

**Føderalisering : nasjonalstat : historiografi**  
**Seminarrapport fra forskningsgruppa i europeisk integrasjon**  
**Paul Knutsen og Noralv Veggeland (red)**  
**Arbeidsnotat nr. 126/2001**

**Forord**

I mars i år arrangerte Forskningsgruppa i europeisk integrasjon et åpent seminar ved Høgskolen i Lillehammer. Vi hadde invitert John Erik Fossum fra ARENA-programmet ved Universitetet i Oslo, og Hans Otto Frøland fra Historisk Institutt ved NTNU i Trondheim. Fra HiLs tverrfaglige forskningsgruppe holdt Ole Gunnar Austvik, Øyvind Tønnesson og Noralv Veggeland innledninger. Seminaret var godt besøkt, med ca. 40 deltakere fra ulike studieretninger ved HiL.

Innledningene er blitt bearbeidet, og gjøres herved tilgjengelig for et større publikum i HiLs arbeidsnotatserie.

Lillehammer, 5. november 2001

Paul Knutsen og Noralv Veggeland

**Sammendrag/Summaries**  
**Forfatteromtale/About the authors**

**John Erik Fossum: The Challenge of Federalisation in the EU**

The purpose of this essay is to discuss the question of federalisation, and apply this discussion to the European Union. A basic premise is that the EU is not, nor need it become, a state. Therefore, once the terms federal and state are dissociated, it is necessary to explore, rather than merely assert, what kind of identity, value-basis, sense of community, and set of organizations that are conducive to federalisation and to (what may remain as) a non-state federal entity. The essay argues that to understand federalism we need to clarify the basic normative principles, which underpin federalism because federalism is ultimately about morally salient relationships.

*Key words: federalism, institutionalisation, federalisation, European Union, pact, federation, identity politics*

Hensikten med dette essayet er å diskutere spørsmålet om føderalisering og anvende denne diskusjonen på EU. Et grunnleggende premiss er at EU ikke er og heller ikke trenger å bli en stat. Derfor, når vi innfører et skille mellom føderal og stat ser vi at det blir nødvendig å undersøke og ikke bare stadfeste hvilken type identitet, verdi-basis, oppfatning om fellesskap og type organisasjoner som fremmer føderalisering og utviklingen av (hva som kan forbli) en føderal ikke-stat. I essayet argumenteres det for at for å forstå føderalisme må vi avklare hvilke grunnleggende normative prinsipper som underbygger føderalisme, fordi føderalisme dreier seg i ytterste forstand om normativt viktige relasjoner.

*Emneord: føderalisme, institusjonalisering, føderalisering, den europeiske union, pakt, føderasjon, identitetspolitikk*

John Erik Fossum er forsker ved ARENA. Blant hans nyere publikasjoner er "The Chartering of Europe: The Charter of Fundamental Rights in Context" (ARENA Report No 8/2001, red. sammen med Erik O. Eriksen og Agustin Menendez) og Democracy in the European Union?, red. sammen med Erik O. Eriksen (Routledge 2000).

John Erik Fossum is senior researcher, ARENA. Among his recent publications are "The Chartering of Europe: The Charter of Fundamental Rights in Context" (ARENA Report No 8/2001, co-editor with Erik O. Eriksen and Agustin Menendez); Democracy in the European Union?, co-editor with Erik O. Eriksen, Routledge 2000.

**Noralv Veggeland: Fra "Government" til "Governance" i den nye europeiske regionalismen: Nasjonsbygging med demokratisk underskudd?**

Hovedtesen i dette bidraget er at nasjonalstaten taper tradisjonell suverenitet som følge av prosesser knyttet til globalisering og europeisk integrasjon. Men forhandlet suverenitet gjenvinnes gjennom flernivåstyring og institusjonell tetthet. "Politikverflechtung" mellom nivåene innebærer avtalebasert styring som skaper rettsliggjøring av politikk og et demokratisk underskudd i forhold til tradisjonell demokratiteori. Men nasjonalstaten er fremdeles den konstituerende sentralmakten med regissørens innflytelse.

*Emneord: Europeisk integrasjon, nasjonalstaten, styring, demokratisk underskudd.*

The main thesis of this contribution is that the nation state loses sovereignty in processes arising out of globalisation and European integration. However, instead negotiated sovereignty is attained through multilevel governance and institutional thickness. "Politikverflechtung" coming out of multilevel involvement means agreement-based governance which makes politics to be dominated by judicial acts and inheres a democratic deficit as defined by traditional democratic theory. But the nation state is still the central constitutional actor with the power of a stage manager.

*Key words: European integration, nation state, governance, democratic deficit.*

Noralv Veggeland er førsteamanuensis i samfunnsplanlegging ved HIL, og arbeider særlig med regionalisering og europeisk integrasjon. Tidligere sjef for Nordisk Institutt for Regionalpolitisk Forskning i København. Seneste bokutgivelse: Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring. Bergen: Fagbokforlaget 2000.

Noralv Veggeland is senior lecturer in planning studies at HIL, with regionalisation and European integration as his main research fields. Former research and managing director of Nordic Institute of Regional Research, Copenhagen. Recently published: The New Regionalism. European Integration and multi-level-governance. Bergen: Fagbokforlaget 2000.

**Hans Otto Frøland: Integrasjon og historie. Historieforskningen om den vesteuropeiske integrasjonsprosessen i 1950-årene.**

Historieforskning bygd på primærkilder om den europeiske integrasjonsprosessen dekker tiden fram til 1970. Artikkelen viser først hvordan denne ble institusjonalisert som eget forskningsområde. Den redegjør videre for de tre store fortolkningsrammene som historieforskningen har gjort gjeldende. Til slutt viser den hvordan en av disse fortolkningsrammene, 'nasjonale sosioøkonomiske interesser' forklarer hvorfor EEC ble bygd opp på en tollunion.

*Emneord: Europeisk integrasjon, OEEC, EEC*

Archive based historical research on the process of European integration covers the period until 1970. The article first shows how this was institutionalised as a research field. It furthermore gives an account of the three dominant conceptual frameworks applied by this body of historical scholarship. Finally, it shows how one of these frameworks, 'national socio-economic interests' explains why the EEC was erected on a customs union.

*Key words: European integration, OEEC, EEC*

Hans Otto Frøland er førsteamanuensis i moderne europeisk historie ved NTNU, dr. philos. 1993. Har publisert flere bidrag om den vesteuropeiske integrasjonsprosessen i utenlandske

artikler og bøker. Siste er "Choosing the Periphery: The Political Economy of Norway's European integration Policy, 1948-73", *Journal of European Integration History* Vol. 7, 2001.

Hans Otto Frøland is senior lecturer in modern European history at NTNU, Trondheim. Dr. philos. 1993. He has published several contributions on the European integration process in international articles and books. Among these are "Choosing the Periphery: The Political Economy of Norway's European integration Policy, 1948-73", *Journal of European Integration History*, Vol. 7, 2001.

**Øyvind Tønnesson: Mellom nasjonalstaten og Europa. Nordisk Råd 1952-2002**

Artikkelen gir et grovt riss av det nordiske samarbeidets historie siden 1945. Det gjøres kort rede for utviklingen i historikeres og samfunnsviteres tilnærminger i studiet av nordisk samarbeid. Avslutningsvis kommer Tønnesson med et tentativt program for sitt arbeid med en fremstilling av Nordisk Råds historie som skal inngå i en jubileumsbok til 50-årsjubileet i 2002.

*Emneord: Historie, nordisk samarbeid, europeisk integrasjon*

This paper gives a brief presentation of the history of Nordic co-operation since 1945. The author describes changing approaches in the study of Nordic co-operation in the same time period. Finally, he presents a tentative program for his own writing of a presentation of the history of the Nordic Council for the council's fiftieth anniversary.

*Key words: History, Nordic co-operation, European integration*

Øyvind Tønnesson er høgskolelektor (vikar) i samtidshistorie ved Høgskolen i Lillehammer. Han har tidligere bl.a. arbeidet som kommentator i *Dagbladet*. Som historiker har han beskjeftiget seg med næringslivshistorie og formidling og forskning knyttet til Nobels fredspris' historie.

Øyvind Tønnesson is a lecturer in contemporary history at Lillehammer college. He has been a political commentator in *Dagbladet*, a leading Norwegian newspaper. As a historian, he has been studying business history as well as topics related to the history of the Nobel Peace Prize.

**Ole Gunnar Austvik: Gassdirektiv, GFU og norske interesser**

Artikkelen drøfter sammenfallende og motstridende interesser mellom Norge og EU når det gjelder vår store gasseksport. Det fokuseres særlig på innføringen av det såkalte Gassdirektivet og EUs kritikk mot organiseringen av det norske gassalget gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU). På den ene siden konkluderer artikkelen med at Norge deler flere enkeltinteresser med både kjøperland og andre eksportør. På den annen side er det intet annet land som deler Norges samlede interesse av en sterk markedsposisjon, høye og stabile priser og selvstendighet i utformingen av gasspolitikken.

*Emneord: EU, naturgass, norske interesser, GFU, gassdirektivet*

This article discusses joint and conflicting interests between Norway and the EU concerning her huge exports of natural gas. In particular, the article is focussing on the introduction of the so-called Gas Directive, and the EU objections to the organization of the Norwegian gas sales through the Gas Negotiation Committee (GFU). It concludes, on one side, that Norway is sharing many interests with the purchasing countries as well as with other exporters. However, no other country shares Norway's total interests in a strong market position, high and stable prices and the development of an independent gas policy.

*Key words: EU, natural gas, Norwegian interests, GFU, Gas directive*

Ole Gunnar Austvik er førsteamanuensis ved Høgskolen i Lillehammer og arbeider særlig med spørsmål innen internasjonal økonomi og petroleumspolitik. Blant nyere publikasjoner er rapporten "Norge som storeeksportør av gass" (Europaprogrammet) og artikkelen "Norge

som petroleumsland – modent for endring” (sammen med Svein S. Andersen, i Tranøy og Østerud (red): Mot et globalisert Norge. Makt. og demokratiutredningen 1998-2003). Den foreliggende artikkelen trykkes også i Internasjonal Politikk.

Ole Gunnar Austvik is senior lecturer at Lillehammer University College. His main field of interest is international economy, especially the political economy of oil. Among recent publications are “Norge som storeksportør av gass” (Europaprogrammet) and “Norge som petroleumsland – modent for endring” (with Svein S. Andersen, in Tranøy and Østerud (eds): Mot et globalisert Norge (Towards A Globalized Norway). The present article will also appear in the journal Internasjonal Politikk.

**John Erik Fossum**  
**The Challenge of Federalisation in the EU**

## **I Introduction**

Federal ideas and proposals have been part of the European integration project from the on start (Pinder 1993:45; Scharpf 1988). Much of the debate has revolved around (a) whether the EU is approximating, or whether, it is moving away from a particular federal arrangement, in particular the U.S. one; and/or b) whether it is or ought to be a federal state, as opposed to a confederal entity; i.e. a collection of relatively independent states.

The German Foreign Minister, Joschka Fischer's speech on May 12 2000 at the Humboldt University in Berlin, has served as a catalyst to re-ignite the political and academic debate on federalism, and the end result of the European integration process.<sup>1</sup>

If the EU can be construed as a state-in-the making, then both the process and the product are quite well-known, and can be conducted by imitating or copying real-life examples of state-formation in federal entities. The EU as challenge would require less that of imagination and more that of statesmanship. Political astuteness and institutional engineering ability would be the foremost requirements needed to bring the present 'incomplete' EU in as close a conformity with a federal state as possible. Federalisation, then, would be the distance to be travelled from today's incomplete entity, to the sought-for complete federal state, and what is often referred to as the 'United States of Europe'.

If, however, as many analysts suggest, the EU is not a nation state and may never become one (Bellamy and Castiglione 1998:255, 1998b:164; Curtin 1997; Elazar 1987:53; Hueglin 1987; Kaldor 1995:69; Linklater 1996; MacCormick 1996:143; Preuss 1996; Schmitter 1992, 1996:14; Weiler 1996, 1999), it is necessary to think of federation (an organisational entity premised on federalism) and state as distinct phenomena. Daniel Elazar has observed that "the federal idea and its applications offer a comprehensive alternative to the idea of a reified sovereign state and its applications." (Elazar 1987: 230). The step from federation to federal state, this suggests, is due to historically contingent circumstances more than to some innate causal logic. Federalism can take many organisational forms, including non-state ones. In other words, it is possible to conceive of federalisation as process, without this process necessarily producing a state. How far and perhaps even where we will travel is then far less certain.

The purpose of this essay is to discuss the question of federalisation, and apply this discussion to the European Union. A basic premise in this essay is that the EU is not, nor need it become, a state. Therefore, once the terms federal and state are dissociated, it is necessary to explore, rather than merely assert, what kind of identity, value-basis, sense of community, and set of organizations that are conducive to federalisation and a non-state federal entity. In other words, we need to clarify first, what kind of analytical leverage the literature on federalism offers on these questions. Second, we need to apply this to the EU to see how well it explains present-day EU. Given the magnitude of this task, it is appropriate to remind the reader of Samuel Beer's observation that "[f]ederalism is not a humdrum question of public administration but a serious question of political philosophy." (Beer 1993:21)

This essay does not engage with the current proposals from leading politicians on the possible end result of the integration process. But it is relevant to this debate nonetheless, as it provides a more in-depth assessment of federalism, and the link between the principle and some of its organisational manifestations. As such, its main purpose is to help provide the foundation for a reasoned debate.

This essay is divided in five parts. This introduction is the first part. In the second part, federalism is defined. No definition is 'innocent', in the sense that every definition carries with it certain theoretical and normative assumptions that are more or less explicitly stated. My intention is to try to clarify the basic normative principles, which underpin federalism because federalism is ultimately about morally salient relationships. Federalism is also about more than mere values and principles; it is about the institutionalisation of certain relationships. This raises two central questions. The first question pertains to which

---

<sup>1</sup> Fischer's speech sparked a lot of responses. For academic responses see for instance the book edited by Joerges, Meny and Weiler (2000).

relationships will become institutionalised and thus privileged in the federal arrangement. This question is related to identity and community and will be discussed in the second part of the essay. The second question refers to which structural arrangements that the process of institutionalisation will privilege. The process of institutionalisation marks the transition from federalism to federation: “for all of its institutional character, a federation is still governed by purpose, and this reflects values and commitments.” (King, cited in Burgess, 1993:9) It is necessary to clarify how federal principles are embedded in organisational forms and practices. In the third part, I try to do so by developing three models of federal governance. The definition of federalism and these models are then used to try to spell out relevant dimensions of federalisation. In the fourth part, the relevant dimensions of federalisation are applied to the EU. The fifth and final part holds the conclusion.

## II Federalism defined

Etymologically, federalism is derived from the Latin term *foedus*, which means covenant. According to Daniel Elazar, it was the Puritans who invented the term ‘federal’ in the sixteenth and seventeenth century to express the covenantal relationship between God and man. The federal term was later secularised, in the process of founding the United States.

Federalism can be defined as a set of identities, norms, and values which give meaning to and serve to elicit support for certain types of relationships among participants in political life, most notably through the notion of covenant (or pact or symbiosis). The notion of covenant is important to understand the nature of federalism as principle and as mode of social organisation, although the preferred term that has been used throughout this essay is federal pact. Central to the covenant is the notion of living together and living apart, or shared rule and self-rule. The covenant

creates a partnership based upon a firm, legally defined relationship delineating the authority, power and integrity of all the partners but which, at the same time, requires them to go beyond the legal definition to fully realize the relationship... Through covenants humans and their institutions are enabled to enter into dialogue and are given (or themselves create) a framework for dialogue (Elazar 1983:22).

A covenant is an attempt to foster a particular relationship by establishing some legal arrangement, which is binding on the parties. The covenant is based on two core ideas, i.e. to establish a type of contractual arrangement between the partners involved, and to develop a sense of obligation on the part of a partner to a covenant “to go beyond the narrowly construed contractual demands of the partnership in order to make the relationship between them a truly viable one” (Elazar 1983:46). This obligation has been referred to as ‘covenant love’. It involves a moral commitment, which even involves the development of community among the partners to the covenant.

Federalism as principle refers to quite general aspects of human existence associated with self-rule and shared rule and with how to balance the need or inclination to living apart and living together. Federalism should not be confused with a particular institutional arrangement. The essence of federalism, Elazar observes, “is not to be found in a particular set of institutions but in the institutionalization of particular relationships among the participants in political life. Consequently, federalism is a phenomenon that provides many options for the organization of political authority and power...” (Elazar 1987:12). The legal and political-administrative arrangements that serve to embed and uphold federalism are referred to as federation. Federation represents “the institutionalization of diversity in a state or, to put it bluntly, the institutionalization of those relationships in a state which have political salience” (Burgess, 1993:4). A federation need not be a state.

Although federalism and federation are analytically distinct categories, they are nevertheless also closely related. Federalism embodies a set of identities and values that contain prescriptions and concrete guidelines which do not only tell people to structure their interactions, but also to where they should look for ways to structure them. After all, what value is there in a commitment to enter into a federal arrangement, unless this is accompanied by a commitment to establish a set of institutional forms that can sustain it? Form and content are undoubtedly closely related: “It is one of the ambiguities of federalism that it is often both form and regime.”(Elazar 1987:26).

There are practical reasons for establishing federal-type structures, such as curtailing power and centralisation. But federalism is about something more than practical reasons.

Federalism is about morally salient relationships because those relationships that require federal solutions to work have to do with people's identities and values.<sup>2</sup> The partners to these relationships are not individuals but communities (or would-be communities) of various types and intensities. The relationships, or what will here be referred to as federal pacts, are formed "between parties having independent but not necessarily equal status, that provides for joint action or obligation to achieve defined ends ... under mutual respect, in such a way as to protect the integrity of all parties involved" (Elazar 1983:22). Cultural, ethnic, linguistic and social cleavages and divisions provide the social bases for federal arrangements. Such divisions are conducive to community formation among those sharing similar traits, as well as to the exclusion of those not sharing such. Federalism then can provide the means as well as the justification for the establishment of a set of arrangements that permit groups and communities that see themselves as distinct or unique to enter into relationships of binding co-operation with others without losing their distinctiveness.

It is important to recognise that whilst federalism is about the recognition of difference, it is not the same as pluralism (Elazar 1987). The establishment of a federal arrangement is about the institutionalisation of particular relationships. Institutionalisation is selection, which means that federal pacts and federal arrangements are unlikely to cover the whole range of morally salient diversity in a given society. This has implications first, for the number, nature and salience of relationships that are privileged in a given political system. Second, it has implications for the manner in which these relationships are embedded in institutional forms and third, for how the partners to the relationship relate to each other.

Federalism is about particular morally salient relationships. However, a federal pact may, in principle, be formed between or among a wide range of different types of actors, which represent a wide range of different senses of community. For instance, it may be formed as a pact among people who conceive of themselves as a community made up foremost of individuals (but not solely as individuals), as groups, or as nations. There is nothing in the notion of federalism to presuppose that the federal pact can only be between states, or conversely, that it can only be between or among people who conceive of themselves foremost as groups or group-based communities. It is important to underline that federalism privileges certain morally salient relationships, over and above other ones. But although federal arrangements are generally considered as necessary in response to specific ethnic, linguistic, national, regional and historical patterns of difference, the importance of such patterns over time depends on the nature of the federal pact and the institutional arrangements established to sustain this.

Federalism refers to morally salient relationships, and as such is a means to protect identities as well as a means to foster inclusive conceptions of identity in order to alleviate conflicts.<sup>3</sup> As long as the relationships are sustained and not challenged, federal arrangements may be sufficiently flexible to accommodate various identity-based claims. Federalism is also oriented to the practical accommodation of conflicting interests and identities in an ongoing manner rather than to the formulation of blueprints for action aimed at final solutions.<sup>4</sup> Whilst this is a general feature of politics, the types of problems that typically require federal arrangements, require more effort and ongoing attention because they refer to morally salient issues which inform and motivate collectives of people. This observation clearly underlines the notion of federalism as process more than product and federal arrangements, more than other decision-making arrangements, as aimed at finding workable arrangements for handling conflicts.

A federal system is often portrayed as a system of self-rule and shared-rule. As such, federalism is a means of managing multiple identities, i.e. about how those conflicting, diverging, converging and overlapping identities and values that inform and shape the core

---

<sup>2</sup> Elazar notes that "many polities with federal structures are not federal in practice - the structures mask a centralized concentration of power that stands in direct contradiction to the federal principle. The structure of federalism is meaningful only in polities whose processes of government reflect federal principles." (Elazar 1987:21).

<sup>3</sup> For an incisive account of inclusion and exclusion, see Habermas 1996b and 1998.

<sup>4</sup> Thomas Hueglin asserts that "the appropriate political system is not the one which pretends to achieve the impossible, i.e. a final synthesis ending all conflict, but a system of federalism, in which both principles [authority and liberty] are balanced in a constitutional system of law and contract." (Hueglin 1987:20)

relationships that the federal structure is built on and propagates can be handled. As noted, those relationships that require federal-type solutions will consist of actors who have entered into some form of binding agreement but who are also concerned with protecting their morally salient differences, i.e. they are concerned with their values and identities. Federalism may be justified variously as a means of creating, sustaining, and constraining overlapping, diverging, competing, and conflicting identities and senses of belonging. Federalism is therefore of course far more than a matter of division of powers and competencies between levels of government. Federal arrangements are imbued with normative content and federalism refers to morally significant relationships. The federal principle also has prescriptive force in that it is intended to foster tolerance and ability to live together despite differences.<sup>5</sup>

Federalisation is about how federal principles, values and identities become embedded in institutional forms. This implies that institutions required to sustain the federation must be 'integrative' and somehow both be seen to and actually foster partnership and mutual respect, rather than merely serve instrumental purposes.<sup>6</sup> In the following pages, some of the key components of federalism will be further specified.

### *'Contract' versus 'Conversation'?*

Federal scholars have emphasised that federalism is based on and presupposes some kind of contractually based arrangement. The type of contractual arrangement in federalism is here labelled a federal pact and is "compounded for particular moral purposes", because the agreement that is required to establish and sustain it has to extend beyond mere practical interests and concerns. Such agreement can be fostered by appeal to traditions and values or by means of discourse aimed at agreement. Federal scholars have stressed that a federal pact or covenant has to be sustained by the 'non-contractual aspects of the contract', i.e. the values and reasons that the contract appeals to and is founded on. It is the combination of contract and attendant rationale that make up a federal pact.

To establish a contractual arrangement, some kind of agreement is required: "(p)olitical contracts only make sense between people who have similar ideas about the goods to be achieved in political association" (Chambers 1998:144). Such similar ideas may be based on common practical interests, common traditions and values, or moral agreement. However, federalism is not based on complete agreement; rather the type of agreement likely to emerge is somewhere in between a qualified consensus and utter disagreement. One possibility is a mini consensus, which refers to «an agreement that has come about through the actors excluding those issues that they deeply disagree about and instead only discuss those issues that they may reach agreement on". Another is a quasi consensus which refers to "an agreement where the actors have reasoned through the conflicts and established why they disagree and thereby established a platform on which to base further co-operation". (Eriksen and Weigård, 1999:297-98 - author's translation) When viewed in these terms, federalism would seem to be based on a mixture of these two forms, in that a viable federal entity would seem to require that the participants know and understand the source of disagreement but also that they in their further co-operation exclude the most contentious issues.

It is a well-known and general fact that once a contractual arrangement is established, it has to be sustained. It is quite unlikely that such common understandings that are indicative of federal arrangements can be established once and for all. Once established, they need to be continually nourished, lest they wither. One important source of such sustenance is an ongoing dialogue among the partners.<sup>7</sup> Such dialogue is essential to foster the sense of common understanding that will permit the partners to go beyond the narrow contractual relationships in the first place, and it is important as a means to iron out

<sup>5</sup> Samuel LaSelva notes that the value federalism appeals to is 'fraternity'. (LaSelva 1996) Fraternity is associated with such values as respect and concern for others. Carl Friedrich argues that for a federal entity to persist, it must embody a 'federal spirit'. The federal spirit is manifest in the notions of 'federal loyalty' and 'federal comity' (Friedrich 1968).

<sup>6</sup> For the definition of instrumental and integrative institutions, see March and Olsen 1989, 1995.

<sup>7</sup> Elazar notes that "in Jewish tradition, the ties of covenant are the concretization of the relationship of dialogue which, when addressed to God make man holy and, when addressed to one's fellows, make men human." (Elazar 1983:25-6)



differences and sustain the pact, once it has been established. As noted, a pact is much more than a contract, since the pact refers to morally salient relationships. Therefore, more effort is required to establish and sustain the federal pact than in an ordinary contractual arrangement.

The two components of the particular contractual arrangement that marks federalism - contract in this extended sense of pact, and conversation or dialogue - do not necessarily cohere. A contract forecloses options and 'freezes' relations among the parties involved, whereas conversation keeps the relations and options open (Chambers 1998). In other words, insofar as the contract embodies a set of morally salient relationships, these structure and frame the discourse. A discourse, however, is in principle open to all sorts of normative claims and is merely constrained by those procedures that regulate communicative interaction in a given setting. The discourse, therefore, makes possible an ongoing assessment of the actual moral salience of all the relationships that prevail in a given society rather than provide assured support for any particular and institutionally privileged set.

Students of federalism have generally tended to highlight the contractual aspect of federalism over the discourse-ethical one. This problem was probably less pressing in earlier days when polity-formation was an elitist undertaking or when federal entities were established by colonial powers. But in a democratic setting, the role of discourse is likely going to be far more important to federalisation because discourse will play a more important part in sorting out the most important relationships and affect how these relationships will be institutionalised. Further, discourse will be vital to the quality of the federal arrangement, once it has been put in place. The more complicated a society becomes in ethical and moral terms, the more strongly felt will be the constraints in the contract, since "contracts cannot accommodate deep diversity" (Chambers 1998:144).

#### *Federalism and the Question of Identity*

Federalism is a value-concept (Elazar 1987:15,28) but it does not contain an explicit theory of how identities are formed. The general view among federal scholars appears to be to consider identities as pre-political and as shaped by socio-cultural and ethnic factors associated with cleavages and deep social divisions rather than with institutional factors. In other words, federal scholars tend to take morally salient differences for granted and are oriented to how such can be accommodated rather than examine how such differences come about in the first place. But federalism itself is more ambiguous than that. Federalism refers to the institutionalisation of morally salient relationships, which suggests that the legal and political-administrative arrangements in federal systems also shape identities and may be important to identity-formation (Cairns 1988, 1991, 1995; Gibbins 1987). This tension is apparent for instance in the distinction between federalism and federation.

To understand federalism and federalisation processes in the contemporary world, it is necessary to look closer at how identities are formed, sustained and changed, because there is no assurance that the processes occurring today will resemble those that shaped existing federal states at their time of founding. There is no a priori reason to assume that the components that shape and sustain identities will stay constant. The fact that federalism does not have a clear view of how identities are formed only serves to underline the need for such an investigation.

There have been important changes. For instance, the Puritans conceived of 'federal' to express the covenantal relationship between God and man. Although no federal state was founded on the basis of a divine covenant, many states were based on the notion of divine right. This was undermined by secularisation, which therefore completely altered the nature of the federal pact. The historical process which contributed to the secularisation of the state and of the federal pact is often referred to as the 'decline of hierarchies of meaning and value', and this process has progressed much further today. This change has important implications for the nature and conception of identity and value that contemporary federalisation processes can and must draw on.

The historical process of decline of hierarchies has, at least in the Western countries, largely undermined those conceptions of meaning and value that have been associated with religion, aristocracy, and the notion of a 'natural order'. It has been replaced by the notion of society as man-made and as consisting of laws and norms which are socially made and hence subject to change. This process has compelled humans to a greater extent than before to establish the requirements for truth and validity (Habermas 1994:192, 1996; Eriksen

1994:13; Taylor 1991).<sup>8</sup> This forces individuals and groups to find or construct meaning and sense of belonging. One obvious effect was for the federal pact to be seen as a pact or compact among humans, rather than as a pact between God and man. Further, the absence of ready-made justifications has no doubt placed a far stronger onus on the need for dialogue and communication as a means to establish grounds for living together, as well as to regulate conflicts and cement contractual relations. In other words, the relative balance between the contractual and conversational elements may be different today than it was before. It is also conceivable that this process will have affected the type of morally salient relationships that require accommodation. Since Charles Taylor is a central figure in this debate on the modern identity<sup>9</sup>, let us look a bit more closely at his view of the nature of these changes.

Taylor links this development, the decline of hierarchies, to important changes in basic societal values. One such change has been for a modern notion of dignity to replace the older notion of honour. What is particularly important to the 'identity-based raw-material of federalisation' is that Taylor sees the modern notion of dignity as having become associated with democracy in a universalist and egalitarian manner: "(d)emocracy has ushered in a politics of equal recognition, which has taken various forms over the years..." This process would seem to render federal arrangements less necessary.<sup>10</sup> But this is not the only important modern change. Taylor adds that in recent years 'the politics of recognition' "has now returned in the form of demands for the equal status of cultures and of genders." (Taylor 1994:27) The 'politics of recognition' refers to the claims that individuals, groups, and collectives set forth for the protection and promotion of unique identity.<sup>11</sup> This need for recognition has been directly linked to the identity of the individual. As Taylor observes, "(t)he thesis is that our identity is partly shaped by recognition or its absence, often by the misrecognition of others, and so a person or group of people can suffer real damage, real distortion, if the people or society around them mirror back to them a confining or demeaning or contemptible picture of themselves... What has come about with the modern age is not the need for recognition but the conditions in which the attempt to be recognized can fail." (Taylor 1994:25,35) Their claims differed considerably. Taylor distinguishes between two different processes, namely politics of equal dignity and politics of difference. The former refers to a universalizing process, "emphasizing the equal dignity of all citizens, and the content of this politics has been the equalization of rights and entitlements." (Taylor 1994:37) The politics of difference, on the other hand, refers to recognition of "the unique identity of the individual or group, their distinctness from everyone else." The net effect has been to produce a conflict between the politics of equal dignity and the politics of difference.

Cultures, in particular national ones, have since the mid-1600s, been among the strongest seekers of recognition of difference or uniqueness. The political salience of such claims increased as national identity and nationalism became ubiquitous: "(i)f any phenomena are truly global, then it must be the nation and nationalism." (Smith 1991:143). The type of identity and community appealed to through nationalism is very different from that of federalism (Elazar 1987:128). The difference can be illustrated by looking at how the two differ in their conception of fraternity, a value that both nationalists and federalists consider of central importance:

The value that nationalists appeal to is fraternity. It is the imagining of fraternity ... that gives meaning to the nationalist's idea of the nation and motivates citizens willingly to die for it. The fraternity of nationalism unites a strong emotional content with the sentiments of kinship, friendship, and love in the heightened atmosphere of something like religion. Nationalists embrace a primordial idea of fraternity, attach it to the nation, and use it to characterize the type of relation that exists between those

---

<sup>8</sup> One important aspect of this is what Anthony Giddens has termed 'disembedding': "the 'lifting out' of social relations from local contexts of interaction and their restructuring across indefinite spans of time-space". (Giddens 1990:21)

<sup>9</sup> See in particular his *Sources of the Self*, 1989. See also Taylor 1992, 1994, 1995, 1995b, 1985, 1986; Cooke 1997; Fossum 1997; Honneth 1995, 1995b.

<sup>10</sup> This is a point which has been forcefully asserted in the Canadian debate. See in particular Cairns 1991, 1992, 1995.

<sup>11</sup> The literature on politics of recognition is by now immense. For a small sample, see Taylor 1992, 1994, 1995; Honneth 1995, 1995b; Young 1990; Cooke 1997; Tully 1995.

who share a culture or a language or a way of life. But the concept of fraternity is more complex than nationalists appear willing to allow. What they fail to notice is that the idea of fraternity looks two ways. It looks to those who share a way of life; it also looks to those who have adopted alternative ways of life. There is no greater fraternity than the brotherhood and sisterhood of all people. Moreover, it may not be possible to confine fraternity in the way that the nationalist program presupposes. "If fellowship ... is morally compelling in part because it connotes respect and concern for others ..., is it not compromised when confined in expression to a particular group of people?" (LaSelva 1996:26).

Federalism entails a more inclusive and cosmopolitan conception of identity than does nationalism (Bellamy and Castiglione 1998; Elazar 1987; LaSelva 1996). Neither the national nor the federal - if such at all can be said to exist - corresponds well with what Taylor presents as the modern identity. The modern identity highlights 'inwardness' and 'the affirmation of ordinary life'. The modern identity is seen as all-pervasive: "a sense of self defined by the powers of disengaged reason as well as creative imagination, in the characteristically modern understandings of freedom and dignity and rights, in the ideals of self-fulfilment, and in the demands of universal benevolence and justice." (Taylor 1989:503) 'Affirmation of ordinary life' entails that "the life of production and reproduction, of work and the family, is the main locus of the good life [and this] flies in the face of what were originally the dominant distinctions of our civilization. For both the warrior ethic and the Platonic, ordinary life in this sense is part of the lower range, part of what contrasts with the incomparably higher." (Taylor 1989:23) This conception of the good life is closely associated with secular values and systems of production such as capitalism and socialism, as well as with various ways to protect and promote the family, such as the welfare state. It entails the explicit rejection of the honour ethic that marked earlier societies and was such a potent source of an exclusive and ethnic nationalism.

New polities that are formed today, at a time when the Westphalian model of state system no longer predominates (Archibugi, Held and Kohler 1998; Bohman 1998; Fossum 1999; Held 1993), will reflect these traits of the modern identity - the central role of the individual and the affirmation of ordinary life - more explicitly than before, since they will not be based on remnants of the honour ethic that the nation state could draw on to foster allegiance and sense of belonging. Therefore, it is reasonable to assume that new polities that are formed today will be faced with a different and more complex and multifaceted social ontology than were earlier ones. The complexity will affect not only the relationship between politics of difference and equal dignity but also the types and strengths of attachments that people will form. Today, national identity does not hold the privileged position it held in the past. The range of actors who claim to be different and unique has expanded greatly, so that the claims for recognition include numerous non-territorially based claims for the unique protection of differences which are based on gender, ethnicity, age and so forth (Habermas 1993; Cohen and Arato 1995; Honneth 1995, 1995a; Taylor 1994, 1995; Young 1990). The relevant changes may be summed up as follows. First, the scope of identity-based claims that require attention and which may seek federal-type solutions has increased greatly in recent years. Second, there is no uniform sense of the territorial basis of the claims. It is likely that the territorial referent will be considerably more variable than before, due to the nature and number of claims. Third, the sheer breadth and difference of claims makes it more difficult to predict precisely what kind of sense of community that each set of claims can support. Fourth, the sheer number of what are presently seen as relevant claims places a heavy burden on the institutional arrangements that are to sustain the relationships. Fifth, there may be greater variations in terms of the strength of claims, as a result of a greater variation in the strength of attachments. Perhaps the general observation we can derive from this is that the heightened concern with identity-politics which marks many contemporary societies, has increased the need for federalism, but the nature of the claims suggests that the institutional solutions that can accommodate such claims will probably be quite different from those of contemporary federations. Before exploring this further by examining the literature on federal models of governance, let us briefly look at what is meant by federalisation as process.

### *Federalisation as Process*

At a minimum, federalisation in the contemporary world revolves around the embedding of a set of identities, values, and rights in a set of institutions, in such a manner as to form a federal pact and arrangement.<sup>12</sup> These three components, identities, values and rights, are all required, but federalism permits many different mixes.

Federalism, as noted, privileges certain relationships; federalisation is therefore also about creating the conditions under which certain relationships can be institutionalised. An important question is therefore how well equipped federalism and federal systems of governance are to address both identity-based claims in general, and the greatly widened range of identity-based claims that we presently face, in particular.

The fact that federalism privileges certain relationships, and by implication, certain identities, is both its strength and its weakness. The relationships are embedded in institutional arrangements. An institution, according to Philip Selznick is an organisation that is "infused with value". (Selznick 1957)<sup>13</sup> The process in which these relationships become institutionalised is one in which the relationships become entrenched or embedded in value-laden organisational arrangements. This process of institutionalisation, therefore, must conform to the normative expectations or perhaps even prescriptions that form the core of the relationships, i.e. the process of institutionalisation must respond to the need to find institutional forms that can sustain acceptable relationships over time. The legitimacy of a federal system, therefore, as a particular type of contractual arrangement, does at least partly hinge on the nature and legitimacy of the initial federal arrangement.

Herein lies one of the weaknesses of federal arrangements. They are dependent on a proper 'fit' or match between on the one hand how the parties to the relationship conceive of it and on the other how this is embedded in institutional forms. The federal compact has to be somewhat independent of each partner to ensure such a match. But that very independence can also serve as an important constraint, because it might 'freeze' the relations among the parties involved. All federal arrangements require explicit reference to the moral status of the initial agreement. But insofar as this is deemed independent of and institutionalised in such a manner as to render it relatively impervious to change, it may in fact be less susceptible to moral learning than are the parties to the agreement. Alternatively, the federal arrangement is contingent on an acceptable contractual arrangement, but the obligation on the parties to the arrangement to conform to it, is weaker than is the obligation on the part of the arrangement to conform to the parties. Both are examples of unequal patterns of moral learning. These examples suggest that, the manner in which the salient relationships is institutionalised, matters quite a lot to any federal arrangement. Further, they suggest that federal arrangements are highly dependent on how well they facilitate moral learning over time.

Time will also affect the salience of these problems, because institutions are historical fixtures which often adapt to their environments in an incremental and path-dependent manner, or in a comprehensive and less predictable manner when faced with sudden shocks and disruptions (March and Olsen 1989, 1995, 1998; Scott 1995; Powell & DiMaggio 1991; Krasner 1988). The very nature of how institutions change affects the problem presented above.

The point is that federalism is based on a balance of process and product, i.e. it entails some sort of extended contractual arrangement and this must be sustained by some kind of process which can ensure continued compliance. Legal and constitutional protections are of course necessary to sustain the pact, but federalism is more than protections.

---

<sup>12</sup> For an incisive article on process, see Johan Olsen's contribution to the Fischer debate, in Joerges, Meny and Weiler (2000).

<sup>13</sup> In common parlance there are generally two usages of institution: "One is quite concrete, and speaks of mental patients, for example, as housed in institutions. The other reflects a more abstract social meaning, that is, of a system of rules. Such a system includes the specification of roles, and--most importantly--an associated rationale or justification. The latter is the key to turning mere bundles of conventions and/or laws into genuine institutions, because the justification requires that rules be anchored in first principles expressing fundamental values. The values are fundamental in the sense that they express a social unity and identity. They are, in other words, socially constitutive, and what binds and expresses the character of society is more than mere contiguity or interaction but a common ethical framework of some kind: values, principles and associated rules, which the members hold in common." (Fossum and Robinson 1999:2) Consider also the 'new institutionalists', such as March and Olsen 1989, 1995, 1998; Powell and DiMaggio 1991; Scott 1995.

Communication and dialogue are important to sustain the federal arrangement. As indicated above, such dialogue is not likely to be entirely open-ended but rather is related to the core relationships that made up the contract in the first place. Federalism, then, by necessity, must privilege certain types of discourse among a certain set of actors who are linked together in a certain kind of manner.

Federalisation, as process, then, is dependent on a proper balance between the contractual and conversational components. If the onus is on conversation, federalisation can take place within a more open and multifaceted discourse, which might involve legal, cultural, economic, and political issues and concerns. The process may keep alive and foster discourse on the rights and obligations of individuals, groups, and collectives. And whilst federalism is premised on dual or multiple identities, a discursive process of federalisation may keep alive a debate on what are the sources and components of various forms of identity, as well as what are the sources and bounds of political communities. Federalisation, therefore, can entail a sustained debate on the relation between identity and community, as well as on what each of these components is based upon. But the resultant federal arrangement will privilege a particular set of relationships. In no small measure, however, the common understandings fostered through discourse help establish and even sustain what at least initially will be a rather brittle arrangement, most likely through the types of agreement suggested above (mixture of mini and quasi consensus). As revealed in the previous section on identity, in the contemporary world, there is both a greater opportunity and also need for discourse as part of polity formation than was the case before.

### **III Three Models of Federal Governance**

In the following, three commonly known models of federal governance will be presented in order to get a better sense of federalisation as process. I present different models in order to get a better sense of the range of variation involved in federalisation as process and federal mode of governance as end product. Each model contains a set of defining elements or essential characteristics of a distinct mode of federal governance. As noted above, since federalism refers to the institutionalisation of particular relationships, it is necessary to specify both the nature of the relationship, i.e. its identitive, value-based and rights-based nature, as well as how this is embedded in a set of institutions. Whilst the models bear a certain resemblance to real-life federal systems, they are not intended as representations of real-life federal entities.

#### **The Classical Bipolar Federalism Model**

This model sees federalism as a compact among citizens who share a common national identity. The federal arrangement is premised on national identity and popular sovereignty, which mean federalism is modified to suit the basic requirements of democracy within a national context. The federal system of governance is both based on and legitimated by the consent of the governed, which means that governments are ultimately to be held accountable to the entire people. The core actors are individuals acting through their governments. The classical model is quite explicit on the legal and constitutional salience of the initial contractual arrangement. The initial contractual arrangement is not one among citizens who think and act as individuals but who conceive of themselves as members of some kind of pre-political national community, however thinly defined this may be. This common sense of national identity has to be 'thin' in order to accommodate a federal structure.

Therefore, although this model is generally referred to as the classical model of federalism, it is a model of federalism that is adapted to the requirements of nationalism and democracy. Since federalism is understood in terms of the institutionalisation of particular relationships, the moral salience of these relationships - the values and identities that seek protection and promotion in the federal arrangement - must cohere with the common national sense of identity. Therefore, the system places important constraints on the nature and range of values and identities that are propounded through the federal arrangement. For instance, although the governments are important actors, they are not free to dictate the terms of their relationships, and by implication, not free to foster the types of identities that each sees fit. Rather, each government actor, as well as the interaction among government actors are deeply constrained by the fact that they depend on and seek allegiance from rights-bearing individuals who share a common national sense of identity. The model is founded on the

primacy of individual rights and a strong commitment to rights as a vital source of identity formation. This does act as a certain constraint, or rather a certain bias, in identity-formation.

The assumption is that all citizens can develop a common national sense of identity, which has to be based on a set of concerns that do not divide citizens along territorial lines. This places constraints on the scope that governments, groups and individuals have to develop distinct political communities.<sup>14</sup> Individual rights can be used to foster a common national identity akin to a 'constitutional patriotism' (Habermas 1993; Ingram 1996) as the latter is founded on individual rights and protections and clearly associated with the notion of equal dignity.

In community terms, the model is marked by a deep tension between nationalism and federalism as source of community identification. Nationalism is fostered by constitutionally entrenched individual rights, whereas federalism is fostered by the constitutional division of power and competence among governments and which also shapes identities and constrains those governments that seek to develop a sole, exclusive or overarching sense of identity. As Samuel Beer observes, "(t)his division of power makes the governed the arbiter between the two sets of governors and the champion of the people's rights and interests within each." (Beer 1995:231)

The model is characterized by two streams of communication, namely between and among individuals and groups to sort out morally salient claims and between levels of government, to see whether and how these are to be handled. This process of dialogue is facilitated by institutional symmetry: the institutional structure of the government at the federal level is duplicated at the provincial/state level.<sup>15</sup>

Federalism is about multiple identities. The classical model is premised on two needs: (a) to ensure a common sense of identity, without this overpowering sub-level identities, and (b) to constrain sub-level identities from overpowering the overarching sense of identity. This model privileges differences that follow constitutionally entrenched territorial bounds. Therefore, it is compatible with what Will Kymlicka has termed a poly-ethnic community, so long as people's ethnic identities do not overshadow or seriously weaken their identification with the federal entity; but it is not compatible with a multi-national sense of identity and allegiance.<sup>16</sup>

In sum, this model is based on the need to accommodate claims for equal recognition with claims for protection of uniqueness, which are compatible with or institutionalised in the federal arrangement. It does little to accommodate claims for difference which are based on individuals foremost considering themselves as groups or communities and whose sense of belonging cross constitutionally relevant territorial bounds, are based on alternative national conceptions, or which do not have a proper institutional or constitutional anchoring.

### **The Compact Model of Federalism**

This model is inspired by Samuel Beer's 'compact model' of federalism (Beer 1993). It also bears a certain resemblance to what has been termed intrastate federalism in Canada (Smiley and Watts, 1985; Cairns 1979) and unipolar federalism in Germany (Scharpf 1988, 1994; Boldt 1994; Jefferey and Savigear 1991). This model sees the federal pact as a compact among national cultures. The core actors are nationally based cultures embedded in states and their relationships highlight cultural and national identities and values (the sense of cultural identity is entirely consistent with the national one). These mark the federalist

---

<sup>14</sup> This is consistent with K.C. Wheare's definition of federal government, which he derives directly from the US: "the Constitution of the United States establishes an association of states so organized that powers are divided between a general government which in certain matters - for example, the making of treaties and the coining of money - is independent of the governments of the associated states, and, on the other hand, state governments which in certain matters are, in their turn, independent of the general government. This involves, as a necessary consequence, that general and regional governments both operate *directly* upon the people; each citizen is subject to two governments....

By the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate and independent." (Wheare, 1956:2,11)

<sup>15</sup> It is interesting to note that, strictly speaking, the US is not marked by complete institutional symmetry, as the state of Nebraska has a unicameral rather than a bicameral legislature.

<sup>16</sup> For these terms, see Kymlicka 1995, 1998.

discourse. In principle, the compact model highlights federalism over democracy. The core relationships are between or among the cultural groups/nations that entered into the federal compact as nations. The compact is embedded in a set of central institutions, which have binding force on the parties to the compact, in those areas that are regulated by the compact. The central institutions are based on a combination or mix of two principles of representation: representation by population and representation by territory. The people are represented in the central institutions through directly elected representatives and are also represented in the central institutions through their representatives in each member state/entity.

The model highlights federalism as the institutionalisation of particular relationships (among national cultures) over more straightforward notions of democracy. At a minimum, it is compatible with a limited liberal conception of democracy which highlights rights as protections or what Habermas terms private autonomy (Habermas 1993, 1994, 1996). The model is founded on multiple identities but there is no onus on the need for an overarching sense of identity. Rather, the model is compatible with a weak version of what Taylor has termed 'deep diversity'.<sup>17</sup> This is a weak version of deep diversity because it is only based on diversity among nationally based identities. The core question is whether, or perhaps rather the extent to which, the relationships that the federal compact is based upon, require people to see themselves foremost as members of nations, or as individuals who belong to nations.

In institutional terms, this model does not require institutional symmetry between levels of governance, since the core issues are settled at the central level of governance, by political, administrative or legal bodies.

In sum, this model is based on the need to accommodate claims for uniqueness and difference, which are compatible with or institutionalised in the federal arrangement. It is a two-way type of accommodation; namely between different conceptions of uniqueness or difference on the one hand, and between the politics of difference and equal dignity on the other. Both types of accommodation, then, take as their reference, one particular set of territorially based claims for protection of difference. The model is not open to other, non-territorially based claims for uniqueness or difference.

### **The Subsidiary Federalism Model**

The model as presented here has its roots in the notion of federalism adopted by Althusius but is somewhat revised and adapted so as to be more relevant to the contemporary situation. The federal pact is a pact among consociates, which are groups and individuals. The Althusian notion of pact is termed symbiosis - 'living together' - and is characterised by communication and consensus:

Symbiosis as the fundamental pattern of political life determines the character of all human associations, from the family as the smallest symbiotic community to the commonwealth as the universal political association. "Living together" as a political principle gives politics a very prominent social aspect... The state is not seen as a political institution which governs and controls a completely separate sphere of social and economic activities, but is itself the symbiotic coordination of these activities (Hueglin 1987:27-28).

Symbiotic life entails participation in political life and in the polity. The key actors are groups and associations and the core relations among these actors are marked by the need to ensure social solidarity. In institutional terms, this is really a 'bottom-up' version of federalism, in that priority is given to lower-level associations. Higher-level associations are compelled to offer help and assistance when needed and desired, so that the lower level can fulfil its true potential, but they can not themselves decide when such help is required. The point is that relations between levels of governance in this complex associational structure are marked by symbiosis rather than separation; by co-operation, rather than competition.

The model has been adapted to the contemporary scene, through the notion of associational democracy and the principle of subsidiarity.<sup>18</sup> The principle of subsidiarity, can be said to be based upon the following central tenets:

<sup>17</sup>Deep diversity refers to a 'plurality of ways of belonging' to the federation and is open to multiple conceptions of citizenship which coexist within the same state.(Taylor 1993:183)

<sup>18</sup> For relevant literature on associational democracy, see Hirst 1994; Cohen and Rogers 1995. The literature on subsidiarity is immense. For a small sample, see Blichner and Sangolt 1994; Cass 1992; Delors 1991; Føllesdal 1998b, 2000; Gretchmann 1991; Kuhnhardt 1992; Teasdale 1993; Toth 1992.

The first is linked to the idea of inviolate and inalienable rights. Not only individuals but also communities have such rights. There are some rights a higher level under no circumstances can revoke, or a lower level give away...

The second proposition is that a higher level has a duty to support a lower level to the degree that this helps the lower level to fulfil its true potential...

The third proposition is that "the principle of subsidiarity governs the burden of proof". The higher level is obliged, through arguments, to make it clear why a decision should be taken at a higher level. (Blichner and Sangolt, 1994:8-9)

This model is marked by a great multitude of group-based and associationally based identities. The dynamic character of the associational structure ensures a wide and complex web of shifting and overlapping identities.

In this model, communication and dialogue play a particularly salient role.

Communication is vital to ensure co-operation and help across levels, in particular since the bounds between levels as well as spheres - between the public and private sphere - are not as formally specified as in the other two models. The higher level in particular has to justify its taking over or its intervening in the activities of the lower level - even to help it fulfil its true potential - with reference to arguments. Only convincing arguments will over time ensure proper trust relations. Federalism as dialogue therefore plays a critical role in the subsidiary model, in fact more so than in the two former models, because so much of the interaction among levels and groups is based on the need for proper communication. Further, dialogue and communication are necessary to ensure social solidarity. People are not born equal and many need help. The federalist discourse will focus in particular on questions of relative social equality.

In sum, the subsidiary federalism model is based on a pact among consociates. Since the consociates are generally not individuals but groups, this model offers weaker protection - principled and institutional - for claims for recognition of equal dignity than does the classical model. Nor does this model privilege national groups or nation-states. The subsidiary federalism model is particularly well suited to accommodate claims for recognition that are group-based and that focus on protection of uniqueness and difference.<sup>19</sup> The model is not conceptually or normatively tied to the nation-state. Therefore, it opens up for a social ontology that is compatible with 'social group' as a basis for promoting and ensuring social solidarity. Further, the model is particularly oriented at social solidarity, and asserts that questions of social solidarity should permeate all spheres of human activity and do so as close to the individual as is possible. And since the model is concerned with symbiosis and social harmony, it does not seek to exclude any spheres of institutional activity from the requirement to promote and ensure social solidarity, which means that it is hard to delineate the bounds between state and society and public and private spheres.

#### *The models compared - implications for federalisation*

The models presented above reveal first that there is a wide range of institutional arrangements that are conducive to and compatible with federalism. Federalisation, therefore, can proceed along several organisational paths. The clue is which relationship rather than which organisational arrangement.

In practical terms, the nature and range of federal arrangements that federalisers can draw on are ultimately contingent - not on federal principles - but on the type and range of institutional forms and attendant identities that are available at the particular time in which federalisation takes place. In other words, federal-type arrangements are deeply coloured by the basic models of polity organisation that prevail at any given point in time. The process of federalisation is therefore contingent on the nature of the wider context in which it takes place. This is evident in the almost universal embrace of the institutional forms associated with the nation state which marks contemporary federal entities and which was also reflected in the first two models presented above, the classical and the compact model. The subsidiary federalism model has its roots in the fragmented conception of sovereignty in the late medieval period, and aspects of this model are compatible with contemporary developments that support non-state multi-level and post-national systems of governance.<sup>20</sup> The sheer

<sup>19</sup> For a telling account of this similarity, see Young 1990:184.

<sup>20</sup> "The *postnational* idea ... is premised precisely on the separation of politics and culture, of nationality and citizenship." (Curtin, 1997:52)



dominance of the state form has - at least until recently - greatly reduced the range of institutional forms available to federalisers.

Second, the relationships that prompted federal arrangements in the first place differ, depending on model: in the classical model they are (ultimately) based on individuals; in the compact model they are based on national communities; and in the subsidiary model they are based on groups. The first, classical, is the least explicit one, both in terms of the nature of the relationships, and in terms of the claims for protection of uniqueness/difference. The two latter ones, compact and subsidiary, refer not only to relatively specific relationships, but also to relatively specific claims for protection of uniqueness and difference. Therefore, federalism permits the institutionalisation of relations composed of individuals, groups and nations. But the models of federal governance presented above also revealed that once a particular relationship was institutionalised, the structure in place constrained the role of other morally salient relationships.

It was revealed that whilst federal-type arrangements are about morally salient relations there are considerable variations among the models in terms of how explicit the federal arrangements are with regard to protecting and promoting particular relations based on particular conceptions of uniqueness and difference. This ambiguity, I believe, has led many analysts to discuss federalism in relation to particular institutional forms rather than morally salient relationships. This is problematic, as it detracts attention from the normative salience of federalism and may lead to 'conceptual stretching'.<sup>21</sup> In practical terms, this was probably less of a problem as long as the range of institutional forms available to federalists was limited, i.e. basically confined to variants of the state form and national community and identity. Today that is no longer the case. Both the mode of organising political life associated with the state form and the type of belonging associated with the nation are undergoing significant changes and their normative salience is being questioned.

Third, the nature of the initial pact differs from one model to the next. In the classical model it is embedded in a formal legal and constitutional arrangement embedded in a strong set of central institutions; in the compact model it is also embedded in a formal legal arrangement but this is entrenched in a weaker constitutional and institutional structure; and in the subsidiary model its formal legal status is weaker, as it is more of a 'symbiotic' arrangement.

Fourth, the onus and nature of communication and discourse relevant to federalism differs, depending on model. In the classical model, discourse is required to establish a contractual arrangement; once established, the discourse very much revolves around it. It is a nation-wide discourse, which is open to a diverse range of identities and senses of community. In the compact model, discourse is required to establish the compact, but given national diversity, there will be many discourses. And it is likely that there will be an ongoing discourse on the value of the compact. In the subsidiary model, there appears to be more onus on the discursive than on the contractual component. But there will be many diverse rather than one overarching discourse.

Fifth, the fact that the two first models which do inform contemporary federations, are federal entities in which federalism is shaped and constrained by nationalism and the particular organisational form of state, suggests that federalisation will not proceed along the same path as did these entities. There is no assurance that federalism will again be wedded to the nation state because the latter is undergoing profound changes. In a (at least Western) world marked by peaceful co-existence, weakened state sovereignty, more complex and less predictable senses of allegiance and attachment, the link between federalism, identity and community has to be re-considered.

Finally, the models suggest that federalisation can take place along two different paths. The first path may be termed 'federalisation from above' and refers to how an established state or polity takes on federal features. Contemporary examples are Spain, Belgium and the UK. The second path may be termed 'federalisation from below' and refers to the establishment of a federal entity on the basis of already existing entities. The most prominent such contemporary example, insofar as this can be deemed a process of federalisation, is the EU.

---

<sup>21</sup> For a brilliant essay on this term, see Sartori, 1970.

#### IV The European Union

None of the models of federal governance presented above corresponds very well with the EU although the language of federalism has often been used to depict the EU. The classical federalism model is premised on a uniform sense of national identity within the bounds of a conventional state. The EU differs from this model in several vital respects. It is not a state, in that it lacks a clearly defined territory and centre of authority (Preuss 1996, 1996b; Bellamy and Castiglione 1997, 1998; Schmitter 1992, 1996; Weiler 1996, 1999). The EU is no nation - there is no common national identity. The EU is certainly no conventional democracy. The compact model of federalism is premised on a system of states bound together by a federal arrangement, which preserves the national communities. The EU consists of member states, but is more than and different from a system of states. Further, the member states in the EU did not form the EU as a means to protect their national communities. The subsidiary federalism model is based on a multi-level system of governance that is not based on states or nations. But although the EU has introduced the principle of subsidiarity in the treaties, the strong state presence in the EU, the wide range of functions adopted by the central institutions in the EU, its legal structure, and the still uncertain status of social solidarity, reveal that the EU is not based on this model. The EU is unique and there is still no consensus as to what type of entity this is. What is the EU, then, and can the process of integration be deemed a process of federalisation?

With specific reference to the EU, three aspects will be discussed. The earlier discussion has revealed that federalism can be conceived of as the identities, norms and values that give meaning and support to certain types of relationships, through the notion of federal pact. Federation is the institutionalisation of these relationships in particular legal and political-administrative structures. Therefore, the treaties establishing the EU will be examined first in order to see if they qualify as a federal-type contractual arrangement. Second, it is necessary to clarify which relationships that the EU is based on in order to find out if they are conducive to federalism or even federalisation. Third, discourse and conversation are often required to obtain the agreement that is necessary to set up a federal arrangement. It was suggested in the above that in the contemporary Western world, marked by greater prospects for democratic polity-formation, conversation or discourse will matter more to federalisation than will contract. It is therefore necessary to see if there is a federalist discourse in the EU and how important discourse is to the European integration process. As part of the two latter aspects, relationships and discourse, it is necessary to consider what type(s) of identities that the EU promotes and supports.

With regard to the first aspect, that of contractual arrangement, the EU is contractually based. Its contractual base has also expanded, as a result of several important treaty changes. The initial Treaty of Rome has been revised and supplemented with the Single European Act, the Maastricht Treaty and the Amsterdam Treaty. Treaty changes have altered the character of the EU. The Treaty of Rome sought to establish a European {Economic} Community. Since then the activities of the EU have expanded well beyond the realm of economics and the EU is now also a political union. The 1997 Amsterdam Treaty stated that "his Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen." The EU has gone through a profound transformation, but although many of the terms used to describe it are borrowed from the vocabulary of federalism, there is still no consensus among the actors involved that it is a federal entity.<sup>22</sup>

Present-day EU is contractually based, as it is made up of a set of treaties. In formal terms, the treaties are established by states, which have conferred powers and competences on the EU. The member states are the only actors that can amend the treaties, and here each state still has veto power. Up until the SEA, as Joseph Weiler observes, "(u)nlike federal states, the governments of the Member States themselves (jointly and severally) could control absolutely the legislative expansion of jurisdiction-competences-powers." (Weiler 1996:118)

<sup>22</sup> Attempts to depict the EU employ the vocabulary of: (i) federalism, such as confederation (Bulmer 1996), or quasi-federal entity (Sbragia 1992); (ii) multi-level governance, such as multi-level polity (Marks et al, 1996), mixed commonwealth (Bellamy and Castiglione 1997), or *condominio, consortio* (Schmitter 1992); (iii) transition, such as semi-developed polity (Laffan 1996: 14), partial polity (Wallace 1993: 101), or post-national entity (Curtin, 1997); and (iv) internationalism, such as the EU as a reflection of cosmopolitan democracy (Held 1993; Linklater 1996; Soysal 1994).

The introduction of qualified majority voting in the SEA has altered this but each member state can still veto treaty changes.

The EU was based on the member states, and a legal system derived from international law. Since then and largely due to the actions of the European Court of Justice, it now has a supranational legal system. This has not been explicitly recognized as a constitutional structure by the member countries, as revealed in recent supreme court (and high court) rulings in various member states such as Germany and Denmark, although some analysts do consider it to be a constitutional arrangement (Weiler 1996, 1999; Preuss 1996; MacCormick 1996). The ambiguous constitutional status of the legal system is compounded by the fact that it is based not on a hierarchical relation between the EU system of courts and national courts, but rather on a symbiotic relationship (Weiler 1996:119-20; MacCormick 1996:149-50). The net effect is to create considerable uncertainty as to the precise nature of the distribution of powers and competencies between levels of governance in the EU. It does not establish a contractual relationship between equal partners. Part of the reason for this is that the member states enter into the contract in several different manners: they enter through their legal systems as well as through their political systems. In legal terms, the member states are subject to EC law through the doctrine of direct effect and preponderance of EC law, whereas in political terms the entire contractual arrangement is contingent on continuous state support, both in principle and in the actual workings of the system, since the EU is entirely dependent on the member states for the implementation and enforcement of its rules and norms.<sup>23</sup> The legal system is supranational but that is not akin to saying that it is federal. The EU legal and constitutional system is not based on an explicit conception of shared rule and self-rule, which is essential to federalism. However, this is not to deny that there are obvious federal traits in the EU. To establish whether it might become federal it is necessary to look at the next two points, that of the core relationships that inform the EU and which an eventual federal arrangement would have to support and that of the role of discourse in polity formation.

Federalism is a contractual arrangement that is based on voluntary consent. Those that enter into such an arrangement must therefore be assumed to recognise and accept that they enter into a federal arrangement. This has not taken place, as there have always been states that have opposed a European federal arrangement. The most important contemporary opponents are the UK and Denmark, which have even denounced the word federalism. The strong state preponderance in the EU has assured them of the opportunity to reject a federal Europe. But although the UK and Denmark have consistently rejected the argument that the EU is or will be a federal-type entity, they have not taken any measure to stall its supranational legal development.<sup>24</sup> And further, even if some of the parties to the agreement object to having established a federal arrangement, this need not settle the issue. It is conceivable that a) their conception of federalism is overly narrow, or misleading; (b) that it is later found to have been out of step with events; or (c) that there is a process of federalisation that they have thus far not been able or willing to halt or reverse. I will not consider whether the UK and Denmark have adopted conception(s) of federalism that is(are) overly narrow or misleading. This question is also less salient than are points (b) and (c), as the EU has changed so much since its inception in the early 1950s.

One important change is that as its political and legal shape became more pronounced the need to disentangle state and nation has become strengthened. This process may also have affected the discourse on federalism, a discourse that has deep roots in European history. The clearest expression of such a change is found in the report on the Amsterdam Treaty by the European Parliament's Committee on Institutional Affairs, which stated that

the goal of integration inherent in the European Treaties, including the Treaty of Amsterdam, does not require a federal State in the conventional sense, which is inspired by the traditional concept of the State. The Union should rather be understood as a legal order *sui generis* in a state of change, the characteristics of

---

<sup>23</sup> The member states are also able to opt into and out of various aspects of the treaties which further complicates the system.

<sup>24</sup> In Denmark this issue has recently been tried by the Supreme Court because 11 Danes sued the PM for having breached the Danish Constitution when signing the Maastricht Accord. The Supreme Court held with the PM but did not grant the ECJ *Kompetenz-Kompetenz*.

which will ultimately be determined by its own history, in other words by developments in the desire of the peoples of the Union for integration.(CONF 4007/97:15)

Once state and nation are becoming disentangled, this suggests, it is necessary to reconsider the nature of political organisation and the attendant forms of political allegiance.

It appears that this is precisely what is happening also in identitive terms. Gerard Delanty has observed that "(l)ying at the core of the idea of Europe is a fundamental ambivalence about the normative horizons of collective identity in the modern polity. This ambivalence is apparent in an unresolved tension between two models of collective identity: an exclusivist and formal notion of the polity, on the one side, and on the other, one based more on participation and solidarity." (Delanty 1995:1) One important way to deal with this ambivalence for the EU has been to promote other types of actors and forms of allegiance than those associated with nation and national identity. The EU has sparked a massive amount of transnational activity; it has sparked rights-based activism based on civil rights, social and economic rights; a commitment to combat gender-discrimination; and has greatly contributed to regional mobilization.<sup>25</sup> These processes involve functional as well as identitive concerns. One central aspect of the EU, at present, is the attempt to develop types of identity and allegiance that transcend national identity. Insofar as the EU at all is to be conceived of in national terms, it is a post-national construction.

An important observation with regard to the nature of the relationship to be institutionalised, then, is that over time the number of relevant actors has increased over time and now includes regions, transnational groups and individuals. The EU has therefore clearly moved away from simply being a contractual arrangement among states. This change is also evident in the conception of identity: from unique national identities to more inclusive senses of post-national identity, combined with a strengthened sense of regional identity. And the EU has come to include a broader set of issues. The net upshot has been to complicate the singling out of particular relationships, which can be accorded a special normative status in a federal arrangement. Therefore, the EU is involved in a process of discussing which identities, senses of community and institutional forms that should be privileged in the contractual arrangement. If federalisation is taken to mean the institutionalisation of a set of particular and morally salient relationships, then present-day EU contains many different visions whose relative salience is currently being considered.

The EU enables citizens of the member states to escape from the restrictions of their member states and therefore also weakens the individual identification with member states. The EU however is more clearly supportive of transnational than supranational identities. In other words, despite the onus on European citizenship, the EU has not attached individuals strongly as citizens to the EU. This process is conducive to what Anthony Giddens has termed 'disembedding' (Giddens 1990). It stimulates the emergence of a wider range of self-chosen identities, which are constantly changing. Such identities - in flux and changing - are less conducive to stable relationships that readily lend themselves to institutionalization. Nor can such identities easily be 'harnessed' by elites and support elite-driven programmes of polity-building.

It is noteworthy also that the absence of an agreed-upon principled normative justification should not be construed as meaning that the EU has failed to appeal to values. Its social legitimacy has always been greater than its normative one (Weiler 1996b). I would assert that the EU has appealed in particular to those aspects of the modern identity that Charles Taylor has termed 'affirmation of ordinary life' but also increasingly to the modern individualized identity. This is more and different from the notion of the EU as a utilitarian arrangement, which can be assessed in terms of economic costs and benefits. The EU was based on the need to ensure peaceful relations in Europe, and its founding rationale was the explicit rejection of the honour ethic that some states had subscribed to up until the Second World War and which was seen as an important cause of the war. This is amplified by democratization and decline of hierarchies of meaning and order. The growth and emergence of the welfare state is one manifestation of the salience of 'affirmation of ordinary life' issues.

---

<sup>25</sup> The most recent such manifestation is the *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, which was proclaimed at the Nice Summit in December 2000. Its present status is that of political declaration and its final status is to be decided before 2004. There is much to indicate that it is already more than a political declaration. Cf. Lenaerts and De Smijter 2001.

There is an obvious tendency for the EU to replace the member state in dealing with such and related issues: "(t)hrough mutual recognition and harmonization in the single market, state aid and competition rules, the convergence criteria for economic and monetary union, and the emerging social policy regime, the EU severely restricts the redistributive capacity of domestic welfare states... In addition to redistribution, through the regulation of social, environmental and health risk, EU citizenship, and competences over food safety, culture, tourism, immigration, combating racism and xenophobia, and police and judicial co-operation, the EU is increasingly involved in the allocation of social and political values throughout Europe" (Hix, 1998:42). The issue of the redistributive effects of the EU on the member states is a hotly contested issue. This question notwithstanding there is no doubt that the EU contributes to a comprehensive and as of yet unknown transformation of the member states.

The functionalist approach to integration was to stimulate this kind of interaction. But even this process of interaction may have been driven by deeper motives and convictions than what many functionalists and intergovernmentalists are willing to concede. The point is that Monnet's approach to integration was based on and appealed to those aspects of the modern identity specifically related to 'the affirmation of ordinary life':

It was part of Jean Monnet's genius that he created a new way of talking about what people were doing transnationally, and this vocabulary was remarkably nonstatist. According to Monnet's doctrine, the most mundane facts took on major significance. The smallest acts of everyday life - of production, commerce, and voluntary associations - could lay the groundwork for new ways of organizing relations among countries. While Adam Smith showed how individual self-seeking - without cooperative motivation - could lead to the common good, Monnet argued that self-interested transnational interactions of the most practical kind could transform the interstate system. In this environment, the collection of data (the mundane facts referred to above) became a religious experience. (Caporaso and Keeler 1995: 31-2)

The importance of ordinary life issues in the overall shaping and conduct of contemporary politics suggests that the EU will increasingly become an arena in which such issues are played out. This is not merely a practical matter but is also of theoretical import: what kinds of identities and senses of community can such issues sustain?

One aspect of this transition has been for the EU to, have been converted from a mere supplement to the member states to a more independent rights-granting entity. It is also no surprise that its strongest rights-granting basis is in those areas of human existence that relate to ordinary life, namely in the field of production and social interaction.

This has coincided with the post-war establishment of a body of individual (and group) rights at the international level and which the EU also actively supports.<sup>26</sup> This process appeals to the other aspect of the modern identity that Taylor emphasises, that of an individualised sense of identity. These processes and value changes are conducive to post-national identities and transnational patterns of action, both of which stimulate the development of a wider range of morally salient relationships. Precisely how these will affect the prospects for community development in the EU is less clear.

The ambiguous nature of the contractual arrangement combined with the greatly widened range of relevant actors and relationships and the increased salience of self-chosen identities alert us to the perhaps most fundamental problem currently facing the EU, its lack of a principled normative foundation. There is no doubt that the EU is involved in a continuous process of institutional change with obvious constitutional implications. But this is not akin to say that it will necessarily adopt a federal-type constitution. This point is underlined by the difficulty of obtaining a clear sense of how the contractual arrangement is supported, i.e. what deeper values and normative justifications it can and does appeal to. This makes it possible, as Joseph Weiler does, to assert that there is a constitutional structure in place but that its normative salience is deeply ambiguous: "(t)he condition of Europe on this reading is not, as is often implied, that of constitutionalism without a constitution, but of a constitution without constitutionalism. What Europe needs, therefore, is not a constitution but an ethos and telos to justify, if they can, the constitutional order it has already embraced." (Weiler, 1996:106) This means that the role of federalism to provide this structure with normative salience has been ambiguous, to say the least.

---

<sup>26</sup> For instance, the EU has since 1979 considered the question of accession to the European Convention on Human Rights. (EU:DG1A 1999)

The non-hierarchical legal and constitutional structure has come into place at least partly by the interpretive actions of the ECJ. It is premised on the possibility of a constitution without a state. Further, it may also be premised on a conception of constitution, not foremost as contract, but rather as conversation. As Joseph Weiler has observed, "European constitutionalism must depend on a common-law type rationale, one which draws on and integrates the national constitutional orders, and the constitutional discourse in Europe must be conceived of as a conversation of many actors in a constitutional interpretative community rather than a hierarchical structure with the ECJ at the top." (Weiler, 1996:120) This notion of constitutionalism as a continuous process is akin to Habermas' notion of a modern constitution not as a fixed entity but rather as 'permanent revolution'. With regard to constitutions in established states, Habermas has observed that

today the controversial realization of universalist constitutional principles has become a permanent process that is already under way in ordinary legislation. The debates that precede decisions take place under conditions of a social and politicocultural transformation whose direction, though certainly open to control by direct political intervention, can be indirectly accelerated or inhibited. The constitution has thus lost its static character. Even if the wording of norms has not changed, their interpretations are in flux (Habermas, 1997:61; 1996)

Obviously, the particularly dynamic character of the EU suggests that this notion of constitution as a type of 'permanent revolution' and whose normative foundations would ultimately be based on an ongoing constitutional conversation, is even more pronounced in the EU than in established states.

## **V Conclusion**

The EU is probably the first democratic effort to establish a novel type of polity on the basis of existing states, in the sense that the process is driven by democratic member states and in the sense of propounding democratic values as the proper standards for the project. There are no models or blueprints but a real need for innovation. The federal solution is to provide for a contractual type relationship that ensures the institutionalisation of certain particular relationships. The contemporary global context and also the EU seem to encourage a set of identities and senses of belonging that are less susceptible to polity-formation, in the sense that they are less stable and more inclusive. Polity formation in the contemporary situation, and the EU is certainly no exception, is more dependent on an open process of discourse than was the case before.

The challenge facing the EU is to foster or encourage such discourse. This is not only a matter of encouraging open discussion, but is even more a matter of establishing what integration through deliberation is, and how it can be obtained in the EU.<sup>27</sup> Of vital importance here will be the role of the public sphere or civil society. The challenge to federalism is also theoretical and refers to how important the contractualist component is. It is reasonable to assume, on the basis of the above, that the more important the contractual component of federalism is, the less relevant will federalism be as a device to sort out who the contractual arrangement should be formed around. What this means is that efforts to promote federalism in the EU may foreclose sufficient attention to the normative salience of the range of relevant relationships. This will be the case in particular if the push for federalism continues to be oriented to the development or strengthening of particular institutional features of the EU, without proper regard for the range of morally salient concerns that these must accommodate. Rather than consider particular institutional arrangements, there is a need for more open-ended discourse to clarify which relationships merit particular attention.

Federalism is premised on both a contractual and a conversational component. There is as yet no clear link between the two in the EU. In fact, there is evidence to suggest that the prospects of forging such a link have worsened, as the number of actors, identities, and conceptions of community have expanded. In the EU, there is a contractual arrangement, but whilst it has obvious constitutional features, it has not obtained the status of a normatively sanctioned constitution. The search for reasons has increased the range of actors and solutions, probably even beyond federalism. This means that the process of discourse to obtain proper reasons has to continue. This affects the status of the contractual arrangement

<sup>27</sup> For such an attempt see Eriksen and Fossum (2000).

itself. It can not appeal to a fixed set of prepolitical values and senses of community. Its normative status is therefore very much contingent on the nature and quality of the discourse.

The nature of the morally salient relationships - increasingly post-national and trans-national - also suggests that there is a strong need for an open-ended discourse to clarify and establish which relationships are to be privileged. The question is whether federalism is the solution here. This is a challenge to the political theory of federalism, if such can be said to exist. Is federalism foremost oriented to the protection and promotion of a particular set of relationships or can it accommodate the far widened range of morally salient relationships that abound today? Obviously, if federalism presupposes high fences and uninquisitive neighbours, it is not an appropriate solution for today's and tomorrow's Europe. Conversely, if the federal spirit is foremost based on tolerance, inclusion and respect, then federalism may offer a solution. The next step which would help to provide an answer here, refers to the types of institutional arrangements as well as how institutions are conceived. This is not only a matter of which institutions but also a matter of which theory of institutions, including the role of institutions in identity and community formation. Finally, it is necessary to look at how and how much the actual process of institutionalisation of relationships restricts the choice.

### References

- Archibugi, D., Held, D. and M. Kohler(eds): *Re-imagining Political Community*, Cambridge: Polity Press 1998.
- Beer, S. H.: *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism*, (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University, 1993)
- Beer, S.: "Federalism and the Nation State: What Can be Learned from the American Experience?", in Knop, K. Ostry, S., Simeon, R. and K. Swinton: *Rethinking Federalism*, (Vancouver: UBC Press, 1995), pp.224-249.
- Bellamy, R. and D. Castiglione: "The normative challenge of a European polity: cosmopolitan and communitarian models compared, criticised and combined", in A. Føllesdal and P. Koslowski (eds) *Democracy and the European Union*, Berlin: Springer Verlag, 1998, pp. 254--84,
- Bellamy, R. and D. Castiglione: "Between Cosmopolis and Community: Three Models of Rights and Democracy within the European Union" in Archibugi, D., Held, D. and M. Kohler: *Re-imagining Political Community*, Cambridge: Polity Press 1998b, pp.152-178.
- Benhabib, S. (ed.): *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, (Princeton: Princeton University Press, 1996)
- Blichner, L.C. and L. Sangolt: "The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities", *Governance*, Vol. 7, 3, 1994:284-306.
- Bohman, J. and M. Lutz-Bachmann (eds.): *Perpetual Peace: Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1997.
- Boldt, H.: "Federalism in Germany", in Jarvad, I. (ed.): *The Diversity of Federalism: Two Cases - Germany and Canada*, (Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning, 1994), pp.9-38.
- Burgess, M. and A.-G. Gagnon: *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and future directions*, (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993)
- Cairns, A. C.: *From Interstate to Intrastate Federalism in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Institute Discussion Paper no. 5.
- Cairns, A.C.: *Constitution, Government, and Society in Canada*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1988)
- Cairns, A. C.: *Disruptions: Constitutional Struggles, from the Charter to Meech Lake*, (Toronto: McClelland & Stewart Inc., 1991)
- Cairns, A.: "Constitutional Change and the Three Equalities", in Watts, R.L. and D. M. Brown: *Options for a New Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1991b
- Cairns, A.C.: *Charter versus Federalism*, (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1992)
- Cairns, A.C.: *Reconfigurations: Canadian Citizenship and Constitutional Change*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1995)
- Chambers, S. (1998) "Contract or Conversation" *Theoretical Lessons from the Canadian Constitutional Crisis*, *Politics and Society*, Vol. 26, No. 1, March 1998:143-72

- Caporaso, J. and J.T.S. Keeler: "The European Union and Regional Integration Theory", in C. Rhodes and S. Mazey (eds.), *The State of the European Union: Building a European Polity* Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1995.
- Cass, D.Z.: "The Word that Saves Maastricht...", *Common Market Law Review*, 1992, 29.
- Cohen, J.L. and A. Arato (1995) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Cooke, M. "Authenticity and Autonomy: Taylor, Habermas, and the Politics of Recognition", *Political Theory*, Vol. 25 No. 2, April 1997:258-288.
- Curtin, D.: "The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces", in *Common Market Law Review*, 30, 1993.
- Curtin, D. (1997) *Postnational Democracy: The European Union in Search of a Political Philosophy*, The Hague: Kluwer Law.
- Delanty, G.: *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*, London: MacMillan 1995.
- Delors, J.: "The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate", in *Subsidiarity: The Challenge of Change*, European Institute of Public Administration, 1991.
- Elazar, D.J.: *Kinship and Consent: The Jewish Political Tradition and Its Contemporary Uses*, (Lanham, MD: University Press of America, 1983)
- Elazar, D.J. (ed.): *Federalism as Grand Design: Political Philosophers and the Federal Principle*, (Lanham, MD: University Press of America, 1987)
- Elazar, D.J.: *Exploring Federalism*, (Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press, 1987)
- Eriksen, E.O.: *Den Politiske Orden*, (Bergen: TANO, 1994)
- Eriksen, E.O.: "Politikk og offentlighet: Den demokratiske rettsstat mellom faktisitet og gyldighet", *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 3, 1994:370-395.
- Eriksen, Erik O. and Fossum, John E. eds. 2000. *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?* London: Routledge.
- European Commission DG1A: *A Human Rights Agenda for the EU for the year 2000*, [http://europa.eu.int/comm/dg1a/human\\_rights/sages/00.htm](http://europa.eu.int/comm/dg1a/human_rights/sages/00.htm), 11.09.99
- Fossum, J.E.: "Canada and the European Union: Parallell or Converging Debates?" Working Paper published by the McGill Institute for the Study of Canada, McGill University, Montreal, Canada, July 1997.
- Fossum, J.E. and P. S. Robinson: "A Phoenix Arises: The Social Reconstruction of Europe", *POLICY, Organisation & Society*, 17 Summer 1999:1-22.
- Fossum, J.E.: "Citizenship, Diversity and Pluralism: The Case of the European Union", in Cairns, A.C., Courtney, J.C., MacKinnon, P., Michelmann, H., and D.E. Smith (eds.): *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, McGill-Queen's Press, 1999.
- Friedrich, C.: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London: Pall Mall Press, 1968.
- Føllesdal, A. "Subsidiarity", *Journal of Political Philosophy* 1998, 6, 2: 231--259.
- Føllesdal, A. "Democracy and federalism in the European Union", in A. Føllesdal and P. Koslowski (eds) *Democracy and the European Union*, pp. 231--53, Berlin: Springer Verlag, 1998b.
- Gibbins, R.: "Federal Societies, Institutions, and Politics", in Bakvis, H. and W. H. Chandler: *Federalism and the Role of the State*, (Toronto: University of Toronto Press, 1987)
- Giddens, A.: *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- Gretchmann, K.: "The Subsidiarity Principle: Who is to Do What in an Integrated Europe?", in *Subsidiarity: The Challenge of Change: Proceedings of the Jacques Delors Colloquium* 1991.
- Gutmann, A.(ed.): *Multiculturalism*, (Princeton: Princeton University Press, 1994)
- Habermas, J.: "Struggles for Recognition in Constitutional States", *European Journal of Philosophy*, 1:2, 1993:128-55.
- Habermas, J.: "Om den interne forbindelsen mellom rettsstat og demokrati", in Eriksen, E.O.: *Den Politiske Orden*, (Bergen: TANO, 1994), pp. 190-199.
- Habermas, J. 1996: *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Habermas, J. 1996b: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt: Suhrkamp. (Norwegian translation)
- Habermas, J. 1998: *The Inclusion of the Other*, London: Polity Press.
- Hirst, P.: *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, (Amherst: The University of Massachusetts Press, 1994)



- Hix, S.: "The study of the European Union and the 'new governance' agenda and its rival", *Journal of European Public Policy*, 5:1 March 1998:38-65.
- Honneth, A.: *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*, (Cambridge: Polity Press, 1995)
- Honneth, A.: *The Fragmented World of the Social: Essays in Social and Political Philosophy*, (Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1995a)
- Hueglin, T.: "Johannes Althusius: Medieval Constitutionalist or Modern Federalist", in Elazar, D. J. (ed.): *Federalism as Grand Design: Political Philosophers and the Federal Principle*, (Lanham, MD: University Press of America, 1987), pp.15-48.
- Ingram, A. 1996. 'Constitutional Patriotism' in *Philosophy and Social Criticism*, Vol. 22 No 6, pp. 1-18
- Jeffery, C. and P. Savigear (eds.): *German Federalism Today*, (New York: St. Martin's Press, 1991)
- Kaldor, M.: "European Institutions, Nation-States and Nationalism", in Archibugi, D. and D. Held: *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order* Cambridge: Polity Press, 1995, 68-95.
- Koopmans, T.: "Federalism: The Wrong Debate", guest editorial, *Common Market Law Review*, 29, 1992.
- Krasner, S.: "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, Vol.21, no.1, 1988.
- Kuhnhardt, L.: "Federalism and Subsidiarity", *Telos*, Spring 1992:77-86.
- Kymlicka, W.: *Multicultural Citizenship*, (Oxford: Oxford University Press, 1995)
- Laffan, B.: "The Politics of Identity and Political Order in Europe", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No.1, March 1996:81-100.
- Laffan, B.: "The Intergovernmental Conference and the Challenge of Governance in the European Union", Paper presented to the first European Community Studies Association Conference, Canada, Brock University, Ontario, Canada, May 1996
- Lane, J.E. 1996. *Constitutions and Political Theory*, Manchester and New York, Manchester University Press
- LaSelva, S.V.: *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1996).
- Lenearts, K. and E.E. De Smijter 2001. "A "Bill of Rights" for the European Union", *Common Market Law Review* 38:273-300.
- Linklater, A. (1996) "Citizenship and sovereignty in the post-westphalian state", *European Journal of International Relations* 2, 1: 77--103.
- MacCormick, N.: "Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State", in Bellamy, R. and D. Castiglione (eds.): *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Oxford: Blackwell 1996:141-155.
- March, J.G. and J.P. Olsen: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, (New York: Free Press, 1989)
- March, J.G. and J.P. Olsen: *Democratic Governance*, (New York. Free Press, 1995)
- March, J.G. and J.P. Olsen: "The Institutional Dynamics of International Political Orders", in *International Organization* 1998, 52 (4):943-69.
- Marks, G., Scharpf, F.W., Schmitter, P.C., and W. Streeck: *Governance in the European Union*, (London: SAGE, 1996)
- Olsen, J.P.: "Europeisering av nasjonalstaten", ARENA Working Paper No. 1, 1994
- Olsen, J.P.: "Europeanization and Nation-State Dynamics", ARENA Working Paper No. 9, March 1995.
- Olsen, J.P.: "European Challenges of the Nation State", Paper presented at the ARENA Annual Seminar, Hankø Fjordhotel, August 25-27, 1995
- Powell, W.W. and P. J. DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Chicago University Press, 1991.
- Preuss, U. 1996. "Prospects of a Constitution for Europe", *Constellations*, Vol. 3, No. 2, pp.209-24.
- Preuss, U. 1996a "Two Challenges to European Citizenship", in Bellamy, R. and D. Castiglione, *Constitutionalism in Transition*, Cambridge. Blackwell, 1996, pp.122-140,

- Rokkan, S.: "Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe", in Tilly, C.: (ed.): *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975), pp.562-600.
- Sbragia, A. (ed.): *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992)
- Sbragia, A.: "The European Community: A Balancing Act", *Publius: The Journal of Federalism*, 23, Summer 1993:23-38.
- Scharpf, F.: "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, 66, Autumn 1988:239-78.
- Schmitter, P.: "Representation and the Future Euro-polity", *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, III, 3, 1992:379-405.
- Schmitter, P.: "If the Nation-State Were to Wither Away in Europe, What Might Replace It", ARENA Working Paper, No. 11, April 1995
- Schmitter, Ph. C. 1996 "Is it really possible to democratize the Euro-Polity?", in Føllesdal, A. and P. Koslowsky (eds.). *Democracy and the European Union*. Heidelberg: Springer
- Scharpf, F.: "Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 1:2, Autumn 1994:219-242.
- Scott, W. R.: *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: SAGE, 1995.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. N.Y.: Harper and Row
- Smiley, D. and R. Watts: *Intrastate Federalism in Canada*, (Toronto: University of Toronto Press, 1985)
- Soysal, Y. (1994) *Limits of Citizenship -- Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Taylor, C.: *The malaise of modernity*, (Concord, Ont.: Anansi Press, 1991)
- Taylor, C.: *Reconciling the solitudes: essays on Canadian federalism and nationalism*, (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993)
- Taylor, C.: "The Politics of Recognition", in Gutmann, A.: (ed.) *Multiculturalism*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994)
- Taylor, C.: *Identitet, frihet och gemenskap: Politisk-filosofiska texter i urval av Harald Grimen*, (Gøteborg: Daidalos, 1995)
- Taylor, C.: *Philosophical Arguments*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995)
- Teasdale, A.: "Subsidiarity in Post-Maastricht Europe", in *The Political Quarterly*, 1993.
- Tilly, C.: (ed.): *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975)
- Tilly, C.: *From Mobilization to Revolution*, (New York: Random House, 1978) Archibugi, D., Held, D. and M. Kohler (eds.): *Re-imagining Political Community*, Cambridge: Polity Press 1998.
- Toth, A.G.: "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", in *Common Market Law Review*, 1992, 29.
- Wallace, H. (1993) "Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC", in S. Garcia (ed.) *European Identity and the Search for Legitimacy*, pp. 95--105, London: Pinter.
- Weiler, J.: "Journal to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, December 1993:417-446.
- Weiler, J.: "Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision", in *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3, November 1995:219-58.
- Weiler, J.: "European Neo-constitutionalism", in Bellamy, R. and D. Castiglione (eds.): *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Cambridge: Blackwell, 1996, 105-121.
- Weiler, J.: "Legitimation and Democracy of Union Governance: The 1996 International Agenda and Beyond", ARENA Working Paper, 22, 1996b.
- Weiler, J.: "The Reformation of European Constitutionalism", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No. 1, March 1997:97-131.
- Weiler, J.: (1999a) *The Constitution of Europe, "Do the New Clothes Have an Emperor"?* and other Essays on European Integration, London: Cambridge University Press.
- Wheare, K.C.: *Federal Government*, London: Oxford University Press, Third Edition, 1956.

- Whitaker, R.: A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community, (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1992)
- Young, I.: Justice and the Politics of Difference, (Princeton: Princeton University Press, 1990)
- Østerud, Ø.: Hva er nasjonalisme?, (Oslo: Universitetsforlaget, 1994)

**Noralv Veggeland**  
**Fra "Government" til "Governance" i den nye europeiske regionalismen:**  
**Nasjonsbygging med demokratisk underskudd?**

**Den nye regionalismen og nettverkssamfunnet.**

Den nye regionalismen, som har utviklet seg siden 1980-årene i Europa, bygger på tankegods som inneholder; (1) den historisk-empiriske påstand at "regionen" er blitt "smeltedigelen" som stater økonomisk utvikling hviler på; og (2) den normative bias at "regionen" bør settes i sentrum for økonomisk politikk (Veggeland 2000). Dette relaterer seg til to oppfatninger av regionalisering som impliseres av suffikset "isme", nemlig på den ene siden en prosess eller et resultat, og en normativ doktrine som et annet aspekt (Lovering 1999). Regionalisering opptrer videre som et institusjonelt byggeprosjekt internt i stater, eller som et prosjekt som gjennomføres mellom stater, av typen europeisk integrasjon og bygging av den europeiske unionen (Mittelman 1996, Keating 1998, Veggeland 2000).

Globaliseringens utviklingslogikk på dette feltet kan sammenfattes i fem punkter:

- "Nasjonal utvikling" er avhengig av økonomisk konkurransevne, og stadig mer gjelder også dette for offentlig sektor med sine politiske og tjenesteytende institusjoner.
- "Regionen" på ulike geografiske nivå er selve basis i den nye internasjonaliserte økonomien.
- Regionalpolitisk styrke basert på institusjonell integrasjon og institusjonell tetthet, av A. Amin and N. Thrift (1995) betegnet "institutional thickness", er en forutsetning for konkurransevne.
- Demokratisk styrke skapes gjennom folkevalgte organ i samhandling og partnerskap med flest mulig offentlige og private aktører med sikte på institusjonell tetthet.
- Det nye demokratiet baserer seg på politisk og juridisk forpliktende avtaler og flernivåstyring (multi-level-governance) framkommet gjennom forhandlinger, mer enn på tradisjonell parlamentarisk statsskikk.

Utviklingslogikken til den nye regionalismen som prosess er nøye knyttet til de transformasjonene som betegnes som en overgang fra "fordisme" til "post-fordisme" (Amin (ed) 1994). Tesen er denne: I forlengelsen av den vedvarende internasjonale konjunkturkrisen på 1970-tallet, og med endrete konkurransevilkår som følge av globaliserte markeder og kapitaltransaksjoner, responderte bedriftene med geografisk oppsplitting av produksjonen og fleksibel spesialisering. Dette som et middel til å oppnå konkurransevne i et fragmentert marked med sviktende etterspørsel etter masseprodukter (Piore & Sabel 1984). Statene deregulerte sine markeder, og EU institusjonaliserte sitt indre marked med de frie bevegelser av produksjonsfaktorene fra 1988-1993.

Dette signaliserte gjenkomsten av "regionen", fordi systemet med fleksibel spesialisering medførte spatiale "clusters", lokalisert som spesialiserte produksjonsklynger og integrerte nettverk på regionalt nivå. Dette ble til tesen om at nasjonalstaten var "for liten til å kunne hankes med kapitalismen som et globalt system", og "for stor til å kunne respondere i forhold til de hurtige økonomiske strukturendringene på lokalt nivå" som følge av bedriftenes fleksible spesialisering. På europeisk nivå representerte dette en begrunnelse og legitimitet for "institusjonelle fortetninger" som EU-systemet, med overnasjonal reguleringsmakt. På lokalt nivå fikk nødvendigheten av tilsvarende oppbygging av "regionale institusjonelle fortetninger" sin begrunnelse. Det betydelige omfanget av regionale offentlige og private partnerskap er en del av denne utviklingen mot slike institusjonelle fortetninger. Formålet var å gjøre nivåene i

stand til å fremme utvikling og regional konkurransevne, gjennom reorganisering og regionalisering av makt og styringsmekanismer (Keating 1998).

I 1991 introduserte Maastricht-traktaten derfor det såkalte "subsidiaritetsprinsippet" eller "nærhetsprinsippet" som et "Leitbild" for politisk rolledeling mellom nivåene. I prinsippet låg det et implisitt krav til nasjonalstaten om devolusjon av beslutningsmyndighet både oppover og nedover i EU-systemet. Denne devolusjonen baserer seg prinsipielt på omfattende forhandlinger som resulterer i politisk og/eller juridisk bindende avtaler. Det skjer en overføring av forhandlet suverenitet (pooled sovereignty) (Føllesdal 1999). Hittil har en slik overføring skjedd først og fremst til det overnasjonale EU gjennom en rekke traktater, fra Roma-traktaten av 1957 til Nice-traktaten av 2000. Men også til nasjonale regioner skjer dette, både etter den franske modellen om "contrat de plan" mellom nivåene, og ved inngåelse av ulike typer partnerskap (Gidlund (red) 1993, Baldersheim (red) 1998, Veggeland 2000). Politikk og planlegging rettsliggjøres. Straks en avtale eller traktat er inngått blir dette selve styringsgrunnlaget, og fordi dette grunnlaget er avtalebasert, krever det juridiske fortolkninger og domsavgjørelser ved konflikter. Rettsinstanser involveres helt fra EF-domstolen til ulike overvåkingsorganer som ESA og nasjonale domstoler. I tillegg kommer en rekke kontrollorgan og tilsyn av ulik slag. Paradoksalt nok styrkes den politiske makten slik gjennom institusjonelle fortetninger på de ulike nivåene, men samtidig skapes det et demokratisk underskudd i betydning av mindre handlingsrom og makt til parlamentene.

De samfunnsformasjoner som slik utvikler seg relateres gjerne til "the rise of the network society" (Castells 1996). Et nettverk har mange knutepunkter, og makten kan slik synes å bli anonymisert og fragmentert (Jessop 2000). Dette er i og for seg riktig og representerer et problem i det postnasjonale utviklingen. Men likevel er det slik at det alltid vil være noen som har en overordnet regi på nettverkets utforming. I den internasjonale markedsøkonomien er makten til de multinasjonale selskapene klarlagt. Om makten bak regien av den internasjonale nye regionalismen og institusjonelle integrasjonen er politisk teori mer tvetydig. Men en betydelig faglitteratur fokuserer på den rekke av "hollowing out"-prosesser globaliseringen har påført nasjonalstaten i form av markedsinntrengning og suverenitetstap, og trekker den slutningen at nasjonalstaten er den tapende part i nettverksamfunnet (Amin (ed) 1994, Soros 1999).

Imidlertid kan det argumenteres for at nasjonalstaten slett ikke har gitt fra seg regien i utformingen av nettverkene og institusjonene, i særdeleshet ikke i EU-systemet. Europeisk integrasjon kan tvert i mot ses på som en nye form for nasjonsbygging. Som vi skal se tar argumentasjonen for dette utgangspunkt i to forhold: (1) Tap av tradisjonell suverenitet gjenvinnes gjennom flernivåstyring og institusjonell tetthet. (2) Nasjonalstaten er fremdeles den konstituerende sentralmakten med regissørens innflytelse.

### **Fra nasjonsbygging til flernivåstyring.**

Tradisjonell nasjonsbygging i Europa er blitt beskrevet som en utvikling bestående av fire faser (Rokkan og Urwin 1983) :

(1) Nasjonalstatens konstituering begynte med geografisk grensetrekking og territoriell konsolidering gjennom etablering av en sentral statsmakt. Statsmaktens viktigste institusjoner var grunnloven, det militære apparatet, forvaltningsinstitusjonene og statsmonopolene innen infrastrukturell tjenesteyting, med prefektstyring av regionene. (2) Neste fase bestod av kulturell standardisering. Ulike kulturelle, etniske, religiøse og språklige grupper ble tvunget, med eller mot sin vilje, inn i et nasjonalt fellesskap. Nasjonalisme og en nasjonal offentlighet ble skapt gjennom å utvikle et felles standardspråk, felles historie og myter, felles symboler og en enhetsskole. Slik ble enhetsstatene bygget. I de land hvor motstanden mot den kulturelle standardiseringen var for stor ble resultatet føderale statsordninger, som derfor ble ansett som en form for ufullstendig nasjonsbygging. (3) Den kulturelle standardiseringens formål var å skape et enhetlig folk (demos). Dette "demos" var selve grunnlaget for den tredje fasen som bestod av omfattende demokratiseringsprosesser. Sentrale elementer i disse prosessene var frie valg, utbygging av et regelstyrt byråkrati i webersk forstand, organisasjonsrett til alle og utviklingen av rettighetssamfunnet generelt. (4) Siste fase bestod

av institusjonalisering av mekanismer for fordeling og omfordeling mellom sosiale grupper og mellom regioner. Kort sagt: Utviklingen av den moderne velferdsstaten i keynesiansk forstand ble den tradisjonelle nasjonalstatens høydepunkt i Europa. – Men veien fram dit hadde vært to århundrer preget av brutale og ødeleggende kriger med sikte på utvidelse av nasjonale territorier og hevdelse av nasjonal storhet.

Globaliseringen de siste ti-årene fram mot tusenårsskiftet satte i gang endringsprosesser i nasjonsbyggingen. Internasjonalisering, europeisk integrasjon og deregulering av markeder medførte territoriell dekonsolidering. De nasjonale enhetskulturene ble fragmentert gjennom postmodernistiske strømninger, historiske kulturers gjenkomst og en kommersialisert offentlighet. Det ble snakket om globalisme fordi kulturene ble globale og lokale på samme tid. De politiske styringssystemene ble nettverksbaserte, preget av forhandlinger mellom mange aktører. Institusjonell tetthet ble skapt gjennom private og offentlige partnerskap, flernivåsamspill og integrasjon av infrastruktur mellom stater. Mekanismer for omfordeling ble avløst av mekanismer for heving av konkurranseevne. Mekanismene gjenkjennes i EU-systemet som deregulering, konkurranseutsetting, privatisering og "new public management", tilpasset et nytt system med reregulering og flernivåstyring. Eller "multi-level-governance" som er blitt et faglig begrep som bedre uttrykker et prinsipp vi skal se nærmere på.

### **"Multi-level-governance".**

"Multi-level-governance" betyr delt suverenitet mellom ulike territoriale nivåer. William Wallace (1998) hevder derfor i sin artikkel "Government without statehood" at det ikke er noen prinsipielt skille mellom denne styringsformen og hva som preger en føderal statsordning, når konteksten er europeisk integrasjon. Skillet er bare av akademisk betydning, sier han. Det kan imidlertid argumenteres mot en slik oppfatning.

Hva er så motargumentenes innhold? De tar sitt utgangspunkt i to forhold:

(1) Styring på grunnlag av en føderal statsordning er konstitusjonell, dvs. forfatningen er grunnlovsfestet. (2) Forfatningen bygger på folkestyre, på "government"-institusjoner opprettet på de ulike nivåene. Det vil si statsstyringen skjer med legitimitet fra beslutninger tatt i folkevalgte forsamlinger. Vi har å gjøre med et liberalt og konstitusjonelt demokrati, og danner i tråd med tradisjonen den tyske posisjonen i forhold til framtidig utvikling av et føderalt Europa.

Dette må forstås vis-à-vis flernivåstyring, eller altså "multi-level-governance", som er basert på forhandlinger og konsensus mellom nivåene, og hvor styringsgrunnlaget er nedfelt i traktater, avtaler og konvensjoner, dvs. kontraktfestet. Dette utgjør den franske posisjonen i forhold til framtidig utvikling av EU-institusjonene etter deres etablerte modell om "contrat de plan" og "contrat de governance" for maktdeling og regionalisering. Vi har å gjøre med hva som kalles avtalestyring uttrykt ved begrepet "governance". Det betyr offentlig styring med legitimitet fra juridisk bindende avtaler framkommet gjennom forhandlinger i et multiaktør system. Det skapes institusjonell tetthet på de ulike nivåene, og makten til nivåene er basert på "forhandlet suverenitet" (Gidlund (red) 1993, Veggeland 2000). Det skjer en rettsliggjøring av politikken. For straks en avtale er inngått eller en traktat er ratifisert etter forutgående politiske prosesser, overtar rettsapparatet som fortolkende og besluttende instans, ikke parlamentene..

Men "governance" er et komplekst begrep fordi det knytter an til det globale nettverkssamfunnet, internasjonalisering og "new public management" (Jessop 2000). På norsk grunn kjenner vi begrepet allerede fra 1970-tallet, da det ble introdusert av Maktutredningen fra den gang under andre betegnelser. Institusjonell "forhandlingsøkonomi" og "blandingsadministrasjon" var betegnelser som ble brukt, med referanse til bestiller-tilbyder-relasjoner og offentlige og private partnerskap (Hernes 1978). Det ble antydnet et paradigmeskifte når det gjaldt offentlig styring.

I internasjonal litteratur finnes det en omfattende debatt om forholdet mellom "government" og "governance" (Jessop 1994, Wallace & Wallace 1998). Den prinsipielle forskjellen mellom

styringsformene er klar nok, men kompleksiteten til begrepet "governance" skaper uklarhet når det gjelder forfatningsmessige implikasjoner. Michael Keating (1998) sier det slik: "Perhaps all we can say, rather negatively, is that governance is what exists when government is weak and fragmented". Derfor blir en klar implikasjon at institusjonell "governance" uttrykker et demokratisk underskudd: Avtalemakt mot parlamentarisk makt.

I den kritiske debatten blir gjerne "the democratic deficit" knyttet til organiseringen av EU-institusjonene. Men siden vi her taler om "multi-level-governance", er det klart at det demokratiske underskuddet i like stor grad er en del av det nasjonale systemet. Avtaleverkenes økende internasjonale og nasjonale omfang betyr regulerings- og partnerskapsordninger som forutsetter legal overvåking heller enn politisk overvåking. (EUs rettsakter skrives inn i norsk rett som følge av EØS-avtalen, uavhengig av hva Stortinget eller kommunestyret måtte mene). Systemet med flernivåstyring basert på "governance" har endret nasjonsbyggingens karakter.

### **Nasjonalstatens konsolidering av institusjonell makt.**

To modeller for nivåsamspill i europeisk integrasjon har vært gjenstand for studier:

Den første modellen som har stor relevans for enhetsstater som Norge blir gjerne karakterisert som et tonivåsamspill. Modellen ble opprinnelig formulert av Ernst Haas (1968), men ble videreutviklet av Robert Putnam (1993). Denne modellen er sentrert om den nasjonale stats dominans utviklet gjennom perioden med tradisjonell nasjonsbygging. Den bygger på antakelsen om at statsmakten har en rolle som "portvokter" (gatekeeper) mellom nasjonale og regionale interesser.

Den alternative modellen blir karakterisert som et flernivåsamspill, som altså er konstituert på juridisk bindende avtaler (Gidlund 2000). Denne modellen bygger på at globalisering og europeisk integrasjon har transformert nasjonalstaten og dens suverenitet, og at det skjer en endring fra et statssentrert styringssystem (government) til et system basert på flernivåstyring og partnerskap, dvs. multiaktør styring (governance). Integrasjon betyr at monopolet til de statlige myndighetene er blitt brutt på en rekke politikkområder som økonomi, miljø, sosiale rettigheter, planlegging. William Wallace (1998:452) beskriver fenomenet som "the declining centrality of the nation state". De regionale nivåene både over og under nasjonalstaten overtar funksjoner i den nye regionalismen; det skjer en rolledeling som i forhold til makt nedfelles som forhandlet eller omforent suverenitet.

Men det interessante spørsmålet er hvordan denne rolledelingen ytrer seg i det flernivåsamspillet som preger EU-systemet?

EU-nivået er av medlemslandene gjennom forhandlinger og konsensus gitt en overnasjonal status. Men denne overnasjonale rollen er sterkt begrenset og først og fremst knyttet til reguleringsmakt. Giandomenico Majone (1997) påviser i sin kjente artikkel "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance", at EU har utviklet seg til nettopp en slik reguleringsstat. Fritz Scharpf (1999) detaljerer denne rollen ved å spesifisere tre områder som mål for de juridisk og politisk bindende reguleringene. Det dreier seg om en reguleringsrolle som kjennetegnes ved:

1. "Market – making" – reguleringer.
2. "Market – correcting" – reguleringer.
3. "Rights – making" – reguleringer.

De har altså som formål å tilrettelegge for markedskonkurransen, fjerne markedsimperfeksjoner og sikre sosiale og demokratiske rettigheter i EU-området. Men det er nasjonalstatene som er de konstituerende aktørene ved den devolusjonen av forhandlet suverenitet som har funnet sted.

I EU-systemet skjer det samtidig en devolusjon av forhandlet suverenitet fra den nasjonale staten til undernasjonale nivå, til regionene. Men denne devolusjonen er knyttet til utviklerrollen og regionen som utviklingsaktør. Dette skjer, som før nevnt, fordi "regionen" er blitt "smeltedigelen" som staters økonomiske utvikling hviler på, koplet til den normative bias at "regionen" bør settes i sentrum for økonomisk politikk. Regional forvaltning reorganiseres, institusjonell tetthet og partnerskapsordninger etableres på dette nivået. Dette er en konsekvens av EUs indre marked, og siktemålet er effektivisering og høyning av konkurranseevne i en globalisert og liberalisert markedsøkonomi. En sterk utviklerrolle på dette nivået, er blitt en forutsetning for nasjonalstaten til å hevde seg i et system med konkurrerende regioner (Veggeland 2000a). Fremdeles er det nasjonalstaten som er den konstituerende aktøren.

Følgende skjema kan settes opp som viser rolledelingen mellom nivåene i det europeiske "multi-level-governance" systemet:

Legalitets- mekanism.	Regulerings- mekanismer	Konstituerende mekanismer	Utviklings- mekanismer
Politisk rolle	Regulerings- makt	Forhandlings makt	Utviklings- makt
Sterkt	EU/EØS	Stat	Region/by
MediumStat	Stat	Region/by	Stat
Svakt	Region/by	EU/EØS	EU/EØS

Som skjemaet viser, består "the centrality of the nation state" i dens dominerende rolle med forhandlingsmakt og en rekke legale konstituerende mekanismer. I dette perspektivet, og for nasjonalstaten, må EUs reguleringsmekanismer og regionenes utviklingsmekanismer først og fremst ses på som instrumenter for territoriell konsolidering, instrumenter som globaliseringens utfordringer har generert fram. Nasjonalstaten har slett ikke gitt seg i utformingen av et integrert Europa med institusjonelle fortetninger og ulike roller på flere nivåer. Når William Wallace påstår "the declining centrality of the nation state" henger dette åpenbart sammen med den avtakende politiske betydningen av parlamentariske beslutninger – av "government" institusjonene og det etterfølgende demokratiske underskuddet. Foruten at internasjonal konkurranse har medført generell avvikling av tradisjonelle statlige monopoler innen infrastrukturell tjenesteyting, organisatorisk omdannelse til foretak og børnotering.

### En tentativ konklusjon:

Nasjonalstatens konsolidering av institusjonell makt i den europeiske integrasjonen, er knyttet til dens konstituerende rolle og regissørfunksjon. Den dominerende politiske kanalen er forhandlinger i et multiaktør system, eller gjennom hva Fritz Scharpf (1999) kaller "Politikverflechtung". Styringsgrunnlaget er omfattende politisk og juridisk bindende avtaleverk, traktater og kontrakter. Det skjer en rettsliggjøring av politikken. I kjølvannet følger et svekket folkestyre som feilaktig forveksles med avtakende betydning av nasjonalstatens rolle og en avsluttet nasjonsbygging. I EU-systemet representerer derfor ikke et styrket EF-parlament en endelig institusjonell løsning på det mye omtalte "democratic deficit".

Kanskje kan det sies slik: Nasjonsbyggingen har endret seg fra "government"-bygging til flernivå "governance"-bygging, en transformasjon som forskningen i større grad bør sette fokus på.



## Referanser.

- Amin, A. (ed.) (1996): *Post-Fordism*. Blackwell. Oxford (UK) & Cambridge (US).
- Amin, A. og Thrift, N. (1995): "Globalization, institutional 'thickness' and the local economy". I Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. and Madani-Pour, A. (eds): *Managing Cities*, s. 91-108. John Wiley, Chichester.
- Baldersheim, H. (1998): "Slik blir fylkeskommunen fornya: Fylkeskommunane i 'Regionanes Europa'." I: Baldersheim, H. (red.) *Kan fylkeskommunen fornyast*. Samlaget. Oslo.
- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society*. Blackwell. Malden MA.
- Føllesdal, A. (1999): "Suverenitet – utydelig og uunngåelig". I: Claes og Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Fagbokforlaget. Bergen
- Gidlund, J. (red.) (1993): *Den nya Politiska Konserten*. Liber-Hermods. Malmö
- Gidlund, J. (1993): "Politikens fundament". I: Gidlund (red.) 1993.
- Gidlund, J. (2000): "Nordic Bifurcation in Post-Wall Europe". I Gidlund & Jerneck (eds): *Local and Regional Governance in Europe*. Edward Elgar. London.
- Haas, E. B. (1968): *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-57*. Stanford University Press. Stanford.
- Hernes, G. (1978): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Jessop, B. (1994): "Post-Fordism and the state". I: Amin (ed.) 1994
- Jessop, B. (2000): *Globalisering og interaktiv styring*. Roskilde Universitetsforlag. Roskilde
- Keating, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe*. London:Edward Elgar.
- Lovering, J. (1999): *Theory led by policy: the inadequacies of the "New Regionalism"*. *Int. J. Urban & Reg. Res* 23, 379-95.
- Majone, G. (1997): "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Government". I: *Journal of Public Policy*, vol. 17. No. 2: 139–169
- Mittelman, J. H. (1996): "Rethinking the 'The New Regionalism' in The Context of Globalization", *Global Governance*, 2 (2), 189–213
- Piore, M. and Sabel, C. (1984): *The Second Industrial Devide*. New York: Basic Books.
- Putnam, R. D. (1993): *Civic Traditions in Mordern Italy*. Princeton University Press. Princeton
- Rokkan, S. and Urwin, D.W. (1983): *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. Sage. London.
- Scharpf, F. (1999): *Governing in Europa. Effective and democratic?* Oxford University Press. Oxford – New York
- Soros, G. (1999): *Den globale kapitalisme i krise*. Pax forlag. Oslo
- Veggeland, N. (2000): *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Veggeland, N. (2000a): "Nation-Building, Region-Building and Modes of Democratic Governance in Europe". I *Nordisk Samhällsgeografisk Tidsskrift*. Nr. 31/2000.
- Wallace, H. & Wallace, W. (1998): *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press. Oxford
- Wallace, W. (1998): "Government without statehood". I: Wallace & Wallace 1998

**Hans Otto Frøland**  
**Integrasjon og historie**  
**Historieforskningen om den vesteuropeiske integrasjonsprosessen i 1950-årene**

Den engelske statsviteren William Wallace minnet i 1990 om integrasjonsbegrepets mangetydighet: "'Integration' is as imprecise term as 'interdependence', 'sovereignty' and 'state'; and is widely used - and misused by politicians and political scientists, economists, sociologists and lawyers. Each of these professional groups focuses its arguments round different aspects of the phenomenon 'integration'"<sup>28</sup> 'Integrasjon' er nemlig et homonym.<sup>29</sup> Også betegnelsen 'vesteuropeisk integrasjon' som historisk prosess brukes i mange meninger. Men selv om den vesteuropeiske integrasjonsprosessen avgrenses på ulikt vis, har prosessen en kjerne.<sup>30</sup> Denne består i at noen vesteuropeiske nasjonalstater har etablert felles institusjoner som siktet mot og etter hvert fikk politiske og rettslige kompetanser over enkeltstatene.<sup>31</sup> Kjernen i den vesteuropeiske integrasjonsprosessen er således politisk - at overnasjonalt samarbeid erstattet mellomstatlig samarbeid. Før Paris-traktaten av 1951 om Kull- og stålunionen ble ratifisert, var dette ukjent i folkeretten. Vi snakker således om en historisk prosess hvor Kull- og stålunionen (1952) og senere EEC og Euratom (1958) var kjerneinstitusjoner. I 1967 ble disse slått sammen til Det Europeiske Fellesskapet (EF). Deltakelse i Fellesskapet fortonet seg så attraktivt at det ved flere anledninger tok opp nye medlemmer. De overnasjonale fellesskapsinstitusjonenes kompetanseområder ble etterhvert også utvidet. Fra 1992 ble Fellesskapet omdøpt til Den Europeiske Union (EU).

Det er altså ikke den funksjonelle integrasjonen - nedbyggingen av hindre for bevegelse og transaksjoner over nasjonalstatenes grenser - som definerer kjernen i integrasjonsprosessen. Derimot kan slik funksjonell integrasjon bidra til å forklare nasjonalstatenes beslutninger om å avstå suverenitet. Allerede før integrasjonsprosessen startet hadde statsvitenskapen en normativ teori for å fremme integrasjon. Den sa at funksjonell integrasjon ville gi politisk integrasjon: "Form follows function".<sup>32</sup> USA la teorien til grunn da Marshall planen i 1948 ga initialstøtte til funksjonell integrasjon i Vest-Europa. Studiet av internasjonale relasjoner innenfor statsvitenskapen er også det fagområde som har beskjeftiget seg mest med teoribygging om fenomenet. Teoribyggingen har alltid hatt følgende spørsmål som utgangspunkt: Hvorfor i alle dager har konsoliderte nasjonalstater i Vesteuropa, som to ganger tidligere i århundret hadde deltatt verdenskriger for å hevde sin nasjonale suverenitet, frivillig villet avstå politisk suverenitet til dette Fellesskapet? Og avledet fra dette; hvorfor har stadig flere stater ønsket å delta i et samarbeid som var eller ville komme til å bli overnasjonalt?

Nylig drøftet den tyske statsviteren Wolfgang Merkel de store og dominerende statsvitenskapelige teoriene om den politiske integrasjonsprosessen - 'føderalismen', 'neofunksjonalismen' og 'intergovernmentalismen'. 'Føderalismen' vektlegger betydningen av konføderale samarbeidsinstitusjoner og politikere med demokratisk-føderative visjoner.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> William Wallace, Introduction, i William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London 1990 s. 53.

<sup>29</sup> Henry Teune, Integration, i Giovanni Sartori (ed.), *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, London 1984 ss. 235 - 264.

<sup>30</sup> Jf. Alan Milwards begrep "core institutions", Alan S. Milward, "Allegiance. The Past and the Future", *Journal of European Integration History* Vol.1, No. 1, 1995 ss. 7 - 19.

<sup>31</sup> Guido Thiemeyer, "Supranationalität als Novum der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre", *Journal of European Integration History* Vol. 4, No. 2, 1998 ss. 5 - 21. For en begrephistorisk utlegning av relevante begreper, jf. Bund (Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat), i Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hrsgg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1972 ss. 582 - 671.

<sup>32</sup> David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago 1943, jf. også D. Mitrany, *The Progress of International Government*, London 1933.

<sup>33</sup> Jf. Carl J. Friedrich, *Europe as an emerging Nation*, New York 1969. Merkels behandling av føderalismen, skrevet i 1996, er imidlertid noe misvisende fordi han utelater nyere forsøk på å tolke

Altiero Spinelli kan regnes som denne teoriens mest framtrede 'praktiker'.<sup>34</sup> 'Neofunksjonalismen' vektlegger betydningen av funksjonell integrasjon, 'spill-over' effekter og diffusjonseffekter av internasjonalt ekspertbyråkrati.<sup>35</sup> Den mest framtrede 'praktiker' av teorien var Jean Monnet.<sup>36</sup> 'Intergovernmentalismen' vektlegger de nasjonale interessene, nasjonale interessegrupper og regjeringenes nyttemaksimerende forhandlingskalkyler.<sup>37</sup> Den utvilsomt mest framtrede 'praktiker' av denne teorien var naturligvis Charles de Gaulle.<sup>38</sup> Merkel finner "teorioverskudd" hos de to første teoriene og "teoriunderskudd" i den siste. De to første tålte ikke 1960-tallets test da Frankrikes president de Gaulle stoppet integrasjonsprosessen. Den siste er ifølge Merkel mangelfull selv om den tåler konfrontasjon med 1960-tallets beviser.<sup>39</sup> Merkel bakte derfor sin dom inn i tittelen: "Die Europäische Integration und das Elend der Theorie".<sup>40</sup> Uten å si det eksplisitt argumenterte han for at slike omfattende teorier måtte la seg informere mer av historien: "Zumindest bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt erwies sich die Komplexität der europäischen Integrationsentwicklung als ganz offensichtlich zu sperrig, um mit einer sparsam-eleganten Theorie auf den Begriff gebracht werden zu können"<sup>41</sup> Det er ikke vanskelig å si seg enig. Historieforskningen har i langt større grad enn statsvitenskapen vist kompleksiteten i integrasjonsprosessen. Historikeren Alan S. Milward har derfor hevdet, kanskje unødvendig polemisk, at "Much of the theorizing about interdependence and integration tends to be a piquant but watery soup through which the historian hunts in vain for solid scraps of nutriment."<sup>42</sup>

Dette bidraget tar for seg historien om historieforskningen om integrasjonsprosessen. Selv om de fleste (ikke alle) integrasjonshistorikere har vært motvillige til å formulere generaliserende teorier, kan vi likevel identifisere noen store fortolkningsrammer som de fleste, eksplisitt eller implisitt, har plassert seg innenfor når de har etablert sine historiske teorier. Formålet er å drøfte de tre dominerende fortolkningsrammene som historikerne har anlagt på 1950- og 60-årenes integrasjonsprosess. Som vi skal se nedenfor, er dette den tidsperioden som den arkivbaserte historieforskningen har dekket fram til nå. Men først skal jeg vise kort hvordan integrasjonshistorien ble institusjonalisert som eget forskningsområde. Til slutt drøfter jeg hvordan en av fortolkningsrammene, 'nasjonale sosioøkonomiske interesser', forstås

---

integrasjonsprosessen innenfor føderalismemodellen, jf. Michael Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London 2000.

34 Jf. Altiero Spinelli, *Manifeste des Fédéralistes Européennes*, Paris 1957.

35 Jf. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958; E.B. Haas, *Beyond the Nation state. Functionalism and International Integration*, Stanford 1964; Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Integration*, Stanford 1963.

36 Jf. Jean Monnet, *L'Europe unie: de l'utopie à la réalité*, Lausanne 1972.

37 Jf. Stanley Hoffman, "The European Process at Atlantic Cross-Purposes", i *Journal of Common Market Studies* Vol. 3, 1965 ss. 85 - 101; Stanley Hoffman, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", i *Daedalus* 95, 1966 ss. 862 - 915. Sammen med regimeteoretikeren Robert O. Keohane utviklet Hoffman senere en teoretisk tilnærming han kalte "modified structural realism", men denne hvilte ikke på empiri fra 1950- og 60-tallet. Deres elev Andrew Moravcsik har analysert integrasjonen på 1950- og 60-tallet i en slik fortolkningsramme, jf. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht*, London 1998. Moravcsik kaller imidlertid sin tilnærming "liberal intergovernmentalism".

38 Jf. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris 1970.

39 Merkels hovedanliggende er derfor å argumentere for at 'intergovernmentalisme' må ta høyde for legitimasjonsaspektet.

40 Wolfgang Merkel, "Die Europäische Integration und das Elend der Theorie", i *Geschichte und Gesellschaft* 25, Heft 2, 1999 ss. 302-338.

41 Ibid. s. 338.

42 Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London 1992 s. 20.

sammenhengen mellom den funksjonelle integrasjonen i OEEC og dannelsen av tollunionen EEC. Jeg drøfter altså ikke motiver bak Schuman-planen og dannelsen av Kull- og stålunionen.<sup>43</sup>

Et viktig moment når man skal studere så vel realhistorien som historiografien om integrasjonsprosessen på 1950- og 1960-tallet, er at EEC/EF ikke kan forstås som et overnasjonalt samarbeid. De to Roma-traktatene var i 1956-57 blitt forhandlet fram på tradisjonelt mellomstatlig vis. Fram til 1966 ble dessuten alle avgjørelser i Ministerrådet fattet ved enstemmighet. Ethvert medlemsland hadde vetorett. Først fra 1966 skulle Ministerrådet fatte gyldige vedtak basert på prinsippet om kvalifisert flertall. Etter 'Den tomme stols krise' suspenderte imidlertid Luxembourg-kompromisset av januar 1966 innføring av overnasjonalitet i Ministerrådet i saker hvor vitale nasjonale interesser var på spill. Suspensjonen varte i to tiår. Derimot var Kull- og stålunionen formelt en overnasjonal institusjon. Men de involverte aktørene var likevel betenkt over å utnytte overnasjonaliteten på en måte som kunne provosere de nasjonalstatlige myndigheter. Kull- og stålunionens praksis ble derfor langt på veg mellomstatlig.<sup>44</sup>

Bidraget ekskluderer det stadig voksende antall oversikts- og lærebøker om integrasjonens karakter og historie. Det skal likevel sies at den beste læreboken dessverre er på fransk.<sup>45</sup> I samme åndedrag bør nevnes at for Norges vedkommende har Martin Sæthers klassiske lærebok<sup>46</sup> fått betimelig konkurranse av to lærebøker forfattet av historikere.<sup>47</sup>

### **Institusjonaliseringen av historieforskningen**

Helt siden den første etterkrigstid forelå analyser av vesteuropeisk samarbeid og integrasjon som hadde historiefaglig karakter. Men mer inngående og uavhengig historieforskning av integrasjonsprosessen, som samtidig baserte seg på primærkilder, startet først på 1970-tallet. Fortsatt på 1980-tallet ble likevel inngående empirisk historieforskning basert på primærkilder etterspurt.<sup>48</sup> Men slik forskning hadde tiltatt fordi stater som praktiserte 30-års sperrefrist for offentlige arkivalia, åpnet disse for innsyn. Tidsmessig har derfor forskningsutviklingen langt på veg fulgt sperrefristen for liberalisering av statlige arkivalia. Følgelig har den arkivbaserte historieforskningen bare dekket 1950- og 60-årene.

Ved inngangen til 1980-tallet ble historieforskningen om integrasjonen sterkere institusjonalisert. Europa-universitetet i Firenze opprettet et professorat i integrasjonsprosessens historie i 1976 og ved flere universiteter kom det Jean Monnet Chairs in History of European Integration. Fellesskapet åpnet selv sine arkiver i 1982. Støttet av EFs Kommisjon dannet en gruppe europeiske historikere samme år Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne. Denne gruppen, som er selvsupplerende og har bestått av en 12 - 15 historikere, har siden organisert syv større konferanser om integrasjonsprosessens historie. Fra alle konferansene foreligger trykte rapporter. Kronologisk dekker de perioden fra andre verdenskrig (planer for organiseringen av Europa etter krigen) til toppmøtet i Haag i 1969 (åpning for nye medlemmer).<sup>49</sup> Tidsskrifter

43 Jf. John Gillingham, *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge 1991.

44 Dirk Spierenburg & Raymon Poidevin, *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community. Supranationality in Operation*, London 1994.

45 Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris 1994.

46 Martin Sæter, *Det politiske Europa. Europeisk integrasjon: teori, idé og praksis*, Oslo 1971.

47 Tor Egil Førland, *Europeisk fellesskap?* Oslo 1994; Paul Knutsen, *Penger, stål og politikk. En problemorientert innføring i EFs historie*, Bergen 1997.

48 Hans-Peter Schwarz, "Die europäische Integration als Aufgabe der Zeitgeschichtsforschung. Forschungsstand und Perspektiven", *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* Vol. 31, No.4, 1983 ss. 555 - 572; Ludolf Herbst, "Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der Europäischen Einigung 1947-1950", *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* Vol. 34, 1986 ss. 161 - 205.

49 Raymond Poidevin (Hrsg.), *Histoire des Debuts de la Construction Européenne*, Baden-Baden 1986; Klaus Schwabe (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51*, Baden-Baden 1988; Enrico

som *Journal of Common Market Studies* fra 1962, *Journal of European Integration* fra 1977 og *Integration*<sup>50</sup> fra 1978 har tidvis publisert historiefaglige artikler. Det samme gjelder *Contemporary European History*, etablert i 1991, og *Journal of Cold War Studies*, etablert i 1999. I 1995 etablerte Group de liaison tidsskriftet *Journal of European Integration History* (JEIH), som utkommer to ganger årlig og umiddelbart ble historieforskningens sentrale tidsskrift. Integrasjonshistorien var blitt institusjonalisert som et eget forskningsområde.

Allerede i første nummer av JEIH påpekte den luxembourgske historikeren Gilbert Trausch hva som hadde vært historikernes meta-problem: "Historians are discussing interminably the reasons that urged the different States to join the Community and, once entered, to stay there." Allerede i den påfølgende setningen antyder han også motsetningen mellom de to forklaringsdimensjonene som hadde blitt holdt fram av historikerne: "The discussions on the pre-eminence of the economic or the political factor have not always been fruitful".<sup>51</sup> Utsagnet viser til det faktum at forklaringene på integrasjonsprosessen, som lenge ble søkt i statenes utenriks- og sikkerhetspolitikk, var blitt utfordret fra 1980-tallet. Fra da av trakk historikere fram sosioøkonomiske beveggrunner og krefter når de forklarte nasjonalstatenes tilbøyelighet til å delta i den politiske integrasjonsprosessen. I det følgende skal jeg kort redegjøre for de konkurrerende fortolkningsrammene som Trausch implisitt viser til når han snakker om den politiske og økonomiske faktor. Det må samtidig presiseres at finnes en fellesnevner for alle fortolkningsrammene. Alle betoner behovet for å finne en europeisk løsning på les incertitude allemande. Betydningen av The German Problem for integrasjonsprosessen utelates i drøftingen.

### Den politiske faktor: 'Amerikansk hegemoni' som fortolkningsramme

Under den kalde krigen ønsket USA et samlet Vest-Europa som både økonomisk og politisk kunne demme opp for kommunisme og sovjetisk ekspansjonisme, og arbeidet derfor målbevisst for europeisk integrasjon. En stor og heterogen gruppe av historikere har derfor forstått den vesteuropeiske integrasjonen som direkte og indirekte resultat av USAs maktpolitikk under den kalde krigen, og betrakter Marshall planen som initialstøtet til denne prosessen. Denne fortolkningsrammen kan kalles 'amerikansk hegemoni'.<sup>52</sup>

Lenge var historikere av denne kategori primært opptatt av å forstå framveksten og utviklingen av den kalde krigen. Deres konseptuelt-metodiske tilnærming var 'diplomatic history'. 'Tradisjonalistene' så USAs inngripen i Europa som legitim, nødvendig og vellykket.<sup>53</sup> En tidlig studie av integrasjonen i dette perspektivet er av Harry Price, som betrakter Marshall planen som et vellykket amerikansk tiltak for å samle Vesteuropa i en

Serra (ed.), *Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Baden-Baden 1989; Gilbert Trausch (Hrsg.), *Die europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom*, Baden-Baden 1993; Michel Domoulin (ed.), *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre 1940-1947*, Baden-Baden 1995; Alan S. Milward & Anne Deighton (eds.), *Widening, Deepening and Acceleration: The European Community 1957-1963*, Baden-Baden 1999; Wilfried Loth (ed.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, Baden-Baden 2001.

<sup>50</sup> Det fulle navn er *Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration*.

<sup>51</sup> Gilbert Trausch, "Introductory words", *Journal of European Integration History* Vol.1, No.1, 1995 s. 3.

<sup>52</sup> Den er også omtalt som "extra-European", jf. Pierre-Henri Laurent, "Historical Perspectives on Early European Integration", *Journal of European Integration*, Vol.12, No.2-3, 1989 s. 91. Clemens Wurm har omtalt den som "the extra-European, cold war or US-centered perspective on European integration", jf. Clemens Wurm, *Early European Integration as a research field: Perspectives, Debates, Problems*, i Clemens Wurm (ed.), *Western Europe and Germany. The Beginnings of European Integration*, Oxford 1995 s. 12. Flere studier av britisk politikk, som sikter mot å forklare hvorfor Storbritannia lenge holdt seg utenfor eller i utkanten av prosessen, kan også plasseres i denne 'cold war diplomatic history' - tradisjonen, jf. John Young, *Cold War Europe*, London 1991; Wolfram Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration*, London 1996.

<sup>53</sup> Jf. Norman Graebner, *Cold War Diplomacy*, Princeton 1962.

nødvendig kamp mot den truende kommunismen.<sup>54</sup> 'Revisjonistene', som i motsetning til 'tradisjonistene' la vekt USAs ekspansjonisme og impliserte at den sovjetiske ekspansjonismen var legitim, delte imidlertid synet på USAs innflytelse i Vest-Europa.<sup>55</sup> For disse var den europeiske integrasjonen en følge av amerikansk imperialisme. De såkalte 'postrevisjonistene', som søkte en mer nyansert, dialektisk forklaring på framveksten og utviklingen av den kalde krigen, betonet også USAs innflytelse på den vesteuropeiske integrasjonsprosessen. Men deres dialektisk-dynamiske perspektiv ble også anlagt på forholdet mellom USA og de vesteuropeiske statene. Dermed synliggjorde de klarere spenningene mellom de amerikanske ambisjonene og de europeiske reaksjonene. USA ønsket europeisk integrasjon og påvirket den politiske agenda i Europa, men kontrollerte på ingen måte prosessen.<sup>56</sup> Likevel opprettholder disse 'amerikanske hegemoni' som fortolkningsramme.

Det utvilsomt mest treffende perspektivet innenfor 'postrevisjonismen' er blitt kalt for 'corporatism'.<sup>57</sup> Mer inngående enn tradisjonell 'diplomatic history' integrerte dette sosiøkonomiske faktorer i forståelsen så vel av USAs utenrikspolitikk som av forutsetningene for at USA kunne drive fram integrasjonen. De mest framtrepende representantene er de amerikanske historikerne Michael Hogan fra Ohio State University og Charles Maier fra Harvard University. Charles Maiers artikler vektlegger hvordan de uheldige erfaringene etter den første verdenskrigen var forutsetning for amerikansk engasjement i Europa etter den andre verdenskrigen.<sup>58</sup> Michael Hogans arbeid om Marshall planen er særlig dyptpløyende. Han ser USAs engasjement i Europa fra 1947 som en videreføring av 1930-årenes New Deal i USA. Gjennom European Recovery Program støttet USA et korporativt samarbeid innenfor nasjonalstatene og et mellomstatlig samarbeid gjennom OEEC. Målet var å samle europeiske krefter for produktivitetsvekst, arbeidsdeling og handelssamarbeid. Økonomisk vekst skulle erstatte mellomkrigstidens klassekamp. Gjennom handelsliberaliseringen og betalingssamarbeidet innenfor European Payments Union (EPU, se nedenfor) ble det etablert gjensidige avhengigheter mellom de deltakende stater. Funksjonell økonomisk integrasjon skulle skape tettere politisk samarbeid og fred mellom statene. På grunnlag av disse avhengighetene og med støtte av amerikansk diplomati utfoldet så integrasjonsprosessen seg. Tittelen på konklusjonskapittelet er talende: "America made the European way".<sup>59</sup> Her hevder han at "Integration and supranationalism thus were woven into a single thread that ran

---

54 Harry B. Price, *The Marshall Plan and its Meaning*, Ithaca NY 1955.

55 Jf. William A. Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York 1960; Joyce Kolko & Gabriel Kolko, *The Limits of Power: The World and the United States Foreign Policy*, New York 1972.

56 Max Beloff, *The United States and the Unity of Europe*, Washington 1963; Ernst H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership: European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Amsterdam 1966; Pierre Mélandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe 1945-1954*, Lille 1979; Armin Rappaport, "The United States and European Integration: The First Phase" *Diplomatic History* 5 (Spring 1981) ss. 121 - 149; Gérard Bossuat, *L'Europe occidentale à l'heure américaine 1945-1952*, Paris 1992; Pascaline Winand, *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, New York 1993; Klaus Schwabe, "The United States and European integration: 1947-1957", i Clemens Wurm (ed.), *Western Europe and Germany: The Beginnings of European Integration 1945 - 1960*, Oxford 1995 ss. 115 - 135; Robert H. Ferrel, "The Truman Era and European Integration", i Francis H. Heller & John R. Gillingham (eds.), *The United States and the Integration of Europe. Legacies of the Postwar Era*, New York 1996 ss. 25 - 44; Geir Lundestad, *Empire by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford 1998.

57 Jf. Michael J. Hogan, "Corporatism: A Positive Appraisal", *Diplomatic History* Fall 1986, Vol. 10, No. 4, ss. 363 - 372.

58 Charles S. Maier, "The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II", i *International Organization* 31 (Autumn 1977) ss. 607 - 633; "The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe", i *American Historical Review* 86 (April 1981) ss. 327 - 352. Maier har samlet sine mest betydelige artikler i boken *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge 1987.

59 Michael Hogan. *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge 1987 s. 427 ff.

throughout the fabric of American diplomacy”<sup>60</sup> og konkluderer med at: “[A]merican policy helped to set the Europeans on a road that led from the economic autarky of the 1930s to the Common Market of the 1960s.”<sup>61</sup>

De fleste historikere i kategorien 'amerikansk hegemoni' har vært fra USA. Ingen har innehatt det prestisjefylte professoratet i integrasjonens historie ved Europa-universitetet i Firenze.

### **Den politiske faktor: 'Europeisk føderalisme' som fortolkningsramme**

Som 'amerikansk hegemoni' har 'europeisk føderalisme' fokus på den politiske faktor. Men sistnevnte vektlegger europeiske politiske aktørers egne målsettinger om tettere europeisk samarbeid. Den vesteuropeiske integrasjonen var således ikke et resultat av USAs maktpolitikk under den kalde krigen, men derimot av europeernes egne føderalistiske visjoner som følge av andre verdenskrig. Dette var den første historiefaglige retningen som brakte forståelsen bort fra det amerikanske hegemoniet og bygde teori på grunnlag av europeiske kilder. De to mest markerte historikerne i denne retningen er avdøde Walter Lippens og hans elev Wilfried Loth.

Walter Lippens var på 1970-tallet historieprofessor ved Universitetet i Saarbrücken. Han hadde publisert en studie om den franske Briand-planen av 1929-30 og redigert en dokumentsamling om motstandsbevegelsenes føderasjonsplaner under krigen.<sup>62</sup> I 1976 ble han tilsatt som den første professor i integrasjonens historie ved Europa-universitetet i Firenze. I tysk tradisjon la Lippens vekt på å gjøre framtidig historieforskning om integrasjonens prosessen kildebasert, og la derfor til rette for arkivkunnskap.<sup>63</sup> Hans egen forskning gikk ut på å finne europeiske drivkrefter bak integrasjonsprosessen i den første fasen. I 1977 publiserte han på tysk sitt hovedarbeid om de europeiske samarbeidsbestrebelsene rett etter krigen. En noe utvidet engelsk versjon ble publisert i 1982.<sup>64</sup> Lippens brukte mye energi på å identifisere og kontekstualisere utsagn fra europeiske eliter som etterspurte europeisk samarbeid. Resultatet av dette arbeidet ble først publisert etter hans plutselige død i 1979.<sup>65</sup> Noe ble slutført og redigert av hans elev Wilfried Loth.<sup>66</sup>

Lippens mente at de mange utsagnene han fant både i motstandsbevegelsene under krigen og hos politiske eliter etter krigen, indikerte at det hadde funnet sted en bevissthetsendring i Europa. Lojaliteten til nasjonalstaten var svekket fordi den hadde vist manglende evne til å håndtere de sosiale, økonomiske og politiske krisene i mellomkrigstiden. Nasjonalstaten hadde vist seg uegnet til å stå i mot fascisme, aggresjon og krig. Denne erkjennelsen skapte

---

60 Ibid. s. 442.

61 Ibid. s. 438.

62 Walter Lippens, "Europäische Einigungsidee 1923-1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten", *Historische Zeitschrift* Bd. 203, 1966 ss. 46 - 89 og 316 - 63; W. Lippens (Hrsg.), *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945. Eine Dokumentation*, München 1968.

63 Walter Lippens, *Sources for the History of European Integration (1945-1955): A Guide to Archives in the Countries of the Community*, Leyden 1980.

64 Walter Lippens, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950. Erster Teil: 1945-1947*, Stuttgart 1977; W. Lippens, *A History of European Integration Vol. 1: 1945-1947*, Oxford 1982.

65 Walter Lippens (ed.), *Documents on the History of European Integration, vol. 1: Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlin-New York 1985; *Documents on the History of European Integration, vol. 2: Plans for European union in Great Britain and in Exile, 1939-1945*, Berlin-New York 1986.

66 Walter Lippens & Wilfried Loth (eds), *A History of European Integration, vol. 3: The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950*, Berlin-New York 1988; *Walter Lippens & Wilfried Loth (eds.), A History of European Integration, vol. 4: Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, Berlin-New York 1990.*

så vilje til å etablere føderale politiske institusjoner i Europa. Selv om et svekket Europa var en forutsetning i Lippens teoribygning, var det et hovedpoeng hos ham at den tidlige integrasjonsprosessen var ønsket av europeerne, ikke påtvunget av USA, slik som hegemonihistorikerne la til grunn. De drivende krefter var transnasjonale eliter og pressgrupper. Lippens la særlig vekt på Europabevegelsen og Europarådet, men også sterke politiske ledere som Paul Henry Spaak, Alcide de Gaspari, Robert Schumann, Jean Monnet og Konrad Adenauer. Selv Winston Churchill gis plass i denne gruppen, selv om Churchill betonet at Storbritannia ikke hørte hjemme i et "united Europe" (jf. Zürich-talen i 1946).

Etter Lippens' død sluttførte som nevnt Wilfred Loth, som i dag er professor ved Essen Universitat, hans forskningsprogram. Loth hadde publisert en avhandling om franske sosialisters Europa-ideer etter krigen.<sup>67</sup> Som Lippens tok Loth til orde for kildebasert historieforskning om integrasjonsprosessen.<sup>68</sup> Loths forståelse av integrasjonsprosessen er imidlertid mer nyansert enn Lippens'. Han tar avstand fra den teleologiske tendensen i Lippens forklarings skjema, men holder fast ved at prosessen ble drevet av europeiske politikere som hadde erkjent svakhetene ved nasjonalstaten. Han presiserer i sitt sammenfattende hovedarbeid: "Entscheidend für die Durchsetzung von Einigungsimpulsen waren erstens der politische Wille, sich mit den Defiziten der Nationalstaaten nicht zufriedenzugeben, und zweitens die Fähigkeit, sich von der überkommenen Sakralisierung des Nationalstaatsbegriffs freizumachen."<sup>69</sup> Loth bærer således videre Lippens' oppfatning om nasjonalstatens svekkelse. Han framhever fire motiver som fremmet europeiske politikeres vilje til suverenitetsavståelse: behov for nye sikkerhetsstrukturer, garantier i forhold til et framtidig Tyskland, markedsutvidelser, og behovet for europeisk selvhevdelse ('tredje kraft') mellom supermaktene USA og Sovjetunionen. Utbruddet av den kalde krigen var således avgjørende for at holdningsendringene ble omsatt i integrasjonspolitik. Loth sier i en artikkel: "It was the increasing gravity of the East-West conflict, escalating into the Cold War, which was decisive for the political breakthrough of the unification movement." Men "[t]he real driving force behind the integration process was a forthright independent European movement which went beyond the European associations [...] It was influential within some national governments, and - at least in the countries forming part of the later established 'Community of Six' - met with wide-spread public approval."<sup>70</sup> Motivenes styrke varierte over tid og mellom aktører, trakk ikke alltid i samme retning og var ikke alltid entydige og sterke. Integrasjonsprosessen ble derfor grunnleggende sett en kompleks prosess. Men den var europeisk, og vedvarte fordi de sentrale politikere ikke falt tilbake på tradisjonell nasjonalstatspolitikk. USA spilte i beste fall en sekundær rolle. Han påpeker derfor at de avgjørende forutsetninger utspilte seg i 1940-årene: "The process of European integration took shape during the years 1945-50".<sup>71</sup>

### **Den økonomiske faktor: 'Nasjonale sosioøkonomiske interesser' som fortolkningsramme**

Etter at Walter Lippens døde, overtok Alan S. Milward professoratet i integrasjonens historie i Firenze. Dette hadde han i første omgang fram til 1987. Milward var økonomisk historiker og hadde bak seg bl.a. en omfattende produksjon om den andre verdenskrigs økonomiske historie. I Firenze igangsatte han forskning basert på primærkilder fra regjeringene og statsbyråkratiene, som bl.a. endte i to større monografier.<sup>72</sup> Milwards fortolkningsramme fikk

67 Wilfried Loth, *Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940-1950*, Stuttgart 1977.

68 Wilfried Loth, "Integrationsgeschichte in Dokumenten", *Integration* Vol. 10, 1987 ss. 128 - 134.

69 Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration*, Göttingen 1990 s. 138.

70 Wilfried Loth, "The Process of European Integration: Some General Reflections", i Clemens Wurm (ed.), *Western Europe and Germany. The Beginnings of European Integration 1945-1960*, Oxford 1995 ss. 201 - 218, 208 - 209.

71 Wilfried Loth, General Introduction, i Walter Lippens & Wilfried Loth (eds.), *Documents on the History of European Integration* Vol. 3, Berlin 1988 s. 1.

72 Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, London 1984; *The European*



rask utbredelse og fant nedslag i studier av enkeltlands deltakelse i integrasjonsprosessen.<sup>73</sup> Etter et avbrudd besatte han igjen professoratet i Firenze fra 1996, og innehar dette forstatt. Samtidig er han engasjert av den britiske regjering for å skrive en historie over Storbritannias relasjoner til det europeiske fellesskapet fram til 1990-tallet.

Milward definerer integrasjonsbegrepet snevrere enn både Amerikansk hegemoni og Europeisk føderalisme. For ham er integrasjon "the specific process of the surrender of national sovereignty".<sup>74</sup> Han vektlegger at de tiltagende gjensidige avhengigheter mellom de vesteuropeiske statene som følge av Marshall planen, ikke var noe prinsipielt nytt fenomen, men simpelthen "framework of interdependence". Han poengterer at europeerne motsatte seg ethvert amerikansk forsøk på å gjøre OEECs Ministerråd til en overnasjonal institusjon og at det funksjonelle samarbeidets karakter ble utviklet som reaksjon på og ikke som følge av amerikansk press. Dermed avviser han 'amerikanske hegemoni' som fortolkningsramme. Men han avviser også 'europeisk føderalisme'. Milward påpeker at europeiske statslederes støtte til Europabevegelsen var sterkest når de var i opposisjon, at føderalistene aldri var i stand til å mobilisere folkelig støtte for sine ideer og at Europarådet forble en mellomstatlig samarbeidsorganisasjon uten potens. I følge Milward startet den vesteuropeiske integrasjonen startet med Paris-traktatens opprettelse av Kull- og stålungionen i 1951, etter at føderalismen i 1949 var blitt trygt plassert i det betydningsløse Europarådet.

Milwards fortolkningsramme impliserer dessuten at integrasjonsprosessen ikke kan forstås som nasjonalstatenes antitese. Den ble derimot drevet fram av de europeiske nasjonalstatene for å styrke seg selv. Milward er enig med 'europeisk føderalisme' i at de europeiske nasjonalstatene hadde mistet legitimitet i mellomkrigstiden og under 2. verdenskrig. Men han avviser at føderalismen fikk oppslutning og enda mindre at den har forklaringskraft. Derimot trekker han fram at alle nasjonalstatene utviklet en aktiv vekst- og velferdspolitik for å gjenreise legitimiteten særlig på følgende områder: "[e]mployment and welfare; foreign trade and its relationship to economic growth; the protection and development of agriculture and the maintenance of agricultural incomes", og konkluderer: "The true origins of the European Community are economic and social."<sup>75</sup> Når nasjonalstatenes valgte integrasjon på noen områder, må beslutningene nemlig forstås som en videreføring av de nasjonale sosioøkonomiske politikk-mål: "Some of the new post-war national policy choices could (...) be advanced through (...) the framework of interdependence. Other (...) could not and required something new - integration."<sup>76</sup> Ifølge Milward var Schumann-planen utviklet av den franske gjenreisnings- og planleggingsminister Jean Monnet, og utformet for å sikre franske sosioøkonomiske interesser. Den nederlandske Beyen planen, som først presenterte de tollunionsplanene som EEC senere ble bygd på, var utviklet for å sikre Benelux-statene tilgang til det vesttyske Wirtschaftswunder. Italia søkte etter en internasjonal løsning på sitt arbeidskraftoverskudd. Frankrikes krav om sosial harmonisering og felles landbrukspolitik innenfor EEC skulle også sikre franske sosioøkonomiske interesser. Milward konkluderer: "What drove France forward once more in 1956 down the path of European integration was the need to adjust the international framework to the long-run requirements of its economy, (...). Foreign policy bowed to those economic imperatives. (...) foreign policy was first and

---

*Rescue of the Nation-State*, London 1992.

73 Jf. Ruggero Ranieri, *L'espansione alla prova del negoziato - L'industria Italiana e la Comunità del Carbin e dell'Acciaio, 1945-1955*, Firenze 1988; Frederico Romero, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Roma 1991; Frances M. B. Lynch, *France and the International Economy. From Vichy to the Treaty of Rome*, London 1997; Fernando Guirao, *Spain and the reconstruction of western Europe 1945-1957*, London 1998; Vibeke Sørensen, *Denmark's Social Democratic Government & the Marshall Plan 1947-1950*, København 2000. Min egen studie av Norges posisjonering overfor integrasjonsprosessen kan også plasseres i denne kategori, jf. Hans Otto Frøland, "Choosing the Periphery: The Political Economy of Norway's European Integration Policy, 1948-73" i *Journal of European Integration History* Vol. 7, No.1, 2001 ss. 77 - 103.

74 Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992 s. 10.

75 Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992 s. xi.

76 Alan S. Milward & Vibeke Sørensen, *Interdependence or integration? A national choice*, i Milward et al., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London 1993 s. 6.

foremost formed by the possibilities of domestic economic and social development.”<sup>77</sup> Milwards grunnleggende syn illustreres kanskje best gjennom tittelen på en av hans bøker: *The European Rescue of the Nation State*.

Da Alan Milward forlot professoratet i Firenze i 1987, overtok Richard T. Griffiths. Griffiths besatte dette til Milward kom tilbake i 1996. Siden har Griffiths vært ved Leiden Universitet i Nederland. Griffiths var også økonomisk historiker og kom fra Vrije Universiteit i Amsterdam da han overtok professoratet i Firenze. Han hadde redigert og bidratt til flere bidrag om Nederland og Europa.<sup>78</sup> Han hadde også samarbeidet med Milward.<sup>79</sup>

Ved å betone de sosioøkonomiske motiver er Griffiths' fortolkningssammenheng grunnleggende sett lik Milwards.<sup>80</sup> Men han påpekte at integrasjonsforskningen ikke kunne la seg begrense ved en streng definisjon av integrasjonsbegrepet: "[w]e should realize that this term intentionally excludes other types of institutional change on the grounds that they are inter-governmental, and do not involve the surrender of sovereignty. It also marginalizes other sources, institutional or otherwise, of Europe's growing 'interdependence'"<sup>81</sup> Griffiths satte derfor fokus på politiske partier<sup>82</sup>, det mellomstatlige samarbeidet i OEEC<sup>83</sup>, og responsen hos 'De ytre Syv'.<sup>84</sup> Han beveget seg altså i større grad enn Milward utenfor statsbyråkratiene og regjeringene, og er nok mer tilbøyelig til å anvende ulike varianter av institusjonell teori på internasjonalt samarbeid. Men hans fortolkningsramme er grunnleggende sett den samme.

### **OEEC og europeisk integrasjon i lys av 'nasjonale sosioøkonomiske interesser'**

OEEC ble opprettet i april 1948 av de 16 stater som deltok i Marshall planen. I 1961 ble organisasjonen avviklet og erstattet av OECD. Begrepet 'European integration' ble ikke brukt i OEEC-konvensjonen, men ble raskt en del av samarbeidssammenhengene. Det var Paul Hoffman, lederen for den amerikanske Marshall plan administrasjonen Economic Cooperation Administration (ECA), som brakte det inn i sammenhengene. 'Integration' ble bevisst valgt framfor 'unification' og 'federation' fordi det var mer fleksibelt.<sup>85</sup> Gitt situasjonen i det europeiske statssystemet etter 2. verdenskrig var det klart for alle at 'European integration' innebar politisk samarbeid med sikte på å eliminere nasjonale hindre for handelstransaksjoner.<sup>86</sup> Amerikanernes modell var USAs egen økonomi. Markedene skulle utvides og dermed ville

---

<sup>77</sup> Alan S. Milward, Conclusion, i Milward et al., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London 1993 s. 189.

<sup>78</sup> Richard T. Griffiths (ed.), *The Economy and Politics of the Netherlands since 1945*, The Hague 1979; Richard T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Gold Standard 1931 - 1936. A Study in Policy Formation and Policy*, Amsterdam 1987; jf. også Richard T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945 - 1957*, Amsterdam 1990.

<sup>79</sup> Richard T. Griffiths & Alan S. Milward, *The European Agricultural Community, 1948-1954*, EUI Working Paper No. 86/254, Firenze 1986; Richard T. Griffiths & Alan S. Milward, *The Beyen Plan and the European Political Community*, i W. Maihofer (ed.), *Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute*, Firenze 1986 ss. 595 - 621.

<sup>80</sup> Flere av hans viktigste bidrag er samlet i Richard T. Griffiths (ed.), *The Economic Development of the EEC*, London 1997; jf. også R.T. Griffiths & B. Girvin (eds.), *The Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy 1950-1955*, London 1955.

<sup>81</sup> Richard Griffiths, The European Integration Experience, 1958-1973, i Keith Middlemas, *Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Community, 1973-1993*, London 1995 s. 1 f.

<sup>82</sup> Richard T. Griffiths (ed.), *Socialist Parties and the Question of Europe in the 1950's*, Leiden 1993.

<sup>83</sup> Richard T. Griffiths (ed.), *Explorations in OEEC History*, Paris 1997.

<sup>84</sup> Richard T. Griffiths and Stuart Ward (eds.), *Courting the Common Market: The First Attempt to Enlarge the European Community 1961-1963*, London 1996.

<sup>85</sup> Michael Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge 1987 s. 273.

<sup>86</sup> Jf. også Fritz Machlup, *A History of Thought on Economic Integration*, London 1977.

europene dra nytte av de stordriftsfordeler og den kapitalintensitet som hadde gjort USAs egen økonomi til ledende. Statene som tok imot Marshall hjelp, var derfor helt på det rene med at det ville komme press for utvidet markedssamarbeid, nedbygging av handels- og betalingsbarrierer og harmonisering av økonomisk politikk. Spørsmålet for europeerne var selvfølgelig på hvilket tidspunkt, i hvilket omfang og i hvilket tempo. Deres regnestykker hadde også tungtveiende kostnader. De skulle nemlig også gjenreise nasjonalstaten ved å bygge velferdsstater. Milward sier derfor om "the European saints": "There is, (...), a strong common identity of thought between Spaak, Schuman, Adenauer, de Gaspari and Monnet." Dette var ikke føderalistiske visjoner, men "search for security". Men det var sosioøkonomisk sikkerhet de lette etter: "...they interpreted it to mean an economic security in daily life of a more comprehensive and assured kind than before the war."<sup>87</sup>

Europeerne motsatte seg ethvert amerikansk press for å gi OEEC overnasjonale fullmakter.<sup>88</sup> Europeerne ønsket ikke overnasjonalitet og OEEC forble således en mellomstatslig organisasjon. Konvensjonen sa at alle bindende vedtak skulle fattes enstemmig. På grunn av kryssende interesser var eneste muligheten for å komme fram til enstemmighet at de bindende vedtakene ble runde eller at de inneholdt unntaksklausuler. I det hele tatt var OEEC en politisk arena hvor kryssende nasjonale interesser utspilte seg kontinuerlig. Det institusjonaliserte fellesskapet gjorde likevel at motsetningene ofte ble pakket inn og "anstendigjort". Samarbeidet institusjonaliserte nemlig fellesskap og felles mål – 'integration'. For alle ministrene synes det å ha vært upassende å kritisere integrasjonsmålet selv om man på kort sikt argumenterte mot konkrete tiltak. Institusjonell teori og teori om internasjonale regimer taler for at samarbeidet harmoniserte virkelighetsoppfatninger, etablerte felles normer og svekket 'commitment problems'. Det er likevel umulig å vurdere presist institusjonaliseringens betydning både for Ministerrådets beslutninger og organisasjonens overlevelsessevne. Dypest sett var det nok mer en felles europeisk interesse av økt handel og økonomisk vekst som holdt organisasjonen oppe. Fram til EEC var etablert visste nok alle regjeringer at alternativet til OEEC lett kunne bli den proteksjonisme og bilateralisme som hadde preget 1930- og 1940-årenes handelspolitikk. Det ville i så fall true målet om "economic security".

Tradisjonelle framstillinger av det økonomisk-politiske samarbeidet i OEEC, ofte av deltakende aktører som anla 'amerikansk hegemoni' som fortolkningsramme, fortalte en suksesshistorie hvor amerikanske og europeiske politikere i fellesskap samlet seg om felles mål.<sup>89</sup> Politisk integrasjon fulgte logisk og nødvendig. Referansepunktet for disse var den manglende evnen til å skape økonomisk vekst og politisk samarbeid i mellomkrigstiden. Med tilgang til arkivalia fra statlige byråkratier og med 'nasjonale interesser' som fortolkningsramme har historikerne nyansert denne suksesshistorien. Det ble tidlig vist at europeerne unndro seg ECAs forsøk på å gjøre OEEC til en tollunion. De funksjonelle økonomiske avhengighetene måtte dermed skapes ved tradisjonelle handelspolitiske virkemidler – gjennom European Payments Union (EPU) og Trade Liberalisation Program (TLP). Begge programmene ble kodifisert av Ministerrådet sommeren 1950. Til sammen gjorde disse to programmene OEEC både til et preferanseområde og et handelsregime. At begge programmene overlevde Marshall planen indikerer vesteuropeernes egen interesse av dem. EPU ble avvirket ved overgangen til 1959 da alle OEEC land bortsett fra Hellas, Tyrkia og Island innførte valutakonvertibilitet på handelstransaksjoner. TLP eksisterte formelt til OEEC ble avvirket, men hadde ingen praktisk effekt etter 1956. Problemstillingen i det følgende er derfor: Når vi vet at de europeiske regjeringer avviste de amerikanske tollunionsplanene under Marshall planen, hvorfor i alle dager ble EEC dannet på en tollunion?

Allerede på CEEC-konferansen høsten 1947 var det klart at Marshall planens mål aldri ville nås uten en kraftig handelsvekst. Kampen om dollar og mangelen på internasjonale kredittinstitusjoner gjorde valutakonvertibilitet til framtidsdrøm. De mange bilaterale handels-

<sup>87</sup> Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992 s. 337.

<sup>88</sup> Alan S. Milward: *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London 1984 s. 168 ff.

<sup>89</sup> Jf. Robert Triffin, *Europe and the Money Muddle*, New Haven 1957; Charles P. Kindleberger, *Marshall Plan Days*, Boston 1987. Tittelen på den nederlandske utenriksminister Dirk Stickers framstilling er illustrerende, jf. Dirk Stikker, *Men of Responsibility. A Memoir*, New York 1965.

og betalingsavtalene måtte derfor erstattes av et multilateralt regime som opererte med automatiske kreditter og automatiske betalinger av formelt inkonvertible valutaer. Fram til høsten 1949 hadde ECAs forsøk på å multilateralisere handel og betalinger gjennom betinget Marshall hjelp hatt liten effekt. Av tre grunner motsatte europeerne seg. Små valutaeserver og faren for betalingsproblemer kunne tvinge dem til å føre en deflasjonistisk økonomisk politikk. Ved å ta bort importkvotene ville myndighetene også miste mulighet til å påvirke investeringene. Importliberalisering ville også true hjemlig produksjon og sysselsetting som vanskelig tålte utenlandsk konkurranse. Motviljen ble forsterket ved at de europeiske landene hadde ulike handelsbalanser og fryktet at kostnadene ville bli ulikt fordelt. Høsten intensiverte ECA presset på europeerne. Som ledd i dette presset kom ECAs leder Paul Hoffman til Europa og krevde i Ministerrådet "That you have ready early in 1950 a record of accomplishment and a program which together will take Europe well along the road toward economic integration."<sup>90</sup> Etableringen av EPU og TLP var europeiske svar på dette amerikanske presset.

Milward viste tidlig at TLP og EPU var defensive europeiske reaksjoner for å unngå ECAs mer vidtgående tollunionsplaner uten samtidig å miste Marshall hjelp.<sup>91</sup> Det var europeerne selv som bestemte programmenes modus operandi. De store statene var sterke nok til å forme programmene til fordel for sine nasjonale interesser. De fikk med seg sine preferanse- og koloniområder inn i dekningsområdet for EPU. Dermed slapp for eksempel Storbritannia å bryte med Samveldet. De store statene var også høytolland og siden TLP ikke omfattet toll, opprettholdt de relativt høy beskyttelse. De store statene importerte dessuten mye gjennom statlige agenturer og siden TLP heller ikke omfattet statshandel, kunne de kontrollere mye av sin import samtidig som de innfridde liberaliseringsforpliktelsene i TLP.

EPU var en clearing-bank som multilateraliserte betalingene mellom OEEC landene. Hvert land fikk en betalingsbalanse overfor EPU. Overskudd på et land ble brukt til å dekke underskudd på et annet. Dermed forsvant insentivene til å handelsdiskriminere enkeltland av hensyn til den bilaterale betalingsbalansen. Hver måned sendte medlemsstatenes sentralbanker inn oppgaver over landets samlede utenrikshandel til Bank of International Settlement i Basel, som førte regnskapet. Dette ble gjort på basis av de valutakurser som var innrapportert til Det Internasjonale Pengefondet (IMF). På denne måten ble mesteparten av handelen i OEEC betalt gjennom clearing. Men etter clearingens stod alle land igjen med en nettoposisjon av gjeld eller tilgodehavender overfor EPU. Denne ble regulert ved at medlemslandene fikk en kvote i EPU som tilsvarte 15 % av landets utenrikshandel i 1949. 60 % av kvoten skulle være automatisk kreditt og 40 % betales i dollar. Et land som hadde akkumulert gjeld til EPU tilsvarende sin kvote, ville da få 60 % som kreditt og måtte betale 40%. Motsatt måtte et land som hadde overskudd på EPU tilsvarende sin kvote, gi 60% av sitt tilgodehavende som kreditt til EPU. Kvoten ble delt inn i fem segmenter som hvert utgjorde 20 % av kvoten. I det første segmentet måtte kreditorer avstå fra betaling mens debitorer fikk alt som kreditt. For underskuddsland var EPU således et gunstig multilateralt kredittsystem. Men hvis underskuddet økte og landet således kom i et annet segment av kvoten, måtte en større del av gjelden betales i dollar. Tanken var at et slikt dynamisk system ville tvinge medlemslandene til å gjenopprette ubalanser i den intra-europeiske handel. Parallelt med at Europas dollarstilling forbedret seg, ble kredittandelen redusert. I 1954 ble kredittandelen redusert til 50 % og i 1955 til 75 %. Gjennom EPU's levetid ble likevel bare 23 % av alle bilaterale posisjoner betalt med dollar mens 76 % ble håndtert ved clearing eller automatiske kreditter.<sup>92</sup>

Vurderingene av EPU har overlevd de skiftende fortolkningsrammer som historikerne har anlagt. Korrekt påstås det derfor i det semi-offisielle historieverket fra 1989 at EPU "probably was the only multilateral institution created after World War II whose claim to unmitigated

---

<sup>90</sup> Historical Archives of the European Communities, Firenze, OEEC C(49)176 Statement by the E.C.A. Administrator at the 75th Council Meeting on 31st October 1949.

<sup>91</sup> Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London 1984 s. 299 ff.

<sup>92</sup> Immanuel Wexler, *The Marshal Plan Revisited: The European Recovery Programme in Economic Perspective*, Westport 1983 s. 196.

success has gone unchallenged.”<sup>93</sup> Milward er også enig i at EPU maskineri var avgjørende for handelsveksten i 1950-årene, men pongterer at institusjonen fungerte nettopp fordi USA ikke fikk sin vilje gjennom da den ble forhandlet fram i 1950: ”The historian is likely to agree that what emerged was realistic, practical and durable. But it was only so because it fell far short of ambitions on the American side[].”<sup>94</sup>

Etablering av EPU clearing- og kredittsystem var en forutsetning for TLP. Men selv om TLP først ble formalisert gjennom Code of Liberalization sommeren 1950, hadde programmet begynt å virke senhøstes i 1949. TLP innebar at Ministerrådet satte opp mål for gjensidig nedbygging av medlemslandenes kvantitative importkvoter. Dette skjedde ved at statene satte varer på friliste, som da kunne importeres fritt av borgerne. For å målstyre frilistingen utviklet Ministerrådet en liberaliseringsindeks. Basis for denne var medlemslandenes private import i 1948. Ministerrådet vedtok allerede i november 1949 at medlemslandene skulle nå en liberaliseringsindeks på 50 innen 15. desember samme år, dvs. at varer som tilsvarte 50 % av samlet importverdi i 1948 skulle frilistes innen nevnte dato. Med ujevne mellomrom ble indekset utvidet. I oktober 1950 ble det satt til 75. I januar 1955 ble det satt til 90. Statene stod fritt til selv å komponere sine frilister. Men for å få en rettferdig fordeling av frilistede varer innførte Ministerrådet tidlig også underkategorier (bearbejdede varer, matvarer og råvarer). Indeksmaal ble også formulert for de tre underkategoriene. Indeksmaalene ble likevel aldri nådd etter planen. Statene påberopte seg raskt unntaksklausuler for å unnsnippe frilisting. Betalingsproblemer var legitim begrunnelse. Mellom 1950 og 1952 gjeninnførte mange stater importkvotene som de tidligere hadde liberalisert. Dette skjedde særlig i de store landene Vesttyskland, Storbritannia og Frankrike. Mens Vesttyskland raskt reliberaliserte, skjedde dette senere i Storbritannia og særlig i Frankrike. Storbritannia nådde en liberaliseringsindeks på 75 først i oktober 1953 og Frankrike først i april 1955. Ministerrådets opprinnelige målsetting hadde vært å nå 75 i januar 1952. Liberaliseringsmaalene i TLP ble med andre ord aldri realisert etter programmet.

Frilistingsprogrammet omfattet dessuten bare kvotebelagt privat import. Som nevnt var import gjennom statlige agenturer holdt utenfor TLP. Det samme gjaldt for tollvernet. Historikere med 'sosioøkonomiske nasjonale interesser' som fortolkningsramme har derfor stilt spørsmål ved hvor liberalt 1950-årenes vesteuropeiske handelsregime faktisk var. Frances Lynch konkluderer med at Frankrike, bortsett fra i 1950-51, var like beskyttet som det hadde vært i 1930-årene.<sup>95</sup> Alan Milward hevder at liberaliseringen var marginal før 1955-56 om en betrakter både importkvotene og importtollen som helhet.<sup>96</sup> Wendy Asbeek Brusse utfordret den konvensjonelle tolkningen at den økonomiske veksten startet med handelsliberalisering.<sup>97</sup> Milward går enda lenger, og konkluderer med at liberaliseringen: ”followed rather than caused, the great surge in international trade.”<sup>98</sup> Alle aksepterer likevel at de to programmene virket i en periode da den vesteuropeiske handelen fordoblet seg, landenes eksportvekst klart oversteg veksten i deres nasjonalinntekt og valutakonvertibilitet etter hvert kunne innføres. De mener således at det ga den vekst i inntekt og velferd, ”economic security”, som var det myndighetene primært søkte etter.

Fortolkningsrammen aksepterer at OEEC-regimet forsterket den gjensidige avhengigheten mellom medlemslandene, men avviser at denne i seg selv skulle generere vilje til politisk integrasjon. Det var nemlig tollunionen som var ønsket. For å forstå hvorfor EEC kom til å

<sup>93</sup> Jacob J. Kaplan & Günther Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford 1989 s.1.

<sup>94</sup> Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London 1984 s. 326.

<sup>95</sup> Frances M. B. Lynch, *France and the International Economy. From Vichy to the Treaty of Rome*, London 1997 s. 214.

<sup>96</sup> Alan S. Milward with George Brennan, *Britain's Place in the World. A Historical Inquiry into Import Controls 1945-1960*, London 1996 s. 29.

<sup>97</sup> Wendy Asbeek Brusse, Liberalising intra-European Trade, i Richard T. Griffiths (ed.), *Explorations in OEEC History*, Paris 1997 s. 135.

<sup>98</sup> Alan S. Milward with George Brennan, *Britain's Place in the World. A Historical Inquiry into Import Controls 1945-1960*, London 1996 s. 29.

hvile på en tollunion må en forstå hvordan kontinentalstatene forholdt seg til det vesttyske Wirtschaftswunder. Opprettelsen av tollunionen EEC fulgte nemlig Benelux-statenes bestrebelser for å kapse inn den tyske økonomien.<sup>99</sup> Benelux-statene hørte til gruppen av små stater med lav toll innenfor OEEC. Disse hadde under tvil akseptert at TLP bare skulle dekke importkvoter fordi de antok at de store landenes tollsatser ville bli bygd ned innenfor rammen av ITO/GATT. Dette skjedde likevel ikke, og misnøyen bredte seg tidlig innenfor OEEC over at kostnaden ved 'integration' ble systematisk ulikt fordelt. Det dannet seg derfor raskt en lobby, omtalt som "The Low Tariff Club".<sup>100</sup> Omtrent samtidig som det tyske Wirtschaftswunder tok av, tok derfor særlig Nederland til orde for at de seks stater som hadde tatt opp forhandlinger på grunnlag av Schumann-planen, burde danne en tollunion. Det første forslaget, Stikker-planen, foreslo at både toll og importkvoter skulle tas bort innenfor utvalgte sektorer innenfor hele OEEC.<sup>101</sup> Fordi landbruksvarer var så dominerende i nederlandsk eksport, foreslo Mansholt-planen en tollunion for landbruket.<sup>102</sup> Også innenfor GATT presenterte Benelux-statene memoranda som ba om multilaterale tollreduksjonsforhandlinger for varer som i hovedsak ble omsatt innenfor OEEC og som øtte høye tollsatser.<sup>103</sup> I 1953 ble Beyen-planen lansert, som foreslo en full tollunion.<sup>104</sup> De nederlandske forsøkene slo i første omgang feil.<sup>105</sup> Men det var likevel tysk støtte til Beyen-planen fra 1954 som etter hvert la grunnlaget for arbeidet på Messina-konferansen, i Spaak-komiteen og etterhvert EEC-forhandlingene.<sup>106</sup> I lys av disse bestrebelsene er derfor konklusjonen innenfor fortolkningsrammen 'nasjonale sosioøkonomiske interesser' at tollunionen EEC fulgte en prosess drevet fram av Benelux-statene. Denne prosessen kom som et resultat av OEECs manglende evne til å håndtere de små Benelux-statenes nasjonale interesser. Det var behov for en annen markedsorganisering enn OEEC, men som samtidig inkluderte Vesttyskland.

Ingen innenfor denne fortolkningsrammen vil imidlertid si at Benelux-statene avgjorde forhandlingene om Roma-traktaten. Avgjørelsene ble tatt i Paris og Bonn og fulgte et annet nexus, nemlig det som var etablert med Kull- og stålunionen. Også her vektlegges de sosioøkonomiske nasjonale interesser. Likevel, selv Milward aksepterer at Paris-traktaten av 1951 ikke bare var en tollunion for kull- og stålsektoren, men også en de-facto fredsavtale mellom Vesttyskland og Frankrike. Han innrømmer derfor: "Although therefore the European rescue of the nation-state was necessarily an economic one, it is at the point where that economic rescue intersected with the problem of Germany's future in Europe that the common policies of the European Community developed."<sup>107</sup>

Også de tre skandinaviske OEEC-medlemmene tilhørte "The Low Tariff Club". De valgte imidlertid en annen strategi enn Benelux-statene for å håndtere tollproblemet, og fulgte 'EFTA-sporet'. Tanken om en nordisk markedsløsning på 1950-tallet var nok for dem mer et

---

99 Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992 s. 119 ff.

100 Wendy Asbeek Brusse, *Tariffs, Trade and European Integration, 1947-1957. From Study Group to Common Market*, New York 1997 s. 104 ff.

101 Wendy Asbeek Brusse, The Stikker Plan, i Richard T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957*, Amsterdam 1990 ss. 69 - 92.

102 Richard T. Griffiths, The Mansholt Plan, i Richard T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957*, Amsterdam 1990 ss. 93 - 112.

103 Wendy Asbeek Brusse, *Tariffs, Trade and European Integration, 1947-1957. From Study Group to Common Market*, New York 1997 s. 120 ff.

104 Richard T. Griffiths, The Beyen Plan, i Richard T. Griffiths (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945 -1957*, Amsterdam 1990 ss. 165 - 182.

105 Richard T. Griffiths, The Abortive Dutch Assaults on European tariffs, 1950-52, i M. Wintle (ed.), *Modern Dutch Studies. Essays in Honour of Peter King*, London 1988 ss. 186 - 208.

106 Richard T. Griffiths, The Common Market, i Richard T. Griffiths (ed.) *The Netherlands and the Integration of Europe 1945 - 1957*, Amsterdam 1990 ss. 183 - 208.

107 Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992 s. 44 f.

sosialdemokratisk prosjekt enn et prosjekt for nordisk samarbeid.108 Mens Benelux-statene søkte å ta del i det vesttyske Wirtschaftswunder ved å demme det opp innenfor en tollunion, reagerte skandinavene annerledes. De ønsket avstand til Wirtschaftswunder på grunn av forestillinger om 'the German Problem' og søkte derfor i første omgang sterkere tilknytning til den britiske økonomien.109 Men dette var en økonomi 'in decline', noe som foranlediget søknadsrunder om medlemskapsforhandlinger med EEC/EF på 1960-tallet. Også for de statene som valgte 'EFTA-sporet' dreide 'integration' seg først og fremst om 'economic security'.

---

108 Vibeke Sørensen, *Nordic Cooperation - A Social democratic Alternative to Europe?*, Thorsten B. Olesen (ed.), *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945-1960*, Odense 1995 ss. 40 - 61.

109 Hans Otto Frøland, *Unbalanced Burden Sharing and European Integration. Benelux and Scandinavian Reactions to Trade Liberalisation in the OEEC, 1950-1956*, i Timo Myllyntaus & Hein A.M. Klemann (eds.), *Conciliators and Lonely Riders. Small Countries, Economic Interests and International Organisations*, under publisering.

**Øyvind Tønnesson**  
**Mellom nasjonalstaten og Europa –**  
**Nordisk Råd 1952-2002**

Nordisk Råd kan feire sitt 50-årsjubileum i 2002. Ved den anledning vil Rådet selv, politiske grupperinger og pressens kommentatorer komme til å diskutere hva det nordiske samarbeidet faktisk har betydd i den perioden som strekker seg tilbake til den kalde krigens tidligste fase. Samtidig er det et åpent spørsmål hvordan dette samarbeidet skal videreføres i årene som kommer. Diskusjon om hvilken vekt som skal legges på det nordiske samarbeid og hvilket omfang det skal ha, er ikke noe nytt fenomen, den har egentlig pågått kontinuerlig, men i løpet av 1990-årene fikk den en mer alvorlig karakter; når samtlige nordiske land er integrert i EUs indre marked og tre av dem har valgt fullt medlemskap i unionen, har mange kommet til å se hele eller deler av det nordiske samarbeidet som mindre relevant.<sup>i</sup>

Nordisk Råd vil i forbindelse med jubileet utgi en jubileumsbok med personlige bidrag fra personer som har vært aktivt engasjert i rådets virksomhet og med en fremstilling av rådets historie som undertegnede skal stå for. I det følgende vil jeg først gi en oversikt over milepæler i utviklingen av det nordiske samarbeidet etter annen verdenskrig, deretter kort si noe om hvordan det nordiske samarbeidet til nå har vært behandlet av historikere og andre som har skrevet om det, og til sist komme med et tentativt program for mitt eget arbeid med Nordisk Råds historie.

### **Nordisme i bølger**

Opprettelsen av Nordisk Råd i 1952 var resultatet av ett av en hel rekke samarbeidsframstøt som skjedde i de første etterkrigsårene. Samarbeid mellom de nordiske land var heller ikke noe nytt: Før krigen hadde landenes utenriksministre hatt jevnlige møter og det hadde vært et nært handelspolitisk samarbeid mellom de såkalte Oslostatene som også omfattet Belgia og Nederland; skandinaviske parlamentarikere hadde samarbeidet i det Skandinaviske Interparlamentariske Forbund som igjen var en undergruppe under Den Interparlamentariske Union, og det hadde ihvertfall siden andre halvdel av 1800-tallet blitt utviklet nettverk og andre samarbeidsformer mellom akademikere som jurister og økonomer, og f.eks. mellom fagforeninger i de ulike landene.

De mest vidtrekkende samarbeidsframstøtene etter 1945 gikk ut på å etablere et skandinavisk forsvarsfellesskap og en tollunion. Forhandlingene om forsvarsfellesskapet ble oppgitt som følge av Norges og Sveriges motstridende sikkerhetspolitiske interesser; mens det for Norge bl.a. var av stor betydning å oppnå en sikkerhetsgaranti fra vestmaktene, var det et helt sentralt mål for Sverige å gjøre det nordiske området så fritt for bindinger til stormaktene som mulig. Med de norske og danske beslutninger om å gå med i NATO i 1949, var spørsmålet om forsvarsfellesskap lagt dødt. Tollunionen, som ble foreslått fra dansk side i 1947, hadde man heller ikke lyktes å bli enige om da initiativet til å opprette Nordisk Råd ble tatt i 1951 – ikke minst fordi det var sterk motstand mot ideen i de borgerlige partiene i Norge og i norsk næringsliv, som fryktet konkurranse. Spørsmålet om økonomisk samarbeid og frihandel i Norden forble imidlertid et sentralt tema i forholdet mellom de nordiske landene fram til 1970, noe vi skal komme tilbake til senere.

Bak initiativene til forsvarspolitisk og økonomisk samarbeid lå det, særlig på dansk og svensk side, vurderinger som tilsa at et samarbeid innenfor en nordisk ramme ville tilfredsstillende nasjonale interesser. For flere sentrale politikere fremsto imidlertid et tettere forhold mellom nordiske land og folk også som et mål i seg selv. For disse, og for andre "nordister" var forsvarsfellesskap og tollunion derfor to blant flere initiativ på veien mot et mere samlet Norden. Andre ting det ble forhandlet om, var spørsmålet om å gjøre Norden til ett arbeidsmarked, spørsmålet om opphevelse av nordiske lands borgeres plikt til å medbringe pass ved kryssing av grensene mellom landene, etablering av fulle sosiale rettigheter for borgere som bosatte seg i et annet nordisk land, samordnet innsats for å lette samferdselen på tvers av de nasjonale grensene. Med etableringen av Nordisk Råd i 1952, fikk man en felles politisk arena der det kunne bygges opp et visst press på de nasjonale regjeringene for å finne løsninger, og i løpet av 1950-årene ga utredninger og forhandlinger varige resultater på flere områder: passfrihet og felles arbeidsmarked ble innført i 1954, en fullverdig passunion<sup>ii</sup> fire år senere, og i 1955 undertegnet landenes sosialministre en konvensjon om



sosial trygghet. Passfriheten og en samtidig reduksjon i omfanget av grensekontroll bidro til å lette og øke omfanget av den internordiske samferdselen. Et ønske om økt mobilitet som middel til rasjonalisering og økonomisk vekst var i det hele tatt en fellesnevner i store deler av det nordiske samarbeidet som ble utviklet i etterkrigsperioden. Stor interesse knyttet seg derfor til samferdsel, til lands, til vanns og i luften. Et forslag som fikk stor oppmerksomhet i forbindelse med Nordisk Råds sesjon i 1953 – om å opprette en bro- eller tunnel-forbindelse over Øresund (foreslått flere ganger siden 1880-årene) – viste det seg imidlertid vanskelig å realisere.

Etableringen av Nordisk Råd skapte, som nevnt, en felles politisk arena – kanskje kan vi kalle det en felles nordisk offentlighet. Samarbeidet i rådet ble imidlertid løsere enn det ihvertfall noen av initiativtakerne hadde håpet. Ved rådets sesjoner møtte representanter både fra landenes parlamenter og regjeringer, og i det opprinnelige forslag til arbeidsordning var det lagt opp til at alle disse skulle ha stemmerett. Etter norsk ønske, fikk imidlertid bare de førstnevnte stemmerett. Dermed ble landene i langt mindre grad forpliktet av rådets diskusjoner og vedtak enn de ville blitt om også regjeringsmedlemmene skulle ha stemt. Fra norsk side var det også sterk skepsis til oppbygging av et effektivt felles sekretariat for Nordisk Råd. Løsningen ble derfor at de nasjonale delegasjoner til rådet fikk hver sine sekretariater. Det er lett å tenke seg at et fellesnordisk byråkrati kunne få interesser og en egen tyngde som drev fram mere omfattende former for samarbeid enn det den norske regjering – og eventuelt andre regjeringer – egentlig ønsket. I Skandinavia stilte de fleste seg nokså avmålt til de vidtgående integrasjonsambisjoner som særlig hadde en utbredelse i Kontinental-Europa. Oppslutningen om Europabevegelsen var liten både i Sverige, Danmark og Norge, og selv om alle de tre landene gikk med i Europarådet i 1949, skjedde det med liten begeistring. Et eksklusivt, tett nordisk samarbeid kunne kanskje ses som et alternativ, men i Norge var det i brede grupper også sterk skepsis til enhver tanke om nordisk samarbeid som kunne gå ut over norsk nasjonal suverenitet – særlig om dette også kunne ses som noe som styrket Sverige. Resultatet ble en representativ forsamling med sterkt begrenset formell innflytelse.

Noe som også bidro til å gi samarbeidet i Nordisk Råd en "løs" karakter, var at det lenge ikke var traktatfestet. Etableringen av rådet skjedde ved vedtak i medlemslandenes parlamenter, og ikke mellomstatlig forpliktende avtale. Først i 1962, og da i sammenheng med at det ble aktuelt for Danmark og Norge å forhandle om medlemskap i Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (EEC), ble det nordiske samarbeidet traktatfestet gjennom Helsingforsavtalen. Denne avtalen er siden revidert en rekke ganger, senest i 1995<sup>iii</sup>.

Ønsket om å gjøre Norden til ett enhetlig hjemmemarked ble ytret igjen og igjen i den nordiske debatt i femtiårene, og eksperter fra landene utredet i flere omganger tollpolitisk harmonisering og forskjellige andre former for økonomisk samarbeid. På samme tid foregikk imidlertid også forhandlinger i OEEC (senere endret til OECD) med sikte på å oppnå en friere handel i hele Vest-Europa. Danmark, Norge og Sverige var medlemmer av OEEC, og for alle tre var Storbritannia avtaker av vesentlige eksportandeler. Ikke minst for Norge var også det politiske forholdet til Storbritannia tett. For Skandinavia hadde derfor tilknytningen til Storbritannia forrang i forhold til rent nordiske markedsløsninger. Da det fra 1958 ble klart at man fikk en handelspolitisk splittelse mellom de seks EEC-landene på den ene side og de øvrige vesteuropeiske landene med Storbritannia i spissen på den annen side, gikk de nordiske landene med i EFTA-prosessen, og i 1959 ble spørsmålet om et nordisk frihandelsområde lagt til side. De nordiske landene hadde det felles at de var sterkt avhengige av utenrikshandel, men også at deres handel med det øvrige Europa var mere omfattende enn deres handel med hverandre.<sup>iv</sup>

#### *EEC – første episode*

De norske og danske beslutningene om å søke medlemskap i EEC i 1961, var ikke koordinerte. Blant norske politikere var motstanden mot europeisk politisk integrasjon i utgangspunktet sterk, og den norske regjeringen ønsket primært at EFTA-landene i fellesskap skulle forhandle med EEC om et begrenset samarbeid. På dansk side var situasjonen en annen – av handelspolitiske årsaker ønsket sterke krefter, ikke minst knyttet til landbruket, medlemskap i EEC, og da den britiske søknaden om medlemskap var et faktum, søkte den danske regjering umiddelbart. Verken i Folketinget eller i folkeopinionen var det noen sterk motstand mot medlemskap. Sverige søkte på sin side om en assosieringsavtale, ikke fullt medlemskap, men en tilknytningsform som innebar en svakere politisk forpliktelse. Denne løsningen hadde bred oppslutning i Riksdagen. Det ble til at regjeringen Gerhardsen søkte

om medlemskap, men det skjedde halvhjertet, og i befolkningen var motstanden sterk. Mange var derfor lettet da det ikke ble medlemskapsforhandlinger etter De Gaulles nei til britisk EEC-medlemskap i 1963.

Hensynet til det nordiske samhold synes ikke å ha vært vesentlig verken for dem som gikk inn for tilknytning til EEC eller for dem som var imot, men blant dem som var direkte engasjert i Nordisk Råd var det i perioden 1961-63 en viss bekymring når det gjaldt fremtiden for det nordiske samarbeidet hvis landene fikk svært ulik tilknytning til den europeiske integrasjonsprosessen.<sup>v</sup> Ved senere runder om forholdet til EEC/EF/EU fikk forholdet til nordisk særegenhet og samarbeid større oppmerksomhet i allmenheten.

#### *Nordøk – høydepunkt for nordismen, eller politisk blindspor?*

En milepæl i det nordiske samarbeidet ble forhandlingene om "Nordøk", en plan som skulle sikre en tett nordisk økonomisk integrasjon og styrke medlemslandene som gruppe i det europeiske markedet. Initiativet ble tatt av den danske borgerlige regjeringen Baunsgaard under Nordisk Råds sesjon i 1968, og har vært forklart dels med at de nordiske landene i de nylig avsluttede internasjonale handelsforhandlingene, Kennedyrunden, hadde lykket godt med å stå sammen, dels med at spørsmålet om medlemskap i eller nærmere tilknytning til EEC/EF for nordiske land ble uaktuelt da Frankrikes president de Gaulle satte foten ned for britisk medlemskap i organisasjonen.<sup>vi</sup> EEC-landene utgjorde et stadig viktigere marked, og de nordiske landene ville måtte forsøke å oppnå gunstigst mulige handelsrelasjoner med dem også når de sto på utsiden av deres felles tollmurer. Samhold kunne da gjøre sterk. Som det fremgår av det foregående, hadde de nordiske landene erfaringer fra tidligere forhandlinger om tollunion og annet økonomisk samarbeid. Denne gangen førte forhandlingene fram til omfattende enighet om en plan som hadde som sentrale elementer: etablering av et nordisk ministerråd (uten innslag av overstatlighet) med underliggende embetsmannskomite og eget sekretariat; opprettelse av ni samarbeidskomiteer som tilsammen ville dekke de sentrale politikkområder; en tollunion (landbrukets plass i denne var et vanskelig spørsmål som ikke ble løst); opprettelse av tre næringsfond og en egen nordisk investeringsbank.

Nordøk-planen fikk stor oppmerksomhet og bred oppslutning i landene, om enn av noe forskjellige grunner. For noen var nordisk økonomisk integrasjon akseptabelt fordi den kunne redusere presset i retning av nordisk direkte deltakelse i den vest-europeiske integrasjonsprosessen, for andre – særlig for mange i Danmark – var Nordøk ønskelig fordi planen også kunne virke som springbrett for fremtidige medlemskap i EF. Særlig for Finland var det siste et stort problem; landets spesielle forhold til Sovjetunionen utelukket en for tett økonomisk tilknytning til Vest-Europa. Denne motsetningen ble Nordøks skjebne. I 1970 sa Finland nei til å gå videre, med henvisning til utviklingen i EEC og Finlands egen sikkerhetspolitiske stilling. EEC hadde da åpnet for forhandlinger med søkerland. Danmark ivret for medlemskap, og et Finnland som ble tett integrert i et Norden som både sikkerhetspolitisk og økonomisk orienterte seg sterkere mot vest, var – selv om Nordøk eksplisitt holdt saker av sikkerhetspolitisk betydning utenfor – ikke forsvarlig av hensyn til Sovjetunionen, slik man vurderte det i ledende finske kretser. "Vi måste ju äntligen inse att utrikeshandel är utrikespolitik. Ekonomisk blockbildning för med sig politisk blockbildning", uttalte den finske utenriksminister Väinö Leskinen<sup>vii</sup>.

#### *Vekst i samarbeidet*

Ivrige nordister ble svært skuffet over Nordøkplanens skjebne, men det at det ikke ble noe av den, og det at Danmark tre år senere gikk med i EF, førte likevel ikke til noe stopp for alle andre samarbeidsinitiativ. Det nordiske samarbeidet fikk en delvis ny organisasjon i og med opprettelsen av Nordisk Ministerråd i 1972, og antallet mennesker sysselsatt i og med nordisk samarbeid økte betraktelig etter dette. Ved Nordisk Råds sesjoner ble det også presset på for å få utvidet samarbeidet til nye områder som en slags "kompensasjon" for at det ikke ble noe av Nordøk. Det kan f.eks. være naturlig å se opprettelsen av Nordisk Investeringsbank (NIB) i 1975/76 i en slik sammenheng. Spørsmålet om opprettelse av en slik bank som kunne bidra med risikokapital til mer eller mindre felles nordiske prosjekter, hadde vært diskutert siden 1950-årene. Likevel var ikke retningslinjene for bankens drift svært konkrete, og da den var vedtatt opprettet, skal et norsk rådsmedlem ha uttalt: "Jaha, så har vi altså laget en bank. Nå får vi se hva vi kan bruke den til."<sup>viii</sup>

Nordøks fall i 1970, opprettelsen av Nordisk Ministerråd i 1972 og av NIB i 1975/76 må betraktes som milepæler i det nordiske samarbeidets historie. Mellom og omkring disse

milepælene ble det bygget opp et institusjonalisert samarbeid på en rekke områder, ikke minst innenfor undervisning og forskning, i arbeidet for miljøvern (Nordisk Miljøvernkonvensjon 1976)), og i kultursektoren. Kultursamarbeid var noe man lett kunne samles om – i hvertfall i prinsippet. De kulturelle bånd og likhetstrekk i de skandinaviske språkområder er en viktig del av grunnlaget for hele forestillingen om Norden. Gjennom ordninger som Nordisk Råds litteraturpris (siden 1962) og Nordisk Råds musikkpris (1965), søkte man bl.a. å styrke de kulturelle båndene og gjøre hele Norden til “ett hjemmemarked” for fremragende kunstnere – og dermed styrke det nordiske i konkurransen med kulturimpulser utenfra, kanskje særlig fra USA.

Også samarbeidsframstøt innenfor kultur- og utdanningssektorene har vært problematiske. Felles løsninger på nordisk nivå innebærer jo ikke bare en styrking av det som er felles nordisk i forhold til omverdenen, men de kan også gi virkninger for forholdet mellom det nasjonale og det nordiske. Det har f.eks. vært arbeidet for å få inn et mer “nordisk” innhold i skoleverket – elever i grunnskole og videregående skole i de ulike nordiske land har tradisjonelt lært lite om nabolandenes historie og kultur. Dette har bl.a. Foreningene Norden vært opptatt av å få gjort noe med. Problemet er at man vanskelig kan dytte et nordisk perspektiv eller nordiske tema inn i eksisterende fagplaner uten at de fortrenger andre. Dermed berører man i høy grad den nasjonale utdanningspolitikk – i et videre historisk perspektiv er det da også viktig å ha i mente at skole og utdanning har vært helt sentrale elementer i nasjonsbyggingsprosessene siden 1800-tallet. Arbeidet for et sterkere nordisk preg i utdanningen har ikke bragt de store resultater.

Et nokså tilsvarende eksempel finner vi i debatten om kringkastingssamarbeid. Dette har vært et stadig tilbakevendende tema i Nordisk Råd siden 1950-årene, men fikk særlig stor oppmerksomhet i perioden fra slutten av 1970-årene til 1988 da det ble forsøkt å få til en felles satsing på satelittfjernsyn mellom to eller flere av landene under betegnelsen “Norsat”. Kringkasting var i utgangspunktet monopolisert under de enkelte stater og skulle oppfylle nasjonale målsetninger.<sup>x</sup> Felles fjernsynskanaler kunne gi store utfordringer når det gjaldt valg av programprofil, og man kunne risikere at de kom til å gi skadelig konkurranse for de nasjonale kanalene. Siden satelittfjernsyn kom til å være basert på oppskyting og drift av satelitter – en virksomhet som både var kostbar og krevde svært høy teknologisk kompetanse – var det et også et spørsmål hvem som skulle bygge opp nødvendig kompetanse og hvordan regningen skulle fordeles. Det ble aldri noe av Norsat. I debattene – prosjektet fikk stor oppmerksomhet – advarte flere mot skadevirkningene en utvidelse av fjernsynstilbudet kunne gi, de var redde for at nye nordiske kanaler ville bli fylt av billige og dårlige amerikanske programserier. Noen fryktet også at det ville bli åpning for fjernsynsreklame. Da Norsat ble skrinlagt i 1988, hadde Rupert Murdochs Sky Channel vært i virksomhet i fem år, satelitt-mottakere og kabelnett hadde allerede utvidet store befolkningsgruppers fjernsynstilbud, og utviklingen og veksten i den europeiske, dermed også nordiske, fjernsynsvirksomheten, ble i økende grad drevet fram av private aktører som ville utnytte de inntektsmuligheter som lå i fjernsynsreklame.<sup>x</sup>

Avslutningen av den kalde krigen og Sovjetunionens sammenbrudd i 1989/1990 endret betingelsene for forholdet mellom de nordiske landene. Finland kom i en helt annen og friere stilling i forhold til sin nabo i øst, og orienterte seg raskt vestover. I Nordisk Råd ble det ivret for støtte til de baltiske folkenes kamp for løsrivelse, og de nordiske landene kom til å gi politisk støtte, utover i 1990-årene også nokså omfattende økonomisk støtte til republikkene Estland, Latvia og Litauen.

At utenrikspolitikk så klart ble en del av Nordisk Råds virksomhet var noe nytt – tidligere hadde rådet debattert fiskerikonfliktene mellom Island og Storbritannia og spørsmålet om Norden burde bli en atomvåpenfri sone, men at slike spørsmål hadde kommet opp hadde vært unntak fra regelen – at samarbeidet i Nordisk Råd/Nordisk Ministerråd ikke skulle omfatte utenrikspolitiske spørsmål. Også andre endringer enn de sikkerhetspolitiske bidro til å sette utenrikspolitikken på dagsorden i det nordiske samarbeidet. En tiltakende liberalisering av verdensøkonomien og fra 1986 EFs planer om Det indre marked fikk de nordiske landene til å revurdere sin markedsmessige og politiske tilknytning til det øvrige Vest-Europa. Arbeidet som førte fram til etableringen av Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) i 1994 fulgte av denne revurderingen. EØS-avtalen og i særdeleshet Finlands og Sveriges fulle medlemskap i Den Europeiske Union fra 1995 utgjorde en siste milepæl i det nordiske samarbeidets historie – en milepæl i seg selv, og i og med at det parallelt med EU-tilknytningen, og tildels som resultat av den, skjedde en endring av samarbeidets organisering. Rådets arbeid ble nå delt inn i “tre søyler”<sup>xi</sup> (et talende symbol

på europeiseringen), et nytt begrep, "nordisk nytte", fikk en sentral plass i samarbeidsretorikken, og rådets virksomhet ble i sterkere grad preget av partigruppene (disse gruppene hadde fått økt betydning siden slutten av 1980-årene) og mindre av de nasjonale delegasjoner. Noen hadde et håp om at dette kunne øke interessen for Nordisk Råd, men – som nevnt innledningsvis – dette har ikke hindret at spørsmålet om Nordisk Råds relevans har blitt stående fram til, og etter årtusenskiftet. Kritiske spørsmål om nytten ved samarbeidet førte også til en viss reduksjon i dets omfang, og ihvertfall til en reduksjon i antallet som arbeidet i Nordisk Råd/Nordisk Ministerråd-systemet<sup>xii</sup>. Dette kan kanskje ses som et uttrykk for en nedprioritering av det nordiske samarbeidet.

### **Nordisk samarbeid – til å trekke på smilebåndet av?**

Det må kunne slås fast at virksomheten i og rundt Nordisk Råd/Nordisk Ministerråd i annen halvdel av 1990-årene kom noe i skyggen av flertallet av de nordiske lands deltakelse i EUs beslutningsstruktur. Uten at jeg her vil belegge det nærmere, mener jeg at man i samme periode også har kunnet ane en økende tendens – ikke minst i norske medier – til å latterliggjøre virksomheten. Kanskje kan man også se en tendens til latterliggjøring i deler av det som gjennom årene er skrevet om det nordiske av statsvitere og historikere.

Det nordiske samarbeidets historiografi er behandlet blant annet av Johnny Laursen, og kort av Hans Otto Frøland i et innlegg på de norske historiedagene her i Lillehammer for halvannet år siden.<sup>xiii</sup> Svært grovt kan vi kanskje dele den inn i tre kategorier med opprinnelse i tre perioder. Først har vi fremstillinger som i seg selv til dels er preget av en ideologisk nordisme, representert ved f.eks. Frantz Wendt, dansk historiker, gen.sekr. i den danske Foreningen Norden og deretter sekretær for den danske rådsdelegasjonen i en årrekke. Han står også for den mest omfattende samlede fremstilling av utviklingen av nordisk samarbeid siden 1945 (Wendt 1978). Hos Wendt er det en tendens til nærmest å unnskyldte nederlag for de mest omfattende samarbeidsprosjektene – så som tollunionsforhandlingene i 50-årene og Nordøk 1968-70 – som noe som nærmest likevel var det beste – så gikk man tilbake til å utvikle samarbeidet gjennom de mange små skritt.<sup>xiv</sup> Nettopp det å utvikle et nordisk fellesskap skritt for skritt, gjennom sektorvise utredninger uten forutgående omfattende prinsippvedtak, og gjennom grenseoverskridende nettverk av næringsdrivende, organisasjonsfolk eller byråkrater ble også sett som et særtrekk ved det nordiske.<sup>xv</sup>

At Norden var et mål, ble nærmest tatt for gitt, og at sterke strukturelle likheter mellom de nordiske samfunnene var der, ble også tatt for gitt. Mot en slik tendens kom da den realistiske skole, i Norge representert ved Nils Ørvik og flere, som tok sikte på å dukke inn bak samarbeidsretorikken og de formelle vedtak for å finne ut hvordan ting "egentlig" var. Slik det nordiske samarbeidet var, og er, bygget opp, så hadde NR, dets underutvalg og deres sekretariater liten beslutningsmyndighet. De reelle beslutninger måtte tas på nasjonalt nivå, av regjeringene og i de nasjonale parlamentene. Ørvik gikk inn for at analyser av det nordiske samarbeidet derfor måtte ta utgangspunkt i virksomheten til de nasjonale aktørene, og mente (iflg. Laursen) at man burde konsentrere seg om studier av de store samarbeidsprosjektene. (nitid granskning av utviklingen i drøssevis av embetsmannskomiteer og sektorinstitusjoner på nasjonalt nivå ville jo også være en uoverkommelig oppgave). Det fulgte av denne tilnærmingen at man i høy grad kom til å betrakte nordisk samarbeid og samarbeidsprosjekter som midler eller mulige fremtidige midler til å nå nasjonale mål, og at nordismen som idegrunnlag ble tillagt mindre betydning. (Vi ser her en viss likhet med Milwards tilnærming når det gjelder den europeiske integrasjonsprosessen i 1950-årene. )

Dette ble i noen grad fulgt opp av andre, og resultatet er at man langt på vei har avdekket alle de besværligheter man støtte på i forhandlingene om nordisk forsvarsfellesskap etter krigen, i forhandlingene om tollunion på 1950-tallet, og i forbindelse med Nordøkforhandlingene. Disse besværlighetene hadde dels med ytre forhold å gjøre – at landene hadde ulik utenriks- og sikkerhetspolitisk orientering under den kalde krigen, og at de handelspolitisk hadde sterke interesser i forhold til det øvrige Vesteuropa – dels hadde de med indre forhold å gjøre; nasjonale eller lokale særinteresser og (særlig norsk) manglende vilje til å inngå mer forpliktende samarbeid.

Man kan vel i noen grad se "realismen" som en reaksjon på den idealistiske nordisme. Kanskje har det hos realistisk orienterte forskere også ligget en viss glede i å kunne helle kaldt vann i blodet på fagfeller og andre som måtte ha et ønske om å se på Norden som et mulig alternativ til Europa. Uansett: reaksjonen mot pessimismen i realismen har kommet; det er i de siste tre-fire årene av flere stilt spørsmål om man ikke burde søke etter forklaringer på at det nordiske samarbeidet faktisk er videreført, og til og med har vokst både i bredden og

dybden. Når alle store samarbeidsplaner har falt i fisk, og når de økonomiske, handelsmessige relasjoner mellom landene etterhvert har vært avgjort i en videre europeisk sammenheng, de siste årene gjennom EU-medlemskap og EØS, og når Finland er avfinlandisert og ikke lenger har det samme behov for Norden som en åpning vestover: Er det ikke da like vesentlig å forklare hvorfor samarbeidet er videreført slik at Nordisk Råd har nådd "moden alder", som å forklare at de største nordistiske planer falt i fisk? I den grad vi kan si at en ny fase i forskningen om nordisk samarbeid har begynt, så skjer det i liten grad gjennom noen forskningsmessig opposisjon mot professorene i den realistiske skole – en av dem, Helge Pharo, stiller nå selv spørsmål av den type jeg har nevnt ovenfor.<sup>xvi</sup>

*"Program" for arbeidet med et jubileumsskrift*

Frantz Wendt fremstiller i sitt omfattende arbeide om Nordisk Råd fra 1978 også utviklingen i det nordiske samarbeidet de første årene etter Danmarks inntreden i EF i 1973, men Nordisk Råds siste 25 år har i liten grad vært behandlet av historikere. Utviklingen i det nordiske samarbeidet etter den tid har, så vidt jeg har kunnet se, i liten grad blitt behandlet av historikere. I en fersk bok redigert av samfunnsviterne Bengt Sundelius og Claes Wiklund, Norden i sicksack, er imidlertid hele perioden fra opprettelsen av Nordisk Råd til andre halvdel av 90-tallet behandlet. De nordiske institusjonene og den politiske prosessen knyttet til dem står her i sentrum, mens landenes forhold til omverdenen stort sett holdes utenfor analysen. Redaktørene har organisert bokens artikler i forhold til det de peker ut som tre veiskiller ("spårbyten") i det nordiske samarbeidets utvikling siden 1945: Det første av disse var etableringen av Nordisk Råd som fulgte av det mislykkede forsøket på å etablere et forsvarsfelleskap 1948/49, og som var starten på det nordiske samarbeidets "gullalder" med felles arbeidsmarked, sosialpolitisk samarbeid og passunion som varige resultater. Så fulgte et veiskille i første halvdel av 1970-årene, etter Nordøks fall, som redaktørene mener innebar en overgang fra arbeid med "helhetsplaner" til mer omfattende sektorsamarbeid. Til sist peker de på et veiskille i første halvdel av 90-årene i forbindelse med tilnærmingen til EU, et veiskille som bl.a. innebar en omorganisering av samarbeidet i Nordisk Råd.

Selv tar jeg sikte på å gi en kronologisk fremstilling av Nordisk Råds historie i rådets jubileumsbok. Et utgangspunkt vil være at nordisk fellesskap både kan betraktes som et mål i seg selv og som et middel for å nå nasjonale politiske målsettinger. Fremstillingen av de første 25 årenes historie vil i hovedsak bli basert på eksisterende fremstillinger, mens jeg i arbeidet med de siste 25 årene primært bruker åpne kilder fra NR/NMR og de enkelte lands myndigheter. Virksomheten i og omkring rådet selv vil måtte stå sentralt.

Organisasjonsendringer og endringer i samarbeidsform (for eksempel partipolitiseringen fra slutten av 1980-årene) blir viktige, men jeg tar også sikte på å vurdere i hvilken grad rådets debatter og politiske vedtak har speilet og/eller bidratt til å forsterke politiske trender i de nordiske landene: Var det nordiske samarbeidet et sosialdemokratisk prosjekt? Hvordan kom miljøpolitikk på den fellesnordiske dagsordenen i 1970-årene, og fikk det noen betydning? Er likestilling og antirasisme noe typisk nordisk, og hvordan har det kommet frem i NR-sammenheng?

Flere av de sakene som er trukket frem foran i dette notatet, skal behandles relativt grundig. Dette gjelder for eksempel etableringen av Nordisk Investeringsbank og Nordisk Industrifond. Historien om denne bankens etablering og utvikling inneholder flere paradokser. Det var, som nevnt, ikke like klart for alle hva man skulle med en slik bank. Noen av dens tilhengere så for seg en bank som kunne stimulere små og mellomstore bedrifters samarbeid over landegrensene, men resultatet ble at de fleste mottakere av gunstige lån var store foretak. Motstanderne av bankens etablering var ikke minst norske høyrefolk: var Nordisk Investeringsbank en etterdønning etter sosialdemokratisk industripolitikk fra 1950- og 60-årene? Etterhvert kom banken også til å bli et verktøy i nordisk utenrikspolitikk, bl.a. gjennom prosjektstøtteordninger i forbindesle med industrisamarbeid med utviklingsland. I dag går NIB med store overskudd – større enn de samlede utgifter i NMR – og omtales av 'insidere' i det nordiske samarbeidet som et av de mest vellykkede fellesnordiske prosjekter. Men blir banken forbundet med en nordisk idé? Hvor mange i medlemslandene vet egentlig hva NIB er?

Et tema som har vært viktig for de nordiske landene siden Sovjetunionens siste dager, har vært forholdet til Baltikum. Dette satte i årene fra 1988 og inn på 1990-tallet sitt preg på virksomheten i NR. Senere har særlig den konservative gruppen i rådet ønsket å få de baltiske statene med som medlemmer, uten å få gjennomslag. Jeg vil ofre forholdet til

Baltikum relativt stor oppmerksomhet, ikke minst fordi det gir en anledning til å stille spørsmål om hvaslags størrelse Norden egentlig er.

Jeg vil vurdere, og la leserne selv vurdere, i hvor stor grad det er rimelig å peke ut klare veiskiller i NR-historien, slik Sundelius & Wiklund gjør. Det blir da særlig viktig å diskutere mulige årsaker til slike skift, og i hvor stor grad f.eks. endringer i NR's organisering faktisk har fått betydning for rådets posisjon.

Innenfor mitt oppdrags ramme – boken skal være kortfattet og rettes mot et nokså bredt publikum – vil jeg også se det som rimelig å problematisere utviklingen i den aller siste perioden, jf. det som er sagt innledningsvis om diskusjonen om Nordisk Råds relevans i dag. Dette må gjøres på en nokså ledig måte, kanskje også forsiktig humoristisk. Det har vært holdt mange festtaler om nordisk samarbeid siden 1952. Det har blitt noe færre av dem i løpet av 1990-årene. I stedet har man i det politiske samarbeidet i økende grad kommet til å legge vekt på at det bare skal rettes inn mot noe som gir "nordisk nytte". Det synes å ha blitt alminnelig enighet om at festtaler ikke gir slik nytte. Men hvorfor er det holdt så mange av dem da?

### **Ole Gunnar Austvik** **Gassdirektiv, GFU og norske interesser**

I tillegg til å være en av verdens største oljeeksportører er Norge i ferd med å styrke sin stilling som betydelig europeisk gasseksportør.♣ Gassreservene er vesentlig større enn oljereservene, og gasseksporten kan etterhvert bli viktigere for norske valutainntekter enn oljeeksporten. All norsk gass selges i dag til EU-land, der det omsettes gass for rundt 900 milliarder kroner årlig. I dette markedet foregår det nå en omfattende liberaliseringsprosess. Liberaliseringen skyldes utbygging av mer omfattende infrastruktur (rørledningsnett og lagerkapasitet) og politiske tiltak fra EUs side. De politiske tiltakene omfatter både energi-, konkurranse- og skattepolitikk. De mest kjente av disse er så langt det såkalte Gassdirektivet (EU 1998) samt EFTA Surveillance Agencys (ESAs) klager mot organiseringen av norsk gassalg (EU 2001b).

Den norske regjeringen har signalisert at den aksepterer EUs gassdirektiv som del av EØS-avtalen, langt på vei mot sin vilje. Den nedla også Gassforhandlingsutvalget (GFU), motvillig og etter press. Til tross for avviklingen av GFU har EU-kommisjonen sommeren 2001 tatt de første skritt i en mulig rettslig prosess mot Statoil og Norsk Hydros salgssamarbeid. Som et ytterpunkt kan prosessen føre til milliardbøter for de norske gasselgerne. EU signaliserer dertil økte avgifter på bruk av gass (EU 1997b). Koordinerte avgifter på bruk av gass i alle EUs medlemsland kan virke lik en tollsats for store land, og bidra til å presse våre eksportpriser ned. Norge er som storeksportør av gass derved i mulige økonomiske interessekonflikter med et EU som vi samtidig blir stadig tettere integrert med.

Denne artikkelen drøfter sammenfallende og motstridende interesser mellom Norge og EU når det gjelder vår store gasseksport. Først gjennomgås hovedtrekk i hvordan vår rolle som gasseksportør nå utfordres. Deretter drøftes mer inngående hvordan liberaliseringsendringene påvirker måten vi kan organisere den "norske gassfabrikken" på. EUs tiltak for et mer liberalt marked diskuteres. Det argumenteres for at Gassdirektivet må ses i sammenheng med andre utviklingstrekk i markedet og tiltak fra EUs side som vi må forvente vil komme i fremtiden. Vanskeligheter med å etablere konkurranse og finne gode reguleringsregimer for henholdsvis produksjon og transport av gass, samt sterke interessekonflikter mellom flere parter i markedet, er viktige grunner til at det synes lite trolig at markedet vil bli fullt ut liberalisert, om enn mer liberalt. På den annen side vil det i overskuelig fremtid forbli sterkt politisert. Virkningene på gassprisene drøftes ut fra ulike forutsetninger om hvordan og hvor langt liberaliseringen vil gå.

Artikkelens andre del fokuserer på hvem som vil bli selgere av norsk gass i det nye markedet, og på utfordringer norske myndigheter nå står overfor når de skal sørge for en forsvarlig forvaltning av de norske gassressursene. På den ene siden konkluderer artikkelen med at Norge deler flere enkeltinteresser med både kjøperland og andre eksportører. Det kan eksempelvis gjelde felles interesser med kjøperland om en fornuftig ressursforvaltning, og med andre eksportland om nivået på prisene. På den annen side er det intet annet land som deler Norges samlede interesse av en sterk markedsposisjon, høye og stabile priser og selvstendighet i utformingen av gasspolitikken. Artikkelen argumenter for behovet for å utvikle en robust og selvstendig norsk gasstrategi og utenrikspolitikk som eksplisitt hensyntar de særegne økonomiske og politiske interessene vi har som storeksportør av gass. Blant annet på bakgrunn av dette er det behov for en mer åpen debatt om disse problemstillingene. Artikkelen argumenter også for at EU bør formulere en helhetlig energipolitikk før de utøver en konkurransepolitikk på et så vidt spesielt område som i markedene for ikke-fornybar naturgass. Norge har behov for å spille en mer aktiv rolle for å påvirke utformingen av denne.

---

♣ Mye av artikkelen er basert på forfatterens rapport: "Norge som storeksportør av gass", publisert av Europaprogrammet i desember 2000, samt på et innlegg til et europaseminar ved Høgskolen i Lillehammer 20. mars 2001. Den er oppdatert per august 2001. Takk til Dag Harald Claes, Noralv Veggeland, Trygve Refvem, IPs redaktør og en anonym referee for innspill og kommentarer.

### Perspektiv

Mens oljeproduksjonen flater ut og etter hvert synker, vil vi om få år levere 60–70 milliarder kubikkmeter gass til det vesteuropeiske markedet. Dette gir oss markedsandeler på 20–40 prosent i mange viktige forbruksland. Ut fra våre ressurser kan gassproduksjonen øke ytterligere, til over 100 milliarder kubikkmeter. Bare Russland, som har verdens største gassressurser og er den største produsenten, vil samlet komme til å ha større markedsandeler i EU enn Norge.

Produksjon av gass er i utgangspunktet ikke vesensforskjellig fra oljeproduksjon. Det er ved de høye transportkostnadene at gassvirksomheten særlig skiller seg fra oljevirkomheten (Austvik 2000a). Mens oljen blir transportert over hele verden til en relativt lav kostnad, fører de høye kostnadene for transport av naturgass til at vi per i dag har regionale gassmarkeder. Det europeiske markedet er ett av disse, uten sammenknytning av betydning til øvrige markeder, som de i Nord-Amerika eller Asia.

Gassindustrien er en svært kapitalintensiv næring der de store feltene i eksportlandene for det europeiske markedet (per i dag Norge, Russland, Algerie og Nederland) ofte krever investeringer med flere tiårs perspektiv. Investeringene er store og irreversible og har politiske konsekvenser for involverte land, ikke minst gjennom legging av infrastruktur (transmisjon). Norge har foretatt betydelige investeringer i produksjon og transmisjon av gass i løpet av de siste 20–30 årene. For å sikre disse er det inngått langsiktige kontrakter (typisk på rundt 20 år) med transmisjonsselskapene på kontinentet med såkalte take-or-pay (TOP)-klausuler (Austvik 2000c:25–26).<sup>110</sup>

Etterspørselen etter gass i Europa forventes å øke sterkt i de neste 20 årene (EIA 2001). Samtidig er gass en av verdens viktigste ikke-fornybare ressurser, som finnes bare noen relativt få steder. For å dekke veksten i etterspørselen i det omfang det er snakk om må flere nye store, fjerntliggende og kostbare felter utvikles. Det er få land som kan levere gass til Europa i slike volumer. Russland vil være det viktigste enkeltlandet, men også Norge vil ha stor betydning. For øvrig må gass fra nye leverandørland, også langt fra markedet og fra politisk ustabile regioner, bli brakt til markedet (EU 2001d).

Liberaliseringen av det europeiske gassmarkedet vil sterkt kunne påvirke lønnsomheten i våre (og andre lands) foretatte og fremtidige investeringer og vår rolle som gassnasjon. En liberalisering vil på kort og mellomlang sikt kunne føre til økt totaltilbud av gass, med derpå følgende prisfall og -fluktuasjoner (Austvik 2001c:45–52).

Omtrent samtidig med at Gassdirektivet ble vedtatt, fremmet EU et direktivforslag som siktet mot å øke avgiftene på all energibruk til erstatning for avgifter på arbeid (EU 1997b). Avgifter på bruk av gass i det regionalt avgrensede europeiske markedet vil kunne ha en tilsvarende effekt som en tollsats (for store land) for importlandene og presse produsentlandenes priser ned (Austvik 1997, 2000b, 2000c:53–62).<sup>111</sup>

Selv om gassprisene fortsatt må antas å bli sterkt influert av oljeprisene<sup>112</sup> (som kan komme til å holde seg høye fremover), peker utviklingen i retning av at produsentene ikke bare kommer til å ta en økt kommersiell prissisiko i det europeiske gassmarkedet (på grunn av liberalisering av markedene), men også økt usikkerhet knyttet til politiske beslutninger i andre land (på grunn av måten liberaliseringen foretas på, og gjennom øke avgifter på bruk av gass).

---

<sup>110</sup> Take-or-pay-avtaler innebærer at dersom kjøperne av norsk gass (transmisjonsselskapene) ikke klarer å videreselge den, må de likevel betale for (en del av) de kontrakterte volumene.

<sup>111</sup> Når store land (med stor internasjonal markedsandel) legger en tollsats på sin import, kan det føre til at verdensmarkedsprisen reduseres. Hvor stor prisnedgangen blir, avhenger særlig av hvor mye tollsatsen reduserer importen i volum, størrelsen på markedet, og forholdet mellom de internasjonale priselastisitetene for eksport og import. Små land (med liten internasjonal markedsandel) antas ikke å påvirke internasjonale markedsforhold (priser). Fra handelspolitisk teori er dette kjent blant annet fra teorien om optimal tollsats.

<sup>112</sup> For en diskusjon av sammenhengen mellom olje- og gasspriser, se Austvik (1996).



Transmisjonsselskapene har på sin side til nå operert både som grossister og transportører i markedet. Grossistrollen skal i et liberalisert marked bli erstattet ved at produsentene gjennom en større og mer diversifisert kontraktportefølje selger gass direkte til kjøperne. Kjøperne er i hovedsak lokale distribusjonsselskaper (LDC), gasskraftverk og industrien (særlig kjemisk industri) (Austvik 2001c:34–35). Når produsentene skal selge gass direkte til kjøperne, kan transmisjonsselskapene få problemer med å selge all den gass de allerede har kontraktert under langsiktige kontrakter med ulike produsenter. Liberaliseringen kan dermed føre til at våre langsiktige kontrakter vil måtte reforhandles og/eller at gassen må selges på nytt (direkte til kjøperne). Alternativt kan transmisjonsselskapene gå konkurs dersom de ikke blir fritatt for eller får reforhandlet sine forpliktelser, eventuelt på en force majeure-basis (Austvik 2001c:91–95).

For nye langsiktige kontrakter er det et problem for produsentene at det tar svært lang tid fra en beslutning om utbygging fattes til produksjon faktisk finner sted. For felter som ikke når kravene til avkastning på et gitt tidspunkt, vil utbygging enten måtte utsettes eller legges på is for overskuelig fremtid når usikkerheten om priser og leveringsbetingelser øker. Både eksisterende og nye langsiktige kontrakter settes dermed under press; korte kontrakter blir mer dominerende.

Både for kjøpere og produsenter blir det dermed et spørsmål hvordan det samlede tilbudet av gass kan orkestreres inn i markedet slik at en fornuftig total utnyttelse av gass som en ikke-fornybar ressurs oppnås over tid. Her vil kort- og langsiktige interesser kunne bli satt opp mot hverandre. En full liberalisering vil kunne øke tilbudet av gass på kort sikt. Siden investeringene i de store og fjerne feltene da kan gå ned, vil tilbudet på lengre sikt kunne svekkes og med det gi høyere priser enn de ellers ville vært.

Liberaliseringen påvirker dermed også forbrukslandenes forsyningssikkerhet. På den ene siden vil forsyningssikkerheten kunne bedres når tilgangen til rørledningene bedres og (særlig) ved fysisk å få bygd flere rørledninger og gasslagre. På den annen side vil en nedgang i de store investeringene svekke forsyningssikkerheten på lengre sikt.

Slike erfaringer ble gjort i det amerikanske gassmarkedet, som opplevde sterkt prisfall etter dereguleringen på 1980-tallet, ofte kalt "the gas bubble" (Austvik 2000c:75–80). De manglende investeringene som samtidig fulgte, har ført til knapphet på gass og høyere priser i dag. I september 2000 var pris til husholdninger nådd 10 \$/tcf mot 6,8 \$/tcf i 1998 (tcf = trillion cubic feet, som er den mengdeenheten amerikanerne måler gass i). Prisene til de amerikanske produsentene er på sin side doblet de siste par årene, etter å ha falt i årene etter dereguleringen, og er nå høyere enn i Europa.<sup>113</sup>

Noe tilsvarende har vi også sett i oljemarkedet med de lave prisene i perioden 1986–99. Nettokapasiteten for oljeproduksjon (globalt) har vokst lite i denne perioden, og vi sitter i dag med et oljemarked med enda mindre ledig produksjonskapasitet enn under oljesjokkene i 1973–74 og 1979–80 (EIA 2000). Dette synes å være en vel så viktig grunn til at oljeprisene nå har gått opp, som OPECs kvoteadministrasjon av produksjonen i sine medlemsland.<sup>114</sup>

Som i oljemarkedet, om enn på noe andre måter, har den europeiske gasshandelen også implikasjoner for andre politikkområder enn energi. Siden gassproduksjonen krever utbygging av langsiktig, kostbar og uflyttbar transportkapasitet, skaper den et avhengighetsforhold med strategiske og sikkerhetspolitiske konsekvenser både for Norge og mottakerlandene (Austvik 2000d). De store beløpene gasshandelen omfatter, gjør dertil at alle land er opptatt av våre handlinger på dette området. Norge har fått økt utenrikspolitisk betydning både for andre produsentland og for land som kjøper olje og gass, ikke bare når det er ufred.

<sup>113</sup> I Storbritannia skjedde det samme etter liberaliseringen midt på 1990-tallet.

<sup>114</sup> Det norske strømmarkedet er også et eksempel på det samme. Etter at liberaliseringen ble gjennomført, har så godt som ingen ny kapasitet blitt etablert eller vært lønnsom til gjeldende priser (selv om bygging av gasskraftverk hadde vært tillatt tidligere).

Dette står i kontrast til at olje- og gassaktiviteten fra norsk side lenge har vært oppfattet som et rent ressurs spørsmål, og produktene som en vanlig handelsvare. Utlandet ser det betydelige omfanget av norsk olje- og gassvirksomhet som et spørsmål som også har klare utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner. Dette betyr at norske offisielle handlingssett på olje- og gasssektoren av utlandet blir betraktet som et spørsmål som også er av utenriks- og sikkerhetspolitisk karakter. Dette gjelder uansett norske myndigheters egne motiver eller begrunnelse for sitt valgte handlingsmønster (Kibsgaard et al. 2000). At dette forholdet kan gjøre oss til brikker i stormakters rivalisering, så vi eksempler på allerede tidlig på 1980-tallet. I 1982 forsøkte USA å gjennomføre en embargo mot bygging av nye sovjetiske rørledninger til Vest-Europa, med norsk gass som erstatningsalternativ (Austvik 1991a).

Norge kan i det europeiske gassmarkedet, gjennom sin størrelse og geografiske og politiske beliggenhet, ha større potensial til å påvirke priser, omsatte mengder og leveringssikkerhet for enkeltsekskaper og land enn i de fleste andre internasjonale markeder vi selger våre varer og tjenester. I det europeiske gassmarkedet er ikke Norge kun en prisfast kvantumstilpasser. 115 Vår rolle som stor gassseksportør er ikke viktig utelukkende for næringsliv og økonomi, men også for norsk diplomati, utenriks- og forsvarspolitik.

Situasjonen gir oss styrke og muligheter, men innebærer også problemer og utfordringer. Den dokumenterer behov for en samlet norsk gasstrategi som fremmer våre økonomiske og politiske interesser overfor kjøperlandene og andre eksportland. I en utenrikspolitisk kontekst må strategien utformes med bevissthet om at blant annet supermakten USA, kjøperland som europeiske stormakter som Storbritannia, Tyskland og Frankrike, samt konkurrentland som Russland og Algerie, og mulige nye leverandørland fra Afrika, Midtøsten og Sentral-Asia, er opptatt av innholdet i den. Samtidig blir altså gassseksporten stadig viktigere for oss selv.

### **"Den norske gassfabrikken" utfordres**

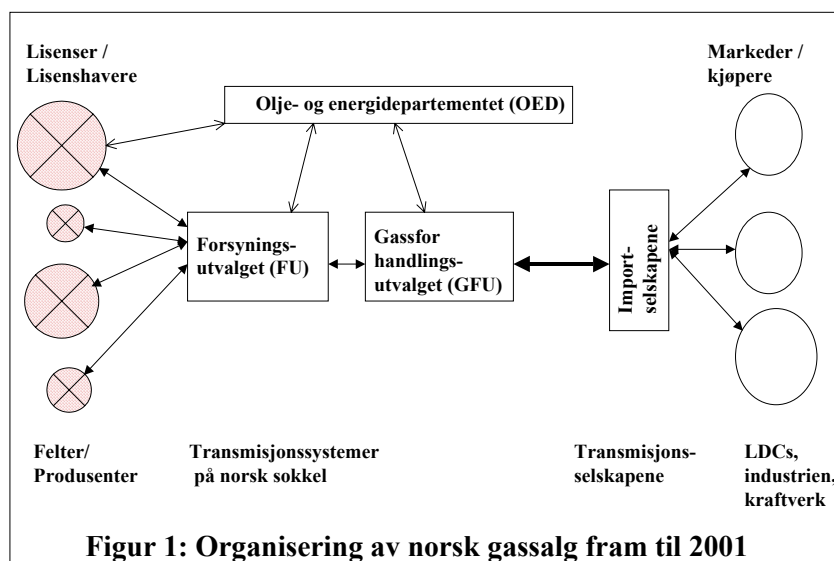
Den økte europeiske integrasjonen fører til stor grad av harmonisering av deltakende lands konkurranse- og næringspolitikk. Dette gjelder også for norsk petroleumssektor siden vi reelt og formelt er deltaker i EUs indre marked. Samtidig er olje og gass forskjellig fra andre varer og tjenester på grunn av at de er ikke-fornybare ressurser. Ikke-fornybare ressurser må forvaltes på en annen måte enn fornybare. I en periode med generelt fallende råvarepriser vil markedshensyn og markedsmakt også tillegges vekt i forvaltningen.

Det er viktige grunner til at så godt som alle store olje- og gassproduserende land har andre regimer for petroleumsvirksomheten enn for annen økonomisk virksomhet. De andre landene som eksporterer gass til det europeiske markedet, har organisert sin transmisjon og salg av gass under ett selskap kontrollert av nasjonale myndigheter. I Russland styrer Gazprom dertil mesteparten av den russiske produksjonen, mens Sonatrach har kontroll med all produksjon i Algerie. I Nederland kjøper Gasunie opp gassen fra produsent(ene) for videresalg, og styrer med det langt på vei også utvinningstakten.

Norge har for sin gass (hatt) en ordning der Olje- og energidepartementet koordinerer produksjonen mellom felter og sekskaper gjennom Forsyningsutvalget (FU) og regulerer transmisjonen på norsk sokkel og styrer salget av gass gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU) (figur 1). Transmisjonen av gass på og fra norsk sokkel er organisert gjennom egne sekskaper. Tariffene er til dels svært forskjellige i ulike transportsystemer. Produsenter som ønsker transport, må forhandle om transportløsninger og -betingelser med rørselskapene. Sekskaper som eier gass, men som ikke har en andel i det aktuelle transportsystemet (tredjeparter), vil generelt måtte betale mer for transporten enn de som også eier en andel av transportsystemet. Transporttariffene er uavhengige av prisene på gass. Høye transporttariffer kan i noen tilfeller flytte betydelig fortjeneste fra feltene til rørselskapene, på norsk sokkel så vel som på kontinentet. Samtidig opererer rørselskapene med liten risiko.

---

115 Med prisfast kvantumstilpassning forstås at en produsent handler på grunnlag av at prisene i markedet er gitt og upåvirket av egne handlinger. Produsenten tilpasser mengde som ønskes solgt til de gitte prisene, vanligvis ut fra et formål om å maksimere fortjenesten. Prisfast kvantumstilpassning oppfattes vanligvis som en strategi produsenter velger når det er en frikonkurransesituasjon.



Eksporten av norsk gass startet i 1977. Frem til nå har gassen i all hovedsak blitt solgt under langsiktige kontrakter. Måten salget har foregått på, har imidlertid endret seg over tid. Kontraktene som ble inngått før Trollavtalen i 1986, var såkalte feltuttømmingskontrakter, der i prinsippet hele det aktuelle feltets reserver ble solgt. Trollavtalen fra 1986 og senere avtaler er på sin side volumkontrakter der gassens opprinnelsesfelt ikke ble spesifisert. GFU, som også ble opprettet i 1986, har her stått for de kommersielle forhandlingene med kjøperselskapene. GFU har bestått av de norske selskapene Statoil (leder) og Norsk Hydro (tidligere deltok også Saga). GFU har hatt ansvar for å forberede og gjennomføre alle forhandlinger om salg av norsk gass frem til kontraktinngåelsen, uansett hvilke selskaper som eier gassen.

I 1993 ble i tillegg FU opprettet med deltakelse også av utenlandske selskaper som et rådgivende organ for Olje- og energidepartementet (OED) i spørsmål knyttet til utbygging og utnyttelse av felter og rørledninger og allokering av inngåtte kontrakter til de enkelte felter. Alt i alt er det altså myndighetenes ansvar og oppgave å utpeke kontrakt- og leveransefelte til kontraktene gjennom FU, samt å godkjenne de kommersielle avtalene fremforhandlet av GFU.

Den norske modellen for produksjon og salg av gass ble for det første utviklet for at norske myndigheter gjennom konsesjonstildeling og FU skulle kunne ivareta samdriftsfordeler og norske interesser i en optimal ressursutnyttelse mellom ulike felter, og mellom olje- og gassproduksjon, og transmisjon på norsk sokkel. For det andre ble det argumentert med at et sentralisert norsk gassalg gjennom GFU skulle svekke ensidigheten ved Statoil som den eneste selger av norsk gass. Samtidig var det et ønske om å styrke den norske forhandlingsposisjonen overfor markedet, som på det tidspunkt var organisert som et kjøpermonopol (monopsoni). For å hindre at kjøperne skulle sitte på begge sider av bordet i en forhandling, ble utenlandske selskaper på norsk sokkel ikke tatt inn i GFU.

En slik konsentrasjon av ressursforvaltning, realisering av samdriftsfordeler og samlet salg er altså vanlig hos produsenter som leverer til det europeiske gassmarkedet. Den norske ordningen er en noe løsere form for samordning enn den vi finner i de andre eksportlandene, men er etablert av samme grunn. Hensikten er å drive en forsvarlig ressursforvaltning gjennom å optimalisere investeringene i feltutbygging og infrastruktur og uttaket av gass over tid, utnytte fordeler ved stor- og samdrift i og mellom produksjon og transport og mellom de samtidige uttak av olje og gass i det enkelte felt. Disse hensynene blir så veid samlet inn i salgssituasjonen der en koordinering også antas å gi en bedre markedsposisjon enn om flere mindre enkeltvolumer ble tilbudt uavhengig av hverandre.

Selv om ordningen i enkelte tilfeller kunne oppfattes som uheldig for "mindre" gassfelter, som ikke selv forsvarer utbygging av nye rørledninger og der produsenten ikke har eierandel i rørledningen, har systemet langt på vei sikret langsiktige investeringer og en realisering av vesentlige samdriftsfordeler mellom produksjon og transport for hovedtyngden av norsk gass.

Selv uten en formell samordning er imidlertid den norske gassproduksjonen sterkt konsentrert rundt noen få felter og selskaper. Frem til midten av 1980-tallet bestod norsk gasseksport hovedsakelig av gass fra Frigg- og Ekofisk-områdene. Etter Frigg- og Ekofisk-kontraktene kom den neste store norske avtalen i 1981 og omfattet gass fra Statfjord, Heimdal og Gullfaks fase 1. Dermed kom Trollavtalen fra 1986. Leveransene av Trollgassen startet midt på 1990-tallet og vokser nå frem mot år 2010. Selv om disse avtalene var volumavtaler, og ikke feltuttømmingskontrakter, vil gass fra Trollfeltet om få år alene representere om lag 75 prosent av den totale norske gasseksporten. Hoveddelen av øvrig eksport vil komme fra "restgass" fra Ekofisk-området, Sleipner, Oseberg og Åsgard.

Den største gasseier er Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE – nå Petoro) som står for 30–63 prosent av de store feltene som nå vil dominere salget (Troll, Sleipner, Åsgard og Oseberg) og 40–73 prosent av de feltene som i stor grad nå fases ned (Gullfaks, Heimdal og Statfjord). Helstatlige (inntil våren 2001) Statoil og delstatlige Norsk Hydro eier hver i tillegg 9–20 prosent av hvert felt. Legger vi sammen eierandelene til Petoro, Statoil og Norsk Hydro, kommer vi opp i eierandeler på 53–100 prosent, med et gjennomsnitt på kanskje 70–80 prosent av feltene i produksjon. Petoro representerer alene over 40 prosent. Legger vi til utenlandske selskaper som Esso og Shell, representerer noen få eierinteresser, med staten som den dominerende part, over 90 prosent av de norske gassressursene.

Tilsvarende eierkonsentrasjon finnes igjen i de fleste viktige transportsystemene fra feltene og til kontinentet, med Petoro som vesentlig part i alle rørsystemer bygd etter at ordningen ble etablert i 1986. I forbindelse med privatiseringen av Statoil skal Petoro øke sine eierandeler i Statpipe og Norpipe, systemer der de i dag ikke har noen andel.

GFU–FU-ordningen ble skapt dels ut fra ressursforvaltnings- og samdriftshensyn, og dels ut fra markedshensyn. At ressursforvaltningen skal være slik at vi optimaliserer uttaket av gass over tid slik at maksimal mengde gass og olje kan produseres og at samkjøringen mellom produksjon og transport blir mest mulig effektiv, bør ikke være i strid med EUs interesser eller markedsliberalistiske prinsipper anvendt på produksjon og transport av en ikke-fornybar ressurs. I spørsmålet om markedsrett står vi på den annen side i en interessekonflikt med kjøperlandene. Kritikken mot GFU er særlig tuftet på argumentet om at horisontalt samarbeid mellom selskaper er ulovlig i henhold til EUs konkurranselovgivning. Ordningens betydning for ressursforvaltning og samdrift er så langt knapt nevnt fra EUs side.

Ordningen har blitt forsvart av norske myndigheter og selskaper med at de langsiktige kontraktene og den organisatoriske modellen sikrer at Norge kan fremstå som en stabil leverandør av gass med "fabrikkporter" i Emden, Zeebrügge, Dunkerque og St. Fergus. Det norske argumentet har fremhevet at en endring av denne samlede ordningen vil sette langsiktige investeringer i fare og dermed svekke tilbudet av gass på lengre sikt, noe som vil være en ulempe også for kjøperlandene.

Gassdirektivet anvendt på norsk sokkel vil på sin side i prinsippet flytte salgspunktet for norsk gass fra grensen mot kjøperlandene (Emden, Zeebrügge og Dunkerque på kontinentet) til produksjonsfeltet. Kjøperne av gass skal direkte kunne forhandle med de enkelte norske produsentene og ikke med transmisjonsselskapene som i dag. En slik endring er ment å redusere transmisjonsselskapenes (både på norsk sokkel og på kontinentet) viktige økonomiske rolle i markedet. Det skal redusere effekten av transportørens ofte monopollignende posisjon og skape mer effektivitet. Gassdirektivet har gjennom dette en direkte virkning på måten vi ordner gassalget på. Når hver enkelt produsent (i prinsippet) skal selge sin gass, utfordres den samordnende salgsordningen under GFU.

Som EØS-medlem står Norge i en særstilling blant gasseksportørene. Det ytre press mot organiseringen av norsk gassvirksomhet kommer formelt fra EUs regelverk. Et slik press har ikke våre konkurrenter, Russland, Algerie eller potensielle nye eksportland. Sammen med

Norge kan disse landene tenkes å stå for veksten i tilbudet de nærmeste tiårene. Hvorvidt EU skal kunne forlange en helt annen struktur på norsk gassvirksomhet enn i de andre eksportlandene, er en problemstilling det har vært stilt spørsmål om.

Utover ressursforvaltningshensyn og hensynet til samdriftsfordeler vil et spørsmål for Norge nå være hvordan vi innenfor EUs regler skal og kan organisere sektoren slik at vi ikke skaper en form for konkurranse mellom norske selskaper som presser priser i markedet ned på bekostning av et langsiktig tilbud. Samtidig må organiseringen være slik at selskaper gis anledning til å dra fordeler av økt konkurranse nedstrøms. Dette er markedshensyn vi som storeksportør av gass (så vel som andre eksportører) vil måtte være opptatt av.

Som følge av modning av sektoren og endrede internasjonale markeder og spilleregler skjer det nå en vesentlig reorganisering av norsk petroleumsvirksomhet. I forbindelse med privatiseringen av Statoil våren 2001 ble Petoro etablert som et nytt selskap som skal ivareta statens interesser i SDØE. Det ble også etablert et eget transportselskap for gass på norsk sokkel (Gassco) (OED 2001). I juni 2001 ble GFU og FU varslet oppløst i løpet av året. I tiden fremover skal selskapene selv selge sin gass.

For norsk gassalg er det imidlertid ikke nødvendigvis slik at disse endringene må svekke forhandlingssituasjonen i avgjørende grad. Andelshaverne i hvert felt må fortsatt koordinere sine salg med hverandre, og staten vil fortsatt sitte som dominerende eier på tvers av alle de store feltene, gjennom Petoro og det dominerende eierskapet til Statoil og dels også Norsk Hydro.

Innen de rammene som Gassdirektivet og utviklingen ellers setter, er det derfor langt på vei mulig at Norge, som de andre eksportlandene, fortsetter et i hovedsak samlet salg av gass fra sokkelen. Det er samtidig mulig at transmisjonsselskapene fortsetter å være de mest betydelige kjøperne av gassen, selv om markedet blir langt mer sammensatt enn tidligere. Det er med andre ord mange kombinasjoner av liberalisering i ulike ledd gjennom gasskjeden som er mulig, med til dels høyst ulike (positive og negative) virkninger for Norge. Det vil derfor være nyttig å se nærmere på de politiske prosessene vi står i overfor EU, som grunnlag for å vurdere hva vi kan forvente om utviklingen fremover.

#### **EUs tiltak for et mer liberalt marked**

Gassdirektivet er bare ett av flere tiltak og forhold som nå er med på å omforme det europeiske gassmarkedet. Vi kan si at EU politisk søker å forsterke en utvikling der markedets vekst og byggingen av nye rørdninger presser i retning av mer konkurranse og direkte kontakter mellom ulike aktører. Hensikten er å gjøre markedet mer effektivt fra et konsument- og brukerståsted, samt å få billigere gass. Disse målene kommer som en naturlig forlengelse av etableringen av et felles marked for alle varer og tjenester. Enhetsakten (The Single Act) fra 1986 og etableringen av Det indre markedet i 1993 forutsetter fri bevegelse av arbeid, kapital, varer og tjenester.

Allerede i 1988 la EU-kommisjonen til grunn at forhold innen det vesteuropeiske gassmarkedet fungerer i strid med prinsippene for Det indre markedet:

De største hindringer for en fri bevegelse av naturgass i Europa er offentlig kontroll av import og eksport av naturgass og foretak som holder et monopol eller en dominerende posisjon som gjør dem i stand til å blokkere bevegelse av naturgass (EU 1988a: 63).

Om rørselskapene i transmisjonssektoren sier Kommisjonen spesielt:

Transport av gass i medlemsstatene er karakterisert ved eksistensen av formelle eller faktiske monopoler i markedet (... denne) eksistensen av dominerende eller monopolistiske transmisjonsforetak i hvert medlemsland fører til segmentering av Fellesskapets marked; disse foretakene kan begrense transporten av naturgass og til og med, der det ikke finnes lovgivning på området, blokkere import og eksport av gass (ibid.: 64).

Med bakgrunn i denne situasjonsbeskrivelsen drøftet Kommisjonen innføring av et såkalt "Common Carriage" (CC)-system for transport av gass (Austvik 1990). Et slikt system skulle ha åpen adgang for alle som ønsker å benytte det. Transmisjonsselskapene skulle kreve inn

en "rimelig" tariff til dekning av sine utgifter og normal fortjeneste, men ikke ta inn renprofitt (fortjeneste utover den normale fortjenesten). Noen rask løsning så imidlertid ikke Kommisjonen for seg. Tiltakene som ble foreslått, hadde mer preg av steg på veien. Det ble foreslått tre direktiver som siktet i retning av mer liberal gasshandel. Disse omfattet å:

- gjøre markedet mer gjennomskiktig (EU 1990),
- tillate transitt av gass mellom høytrykks transmisjonsledninger (EU 1991a), og
- å innføre tredjepartsadgang (TPA) til transmisjonsledningene samt å splitte ("unbundle") transmisjonsselskapenes funksjon som både transportør og grossist (EU1992).

De to første forslagene ble vedtatt. TPA-direktivet ble imidlertid utsatt som følge av sterk motstand fra den europeiske gassindustrien og Europaparlamentet. Først i desember 1997 ble TPA-direktivet (som etter hvert har blitt kalt "Gassdirektivet") vedtatt (EU 1998) for implementering i august 2000. Direktivet innebærer at produsenter og kjøpere av gass kan gjøre direkte avtaler seg imellom og ha rett til å forhandle seg til en transportavtale med et rørselskap. TPA-direktivet fulgte et tilsvarende direktiv for transport av elektrisitet (EU 1997a).

Hensikten med Gassdirektivet er å "establish common rules for access to the market and for the criteria and procedures to be used when licensing the transmission, storage, and distribution of natural gas". Direktivet innebærer at EU-land over en tiårsperiode vil måtte åpne for mer direkte avtaler mellom produsenter og kjøperne. 20 prosent av markedet skal være tilgjengelig umiddelbart, 28 prosent etter fem år og 33 prosent etter ti år. Alle gasskraftverk skal kunne nytte ordningen, samt industrielle brukere over en viss størrelse. I startfasen skal de industrielle brukerne som kan nytte systemet, ha et forbruk på minst 25 millioner kubikkmeter per år, minst 15 etter fem år og minst 10 millioner kubikkmeter etter ti år.

Den største vanskeligheten med å enes om direktivet gjaldt fastsettelsen av minsteandelene av de enkelte markeder som skulle åpnes i planens tre faser. Debatten om dette tok nesten ett år etter at elektrisitetsdirektivet var vedtatt. Frankrike og Belgia ønsket å begrense liberaliseringen til å omfatte et minstenivå på 15 prosent av markedene. Hensikten skal ha vært å beskytte interessene til Gaz de France og Distrigaz, som begge har hatt nær 100 prosent kontroll over import og transport i sine respektive land. På den annen side ønsket Storbritannia og Tyskland minst 28 prosent åpning i planens første fase. Disse landene fremførte argumenter om fordelene ved en raskere liberalisering.

En TPA-ordning skal ideelt sett føre til at rørselskapene kun opererer som transportører. Til nå har retten til transport i hovedsak vært forbeholdt eierne av rørsystemene. Hensikten med direktivet er å skape lettere og rimeligere adgang til gassens hovedveier for produsenter og kjøperne. I større grad skal disse kunne gjøre direkte avtaler seg imellom og ha rett til å forhandle seg frem til en transportavtale med transmisjonsnettene. Det er, under direktivet, opp til de enkelte nasjonalstatene å velge om de vil innføre eksplisitt tariffing av transporttjenestene.

Det er også adgang til å inngå nye take-or-pay-kontrakter dersom nasjonale myndigheter tillater det. Det ble fastsatt en rekke regler for hvordan Kommisjonen skal kunne overprøve slike bestemmelser. Kommisjonens beslutninger kan i sin tur bare overprøves av EU-domstolen (EIA 1998). Direktivet fastsetter imidlertid ingen prosedyre for hvordan tvister skal løses f.eks. om hvilken tariff som skal betales for transporten dersom forhandlinger ikke fører frem (EU-domstolen, EFTA-domstolen, nasjonale myndigheter eller annet) under en forhandlet TPA-ordning.

Distribusjonsverkene (de lokale transportnettverkene) er heller ikke berørt av direktivet med mindre nasjonale myndigheter selv ønsker det. Dette innebærer at distribusjonsverkene langt på vei kan operere etter nasjonal politisk kontroll som i dag. Det regulerer heller ikke konkurransen på produsentleddet. I sum er Gassdirektivet således et skritt på veien mot et mer liberalt marked, men er alene relativt langt fra en fullstendig liberalisert markedsordning. I mars 2001 signaliserte EU på den annen side en forsering av tempoet i liberaliseringsprosessen (EU 2001a). Det synes rimelig å forvente flere direktiver i årene fremover.

Alt i alt er det nokså sikkert at markedet blir annerledes enn før, det blir mer mangfoldig og "liberalt", men det er ikke åpenbart hvor langt utviklingen konkret vil gå og på hvilke områder og i hvilke markedssegmenter endringene vil ha de største konsekvensene for oss. Avhengig av hvordan utviklingen blir, kan vi både tape og tjene på endringene. I august 2001 stilte EU seg faktisk dels på norske myndigheters side ved å kreve en raskere åpning av transmisjonsledningene på kontinentet slik at norske produsenter lettere kan selge direkte til de enkelte kjøperne (EU 2001c).

### **Virkninger på priser og kontrakter**

Prisvirkningen av liberalisering i de ulike ledd i gasskjeden avhenger av hvordan markedet blir liberalisert. Som grunnlag for diskusjonen kan det her være nyttig først å studere hvordan et (teoretisk) fullstendig liberalisert gassmarked, altså ordninger som går lengre enn Gassdirektivet, ville fungere, men som liberaliseringsprosessene beveger seg i retning av.116

I et perfekt liberalisert marked ville transportleddene (transmisjon og distribusjon) få sine fortjenestemarginer bestemt av en reguleringsmyndighet eller av konkurranse. Samtidig skal produsentene selge direkte til distribusjonsverk, kraftverk og store industrielle brukere (gass-til-gass-konkurranse), som bestemt under TPA-direktivet. Dette innebærer at transmisjonsselskapenes grossistrolle vil bli redusert og at de i hovedsak skal fungere som transportører av gass mot en tariff, som i et bomfinansiert veisystem. I et slikt marked vil transmisjonsselskapenes marginer bli lavere enn i dag (ideelt sett skal de bare inkludere normal fortjeneste). Bruttomarginene vil i en mer direkte form enn under dagens markedsordning være uavhengig av prisendringer i markedet da de ikke lenger i samme grad er resultat av forhandlinger. Rørselskapene kan i et fullstendig liberalisert marked bli mer opptatt av å påvirke reguleringsmyndigheten som setter rammene for deres virksomhet (principal-agent-situasjon).

Med sluttbrukerpriser fastsatt av konkurrerende energipriser bør transportleddenes lavere marginer tilfalle produsenten/eksportøren. Imidlertid er det sannsynlig at et mer liberalt gassmarked også vil føre til flere, mer kortsiktige kontrakter for eksportøren, inkludert spot- og terminmarkeder. Det vil bli større prisvariasjoner, også gjennom året. Eksportøren skal jo ta over det kontraktsleddet som i dag håndteres av transmisjonsselskapene som selgere av gass. Dette kan føre til større variasjoner i gassprisene for eksportørene på kort og mellomlang sikt etter hvor stramt gassmarkedet er. I perioder vil det kunne gi både høyere og lavere priser enn prisen på alternativene. Ustabiliteten vil oppleves som en ulempe i forhold til dagens situasjon.

Siden et liberalisert gassmarked vil kunne føre til mer ustabile priser for produsent/eksportør, vil pris til produsent kunne gå ned dersom markedet samtidig som liberaliseringen finner sted er svakt ("overskuddstilbud"), selv om bruttomarginene til transmisjon og distribusjon går ned (Austvik 2000c:87–91). De enkelte gasselskaper vil som regel ha et kortere tidsperspektiv for sin produksjon enn Norge som nasjon har, og i første omgang øke tilbudet av gass når de får mulighet til det. En stram markedsituasjon vil (på lengre sikt) på den annen side kunne forsterke den positive priseffekten liberaliseringseffekten (partielt sett) kan ha for produsenten, idet sluttbrukerprisene da vil kunne holdes høyere enn utgangsprisen ("overskuddsetterspørsel") i en periode. Herunder er det viktig å merke seg at kort og mellomlang sikt i et gassmarked kan dreie seg om fem til ti år, blant annet på grunn av lange etterslep i tid mellom investeringsbeslutninger og det tidspunkt produksjon faktisk finner sted. Kort og mellomlang sikt kan dertil være forskjellig i et stramt og i et svakt marked. Et stramt marked med høyere priser til produsent vil kunne føre til redusert vekst i etterspørselen etter gass. Overstiger prisen substituttprisen, vil gassetterspørselen over tid gå ned.

Gassdirektivet, og/eller konkurranse mellom rørledninger, vil føre til at transmisjonsselskapenes kunder i de fleste tilfeller vil kunne få lavere innkjøpspriser og dermed høyere fortjeneste, på grunn av økt gass-til-gass-konkurranse ved utløpet av rørledningene (flere selgere). Det press

---

116 Mer inngående diskusjon av virkninger på priser, markedsstabilitet og kontraktsformer av henholdsvis liberalisering og økt bruk av avgifter på gass finnes i Austvik (1997) og Austvik (2000c:45–52, 85–98).

transmisjonsselskapene eventuelt vil få på prisene til sine kunder, vil legge press på deres marginer, all den tid de er bundet av langsiktige TOP-kontrakter med blant annet Norge som gasselger. Dette kan føre til ønsker fra transmisjonsselskapene om å reforhandle allerede inngåtte kontrakter med eksportørene, ut fra et force majeure-argument om endrede politiske rammebetingelser de ikke er herre over. Både de inngåtte kontraktene og utviklingen av nye store gassfelt på norsk sokkel vil dermed kunne trues av usikkerheten vedrørende nivå på og stabilitet i prisene. Ved overskuddsetterspørsel vil volumene da kunne måtte holdes tilbake for å hindre et overskuddstilbud med prisfall til følge. Et prisfall vil kunne gjøre investeringene ulønnsomme. Lønnsomheten i gassinvesteringene (felt og rør) er i dag allerede dårligere enn investeringene i oljeproduksjon.

En liberalisering fører til at norske salgskontrakter kan bli mer mangeartede og kortsiktige. Dette vil særlig gjelde nye kontrakter, men kan også bli alternativet dersom utviklingen skulle gå så langt at eksisterende kontrakter blir oppløst. Det kan da bli mer fordelaktig å inngå direkte kontrakter med kjøperne enn å reforhandle de gamle med transmisjonsselskapene. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at det gjennomsnittlige nivået på eksportprisene må bli lavere enn i dag i et perfekt liberalisert marked selv om prisen til brukerne skulle gå ned. Rørselskapenes antatt lavere bruttomarginer vil delvis også kunne tilfalle produsentene.

Nettutfallet av lavere transportkostnader og lavere priser hos kjøperne, for oss som eksportører, avhenger også av hvordan vi klarer å dra fordeler og unngå ulemper av utviklingen. Transmisjonsselskapene tar en høy fortjeneste for å utøve rollen som grossist og markedsbalansør under dagens markedsordning, noe norske eksportører vil kunne se som verdifullt å ta over. Utover ressursforvaltnings- og samdriftshensyn vil det være viktig å opprettholde størst mulig markedsrett overfor kjøperne siden det fortsatt vil være en grunnrente til fordeling. Aktørene i markedet vil, partielt sett, tjene på at det blir økt konkurranse i et annet ledd i gasskjeden, men vanligvis ikke på at det blir økt konkurranse i det ledd en selv opererer innenfor. Men det er ikke bare kommersielle selskaper som vil være aktører her. Også forbrukslandene vil ha interesse i å innkassere grunnrenten. Instrumentet for å gjør dette er i så fall økte avgifter på bruk av gass. Vi skal komme noe tilbake til dette mot slutten av artikkelen.

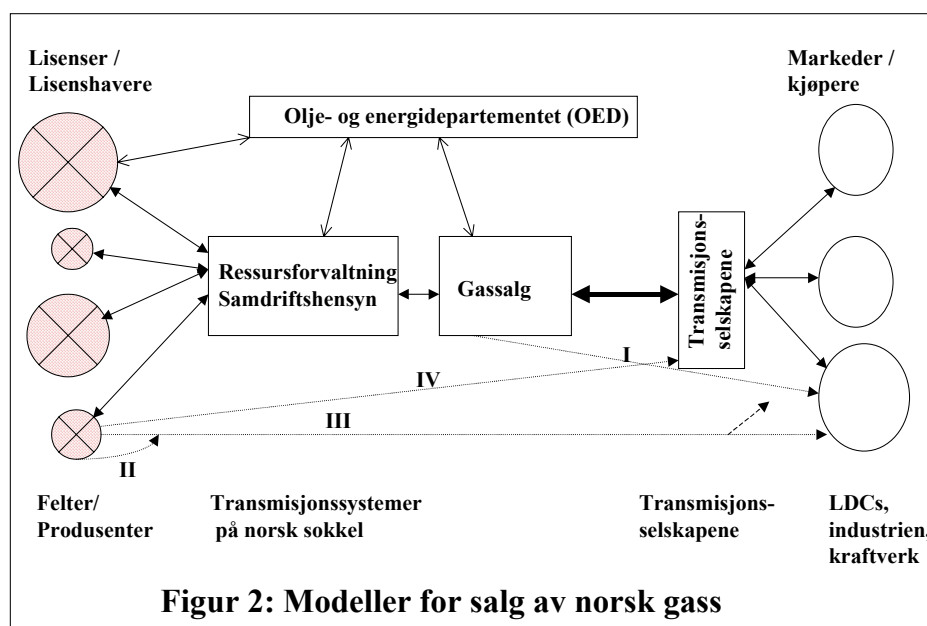
### **Hvem vil selge ny norsk gass?**

Både markedsutviklingen og de politiske tiltakene peker altså i retning av at produsentene i økende grad må selge gass direkte til kjøperne. Transmisjonsselskapene skal i et liberalisert marked helst virke som rene transportører mot kostnadsdekning, slik at deres transport- og lagerholdsfunksjon og rolle som grossist opphører eller skilles ("unbundling"). En viktig effekt av dette er at allerede inngåtte norske langsiktige kontrakter ("gammel" gass) kan påvirkes. Betingelsene for den gamle gassen kan komme til å måtte bli reforhandlet, eller solgt på nytt. Kjøperne av "ny" norsk gass (nye kontrakter) vil ikke i samme grad være de samme som før (transmisjonsselskapene), men transmisjonsselskapenes nåværende kunder.

Til i dag har norske myndigheter styrt produksjon, transport og salg frem til importlandets terminal. De har brukt de modeller de har ment var de beste for å få dette til, ut fra hensyn til kostnadseffektivitet og ressursforvaltning, herunder tjenester fra ulike norske og utenlandske selskaper. I dette bildet har FU og GFU spilt viktige roller. Et samlet norsk gassalg har mange elementer i seg som ivaretar rasjonell ressursforvaltning og utnyttelse av samdriftsfordeler også i forhold til oljeproduksjonen. Et spørsmål (som EU stiller) er om et norsk gassalgsmonopol er nødvendig for å ivareta disse hensynene, eller om salget kan ordnes på andre måter som også fremmer konkurransen på tilbudssiden i markedet.

Et ytterpunkt for norsk gassalg i fremtiden er at det, til tross for GFU-avviklingen, i realiteten fortsetter tilnærmet samlet, på grunn av den sterke felt- og eierkonsentrasjonen. I et liberalisert marked vil vi da (tilnærmet samlet) selge gass direkte til kjøperne i stedet for til transmisjonsselskapene. Vi går med det forbi transmisjonsselskapene som grossister. Dette er illustrert ved pil I i figur 2. Dette kan innebære en bedring for Norge i forhold til dagens situasjon, siden den styrker vår relative forhandlingsposisjon i markedet dersom vi ser bort fra transaksjonskostnader. ESAs motargument mot et slik utfall vil særlig være at det opprettholder et tilnærmet de facto norsk salgsmopol overfor kjøperne.





Ytterpunktet for å skape mest mulig konkurranse i salget vil på sin side være at de enkelte lisenshaverne på hvert felt selger sin gass uavhengig av hverandre (pil II og videre på pil III), og slik splitter hvert felt maksimalt. Dette er EUs utgangspunkt. Det synes imidlertid lite trolig at en slik ordning kan realiseres i noe vesentlig omfang. En lisenshaver med en gitt prosentandel av et felt kan ikke selge mer gass enn andelen tilsier, og dette volumet avhenger av hva alle de andre lisenshaverne selger. Sammen med gassproduksjonen produseres som regel dessuten også olje. Fra et ressursutnyttelsessynspunkt må produksjonen av olje og gass optimaliseres i forhold til hverandre for at reservoarene skal utnyttes optimalt. Det ville være nær umulig å foreta noe omfattende salg fra en lisenshaver i et felt uten samordning med de andre lisenshaverne selv om en kan tenke seg ulike løfteordninger som skjevfordeler salget i perioder. Dette peker i retning av at det lavest mulige nivå for definisjon av en produsent vil måtte bli på produksjonsområde eller -felt (pil III).

Siden tyngden av norsk gassproduksjon består av noen få felter, med en sterk konsentrasjon på eiersiden med statlig norsk dominans på tvers av feltene, vil det fortsatt være sterk konsentrasjon rundt de samme aktørene som til i dag har håndtert norsk gassalg gjennom GFU. En opphevelse av GFU vil dermed ikke nødvendigvis endre selgerkonsentrasjonen målt ved felt eller selskap på norsk sokkel fundamentalt.

Nå vil samdriftsfordelene mellom feltene og det norske transmisjonssystemet variere. En innføring av en TPA-ordning på en del av rørledningene på norsk sokkel vil det sannsynligvis i utgangspunktet være vanskelig å argumentere mot ut fra et generelt samdrifts- og ressursforvaltningssynspunkt, mens det vil være lettere for andre. Gjennom en TPA-ordning kan en del marginale felt lettere kunne bli solgt enn under dagens system der de norske transmisjonsselskapene kan nekte transport eller ta prohibitive tariffer. Rørselskapene på norsk sokkel, som på kontinentet, kan ha fortjenestemarginer som langt overstiger normal fortjeneste, selv om de varierer sterkt. De overstiger ofte også fortjenesten til produsentene av gass, noe som kan være uheldig fra et incitamentssynspunkt overfor produsentene (jf. Marathons sak mot Statoil og Ruhrgas). Dette var en del av bakgrunnen for tankene bak det såkalte GasLed-prosjektet. I GasLed-prosjektet skulle eierinteressene til flere av de norske transmisjonsselskapene samles for å ivareta tørrgasstransport fra norsk sokkel til kontinentet (Statpipe, Zeepipe, NorFra/Franpipe og Europipe II). Selskapene ble verdsatt i forhold til hverandre og søknad om etablering ble sendt norske myndigheter høsten 1995, men ble avslått (Elfs årsrapport 1995 og 1996 og Stortingsproposisjon nr. 15 for 1996–97).

Innen rammen av Gassdirektivet slik det i dag står, er det opp til nasjonale myndigheter om det skal være en forhandlingsløsning eller offentlig regulerte tariffer for transport. Siden den norske staten sitter med tilsvarende konsentrasjonsgrad på eiersiden rundt Petoro, Statoil og Norsk Hydro på transportsiden som den gjør på produksjonssiden (i enkelte tilfeller over 80

prosent), synes det sannsynlig at Norge vil velge en forhandlet TPA-ordning. I første omgang er det derfor vanskelig å se at innføring av TPA på norsk sokkel vil endre dagens system i betydelig grad.

Et annet spørsmål, både på norsk sokkel og i markedet for øvrig, er hva som vil skje dersom en part klager et avslag på transport eller en tariff inn for EU for vurdering, for eksempel av konkurransedirektoratet DGIV. Når slike klager eventuelt måtte komme, er det mulig at en regulert TPA-ordning i alle land tvinges igjennom. Muligheten for innføring av noen form for de facto reguleringsmyndighet fra EUs side legger modererende press på alle transmisjonsselskapers (offshore og onshore) eksplisitte eller implisitte tariffing. EU sendte i mars 2001 signaler om en forsering av denne prosessen hvor også etablering av nasjonale reguleringsmyndigheter inngår (EU 2001a).

Det er på den annen side også mulig at liberaliseringen skjer fortere hos oss enn nedstrøms i markedet. Det kan fortsatt tenkes at transmisjonsselskapene i relativt stor grad fortsetter å være kjøpere av gass. En begrenset oppsplitting av norsk gassalg, som diskutert ovenfor, med bibehold av den sterke kjøperposisjonen til rørselskapene, vil kunne svekke den samlede norske forhandlingsposisjonen (pil IV). Dette er et norsk worst-case-scenario.

Uavhengig av liberaliseringsform og -grad vil vi som storeksporthør av gass fra store og kostbare felter trenge en modell som gir oversyn over ulike samdriftsfordeler og fortjenestefordelingen gjennom gasskjeden, og mange av (om ikke alle) disse interesser og synspunkter må EU også dele. Siden gass er en ikke-fornybar ressurs, er det grunner til noen grad av kontroll med hvordan ressursene totalt blir tatt ut og solgt, også ut fra konsumentlandenes langsiktige interesser. I enda mindre grad enn nedstrøms i markedet vil det være mulig å finne enkle en-gang-for-alle-løsninger som både øker konkurransen, sikrer en forsvarlig ressursforvaltning og det langsiktige tilbudet av gass. Disse dilemmaene vil EU i større grad også måtte fokusere på fremover, ikke minst om energiprisene fortsetter trenden oppover, og den langsiktige forsyningssikkerheten igjen kommer mer i fokus.

### **Behovet for en norsk gasstrategi**

Norges situasjon overfor EU på gassområdet representerer den nye virkeligheten de fleste økonomiske og politiske aktører i dag står overfor i internasjonal handel og politikk. Rammene og spillereglene for de internasjonale økonomiske integrasjonsprosessene settes i stadig større grad globalt gjennom institusjoner som WTO og EU. Energicharteret (IEA 1995) er et forsøk på innføre WTOs prinsipper på energisektoren også for land som ikke er medlem av WTO. I disse og andre internasjonalt viktige fora er råvareprodusenter ofte i mindretall og blir lett en politisk svak gruppe. I den moderne, internasjonale integrerte økonomien er spillereglene forskjellige fra den tid da eiendomsretten til ressursene var avgjørende for utnyttelsen av dem og påfølgende inntjening ved salg. Utviklingen i og omorganiseringen av det europeiske gassmarkedet, og også avgiftspolitikken for olje og gass, understreker at makten i energimarkedene nå i vel så stor grad ligger hos konsument- som hos produsentlandene.

Siden gass er en ikke-fornybar og strategisk ressurs i det europeiske markedet, vil samtidig markedsliberalisering over tid kunne ha litt andre virkninger på priser og tilbud enn det den vil ha i mange andre markeder. De fleste parter vil i utgangspunktet være interessert i å finne løsninger som tar hensyn til effektivisering, optimal ressursforvaltning og samdriftsfordeler. Et slikt marked vil imidlertid vanskelig kunne liberaliseres ved hjelp av konkurranse alene. Fortsatt eksistens av grunnrente også i et liberalisert europeisk gassmarked bidrar til at det må forventes å forbli mer politisert enn de fleste andre internasjonale markeder. Politiske handlinger og kommersielle strategier vil påvirke hvordan grunnrenten til slutt fordeles. Vi kan ikke regne med at parter med ulike interesser på dette punktet kommer til å bli fullt ut enige om hva som er den "riktige" modell for det europeiske gassmarkedet fra produsent til brenner så lenge det er slik at liberaliseringsprinsippene kan tolkes i ulike retninger (Austvik 2000a).

Max Webers klassiske definisjon fremhever sannsynligheten for at individer eller grupper får sin vilje i en relasjon basert på interessemotsetninger eller konflikt. I et slikt perspektiv vil materielle ressurser og formelle posisjoner stå sentralt i analysen, men rammen for utøvelse

av slik makt vil gjerne være innebygde skjevheter i utbredte normer, forestillinger og autoritativ kunnskap. At økonomiske prosesser har en makt- og demokratidimensjon, er allment akseptert. Weber drøftet dette innen rammen av nasjonalstaten: 'Processes of economic development are in the final analysis also power struggles, and the ultimate and decisive interest at whose service economic policy must place itself are the interests of national power' (Andersen & Austvik 2000). Spørsmål om organiseringen av markedet så vel som på norsk sokkel må forventes fortsatt å være sterkt politisert i overskuelig fremtid, der økonomisk og politisk rasjonalitet skal balanseres inn i partenes mulighet og evne til å nå sine mål.

Selv om Norge både økonomisk, politisk og forsvarsmessig er alliert med konsumentlandene, og har mange fellesinteresser med disse, må vi derfor være klar over at vi er nokså alene om å ivareta våre samlede interesser som gasseksportør. Spørsmål om organiseringen av det europeiske gassmarkedet så vel som virksomheten på norsk sokkel må forventes å innebære kontroversielle elementer mellom Norge og EU i tiden fremover. Økonomisk og politisk rasjonalitet skal balanseres inn i partenes mulighet og evne til å nå sine mål. Som småstat i de fleste sammenhenger, men hovedaktør i et av Europas viktige energimarkeder, vil derfor betydelige krav og utfordringer bli stilt fremover til norske politiske og kommersielle gassaktører. Herunder er det viktig å få innflytelse på energipolitiske beslutninger i EU.

Et kommersielt viktig moment for Norge ved EUs gassdirektiv er at usikkerheten ved prisutviklingen øker betraktelig. Sammen med den annonserte økningen av energibeskatningen vil prisene til eksportør kunne presses ned. En del gass vil lettere kunne komme på markedet gjennom liberaliseringen, men samtidig blir det mindre attraktivt for produsentene å investere i de store og svært kostbare prosjektene som ligger langt fra markedet. Dette vil true forsyningssikkerheten på lengre sikt. Det kan derfor se ut til at EU ikke fullt ut har tenkt gjennom de langsiktige effektene av ønskene om full liberalisering av tilbudssiden i det europeiske gassmarkedet. Diskusjoner mellom EU og Russland om dobling av gassleveransene etter langsiktige kontrakter er på den annen side tegn på at denne delen av EUs energipolitikk i større grad nå ønskes styrt politisk. EU har annonsert en analyse av tilbudssiden i det europeiske gassmarkedet mot slutten av 2001 (EU 2001d).

Som vi har diskutert ovenfor, vil hvem som tjener og taper på en liberalisering være avhengig av hvordan liberaliseringen finner sted, og hvordan kommersielle og politiske aktører i de enkelte ledd i gasskjeden opptre, hver for seg og sammen. Uavhengig av politiske vedtak vil norsk gass i økende grad uansett måtte selges direkte til distribusjonsselskaper, industrien og gasskraftverk. Markedsutviklingen og politiske vedtak tvinger frem nye kommersielle strategier, øker behovet for nye former for samspill mellom industrien og norske myndigheter og stiller nye krav til myndighetene for å påvirke og samspille i utformingen av internasjonale institusjoner og egen, kjøperlandenes og andre eksportlands energipolitikk.

I det europeiske gassmarkedet kan Norge være følsom, eventuelt sårbar, i avhengigheten av å eksportere gass til EU, alt ettersom energi-, miljø- og avgiftspolitikken i EU og EU-land blir utformet (Austvik 1999). Det er behov for utvikling av en helhetlig norsk gasstrategi som omfatter måten vi organiserer produksjon, transport og salg av norsk gass på, hvordan vi forholder oss til EU og EU-lands energi-, miljø- og avgiftspolitik og forholdet til andre eksportører av gass. For å bli konsistent må en norsk gasstrategi utvikles på grunnlag av en forståelse både for økonomiske og politiske forhold i seg selv og for deres sammenhenger. Økonomiske analyser vil her kunne drøfte hvordan økonomien og samfunnet virker under (ulike) forutsetninger om rammer, spilleregler og aktørenes posisjoner. Politikken vil på sin side omfatte forhandlinger (inkludert diplomati) og bruk av posisjoner og makt, og utvikling og påvirkning av institusjonelle forhold i det norske og internasjonale samfunnet.

En del av en strategiutvikling må omfatte måten å organisere produksjon, transport og salg av gass på innen rammen av en mer integrert internasjonal økonomi. Den må også omfatte måter å forbedre kvaliteten og fleksibiliteten i de produktene vi tilbyr i markedet på og hvordan kostnadsreduksjoner i produksjon og transport kan nås, slik at merverdiskapningen øker også gjennom nye produkter og markeder. Heri inngår spørsmålet hvordan norske selskaper bør utnytte de mulighetene markedsliberaliseringen åpner for gjennom å engasjere seg sterkere

nedstrøms gjennom vertikal integrasjon, og i hvilken grad nedstrømsselskaper skal tillates å integreres oppstrøms på norsk sokkel.

Også forholdet til andre gasseksporterende land er viktig. Andre gasseksportører, og særlig Russland, vil være konkurrenter til norsk gass i markedet. Samtidig er det slik at gassprisen er relativt lik for de enkelte eksportørene. Norge får altså ikke noen prispremie for politisk tilhørighet eller påstått bedre leveringssikkerhet enn russerne (Austvik 1986). Det vil være viktig for Norge å følge med i russisk energipolitikk.

### **Liberaliseringen og norske interesser**

Den økte ustabiliteten vil være negativt for Norge og innebærer en større risiko for gasselgerne. Prisnedgangen som i første omgang kan bli virkningen, vil kunne føre til en stopp-og-gå-politikk i investeringer og inntekter. Når prisene faller, svekkes investeringslysten, og forbruket øker. Når prisene har holdt seg høye en tid, og forventningene om at de skal fortsette på dette høye nivået er til stede, foretas investeringer som kan føre til overskuddstilbud i markedet med påfølgende prisfall.<sup>117</sup> Både forbrukere og produsenter har felles interesse i stabile priser og forsynings-/leveransesikkerhet i energimarkeder da energi inngår i annen industriell virksomhet og er en grunnleggende vare for den enkelte forbruker. Ingen av disse fellesinteressene blir borte med den pågående liberaliseringen av de europeiske energimarkedene. For Norge gjelder det her å finne felles forståelse med EU for gassektorens særegenheter.

EU krever nå en annen struktur på norsk gassvirksomhet enn i de andre eksportlandene som følge av vår EØS-avtale og de konkurranseregler som følger av den. Det bør imidlertid fra Norges side være et krav om at EU formulerer en energipolitikk før den utøver en konkurransepolitikk på et så vidt spesielt område som energisektoren. Uten en kopling mot gassektorens særegenheter, blir det interessant å se om trusselen om milliardbøter mot et statspålagt samarbeid mellom et 100 prosents og et (i mesteparten av tiden) 51 prosents statseid selskap virkelig kan vinne frem.<sup>118</sup>

Det er imidlertid flere forhold enn organiseringen av gassproduksjon og -salg som er viktig for Norge. For det første lar Gassdirektivet det være opp til det enkelte land å velge forhandlet eller regulert TPA. Dette gjør at det er mulig det ikke skjer så mye nedstrøms som intensjonen bak direktivet legger opp til. I modifiserte former kan det derfor tenkes at transmisjonsselskapene fortsetter å være betydelige kjøpere av gass. En bekymring for dette uttrykker EU-kommisjonen i sin pressemelding 2. august 2001 (EU 2001c). I denne henstiller den til medlemslandene å sikre at norsk gass får reell adgang til kjøperne. Markedsliberaliseringen vil altså ikke bare svekke norsk gasseksport. Gassdirektivet er positivt for de norske gasselgerne i og med at de får bedre åpning til markedene på kontinentet. Dette vil samtidig bedre EU-landenes forsyningsikkerhet.

For det andre er Gassdirektivet ment å gi lavere priser til forbrukerne. Det er imidlertid langt fra sikkert at dette vil bli effekten på lang sikt. Ved at EU fremtvinger konkurranse i dette markedet, overlates prisfastsettelsen i større grad til forholdet mellom tilbud og etterspørsel på gass. I dag er prisene i hovedsak knyttet til prisene på oljeprodukter. På kort sikt tilsier dette økte prissvingninger. En høy pris i en periode kan ikke så lett møtes av økt tilbud da det tar tid å fremskaffe nye gassreserver, som også bare finnes noen få steder. En lav pris i en periode leder til redusert kapasitetsutbygging med betydning for tilbudet på lengre sikt. Dersom utbyggingen av nye gassreserver tørker inn, vil prisene stige på lengre sikt og true EUs forsyningsikkerhet.

For det tredje foreslår EU også en omlegging av skattepolitikken der lavere skatt på arbeid skal kompenseres ved økte energiavgifter. Avgifter på den miljøvennlige gassen skal øke like

<sup>117</sup> Se Lynch (1992) for en diskusjon av hvordan prisprognosene på energi (olje) sterkt påvirkes av de til enhver tid gjeldende priser, selv om dette empirisk nesten alltid viser seg å være feil. Austvik (2000e:17–19) oppdaterer senere erfaringer med samme resultat.

<sup>118</sup> EU har sommeren 2001 utvidet anklagene til å omfatte også utenlandske selskaper på norsk sokkel.

mye som avgiftene på det forurensende kullet (EU 1997b). Det er altså slett ikke sikkert at forbrukerne og industrien heller vil se så mye til de lavere prisene. Siden EU dominerer det europeiske gassmarkedet på etterspørselssiden, vil harmoniseringen av avgiftene samtidig legge et trykk på prisene til produsent og virke omtrent som en importtoll. Vinnerne i det nye europeiske gassmarkedet kan dermed bli statskassene i EU-landene på bekostning av forbrukere og produsenter. De annonserte økte avgiftene på vårt etter hvert viktigste eksportprodukt representerer over tid den kanskje mest alvorlige trussel for de norske gassinntektene. Her har vi en klar interessekonflikt med EU.

Norges forhold til omverdenen på et såvidt komplekst område som gassektoren må håndteres både interdisiplinært og -departementalt. Det kan ha vært en svakhet ved utformingen av den norske gasspolitikken at den i svært liten grad har vært gjenstand for offentlig debatt med sikte på å evaluere eksisterende ordninger og generere innspill til reformer og strategier i forbindelse med ytre endringer. Isteden har man, som norsk hoppesport gjorde, motsatt seg det nye og holdt fast på de gamle stilarter. En mer åpen debatt kunne gjøre det lettere å føre en politikk som håndterer kombinasjonen av felles og motstridende interesser mellom Norge og EU på dette feltet.

#### Litteratur:

Andersen, Svein & Austvik, Ole Gunnar, 2000: Nasjonal handlefrihet - nye internasjonale rammebetingelser: Petroleum, makt og demokrati, Forprosjekt til Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Unipub forlag. August.

Austvik, Ole Gunnar, 1986: "Political Gas Pricing Premiums: The Development in West Germany 1977-1985", OPEC Review no. 2 June 1987.

Austvik, Ole Gunnar, 1990: Europe 1992; Introduction of Common Carriage for Natural Gas?, Discussion Paper M-90-01, Energy and Environmental Policy Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University July/1990. 105 pages.

Austvik, Ole Gunnar, 1991a: "Stormaktsinteresser og norsk petroleumspolitik", Internasjonal Politikk nr.1/ 1991

Austvik, Ole Gunnar, 1991b: Norwegian Gas in the New Europe; How Politics Shape Markets, NUPI/Vett & Viten August 1991, 144 Pages, Norwegian Foreign Policy Studies no.76

Austvik, Ole Gunnar, 1996: "Avgifter og petroleumspriser. Tar forbrukslandene olje- og gassinntektene?", Sosialøkonomen x/1996 mai.

Austvik, Ole Gunnar, 1997: "Gas pricing in a liberalized European market; Will the rent be taxed away?", Energy Policy vol 20/no.12 pp. 997-1012. Elsevier Science.

Austvik, Ole Gunnar, 1999: "Norges avhengighet av olje- og gassmarkedene". Internasjonal politikk nr. 3 / 1999.

Austvik, Ole Gunnar, 2000a: Economics of Natural Gas Transportation , Forskningsrapport no. 53 Høgskolen i Lillehammer August 2000. 64 pages.

Austvik, Ole Gunnar, 2000b: Government Taxation and Supply of Gas, Presentation at the European Gas Supply Conference, Europaprogrammet & Russian Academy of Sciences. Oslo September 13, 2000. Arbeidsnotat nr. 115 / 2000 Høgskolen i Lillehammer.

Austvik, Ole Gunnar, 2000c: Norge som storeksportør av gass. Europa-programmet desember. 114 sider.

Austvik, Ole Gunnar, 2000d: Norges som storeksportør av gass; Uten- og sikkerhetspolitiske konsekvenser, Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 8 - 2001. Den norske atlantehavskomiteen, Juni 2001.

Austvik, Ole Gunnar, 2000e: Drivkreftene i oljemarkedet. Forskningsrapport ved Høgskolen i Lillehammer nr. 50 mars.

Energy Information Administration, EIA (annual); International Energy Outlook, US Department of Energy

European Union (EU), 1988a: The Internal Energy Market, "Commission Working Document", May.

EU, 1988b: The Need for Greater Integration of Europe's Gas Grid. Energy in Europe no. 10.

EU, 1990: Council Directive of 29 June 1990 concerning a community procedure to improve the transparency of gas and electricity prices charged to industrial end-users, CEL-Title: 90/377/EEC

EU, 1991a; Council directive of 31 May 1991 on the TRANSIT of natural gas through grids, CEL-Title 91/296/EEC

EU, 1991b; Reports of the Consultative Committees on Third Party Access to Natural Gas Networks, Directorate General for Energy, Brussels

EU, 1992: Proposal for a Council directive concerning common rules for the internal market in natural gas, (Third Party Access, TPA, directive) Com (91) 548 Final SYN 385, European Union, Brussels

EU, 1993 European Parliament: Draft Report on the Commissions Proposal for a Council Directive Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas", Committee on Energy, Research and Technology, Claude Desama. Com (91) 0548 Final c3-0103/92 SYN 385.

EU, 1997a: Directive of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity. Directive 96/92/EC (Official journal NO. L 027 , 30/01/1997 P. 0020).

EU, 1997b: Restucturing the Community Framework for the Taxation of Energy Products, Proposal for a Council Directive COM (97) 30 Final 97/0111 (CNS) 12.3.1997.  
<http://europa.eu.int/en/comm/dg17/rapcge.htm>

EU, 1998: The Single Market for Natural Gas, IGM Directive 98/30 ("Gasdirektivet").  
<http://europa.eu.int/en/comm/dg17/gashome.htm>

EU, 2001a: The Internal market for Gas and Electricity: Completing the internal energy market, Package of Commission documents adopted on 13 March 2001.  
<http://europa.eu.int/comm/energy/en/internal-market/int-market.html>

EU, 2001b: Commission objects to GFU joint gas sales in Norway, DN: IP/01/830 Date: 2001-06-13.  
[http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/01/830|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/830|0|RAPID&lg=EN)

EU, 2001c: Commission insists on effective access to European pipelines for Norwegian gas. Date: 2001-08-02.  
[http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/01/1170|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/1170|0|RAPID&lg=EN)

EU, 2001d: Assessment of internal and external gas supply options for the EU, evaluation of the supply costs of new natural gas supply projects to the EU and an investigation of related financial requirements and tools. Forthcoming fall 2001.

International Energy Agency (IEA), 1994: Natural Gas Transportation; Organisation and Regulation, IEA/OECD Paris.

IEA, 1995: The Energy Charter Treaty. A description of its provisions, By the Legal Counsel of the IEA. ISBN 92-64-14384-X.

IEA, 1995: The IEA Natural Gas Security Study, IEA/OECD, Paris

Kibsgaard, B, 2000 (red.): Norge i energiens geopolitikk. Europaprogrammet desember 2000. 194 sider.

Lynch, Michael, 1992: The Fog of Commerce. The Failure of Long-Term Oil Market Forecasting, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology. Working Paper C92/5 September 1992.

Olje- og energidepartementet (OED), 2001: Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE. St. prp. nr. 36 (2000-2001)

---

<sup>i</sup> I Dagbladets dekning av rådets sesjon år 2000 (7.11.2000), ble rådet omtalt som et "supperåd" hvor de norske ministre snakker høflig med deres nordiske kolleger, men har oppmerksomheten rettet mot den hjemlige realpolitikk; Arbeiderpartiets landsmøte, og i Dagsavisen (6.11.2000) ble det anført at Nordisk Råd var et overflødig forum fordi det fantes atskillig mer betydningsfulle internasjonale fora, iflg. Medieanalyse utført av Observer Group for Nordisk Ministerråd November 2000, se <http://www.norden.org/session2000/> [url korrekt 3.6.2001]

<sup>ii</sup> I de første årene med passfrihet, frem til 1958, omfattet ikke friheten ikke-nordiske borgere. De måtte altså fortsatt legitimere seg med pass ved kryssing av grensene i Norden. Fra 1958 gikk man over til en felles ytre grensekontroll, noe som opphevet også utlendingers plikt til å vise pass f.eks. ved overfarten over Øresund.

<sup>iii</sup> Traktaten med senere endringer kan ses på [http://www.norden.org/web/3-2-arb\\_ord/sk/3-2-2-hfors.asp?lang=3](http://www.norden.org/web/3-2-arb_ord/sk/3-2-2-hfors.asp?lang=3) (url korrekt per 8.5.2001)

<sup>iv</sup> Dette poenget har vært understreket av mange, bl.a. av Etzioni 1965, s. 203-206

<sup>v</sup> Frantz Wendt: *Nordisk Råd 1952-1978*, Stockholm 1979, s. 66

<sup>vi</sup> Wendt (1979), s. 71 og Claes Wiklund: "Nordek-planen och dess föregångare" i Sundelius, Bengt og Claes Wiklund (red.): *Norden i sicksack*, Stockholm 2000, s. 110

<sup>vii</sup> Wiklund, op.cit. s. 120

<sup>viii</sup> Artikkel i Hufvudstadsbladet 12. desember 1982. Artikkelen er basert på en licentiatavhandling om NIB av Ilkka-Christian Björklund (Helsingfors universitet, 1982)

<sup>ix</sup> Dette utelukket ikke at det allerede fra 1959 ble organisert et løst samarbeid mellom de nordiske kringkastingsselskapene (Nordvisionen) om programutveksling o.l., men det vanskeliggjorde et tett samarbeid.

<sup>x</sup> Hele forløpet av arbeidet med Norsat er beskrevet i Nina Wormbs: "Det blev en filmfond: Norsat, Tele-X och nordiskt samarbete" i Sundelius & Wiklund, op.cit. Mediespørsmålene i

---

det nordiske kultursamarbeidet er behandlet av Eli Skogerbø og Guttorm Aanes i "Europeisering av det nordiske kultursamarbeidet" i Olsen, Johan P. og Bjørn Otto Sverdrup (red.): *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*, Oslo 1998.

<sup>xi</sup> De tre søylene: Norden, Europa, Nærområdet

<sup>xii</sup> Veksten i Nordisk Ministerråds budsjett ble stoppet i 1990-årene, antallet ansatte i NMR gikk ned fra 102 i 1990 til 82 syv år senere, og i Nordisk Råds sekretariat og de nasjonale delegasjoner gikk det samlede antall ansatte ned fra 72 i 1994 til 50 i 1997. Det er verdt å merke seg at reduksjonen i antall ansatte først og fremst har funnet sted på svensk side.

Bjørn Otto Sverdrup: "Europeisering som de-institusjonalisering – nordisk politisk samarbeid i endring", i Olsen, J.P. og Bjørn Otto Sverdrup, op.cit. s. 170-176.

<sup>xiii</sup> Laursen: "Det nordiske samarbejde som særvej? Kontinuitet og brud, 1945-73" i Olsen og Sverdrup, op.cit. Hans Otto Frøland i forskningsrapport nr. 45/1999 fra Høgskolen i Lillehammer.

<sup>xiv</sup> Wendt, s. 79

<sup>xv</sup> Amitai Etzioni: *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York 1965, kap. 6, "The Nordic Associational Web".

<sup>xvi</sup> Helge Ø. Pharo og Anders Jølstad: "Mellom nasjonalstaten og Vest-Europa. Norges Norden-politikk 1945-1972" i Olsen, J.P. og B.O. Sverdrup, op.cit.