

## **Merre tovább, EGT?**

- **Norvégia és az EU viszonya az integráció bővülése és mélyülése tükrében** -

*Polgár Tamás \**

### **Rezümé**

A tanulmány Norvégia és az Európai Unió (EU) viszonyának alakulását vizsgálja az Európai Gazdasági Térség (EGT) megváltozott szerepének tükrében. Részletesen elemez néhány olyan aspektust, amely az EU egészének jövője, valamint a 2011. júniusában lezárult magyar EU-elnökség szempontjából is figyelemre tarthat számot.

A tanulmány első részében röviden áttekintem az EGT legfontosabb sajátosságait és ezek hatását Norvégia formális és informális érdekérvényesítő képességére. A második részben elemzem az EU bővítése és mélyítése által megváltozott környezet hatását, figyelmet szentelve Norvégia megnövekedett pénzügyi hozzájárulásának, valamint annak, hogy az EU működésében alapvető reformokat hozó Lisszaboni Szerződés mely területeken és milyen mértékben érinti az EGT-megállapodást, illetve tágabb értelemben az EU és Norvégia<sup>1</sup> kapcsolatát. A harmadik rész az EGT jövőjével kapcsolatos alternatív forgatókönyveket vázolja fel, azt vizsgálva, hogy ez az alapvetően ideiglenesnek szánt megállapodás hogyan tudott ilyen hosszú ideig, az EU jelentős bővülése és mélyülése ellenére szinte változatlan formában fennmaradni, s hogy jelentheti-e akár Norvégia, akár más partnerek számára a teljes jogú tagság tartós alternatíváját. Végül pedig a 2011 júniusában lezárult első magyar EU-elnökség példáján keresztül mutatom be Norvégia és az EU soros elnökségének szerepét betöltő ország kapcsolatainak jellegét.

\* A szerző a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézetének PhD-hallgatója. Ez a tanulmány a TÁMOP 4.2.1.B-09/1/-KMR-2010-0005. sz.projekt keretében készült.

## Az EGT fő jellemzői

A norvég választók kis többsége két alkalommal is elutasította az ország EGK/EU-csatlakozását, s ezzel továbbra is egyedülállónak számít az európai integráció történetében. Az elutasító népszavazások okait, az ezekkel kapcsolatos társadalmi és politikai folyamatokat, a döntések hátterét ebben a tanulmányban nem elemzem, hiszen ezt a témát a magyar nyelvű szakirodalom is kimerítően tárgyalta.<sup>2</sup> Le kell ugyanakkor szögezni, hogy Norvégia számára az 1994-es döntés sem jelentette azt, hogy az EU-tól függetleníteni kívánja magát, még ha a formális tagság kérdése ismét - akár évtizedekre - le is került a napirendről. A népszavazás idején ugyanis már csaknem egy éve hatályos volt az Európai Gazdasági Térségről (EGT) szóló megállapodás, mely „a legátfogóbb egyezmény, melyet Norvégia valaha kötött”.<sup>3</sup> Az EU és az EFTA közötti 1992-es megállapodás értelmében az EFTA országokra kiterjesztették a „négy szabadság” elvét, vagyis néhány szektor kivételével az egységes piac teljes jogú tagjaivá, s ezeken a területeken (akkori első pillér) „kvázi EU-taggá” váltak. A Megállapodás által *nem* lefedett területek közül a legfontosabbak a következők: vámunió, mezőgazdasági és halászati politika, (eredetileg) bel- és igazságügyi együttműködés, közös kül- és biztonságpolitika, GMU. Fontos megjegyezni, hogy Norvégia számos egyéb területen szorosan együttműködik az EU-val, erősítve a „kvázi EU-tag” státuszt. Ezek közül a legfontosabb a Schengeni Együttműködés, melyben Norvégia (és Izland is) saját döntése alapján vesz részt annak érdekében, hogy az északi országok között 1953 óta fennálló Északi Útlevel Unió vívmányai ne sérüljenek. Emellett Norvégia teljes jogú tagként részt vesz számos EU programban, pl. a Kutatási Keretprogramokban.

A sokak szerint innovatívnak számító, a nemzetközi jogban is egyedülállónak tekinthető megállapodás *legfontosabb sajátosságai* – mellőzve a létrehozott intézményrendszer és mechanizmusok részletes leírását – a következők:<sup>4</sup>

- *Homogenitás:* A Megállapodás legfőbb célja, hogy az egységes piac tekintetében teljesen azonos feltételeket teremtsen az EU és az EFTA tagállamaiban, vagyis a négy szabadság elérése érdekében megalkotott közösségi joganyag az EGT teljes területén érvényesüljön.
- *Dinamizmus:* Az új szabályozás átvételéről az EFTA-országoknak nem kell újabb bilaterális megállapodásokat kötniük az EU-val, hanem az EGT szempontjából releváns jogi aktusok szinte automatikusan az EGT részévé válnak.<sup>5</sup>

- *Önálló intézmények:* A Megállapodás önálló, nemzetek feletti elemeket is tartalmazó intézményeket hoz létre (pl. EGT Tanács, EGT Bizottság, EFTA Felügyeleti Hatóság).
- *Aszimmetria:* Az EGT talán legsajátosabb vonása, hogy az EFTA országok formális részvétele az EU döntéshozatalában minimális, hiszen sem a Tanácsba, sem az Európai Parlamentbe nem delegálhatnak tagokat, ugyanakkor az EGT által lefedett területeken az EFTA országok az EU szabályozásának passzív elfogadóivá váltak, hiszen az EU intézményei által elfogadott közösségi joganyagot az EFTA országoknak saját jogrendjükbe is be kell illeszteni.

### **Norvég befolyás az EU döntéshozatalában: formális és informális csatornák**

Az EGT szempontjából releváns, vagyis a Norvégia számára kvázi automatikusan átveendő jogi aktusok túlnyomó része erőteljesen technikai jellegű, s mint ilyen, politikailag rendszerint nem számít kényesnek. Ráadásul az esetek nagy többségében a norvég álláspont egybeesik az EU intézményei által elfogadott megoldással. Emiatt Norvégia a legtöbb területen nem kíván markáns álláspontot képviselni. Azokban az esetekben ugyanakkor, amikor politikailag kényes, Norvégia számára fontos ügyről van szó, az aszimmetrikus viszony miatt Norvégia számára erősen korlátozottak a befolyásolás lehetőségei.<sup>6</sup>

Az EGT-megállapodás értelmében az EFTA-országok nem vesznek részt az EU formális döntéshozatalában, hiszen a két legfontosabb jogalkotó/döntéshozó intézménybe, a Tanácsba és a Parlamentbe nem delegálnak tagokat. Ez azonban nem jelenti azt, hogy Norvégiának ne állnának rendelkezésére a döntések befolyásolására alkalmas formális, illetve informális eszközök.

Az EU-val, illetve általában a közpolitikával foglalkozó szakirodalom,<sup>7</sup> valamint hivatalos norvég kormánystratégiák is egyértelművé teszik, hogy az EU-ban születő szabályozás formálására a különböző érdekcsoportoknak sokkal nagyobb az esélye a folyamat kezdeti szakaszaiban (agenda-setting), mint később, a kész javaslatok körüli viták során (decision-making). Az EU esetében ez utóbbi tipikusan a Tanácsban a tagállamok közti politikai kötélhúzás, valamint az EP frakciói közötti – szintén alapvetően politikai jellegű – viták terepe, ahol a külső szereplőknek már elhanyagolható a (formális) szerepe. Nem véletlen, hogy a norvég kormány EU/EGT Európa-politikájáról szóló parlamenti jelentése<sup>8</sup> a cselekvési terv első

pontjaként azt emeli ki, hogy a norvég államapparátus elsődleges feladata, hogy az EU szakpolitikai kezdeményezéseit a lehető legkorábbi fázisban azonosítsák, amikor a folyamatos párbeszéd révén lehetőség nyílik azok befolyásolására. Ezzel szemben sokáig az volt az általános gyakorlat, hogy a hazai apparátus igen későn, és nem kellő koordináltsággal reagált az EU szakpolitikai folyamataira, aminek eredményeként a norvég befolyás minimálisra csökkent.<sup>9</sup>

A kezdeményezés során ugyanakkor az EFTA országok bizonyos formális, jóllehet korlátozott szereppel bírnak: az Európai Bizottság alatt működő, az EGT szempontjából releváns jogszabályjavaslatokat előkészítő több száz szakértői bizottságban az EFTA országok szakértői is részt vesznek.<sup>10</sup> Egy korábbi felmérés adatai szerint a minisztériumi köztisztviselők több mint ötöde (22 százalék) számolt be arról, hogy az adott évben részt vett valamely előkészítő bizottság munkájában.<sup>11</sup>

Bár az ezekben delegált nemzeti szakértők formálisan nem saját államukat, hanem különböző szakmai álláspontokat képviselnek, felmérések arra utalnak, hogy a valóságban a delegáltak elsősorban saját nemzeti érdekek képviselőiként tekintenek saját magukra, bár gyakran anélkül, hogy ezek a nemzeti érdekek tisztázottak lennének.<sup>12</sup> Az előkészítő bizottságok pusztán konzultatív jogkörrel bírnak, feladatuk elsősorban a Bizottság megfelelő tájékoztatása egyes szakpolitika-területek alapos elemzése révén. Néhány, igen specifikus, technikai jellegű területen a speciális norvég szakismeret (pl. tengeri hajózás, esélyegyenlőség) a későbbi bizottsági javaslatra is észlelhető befolyást tud gyakorolni. Az általános tapasztalat ugyanakkor inkább az, hogy az EFTA-államok által delegált szakértők még az igen korlátozott befolyásolási lehetőségeikkel is csak alig-alig élnek, sokkal inkább passzív résztvevői az egyeztetéseknek, s fő feladatuknak elsősorban saját szakminisztériumuk minél pontosabb tájékoztatását tartják, semmint a proaktív fellépést. Ennek oka részben az lehet, hogy a norvég szaktárcák sokáig nem rendelkeztek világos stratégiával az EGT folyamatait illetően, aminek következtében a delegáltak nem kaptak világos instrukciókat a nemzeti álláspontok határozottabb képviselésére vonatkozóan.<sup>13</sup> Az érintett köztisztviselők közül többen is arról számoltak be, hogy a politikai vezetés részéről alacsony figyelem irányul az EGT-ügyekre. Ez pedig szoros összefüggésben van azzal a jelenséggel, hogy a bizottságba delegált (rendszerint alacsonyabb beosztású) köztisztviselők nem rendelkeznek politikai beágyazottsággal és mandátummal.<sup>14</sup>

Két dolgot azonban fontos megjegyezni ezzel kapcsolatban: egyrészt, a minisztériumok között ebben a tekintetben jelentős eltérések mutatkoznak részben a felsővezetés személyes érdeklődésének függvényében (pl. az EU-párti szociáldemokrata, illetve konzervatív miniszterek általában jobban érdeklődnek és nagyobb hangsúlyt fektetnek az EU/EGT ügyekre, mint pl. a Centrum Párt által delegált tárcavezetők), valamint attól függően, hogy az adott szaktárca portfóliója alá tartozó szakpolitikai terület mennyire integrált az EGT révén. Másrészt megemlítenő, hogy 2006 óta az EU/EGT-ügyeket részletesen elemző parlamenti jelentés sokkal világosabb stratégiai gondolkodást irányoz elő többek között azáltal, hogy a szaktárcáknak előírja, hogy évente szakpolitikai területekre lebontott munkatervet kell összeállítaniuk a Norvégia számára kiemelt jelentőségű ügyek hatékony képviselése érdekében.<sup>15</sup>

Az Európai Bizottság a Parlamentnek és a Tanácsnak megküldött jogszabály-javaslatát egyidejűleg az EFTA-országoknak is hivatalos formában megküldi, s azok javaslatára bármelyik kérdéssel kapcsolatban az EGT intézményeiben „előzetes véleménycserére” kerül sor. A bizottsági javaslat benyújtását követően az EGT Bizottságban folyamatos „információs és egyeztetési folyamat” zajlik a jogszabály-tervezet alakulása során, itt azonban már formális szerepről, befolyásról nem beszélhetünk, hiszen a döntések meghozataláért felelős intézményekben az EFTA országok nem rendelkeznek képviselettel.

Egy „vészféket” fontos megemlíteni: az EGT Bizottság hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy egy adott, az EU intézményei által már elfogadott új jogi aktus releváns-e az EGT szempontjából. Amennyiben igen, akkor a szóban forgó jogi aktus beemelendő a Megállapodásba, ám az EFTA országok kormányai rendelkeznek az ún. „rezervációs joggal”, melynek értelmében megtagadhatják, de legalábbis hátráltatják a szabályozás átültetését saját jogrendjükbe. Ebben az esetben a jogszabály csak az EU területén válik hatályossá, miközben az EU és az EFTA országok között egyeztetés indul meg a mindkét felet kielégítő megoldás megtalálása érdekében. Amennyiben ezek nem vezetnek eredményre, úgy az EGT-megállapodás érintett részei ideiglenesen hatályon kívül helyezhetők. Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy a „vétőjog” (rendszeres) alkalmazása minden bizonnyal retorzióval fenyegetne az EU részéről, s hosszabb távon alááshatja az EGT iránti (amúgy sem különösebben magas fokú) elkötelezettséget. Valószínűleg ennek köszönhető, hogy a rezervációs jog első és eddig egyetlen alkalmazására 2011-ben, az ún. harmadik postai irányelvvel kapcsolatban került sor.<sup>16</sup>

Végül megemlítendő, hogy az ország formális befolyásának hiányát tovább fokozza az a folyamat, melynek során számos közösségi terület szabályozása kerül az ún. ügynökségekhez, melyekben Norvégia alanyi jogon nem, s gyakran több éves egyeztetés után is csak megfigyelői státusban vehet részt. A külügyminiszter legutóbbi, az EU/EGT-ügyeket tárgyaló 2011. májusi parlamenti beszámolójában külön hangsúlyozta, hogy az a gyakorlat, hogy az utóbbi időben bizonyos ügynökségek döntési jogkört kaptak, az EGT szempontjából „jogi és politikai aggályokat vet fel”, ezért is elengedhetetlen Norvégia minél aktívabb részvétele ezekben.<sup>17</sup>

Mindezek fényében nem meglepő, hogy Norvégia számára elsősorban az *informális csatornák* jelentenek némi lehetőséget az EU napirendjének, s szakpolitikáinak befolyásolására.

Az informális befolyásolás csatornáját elsősorban a hagyományos diplomáciai eszköztár jelenti. Ennek súlypontja a Külügyminisztérium Európai Főosztálya által irányított brüsszeli állandó képviselet, melynek létszáma nem sokkal marad el a hasonló méretű EU-tagállamokétól. A delegáció nemcsak az EGT intézményeiben képviseli Norvégiát, hanem direkt lobbitevékenységet is folytat az EU intézményei irányában. A Külügyminisztérium jelentése<sup>18</sup> szerint az EU-ügyek súlya jelentősen megnőtt a hagyományos kétoldalú diplomáciában is, s így a külképviseleteknek a legfontosabb európai partnerek fővárosaiban (északi országok, Németország, Franciaország, Egyesült Királyság) egyre nagyobb figyelemmel kell követnie az adott ország álláspontjait a kiemelten fontos EU-kérdésekben. Az informális befolyásolás talán legfontosabb eszköze Norvégia szempontjából, hogy a „partvonalról” is igyekszik részt venni az EU-n belüli hagyományos koalícióépítésekben, s a számára kedvezőbb álláspontot képviselő tagállamok pozícióit erősíteni.<sup>19</sup> Külön hangsúlyozni kell az EU elnökségét adó tagállam szerepét, amelynek fővárosára az adott félévben norvég részről (is) különös figyelem összpontosul (ld. alább).

A kezdeményezési szakaszban betöltött formális szerepe révén tehát Norvégia tehát részt vesz az EU-politikájának „formálásában” („shaping decisions”), de a döntéshozatal („making decisions”) már nélküle történik. A formális és informális csatornákon keresztül az esetek, illetve politikaterületek túlnyomó többségében a norvég befolyás igen korlátozott. Néhány olyan kivétel akad csupán, ahol a nagyon erős norvég nemzeti érdek, de még inkább a nemzetközileg is kiemelkedő szakértelem valóban látható hatást képes gyakorolni az EU politikájára, például a tengeri hajózás, vagy a vegyi anyagok szabályozása területén. Éppen ezért, a norvég EU-

politikának az alapvető stratégiája, hogy minden területen igyekszik a lehető legnagyobb figyelemmel követni a folyamatokat, de alaposan megválogatja azokat az ügyeket, ahol markáns véleményt képvisel.

Általánosságban Norvégia egy meglehetősen passzív, reaktív, „politika-elfogadó” szerepet kénytelen betölteni ebben az aszimmetrikus viszonyban, ami miatt sokan a norvég szuverenitás feladásáról, „alkotmányos katasztrófáról”, illetve „fax-demokráciáról”, illetve „lobbi-demokráciáról” beszélnek, ahol az EU jog *de facto elsőbbséget* élvez a norvéggal szemben.<sup>20</sup> Az EGT jövője szempontjából minden bizonnyal ez a leginkább feloldhatatlannak tűnő dilemma.

### **EGT szerepének változása az EU bővítése, mélyítése és intézményi reformjai következtében**

1992-es aláírásakor az Európai Gazdasági Térséget (kis túlzással) két, hasonló súlycsoportba tartozó gazdasági közösség megállapodása hozta létre, ahol ugyan az alkalmazkodás kényszere egyoldalúan az EFTA-országokat terhelte, mégis többé-kevésbé egyenrangú felek együttműködéséről beszélhettünk. Ez a helyzet Svájc kívülmaradásával, majd Svédország, Finnország és Ausztria EU-csatlakozásával már egy évvel az EGT hatályba lépése után megváltozott, de a következő másfél évtized még ennél is gyökeresebb változásokat eredményezett, melynek során az erőviszonyok aszimmetrikus jellege az EFTA országok szempontjából még nyomasztóbbá vált. E változások következtében az EGT 1995, s különösen 2004 óta messze nem olyan jelentőségű Brüsszel számára, mint ahogy azt az 1990-es évek első felében eredetileg tervezték.

Az 1995 óta lezárult három bővítési kör pusztán számbeli különbségük okán is egy rendkívül aszimmetrikus helyzetet eredményezett. 1992-ben még egy viszonylag homogén, magas átlagos fejlettséggel rendelkező, 12 nyugat-európai tagot számláló Közösség állapodott meg a szintén fejlett országokat tömörítő, héttagú EFTÁ-val. Ezzel szemben 2007 óta az összesen alig 5 milliós lakossággal rendelkező három EFTA-ország az 500 milliós, 27 tagú EU korántsem egyenrangú partnere. Ráadásul a keleti bővítés eredményeképpen az EU súlypontja is kelet felé tolódott, a gazdasági fejlettségi különbségek az EU-n belül jelentősen megnöttek, s a közösség mindezek következtében jóval heterogénebbé vált.

Ezzel párhuzamosan az integráció jelentős mélyülése is végbement. Emiatt az EGT szempontjából releváns, vagyis a Megállapodásba beemelt jogi aktusok száma is exponenciálisan növekedett, de még ennél is látványosabb volt a mélyülés azokon a területeken, amelyeket az EGT Megállapodás nem fed le, például a GMU, vagy a bel- és igazságügyi együttműködés. Ez utóbbi például a 90-es évek első felében még egy viszonylag marginálisnak számító, jellemzően kormányközi elvre épülő együttműködése volt, míg az utóbbi évtizedben az egyik legdinamikusabban fejlődő, s jelentős részben közösségiesített politikájává vált. Tekintettel arra, hogy az EFTA-országok nagymértékben ugyanazokkal a kihívásokkal néznek szembe ezen a területen, mint az EU-tagok, elkerülhetetlennek tűnt, hogy valamiféle intézményes együttműködést alakítsanak ki az EU-val.

A *Lisszaboni Szerződés (LSZ)* az EU működését új alapokra helyezte, s ennek néhány eleme fontos változásokat eredményezett Norvégia és az EU intézményes viszonyában is. Ennek megfelelően érdemes röviden áttekinteni, hogy az EGT szempontjából milyen változást jelent az EU új alapszerződése.

Norvég szempontból a LSZ által eredményezett változások fő iránya *tovább erősíti az EGT demokratikus deficitjével kapcsolatos érveket*, kritikákat.<sup>21</sup>

- A korábbi *pillér-szerkezet felszámolásával* még a korábbiaknál is nehezebbé válik annak megállapítása, hogy egy adott új közösségi szabályozás az EGT-megállapodás szempontjából releváns-e. Egyre több olyan szabályozás kerülhet napirendre, amelynek csak bizonyos részei relevánsak az EGT szempontjából, így egyre többször lehet szükség alapos (olykor politikai szintű) tárgyalásokra. Az egyre inkább szakpolitikákon átívelő szabályozások még abban az esetben is hatással lehetnek az EGT által lefedett belső piacra, ha a szabályozás eredetileg más területről származott (pl. a belső piaci szabályozást is érintő, de az EGT-megállapodás részét nem képező igazságügyi együttműködés büntetőügyekben). Ez nyilvánvalóan azzal az eredménnyel jár, hogy Norvégiának nagy valószínűséggel még több európai szabályozást kell egyoldalúan, érdemi beleszólás nélkül átvennie. Továbbá kevésbé lesz egyértelmű, hogy a norvég szakértők melyik előkészítő bizottság munkájában jogosultak részt venni.

- A *rendes jogalkotási eljárás kibővülésével*, általánossá tételével, valamint a minősített többségi döntéshozatal további bővítésével egyrészt erősödik az EP szerepe, ahol kevésbé alkalmazhatók a hagyományos kétoldalú diplomácia eszközei, másrészt a várhatóan gyorsabb és hatékonyabb jogalkotás még fókuszáltabb és naprakészebb reakciókat kíván meg a norvég apparátus részéről, ami jobb koordinációt és extra erőforrásokat előfeltételez.
- Azáltal, hogy az EU külkapcsolatai egy kézbe kerülnek, a Norvégiával való kapcsolatok, vagyis az *EGT-ügyek átkerülnek* a Bizottságtól (DG RELEX) az újonnan létrehozott *Európai Külügyi Szolgálathoz (EKSZ)*, amelybe Norvégia egyrészt nem delegál diplomatákat, másrészt ilyenformán Norvégia egy kalap alá kerül az összes többi harmadik országgal,<sup>22</sup> vagyis korábbi *de facto* privilegizált státusa megszűnik.<sup>23</sup>

Az intézményi jellegű, s a norvég szuverenitást a korábbiaknál is jobban korlátozó változások mellett ugyanakkor Norvégia nyíltan vállalja érdekeltségét az EU mélyítésében, s több területen messzemenőig támogatja az EU szakpolitikai törekvéseit, melyek a LSZ hatályba lépésével kaptak lendületet (pl. energia-politika – ld. alább). A korábban a harmadik pillér alá tartozó bel- és igazságügyi együttműködés jelentős része ugyan kívül esik az EGT-megállapodás keretein, ám az említett okok miatt Norvégiának arra kell felkészülnie, hogy az önkéntes alkalmazkodás, illetve a párhuzamos kétoldalú megállapodások gyorsabb, naprakészebb jogszabályalkotást tesznek szükségessé norvég részről. Az igazságügyi/rendőrségi együttműködések terén Norvégia támogatja a további szorosabb együttműködést és felmerül, hogy újabb párhuzamos megállapodások révén maga is egyre több területen ezek részesévé váljon.<sup>24</sup>

Összességében egy érdekes *kettősségnek* lehetünk szemtanúi. Egyfelől az EGT-megállapodásba, átemelt, s ezáltal a norvég jogrendbe beépített hatalmas mennyiségű joganyag, valamint az egyéb bilaterális megállapodások és közösségi programokban való részvétel révén Norvégia 1994 óta egyre több területen integrálódott egyre nagyobb mértékben az EU-ba. Ezáltal a makacsul EU-(sőt, EGT-) ellenes pártokat is tartalmazó kormánykoalíciók mindegyike egyre közelebb kormányozta az országot az EU-hoz, egyre több területen *döntési jog nélküli „de facto EU-tagga”* téve az országot.<sup>25</sup> Jellemző, hogy Norvégia a legtöbb EU-tagnál gyorsabban és hatékonyabban ülteti át a közösségi joganyagot saját jogrendjébe, kevesebb kötelezettségzegési

ügyben vizsgálódik az ESA, és kevesebb vitás ügy kerül a Bíróság elé, mint a legtöbb EU-tag esetében.<sup>26</sup>

Ezzel egyidejűleg ugyanakkor az EU fent bemutatott folyamatai, s különösen az aszimmetrikus viszony további erősödése egyértelműen oda vezettek, hogy az EGT jócskán veszített jelentőségéből, de legalábbis az EGT fenntartása Brüsszel (és az EU-tagállamok) számára jóval kevésbé tűnik fontosnak, mint Oslo számára. Nem véletlen, hogy Norvégiának 2004-ben és 2009-ben is „mélyen a zsebébe kellett nyúlnia”, hogy az egyre szélesebb körű együttműködést és alapvetően tekintélyes gazdasági előnyöket eredményező Megállapodást fenntarthassa.

### **EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok (FM)**

Norvégia számára a legfőbb prioritás az EU 2004-es bővítése kapcsán az EGT fenntartása (konkrétabban az EU és az EGT *egyidejű* bővítése) volt. A 25 tagúra bővülő - és immár csaknem 500 milliós belső piaccal rendelkező - EU számára azonban a három kis országból álló EFTA-tömb messze nem bírt olyan jelentőséggel, mint fordítva, és éppen ezért a tagállamok, különösen a déliek - akik a kohéziós források csökkenésétől félték a tíz fejletlenebb tagállam felvétele következtében -, kategorikusan elzárkóztak az EGT fenntartásától abban az esetben, ha Norvégia nem járul hozzá jelentős mértékben a bővítés finanszírozásához. Bár a Bizottság hivatalosan sohasem erősítette meg, hogy szándékában állna az EGT felmondása, illetve, hogy a tárgyalásoknak ez volna a tétje, az érintett szereplőkkel készített háttérbeszélgetések alapján úgy tűnik, ez egy határozottan lehetséges alternatíva volt, s Norvégia emiatt sarokba szorult.<sup>27</sup>

E függőségi viszonynak köszönhető, hogy Norvégiát 2003 folyamán – amikor a csatlakozási szerződéseket már aláírták –, a tárgyalóasztalnál a Bizottság kész tények elé állította, és a norvég fél kényszerűen elfogadta az EGT-hozzájárulás mintegy megtízszereződését.<sup>28</sup> Norvégia (valamint Izland és Liechtenstein) ennek értelmében az ún. EGT és Norvég Finanszírozási Mechanizmusok (FM) révén 2004 és 2009 között összesen mintegy 1,2 milliárd euróval járult hozzá elsősorban a 10 (2007-től 12) új tagállam, valamint továbbra is a három déli tagállam felzárkóztatásához. Kísértetiesen hasonló szituáció adódott 2009-ben is, amikor a norvég hozzájárulás folytatásáról tárgyalt az EU és az EFTA. A Bizottság ezúttal is a hozzájárulás óriási mértékű (50-80%-os) növelésének igényével lépett fel, amit Norvégia ezúttal is

elfogadhatatlannak tartott.<sup>29</sup> A 2009. decemberében aláírt Megállapodás a 2009-2014-es időszakra a korábbihoz képest végül 22%-os növekedést tartalmazott.

Az EGT és Norvég FM első ötéves programja 2009-ben lezárult, s a szabályok szerint a finanszírozott projekteket legkésőbb 2011. április 30-ig kellett zárni. Ennek megfelelően a Magyarországon mintegy 35 milliárd forint keretösszegű program végső értékelése még jelenleg is folyamatban van, ám az már jelenleg is egyértelműen kijelenthető, hogy a FM Magyarországon is kiemelkedően fontos szektorokat és tevékenységeket támogatott – többek között a környezetvédelem, az energiahatékonyság, szociális ügyek, vagy a tudományos kutatás területén -, s a támogatások igen gyakran (pl. az európai kulturális örökség védelme esetében) az egyéb nemzeti és EU-s források prioritásait tekintve hiánypótlónak számítottak.<sup>30</sup>

Ezzel együtt az elmúlt évek tapasztalatai alapján számos kritika fogalmazódott meg a FM működésével kapcsolatban. Anélkül, hogy ebben a tanulmányban részletes elemzését adnánk e kihívásoknak, pusztán annyit szükséges megjegyezni, hogy ezek ismeretében a FM folytatása során egy merőben új, program-orientált struktúra megvalósítására kerülhet sor a 2009-2014-es időszakban.<sup>31</sup> Ennek fő célkitűzése egyrészt, hogy a jobban definiált programok a korábbiaknál átláthatóbb, mérhetőbb eredményeket tegyenek lehetővé a gazdasági-társadalmi különbségek csökkentése érdekében, másrészt pedig néhány területen, ahol a donor országok különös érdekeltséggel, illetve kompetenciával rendelkeznek (pl. energiahatékonyság, zöld technológiák), a programok lebonyolításába bevonhatók legyenek norvég együttműködő partnerek, ezáltal is erősítve a bilaterális kapcsolatokat fejlődését.

Végül meg kell említeni, hogy a Finanszírozási Mechanizmusokat a norvég kormány bevallottan a Norvégiával és az EGT-vel kapcsolatos ismeretek növelésére is fel kívánja használni.<sup>32</sup> Bár számszerűsített adatok erről még nincsenek, az elmúlt évek tapasztalatai egyértelműen arról árulkodnak, hogy a magyar lakosság, illetve a helyi és központi kormányzat körében a korábbiaknál jóval jelentősebb figyelem irányult Norvégiára azáltal, hogy az ország csaknem mindegyik kistérségében megvalósulhattak a FM által támogatott projektek.

Jól látható tehát, hogy Norvégia kivette a méltányosnak ítélt részét az EU keleti bővítésének finanszírozásából. Tekintettel arra, hogy az ország pénzügyi hozzájárulása Norvégiát az EU legnagyobb nettó befizető tagállamaihoz mérhetővé teszi,<sup>33</sup> ráadásul a bővítés következtében az

EU-val szembeni viszony csak még aszimmetrikusabbá vált, felmerül a kérdés, hogy a radikálisan megváltozott körülmények között az EGT jövőjével kapcsolatban milyen alternatívák körvonalazódnak.

### **Az EGT jövőjének alternatívái**

Az említett komoly demokratikus deficit, a konstrukció átmenetinek szánt jellege, valamint a növekvő aszimmetria ellenére az EGT meglehetősen tartósnak és stabilnak bizonyult fennállásának első 15 évében. Nyilvánvaló korlátai mellett a funkcióját alapvetően jól betölti és az EU oldalán bekövetkezett fundamentális változások ellenére harmonikus és dinamikus fejlődő együttműködést tesz lehetővé a teljes jogú tagságot (legalábbis eddig) elutasító országokkal.

Az EGT jövőjével kapcsolatban az alábbi forgatókönyvet érdemes röviden áttekinteni.

- 1) Belátható időn belül nem következik be alapvető változás: az EGT a jelenlegi formájában marad fenn, sőt, akár az EU partnerországai számára is a teljes jogú tagság reális alternatíváját jelentheti.
- 2) Izland EU-tag lesz, s többek között ennek következtében Norvégia a jelenlegi státus quo felülvizsgálatára kényszerül:
  - a. akár az EU-csatlakozás újbóli napirendre tűzésével,
  - b. akár egy svájci-típusú, bilaterális megegyezéseken alapuló együttműködés kialakításával.

Jelenleg az első forgatókönyv tűnik reálisnak, mivel egy sajátos egyensúly szilárdult meg mind a norvég belpolitikai szereplők között, mind az EU és Norvégia viszonylatában. Ami az elsőt illeti: Norvégiában a választók és a politikai elit (a pártok) számára az EGT egy alapvetően *működőképes kompromisszumot* jelent, amely gyakorlatilag megteremti az egyensúlyt azok között, akik a súlyosnak tűnő demokratikus deficit miatt az „előremenekülést” (vagyis az EU-csatlakozást) választanák és akik az EGT felváltását szorgalmazzák egy kevésbé aszimmetrikus együttműködési formával.<sup>34</sup> 2001 óta mind a jobbközép, mind a balközép kormánykoalíciók megosztottak voltak az EU-csatlakozás ügyében, olyannyira, hogy jelenleg a hivatalosan EU-

párti Munkáspárt két, hivatalosan EU- és EGT-ellenes párttal közösen kormányoz. Ennek megfelelően 2001 óta a koalíciós szerződések egyértelműen leszögezik, hogy Norvégia Európa-politikájának alapja az EGT-megállapodás, s az EU-csatlakozás napirendre kerülése automatikusan a koalíció felbomlását vonja maga után („öngyilkossági klauzula”). Ugyanez a sajátos egyensúly figyelhető meg a választók körében is: a közvélemény-kutatások egyértelműen igazolják, hogy a norvég választók körében az EGT támogatottsága – a viszonylag széles körben ismert demokratikus aggályok ellenére – jóval magasabb, mint a teljes jogú EU tagságé, különösen az utóbbi években, amikor az EU-csatlakozás támogatottsága negatív rekordokat döntött meg (ld. alább).<sup>35</sup> A norvég közvélemény jelentős része nincs is igazán tisztában azzal, hogy az EGT révén Norvégia mennyire mélyen integrálódott az EU-ba, bizonyos területeken még mélyebben, mint egyes EU-tagok. Az EGT viszonylag magas „támogatását” ezért célszerűbb passzív elfogadásként értelmezni, vagyis az EGT elutasíthatósága a rövid távon reális alternatíva hiányának következtében viszonylag alacsony. Éppen ezért Norvégia igen messzire hajlandó volt elmenni 2004-ben és 2009-ben is, amikor az FM pénzügyi keretét jelentős mértékben megnövelték. Ráadásul ezek a jelentős anyagi áldozatok alig ütköztek a közvélemény ellenállásába, sőt még a politikai viták középpontjába sem igazán kerültek.<sup>36</sup>

Ezzel szorosan összefügg, hogy az EU számára az EGT jelentősége jelentősen lecsökkent és ezért az EU-nak jóval kevesebb érdeke fűződik az EGT fenntartásához, mint fordítva. Bár a némileg párhuzamosnak tekinthető EGT intézmények működtetése bizonyos mértékű anyagi és adminisztratív költségekkel jár, ezek jelentősége messze nem olyan súlyú, hogy pusztán emiatt felmerülne az EGT felmondásának lehetősége. Ugyanakkor az 500 milliós belső piac és a számos, Norvégia számára is létfontosságú közösségi vívmány rendkívül fontos ütközőt jelent az EU kezében.

Az utóbbi években az EU szomszédságpolitikájának előtérbe kerülésével, valamint a további bővítéssel összefüggésben többször felmerült a kérdés, hogy mik lehetnek a teljes jogú EU-tagság átmeneti, vagy akár hosszú távon is szóba jöhető alternatívái. Egyre többen érvelnek amellett, hogy az EU-val fenntartott kapcsolatokat nem kizárólag a tagság/kívülmaradás dichotómia mentén lehet vizsgálni, hiszen például bizonyos területeken (pl. Schengen) Norvégia teljes jogú tagság nélkül is jobban integrálódott az EU-ba, mint pl. az Egyesült Királyság. Ebben a felfogásban az EGT-t egyfajta hibridnek tekinthetjük, amely az integráció minden vívmányában

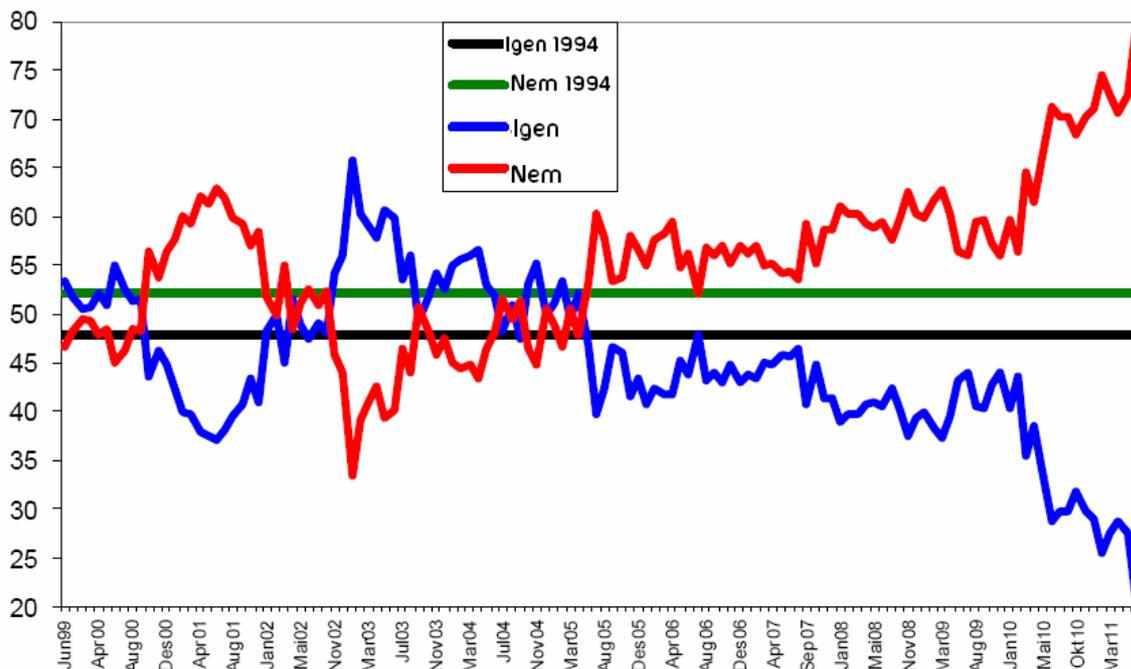
résztevő EU-tag és a semmilyen intézményes kapcsolattal nem rendelkező harmadik ország közötti *kontinuum* közepén található.<sup>37</sup> Az is kiemelten fontos tényező, hogy az EU a különböző partnerei számára a jövőbeli csatlakozás perspektíváit, és ennek megfelelően a jelenlegi együttműködési státust illetően eltérő együttműködési formák kialakítására törekszik. Többek között Törökország esetében is felmerül, hogy a teljes jogú tagság helyett az EU-nak valamiféle „privilegizált” partnerségre kellene törekednie. Hasonlóképpen, a Nyugat-Balkán, illetve a Keleti Partnerség által érintett országok is csak nagyon hosszú távon, vagy még akkor sem reménykedhetnek teljes jogú EU-tagságban, ugyanakkor mindkét irányból megvan az igény, hogy (főként) a gazdasági kapcsolatok szorosabbra fűzésével kölcsönös előnyöket lehessen elérni. Az EGT egyértelműen a leginkább intézményesült „privilegizált” partnerségnek tekinthető, s ezért joggal merül fel a kérdés, hogy nem volna-e reális alternatíva az említett országok számára; akár a csatlakozás „előszobájaként”, akár – mint Norvégia esetében – hosszú távon is fenntartható megoldásként.

Több érv is felvethető ugyanakkor, ami miatt az EGT mégsem valószínű, hogy követendő modellként szolgálhat ezen országok számára.<sup>38</sup> A legfontosabb ezek közül, hogy az EGT azon kis, fejlett, az európai normákhoz és értékekhez amúgy is közel álló országok számára jelent reális alternatívát, akik saját döntésük eredményeként nem tagjai az EU-nak, noha felkészültségük alapján bármikor azzá válhatnának. Ezen államok rendelkeznek azokkal az adminisztratív kapacitásokkal, amelyek az EU joganyagának egyoldalú átvételéhez szükségesek, miközben demokratikus jogállami berendezkedésük révén már most is részesei annak az érték közösségnek, mely elősegíti, hogy a gazdasági kooperáción kívül egyéb, akár külpolitikai, bűnmegelőzési stb. területen is együtt tudjanak működni. Ráadásul ezek az országok nemhogy nem szorulnak rá az EU regionális politikájának támogatására (s ez a terület nem is része az EGT-megállapodásnak), hanem éppen ellenkezőleg, jelentős nettó befizetőként komoly összegekkel járul hozzá az EU fejletlenebb tagállamainak/régióinak felzárkóztatásához. Ezek a tényezők igen távol esnek attól, ami a fent említett országokra jellemző. Ezek többségének egyértelmű célkitűzése az EU-csatlakozás, s minden, ami ennél „kevesebb”, az teljesen, vagy legalábbis hosszú távon elfogadhatatlan, különös tekintettel arra, hogy az EGT-be olyan, ezen országok számára kulcsfontosságú területek nem tartoznak bele, mint a regionális, vagy az agrárpolitika. Ráadásul nehezen elképzelhető, hogy ezen országok közvéleményével, illetve

politikai elitjével el lehetne fogadtatni azt a fajta egyoldalú alkalmazkodási kényszert, amely az EGT működésének alapja.

Jelenleg viszonylag kevés jel utal arra, hogy a status quo-t akár Norvégia, akár az EU meg akarná változtatni. Az EU-tagság támogatottsága Norvégiában igen nagy hullámzást mutat, s elsősorban az EU-ban végbemenő folyamatok megítélésének, különösen a gazdasági teljesítmény függvényében változik.<sup>39</sup> Nem véletlen, hogy 2008 óta az EU-csatlakozást támogatók aránya minden korábbinál alacsonyabb szintre süllyedt, míg pl. a 2000-es évek első felében, különösen a Norvégiában magas támogatottságot élvező keleti bővítés viszonylagos sikeressége következtében még többségben voltak az EU-pártiak.<sup>40</sup>

**1. ábra: Az EU-csatlakozás támogatottsága a norvég választók körében (1999-2011, a legnagyobb közvélemény-kutató intézetek méréseinek átlaga)**



*Forrás: Bernt Aardal professzor, választáskutató számításai (<http://www.aardal.info/eu2000.pdf>)*

A pártok kínosan kerülnek a kérdést, a 2000-es években egyetlen választási kampányban sem merült fel az EU-tematika. Nyilvánvaló, hogy amíg az EU ilyen mértékű válságban van, mint jelenleg, s a norvég közvélemény ennyire elutasító álláspontot képvisel, addig még Izland esetleges csatlakozása sem fog egy újabb - bizonytalan kimenetelű - EU-vitát indukálni.

Szembetűnő, hogy a 2000-es években sem a hivatalos kormányzati dokumentumok, sem a tudományos publikációk, de még az amúgy nyíltan EU-párti külügyminiszter személyes reflexióit tartalmazó kötete<sup>41</sup> sem foglalkozik érdemben, reális lehetőségként belátható időn belül egy ismételt EU-vitával Norvégiában.<sup>42</sup> Az EGT fontosságának, s az EU bizonyos területeken betöltött jelentőségének hangsúlyozása mellett maga az EU viszonylag kis figyelmet kap a hivatalos külpolitikai stratégiában.<sup>43</sup> Ennek a legfőbb oka minden bizonnyal az, hogy a norvég külpolitika legfontosabb stratégiai célkitűzése (ahogy a külügyminiszter 2008-as könyvének<sup>44</sup> címe is jelzi), hogy Norvégia „számítson” a világban, tevékenysége látható eredményeket hozzon azokon a területeken, ahol kompetenciája, erőforrásai révén erre megvan a lehetősége. Erre pedig az EU – Norvégia igen korlátozott befolyása miatt – nem a legmegfelelőbb aréna, ráadásul elsősorban nem ezen a területen várják el a norvég választók, hogy a kormány az érdekeikért kiállva eredményeket mutasson fel.<sup>45</sup>

A jelenlegi status quo-t tehát adottságnak, a norvég külpolitika kiindulópontjának tekintik, s a feladat ennek megfelelően az, hogy az adott keretek közt, a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásával tudja Norvégia az érdekeit érvényesíteni.<sup>46</sup> Ez nem jelenti azt, hogy ne volna fontos az adott helyzetet és az elért eredményeket folyamatosan elemezni, s azokra reflektálni: a következő évek legfontosabb feladata ezért éppen az lesz, hogy az EGT-megállapodás működéséről, eredményeiről, esetleges alternatíváiról átfogó elemzések szülessenek. Nagy jelentőségű és a jövőbeli viták szempontjából igen fontos információkkal szolgáló munkának ígérkezik a Fredrik Sejersted jogászprofesszor által vezetett, és a téma legelismertebb szakértőit a tagjai között tudó bizottság tevékenysége, mely 2010-ben kapott a kormánytól mandátumot arra, hogy 2011 végéig egy alapos elemzéseken alapuló, átfogó jelentést tegyen le az asztalra.

Az valószínűsíthető, hogy Norvégia gazdasága az EGT-ben, illetve pl. a kutatási programokban való részvétel közvetett – a gazdasági növekedést serkentő - hatásai eredményeképpen összességében a jelentős nettó befizetői pozíció ellenére a *jelenlegi megoldás nettó haszonélvezője*. Amennyiben tehát a jövőben mégis újra felmerülne a norvég EU-tagság kérdése, úgy a csatlakozást pártolóknak a korábbiakhoz képest meg kell újítaniuk érvrendszerüket. A két legfontosabb érvcsoport nyilvánvalóan az EGT-vel kapcsolatos aszimmetrikus viszony (demokratikus deficit), s ezzel szoros összefüggésben Norvégia marginalizálódása, különösen, ha

Izland is az EU tagjává válik. A dilemmát a norvég külügyminiszter igen jól érzékelteti: hogyan tudja Norvégia leginkább érvényesíteni érdekeit a világban, hogyan tud Norvégia látható hatást gyakorolni a világban zajló folyamatokra? A klub tagjaként, a csaknem 30 tagállammal közösen fellépve, a döntésekben – bármily kis mértékben is, de formálisan – részt véve, vagy kívülről, az önálló cselekvés és a mozgásszabadság minél nagyobb mértékű fenntartásával? Støre egyértelművé teszi, hogy saját véleménye szerint az első alternatíva volna Norvégia számára kedvezőbb, de elfogadja, hogy a közvélemény (jelenleg nagy) többsége ennek az ellenkezőjéről van meggyőződve.<sup>47</sup>

### **Magyar elnökség – norvég szemszögből**

Mint korábban láttuk, Norvégia számára az informális befolyás egyik fő csatornáját az EU-elnökségét adó tagállammal folytatott rendszeres politikai dialógus, valamint szakértői egyeztetések, vagyis a hagyományos bilaterális diplomácia eszközei jelentik. Ennek fontosságára a norvég Európa-politikát tárgyaló stratégiai dokumentum egyértelműen felhívja a figyelmet.<sup>48</sup>

A magyar (és a spanyol-belga-magyar trió) elnökségi prioritások közül a legfontosabbak csak közvetve voltak relevánsak az EGT szempontjából, ráadásul a magyar elnökség az új (lisszaboni) struktúrában immár bevállottan is „támogató” elnökségi szerepkört kívánt betölteni. Ennek megfelelően az elnökség súlya általában is, s norvég-relációban is csökkenni látszott, legalábbis ami a politikai/stratégiai szintet illeti. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy az egyes dossziék hatékony továbbvitelében, illetve bizonyos, prioritásként kezelt kérdésben a magyar elnökség ne fogalmazott volna meg igen ambiciózus célokat, amelyek ne lettek volna fontosak Norvégia számára is.

Norvégia az elmúlt évek során jól bejáratott rutinokat alakított ki az EU elnökségét adó országgal való együttműködésre vonatkozóan. E tevékenységek fő koordinátora az adott országba akkreditált nagykövetség, illetve az elnökségi fél éveket követő „utazó” diplomata (EU-tanácsos). A nagykövetség, s elsősorban az EU-tanácsos legfőbb feladata a fél év során nagyszámú politikai és köztisztviselői szintű látogatás szakmai és „logisztikai” előkészítése, valamint a hazai apparátus folyamatos tájékoztatása az elnökség tevékenységéről, prioritásairól.

A kialakított gyakorlat fő eleme a miniszterelnök és a külügyminiszter hivatalos látogatása az adott fővárosba az elnökség első hónapjában, esetleg még azt megelőzően, melyre Magyarország esetében is sor került 2011. január 18-án, míg a külügyminiszteri látogatás többszöri halasztás után végül elmaradt.<sup>49</sup> A miniszterelnöki látogatás viszonzásaként Orbán Viktor az elnökség utolsó hónapjában Oslóba látogatott, ahol többek között a félév tapasztalatait összegezték.

Gyakorlati szempontból talán e legmagasabb szintű politikai látogatásoknál is fontosabbak azok a miniszteri, illetve szakértői/köztisztviselői delegációk, melyek már az elnökséget megelőző hónapokban is, de különösen az elnökség hónapjaiban érkeznek az adott országba. Ennek jellemzően három fő formája van:

- 1) Az EFTA országokat hagyományosan meghívják az EGT szempontjából releváns *tanácsi formációk informális üléseire*, miniszteri és szakértői konferenciáira, valamint a parlamentek külügyi és Európa-ügyi bizottságait tömörítő COFACC és COSACC üléseire, ahol egyenrangú résztvevőként vehetnek részt az EU jövőjével, fő kihívásaival kapcsolatos eszmecserekből.<sup>50</sup> Ennek megfelelően a norvég kormány illetékes miniszterei a magyar elnökség alatt Gödöllőn tartott informális tanácsülések közül nem kevesebb, mint 14-re kapott meghívást, s ezek közül 11-en politikai szinten (miniszter vagy államtitkár) vett részt. Ennek kapcsán is jól megfigyelhető, hogy azok a miniszterek, amelyek a kormánykoalíció EU-ellenes pártjainak delegáltjai, nagyobb valószínűséggel delegálják államtitkáraikat, sőt olykor a köztisztviselői kar vezetőit, mint az EU iránt rendszerint jobban érdeklődő szociáldemokrata miniszterek. Ennek oka, hogy ezek az EU-t alapvetően ellenző politikusok időpontbeli ütközés esetén nagyobb eséllyel részesítenek előnyben belpolitikai (sőt, párt-) rendezvényeket. Az sem elhanyagolható szempont, hogy mivel a norvég miniszterek az EU formális tanácsülésein nincsenek jelen, s a minisztériumi apparátus is kevésbé intenzíven vesz részt a tanácsi egyeztetések folyamatában, így e folyamatos részvétel hiányában nyilvánvalóan nehezebb egy évente egy-két alkalommal megtartott informális tanácsülésen konstruktívan hozzájárulni az adott szakpolitikai vitához.
- 2) Az informális miniszteri találkozók margóján, de - azon formációk esetében, amelyekre Norvégia nem kap meghívást - olykor azoktól függetlenül a norvég szakminiszterek kétoldalú találkozókra érkeznek az elnökségi országba. Így került sor többek között a

2011. januári – főként foglalkoztatási ügyeket tárgyaló – EPSCO-ülés margóján egy kétoldalú találkozóra Hanne Bjurstrøm norvég munkaügyi miniszter és Soltész Miklós, szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkár között.<sup>51</sup> Nem EU-tagállam minisztereiként nem voltak hivatalosak a miniszterek gödöllői informális ülésére, ám mind Grete Faremo védelmi-, mind pedig Sigbjørn Johnsen pénzügyminiszter Budapestre utazott, hogy kétoldalú megbeszélést folytasson magyar kollegájával az EU-elnökséggel összefüggésben. Norvégia aktív részese az EU formálódó közös biztonság- és védelempolitikájának,<sup>52</sup> és az új, LSZ által megváltozott keretek között továbbra is a kapcsolatok szorosabbra fűzésére törekszik.<sup>53</sup> A pénzügyminiszter látogatásának pedig nyilvánvalóan az EU gazdasági kormányzásának erősítése volt a fő témája (ld. alább).

- 3) Végül meg kell említeni, hogy számos szakértői/köztisztviselői szintű látogatásra is sor került az elnökséggel összefüggésben a Norvégia és az EU viszonyának szempontjából leginkább releváns területeken. Ilyen jellegű találkozóknak tekinthető a Norvég Külügyminisztérium vezető beosztású köztisztviselőinek (pl. politikai igazgató, brüsszeli állandó képviselő helyettes vezetője, EGT-főosztály vezetője), vagy az Oktatási- és Kutatási Minisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Foglalkoztatási Minisztérium munkatársainak budapesti látogatásai. Ezekon a találkozókön az EU napirendjén lévő dossziék konkrét szakmai részleteit és az ezekkel kapcsolatos norvég, illetve elnökségi álláspontot, kilátásokat volt lehetőség megvitatni.

Összességében elmondható, hogy Magyarországra az elnökségi félév idején Norvégia részéről (is) megkülönböztetett figyelem irányult, s a politikai látogatások átlagosnál jóval magasabb száma (a 2010-es évben egyetlen norvég miniszter, vagy államtitkár sem látogatott Magyarországra) is azt mutatja, hogy a korábbiaknál némileg korlátozottabb elnökségi szerepkör ellenére a norvég diplomácia továbbra is fontos partnernek tekinti az EU elnökségét mindenkor betöltő tagállam kormányát.

Végül, miután röviden áttekintettük az elnökséggel ápoltt aktív kétoldalú kapcsolatok kereteit, lássunk néhány konkrét szakpolitikai területet a magyar elnökség prioritásai közül, melyek a norvég kormány kiemelt figyelmére számíthatnak:

## *Energia-politika*

Az energia kérdésköre mind a magyar EU-elnökség, mind Norvégia kiemelt szakpolitikai területének számít, s ennek megfelelően a magyar elnökség ideje alatt is folytatódott az EU és Norvégia között évek óta folyó energiapolitikai párbeszéd.

Norvégia az EU egyik legjelentősebb energiabeszállítója, s mint ilyen, komoly érdekei fűződnek az EU-val folytatott együttműködés szorosabbá tételéhez. Norvégia elsődleges célja, hogy stabil, megbízható partnerként tekintsenek rá, amibe nem fér bele, hogy az energiaellátás kérdéskörét politikai nyomásgyakorlásra használják fel. Már csak azért sem, mert ebben az esetben más területeken repressziókra lehetne számítani, ráadásul a norvég energiapiaci szereplők a továbbra sem elhanyagolható állami részesedés ellenére jelentős autonómiával rendelkező magánvállalatok. Röviden: Norvégia az energia területének depolitizálásában érdekelt.<sup>54</sup> Azt sem szabad elfelejteni, hogy a függőség kétirányú: amilyen nagy a norvég olaj és gáz jelentősége az EU (bizonyos tagállamai) számára, legalább annyira megkerülhetetlen az európai piac, hiszen a kitermelt norvég gáz 95%-át ezen a piacon értékesítik. Nem véletlen, hogy az EU 2050-ig szóló Energia-útitervével kapcsolatban Norvégia minden lehetséges fórumon, többek között az energiaügyi miniszterek gödöllői informális tanácsülésén is a gáz jövőben is megmaradó jelentőségét hangoztatja Európa energia-mixében (Støre 2011b). Ugyanez volt az egyik kiemelt eleme annak a hivatalos levélnek, amelyet miniszterelnök az Európai Tanács elnökének írt, valamint annak az „Energia 2020” című, a norvég pozíciókat összegző munkaanyagnak, amelyet egy norvég szakértői delegáció adott át Brüsszelben 2011 januárjában.<sup>55</sup>

Norvégia számos területen osztja az EU energiastratégiájában meghatározott célkitűzéseket (ld. 20-20-20), s az irányelvek EGT-be való áttemelésével aktívan részt kíván venni azok elérésében. Méltányos tehermegosztásra törekszik, hiszen például az elektromos energiatermelés területén Norvégiában már jelenleg is mintegy 98%-os (!) a megújuló források - túlnyomó részben vízenergia - részesedése, miközben paradox módon az EU egyik legjelentősebb beszállítója a nem-megújuló energiahordozók (olaj és gáz) terén.<sup>56</sup> Jelenleg tárgyalások folynak az EU és Norvégia között, hogy Norvégiának milyen célértéket kell vállalnia ahhoz, hogy az EU egészére vonatkozó célkitűzések teljesüljenek; az első számítások szerint ez kb. 72%-ra tehető 2020-ig.<sup>57</sup>

Az európai energiapiac integrációját Norvégia messzemenőig támogatja. A norvég gazdasági szereplők egyértelműen nyerne azáltal, hogy az egész EGT (tehát nemcsak az EU) területén egységes piaci feltételeket teremtenek meg az energia területén. Norvégia osztja a Bizottság azon véleményét (mely ugyanakkor nincs összhangban a legtöbb keleti tagállam érdekeivel), hogy az energia-infrastruktúra kiépítésének költségeit túlnyomó részt piaci alapon kell tudni fedezni, s csak a lehető legkisebb mértékben közösségi forrásból.<sup>58</sup>

Norvégia tehát kiemelten fontosnak tekinti a magyar elnökség által szervezett, 2011. február 4-én megtartott energiacsúcs eredményeit, és a konklúziók közül a legtöbbel azonosulni tud. Több területen aktív és meghatározó szerepet kíván vállalni az EU energiapolitikai célkitűzéseinek elérése érdekében, mind stabil beszállítóként, mind a zöldtechnológiák területén rendelkezésre álló kompetencia révén. Ennek egyik eszköze az EGT és Norvég FM, hiszen a 2009-2014-es időszakban az energia-hatékonysággal, a zöld innovációval, vagy például az ún. széndioxid leválasztással és tárolással (CCS) kapcsolatos beruházások több kedvezményezett országban is jelentős támogatásra és norvég kompetencia/technológia bevonására számíthatnak.

Néhány további terület, ahol a magyar elnökségre különös figyelem irányult norvég részről:

- *Bővítés/Schengen*: Norvégia az EGT és a schengeni övezet tagjaként komoly figyelmet fordít e megállapodások bővítésére, s általánosságban elkötelezett támogatója e törekvéseknek. A külügyminiszter is hangsúlyozta<sup>59</sup> ugyanakkor, hogy a schengeni tagságra törekvő Románia és Bulgária felkészültségét *átfogóan* kell vizsgálni, mivel a külső határokra nehezedő növekvő nyomás miatt minden tagállamtól meg kell követelni, hogy a kötelezettségeinek - ne csak technikai értelemben, papíron, hanem a gyakorlatban is - meg tudjon felelni. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a norvég kormány – bár a státusából adódóan a kérdésben nem rendelkezik szavazati joggal – megértőnek mutatkozott a francia-német aggodalmak iránt, vagyis nem osztotta a magyar elnökség egyöntetű támogatását a két ország csatlakozásával kapcsolatban. Az EU/EGT bővítésének hagyományosan elkötelezett híveként Norvégia támogatta Horvátország mielőbbi csatlakozását.
- „EU 2020”: Bár Norvégiát formálisan nem kötik az EU által meghatározott célkitűzések és jelentési kötelezettségek, Norvégia egyetért a stratégia megközelítésével és üdvözli a

magas ambíciókat. Ennek megfelelően a rendelkezésre álló eszközökkel (anyagi források és kompetencia) maga is hozzá kíván járulni a stratégia céljainak eléréséhez, többek között a bilaterális megállapodások adta keretek (pl. FP7-részvétel, EGT és Norvég FM) még hatékonyabb kihasználásával.

- *Gazdasági kormányzás:* Norvégia – lévén nem tagja az EMU-nak – csak közvetve érintett az euró-övezet és általában az EU gazdasági folyamatai megoldásában, ugyanakkor kétségtelen, hogy ez a közvetett hatás az integrált belső piac révén igen jelentős. Éppen ezért Norvégia érdekelt a válság minél hatékonyabb kezelésében, így a Bizottság által javasolt hat jogszabály minél sikeresebb megvalósításában. A válságkezelés néhány aspektusa, konkrét eleme különösen fontos a norvég kormány számára. Az egyik ilyen a banki betéti garanciák kérdése, melynek ügyében Norvégia számára elementáris érdek, hogy megtarthassa a korábban érvényes magasabb határértéket, amely több mint kétszerese az EU által harmonizálni kívánt százezer eurós összegnek. Ez a norvég igény szembemegy a Bizottság javaslatával és a legtöbb tagállam (így a magyar elnökség) szándékaival, ami szükségessé tette, hogy a norvég kormány ezt a témát több fórumon (többek között a norvég pénzügyminiszter Matolcsy Györggyel folytatott budapesti megbeszélésén) is felvesse.<sup>60</sup>

## **Konklúzió**

Az Európai Gazdasági Térség megalakulása óta eltelt csaknem két évtized során a nemzetközi rendszerben egyedülállónak számító konstrukció környezete alapjaiban változott meg, elsősorban az EU bővítési köreinek és jelentős mélyülésének következtében. A kezdetekkor is fennálló, és az EFTA országok által önként vállalt aszimmetrikus viszony az évek során fokozatosan még szembetűnőbbé vált, s mára már elsősorban a kevesebb, mint 5 millió lakosú Norvégia (és a még nála is jóval kisebb Izland és Liechtenstein) érdeke az EGT fenntartása.

Az aszimmetrikus viszonyból következő demokratikus deficit paradox módon egyaránt igen komoly érv azok kezében, akik a teljes jogú EU-tagságot szorgalmazzák és azokéban, akik az EGT-t egy egyenrangú viszonyra épülő, bilaterális egyezményre váltanák fel. Az így kialakult belpolitikai egyensúly következtében az EGT-megállapodás a norvég külpolitika fő sarokköve,

belátható időn belül megváltoztathatlannak tekintett eleme. Ez vezetett el oda, hogy Norvégia 2004-ben és 2009-ben is jelentős erőfeszítéseket tett, hogy „kvázi EU-tagságát” a jövőben is fenntarthassa annak ellenére, hogy az EGT jelentősége Brüsszelből tekintve egyre kisebb, s Norvégia befolyása az EU jogalkotási folyamatára igen korlátozott és leginkább az informális csatornákra szorítkozik. Norvégia továbbra is az EU-val folytatott együttműködés szorosabbra fűzésén dolgozik, részben az EGT-be beemelt egyre több jogszabály átvétele, részben újabb és újabb együttműködési megállapodások révén. A kapcsolatok szorosságát és az együttműködés széles körét a magyar EU-elnökséggel folytatott intenzív párbeszéd is jól mutatja.

Úgy tűnik tehát, hogy az EGT Izland esetleges EU-csatlakozása után is meghatározhatja Norvégia és az EU együttműködésének kereteit, ugyanakkor EGT az EU többi partnere számára nagy valószínűséggel nem jelenti a teljes jogú tagság ideiglenes, vagy akár permanens alternatíváját.

## JEGYZETEK

---

- 1 Az EGT-megállapodásnak az EFTA országok közül Norvégián kívül Izland és Liechtenstein is részese. Ezekkel az országokkal ebben a tanulmányban nem foglalkozom, így a Norvégiára vonatkozó megállapítások nem feltétlenül vonatkozathatók e másik két partnerre.
- 2 Elsősorban Gallai Sándor: *A skandináv modell*. Budapest: Aula, 1998.
- 3 *Stortingsmelding nr. 15 - Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk. (15.sz. Jelentés a Stortingnek 2008-2009)*. Norvég Külügyminisztérium, 2008. 54. o.
- 4 vö. Ulf Sverdrup: "EØS som modell? Ulike former for tilknytning". *Nytt Norsk Tidsskrift* No. 4. (2008) 348-357. o., 351. o.
- 5 Espen Barth Eide, Dag Harald Claes és Hanne Ulrichsen: *Norge og EU: Medlemskap, EØS eller «sveitsisk løsning»*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2003. 52. o.; Becslések szerint 2009-re mintegy 5000 érvényben lévő jogi aktus vált az EGT részévé, míg ez a szám a megállapodás létrejöttékor mintegy 1500 volt.
- 6 Statskonsult: *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer*. Oslo: Statskonsult, 2001. 40. o.
- 7 Hix *i.m.*, Rhodes *i.m.*, Wallace *et al. i.m.*, Ágh *i.m.*
- 8 *Stortingsmelding nr. 23 - Om gjennomføring av europapolitikken (23.sz. Jelentés a Stortingnek 2005-2006)*. Norvég Külügyminisztérium, 2006. 34. o.
- 9 Jarle Trondal: "Norske departementer og beslutningsprosessene i EØS". In: *Norsk utenrikspolitisk praksis (Aktører og prosesser)*. (Szerk. Birgitte Kjos Fonn *et. al.*) Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS. 2006. 89-110. o., 96-97. o.
- 10 Fontos megjegyezni, hogy a komitológiai bizottságokban az EFTA-országok delegáltjai csak megfigyelőként, ami nyilvánvalóan korlátozza formális befolyásukat az EU-tagokhoz képest.
- 11 Trondal: *i.m.* 93. o.
- 12 Barth Eide *et al.*: *i.m.* 66. o.
- 13 Ulf Sverdrup: *How the enlargement challenges the institutions - or the existence – of the European Economic Area*. ARENA Working Paper no. 21, 2005. 20-21. o.
- 14 Statskonsult: *i.m.* 15. o.
- 15 *Stortingsmelding nr. 23*. 40. o.
- 16 Az 50 gramm alatti postai küldemények kézbesítési szolgáltatásainak teljes liberalizációjával kapcsolatban – hosszas belső vitákat követően – a norvég kormány végül hivatalosan is jelezte fenntartásait, s a 2011. májusi EGT Tanács ülésén a norvég külügyminiszter az EU-t képviselő Martonyi Jánosnak jelentette be a rezervációs jog első ízben történő alkalmazását.
- 17 Jonas Gahr Støre külügyminiszter parlamenti beszámolója az EU/EGT ügyekről. 2011. 05. 19.
- 18 *Stortingsmelding nr. 23*.
- 19 *Uo.* 36. o.
- 20 Erik Oddvar Eriksen: *Democracy Lost: The EEA Agreement and Norway's Democratic Deficit*. Oslo: ARENA Working Paper no. 21, October 2008. Ellentétben az EU jogrendjével itt nincs szó a közösségi jog formális elsőbbségéről, mivel az EU jogi aktusainak áttemelése az EGT-be nem automatikus. Ennek ellenére a gyakorlatban a végeredmény mégis ugyanaz.
- 21 Erik Oddvar Eriksen: "Norges demokratiske underskudd". *Nytt Norsk Tidsskrift* Vol. 4. (2008) 368-379. o.

- 
- 22 A norvég külügyminiszter és Catherine Ashton 2011. januári egyeztetésén az EU Főképviseletje ígéretet tett, hogy – bár Norvégia az EU többi európai partnerével és Oroszországgal együtt egy közös részleg alá fog tartozni - az EGT/norvég-reláció továbbra is kiemelt figyelmet fog kapni az EKSZ-en belül (Jonas Gahr Støre külügyminiszter beszámolója az Európa-ügyi bizottság előtt, 2011. 02. 07)
- 23 Austvik és Claes konkrét példaként említi, hogy az EU megújuló energia irányelve alapján Norvégiára vonatkozó célérték tárgyalásakor Norvégia tárgyalási pozíciója egyértelműen gyengült annak következtében, hogy az EU nevében immár az EKSZ, és nem a Bizottság tárgyal. Ole Gunnar Austvik és Dag Harald Claes: *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. Oslo: Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU. Rapport 8. 2011. 39. o.
- 24 Vö. *Stortingsmelding nr. 15*.
- 25 Eriksen: „*Norges demokratiske...*”, 375. o.
- 26 Sverdrup: „*EØS som modell?...*” 353. o.
- 27 Jorunn Birgitte Gjessing Værnes: „*EØS-finansieringsmekanismene - Hvordan Norge kom til å tidoble sitt bidrag til det europeiske utvidelsesprosjekt*”. Master’s thesis, University of Oslo, 2006.
- 28 *Uo*.
- 29 Sverdrup: „*EØS som modell?...*” 353. o.
- 30 Ezt a megállapítást számos, a 2011. június 17-én megrendezett konferencia tematikus workshopján résztvevő projektgazda megerősítette.
- 31 Magyarország a Megállapodás értelmében a 2009-2014-es időszakban mintegy 150 millió euró támogatásra jogosult. A Mechanizmusok magyarországi lebonyolítását végző intézményi struktúrát, valamint az indítandó programok célját és allokációját az ún. Egyetértési Megállapodás (Memorandum of Understanding) fogja tartalmazni, melynek aláírására előreláthatólag 2011. szeptemberében kerülhet sor.
- 32 *Stortingsmelding nr. 15*. 36. o.
- 33 Ulf Sverdrup: *Norge og EU-utvidelsen – Forhandlinger og opinion*. Oslo: ARENA Working Papers 2004/5
- 34 Sverdrup: „*EØS som modell?...*” 352-353. o.
- 35 A Nationen 2010 decemberében egy Sentio-mérésre hivatkozva arról számolt be, hogy a választók 51,8 százaléka támogatta, míg 28,1 százaléka ellenezte az EGT fenntartását.
- 36 Vö. Sverdrup: *Norge og EU-utvidelsen...*; Gjessing Værnes: „*EØS-finansieringsmekanismene...*”
- 37 Sverdrup: „*EØS som modell?...*” 351. o.
- 38 *Uo*.
- 39 Hanne Marthe Narud, Helge Hveem és Bjørn Høyland: „Gamle konflikter – nye saker? Norske velgeres utenriks- og sikkerhetspolitiske holdninger”. *Internasjonal Politikk* Vol.68 No.3 (2010) 335-364. o.
- 40 Vö. Sverdrup: *Norge og EU-utvidelsen...*;
- 41 Jonas Gahr Støre, Jonas: *Å gjøre en forskjell - Refleksjoner fra en norsk utenriksminister*. Oslo: Cappelen Damm, 2008.
- 42 Ulf Sverdrup: „Hvorfor er europadebatt så vanskelig?” *Internasjonal Politikk* Vol. 67, No.3. (2009) 426-440. o.
- 43 *Stortingsmelding nr. 15*.
- 44 Støre: *i.m.* A könyv címe a magyarra alig lefordítható angol „to make a difference” kifejezésnek felel meg.
- 45 Nina Græger: „Idealer og interesser i nytt samspill”. *Internasjonal Politikk* Vol.67 No.3 (2009) 517-518. o.
- <sup>46</sup> Støre: *i.m.* 29. o.
- <sup>47</sup> *Uo*.

---

<sup>48</sup> *Stortingsmelding nr. 23.*, 36. o.

<sup>49</sup> A két külügyminiszter végül egy nemzetközi fórum margóján tudott rövid kétoldalú megbeszélést folytatni.

<sup>50</sup> Formálisan az elnökséget adó ország, vagyis az adott ülést szervező házigazda joga eldönteni, hogy melyek minősülnek az EGT szempontjából relevánsnak, így bizonyos korlátok közt az elnöki feladatokat ellátó tagállam nyitottságán múlik, hogy Norvégiát mely ülésekre hívják meg. Magyarország ebből a szempontból igen nyitottnak bizonyult. Norvégia nem vesz részt az informális ÁÜT és KÜT üléseken (Gymnich), valamint az informális ECOFIN-ülésen, ahogy az agrár- és védelmi miniszteri találkozókra sem. Nagyjából az összes többi tanácsi formáció esetében felmerül az EGT-vonatkozás, így Norvégia ezek esetében joggal igényelheti a részvételt.

<sup>51</sup> [http://www.norvegia.hu/News\\_and\\_events/Tarsadalom-es-politika/statevisits/A-norveg-foglalkoztatasi-ugyi-miniszter-magyarorszag-i-latogatasa/](http://www.norvegia.hu/News_and_events/Tarsadalom-es-politika/statevisits/A-norveg-foglalkoztatasi-ugyi-miniszter-magyarorszag-i-latogatasa/)

<sup>52</sup> Norvégia részt vesz az EU számos közös akciójában, pl. az EU boszniai rendőrmisziójában, valamint személyzettel és felszereléssel járul hozzá az EU Gyorsreagálású Haderejéhez (ERRF) és az EU Északi Harccsoportjához, amennyiben az EU ENSZ-felhatalmazás alapján jár el.

<sup>53</sup> Vö. Leiv Lunde és Henrik Thune: *Norske interesser - Utenrikspolitik for en globalisert verden*. Oslo: Cappelen Damm. 2008., 90-91. és 181. o. Ennek fő oka, hogy Norvégia nézőpontjából az EU az utóbbi években épp azokon a területeken vált fontos globális tényezővé – a multilaterális együttműködésen alapuló erős nemzetközi jogrend, valamint a béketeremtés, emberi jogok, demokráciafejlesztés, humanitárius segély és nemzetközi fejlesztéspolitika, amelyek a norvég külpolitika fókuszában is állnak – az érdekek és etikai megfontolások alapján egyaránt. Norvégia megközelítéséhez az EU konfliktus- és válságmegelőzésre, a civil erők részvételére, az ENSZ-felhatalmazásra és az „effektív multilateralizmusra” nagy hangsúlyt fektető biztonságpolitikai stratégiája közelebb áll, mint az ország egyébként legszorosabb biztonságpolitikai szövetségességé, az USA-é, legalábbis a Bush-adminisztráció idején.

<sup>54</sup> *Stortingsmelding nr. 15.*, 128. o.

<sup>55</sup> Jonas Gahr Støre külügyminiszter beszámolója az Európa-ügyi bizottság előtt, 2011. 02. 07

<sup>56</sup> Austvik és Claes, *i.m.* 39. o.; A teljes energiatermelésen belül kb. 62%, szemben az EU 8%-os átlagával.

<sup>57</sup> *Uo.*

<sup>58</sup> Jonas Gahr Støre külügyminiszter parlamenti beszámolója az EU/EGT ügyekről. 2011. 05. 19.

<sup>59</sup> Jonas Gahr Støre külügyminiszter beszámolója az Európa-ügyi bizottság előtt, 2011. 02. 07.

<sup>60</sup> Jonas Gahr Støre külügyminiszter beszámolója az Európa-ügyi bizottság előtt, 2011. 02. 07.; „70 év: Minél többet dolgozik valaki, annál több nyugdíjat kap.” *Világgazdaság* 2011. 03. 17.