

Sensorvegleiing STV1501 H-2018

Del I. Drøfting (svar på enten spørsmål 1 eller spørsmål 2).

1) EU-institusjonar og maktfordeling

Gjer greie for samansetjinga av ministerrådet og Europaparlamentet. Forklar kva for rolle desse to institusjonane spelar i vedtaksprosessen til EU, og drøft korleis forholdet mellom dei har utvikla seg over tid. Kva for konsekvensar har dette for EUs demokratiske underskot?

Pensum: Om institusjonar og maktforhold: Olsen, Rosén & Trondal, særleg kap 3, 4 og 6. Demokratisk underskot: Føllesdal og Hix (2006) og eventuelt Moravcsik (2002).

I. Samansetjinga av ministerrådet og Europaparlamentet.

Her bør studenten nemne kven som sit i *ministerrådet*, talet på konstellasjonar (gjerne nemne dei viktigaste), roterande formannskap. Det kan også nemnast at mykje av det faktiske arbeidet blir gjort av dei faste representantane i COREPER og tilhøyrande komitear. Pluss om studenten veit at talet på konstellasjonar har variert over tid.

Europaparlamentet: Her bør studenten nemne at EP starta som ei parlamentarikarforsamling, men er direkte vald i medlemslanda frå 1979. Talet på MEPs bør nemnast og bør vera rett. Pluss om valordninga er nemnt. Nasjonale parti stiller til val, men MEPs er organisert i grupper etter ideologi. Komitear (som i Stortinget) gjer mykje av arbeidet.

Forsamlinga har vorte større i takt med utvidinga av EU til nye land, men talet per land vart justert ned ved utvidingane i 2004, 2007 og 2013. Små land er overrepresentert og store underrepresentert.

II. Rolle i vedtaksprosessen.

Her er det naturleg å ta utgangspunkt i maktfordelingsprinsippet: Kommisjonen er EUs «regjering», og ministerrådet og Europaparlamentet deler den lovgjevande makta. Eit hovudpoeng er at balansen mellom desse to institusjonane har endra seg over tid ved at Europaparlamentet har fått større makt.

Dei gode studentane greier å gjera greie for dei ulike vedtaksprosedyrane, og veit at før einskapsakta hadde Europaparlamentet primært makt til å forsinke vedtak gjennom høyringsprosedyren (consultation). Gode studentar kan også gjera greie for hovudtrekka i den alminnelege lovgjevingsprosedyren etter Lisboa, og kjenner voteringsreglane i ministerrådet.

Pluss for å kjenne til overgangen frå stemmevektar til folketal som grunnlag for kvalifisert fleirtal i ministerrådet. Pluss for å kjenne til trilogar.

III. Konsekvensar for EUs demokratiske underskot

Føllesdal og Hix (2006) oppsummerer det demokratiske underskotet i fem punkt:

1. europeisk integrasjon har styrka den utøvande makta: regjeringane på kostnad av parlamenta i medlemsstatane.
2. Europaparlamentet er for svakt i forhold til Ministerrådet og Kommisjonen.
3. det finst ingen europeiske val: val til Europaparlamentet er andrerangsval.
4. EU er for langt unna veljarane a) i tydinga for forskjellig frå dei institusjonane dei er vant til heime og b) det er for mange ledd mellom veljarane og kommisjonen.
5. resultatet av alt dette er at EU vedtar politikk som ikkje har folkeleg støtte i mange av medlemslanda.

Snevert tolka har endringane i forholdet mellom ministerrådet og Europaparlamentet i favør av sistnemnde har først og fremst konsekvensar for punkt 1 og (særleg) 2 her. Fordi Europaparlamentet har fått ei sterkare stilling via den alminnelege lovgjevingsprosedyren, kan det hevdast at det demokratiske underskotet er redusert på dette punktet.

Ei litt vidare tolking av oppgåva kan inkludere andre sider ved det demokratiske underskotet. Her kan det nemnast at vala er omtrent like lite europeiske som før, med låg valdeltaking og svak kopling mellom stemmegjeving, kva partia står for i europeiske spørsmål og kva for politikk som blir ført på EU-nivå.

Føllesdal og Hix påpeikar dessutan at demokrati har meir med prosedyrar enn med utfall å gjera. 1) Dagens system gir ikkje rom for reell konkurranse om makt. 2) Fordi vala er frikopla frå europeiske saker, er det vanskeleg å stille beslutningstakarane til ansvar og kaste dei som har stemt «feil». Nasjonale media følgjer ikkje EU-politikken særleg tett, og diskusjonane i ministerrådet har ikkje vore opne.

Det går også an å trekke inn *Moravcsik*, som bl.a. skriv 1) at EU først og fremst har oppgåver som elles ville vore løyst av upolitiske organ som direktorat og tilsyn, 2) at traktatar, budsjett og avgrensa administrativ kapasitet avgrensar handlingsrommet, 3) at nasjonale regjeringar er ansvarlege overfor veljarane i heimlandet, og det er først og fremst dei som fattar vedtak i EU, og 4) at EU-politikk er uunngåeleg sentrumsorientert fordi brei konsensus (i ministerrådet og EP) er nødvendig for å få gjennom noko.

Ingen fasit her: studentar som reflekterer godt og argumenterer strukturert bør premierast.

2) Gjer kort greie for dei viktigaste kjenneteikna ved EUs felles landbrukspolitik. Drøft deretter drivkreftene bak endringane i EUs landbrukspolitik med hovudvekt på reformene etter 1990. I kva grad kan historisk institusjonalisme brukast til å forklare kvifor det ikkje skjedde store endringar i CAP før 1990?

Pensum: McCormick, kap. 22 og Daugbjerg 2017. Historisk institusjonalisme: Olsen, Rosén og Trondal kap. 2.

I. kjenneteikn ved EUs landbrukspolitik:

Her er det naturleg å nemne at den felles landbrukspolitikken er blant dei eldste politikkområda i EU, og at CAP lenge utgjorde hovudtyngda av EU-budsjettet.

Mål: 1) Marknadsregulering var og er ein viktig del av EUs landbrukspolitik. CAP skulle dessutan opphävleg 2) sikre sjølvforsyning av landbruksvarer gjennom auka produktivitet, 3) gje bøndene eit rimeleg utkomme, og 4) sikre forbrukarane matvarer til fornuftige prisar.

Hovudprinsippa vart fastlagt i 1962: 1) ein fellesmarknad for jordbruksprodukt; 2) tollmurar skulle beskytte matproduksjon i EF mot konkurranse frå bønder i tredjeland; og 3) kostnadene ved marknadsregulering skulle berast i fellesskap. Dei to siste punkta inneber at verkemiddelbruken vart flytta frå medlemsstatsnivå til EF-nivå.

II. Utviklinga av EUs landbrukspolitik med vekt på reformer etter 1990

Den vanlege måten å beskytte eigen jordbruksproduksjon på er gjennom ein kombinasjon av 1) importvern (toll og importkvoter) og 2) støtte til bøndene. Slik støtte kjem i form av a) pristilskot, der staten betaler ein sum per produsert vare i tillegg til det forbrukar betaler, b) produksjonsstøtte, der bonden får tilskot per dyr og eller etter areal for ulike produksjonar, c) produksjonsuavhengig støtte, der bonden får tilskot uavhengig av produksjon.

Frå starten: kombinasjon av importvern (inkludert eksportsubsidiar) og prisstøtte (garanterte minsteprisar). Problemet med sistnemnte er at dei set marknaden ut av spel. Når overproduksjon ikkje får konsekvensar for betalinga bonden får, vil det lønne seg for den enkelte bonde å produsere mest mogleg sjølv om marknaden er metta. Resultatet var overproduksjon, som vart lagra eller dumpa på verdsmarknaden med eksportstøtte frå EU.

Reformer etter 1990:

- MacSharry, 1992 og Agenda 2000: reduserte prisstøtte og toll, og kompenserte ved å gje bøndene produksjonsstøtte (basert på innsatsfaktorar) → mindre handelsvridande
- Fischler, 2003 og Boel 2009: «frikopla» støtta frå produksjon og innførte nye kriterium (miljø, dyrehelse, mattryggleik etc).
- Cioloş, 2013: utjamna støttenivået mellom små og store brukarar og mellom medlemsland; samla støtta i eit grunntilskot (basic payment, 70%) uavhengig av produksjon og eit grønt (greening payment, 30%) – krav om grasland, variasjon og økologisk produksjon.

Studenten bør ha fått med seg hovudpoenget: at EU har endra verkemiddelbruken frå toll og prisstøtte via produksjonsstøtte til produksjonsuavhengige grunntilskot.

Dette grunntilskotet gir bønder ei minsteinntekt, men hovudinntekta kjem frå marknadsprisar på produserte varer. Dermed produserer bøndene for marknaden. Krava for å motta grunntilskotet er å halde jorda i hevd og ha jordbruk som yrke, det er minimumskrav til areal, og tilleggskriterium knytt til klima, miljø, mattryggleik, dyrehelse etc..

Daugbjerg påpeiker at den siste reforma (2013) representerer eit lite steg tilbake: vanskeleg å argumentere for at greening payment er produksjonsuavhengig, og dette kan skape trøbbel i nye WTO-forhandlingar.

Reformene på 1990-talet heng særleg saman med 1) at presset for reform auka da landbruk vart ein del av GATT-forhandlingane i Uruguay-runden. Det vart vanskeleg å vidareføre toll, eksportsubsidiar og prisstøtte. 2) det var allereie misnøye med kostnadene, og den planlagde austutvidinga auka behovet for å gjera noko med innrettinga på CAP, pga. landbrukstunge land som Polen og Romania. Daugbjerg skriv at GATT/WTO-forhandlingane er eit viktig forklaring på reformene mellom 1990 og 2008, og at resultatet har vore at CAP nå er mindre handelsvridande og mindre kostnadsdrivande. Pluss for dei som nemner dette.

III. Historisk institusjonalisme – to hovudpoeng:

1) måten EU organiserte seg på i dei tidlege traktatane hang saman med den politiske og økonomiske situasjonen i etterkrigsåra. Konkret vart landbrukspolitikken til i ei tid da folk hadde matmangel og rasjonering friskt i minne og landbruket spelte ei mykje viktigare rolle i økonomien enn i dag. Felles landbrukspolitik på EU-nivå sikra likare rammevilkår for bøndene der ein nasjonal subsidiepolitikk ville ha verka konkurransevridande. Frankrike hadde ei særleg interesse av å få seld landbruksvarer på ein felles vesteuropeisk marknad, fordi franske bønder allereie produserte nok til å dekke den franske etterspurnaden.

2) institusjonar skaper stivhengigheit når dei først er etablert, og gjer at institusjonar og politikk kan vera vanskelege å endre radikalt. Frankrike sette seg lenge mot reform, og sidan konsensus var den vanlege måten å fatte vedtak på, var det vanskeleg å endre status quo.

Stort pluss for dei som får noko fornuftig ut av tredje del, f.eks. ved å trekke inn korleis institusjonane fungerte før Lisboa.

Pensumdekkinga er noko dårlegare enn for oppgåve 1. Sensor bør ta høgde for dette.

Del II. Småspørsmål

a) Kva går liberal intergovernmentalisme ut på, og i kva grad kan denne teoretiske tilnærminga brukast til å forklare austutvidinga?

Pensum: Olsen, Rosén & Trondal, kap. 2, Schimmelfennig 2001.

Liberal intergovernmentalisme er ei vidareutvikling av intergovernmentalisme. Hovudidé: at prosessar på nasjonalt og europeisk nivå saman kan forklare europeisk integrasjon.

Utgangspunktet er at statar er hovudaktørar i det internasjonale systemet, og at dei er rasjonelt nyttemaksimerande. Det betyr at dei vil samarbeide dersom dei vurderer det slik at dei har eigeninteresse av det, og la det vera dersom dei ikkje har fordelar av samarbeid.

Europeisk integrasjon er eit resultat av forhandlingar mellom statar, basert på rasjonell eigeninteresse, og både takta på og omfanget av samarbeidet er derfor avhengig av preferansar på medlemsstatsnivå. Både framgang og tilbakeslag i den europeiske kan forklarast med utgangspunkt i rasjonell eigeninteresse.

1. statar definerer preferansane sine.
2. statar forhandlar fram avtalar. Utfallet av forhandlingane er avhengig av den relative forhandlingsmakta til aktørane.
3. institusjonar sikrar at avtalen blir etterlevd også i framtida.

Liberal intergovernmentalisme og austutvidinga

Dette er eit småspørsmål, og det er ikkje forventa lange svar. Kjernepunktet er om ein teori som legg vekt på forhandlingar mellom nyttemaksimerande aktørar kan forklare at EU sa ja til å sleppe inn dei postkommunistiske landa, gitt at drivers var i mindretal, og forholdet mellom søkjarlanda og EU var svært asymmetrisk.

Schimmelfennig meiner at denne tilnærminga kan forklare nasjonale preferansar (pkt 1 over), og at resultatet i første omgang vart Europaavtalar med skjerming av sensitive sektorar, men ikkje kvifor EU starta medlemskapsforhandlingar med postkommunistiske land.

Han forklarar i staden austutvidinga gjennom *sosiologisk institusjonalisme* – ein modell som føreset at aktørane er normstyrte. Land som fyller kriteria for medlemskap – deler verdiane og normene som EU står for – bør dermed få bli medlem. Mekanismen er retorisk handling, og forklaringa på utvidinga er at «drivers» sette opp ei retorisk felle som hindra bremseklossane i å gå offentleg imot utvidinga. **Oppgåva er nok relativt vanskeleg.**

b) Gjer greie for hovudtrekka ved EØS-avtalen, med hovudvekt på innhald og vedtaksprosedyrar.

Pensum: NOU 2012:2 Utenfor og innenfor; Olsen, Rosén og Trondal, kap 9.

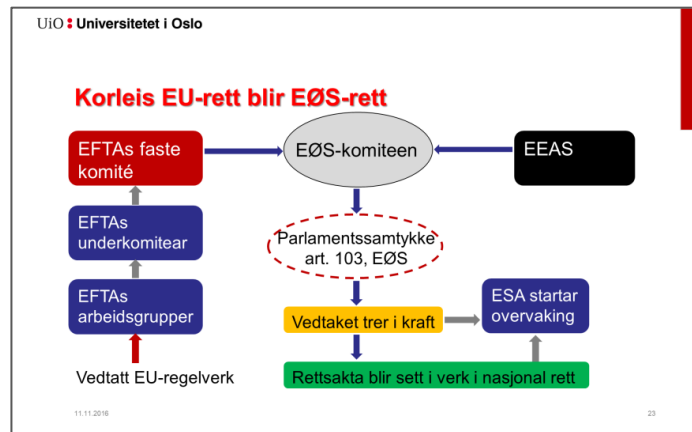
Moment som kan nemnast er:

- EØS-avtalen knyter EFTA-landa til delar av EU-samarbeidet, særleg indre marknad.
- Avtalen er dynamisk.
- det er eigne institusjonar og prosedyrar for a) overtaking av nye, relevante EU-rettsakter og b) tilsyn og kontroll med at EFTA-landa gjennomfører og etterlever EU/EØS-retten på same måten som i EU-landa

Innhaldet i EØS-avtalen: ein relativt kortfatta hovuddel (129 artiklar), 22 vedlegg med tilhøyrande rettsakter og 49 protokollar. Reglane skal sikre at EUs indre marknad (inkludert dei tre EFTA-landa) fungerer på same måten som ein vanleg nasjonal marknad. Kjernen er dei fire fridomane, og avtalen skal sikre like konkurransevilkår i den indre marknaden. I tillegg kjem ein del reglar som skal kompensere for uheldige sider ved fellesmarknaden (arbeidsrett, arbeidsmiljørett, miljørett, klima m.m.), og som også er ein del av EØS.

Vedtaksprosedyrar: Det øvste organet i EØS er EØS-rådet, som møtest to gonger i året og diskuterer avtalen på politisk nivå. Det viktigaste EØS-organet er i praksis *EØS-komiteen*. Komiteen fattar rettsleg bindande vedtak. EFTA-landa er representert ved ambassadørane sine og EU ved EEAS (diplomatar på begge sider av bordet).

EØS-delen av prosessen: 1) EFTA-sekretariatet sender ut eit standardskjema. 2) Arbeidsgruppene i EFTA vurderer: a) EØS-relevans, b) behov for tekniske tilpassingar, c) behov for substansielle (politiske) tilpassingar eller unntak, d) behov for Stortingets samtykke i «særleg viktige saker». 3) EFTA-sekretariatet utformar utkast til vedtak i EØS-komiteen. 4) EØS-komiteen fattar vedtak samrøystes 5) [Viktige saker går via Stortinget]. 6) Vedtaket trer i kraft og blir deretter iverksett i nasjonal rett.



c) Gjer kort greie for folkeavstemmingar om medlemskap i EU. Skisser hovudargumenta for og imot Brexit i 2016, og forklar utfallet av folkeavstemminga.

Pensum: McCormick kap. 16, Hobolt 2016.

Folkeavstemmingar: Det kan nemnast at fleirtalet av dei 47 folkeavstemmingane om EU [inkludert to i Noreg og fire i Sveits] handla enten om medlemskap eller ratifisering av traktatar. Danmark og Irland står for brorparten av dei som ikkje handlar om medlemskap. [Dette er det ikkje spurt om, og derfor ikkje nødvendig å nemne, men heller ikkje negativt.

- første utvidingsbølge: folkeavstemmingar i Irland, Danmark og Noreg i 1972. UK hadde folkeavstemming om ein skulle bli verande i 1975, Grønland i 1982.
- Ingen av landa i andre utvidingsbølge hadde folkeavstemming om medlemskap.
- tredje utvidingsbølge i 1995: alle (inkludert Noreg) hadde folkeavstemming i 1994.
- fjerde utvidingsbølge i 2004: alle unntatt Kypros hadde folkeavstemming i 2003. Romania og Bulgaria hadde ikkje i 2007; Kroatia hadde i 2012.

Brexit:

Her er det naturleg å seia noko om bakgrunnen: sterk splitting blant dei konservative. David Cameron gjekk til val på å reforhandle forholdet til EU og halde ei folkeavstemming dersom partiet fekk reint fleirtal. Dette var eit forsøk på å slenge eit bein til den euroskeptiske fløya i partiet, stoppe veljarlekkasjen til UKIP, og gravlegge saka for lang tid framover.

Remainsida samla seg i den tverrpolitiske *Britain Stronger in Europe*. Hovudargumenta for «remain» var at UK var sterkare innanfor enn utanfor EU, særleg økonomisk, men også tryggingpolitisk. Og handla litt om å ha ein plass ved EU-bordet.

Leave-sida hadde to separate kampanjar Leave.EU – dominert av UKIP, og Vote Leave – støtta av den euroskeptiske fløya i det konservative partiet (status som den offisielle leave-organisasjonen). Hovudargument for «leave» var sjølvråderett og kontroll på immigrasjonen. Av desse spelte Leave EU sterkast på nasjonale strengar.

Utfallet: analysene til Hobolt viser at «remain»-veljarar var globaliseringas vinnarar: Unge, velutdanna i sentrale byområde som er positive til opne grenser, innvandring og internasjonalt samarbeid, og meiner at EU er viktig for den økonomiske utviklinga. Motsett var «leave»-veljarar globaliseringas taparar: Arbeidarar, folk med lågare utdanning, eldre; folk med britisk nasjonal identitet; låg tillit til politikarar; negative til innvandring.

Altså ei tydeleg kopling mellom argumenta og utfallet. Pluss for å nemne dette.

d) Gjer greie for kommisjonens rolle i EU-systemet.

Pensum: Olsen, Rosén & Trondal, kap. 3 og 5.

Dette er veldig sentralt, og noko dei fleste bør få til noko på. Det er ikkje eksplisitt spurt om samansetjing, men det er naturleg å nemne i alle fall 1) og 2) under.

Kommisjonen er EUs utøvande makt og består av

1) eit kollegium av kommissærar (ein per medlemsland), utnemnt for fem år av gongen. Kollegiet er leidd av ein president som er nominert av det europeiske råd og vald av EP.

- Regjeringane i medlemsstatane nominerer inntil tre kandidatar
- Presidenten set saman kommisjonen/tildeler ansvarsområde.
- Kandidatane må gjennom ei høyring i Europaparlamentet.
- Det europeiske rådet og Europaparlamentet godkjenner kommisjonen.

2) eit byråkrati inndelt i generaldirektorat (DGs) og støttefunksjonar (services). Dette er karrierebyråkratar tilsett etter meritokratiske prinsipp (totalt ca 32 000). Enkelte kommissærar har ansvaret for meir enn ein DG. Motsett er det DGs med meir enn ein ansvarleg kommissær.

3) eit generalsekretariat (formelt eit DG). Dette ligg rett under kommisjonspresidenten og har liknande funksjon som statsministerens kontor i ein nasjonalstat.

4) eit nettverk av rådgjevande og utøvande komitear: a) ca. 1200 ekspertkomitear samansett av nasjonale byråkratar og andre ekspertar (inkludert interesseorganisasjonar) hjelper kommisjonen i saksførebuingssfasen og b) ca. 250 komitear fører tilsyn med kommisjonens utfylling av direktiv (komitologi): alle medlemsstatar er representert.

Alle bør ha fått med seg at kommisjonen spelar ei viktig rolle både i *saksførebuingssfasen* og *iverksettingsfasen*. Innanfor søyle 1 (indre marknad) hadde kommisjonen traktatfesta eksklusiv initiativrett. Kommisjonen set saker på dagsordenen og tar initiativ til nye politikkområde, førebur saker og fremmar forslag til vedtak i EUs lovgjevande organ.

Når rettsakter er vedtatt, ser kommisjonen til at dei blir sett ut i livet.

- Utformar i ein del tilfelle direktiv eller forordningar som ledd i iverksettinga av mindre detaljerte rammelover vedtatt av ministerrådet og parlamentet.
- Men har ofte ei kontrollerande rolle, der det er nasjonale byråkratar som står for den faktiske gjennomføringa av rettsaktene i nasjonal lov.
- er også guardian of the treaty – kan trekke medlemslanda for EU-domstolen ved manglande iverksetting.

Andre oppgåver: utformar dei årlege budsjetta, representerer EU i internasjonale forhandlingar om handel – f.eks. i verdens handelsorganisasjon WTO, behandlar søknader og styrer forhandlingar om EU-medlemskap, og samordnar EUs utviklingshjelp og nødhjelp.