

# Sensorvegleiing STV1501 H-2018 (Utsett eksamen)

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

## 1) EU-institusjonar og maktfordeling

Gjer greie for samansetjinga av Kommisjonen, (minister)rådet og Europaparlamentet, og forholdet mellom dei. Kva for rolle spelar desse tre institusjonane i vedtaksprosessane i EU historisk og etter at Lisboa-traktaten vart sett i verk? Drøft korleis og i kva grad Noreg kan påverke EUs vedtaksprosessar i EØS- og Schengen-saker.

*Pensum: Olsen, Rosén & Trondal, særleg kap 3–6 og kap 9 + EØS-utgreiinga (NOU 2012:2).*

## I. Samansetjinga av kommisjonen, ministerrådet og Europaparlamentet

a) *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 støttestrukturar (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.

[Nokon vil kanskje oppfatte «kommisjonen» i denne oppgåva i snever forstand – altså i tydinga kollegiet. Det er ikkje nødvendigvis feil].

b) (*Minister-*)*rådet* er EUs lovgjevande forsamling (saman med 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.

### c) 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. Forholdet mellom institusjonane før og etter Lisboa.

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.

Hovudendingane i Lisboa gjeld altså forholdet mellom Rådet og Europaparlamentet, pluss at det har skjedd ei vektforskyving frå små til store land i begge institusjonar (frå trippelt til dobbelt fleirtal i Rådet og omfordeling av MEPs i EP). Det viktigaste er likevel omlegginga av vedtaksprosedyrane. 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. Noreg/EØS/Schengen: korleis kan Noreg påverke EUs vedtaksprosessar?

Både EØS-avtalen og Schengen-avtalen er dynamiske avtalar: 1) Noreg er forplikta til å overta EU-retten og gjennomføre den på same måten som i EU, og 2) Avtalane er ikkje avgrensa til den delen av EUs regelverk som var vedtatt da avtalen trådde i kraft, men inkluderer også all framtidig EU-lovgjeving som er EØS- og Schengen-relevant.

To hovudpoeng:

1) Som ikkje-medlem har ikkje Noreg tilgang til dei EU-organa som fattar dei formelle vedtaka i EU: Europaparlamentet og Ministerrådet. I EØS-saker gjeld det også dei organa som førebur sakene for dei, altså komitear og arbeidsgrupper under Rådet og Europaparlamentet. Noreg prøver å kompensere for dette gjennom uformelle kontaktar på tenestemannsnivå – f.eks. ambassadørane i Norden, og på politisk nivå, og gjennom lobbyverksemd retta mot Europaparlamentet. Noreg deltar dessutan i ekspertkomitear i saksførebuingssfasen og som observatør i komitologikomitear i iverksettingsfasen (+EU-byrå, programkomitear og andre komitear).

2) Ein viktig forskjell mellom EØS og Schengen er at det i EØS er egne 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. Noreg kan reservere seg mot å innføre EØS-relevante rettsakter, men dette vil ha som konsekvens at den aktuelle delen av vedlegget vil bli sett ut av kraft (enno ikkje brukt)

I Schengensaker har Noreg betre tilgang til vedtaksprosessen enn i EØS-saker (har tilgang til rådsstrukturen og deltar i Rådet, [som da møter i fellesorganformat], i COREPER, i komiteane og i arbeidsgruppene under ministerrådet, men har til gjengjeld ingen reservasjonsrett. Om Noreg ikkje godtar nye Schengen-reglar, er avtalen å rekne som oppheva.

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 opphävle 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).
- Ciolos, 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 landbrukspolitikk 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 stiavhengigheit 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).

## **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 innhaldet i og utbreiinga av europeisk identitet.

*Pensum: McCormick, kap.3, Fligstein et al (2012), Guibernau (2011).*

Eit kjernepunkt når det gjeld innhaldet i europeisk identitet er at det er omstridd både kvar grensene for Europa går, og kva det inneber å vera europeisk. Dette er dekt i McCormick og på forelesing. Ein mogleg innfallsvinkel er å ta utgangspunkt i Europa-omgrepet. Her kan det nemnast at sjølv om Europa vart brukt som geografisk nemning frå ca. 600 år før vår tidsrekning, var det ikkje særleg vanleg brukt før på 1400-talet, og hadde ikkje noko særleg klart idéinnhald før på 1700-talet. Etter 1945 har Europa vore assosiert med rettsstat, demokrati og marknadsøkonomi – og etterkvart også med EU. Begge delar har privilegert Vest-Europa og gjort det kommunistiske Aust-Europa til noko mindre europeisk. Det er altså særleg austgrensa for Europa som er omstridd, og det er usemje om i kva grad Russland og Tyrkia (og delvis Kaukasus) høyrer heime i Europa. [Det siste heng saman med spørsmålet om ein må vera kristen for å vera europeisk]. Dette har også konsekvensar for kva for land som blir oppfatta som potensielle EU-medlemar. Fligstein et al skriv at europeisk identitet er meir statsborgarleg (civic) enn kulturell (ethnic) i innhald.

Spørsmålet om utbreiing er dekt i forelesingar, i McCormick og i Fligstein et al (2012). Alle bør ha fått med seg at eit fleirtal av dei spurte gir uttrykk for ein viss europeisk identitet, samtidig som den nasjonale identiteten er mykje sterkare enn den europeiske (kjelde er Eurobarometermålingar). Dei som gir uttrykk for ein primær europeisk identitet er ei lita gruppe, og gruppa aukar ikkje. Europeisk og nasjonal identitet er likevel ikkje nødvendigvis konkurrerande, men kan også vera komplementær.

**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 utvidingsbølgje: 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 utvidingsbølgje hadde folkeavstemming om medlemskap.
- tredje utvidingsbølgje i 1995: alle (inkludert Noreg) hadde folkeavstemming i 1994.
- fjerde utvidingsbølgje 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 sterkest 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 partigruppene i Europaparlamentet.

*Pensum: McCormick, kap. 15, Hobolt 2015.*

Kandidatane må som eit minimum forklare kva ei partigruppe i Europaparlamentet er, og ha oversikt over minst tre av gruppene.

Her er det naturleg å nemne innleiingsvis at i motsetnad til i Stortinget er MEPs plassert i plenumssalen etter partigruppe. Heilt i starten av Kol- og stålfellesskapet var representantane alfabetisk plassert, men dette endra seg allereie første året parlamentarikarforsamlinga møttest – i 1953. Etter det har representantane vore plassert etter ideologisk farge. Aktuelle moment:

- val til Europaparlamentet er organisert på medlemsstatsnivå, og det er nasjonale parti som stiller til val. Desse går saman i transnasjonale partigrupper i Europaparlamentet.
- talet på og samansetjinga av grupper varierer over tid, men det er fem-seks nokolunde varige grupper: kristeleg-demokratar og konservative, liberale, sosialdemokratar, venstresosialistar og grøne. Det er alltid nokon MEPs som står utanfor gruppene.
- det tre første transnasjonale partigruppene vart danna i 1953: kristelegdemokratar, sosialdemokratar og liberale (også i dag dei tre største); tre nye kom til i 1973 – dei grøne danna eiga gruppe i 1989. Euroskeptiske grupperingar (ustabile) har eksistert sidan 1994.
- ingen av partigruppene har nokon gong hatt fleirtal aleine i EP, men EPP har vore stabilt størst etter austutvidinga i 2004.
- for å få gruppestatus, økonomisk støtte og inngå i fordelinga av verv i Europaparlamentet som saksordførar, komiteleiar, president og visepresidentar etc., må gruppene ha minst 25 medlemar (MEPs) frå 7 land. Dei må dessutan vera politisk beslekta.

- tidlegare opna regelverket også for ideologisk blanda grupper – stramma inn i forkant av austutvidinga i 2004. Grupper som fell under minimum i løpet av perioden, blir oppløyst.

Dagens grupper – henta frå forelesinga:

Partigrupper	MEPs 2018	Ideologi
Det europeiske folkepartiet (EPP)	219	kristelegdemokratisk
Progressiv allianse av Sosialistar og demokratar (S&D)	189	sosialdemokratisk
Europeiske konservative og reformistar (ECR)	70	konservativ
Alliansen av liberale og demokratar for Europa (ALDE)	68	liberal
Europeisk venstreparti/Nordisk grønne venstre (GUE/NGL)	51	venstresosialistisk
Dei grønne/Den europeiske frie alliansen (Green/EFA)	52	grøn/regional
Europeisk fridom og direkte demokrati (EFDD)	44	euroskeptisk
Nasjonane og fridomens Europa (ENF), oppretta 2015	36	høgreekstrem
Partilause (NI)	20	