Dag Harald Claes
Tor Egil Førland

EU

MELLOMSTATLIG SAMARBEID OG POLITISK SYSTEM

5. utgave

GYLDENDAL

DAG HARALD CLAES OG
TOR EGIL FØRLAND

EU

MELLOMSTATLIG SAMARBEID OG POLITISK SYSTEM

5. utgave

GYLDENDAL

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2020
5. utgave, 1. opplag 2020

ISBN 978-82-05-54406-2

Omslagsdesign: Gyldendal Akademisk
Sats: HAVE A BOOK
Brødtekst: Minion 10,5/15 pkt.

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Akademisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk
akademisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

Denne boka har en lang forhistorie. I 1993, året før folkeavstemningen om norsk medlemskap i Den europeiske union (EU), utga Tor Egil Førland debattboka *Europeisk Fellesskap?* I 1998 kom Dag Harald Claes inn som medforfatter, og den nye boka ble omskrevet og omgjort til en innføringsbok hovedsakelig beregnet på grunnfagsstudenter i statsvitenskap og historie. Boka ble omdøpt til *Europeisk integrasjon*. Siden den gangen har mye skjedd. Blant annet finnes det ikke grunnfagsstudenter lenger. Nå er de bachelorstudenter. Fagene historie og statsvitenskap finnes, men i tillegg er det blitt etablert nye studieprogrammer som europastudier, internasjonale studier og liknende. Ikke bare er studiet av EU blitt mer sammensatt, EU selv er også mer sammensatt. I 2010 var derfor tiden inne for omskrivning og omorganisering av boka. Vi ga den også en ny tittel. Hovedideen er beholdt: Vi ønsker å kombinere en historisk forståelse av den europeiske integrasjonsprosessen med en analyse av institusjoner og politikk i dagens EU. Våre to fag er forskjellige, men ikke mer forskjellige enn at et slikt prosjekt er mulig, fruktbart og – ikke minst – gøyalt å gjennomføre.

Da vi laget den første utgaven av denne boka, fantes det bare én annen bok om EU på norsk. I dag finnes det flere, og på engelsk er det et hav. Mange av dem som studerer EU, særlig blant statsvitere, blir bergtatt av EUs spesielle karakter som politisk system. De griper til det latinske uttrykket *sui generis* – eneste i sitt slag, og fortaper seg i de administrative, forvaltningsmessige sidene ved Unionen. På den måten forsvinner politikkens dynamikk og statene som selvstendig virksomme politiske enheter – de blir bare en del av en administrasjon. Vi mener EU først og fremst dreier seg om (økonomisk) politikk, og som vi vil vise, er tautrekkingen

mellom økonomisk mektige og politisk potente stater og EUs institusjoner langt fra administrasjon i enhver betydning av ordet.

Ved revisjonen av *Europeisk integrasjon* i 2004 sto EU på terskelen til å innføre en felles konstitusjon. Det ble ikke noe av. Folkeavstemninger i Frankrike og Nederland forhindret det. Ved revisjonen i 2010 sto eurolandene midt oppe i en økonomisk krise de fortsatt ikke er ute av. Vi laget nye delkapitler om både den økonomiske krisen og det anstrengte forholdet til Russland. Samarbeidet mellom EU-landene er fortsatt preget av å være en ujevn integrasjonsprosess: to skritt fram og ett tilbake, eller omvendt. Ved denne revisjonen har nye utfordringer dukket opp. Vi har skrevet nye avsnitt om migrasjon, pandemi, klima og ikke minst Brexit.

Vi som har skrevet denne boka, valgte forskjellig ved folkeavstemningen i 1994. Vi ville ha forskjellig farge på omslaget, og spådde ulikt om hvorvidt Hellas vil forbli et euroland. (Førsteforfatteren fikk rett – foreløpig.) Likevel har vi en felles forståelse av hvordan EU har vokst fram, hvordan Unionen fungerer som et politisk beslutningssystem – og hvordan Norge påvirkes. Vi mener en slik forståelse er viktig for å vurdere europeisk politikk – og Norges forhold til EU. Med denne boka prøver vi å dele den forståelsen med leserne.

Før man begynner å lese denne boka, er det nyttig å vite hvordan den er bygd opp. Først kommer et kapittel om de grunnleggende kjennetegn ved EU (kap. 1). Dette følges av et teorikapittel, som viser hvordan EU kan studeres fra forskjellige synsvinkler (kap. 2), fulgt av to kapitler med gjennomgang av integrasjonshistorien fram til Romatraktaten i 1957 og tiårene etter (kap. 3 og 4). Så går vi i to kapitler nøyere inn på henholdsvis økonomisk integrasjon med det indre marked og pengeunionen (kap. 5), og EUs utenrikspolitikk og krisehåndtering (kap. 6). I disse kapitlene følger vi den historiske utviklingen og analyserer dagens situasjon. Deretter følger et kapittel om hvordan dagens EU fungerer som institusjon og som politisk system (kap. 7), og et kapittel om hvordan EU påvirker politikken i medlemslandene (kap. 8). Boka avsluttes med et kapittel om Norge og EU (kap. 9).

Takk til vår utmerkede og effektive redaktør Vibeke Høegh-Omdal i Gyldendal Akademisk for redaksjonell assistanse gjennom hele revisjonsprosessen. Takk også til alle våre studenter som har kommet med kommentarer og innspill til boka. De feil og mangler som denne boka tross deres innsats inneholder, er bare vår egen skyld.

Blindern, mai 2020
Dag Harald Claes og *Tor Egil Førland*

Innholdsoversikt

KAPITTEL 1 HVA ER EU? 1

KAPITTEL 2 HVORDAN STUDERE EU? 22

KAPITTEL 3 DE FØRSTE SKRITTENE: FRAM (KULL OG STÅL) OG TILBAKE (FORSVAR) 39

KAPITTEL 4 DET STORE SPRANGET: EEC OG EURATOM 62

KAPITTEL 5 ØKONOMISK POLITIKK: DET INDRE MARKED OG PENGEUNIONEN 97

KAPITTEL 6 EU OG VERDEN UTENFOR 136

KAPITTEL 7 EU SOM POLITISK BESLUTNINGSSYSTEM 160

KAPITTEL 8 HVORDAN PÅVIRKER EU MEDLEMSLANDENE? 184

KAPITTEL 9 NORGE, EU OG EØS: NESTEN INNE 205

Innhold

FIGURER OG TABELLER xiv

FORKORTELSER xvi

NETTSIDER xvii

KAPITTEL 1 HVA ER EU? 1
Utvidelser 2
Integrasjon 8
En overnasjonal organisasjon? 12
En føderasjon? 15
Europeisk føderalisme 15
Felles identitet? 17
Kompetansedeling mellom EUs institusjoner og medlemslandene 19

KAPITTEL 2 HVORDAN STUDERE EU? 22
Forklaringer av integrasjonsprosessen 22
Liberal intergovernmentalisme 22
Nyfunksjonalisme 25
Perspektiver på EU som politisk system 27
Politisk styring 28
Institusjonell teori 29
Demokratiske beslutningsprosesser 31
Studiet av europeisering 33
Teori og empiri 35
Forslag til videre lesing 38

KAPITTEL 3 DE FØRSTE SKRITTENE: FRAM (KULL OG STÅL) OG TILBAKE (FORSVAR) 39
Det første fellesskapet: kull og stål 40
Hva var ECSC? 41
Hvordan kom ECSC i stand? Schuman-planen 42
Hvorfor ble ECSC dannet? 44
Benelux-landene 45
Italia 45
Storbritannia 46
Frankrike 46
Vest-Tyskland 49
Amerikansk press 51
Hvordan gikk det med ECSC? 53
Fellesskapet som forsvant: Det europeiske forsvarsfellesskap 55
Hva var EDC? 55
Pleven-planen 56
Hvorfor ble EDC foreslått – og forkastet? 58
Hvordan gikk det med den militære integrasjonen etter EDCs fall? 59
Forslag til videre lesing 61

KAPITTEL 4 DET STORE SPRANGET: EEC OG EURATOM 62
Hva var EEC og Euratom? 62
EEC 63
Euratom 65
Hvordan kom EEC og Euratom i stand? 65
Personer 66
Kriser 67
Hestehandler 68
Velferdsstater og proteksjonisme 71
Hvorfor ble EEC og Euratom dannet? 73
Benelux-landene 73
Italia 74
Vest-Tyskland 75
Frankrike 76
Storbritannia 78
Hvordan gikk det med Euratom? 81
Hvordan gikk det med EEC? 81
Landbrukspolitikk 84
Fra Pflimlin-planen til smørberg og vinsjøer 85
Motiver bak CAP: nasjonale interesser og særinteresser 87
Melkeku til besvær 89
Regionalpolitikk 92
Forslag til videre lesing 95

KAPITTEL 5 ØKONOMISK POLITIKK: DET INDRE MARKED OG PENGEUNIONEN 97
Det indre marked 97
Hovedinnhold 97
Årsaker 100
Konsekvenser 104
Konkurransepolitikk 104
Industripolitikk 106
Energipolitikk 107
Fiskeripolitikk 109
Det indre marked og nasjonale velferdsordninger 111
Justis- og politisamarbeid 113
Pengeunionen 114
Bakgrunn 114
Hovedinnhold 116
Årsaker 118
Konsekvenser 120
Valutapolitikk 121
Pengepolitikk 122
Finanspolitikk 124
Økonomisk krise 125
Bakgrunn 125
Intern asymmetri 126
EUs krisehåndtering 128
Økonomisk integrasjon og nasjonal suverenitet 130
Økonomiske integrasjonsnivåer 130
EUs budsjett 132
Fiskal føderalisme? 133
Forslag til videre lesing 135

KAPITTEL 6 EU OG VERDEN UTENFOR 136
Utenriks- og sikkerhetspolitikk 137
Utenriks- og sikkerhetspolitisk integrasjon før Maastricht 137
En felles utenriks- og sikkerhetspolitikk? 139
Forholdet til NATO 144
Ukraina-konflikten 145
Den feilslåtte arabiske våren: terrorfare og flyktninger 146
Migrasjon 147
Pandemi 150
Klima 154
Kriser og politisk lederskap 156
Forslag til videre lesing 159

KAPITTEL 7 EU SOM POLITISK BESLUTNINGSSYSTEM 160
Den tomme stols krise 160
Institusjonene 161
Det europeiske råd 162
Ministerrådet 163
Kommisjonen 165
Europaparlamentet 168
Domstolen 171
Byråene 172
Den formelle beslutningsprosessen 173
Er EU et effektivt politisk system? 177
Er EU et legitimt politisk system? 179
Forslag til videre lesing 182

KAPITTEL 8 HVORDAN PÅVIRKER EU MEDLEMSLANDENE? 184
EU og det nasjonale politiske systemet 185
EU og nasjonale politiske institusjoner 191
EU og innholdet i nasjonal politikk 193
Nasjonal tilpasning 193
Påvirkning gjennom lovgivning 195
EUs betydning for nasjonale aktørers interesser 196
Forming av ideer 197
Integrasjon i revers: Brexit 197
Lange linjer 198
Breaking up is hard to do 200
Nasjonalismens tilbakekomst 202
Forslag til videre lesing 203

KAPITTEL 9 NORGE, EU OG EØS: NESTEN INNE 205
Norsk europapolitikk før 1972 206
Norsk medlemskap? 208
EØS 210
Tilpasning utenfor EØS-avtalen 211
Veterinæravtalen 212
Schengen-avtalen 212
EØS som politisk beslutningsprosess 213
Norges rolle når Kommisjonen utformer lovforslag 213
Norges rolle under Ministerrådets vedtaksprosess 214
Innføring av EØS-regler i Norge 215
Stortingets rolle i EØS-saker 216
Kontroll med norske myndigheters iverksettelse av EØS-vedtak 218

EUs innvirkning på norsk politikk gjennom EØS-avtalen 220
Forslag til videre lesing 224

LITTERATUR 225

STIKKORD 234

Figurer og tabeller

Figurer

Figur 1.1 EUs utvidelser og utmeldelse 6
Figur 3.1 OEECs medlemsland, rangert etter hvor mye Marshall-hjelp de mottok 53
Figur 4.1 Årlige vekstrater i vesteuropeiske land 1960–1970 82
Figur 5.1 Eurosonen 118
Figur 5.2 Langsiktig rente på 10-årige statsobligasjoner 1993–2015 128
Figur 6.1 Asylsøkere i utvalgte land, 2008–2019 149
Figur 6.2 Antall døde av koronaviruset per 100.000 innbygger 152
Figur 6.3 Andel av EUs samlede drivhusgassutslipp i 2017 156
Figur 7.1 Antall seter i Parlamentet fordelt på medlemsland 169
Figur 7.2 Valgdeltakelse ved valg til Parlamentet, 1979–2019 170
Figur 7.3 Den ordinære lovgivningsprosedyren 175
Figur 7.4 Fordelingen mellom de ulike lesningene i den ordinære beslutningsprosedyren 176
Figur 8.1 Det nasjonale politiske systemet 191
Figur 8.2 EU og det nasjonale politiske systemet 192
Figur 9.1 Norsk eksport og import 2019 211
Figur 9.2 EU og det politiske system i EØS-land 223

Tabeller

Tabell 1.1 EUs medlemsland: år for medlemskap, antall innbyggere og bruttonasjonalprodukt i 2019 ... 7
Tabell 1.2 Traktater ... 10
Tabell 1.3 Fellesskapsorganenes kompetanse ... 20
Tabell 4.1 Fordelingen av eksporten fra landene i «lille Europa» til forhandlingspartnerne og Storbritannia i 1956 ... 74
Tabell 5.1 Økonomiske integrasjonsnivåer i Europa ... 131
Tabell 6.1 Utslipp av drivhusgasser per person i 2017 ... 156
Tabell 6.3 Sammenlikning av krisesituasjoner ... 158
Tabell 7.1 Corepers tematiske inndeling ... 163
Tabell 7.2 Kommisjonens ledere ... 166
Tabell 7.3 Initiativ til ny lovgivning ... 167
Tabell 7.4 Partigrupper i Europaparlamentet etter valget i 2019 ... 168
Tabell 9.1 Medlemmer i EFTA (innmeldelses- og utmeldelsesår) ... 208

Forkortelser

ACER	Det europeiske energiregulatorbyrå
CAP	Den felles landbrukspolitikken
CFP	Den felles fiskeripolitikken
CFSP	Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken
Coreper	Komiteen av faste representanter
ECB	Den europeiske sentralbanken
ECDC	Det europeiske senter for forebygging av og kontroll med sykdommer
ECSC	Det europeiske kull- og stålfellesskap
ECU	Den europeiske pengeenheten (før euro)
EDC	Det europeiske forsvarsfellesskap
EEC	Det europeiske økonomiske fellesskap
EF	Det europeiske fellesskap
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund
EMS	Det europeiske monetære system
EPC	Det europeiske politiske fellesskap
EPU	Den europeiske betalingsunionen
ERDF	Det europeiske fond for regionutvikling
ESA	EFTAs overvåkningsorgan
ETS	EUs handelssystem for utslippskvoter for CO_2
Europol	Det europeiske politbyrå
Euratom	Det europeiske atomenergifellesskap
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
GATT	Generalavtalen om tolltariffer og handel
GDPR	EUs personvernforordning
IEA	Det internasjonale energibyrået
IPCC	FNs klimapanel
NATO	Den nordatlantiske traktats organisasjon
OEEC	Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid
TEU	Traktaten om Den europeisk union
TFEU	Traktaten om Den europeiske unions virkemåte
WEU	Den vesteuropeiske union
WTO	Verdens handelsorganisasjon

Nettsider

EU
EUs offisielle nettside: https://europa.eu/

Dette er en portal for informasjon fra hele EU-systemet. Alle de viktigste institusjonene har sine egne nettsider under denne portalen. Her er det også nettsider om EUs historie, hva EU gjør osv. Her er noen direkte lenker til søkbare databaser om:

- lovgivning (eur-ex): https://europa.eu/european-union/law/find-legislation_en
- dokumenter og publikasjoner: https://europa.eu/european-union/documents-publications_en.
- statistikk: https://ec.europa.eu/eurostat/en/home

Det er flere nyhetssider om EU. Noen av disse er bak betalingsmurer. Her et noen åpne:

- Euronews: https://www.euronews.com/
- Euractiv: https://www.euractiv.com/
- Politicos europeiske utgave: https://www.politico.eu/

Det finnes en rekke tenketanker som fokuserer på ulike deler av EUs politikk. Her er tre eksempler:

- Centre for European Policy Studies i Brussel: https://www.ceps.eu/
- European Policy Center i Brussel: http://www.epc.eu/
- European Council on Foreign Relations i London: https://www.ecfr.eu/

EØS og norsk europapolitikk

Den norske regjeringen har et eget temaområde for europapolitikk på sin nettside regjeringen.no. Her finner man EØS-avtalen i fulltekst og en liste over alle beslutninger i EØS-komiteen: https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/id1151/

Stortinget har også informasjon om sin behandling av EØS-saker: https://www.stortinget.no/no. Et internt nyhetsbrev (som eksterne kan abonnere på) gir informasjon om EØS-relevante saker: https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/

KAPITTEL 1

Hva er EU?

De politiske prosessene som har ledet fram til dagens EU, startet med vedtaket om å etablere Det europeiske kull- og stålfellesskap (ECSC) i 1951. Skal man forstå dagens EU, må man også forstå hovedtrekkene i den historiske utviklingen av Unionen. Hvis man i 1950 så tilbake på de siste sytti års europeiske politikk, ville hovedinntrykket vært et kontinent preget av krig og konflikt. Hvis man i i dag ser sytti år tilbake, er bildet mer sammensatt. Delvis domineres etterkrigshistorien av den kalde krigen, hvor Europa var den sentrale slagmarken i en global konflikt dominert av supermaktene USA og Sovjetunionen. Men den interne europeiske politikken ble også preget av et samarbeid mellom europeiske stater. Etter den kalde krigens slutt er dette samarbeidet utvidet med land fra begge sider av den kalde krigen, samarbeidet er utvidet til en rekke nye politikkområder, og det har antatt en form som i økende grad utfordrer statenes suverenitet.

Det kan være forvirrende at EU har byttet navn flere ganger. I denne boka vil vi bruke betegnelsen EEC (Det europeiske økonomiske fellesskap) om samarbeidet fram til 1967, da de tre fellesskapene (ECSC, EEC og Euratom) fikk felles traktatverk, EF eller Fellesskapet som betegnelse for tiden fra 1967 fram til Maastrichttraktaten i 1992 (selv om det strengt tatt var flere forskjellige fellesskap), og EU eller Unionen deretter.

Både viktigere og vanskeligere enn hva vi skal kalle studieobjektet, er en del begreper som er sentrale for å forstå det vi studerer. To slike er suverenitet og føderasjon eller føderalstat (Østerud 2014: 40–42, 62). Noe forenklet kan vi si at en suveren stat ikke anerkjenner noen myndighet over den selv. Dersom en stat avgir suverenitet på enkelte, strengt avgrensede områder, vil vi imidlertid stadig kalle den suveren. For eksempel har medlemskapet i FN, WTO og NATO ikke opphevd Norges suverenitet, selv om deltakelsen i disse organisasjonene utvilsomt

har innskrenket den. Delstatene i en føderasjon har derimot selvråderett kun på visse, avgrensede områder – for øvrig tilhører myndigheten føderalstaten gjennom sentralmakten. Norge og Sverige er suverene stater; USA og Forbundsrepublikken Tyskland er føderasjoner med delstater som California og Baden-Württemberg. EU som politisk system befinner seg et sted mellom en internasjonal organisasjon og en føderalstat overordnet medlemslandene. Fellesskapsorganene har mer innflytelse enn det som er vanlig i internasjonale organisasjoner, men mindre innflytelse enn det som er vanlig for føderale myndigheter i føderalstater. Dette har betydning for hvilke kriterier vi skal legge til grunn når vi vurderer EU. Dersom EU er en form for statsdannelse, vil vi raskt spørre om hvor demokratisk Unionen er, siden styreform er et viktig kjennetegn ved stater. Er EU å betrakte som en internasjonal organisasjon, vil vi ikke forvente at den er demokratisk, siden internasjonale organisasjoner er rammer om samarbeid mellom stater, noe som tradisjonelt ikke skjer gjennom en demokratisk prosess. Vi kommer tilbake til denne diskusjonen i kapittel 7. Her skal vi diskutere to konkrete dimensjoner ved EUs utvikling: utvidelser og integrasjon. Til slutt i dette kapitlet skal vi litt mer presist plassere dagens EU mellom kategoriene internasjonal organisasjon og føderalstat.

Utviklingen av det politiske fenomenet som i dag kalles EU, har ikke vært en rett og jevn linje, men preget av vekslinger mellom fremskritt, tilbakeslag, stillstand og bevegelse. Økt integrasjon har til tider gått hånd i hånd med utvidelser, mens til andre tider har utvidelser bremset integrasjonen. Utviklingen kan skisseres langs de to dimensjonene integrasjon og utvidelse fra 1951 til i dag. På enkelte områder er det også slik at ikke alle land deltar i nye integrasjonsfremstøt, som for eksempel charteret for borgernes rettigheter eller innføringen av den felles mynten – euro (€). Denne tendensen kompliserer ytterligere bildet av Unionens utviklingslinje. La oss gå litt nærmere inn på den historiske utviklingen langs disse to dimensjonene, utvidelser og integrasjon, for deretter å skissere hva slags politisk fenomen dagens EU er.

Utvidelser

I 1951 var det seks land som ble med i dannelsen av ECSC: Vest-Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland, Luxembourg og Italia. Etter at Frankrike satte en stopper for den britiske ideen om et stort frihandelsområde for industrivarer, tok Storbritannia initiativet til å danne en slik organisasjon sammen med mindre vesteuropeiske land utenfor EEC. I januar 1960 ble Det europeiske frihandelsforbundet EFTA opprettet, med Storbritannia, Sverige, Danmark, Norge, Østerrike, Sveits og