

Erik Braunerhielm

***Sverige
och den gemensamma
marknaden***



Sverige och den Gemensamma Marknaden

Författaren

ERIK BRAUNERHJELM, f. 1921, har tillhört Utrikesdepartementet sedan 1945. Han deltog därvid 1960—62 i utredningsarbetet i Kommerskollegium om en svensk anslutning till EEC. Sistnämnda år övergick han till Sveriges Industriförbund, där han till en början arbetade med handelspolitiska problem. Sedan september 1964 förestår han förbundets informationsavdelning.

Sverige och den Gemensamma Marknaden

En översikt och ett debattinlägg

av Erik Braunerhielm



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Studier och debatt

utges av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Sköldungagatan 2 • Stockholm Ö • Telefon 23 25 20 • Postgiro 35 62 60
Nr 2 1964 • 12:e årg.

Tryckt hos Gernandts Boktryckeri AB, Stockholm 1964

SNS — STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE
är en ideell sammanslutning av enskilda personer inom svenskt näringsliv, fristående från politiska partier och intresseorganisationer. Genom vetenskaplig forskning, konferenser samt studier och debatt i lokala grupper vill SNS sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden, stimulera till positiva insatser i arbets- och samhällsliv och till individuella ställningstaganden i den allmänna debatten.

Innehåll

FÖRORD	7
1 DE EUROPEISKA INTEGRATIONSSTRÄVANDENA — EN KORT ÖVERSIKT	9
Vad är EEC och EFTA? 12 — Den svenska handelspoli- tiken inför integrationen 18	
2 EEC-ANSLUTNINGENS KONSEKVENSER FÖR UTRI- KESHANDELN	23
Den ekonomiska debatten 23 — Marknadsbildningarnas verknningar 25 — Industrins bedömningar 28	
3 KAN SVERIGE ACCEPTERA ROMFÖRDRAGETS IN- NEHÅLL?	32
Tullunionen 32 — Den gemensamma jordbrukspolitiken 36 — Den gemensamma arbetsmarknaden 39 — Etablerings- rätt och näringsfrihet 43 — De fria kapitalrörelserna 48 — Trafikpolitiken 50 — Restriktiva affärsmetoder — kartell- reglerna 51 — Övriga konkurrensregler 53 — Skattepoli- tiken 55 — Harmonisering av lagstiftning 56 — Den all- männa ekonomiska politiken 57 — Socialpolitiken 59 — Investeringsbanken och sociala fonden 59 — Den gemen- samma handelspolitiken 60 — Associeringen av utomeuro- peiska länder 62 — Slutsatser 64	
4 DE POLITISKA PROBLEMEN: SUVERÄNITETEN OCH NEUTRALITETEN	66
Överstatligheten i Romfördraget 66 — Romfördragets yttre gränser 68 — Sverige och överstatligheten 71 — Vad inne- bär suveränitetsöverlåtelse? 72 — Romfördragets politiska syften 74 — Den svenska neutraliteten 77	
5 NEUTRALITETS-POLITISKA INVÄNDNINGAR MOT ROMFÖRDRAGET	79
Handelspolitiken gentemot utomstående stater 79 — Den ekonomiska försvarsberedskapen 81 — Undantag i säker- hetssyfte 83 — Är neutraliteten förenlig med EEC-med- lemskap? 85 — Andra länders syn på neutraliteten 89	
6 VAD ÄR ASSOCIERING?	93
7 FRAMTIDSPERSPEKTIV	99
Aspekter på EEC:s ekonomiska samarbete 99 — Perspektiv på EFTA 103 — Det splittrade Europa 104 — Utblick mot världen 108	
BILAGOR:	
1 <i>Former för ekonomisk integration</i>	110
2 <i>Litteraturförteckning</i>	116

FÖRORD

Alltsedan förhandlingarna inom OEEC om bildandet av ett väst-europeiskt frihandelsområde tog sin början 1956 har vi i Sverige haft att ta ställning till olika planer på en europeisk, integrerad marknad — ett frihandelsområde för alla OEEC-länder, EFTA, försöken att på olika sätt åstadkomma en "broslagning" mellan EFTA och EEC, en svensk anslutning i associationens form till Rom-fördraget. Under hela denna tid har de skilda problem som varit förenade med Sveriges deltagande i en europeisk stormarknad studerats och utretts såväl av statliga myndigheter som av näringslivets och arbetsmarknadens organisationer. Samtidigt har det förts en livlig debatt om dessa frågor i press, fackskrifter och i politiska instanser.

Avsikten med föreliggande skrift är att ge en översiktlig sammanfattning av dessa problem och diskussioner. Visserligen har förutsättningarna förändrats genom sammanbrottet i förhandlingarna mellan Storbritannien och EEC, och skapandet av en europeisk stormarknad syns nu ha blivit en fråga på lång sikt. I den mellanperiod vi befinner oss kan det emellertid vara angeläget att pröva de ställningstaganden i skilda ekonomiska, sociala och politiska frågor som tidigare gjorts för att kunna bedöma de nya situationer som den framtida utvecklingen kan ställa oss inför.

Författaren till denna skrift, *Erik Braunerhielm*, har i första hand sökt att åstadkomma en redogörelse för de ställningstaganden som hittills gjorts rörande Sveriges relationer till EEC. Det är emellertid inte möjligt att ge en fullständig belysning av problematiken enbart med utgångspunkt från statliga utredningar och den offentliga diskussionen. Många frågor har aldrig behandlats uttömmande inför offentligheten. I synnerhet gäller detta de politiska följderna av en EEC-anslutning. Föreliggande skrift är således snarast att betrakta som ett personligt debattinlägg av författaren, som själv svarar för de synpunkter som framförs. Författaren gör inte heller anspråk på att uttömmande ha redovisat alla de ståndpunkter som intagits på olika håll.

Arbetet har följts av en rådgivande kommitté bestående av direktör Olle Björck, Sveriges Mekanförbund, direktör Erik Brandt, Sve-

riges Kemiska Industrikontor, fil. lic. Karl-Fredrik Km Karlsson, SNS, direktörsassistent Lars Lidén, SLT, direktör Holger Nyström, Sveriges Grossistförbund, och direktör Wilhelm Paues, Sveriges Industriförbund.

Stockholm i oktober 1964.

Karl-Fredrik Km Karlsson
Verkställande direktör i SNS

1 · De europeiska integrationssträvandena

— en kort översikt

De väldiga återuppbyggnadsproblemen efter det andra världskriget tvingade fram nya slag av ekonomiskt samarbete i Europa. De av kriget förhärjade västeuropeiska nationerna fann att de inte på egen hand kunde klara återuppbyggnaden utan att man måste förena sina ansträngningar och resurser.

Samarbetet fick fastare former först genom Marshall-planen 1947, som gick ut på att europeerna gemensamt skulle göra vad de kunde för att själva komma på fötter — sedan skulle Förenta Staterna söka bistå med vad som fattades. Detta amerikanska initiativ ledde till bildandet av Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete (OEEC).

OEEC nådde till en början stora framgångar. Man lyckades komma överens om att slopa importrestriktionerna för flertalet industrivaror och frigöra betalningarna för varuhandeln. Genom gemensamt finansiellt stöd kunde man också hjälpa länder som råkat i akuta ekonomiska svårigheter.

Men eftersom OEEC endast kunde avge rekommendationer men inte fatta några bindande beslut — såvida inte alla medlemmar var eniga — hämmades dess verksamhet så snart större nationella intressen stod på spel. Organisationens lyckades exempelvis aldrig genomdriva någon påtaglig frihet för handeln med jordbruksprodukter, och de tullsänkingsplaner som framfördes vid mitten av 1950-talet mötte hårt motstånd.

Omedelbart efter krigets slut började också försöken att åstadkomma ett politiskt enande av Europa — strävanden som i förstone leddes av enskilda politiker snarare än av regeringarna. Här går linjen från Winston Churchills berömda tal i Zürich i september 1946, då termen "Europas Förenta Stater" för första gången nämnades i ett större sammanhang, över Europarörelsen till Europarådets bildande 1949. Även Europarådet blev en förhållandevis svag organisation, som inte kunde tillfredsställa anhängarna av ett europeiskt enande.

Ett nytt initiativ togs när den franske utrikesministern Schuman 1950 framlade en plan för en gemensam europeisk reglering av kol- och stålmarknaden. Syftet var inte blott ekonomiskt, dvs. att säkerställa en jämn och expansiv utveckling för dessa annars så konjunkturkänsliga industrier, utan också klart politiskt. Genom en integration av basindustrierna framför allt i Tyskland och Frankrike skulle framtida väpnade konflikter i Europa bli omöjliga och vägen mot ett europeiskt närmande jämnas.

Till Schuman-planen anslöt sig sex länder: Frankrike, Italien och Tyskland samt Benelux-länderna Belgien, Holland och Luxemburg. De skapade Kol- och stålunionen (*Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, CECA*), som trädde i verksamhet 1952. Genom CECA har man upprättat en fri marknad för kol, järn och viktigare halvfabrikat av stål mellan de Sex. Någon gemensam tullmur¹ upprättas inte, utan man har nöjt sig med att harmonisera tullarna utåt. Åtgärder har vidtagits för att ytterligare säkerställa en gemensam marknad, bl.a. genom priskontroll, investeringsfrämjande åtgärder, fri rörlighet för arbetskraften och stränga konkurrensregler.

Det verkligt nya låg emellertid i att CECA införde överstatlighetens princip. Det lagstiftande och verkställande organet, Höga Myndigheten (HM), har vidsträckta befogenheter att fatta beslut som är bindande för medlemsstater och företag. HM har även en viss domsrätt och kan utdöma böter etc. I viss mån begränsas HM:s handlingsfrihet av att den i viktigare principfrågor måste inhämta godkännande av ett ministerråd, som ofta också inlägger veto mot HM:s åtgärder.

Ett par år efter det att CECA trätt i funktion misslyckades de samtidiga försöken att upprätta en europeisk integrerad försvarsgemenskap, en europaarmé, som ett steg mot en politisk federation. Det var den franska nationalförsamlingen som vägrade godkänna förslaget. Detta innebar ett svårt avbräck för de europeiska enhetssträvandena. De Sex fann att de inte kunde komma vidare mot en politisk enhet förrän det genom en sammansmältningsprocess på det ekonomiska området skapats en verklig samhörighetskänsla mellan folken.

Vid en konferens i Messina i juni 1955 beslöt därför de Sex att inleda förhandlingar om att införa en gemensam marknad för alla

¹ Som en temporär krisåtgärd höjde emellertid CECA-länderna i februari 1964 sina ståltullar till en enhetlig nivå.

varor. Samtidigt beslöt man upprätta en särskild organisation för gemensam utveckling av atomenergin.

Resultatet blev fördraget om den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (European Economic Community, EEC; fransk förkortning CEE, tysk EWG) och avtalet om den europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). De båda fördragen undertecknades i Rom den 25 mars 1957 och trädde i kraft den 1 januari 1958. Det är avtalet om EEC som vanligen kallas Romfördraget.

Storbritannien ansåg sig inte kunna delta som medlem vare sig i CECA eller i EEC. Detta berodde kort sagt på de brittiska betänkligheterna mot en överstatlig organisation och på svårigheterna att förena det brittiska samväldets preferenssystem med en exklusiv europeisk tullunion.

Som en från brittisk synpunkt idealisk alternativlösning av de europeiska ekonomiska samarbetsproblemen framförde britterna sommaren 1956 tanken på ett europeiskt frihandelsområde för alla OEEC-länder. Förhandlingarna i Paris om detta misslyckades emellertid definitivt i december 1958, främst beroende på motsättningar mellan de brittiska och franska ståndpunkterna.

I detta läge bildade sju av de länder, som kommit att stå utanför EEC, ett frihandelsområde av den typ man tänkt sig under OEEC-förhandlingarna i Paris — den Europeiska frihandelssammanslutningen, EFTA. De sju länderna var Storbritannien, Norge, Sverige, Danmark, Österrike, Schweiz och Portugal. Den i Stockholm undertecknade EFTA-konventionen trädde i kraft den 3 maj 1960. Finland associerades till denna i juni 1961.

Under åren 1959—1961 följde diverse förslag om en kompromisslösning för att undanröja splittringen av Europa i två handelsblock och åstadkomma en "broslagning" mellan EEC och EFTA. Förslagen gick i huvudsak ut på att EEC, utan att förlora sin identitet, skulle uppgå i ett större men inte så långtgående europeiskt marknadsområde eller att i varje fall tulldiskrimineringen mellan EEC och EFTA skulle reduceras. Alla ansträngningar misslyckades dock. Efter kontakter med Förenta Staterna — som var starkt intresserade av att det politiska enhetsverket i Europa blev en framgång — tillkännagav Storbritannien slutligen den 31 juli 1961 sin avsikt att söka inträde i EEC. Även Danmark (jämfte Irland) sökte medlemskap i Gemenskapen. Övriga EFTA-stater hade beslutat att begära förutsättningslösa förhandlingar för att utröna vilken form av samarbete som vore den lämpligaste. Redan efter tre veckor tog emellertid den

svenska regeringen ställning mot medlemskap och för en lösligare anslutning — associering. Av de andra EFTA-länderna valde så småningom Norge att ansöka om medlemskap; Schweiz, Österrike och Portugal om associering.

I januari 1963 måste emellertid förhandlingarna mellan Storbritannien och EEC avbrytas på grund av den franska regeringens vägran att acceptera britererna som medlemmar. Man fruktade på fransk sida att Storbritanniens deltagande skulle innebära en ändring av inriktningen av EEC:s politik och försvaga Frankrikes politiska ställning. Därmed blev även Sveriges associationsansökan tills vidare inaktuell, låt vara att den inte formellt har återtagits.

Läget är således sedan dess det att Europa förblivit splittrat i två handelsgrupperingar. På ena sidan står de sex länderna i EEC, till vilket dessutom vissa utomeuropeiska mindre utvecklade länder jämte Grekland och Turkiet associerats genom olika avtal, på den andra EFTA med sju medlemsländer och det associerade Finland.

VAD ÄR EEC OCH EFTA?¹

Genom Romfördraget om EEC

upprättas i första hand en tullunion. Under en övergångstid av tolv år fram till 1970 (vilken dock sannolikt kommer att avkortas och utlöpa senast den 1 januari 1966 eller 1967) skall alla tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna successivt slopas. Under samma tid skall införas en gemensam tulltaxa, gällande gentemot importen från tredje land. Dessa yttre tullar skall i princip (men det finns många undantag) utgöra medeltalet av de tidigare tullarna i de fyra tullområdena Frankrike, Italien, Tyskland och Benelux. Den 1 juli 1963 hade EEC-länderna sänkt sina inbördes tullar med 60 % för industrivaror och hade också närmat sina mot utomstående länder gällande tullar till den fastställda yttre tulltaxan med 60 %. Nästa interna tullsänkning skall äga rum den 1 januari 1965.

Tullunionen omfattar samtliga varor, således även jordbruksprodukter. Man har emellertid inte ansett sig kunna slopa regleringen av den interna jordbruksmarknaden. Romfördraget föreskriver därför

¹ För den som inte känner sig helt hemmastadd i det internationella ekonomiska samarbetets olika former lämnas på s. 110 en redogörelse för integrationens terminologi.

att de nationella regleringssystemen skall ersättas av en gemensam jordbrukspolitik. Detta innebär också en avskärmning av jordbruksmarknaden utåt antingen genom tullar, rörliga importavgifter eller importrestriktioner.

Romfördraget fullföljer också den gemensamma marknadens princip genom att föreskriva fri rörlighet för produktionsfaktorer. En gemensam arbetsmarknad införs och restriktionerna för betalningar och överföring av kapital skall avskaffas. Slutligen stadgas att företagare och fria yrkesutövare från andra medlemsländer skall ha samma rätt att idka näring som de egna medborgarna.

Fördraget innehåller ett flertal regler för att undanröja interna hinder för den fria konkurrensen. Överhuvud utgår fördraget från att man inte får diskriminera, dvs. behandla andra medlemsstaters medborgare sämre än sina egna.

Romfördraget tar också ett steg mot den ekonomiska unionen. En samordning av konjunkturpolitiken och socialpolitiken skall eftersträvas. Härvidlag förutser fördraget i stort sett endast ett samråd mellan medlemsstaterna.

I konkurrensutjämning syftar stadgas bl.a. att medlemsstaterna skall komma överens om en gemensam trafikpolitik. Vidare öppnas möjligheter att överhuvud sammanjämka lagstiftningen på alla områden, om så behövs, för att förhindra att olikheter i lagbestämmelserna hämmar den fria konkurrensen inom EEC.

Alla dessa bestämmelser behandlas mera i detalj i den följande jämförelsen mellan svensk lagstiftning och politik och Romfördraget.

Romfördraget är i mångt och mycket ett "ramavtal". Det anger, ibland något vagt, det mål som man genom samarbetet vill uppnå men överlåter åt de *överstatliga organen* att besluta hur detta i praktiken skall ske och hur bestämmelserna i detalj skall tillämpas.

Orsaken till detta är väl till viss del att de Sex under förhandlingarna om Romfördraget inte lyckades komma överens i alla enskildheter men hoppades att det, allteftersom sammansmältningsprocessen fortgick, skulle bli lättare att enas. Men de eftersträvade inte heller i främsta rummet ett avtal, som en gång för alla fastställde ett antal konkreta och detaljerade regler för handlandet. EEC-länderna ville inte för all framtid låsa fast sitt samarbete i vissa strikta föreskrifter, som inte sedan kunde ändras utan godkännande av varje enskilt lands regering och parlament. Huvudsyftet var i stället att skapa möjligheter att inom en ekonomisk gemenskap föra en gemensam och "transnationell" politik på olika områden, som smidigt kan

anpassas till utvecklingens krav. Därför har de inriktat sig på att genom fördraget upprätta gemensamma organ, som inom angivna gränser på "transnationell" väg skall bestämma den framtida politiken.

De viktigaste av dessa organ är rådet, kommissionen, domstolen och parlamentet.

Rådet, som är sammansatt av en regeringsmedlem från vart och ett av medlemsländerna, fattar beslut i alla viktigare frågor.

Kommissionen består av nio ledamöter, som under sig har en tjänstemannakår om närmare två tusen personer. Den är det utredande, förslagställande och verkställande organet. Den kan också fatta beslut i mindre väsentliga tillämpningsfrågor och i speciella fall utöva en viss domsrätt. Det bör emellertid observeras att kommissionens beslutande makt har gjorts avsevärt mycket mindre än Höga Myndighetens i Kol- och stålunionen.

Domstolen, som är helt oberoende av de nationella regeringarna, har befogenheter dels som skiljenämnd vid slitandet av tvister, dels som auktoritativ uttolkare av innebörden av Romfördragets bestämmelser och de enligt detta fattade besluten.

Parlamentet, som omfattar 142 ledamöter valda av de nationella parlamenten, är enbart ett rådgivande organ. Det skall höras i ett antal större frågor, innan rådet fattar beslut, men rådet är inte bundet av parlamentets yttranden. Parlamentet kan också genom sin interpellationsrätt utkräva besked om kommissionens förhållanden.

Härutöver finns ytterligare ett rådgivande organ, den s.k. ekonomiska och sociala kommittén, sammansatt av representanter för olika intressegrupper inom näringslivet och arbetsmarknadens parter.

Det överstatliga draget i EEC ligger främst däri att rådet i frågor som gäller Romfördragets genomförande — dvs. vilka åtgärder som skall vidtas för att man skall nå de i fördraget angivna målen — i regel beslutar med enkel eller, oftare, kvalificerad majoritet. Ett beslut blir således bindande för en medlemsstat, även om den röstat mot förslaget men hamnat i minoritet.

Vid beslut med kvalificerad majoritet har Frankrike, Italien och Tyskland vardera 4, Belgien och Holland 2 och Luxemburg 1 röst. För beslut fordras 12 röster. Detta innebär att de tre stora länderna ensamma, eller två stora med Belgiens och Hollands hjälp, kan genomdriva sin vilja mot de övrigas röster. Omvänt kan Belgien och Holland förhindra ett beslut, om de blott får ett av de större länderna med sig.

Ett skydd för småstaterna ligger också i att rådet i flertalet viktiga frågor endast får fatta beslut på förslag av kommissionen, som är ett tjänstemannaorgan oberoende av regeringarna. Rådet måste vara enhälligt, om det vill ändra kommissionens förslag, annars kan det bara antas eller förkastas.

I praktiken försöker emellertid institutionerna att finna kompromisser, och kommissionen tar mestadels kontakt med de nationella myndigheterna innan den framlägger sina förslag.

Överstatligheten befestes naturligtvis också av domstolen. I synnerhet innebär rätten att besvära sig över att kommission och råd brutit mot fördraget eller överskridit sina befogenheter ett skydd mot stormaktspåtryckningar.

Det är onödigt att på detta inledande stadium närmare gå in på de praktiska verkningarna av beslutsfunktionerna i EEC. Vi återkommer till detta längre fram (s. 66). Man måste emellertid hålla i minnet att Romfördraget inte uteslutande är ett komplex av konkreta föreskrifter utan på många områden snarare uppställer regler för hur beslut om sådana konkreta föreskrifter — inom en given ram — skall kunna fattas någon gång i framtiden.

Den europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA)

är i många hänseenden väsensskild från EEC. Genom EFTA upprättas ett frihandelsområde. Trots att EFTA-konventionen trädde i kraft två år senare än Romfördraget, har tullsänkningarna mellan EFTA:s medlemsstater hunnit i fatt dem som gjorts av EEC. (EEC-länderna hade sänkt de inbördes tullarna för industrivaror med 60 % den 1 juli 1963 och EFTA nådde detta stadium den 1 januari 1964.) EFTA-länderna har beslutat att avkorta den i konventionen ursprungligen angivna övergångstiden (1970) till den 1 januari 1967.

EFTA upprättar däremot ingen gemensam tullmur utåt, utan de nationella tullarna mot tredje land förblir oberörda. Detta har gjort det nödvändigt att införa ibland komplicerade ursprungsregler för att förhindra att varor importeras utifrån till ett lågtulland och därifrån slussas tullfritt vidare till ett av EFTA:s högtulländer. Bestämmelserna går i princip ut på att varan skall ha tillverkats inom EFTA och att värdet av däri ingående material, som importerats utifrån, inte skall överstiga 50 % av varans exportpris. I många fall, särskilt i fråga om verkstadsprodukter, textilier och vissa kemikalier, har detta stadgande kompletterats med s.k. bearbetningsregler,

som innebär att en vara räknas som EFTA-vara, om den undergått en speciell, angiven bearbetning i ett EFTA-land. För flertalet textilier gäller enbart bearbetningsregler.

EFTA omfattar inte hela varuområdet. Såväl jordbruksvaror som fisk uteslutes i princip från avvecklingen av tullar och kvantitativa restriktioner i frihandelsområdet. Fördragets bestämmelser går i stort endast ut på att man skall underlätta handeln med dessa varor och att man för det ändamålet kan träffa bilaterala handelsavtal. Genom sådana avtal har exempelvis Sverige berett Danmark och Norge vissa lättnader.

I motsats till EEC saknar EFTA helt och hållet bestämmelser om en gemensam arbetsmarknad och om fria kapitalrörelser. I fråga om etableringsrätten stadgas att medlemsstaterna inte "bör" tillämpa utlänningsdiskrimination, så att frihandeln motverkas samt att nya restriktioner med sådan verkan inte får införas.

Konventionen upptar ungefär samma regler mot konkurrensbegränsning som återfinnes i GATT, såsom bestämmelser för att förhindra dumping, förbud mot statliga stödåtgärder, diskriminerande importskatter etc. Stadgandena om restriktiva affärsmetoder från företagens sida är avsevärt svagare än bestämmelserna i Romfördraget.

Att EFTA i huvudsak inskränker sig till att slopa gränshindren mot handeln beror väl främst på att man trodde att EFTA inte skulle existera mer än några år, intill dess att en överenskommelse med EEC om en stormarknad för hela Västeuropa kunde träffas. Under mellantiden ville man nöja sig med att frigöra varuutbytet samt avvakta och se vilka ytterligare åtgärder som skulle bli nödvändiga.

Häri ligger den stora skillnaden mellan Romfördraget och EFTakonventionen. Som vi redan nämnt har Romfördraget karaktären av ett ramavtal. De Sex har fastställt en "ram" av långsiktiga målsättningar som skall uppnås, men i övrigt inskränker man sig till att upprätta en överstatlig apparat som enligt bestämda beslutsregler skall fylla denna ram med konkret innehåll. EFTA går den motsatta vägen. Konventionen innehåller, liksom Romfördraget, precisa regler för gränshindrens och vissa interna konkurrenshinders avskaffande. Men man uppställer inga mål för en fortsatt integration och skapar framförallt inte en överstatlig mekanism som framtvingar beslut mot någon stats vilja. Däremot håller man möjligheten öppen att — när så anses nödvändigt — gå vidare på integrationens väg.

I flera fall, exempelvis i fråga om etableringsrätten och restriktiva affärsmetoder, stadgas t.o.m. att medlemsstaterna senast vid utgången av år 1964 skall överväga huruvida konventionens bestämmelser bör ändras.

Denna "pragmatiska" hållning till integrationens utveckling återspeglas också i institutionernas befogenheter. EFTA:s styrande organ, rådet, kan fatta majoritetsbeslut (alltid enkel majoritet) enbart när det gäller att bevilja undantag från de konkreta förpliktelserna enligt konventionen åt länder som råkat i ekonomiska svårigheter. I övrigt skall besluten vara enhälliga. Dessa beslut kommer för övrigt också att gå ut på att man skall ändra konventionen eller gå längre än konventionen föreskriver.

Intressanta är även skiljedoms klausulerna i konventionen. EFTA saknar en egen domstol — det är rådet som utövar domsrätten. Anser någon medlemsstat att en annan medlem brutit mot konventionen eller motverkat dess syften, kan den besvära sig hos rådet. Detta skall med enkel majoritet besluta om en undersökning av frågan och därefter avge rekommendationer. Om ifrågavarande medlem inte följer rekommendationerna, kan rådet, återigen med majoritetsbeslut, bemyndiga de övriga medlemsstaterna att upphöra att fullgöra sina fördragsenliga förpliktelser mot den felande. Något straff direkt mot "syndaren" kan emellertid inte utkrävas.

Nu är EEC-domstolens makt i praktiken inte mycket större, även om dess utslag är principiellt bindande. Den kan också döma förlorande part att betala rättegångskostnaderna och i vissa fall, exempelvis när det gäller brott mot kartellbestämmelserna, utdöma böter mot enskilda företag, däremot aldrig mot stater. Inte heller enligt Romfördraget kan sanktioner utmätas mot stater, och den enda väg som står öppen för domstolen om "brottslingen" tredskas är att lösa övriga medlemmar från deras förpliktelser.

Någon fristående kommission finns inte i EFTA, endast ett sekretariat, som förbereder ärendena för rådet och som inte ens finns nämnt i konventionen. Inte heller har något parlament bildats. Där emot har man upprättat en rådgivande kommitté, som består av representanter för näringslivets och arbetsmarknadens organisationer i medlemsländerna (således ett organ närmast motsvarande ekonomiska och sociala kommittén i EEC).

När det efter sammanbrottet i förhandlingarna mellan England och EEC blev klart att EFTA skulle komma att bestå för åtskillig tid framåt, fann man att frihandelsområdet på sikt inte kunde fun-

gera, om man inte fördjupade samarbetet. Allteftersom tullarna avvecklas framträder en mängd andra hinder mot det fria varuutbytet och konkurrensen. Man har därför tillsatt flera särskilda kommittéer för att undersöka huruvida reglerna om restriktiva affärsmetoder bör skärpas, etableringsrestriktionerna minskas, vad som kan göras för att stärka standardiseringsarbetet och undanröja administrativa hinder mot handel och produktion, behovet av dubbelbeskattningsavtal etc. Förslag har bl.a. framförts om en harmonisering av skattesystemen. Ett viktigt initiativ togs med upprättandet av den ekonomiska utvecklingskommittén, som skall lägga grunden för ett samarbete i syfte att underlätta den industriella utvecklingen av eftersatta länder och områden samt pröva medel att bemästra de omställningssvårigheter som kan bli följden av tullavvecklingen.

DEN SVENSKA HANDELSPOLITIKEN INFÖR INTEGRATIONEN

Vi har i Sverige sedan länge varit övertygade om, att våra ekonomiska intressen skulle tjäna bäst på största möjliga frihet i de internationella handels- och betalningsförbindelserna. Vårt land är i hög grad beroende av sin utrikeshandel. Omräknat i fasta priser (1953 års priser) utgör exportens andel av vår bruttonationalprodukt ca 28 %, och importandelen är nära nog lika stor.

Detta beroende av utrikeshandeln är i och för sig inte unikt för Sverige utan tordé i större eller mindre grad gälla för nästan alla små industrialiserade länder och marknader. I vårt land har utrikeshandelns andel av bruttonationalprodukten varit tämligen konstant ända sedan industrialismens genombrott, även om den stigit något under senare år. Med andra ord har export och import ökat ungefär i takt med nationalinkomsten. Samtidigt har sammansättningen av varuutbytet starkt förändrats. För exportens del har förskjutningen från råvaror och halvfabrikat till högre manufakturerade produkter varit särskilt markant efter kriget. Ännu 1936 uppgick således jordbruksexporten till 8,9 % av den totala utförseln och exporten av trävaror, massa, papper och malm till 56,7 %. År 1961 hade dessa sjunkit till 4,9 % respektive 41,3 %. Även om stapelvarorna således alltjämt spelar en stor roll i vår export, bör noteras att verkstadsprodukter numera upptar mer än 35 % av exportvärdet.

Vad gäller importen har den stigande levnadsstandarden lett till krav på ett större varusortiment och ökad förädling och kvalitet.

Vår egen industri har inte i samma utsträckning som förr kunnat täcka denna differentierade efterfrågan utan flera varor har måst köpas utifrån. Behovet av import av investeringsvaror för industrin har också ökat. Detta i förening med det låga svenska tullskyddet har utsatt vår hemmaindustri för ett starkt utländskt konkurrenstryck, som lett till en omfattande strukturomläggning, rationalisering och specialisering av vår egen produktion. Ett framstående exempel på detta utgör vår textilindustri, som förr var inriktad på att försörja den svenska marknaden med alla slag av textilvaror men nu efter en delvis besvärlig omställningsprocess blivit mera specialiserad och samtidigt i växande utsträckning gått ut på exportmarknaderna. Alla parter i Sverige har varit eniga om att denna utveckling varit nyttig, eftersom den tycks leda till ett förnuftigt utnyttjande av våra resurser och därmed en bibehållen hög levnadsstandard.

Parallellt och i samband med strukturförändringarna i utrikes-handeln har också fördelningen på olika länder av vår export och import undergått förskjutningar. Hur varuutbytet år 1963 procentuellt fördelades på olika områden kan utläsas av tabellen på s. 21. Som därav framgår svarar EEC och EFTA tillsammans för 72,1 % av vår export och 69,3 % av importen.

Med hänsyn till vårt handelsberoende och för att vi skall kunna nå den förnuftiga resursallokering som vi eftersträvat har Sverige intagit en frihandelsvänlig hållning. Detta har kommit till uttryck i vår egen importpolitik med ett internationellt sett mycket lågt tullskydd och ett relativt tidigt och fullständigt övergivande av de andra importhinder som kriget och valutakrisen i slutet av 1940-talet nödvändiggjorde. Men det gällde också för oss att skapa största möjliga utrymme för vår egen export. Vi har därför sökt göra vad som stått i vår makt för att bidra till en ökad frigörelse av världshandeln. Det har legat i vårt eget intresse att andra länder genom en höjning av levnadsstandard och köpkraft skall utvecklas till starka handelspartners.

Sverige anslöt sig därför tidigt till GATT (Allmänna tull- och handelsavtalet) och har där spelat en aktiv roll i synnerhet under de senaste åren. Vi har också medverkat i Internationella valuta-fonden och Världsbanken samt i FN:s ekonomiska arbete.

Den faktiska inriktningen av vår handel har emellertid gjort att vi måste ägna särskild uppmärksamhet åt det regionala ekonomiska samarbetet i Europa. Inom OEEC har Sverige hört till de länder som gått i spetsen för strävandena att liberalisera varuhandeln.

Vad Sverige traditionellt eftersträvat är alltså en avveckling av restriktionerna mot handeln och betalningarna i hela världen, men framförallt i Väst Europa. Det var under OEEC-förhandlingarna 1956—58 som vi för första gången ställdes inför kravet på ett längre gående ekonomiskt samarbete, då vi konfronterades med EEC:s strävanden efter en djupare integration. Vår inställning då uttrycks kanske bäst av följande passus i en officiell svensk vitbok, som utgavs efter förhandlingarnas sammanbrott¹:

"De för svensk del vägledande övervägandena går ut på att, i den form ett europeiskt frihandelsområde erbjuder, fullfölja traditionella svenska strävanden att nedbryta handelshindren för att genom större frihet i varuutbytet främja internationell arbetsfördelning, ekonomisk expansion och allmän välbefinningsökning. Enligt svensk uppfattning svarar ett frihandelsområde i dess rena och oförvanskade form väl mot detta behov; det innebär en total avveckling av inre handelshinder, som blir verksammare ju fler länder och större marknad området omfattar; och det förutsätter ingen tullhöjning mot tredje länder och dämpning av handeln med dem. Ett närmare ekonomiskt samarbete mellan de i området ingående länderna på andra avsnitt än handelspolitikens är icke blott önskvärt utan, allt eftersom handelshindren avvecklas, ofrånkomligt. Men det framväxer som en organisk följd av denna avveckling och anpassar sig till de faktiska behoven utan att på förhand låsas i en viss form eller göras till ett formellt villkor för det handelspolitiska samarbetet.

Att en lösning efter dessa riktlinjer ur svensk synpunkt ter sig som den mest eftersträvarnsvärda innebär å andra sidan icke att varje annan lösning skulle vara oacceptabel. En allmän uppgörelse måste, som redan tidigare framhållits, få karaktären av en kompromiss och det är endast naturligt att Sverige, liksom de sexton övriga förhandlande länderna, bidrager till denna genom att göra avkall på önskemål, som man i och för sig helst skulle se förverkligade."

Med andra ord var Sveriges primära önskemål en avveckling av handelshindren i Europa, men man var beredd att gå avsevärt längre på integrationens väg för att möjliggöra en kompromiss med EEC.

¹ Förhandlingarna 1956—1958 om ett europeiskt frihandelsområde; aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet, II: 13, Sthlm 1959.

Sveriges utrikeshandel 1963 fördelad på ländergrupper (milj. kr och %)

	EFTA	EEC	Öst- europa	Övriga Europa	USA och Kanada	Övriga länder	Totalt
Export (milj. kr)	6 654	5 309	690	536	3 267	2 318	16 573
Import (milj. kr)	5 328	6 823	798	223	1 903	2 467	17 542
Exportöverskott (+)	1 326	—1 514	—108	+313	—838	—149 ¹	—969
resp. importöverskott (—)							
Export (%)	40,1	32,0	4,2	3,2	6,4	14,1	100
Import (%)	30,4	38,9	4,5	1,3	10,8	14,1	100

¹ Här ingår ett underskott om 324 milj. kr i handeln med Latinamerika och 102 milj. kr i handeln med Japan (export till Japan 82 milj. kr, import 184) som dock delvis kompenseras av överskott i handeln med andra länder.

Källa: Statistiska Centralbyrån (1963 prel. uppgifter).

Arlig ökning av Sveriges export
1958—1/7 1964

	1958 Värde (milj. kr)	1958—59	1959—60	1960—61	1961—62	1962—63	1/7 1963— 30/6 1964	1963 Värde (milj. kr)
EEC	3 345							5 309
Index (1958=100)	100	106	126	140	149	157	174	
Ökning i %		5,7	18,9	11,2	6,5	6,6	15,3	
EFTA	4 090							6 654
Index (1958=100)	100	105	125	139	143	163	182	
Ökning i %		5,0	20,6	11,1	2,2	13,7	24,7	
Hela världen	10 799							16 573
Index (1958=100)	100	106	123	131	140	153	169	
Ökning i %		5,8	16,2	6,8	6,8	9,5	19,0	

Arlig ökning av Sveriges import
1958—1/7 1964

	1958 Värde (milj. kr)	1958—59	1959—60	1960—61	1961—62	1962—63	1/7 1963— 30/6 1964	1963 Värde (milj. kr)
EEC	5 120							6 823
Index (1958=100)	100	101	117	118	128	133	142	
Ökning i %		0,8	15,7	1,1	8,7	3,9	8,1	
EFTA	3 135							5 328
Index (1958=100)	100	102	123	135	150	170	189	
Ökning i %		2,0	17,8	9,6	10,0	13,4	17,9	
Hela världen	12 249							17 542
Index (1958=100)	100	102	123	124	132	143	156	
Ökning i %		1,9	20,2	0,7	6,6	8,6	13,2	

2 · *EEC-anslutningens konsekvenser för utrikeshandeln*

DEN EKONOMISKA DEBATTEN

Man kan tycka att det under dessa omständigheter inte skulle ha behövt uppstå några tvivel om värdet av en anslutning till EEC för vår utrikeshandel och vårt folkhushåll. Vi eftersträvade en liberalisering av varuhandeln, vi hade under OEEC-förhandlingarna förordat ett västeuropeiskt frihandelsområde och när dessa förhandlingar misslyckades hade vi bildat EFTA. Visserligen innebar EEC-anslutningen att vi skulle gå in i en tullunion med delvis avsevärda svenska tullhöjningar mot utomstående länder som följd, men det problemet behandlades relativt litet i den ekonomiska debatten.

Det fanns emellertid många som oroade sig över att en svensk anslutning till Romfördragets principer skulle framtvinga betydande förändringar i den hittillsvarande inre svenska politiken och lagstiftningen. På sina håll började man fråga sig om vinsterna för vår utrikeshandel av att komma med i den gemensamma marknaden verkligen var så stora, att de motiverade en omläggning. Man började fundera över vad det skulle kosta att stå utanför ett med England, Danmark och Norge utvidgat EEC.

Några kritiker gjorde då gällande att farhågorna för EEC:s tulldiskriminering betydligt överdrivits. Här märkes främst LO-ekonomen Tord Ekström, som på offentligt uppdrag våren 1962 gjorde en undersökning, vilken han redovisat i sammanfattning dels i tre artiklar i "Fackföreningsrörelsen" (nr 29—34/62), dels i den bok "Vi och Västeuropa", som han utgav tillsammans med Gunnar Myrdal och Roland Pålsson¹. Ekström visar att den svenska exporten till de Sex hade utvecklats ganska väl fram till 1961. Likaledes hade Sveriges utförsel av stål kunnat hävda sin position — med någon tendens till ökning — efter det att ståltullarna 1953 började avveck-

¹ En föregångare till denna debatt utgjorde också en artikel av fil. kand. Bengt Reuterskiöld i Skandinaviska Bankens Kvartalsskrift nr 1/1962 med titeln "EEC-anslutning eller isolering?".

las inom Kol- och stålunionen. Han påpekar också att flera av råvarorna är tullfria i EEC och att många högförädlade produkter bör vara ganska okänsliga för prisvariationer. Diskriminationen skulle säkert leda till någon förlust för vår utförsel till EEC, men denna borde bli "skäligen blygsam" och kunna reduceras genom exportvinster på EFTA och andra marknader och genom en omstrukturering av vår export.

En inom Kommerskollegium verkställd studie, som utgavs ett år senare under titeln "Svensk utrikeshandel och den europeiska integrationen", kom däremot till ett annat resultat. Däri framhölls att den då tillgängliga statistiken inte kunde ge tillräckliga hållpunkter för några säkra slutsatser varken i den ena eller andra riktningen. För det första var sifferserierna för korta för att de skulle kunna tjäna som bevis för någon långsiktig trend. EEC har ju bara existerat sedan 1958, och först 1961 hade de interna tullsänkningarna kommit så långt att den tullmässiga diskriminationen kunde ha haft någon nämnvärd styrka. Vidare är det inte möjligt att renodla de inflytelser på vår exportutveckling, som härrör från den Gemensamma Marknadens bildande, från en mängd andra faktorer som påverkat konkurrensläget. Olika konjunkturinflytelser har exempelvis spelat in, och betingelserna för handelns utveckling har ofta varit mycket olika i de skilda EEC-länderna. Men dessutom har sannolikt ett flertal statistiskt omätbara faktorer gjort sig gällande, exempelvis ökade försäljningsansträngningar från de svenska exportörernas sida.

Kollegium noterar likväl att den starka ekonomiska expansion och den tendens till ökad internhandel, som gjorde sig gällande i EEC-länderna i början på 1950-talet, fortsatt på ett oväntat sätt sedan EEC bildades. Detta är överraskande, eftersom man av flera skäl skulle ha väntat sig en avmattning i tillväxttakten vid denna tid, då den ekonomiska rekonstruktionen i Västeuropa efter kriget i stort sett var färdig. Detta kan i och för sig, säger kommerskollegium, tolkas som om marknadsbildningen utlöst nya expansionskrafter. Det går emellertid inte att exakt beräkna i vad mån denna utveckling kan direkt tillskrivas verkningarna av den gemensamma marknaden.

Vi har nämnt dessa skrifter här därför att de kom att spela en framträdande roll i den svenska diskussionen. De har haft det goda med sig att de klargjort det i och för sig självklara förhållandet, att tullnivåernas höjd inte är den enda faktor som påverkar utrikeshandeln. Men det vore orimligt att för den skull påstå att Sverige inte skulle ha något att frukta av EEC:s tulldiskriminering.

MARKNADSBILDNINGARNAS VERKNINGAR

Som en ytterligare kommentar till vad Kommerskollegium sagt om orsakerna till ökningen av den svenska exporten fram till 1962 kan följande anföras. Ända till i januari 1963 kunde den svenska industrin hoppas att Sverige relativt snart skulle komma med i en europeisk stormarknad. Det gällde att förhindra att man under väntetiden tappade sina marknader hos de Sex. Man måste genom ökade försäljningsansträngningar, prISRabatter etc. vidmakthålla och om möjligt utöka sin avsättning, så att man inte måste börja om från början när stormarknaden väl kom till stånd och man kanske förlorat sina avsättningsmöjligheter till konkurrenterna i EEC. Det gällde också att i god tid bygga ut nya marknader innan den hårdnande konkurrensen på grund av frihandeln satte in och gjorde uppgiften svårare. Den som har den minsta erfarenhet av handelsarbetet vet, att det i det hänseendet gjorts mycket från den svenska exportnäringens sida under de senaste åren. Detta är möjligen åtminstone en av orsakerna till att Sverige i sin export till EEC hävdat sig bättre än många andra länder.

Om vi granskar tabellen på s. 22, finner vi att läget synes ha ändrats från 1962. Under de två första åren efter EFTA:s tillblivelse utvecklades den svenska exporten till det egna frihandelsområdet sämre än till EEC. Därefter inträdde dock en betydande omsvängning. Ökningen av exporten till EFTA var betydligt större än genomsnittet för vår totala utförsel medan exporten till EEC låg under detta genomsnitt. Tendensen har fortsatt under första hälften av 1964. Ännu mera markant blir denna utveckling om man bortser från handeln med råvaror och jordbruksprodukter och endast studerar utbytet av färdigvaror. Under det att stegringen i exporten till EEC legat över genomsnittet och under det första verkliga "diskriminationsåret" var hela 13 %, blev den under 1963 bara 5 %. Samtidigt steg exporten till EFTA-länderna med 16 % (6 % under 1962). Det är farligt att dra några långtgående slutsatser av den mycket summariska statistik som här anförts, men den kan vara ett tecken på att våra exportörer nu börjat möta reella svårigheter på EEC-marknaden. Det finns exempel på företag, som efter sammanbrottet i förhandlingarna mellan EEC och Storbritannien funnit sig nödsakade att helt ge upp exporten till EEC och i stället inrikta sig på andra marknader, särskilt inom EFTA.

Ser man på utvecklingen av EEC:s utrikeshandel som helhet, finner man bl.a. att EEC:s totala import från alla länder under tiden

1958—61 årligen ökade med i genomsnitt 12 %, vilket är något lägre än ökningen under perioden 1953—57. Däremot ökade EEC-ländernas import från varandra med drygt 19 % under 1958—61, vilket är en betydligt kraftigare tillväxttakt än under föregående period, då den årliga ökningen var knappt 16 %. Detta skedde således redan innan tulldiskriminationen satte in på allvar.

Liknande tendenser till ökad internhandel kan också spåras i EFTA. Det är intressant att konstatera detta, eftersom EFTA-länderna berömt sig av att inte ha upprättat en tullunion och därför inte ändrat sina tullar mot utomstående länder. EFTA har ändå en avgjort diskriminerande verkan. Många företag i länder utanför EFTA börjar nu finna det svårare att sälja på den svenska marknaden. Detta beror på, framhåller man, att Sverige länge varit ett lågtulland och att den utländska konkurrensen på den svenska marknaden varit exceptionellt skarp. Under sådana omständigheter blir även små tullskillnader av avgörande betydelse för konkurrenskraften.

Frankrike och Italien har tidigare haft högt tullskydd och importrestriktioner. Konkurrenstrycket har inte varit så starkt där, och när dessa länder nu sänker sina tullar till den gemensamma EEC-tariffens nivå, bör det därför teoretiskt sett i början finnas utrymme för en ökning av den svenska försäljningen. I och med att tullarna inom den gemensamma marknaden fullständigt avvecklats och Frankrikes och Italiens EEC-partners börjar bearbeta deras marknader kommer de svenska exportörerna dock i ett allt svårare underläge.

Att tendensen till ökad internhandel inom vardera blocket satt in så tidigt beror sannolikt på vad man något oegentligt skulle kunna kalla psykologiska faktorer. Ett exportföretags handlande måste ju bestämmas av dess kalkyler och förväntningar om möjligheterna på de marknader det har att välja mellan. Det är naturligt att exportören hellre inriktar sina ansträngningar på ett land där han kan sälja tullfritt än att han till dryga kostnader söker tränga in på en marknad där konkurrenterna får speciella favörer. I synnerhet gäller detta om han inte kan beräkna hur hård konkurrensen blir och hur diskrimineringen kommer att verka — och det är ju i ett sådant läge vi befinner oss just nu. Importören å sin sida vågar inte binda sig till leverantörer, som han tror kan få försämrade konkurrensvillkor utan håller sig hellre till leverantörer inom det egna handelsblocket. Därför kan exportörer utanför EEC t.o.m. få svårt att finna lämpliga agenter inom den gemensamma marknaden. Detta kan alltså bidra till att fördjupa handelsklyftan mellan EEC och EFTA.

Vi kommer här in på de dynamiska utvecklingsfaktorena i en stormarknad och vad ekonomerna kallar teknikfaktorn. Meningen med den fria handeln och med stormarknaden är ju att driva fram ett effektivare utnyttjande av resurserna, en modernisering och rationalisering av produktionen. Det åstadkommes inte bara genom att man lägger ner mindre lönsamma enheter utan också genom samarbete av olika slag mellan företagen över gränserna. Särskilt har företagen i det stora marknadsområdet både reellt och psykologiskt större möjligheter att förena sina resurser för produktutveckling och forskning. Inom en större marknadsgruppering sprids dessutom — oavsett företagssamarbetet — nya idéer och forskningsresultat snabbare än mellan sinsemellan isolerade nationer. Vidare har en ekonomisk union, sådan som EEC:s, större möjligheter att genom samarbete mellan myndigheterna mildra konjunkturstörningar och undanröja andra hinder för varuutbytet.

Därför har också den större marknaden en starkare attraktionskraft för utomstående länder än den mindre. Det lönar sig bättre att investera eller starta licenstillverkning i det större blocket. Därmed får den stora marknadsbildningen större tillskott av kapital och teknisk know-how.

En dynamisk expansion inom en stormarknad som EEC kan vidare under gynnsamma omständigheter framkalla ett ökat behov av import utifrån, som delvis kan motväga diskrimineringseffekten. Därmed uppkommer emellertid omvänt frågan vad som sker vid en konjunkturedgång. Är det inte sannolikt att EEC då i första hand skyddar sig mot konkurrensen från utomstående länder? Det finns skäl att begrunda det spørsmålet särskilt i dessa dagar, då interna ekonomiska bekymmer lett till nya protektionistiska åtgärder i Gemenskapen.

Det är givetvis riktigt, som många skribenter framhållit, att några definitiva slutsatser inte kan dras av förändringarna i handelsstatistiken utan en djupgående analys och sannolikt efter ytterligare någon tids väntan. De reella verkningarna av det som kallas stormarknadens dynamik och teknikfaktorn är dessutom alltför litet utforskade. Själva det faktum att, innan vare sig Stockholms-konventionens eller Romfördragets bestämmelser till fullo genomförts, internhandeln inom de båda handelsgrupperingarna ökar betydligt snabbare än tillväxttakten i handeln dem emellan är likväl ägnat att stämma oss till allvarlig eftertanke.

INDUSTRINS BEDÖMNINGAR

För att få en mera konkret bedömning av följderna av en marknadsanslutning för olika branscher har man också vänt sig direkt till industrin.

Det må här erinras om att långtidsutredningen, som till viss del utgick från en av Industriens Utredningsinstitut på dess uppdrag verkställd industrienkät, baserade sina antaganden på fortsatt splittring mellan EFTA och EEC. Utan att närmare undersöka vad en svensk EEC-anslutning skulle betyda, ansåg sig utredningen likväl kunna göra följande uttalande: "Kan vi under de närmaste åren nå en sådan anslutning till Gemensamma Marknaden, att diskriminering mot vår export icke uppstår, bedömer vi utsikterna för en gynnsam utveckling av exporten som relativt goda. — Består däremot diskrimineringen eller skärps, allt eftersom frihandel etableras inom den Gemensamma Marknaden, kan vissa industrier få svårigheter med sin export."

Under 1962 verkställdes, på initiativ av Kommerskollegium och Sveriges Industriförbund, en ny enkät. Olika industribranscher tillfrågades hur de bedömde följderna av att vi a) kom med i en europeisk stormarknad (EEC + EFTA), b) stod utanför ett utvidgat EEC (EEC + England, Danmark och Norge). En sammanfattning av enkätsvaren har utgivits under titeln "Svensk industri och Europamarknaden" (Handelsdepartementet 1962).

Enkäten är av så mycket större intresse, som den beaktat också hemmamarknadens problem, medan de teoretiska utredningarna i huvudsak sysslat med exportmöjligheterna. Vi får dock inte glömma att minst 80 % av hela vår industriproduktion avsätts inom Sverige. Den frågan måste alltså ställas, vilken effekten blir för hemmaindustrin av den ökade konkurrensen utifrån, när vi slopar våra tullar.

Resultatet av undersökningen blev att flertalet branscher avgjort föredrog svenskt deltagande i en stormarknad framför utsikten att stå utanför ett utvidgat EEC eller att blott vara med i EFTA. Vissa industrier, framförallt de mest hemmabetonade, såsom textil- och skobranscherna, som räknar med en väsentligt hårdare och mera prisbetonad konkurrens från EEC-länderna, skulle i och för sig ha föredragit EFTA eller enbart en gemensam, nordisk marknad. Ingen branschgrupp har dock efter avvägning av för- och nackdelar tagit ståndpunkt mot en västeuropeisk stormarknad.

Låt oss se närmare på läget inom ett par representativa branscher. *Verkstadsindustrin* svarar för cirka en tredjedel av den svenska in-

dustriproduktionen; därav exporteras omkring 30 %. Exporten utgör mer än en tredjedel av den totala svenska utförseln och nära hälften går till Västeuropa. Branschen räknar med väsentliga vinster vid en svensk anslutning till stormarknaden men också med att detta kräver en intensifierad rationaliseringsverksamhet genom ökad specialisering, internationellt standardiseringssamarbete, teknisk forskning etc. Man väntar också flera företagssammanslagningar, samarbetsavtal och gemensam försäljning.

Industrin bortser inte från att frihandeln kan medföra svårigheter, som dock anses vara av övergående natur. För järn- och metallmanufaktur, som är den mest hemmamarknadsbetonade delen av verkstadsindustrin, noteras sålunda att produktionen till stor del består av standardartiklar för vilka priskänsligheten är relativt stor samt att den höga svenska lönenivån återverkar på konkurrensförmågan. Å andra sidan skulle frihandeln ge större exportmöjligheter för de mera särpräglade delarna av sortimentet, vilket skulle underlätta en erforderlig produktionsomläggning. Vidare anføres bl.a. att det för sådana konsumentvaror som hushållsmaskiner, radio- och TV-apparater etc. råder en hård internationell konkurrens. För några produkter, exempelvis kylskåp, har redan tecken till överproduktion gjort sig gällande på kontinenten. En svensk marknadsanslutning skulle emellertid ge möjlighet till tillverkning i större serier och därmed, trots den höga lönenivån, till konkurrenskraftiga priser.

Skulle däremot Sverige stå utanför stormarknaden, kommer exporten att avsevärt försvåras särskilt för standardiserade verkstadsprodukter och konsumentvaror. Bilarna förmodas i stort sett bli uteslängda genom den höga tullen. "Skräddarsydda" specialvaror, där service, inarbetade varumärken m.m. spelar en större roll, kommer antagligen att klara sig bättre.

Produktionen från *massa- och pappersindustrin* representerar ett värde av 4 miljarder kronor om året. Två tredjedelar därav exporteras, varav mer än 70 % till Västeuropa. Branschens företrädare anser att om vi kom med i stormarknaden, skulle industrins konkurrenskänslighet minska och dess räntabilitet stegas. Står Sverige däremot utanför, skulle konkurrensläget allvarligt försämrats med återverkningar på sysselsättningen och expansionen. Sverige skulle knappast kunna hålla sin nuvarande andel av EEC:s försörjning med papper och papp (knappt 6 %). Det är risk för att de Sex bakom skyddet av sin tullmur kommer att bygga ut sin egen produktion på bekostnad av importen på ett sätt som minskar Sveriges

möjligheter att avsätta en produkt för vars tillverkning vi har de bästa förutsättningarna.

En industrigrupp under stark expansion är den egentliga *kemiska industrin*. Genomsnittligt exporteras en fjärdedel av produktionen, och därav går mer än hälften till Västeuropa. Vid avveckling av de i regel höga EEC-tullarna väntas förbättrade exportmöjligheter. Den moderna kemiindustrin (t.ex. den petrokemiska) kräver tillverkning i stor skala och behöver därför större avsättningsmarknader och också en vidgad kapitalmarknad. Skulle Sverige stå utanför stormarknaden, skulle villkoren för industrin bli starkt försämrade såväl vid avsättningen på export som på hemmamarknaden. Den *kemisk-tekniska* industrin är typiskt hemmabetonad och exporterar blott 10 % av sin produktion. Det svenska tullskyddet är här tämligen lågt och ett slopande skulle i stort sett inte förorsaka några väsentliga försämringar. Kommer Sverige inte att delta i stormarknaden, minskas däremot alla exportmöjligheter.

Textilindustrins produktion är efter den kraftiga minskningen på 1950-talet åter på uppåtgående. Dess exportandel stiger också — 1959 utfördes 10 % av produktionen.

Som redan nämnts skulle branschen föredra en nordisk marknad eller i andra hand EFTA, eftersom de nordiska länderna är de bästa exportkunderna och de starkaste konkurrenterna finns inom EEC. Ett svenskt inträde i en europeisk stormarknad skulle medföra ett sådant tryck på de inhemska priserna att lönsamheten betydligt försämrades, främst för stapel- och standardvaror. Utfallet skulle bli mycket olika för olika produkter. Som helhet betraktad förutser dock industrin ett mycket betydande inkomstbortfall. Resultatet skulle bli produktionsomläggningar och ett nedläggande av mindre lönsamma företag, vilket inte skulle kunna ske utan en viss sysselsättningsminskning. En svensk isolering skulle å andra sidan beröva oss våra mest lovande marknader för textilvaror, nämligen Danmark och Norge. Dessutom skulle en viss del av exportkonkurrensen från andra länder mot EEC komma att flyttas över och riktas mot Sverige.

Sammanfattningsvis kan sägas att industrin som helhet ställde sig positiv till en svensk anslutning till stormarknaden. Vissa industrigrenar förutsåg stora konkurrenssvårigheter men måste i valet mellan deltagande i stormarknaden och en svensk isolering klart förorda det förstnämnda.

De alternativ som vi ställdes inför 1961—62 var således att ansluta oss till ett nästan hela Västeuropa omfattande EEC eller att stanna utanför. Det borde även utan de stora ekonomiska utredningarna inte vara svårt att inse, vad det skulle ha betytt för oss att på det sättet isoleras från Europa och att definitivt skiljas från Danmark och Norge genom en ny tullmur och en skiljaktig ekonomisk-politisk utveckling. Det läge vi idag befinner oss i — utanför det "lilla EEC" men medlem i EFTA — är åtminstone på kort sikt kanske inte lika allvarligt. Vi kan till stor del återvinna i EFTA det vi förlorar i EEC. Vi kan kanske hoppas, även om utsikterna inte är ljusa, att tullförhandlingar i GATT skall leda till en reduktion av de tullar som upprests mot oss och därmed minska diskriminationen.

Europas resurser splittras redan av en politisk och ekonomisk järnridå mellan öst och väst. Måste nu en ny gränslinje — låt vara mindre skarp — dras genom Västeuropa och tvinga fram en oekonomisk uppdelning av försäljningsansträngningar, produktionsresurser, teknikutbyte och investeringsinsatser? Våra förhoppningar om en eventuell lindring i gränshindren mellan EFTA och EEC kan på intet sätt förringa de skäl som här anförts för en europeisk frihandel. Den europeiska stormarknaden är och måste förbli vårt mål.

Till slut måste vi påminna om ett villkor, som låg till grund för vår inställning till EEC. Om vi hade påtagit oss alla de ekonomiska förpliktelser som Romfördraget föreskriver, förväntade vi oss att vi i vår tur skulle åtnjuta alla fördelar enligt fördraget. Dessvärre fanns det tecken, som tydde på att de Sex oroade sig för den konkurrens som Sverige inom den gemensamma marknaden kunde erbjuda och ville begränsa våra i Romfördraget förutsedda förmåner, t.ex. i fråga om handelsfriheten för pappersexporten. Om så hade blivit fallet, skulle man på svensk sida sett sig nödsakad att ompröva sin ståndpunkt.

3 · *Kan Sverige acceptera Romfördragets innehåll?*

I föregående kapitel antydde vi inledningsvis att mycket av kritiken mot en svensk EEC-anslutning bottnade i oron över de djupgående ingrepp i vår egen samhällspolitik som ett godkännande av Romfördraget ansågs kunna medföra.

I följande kapitel skall vi undersöka vilka förändringar i vår lagstiftning, praxis och interna politik som antagandet av fördragets principer kunde ha lett till. Problemet blev föremål för en omfattande genomgång, som leddes av Kommerskollegium och i vilken experter från alla berörda departement och centrala myndigheter samt näringslivet deltog. Utredningen (som offentliggjorts i "Europeiska Ekonomiska Gemenskapen", del II, utg. av Handelsdepartementet 1962) säger visserligen inte rent ut, i vilken utsträckning Sverige skulle kunna anta Romfördragets bestämmelser, utan nöjer sig med att påvisa och värdera skillnaderna mellan EEC:s och Sveriges lagstiftning och politik. Den för emellertid ett tillräckligt klart språk för att vi någorlunda säkert skall kunna bedöma hur Sverige skulle ha ställt sig i en förhandling om anslutning till EEC.

TULLUNIONEN

EEC:s yttre tulltariff

EEC upprättar en gemensam tulltariff gentemot utomstående länder. Det är alltid utomordentligt vanskligt att göra en rättvisande beräkning av medelnivån av ett områdes tullskydd för alla varor tillsammanantagna. Man brukar emellertid räkna med att genomsnittsnivån för EEC:s yttre tariff ligger vid för tullbelagda varor 14 à 15 %, vilket betraktas som en medelhög nivå. Den svenska tullnivån torde ligga omkring 40 % lägre. Om Sverige gick in i EEC:s tullunion, skulle således den svenska tariffen genomsnittligt ha höjts i motsvarande mån gentemot utomstående länder.

Hur skulle dessa tullhöjningar ha påverkat priserna för vår im-

port från länder utanför den Gemensamma Marknaden och hur skulle de ha influerat vårt varuutbyte med dessa länder? — För att bedöma problemets omfattning bör vi erinra oss att ca 70 % av vår import för närvarande kommer från Västeuropa. Vad vi här diskuterar är således frågan om vad som skall hända med de 30 % av vår import som härrör från de länder som skulle stå utanför den europeiska stormarknaden.

Vi har tidigare antytt att det är svårt att på förhand beräkna de exakta verkningarna av ett höjt tullskydd. Vi får nöja oss med några allmänna omdömen.

Flera av våra importvaror produceras inte alls i Västeuropa utan vårt behov täcks i sin helhet genom införsel utifrån. Resultatet av höjda tullar blir då främst ett tryck uppåt på de inhemska priserna i Sverige.

Ett särskilt problem utgör härvid mineraloljan. Vår industri har i större utsträckning än i Europa i övrigt gått över till oljedrift. I vårt land är både råolja och brännoljorna tullfria. Den övervägande delen av vårt behov av brännoljor importeras eftersom de svenska raffinaderierna bara kan täcka en knapp fjärdedel av konsumtionen. Ett svårlost spörsmål för EEC har varit att åstadkomma en avvägning i konsumtionen av importerad olja och inhemskt kol. Råoljan har förblivit tullfri i Gemenskapen. Efter långvariga förhandlingar beslöts däremot våren 1964 att tullar skulle införas i den gemensamma tulltaxan på olika oljeprodukter. I enlighet härmed kommer tyngre brännoljor att beläggas med en tull om 10 % och de lättare med 14 %. Detta innebär att om Sverige skulle komma med i EEC:s tullunion och inte kunna utverka några lättnader för oljeinförseln, kommer driftskostnaderna för en stor del av den svenska industrin att stiga avsevärt. Det skulle också framtvinga en väsentlig utbyggnad av den svenska raffinaderikapaciteten, som redan nu av många skäl — inte minst beredskapshänsyn — framstår som angelägen.

Industriråvaror är till stor del tullfria eller belagda med jämförelsevis låga tullar i EEC-taxan. I några fall är dock tullsatserna sådana att en svensk anpassning till den gemensamma tariffen skulle kunna leda till höjda råvarukostnader för vår industri. Exempel härpå utgör tullarna på aluminiumoxid för aluminiumtillverkning och några andra kemiska råvaror.

För flertalet av de här diskuterade produkterna gäller emellertid att de produceras både inom den gemensamma marknaden och

i andra delar av världen. I dessa fall skulle konsekvensen för vår del ha kunnat bli en omläggning av handeln, dvs. att vi ökar den tullfria importen från EEC resp. den europeiska stormarknaden och därtill anslutna länder och i motsvarande mån minskar den tullbelagda införseln från utomstående områden. När det gäller vissa färdigvaror, t.ex. enklare textilvaror, kan följden bli minskad export till Sverige från ekonomiskt svagare eller mindre utvecklade länder. Härvidlag har EFTA redan haft en diskriminerande effekt. I fråga om högförädlade produkter får problemet bedömas efter samma mall som vi använde då vi undersökte verkningarna för vår egen del av att stå utanför den europeiska marknaden. Det högre tullskyddet kommer många gånger att verka starkt diskriminerande, men det beror samtidigt i stor utsträckning på den allmänna konkurrensförmågan hos de i regel stora industriländer (t.ex. Förenta Staterna och Japan) som berörs av detta, huruvida de kan övervinna diskrimineringen. För vissa färdigvaror kan naturligtvis de ändrade förhållandena få en prishöjande effekt. Det bör dock erinras om att endast ca 20 % av vår import av industriella färdigvaror kommer från länder utanför Västeuropa.

En speciell fråga utgör importen av sydfrukter och kolonialvaror, samt i någon liten mån av vissa industriråvaror, t.ex. aluminiumoxid. Många av dessa produceras nämligen inom EEC och framförallt i därtill associerade länder, bl.a. de franskspråkiga afrikanska staterna. En svensk anslutning till EEC, som skulle ha omfattat dessa associerade stater, skulle ha kunnat medföra risker för en omläggning av vår import på ett sätt som drabbat utomstående underutvecklade länder. Vi hade sålunda kunnat få kaffe och bananer tullfritt från Afrika och minskat vår traditionella import från Sydamerika. Likaledes hade vi kunnat bli tvungna att flytta över våra köp av kakaoböner från Ghana till dess franskspråkiga grannländer.

Emellertid har EEC genom olika avtal, som ingåtts under år 1963, kraftigt reducerat tullarna på flera av dessa varor så att diskrimineringseffekten minskas. De nya tullarna för bl.a. kaffe och kakao-böner ligger i nivå med eller under de svenska tullarna. För té suspenderas tullen fullständigt. För andra varor, såsom bananer, ligger de nuvarande svenska tullarna över den Gemensamma Marknadens.

De interna tullsänkningarna

Tullarna mellan den gemensamma marknadens länder skulle ha

avvecklats successivt fram till 1970. Troligtvis kommer denna övergångstid att förkortas så att alla tullar mellan medlemsstaterna skall ha försvunnit redan den 1 januari 1966 eller 1967.

Då de svenska myndigheterna företog sina undersökningar räknade man med att, innan Sverige hunnit komma med i den Gemensamma Marknaden, skulle de inbördes tullsänkningarna ha uppnått 60 % av de ursprungliga nationella tullarna. Det måste från de Sex' synpunkt betraktas som angeläget att nytillträdande stater höll samma takt i tullavvecklingen som de själva. Skulle då Sverige, för att hinna ifatt de Sex, vid sin anslutning till en utvidgad europeisk tullunion ha kunnat i ett steg skära ner sina egna tullar med 60 %?

Vi har tidigare noterat att den svenska industrin som helhet var angelägen om total tullfrihet inom Europa, men att vissa särskilt hemmamarknadsbetonade branscher anmält att tullfriheten skulle förorsaka en genomgripande omställning, t.o.m. en inskränkning av produktionen. Trots detta ansåg sig Kommerskollegium, efter kontakt med näringslivet, kunna uttala följande: "man bör dock kunna utgå ifrån att det för Sveriges del skulle vara i princip möjligt, att *under förutsättning av ömsesidighet* genomföra en omedelbar tullreduktion med den proportion, som tullsänkningarna inom Gemen-skapen uppnått."

En så snabb avveckling av tullarna att vi höll jämna steg med EEC innebar en större uppoffring än som någonsin avkrävts oss i tidigare europeiska marknadsförhandlingar och gick troligen längre än de Sex själva skulle ha accepterat i en motsvarande situation. Att det svenska näringslivet var så positivt inställt berodde på att man var angelägen att uppnå den fulla tullfriheten inom Västeuropa och i allmänhet ansåg det sämsta alternativet vara, att Sverige skulle komma att stå utanför en europeisk stormarknad.

Kvantitativa restriktioner

Inom EEC:s tullunion skall också alla import- och exportregleringar avvecklas. Någon svårighet att acceptera detta föreligger inte för svenskt vidkommande. I enlighet med sina förpliktelser enligt GATT och internationella valutafondens stadgar har EEC- och EFTA-länderna avskaffat åtminstone huvuddelen av importrestriktionerna för industrivaror mellan GATT-länderna. För svensk del har vi i fråga om industrivaror bara kvar importlicenstvånget för bilar, men detta utgör blott en formalitet. Vårt intresse låg därför snarast i att förmå

EEC-länderna att så fort som möjligt avskaffa de få återstående restriktionerna mot vår export.

Ett annat problem utgör regleringen av handeln med öststaterna och s.k. låglöneländer, men detta skall vi behandla i det kommande avsnittet "Gemensam handelspolitik".

DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN

Tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna skall enligt Romfördraget avvecklas även för jordbruksprodukter. Samtidigt skall dock de nationella regleringssystemen ersättas av en gemensam jordbrukspolitik. Fördraget anger endast den allmänna målsättningen och några riktlinjer för denna politik men överlåter åt rådet att under övergångstiden besluta om den närmare utformningen.

Med hänsyn till de regleringssystem som förutses enligt hittills fattade beslut, kan jordbruksvarorna indelas i tre kategorier.

Den första gruppen omfattar spannmål, ris, socker och mejeriprodukter. Den gemensamma marknadsregleringen för dessa kännetecknas av ett system av riktpriiser och interventionspriser, till vilka lantbrukarna garanteras avsättning. Marknaden skyddas gentemot import från utomstående länder genom rörliga införselavgifter.

Den andra gruppen omfattar nötkött, fläsk, fjäderfä och ägg. Marknaden regleras under övergångstiden av importavgifter mellan medlemsländerna och skyddas utåt genom en kombination av rörliga avgifter och fasta tullar.

Den tredje kategorin omfattar frukt, grönsaker och vin. Handeln mellan medlemsländerna och med utomstående länder skall grundas på gemensamma kvalitetsnormer. Dessutom utgår tull vid import utifrån.

I många fall har ännu endast huvudprinciperna för dessa regleringar fastlagts medan många tillämpningsföreskrifter saknas. Det är därför svårt att med någon säkerhet förutsäga hur de kommer att verka i praktiken.

Den svenska jordbrukspolitikens målsättning, sådan den kommit till uttryck i 1947 års riksdagsbeslut och det s.k. sexårsavtalet (som utgår 1965), grundas på en principiell inkomstlikställighet för jordbruksarbetare och industriarbetare. Romfördraget innehåller däremot inte någon sådan fast princip. — Det uttalar endast att jordbrukarna skall tillförsäkras en "skälig" levnadsstandard.

I sin jordbrukspolitik följer EEC — liksom Sverige — en s.k. högprislinje. Detta innebär att jordbrukarna genom olika slag av regleringsåtgärder, i första hand införselavgifterna, tillförsäkras de skäliga priser för sina produkter som behövs för att de skall uppnå den inkomstnivå man eftersträvar och att således livsmedelspriserna för konsumenterna blir i motsvarande mån högre. Lågprislinjen, som tillämpas i Storbritannien, innebär att jordbrukarna får sälja sina produkter till det marknadspris de kan få ut men i stället får direkta subventioner och annat stöd av staten. Livsmedelspriserna blir låga, men konsumenterna får naturligtvis betala subventionerna skattevägen.

Även i övrigt företer EEC:s system flera gemensamma drag med det svenska. Skillnaderna mellan EEC:s och Sveriges regleringar är likväl stora och väsentliga.

Avgörande för en bedömning av konsekvenserna för svenskt jordbruk av en svensk EEC-anslutning blir givetvis vilken prisnivå inom den gemensamma marknaden man kommer att sikta på. Detta är just en av de frågor till vilka de Sex ännu inte kunnat ta ställning. Vi får därför nöja oss med att jämföra de nu aktuella priserna. I nedanstående tabell lämnas ett index av de svenska priserna i relation till genomsnittspriserna i EEC-länderna (EEC — genomsnitt = 100).

VARUSLAG	1960—61	1961—62	1962—63
Vete	103	92	104
Råg	104	93	101
Korn	100	87	93
Havre	106	93	98
Matpotatis	131	156	167
Sockerbetor	113	99	106
Fläsk	116	100	—
Ägg	93	94	102
Mjök	120	115	116

Som synes av dessa indextal, hämtade ur FAO-statistiken, ligger de svenska priserna — med undantag för priserna på matpotatis och mjök — mycket nära EEC-genomsnittet. Priserna i EEC förededde en allmänt stigande tendens under treårsperioden 1960/61—1962/63. Priserna i Sverige sjönk däremot 1961/62 och kom därigenom att,

utom vad beträffar potatis, fläsk och mjölk, ligga under EEC-ländernas. Påföljande år visade de åter en uppgång. Ett annat index framräknat av Sveriges Lantbruksförbund och vägt med hänsyn till den svenska produktionens värdemässiga fördelning, visar att priserna under 1962/63 i medeltal låg ca 3 % högre i Sverige än genomsnittet inom EEC-länderna.

Såsom nämnts vet man inte, om den gemensamma prisnivå som EEC så småningom skall fastställa kommer att ligga i närheten av det nuvarande medeltalet. Det är möjligt att jordbrukarorganisationernas påtryckningar under de första åren kommer att resultera i något högre priser. På lång sikt kan det dock bli svårt att upprätthålla en så hög nivå. Den skulle kunna leda till en produktionsökning och ett överskott, som verkar prispressande. Överhuvud har produktionen alltsedan kriget stigit avsevärt. Medan produktionen i Sverige sedan 1939 ökat med mindre än 5 % har den i Väst-europa som helhet gått upp med 35—40 %. Det är i detta sammanhang värt att notera, att Sverige är ett av de få länder som fört en jordbrukspolitik som inte bidragit till att öka jordbruksöverskotten i världshandeln.

EEC:s jordbrukspolitik måste emellertid också bedömas mot bakgrunden av den allmänna utvecklingen av den internationella handeln med jordbruksvaror och framför allt konsumtionsutvecklingen i industriländerna (inklusive Östeuropa). Det finns mycket som tyder på att de hittillsvarande överskotten kan komma att förvandlas till en försörjningsbrist även inom den industrialiserade delen av världen eller åtminstone att överskotten och dumpingen på världsmarknaden mer eller mindre minskar.

Skulle dock den Gemensamma Marknadens priser sjunka väsentligt under den svenska nivån, skulle det självfallet bli svårt att upprätthålla den eftersträfvade inkomstlikställigheten mellan industriarbetare och jordbruksarbetare. Möjligheterna att enligt Romfördraget utbetala ett supplementärt jordbruksstöd torde vara mycket begränsade. Med hänsyn till detta framhöll de svenska statliga utredningarna, att om Sverige accepterade EEC:s gemensamma jordbrukspolitik, fanns det risk för att den hittillsvarande jordbrukspolitiska målsättningen och metoderna för dess förverkligande inte skulle kunna upprätthållas.

Samtidigt underströks emellertid, att detta inte innebar ”att det svenska jordbruket vid ett dylikt samgående under alla förhållanden skulle komma att lida väsentlig skada och att jordbrukarnas ekono-

miska intressen på längre sikt skulle bli allvarligt lidande. Även ett land som Sverige borde på jordbruksidan kunna draga nytta av en större marknad och den därmed förenade regleringen och samordningen av produktion och utbud m.m. Här kan särskilt pekas på fördelarna på exportsidan. Självfallet kunde det bli nödvändigt att vidtaga en viss omläggning av produktionsinriktningen även i Sverige, vilket i och för sig på längre sikt kan vara en klar fördel. En positiv faktor som i detta sammanhang icke bör bortglömmas är den inverkan på *kostnadssidan* som en integration kan få för jordbruket. Genom att marknaden vidgas och handeln frigörs bör stordriftens fördelar i kostnadssänkande riktning även på detta område (t.ex. vad gäller lantbruksmaskiner och gödselmedel) indirekt och direkt komma jordbruket till godo. Självfallet ställer det sig svårt för att icke säga omöjligt att på nuvarande stadium i siffror uttrycka den eventuella vinst på kostnadssidan som kan bli följden av en integration.”

Det bör kanske också framhållas att den svenska jordbrukspolitiken, som den förs idag, inte ger full garanti för inkomstlikstältheten. Tvärtom har det särskilt av lantbrukarna själva hävdats att detta mål icke uppnåtts. I och med att sexårsavtalet utgår, kommer jordbrukspolitiken att på nytt ligga i stöpsleven. Med de utomordentligt stora strukturförändringar av olika slag som vårt jordbruk för närvarande genomgår, är det långt ifrån uteslutet att inte bara metoderna utan även den långsiktiga målsättningen måste omprövas på helt nya grunder och att därför vårt förhållande till EEC:s politik får bedömas med utgångspunkt från nya förutsättningar.

Till slut bör det erinras om, att det svenska jordbruket är den första näring, som fått känna på vad det betyder att stå utanför den Gemensamma Marknaden. I synnerhet har vår export till EEC av fläsk, ägg, mejeriprodukter och levande svin redan mött utomordentliga svårigheter med ett betydande inkomstbortfall som följd. De hittills beslutade regleringarna gör EEC i allt högre grad till en stängd marknad för svenska lantbruksprodukter.

DEN GEMENSAMMA ARBETSMARKNADEN

Romfördraget föreskriver att fri rörlighet för arbetskraften skall införas, vilket innebär att arbetstagare från andra medlemsländer skall få samma rätt i fråga om arbete, lön och övriga arbetsvillkor som det egna landets medborgare. Detta innebär särskilt att arbetare

från andra medlemsstater skall kunna "söka faktiskt erbjudna anställningar". Stadgandet är oklart formulerat, men allt talar för att man vill få till stånd en fri och gemensam arbetsmarknad av samma typ som redan existerar i Norden.

Hur denna gemensamma arbetsmarknad skall åstadkommas bestämmer rådet med enkel majoritet. Man har valt att gå fram i etapper.

I det stadium man hittills nått skall en arbetare från ett annat EEC-land med vissa undantag kunna söka arbetstillstånd för varje anställning som ledigförklarats av offentlig arbetsförmedling. Efter ett års regelbunden anställning kan han utan särskilt tillstånd fortsätta inom samma yrke och efter två år får han ta vilket arbete som helst.

För svenskt vidkommande har det inte förelegat några principiella svårigheter att ansluta sig till en gemensam västeuropeisk arbetsmarknad. Det svenska näringslivet har ju ända sedan kriget haft brist på arbetskraft som inte kunnat fyllas trots en tämligen liberal inställning till invandringen från utlandet¹. Även i framtiden torde den ekonomiska expansionen i vårt land under normala konjunkturförhållanden i hög grad bli beroende av ett tillskott av arbetare utifrån.

Enligt tillgänglig statistik uppgick antalet utländska anställda i Sverige den 1 april 1964 till 134 400. Ca 88 000 kom från de nordiska grannländerna, därav 58 000 från Finland. I övrigt märks bl.a. 15 800 tyskar, 4 100 italienare, 5 100 ungrare och 3 000 jugoslaver. Den årliga inflyttningen av utländska arbetstagare har uppgått till ca 9 000.

Sverige är alltså i mycket stor utsträckning beroende av den nordiska arbetskraften, särskilt den finska. Långtidsutredningen (SOU 1962: 10), som räknar med en viss fortsatt knapphet på arbetskraft i vårt land, bygger sina kalkyler på en immigration av samma omfattning som under 1950-talet. Den uttalar emellertid att, även om en större frihet för arbetskraftens rörlighet införs i Europa, kan man knappast vänta sig att invandringen från icke-nordiska länder skall få någon större omfattning. Utredningen fastslår också att en fortsatt invandring av yrkesutbildad arbetskraft är önskvärd och att den bör befrämjas med hänsyn till näringslivets expansionsbehov.

Redan av de första EEC-bestämmelserna framgick att man vid

¹ Det är kanske på sin plats att här erinra om att OECD riktat viss kritik mot Sverige för bristen på en målmedveten och långsiktig invandringspolitik.

platstillsättningen ämnade ge förtur åt medborgare från EEC-länderna framför arbetssökande från utomstående stater. För oss framstod det emellertid som ett angeläget önskemål att den nordiska arbetsmarknaden skulle kunna upprätthållas med fria möjligheter för finnar att arbeta i Sverige, oavsett vilken form för finskt samarbete med EEC som kunde uppnås. Liknande önskemål framfördes av Danmark under förhandlingarna med EEC.

Under normala förhållanden borde det knappast vara någon risk för att utländsk arbetskraft skall söka sig till Sverige i sådan omfattning att det uppstår svårigheter på arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar att språksvårigheter, skillnader i levnadssätt och bristande kännedom om förhållandena i andra länder starkt hämmar arbetskraftens rörlighet över gränserna. Om konjunkturutvecklingen och sysselsättningsläget allvarligt försämras i något land, skulle däremot ett invandringstryck kunna uppstå. Det är därför från svensk synpunkt angeläget att samtliga länder i Europamarknaden i sin ekonomiska politik söker upprätthålla en hög och jämn sysselsättningsnivå. I samma syfte och för att undvika lokala störningar på arbetsmarknaden vid rekryteringen av arbetskraft måste också ett nära samarbete mellan de skilda ländernas arbetsmarknadsmyndigheter komma till stånd. Dessa önskemål synes gå helt i linje med EEC:s egna strävanden.

Sociala förmåner för utländska arbetare

Om en arbetstagare skall ha möjlighet att röra sig fritt mellan länderna, måste han garanteras skäliga socialförmåner var han än slår sig ner. En samordning av staternas förmånssystem är nödvändig för att se till att ingen blir blottställd. Romfördraget fastslår därför att rådet enhälligt skall anta bestämmelser om inflyttade arbetares sociala trygghet.

EEC införde också på ett tidigt stadium föreskrifter i detta syfte; dessa har sedan successivt kompletterats med en lång rad tillämpningsföreskrifter, vilka bygger på principen att arbetarens rättigheter och skyldigheter skall bestämmas av lagen i det land där han är anställd.

Denna till synes enkla grundsats kan emellertid leda till konflikter mellan olika typer av sociallagstiftning. Om socialförsäkringen är så uppbyggd — vilket är vanligt bland EEC-länderna — att förmånnernas storlek står i ett bestämt förhållande till erlagda avgifter, är det naturligt att anställningslandets försäkring skall utge förmåner

till en försäkrad och hans familjemedlemmar även när de uppehåller sig utanför landets gränser (t.ex. folkpension från anställningslandet till den utlänning som flyttat tillbaka till hemlandet). Om däremot förmånerna är oberoende av inbetalade avgifter och finansieras via skatterna, så som fallet för närvarande mestadels är i Sverige, kan det däremot vara lämpligare att göra en samordning så att förmånerna utges där vederbörande är bosatt.

Detta gäller kontantersättning. I fråga om naturaförmåner, exempelvis sjukhus- och läkarvård, är det självfallet mest praktiskt att tillämpa lagen i det land där vederbörande uppehåller sig. Vill man knyta an till anställningslandets försäkring, får denna i efterhand ersätta det land där vården lämnats.

De principiella olikheterna i utformningen av sociallagstiftningen i Sverige och EEC kan i några fall leda till anpassningsproblem. Det finns ingen anledning att här fördjupa sig i dessa komplicerade problem men ett betydande exempel kan nämnas.

Enligt EEC-förordningarna skall arbetstagare vara sjukförsäkrad i anställningslandet och alltså betala avgifter och åtnjuta förmåner enligt det landets lag. Om hans försäkring — såsom torde vara fallet åtminstone i de flesta EEC-länderna — omfattar även anhöriga till honom, får också dessa sjukförsäkringsförmåner enligt samma lag. Om en italiensk arbetare får arbete i Västtyskland, blir således även hans familj försäkrad där, även om familjen stannar kvar i Italien. Insjuknar arbetarens hustru i hemlandet, åtnjuter hon italienska läkar- och sjukvårdsförmåner, men de italienska myndigheterna kan återfå 3/4 av kostnaderna från Västtyskland.

För svensk lag är det emellertid främmande att bestrida sjukvårdskostnaderna för i utlandet bosatta utländska familjemedlemmar enbart för att familjefadern arbetar i Sverige.

Utan en samordning skulle emellertid hemmavarande anhöriga till en utländsk arbetare i Sverige varken få några förmåner från hemlandet eller från oss. Omvänt skulle, när en svensk arbetar utomlands men kvarlämnar sin familj, familjemedlemmarna kunna få ersättning både från den svenska sjukförsäkringen och från det land där familjefadern är anställd.

I de konventioner, som Sverige ingått med andra länder, har man valt en lösning av samordningsproblemet som kanske bättre än EEC-förordningen ansluter sig till den svenska försäkringens konstruktion och låter bosättningen bli avgörande för frågan om vilket land som skall utge förmånerna.

Motsvarande problem uppkommer i fråga om folkpensionen. Däremot uppstår knappast sådana svårigheter med avseende på ATP, vars storlek ju är beroende av den pensionsgrundande inkomsten, eller i fråga om yrkesskade- och arbetslöshetsförsäkringarna.

En svensk anpassning till EEC-reglerna hade således erfordrat en omläggning främst av vårt system för sjukförsäkring och folkpension med hänsyn till utländska medborgare. Svårigheterna gällde emellertid inte målsättningen utan metoderna. Sverige har i sitt tidigare internationella socialpolitiska samarbete funnit att det för varje år blir alltmera angeläget att komma till rätta med dessa tekniska samordningsproblem.

Det kan här tilläggas att allmänna skatteberedningen i det förslag till nytt svenskt skattesystem som framlades i juni 1964 försökt att vid utformningen av reglerna för avgiftsfinansieringen ta hänsyn till kravet att underlätta en samordning med EEC-bestämmelserna.

ETABLERINGSRÄTT OCH NÄRINGSFRIHET

Romfördragets bestämmelser om etableringsrätten innebär allmänt uttryckt att företagare — såväl fysiska som juridiska personer — i ett medlemsland skall få rätt att starta och driva självständig förvärvsverksamhet i annat medlemsland på samma villkor som det landets egna medborgare. Detta innefattar bl.a. rätt att bosätta sig i etableringslandet, starta företag av olika slag, förvärva egendom och överhuvudtaget utföra alla de funktioner som är förenade med verksamheten, såsom att teckna kontrakt, delta i anbudsförfaranden, föra talan inför domstol etc. Stadgandena har kompletterats med bestämmelser om s.k. fri tjänsteutövning, som avser de fall att en person, utan att slå sig ner (etablera sig) i annat medlemsland, tillfälligt utövar självständig yrkesverksamhet där. Dessa bestämmelser avser i huvudsak fria yrken och olika slag av serviceverksamhet.

Fördragsreglerna avser enbart att undanröja alla inskränkningar i näringsfriheten, som speciellt diskriminerar mot utlänningar (EEC-medborgare). Däremot föreligger det inte något hinder mot att förvärvsverksamheten underkastas statlig eller enskild reglering, så länge utlänningar och det egna landets medborgare behandlas lika.

Restriktionerna mot utlänningar skall avvecklas gradvis. Hösten 1961 antog EEC-länderna en tidtabell för denna avveckling. Före den 1 januari 1964 skall all diskrimination ha avskaffats bl.a. inom den egentliga industriproduktionen, gruvdriften, grosshandeln, bank-

verksamheten, återförsäkringen samt el- och gasindustrin. Före den 1 januari 1966 skall följa livsmedelsindustrin, hotell- och restaurantnäringen, stora delar av detaljhandeln, vissa fria yrken samt direktförsäkring. Under förutsättning att Romfördragets genomförande inte påskyndas skall etableringshindren i fråga om fisket, trafikföretagen, tobaksindustrin och livförsäkring slopas senast den 1 januari 1968, och därpå kommer slutligen skogsbruket, jakten, varvsindustrin, tillverkning av järnvägsmateriel och flygmaskiner, kringföringshandel och all inte särskilt nämnd verksamhet. Jordbruket följer särskilda regler.

Som synes behövde i stort sett inga liberaliseringsåtgärder vidtas förrän vid utgången av år 1963. Trots detta har programmets genomförande blivit betydligt försenat. Hittills har man infört rätt för EEC-medborgare att förvärva jordbruksegendom som legat övergiven och obrukad i mer än två år, samt rätt för den som i minst två år haft anställning som lantarbetare att arrendera jord på samma villkor som det egna landets medborgare. Direktiv har också utfärdats om undanröjandet av utlänningsdiskriminering inom filmindustrin. Förslag om ytterligare åtgärder har dock framlagts.

I Sverige råder för närvarande betydande inskränkningar i utlåningsrätt att idka näring och bedriva rörelse och framförallt i rätten att förvärva fast egendom och andelar i bolag som äger fast egendom.¹

Rätten att idka näring bestäms i främsta rummet av 1864 års *näringsfrihetsförordning*. Enligt denna måste en utländsk medborgare, med vissa undantag, ha Kungl. Maj:ts tillstånd att här i riket driva handels- eller fabriksrörelse eller annan hantering. För att få sådant tillstånd fordras att utlänningen är myndig och har ställt borgen för sina utskyldigheter till stat och kommun för tre år. I praxis har man dessutom krävt att han inte är försatt i konkurs samt att han är bosatt i Sverige och har vistats här viss tid, i allmänhet två år. Dessutom finns en mängd specialbestämmelser i olika lagar och förordningar om behörighet för skilda kategorier, exempelvis för läkare, tandläkare, veterinärer, apotekare, advokater, sjöfart, fiske, gård-farihandel och tillfällighetsförsäljningar.

Utlänning kan helt eller delvis äga ett svenskt aktiebolag. Enligt *aktiebolagslagen* måste emellertid stiftarna vara svenska medborgare

¹ Den som önskar en utförligare redogörelse för den svenska lagstiftningen på området hänvisas till den av Handelsdepartementet utgivna skriften "Europeiska Ekonomiska Gemenskapen, II", sid. 48 ff.

och detsamma gäller styrelseledamöterna. Dock kan efter särskilt tillstånd högst en tredjedel av styrelsen få bestå av utlänningar. Även verkställande direktören och flera andra befattningshavare måste vara svenska medborgare, om inte undantag beviljas. Dessa regler tillämpas naturligtvis också på dotterbolag (i aktiebolagets form) till utländska företag.

Filiallagen av år 1955 stadgar att ett utländskt företag måste inhämta Kungl. Maj:ts tillstånd för att få öppna filial i Sverige. Som villkor ställs dels säkerhet för utskylder under tre år, dels att filialen förestås av en verkställande direktör, som är myndig, bosatt här i riket och försedd med vidsträckta fullmakter att svara för filialens förpliktelser.

Så långt bestämmelserna om möjligheterna för utlänningar att utöva förvärvsverksamhet i Sverige. Ännu strängare är lagstiftningen i fråga om rätten att förvärva fast egendom. I detta sammanhang märks också bestämmelserna i olika lagar om förbud för utlänning att tillverka krigsmateriel, att driva eller äga bankrörelse samt förbud mot överlåtelse av fartyg till utländsk medborgare.

Enligt *inskränkningsslagen* av år 1916 måste en utlänning ha särskilt tillstånd för att förvärva fast egendom, och det råder absolut förbud för utlänningar att inmuta mineralfyndighet. Ett svenskt aktiebolag får köpa fast egendom utan tillstånd enligt denna lag endast om det i bolagsordningen införts ett förbehåll av innebörd om att högst så många aktier får övertas av utlänning att de motsvarar mindre än en femtedel av röstetalet för bolagets samtliga aktier. Förvärv genom bodelning eller arv är undantagna från dessa bestämmelser.

Lagstiftningen är mycket sträng också mot svenska medborgare. I första hand märks *1955 års jordförvärvslag*, som kräver tillstånd av lantbruksnämnd för köp av jordbruksfastighet. Tillstånd vägras exempelvis om förvärvet i främsta rummet avser kapitalplacering eller att komma åt skogsmark. *Bolagsförbudslagen* av år 1925 stadgar att särskilt medgivande fordras för att bolag skall få förvärva mark på landet och i stad utanför de till bebyggande planlagda områdena. Båda dessa lagar syftar bl.a. till att förhindra alltför ohänsesfull köp av skog, som utgör ett komplement till jordbruk. Härtill kommer önskemålet från statsmakternas sida att söka hindra spekulationsköp och främja en ytterligare rationalisering av jordbruks- och skogsnäringslivet.

Det har ansetts att de restriktioner mot utlänningar, som omnämnts i denna långt ifrån fullständiga uppräkningslista — med undan-

tag för förbudet mot krigsmaterieltillverkning — strider mot Romfördraget. Skall Sverige ansluta sig till Romfördraget, skulle alltså alla dessa bestämmelser upphävas.

I och för sig ligger det i Sveriges eget intresse att kunna få tillskott utifrån i form av initiativ, kunnande och kapital. Motiven för restriktionerna i utlännings rätt att idka näring har snarare varit att man velat skapa garantier för att utländska företag verkligen kan underkastas svenska lagföreskrifter och kontrollbestämmelser. Man vill således försäkra sig om att utländska företagare kan och vill uppfylla sina förpliktelser mot såväl inhemska leverantörer, avnämare, borgenärer, anställda etc. som mot det allmänna. Man vill exempelvis förhindra skatteflykt, tillse att den utländske företagaren har tillräckliga resurser för att infria sina åtaganden samt att han kan ställas till ansvar inför svensk domstol. Det bör i detta samband noteras att särskilda bestämmelser för utlännningar, som föranleds av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan, kan bibehållas enligt Romfördraget.

De svenska bestämmelserna i vad avser direkta investeringar i industriell verksamhet torde ha tillämpats relativt liberalt. Det händer sällan att en ansökan om öppnande av filial eller markförvärv i samband med industriinvesteringar avslås.

En särskild utredning — 1958 års näringsrättssakkunnige — har framlagt ett förslag till ny lag, som är avsedd att ersätta såväl Näringsfrihetsförordningen som filiallagen (SOU 1962: 15). En viktig nyhet i detta förslag — som dock i många hänseenden är strängare än nu gällande ordning — är, att regeringen bemyndigas förordna om särskilda undantagsvillkor för vissa grupper av utlännningar. Därmed skulle man skapa en möjlighet till smidig anpassning av lagstiftningen till de villkor som kan ställas vid en svensk anslutning till Romfördragets bestämmelser eller andra mellanstatliga avtal. Dessutom ger förslaget en möjlighet till full näringsfrihet för den som innehar s.k. bosättningstillstånd, vilket i regel beviljas efter fem års vistelse i vårt land. En ytterligare lättnad ligger däri att ärenden om näringstillstånd inte längre skall behöva gå till regeringen utan kunna avgöras av underordnad myndighet — enligt förslaget utlänningskommissionen.

Huvudproblemet ligger således inte i utlännings allmänna rätt att driva rörelse i Sverige. Kärnfrågan är i stället möjligheten att förvärva svenska naturtillgångar — skogen och malmen.

Såsom redan påpekats har vi i bolagsförbudslagen och jordför-

värvslagen stora möjligheter att kontrollera markköpen på ett sätt som inte diskriminerar mot utlänningar. Enligt förslaget till ny jordförvärvslag (SOU 1961:49), som är avsett att ersätta båda dessa lagar, förstärks dessa möjligheter i vissa hänseenden ytterligare.

Vad angår gruvorna, som ju för övrigt till stor del befinner sig i statens hand, kan anmärkas att det enligt gruvlagen råder absolut förbud för utlänningar att i Sverige inmuta mineraltillgångar. Med hänsyn till Sveriges anslutning till EFTA-konventionen har emellertid 1958 års jordlagsutredning ansett sig kunna föreslå att undantag härifrån skall kunna beviljas. Vidare gäller i nuvarande lagstiftning att kronan alltid kan ingå som hälftendelägare i varje gruvföretag. Redan detta torde avsevärt minska utländska företags intresse för etablering i svensk gruvnäring. Slutligen finns enligt en lagstiftning av år 1949 en möjlighet för staten till expropriation, vilken emellertid i nuvarande utformning är diskriminatorisk.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att vår lagstiftning är så utformad att den säkrar den reglering och planering som från ekonomiska och speciella näringspolitiska synpunkter ansetts nödvändig. Den ger också möjligheter att reglera utländska förvärv på ett sätt som inte strider mot Romfördraget.

Allt skulle således vara gott och väl, om det inte vore för en bestämmelse i Romfördraget med innebörden att utlänningar skall ha samma rätt som det egna landets medborgare att förvärva andelar i bolag. Detta medför att, även om man kan förhindra att utlänningar i icke önskvärd utsträckning direkt köper mark i Sverige, kan utländska medborgare förvärva aktiemajoriteten i svenska företag som i sin tur äger skogs- eller gruvtillgångar.

Betydelsen av detta spörsmål får naturligtvis inte överdrivas. Man får inte överskatta vare sig det utländska kapitalets intresse av att "köpa upp" vårt land eller svenska företags intresse av att släppa in utländskt kapital. Framför allt kan man peka på det faktum att endast en begränsad del av våra naturtillgångar ligger i bolagshand och därför skulle vara tillgängliga för utländska intressenter.

Regeringen har tillsatt en särskild utredning, som skall undersöka alla de problem som sammanhänger med en liberalisering av etableringsrätten. I avvaktan på dess resultat skulle följande allmänna kommentarer kunna göras.

I den offentliga debatten har det ofta hävdats att etablerandet av utländska företag i Sverige skulle leda såväl till skatte- och kapitalflykt som till en försämring av de anställdas arbetsvillkor. Sådana

farhågor måste betecknas som överdrivna. Det finns ingen anledning tro att inte statsmakterna och fackföreningsrörelsen nu liksom för skall kunna bemästra sådana missförhållanden, vare sig det gäller utländska eller svenska företag.

Det har också sagts att utländskt kapital skulle kunna få ett så dominerande inflytande i svenskt näringsliv att det kunde styra hela vår ekonomiska utveckling i strid med svenska intressen. Bl.a. skulle utländska bolag kunna köpa upp svenska företag enbart för att lägga ned dem och därigenom befria sig från en besvärande konkurrens. Detta resonemang bortser från ekonomiska realiteter och vårt näringslivs styrka. Erfarenheten visar i stället att utländska företagare söker sig till Sverige därför att vi har de resurser — skicklig arbetskraft etc. — som det lönar sig att satsa på för en utbyggnad av produktionen.

Den svenska industrin är för sin utveckling i växande grad beroende av tillförsel utifrån av kapital, företagariinitiativ och teknik. Den måste samtidigt, för att kunna växa, i sin tur ha möjlighet att gå ut över landets gränser. Detta gäller inte bara Sverige utan alla högindustrialiserade länder. Med den fortskridande tekniska och ekonomiska utvecklingen kommer företagsamheten att alltmera internationaliseras. Alldeles oavsett om vi får till stånd en enhetlig Europamarknad eller ej, kommer därför frågan om en uppmjukning av våra etableringsrestriktioner att aktualiseras.¹

Det är nog tyvärr inte uteslutet, att vår nuvarande lagstiftning — även om vi anser att den tillämpas liberalt — skrämmar bort utländska insatser, som vi skulle behöva — i synnerhet i det läge vi nu befinner oss i.

DE FRIA KAPITALRÖRELSENA

Enligt Romfördraget skall restriktioner för överflyttning av kapital från ett medlemsland till ett annat slopas och all diskrimination på grund av nationalitet eller kapitalets placering upphävas i den mån

¹ Så har redan skett genom det förslag till en europeisk konvention om etablering av bolag, som utarbetats inom Europarådet. Den föreslagna konventionen, som är föga långtgående, stadgar att de avtalslutande staterna skall avstå från att införa nya restriktioner mot utländska bolags etablering och sträva efter en minskning av redan gällande inskränkningar.

det erfordras för att den Gemensamma Marknaden skall kunna fungera. Dessutom skall löpande betalningar för varor och tjänster vara fria i den utsträckning varu- och tjänsteutbytet frigörs.

Det bör observeras att detta inte medför ett ovillkorligt krav på frihet för varje slag av kapitalrörelse. Hur långt man skall gå bestämmes emellertid rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen.

Kapitalrörelserna är i Sverige strängt kontrollerade genom valuta-regleringen. För praktiskt taget varje kapitaltransaktion över landets gränser fordras särskild valutalicens. När det gäller direkta investeringar handhas tillståndsgivningen relativt liberalt både vid införsel och utflyttning av kapital. Däremot tillåts inte försäljning av svenska värdepapper utomlands och köp av utländska värdepapper (utom vid s.k. switchaffärer). Härutinnan har Sverige inte ens kunnat ansluta sig till de liberaliseringsåtgärder som flertalet andra länder enat sig om i OECD. Man är också mycket restriktiv beträffande andra typer av transaktioner, som främst har karaktären av kapitalplacering. Vidare är möjligheterna för företagare och andra att uppta lån utomlands starkt begränsade.

Ett av skälen till denna återhållsamhet i synnerhet i fråga om kapitalplaceringar i värdepapper (portföljinvesteringar) är farhågorna för kortfristiga transaktioner i spekulationssyfte (det s.k. hot money-problemet). Viktigare är emellertid att en frigörelse av kapitalrörelserna anses försvåra utnyttjandet av de konjunkturpolitiska medel som statsmakterna för närvarande använder. Försök att exempelvis genom räntehöjningar och kreditåstramningar dämpa eller styra investeringsaktiviteten skulle ju motverkas om främmande kapital kunde införas fritt.

Detta är den närmaste anledningen till regeringens betänkligheter mot en liberalisering av kapitalrörelserna. Under utredningsarbetet om EEC-anslutningen konstaterades dock, att om man på detta sätt berövades de gängse konjunkturpolitiska medlen, fick man tillgripa andra, främst finanspolitiska. Svårigheterna skulle dessutom avsevärt dämpas i den mån samordningen av den ekonomiska politiken i EEC genomfördes, så att ekonomisk balans mellan medlemsländerna upprätthålles.

Till detta skulle kunna fogas att farhågorna för konjunkturella komplikationer sannolikt har varit överdrivna. Vi har ju ändå måst frige de kommersiella betalningarna och blivit starkt beroende av likviditetsförhållandena i de länder med vilka våra förbindelser är

mest utvecklade. Det förefaller orealistiskt tro att en reglering, som är begränsad till kapitalbetalningarna, skulle kunna garantera oss någon fullständig rörelsefrihet i fråga om penningpolitiska åtgärder för att påverka konjunkturutvecklingen. Överhuvudtaget är vår handelsfrihet på den ekonomiska politikens område tämligen begränsad. Till följd av det ekonomiska samarbetet över gränserna och den växande internationella handeln har olikheterna i ekonomiskt-politiskt hänseende redan utjämnats i betydande utsträckning. Tvärtemot farhågorna skulle friare kapitalrörelser över gränserna, som den s.k. stabiliseringsutredningen anför, i många lägen kunna ytterligare medverka "till konjunkturmässig utjämning som kan få en viss betydelse ur stabiliseringssynpunkt".

Valutarestriktionerna innebär att svenska företag under den allt skarpare internationella konkurrensen kommer i ett sämre läge vad gäller kapitalförsörjning och finansiering. De medför också ett minskat incitament för utländskt kapital att investera i vårt land. Alldeles oavsett huruvida Sverige ansluts till en västeuropeisk stormarknad eller inte föreligger således starka skäl för en vidgad svensk liberalisering.

TRAFIKPOLITIKEN

På trafikpolitikens område upptar Romfördraget några bestämmelser rörande transporter mellan eller genom medlemsstater och transportföretags rätt att etablera sig i annat medlemsland. Dessa regler avser huvudsakligen förbud mot fraktdiskriminering på grund av varans ursprung. Vidare får oskäligen gränsavgifter icke upptas. Dessa regler har man på svenskt håll sedan länge ansett sig kunna godta.

För övrigt fastslår fördraget att EEC-länderna skall föra en gemensam trafikpolitik, men det anges däremot inte vilka principer denna politik skall följa. Politikens utformning anförtros i stället åt rådet, som fr.o.m. den 1 januari 1966 beslutar med kvalificerad majoritet.

EEC-länderna har — fränsett vissa delbeslut — ännu inte enats om den framtida trafikpolitiken. Detta har huvudsakligen berott på meningsskiljaktigheter kring den även i vårt land bekanta frågan: Skall transportapparaten tillgodose alla trafikbehoven till lika kostnad, även om detta innebär att vissa linjer blir oräntabla, eller skall man i första hand kräva en företagsekonomisk effektivitet och lönsamhet? Med andra ord: Bör transportväsendet regleras i detalj

vad gäller frakter, trafikskyldighet, etableringsrätt etc., eller skall i princip samma regler som för näringslivet i övrigt gälla även för denna näringsgren?

I Sverige har riksdagen nyligen tagit ställning till ett nytt trafikpolitiskt reformprogram. Detta kan sägas vara baserat på fri konkurrens och fördelning av kostnaderna så att en företagsmässig effektivitet och ekonomiskt sund utveckling av transportapparaten uppnås.

Det förslag till riktlinjer för EEC:s trafikpolitik, som kommissionen framlagt och som nu diskuteras mellan de Sex, står såvitt man kan bedöma av de ännu ganska allmänna diskussionerna i viss överensstämmelse med det svenska programmet. Om kommissionens förslag antas, skulle det därför sannolikt inte stöta på några väsentliga svårigheter att anpassa det svenska systemet till EEC:s, särskilt som frågan om utformningen av SJ:s framtida taxepolitik lämnats öppen av bl.a. det skälet att man önskat avvakta resultatet av diskussionerna på det internationella planet.

RESTRIKTIVA AFFÄRSMETODER — KARTELLREGLERNA

I vår summariska redogörelse för Romfördraget nämndes, att fördraget innehåller åtskilliga bestämmelser avsedda att motverka sådana åtgärder som kan vidtas i respektive länder för att motverka den fria konkurrensen inom den Gemensamma Marknaden. De viktigaste reglerna avser vad som enligt internationellt språkbruk brukar betecknas som "restriktiva affärsmetoder" (restrictive business practices), dvs. åtgärder vidtagna av enskilda företag eller grupper av företag i avsikt att begränsa konkurrensen.

Romfördraget förbjuder alla avtal mellan företag, som har till syfte att inskränka konkurrensen inom den Gemensamma Marknaden och därigenom kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Som exempel nämns avtal om fixering av priser eller andra inköps- eller försäljningsvillkor, begränsning av produktion eller utbud, olika villkor för olika handelspartners etc. Det är likaledes förbjudet för ett företag att utnyttja sin dominerande ställning inom den Gemensamma Marknaden så att den fria konkurrensen därigenom påverkas.

Dessa regler kan redan nu ha vissa konsekvenser för svenska firmor som har samarbetsavtal av olika slag med företag i EEC-länderna. Visserligen kan EEC:s organ — här i första hand kommissionen — inte direkt ingripa mot svenska firmor, men de kan däremot

ogiltigförklara avtal mellan företag inom EEC och deras svenska partners och t.o.m. utdöma stränga böter mot EEC-företagen. Enligt de detaljerade tillämpningsbestämmelser som EEC utfärdat kan det därför vara tillrådligt även för svenska företag att anmäla sina avtal till kommissionen på de villkor och inom de förfallotider som föreskrivits.¹

Det är emellertid inte dessa konsekvenser för utomstående länder som vi här skall gå in på, utan de problem som skulle kunna uppstå för Sverige, om vi vore anslutna till EEC och dess anti-kartellpolitik.

Ehuru målsättningarna för EEC:s resp. Sveriges rättsregler i stort sett är desamma, skiljer de sig avsevärt när det gäller metoderna att bekämpa konkurrenshämmande åtgärder.

Enligt den svenska lagstiftningen (1953 års lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet och 1956 års lag om uppgiftsskyldighet rörande pris- och kartellförhållanden) skall konkurrensbegränsande åtgärder införas i ett offentligt kartellregister, som förs hos pris- och kartellnämnden. Endast två slag av åtgärder är emellertid direkt förbjudna, nämligen att föreskriva fasta bruttopriser och att ingå anbudskarteller. I övrigt har näringsfrihetsrådet att undersöka om förekommande fall av konkurrensbegränsning har skadlig verkan; om så är fallet, får man ta upp förhandlingar med ifrågavarande företagare för att undanröja den skadliga effekten. Man har utgått från att trycket av näringsfrihetsrådets auktoritet, jämte den offentlighet som uppstår kring dess rekommendationer, skall vara tillräckligt för att få rättelse i missförhållandena. Något straff kan således inte utgå. Om förhandlingarna inte leder till positivt resultat, skall emellertid saken anmälas till Kungl. Maj:t. Näringslivet står därför alltid inför hotet att regeringen kan ingripa och skärpa lagstiftningen.

Den svenska lagstiftningen torde vara tämligen unik i världen. EEC:s regler är av en helt annan typ och i många hänseenden betydligt strängare än de svenska. De utgår från förbudsprincipen, dvs. de fastslår att vissa förfaranden är omedelbart förbjudna och brottsliga. Som vi har sett föreligger en ovillkorlig plikt att anmäla konkurrensbegränsande avtal till kommissionen, och denna har vittgående befogenheter att som första instans tolka rättsreglerna och avkunna dom. Kommissionen kan också utdöma böter och infordra uppgifter

¹ Närmare anvisningar härom kan erhållas i den av Sveriges Industrieförbund utgivna "EEC:s konkurrensregler — en handbok".

från företagen — ett av de få exemplen hittills i EEC på att överstatliga organ kan ingripa inte bara mot stater utan också direkt gentemot enskilda företagare.

Den svenska kartellagstiftningen har hittills fungerat väl. Den har passat för de begränsade förhållandena inom vårt eget land. I en stormarknad kan däremot situationen vara annorlunda. För att nå största möjliga ekonomiska tillväxt inom den stora marknaden, bör en samverkan mellan enskilda företag främjas, men det kan då också inträffa att denna samverkan i olika hänseenden får en utformning som leder till att konkurrensen hämmas. Skärpt våksamhet och effektiva ingripanden mot restriktiva kartelliserings-tendenser är från den synpunkten fullt motiverad.

Även inom EFTA har frågan om förstärkta kartellregler aktualiserats. Svenskt näringsliv överger naturligtvis inte gärna den självsaneringsprincip som hittills tillämpats och fyllt sitt ändamål inte bara i fråga om restriktiva affärsmetoder utan på många andra områden. Från den enskilde konsumentens synpunkt borde emellertid ingenting vara att invända mot att man så effektivt som möjligt bekämpar konkurrensbegränsningar.

ÖVRIGA KONKURRENSREGLER

Utöver kartellreglerna innehåller Romfördraget flera bestämmelser avsedda att förhindra att myndigheterna eller det enskilda söker förvanska den fria konkurrensen mellan medlemsländerna. Dessa stadganden bygger på sedan länge internationellt erkända principer och överensstämmer i sak med vad som föreskrivits både i GATT och i EFTA-konventionen. Några av dem är dock utformade mera i detalj. Dessutom har kommissionen ganska omfattande befogenheter att övervaka förbudens efterlevnad och att bevilja undantag i enskilda fall.

Statliga handelsmonopol är inte förbjudna enligt Romfördraget men de får inte i sina inköp eller försäljningar diskriminera mot varor från andra EEC-länder. Bestämmelsen är viktig för de sex, hos vilka det förekommer många sådana monopol av olika typer. Hos oss finns däremot egentligen endast två monopol, som kan beröras av fördraget, nämligen för tobak samt vin och sprit.

Svenska Tobaks AB har numera monopolrätt endast beträffande den inhemska tillverkningen av tobaksvaror och importen av råtabak.

I övrigt är importen och försäljningen av tobaksvaror fullt fri. Tobaksbolaget bedriver inköpen efter affärsmässiga grunder och med hänsyn till vad konsumenterna vill ha.

AB Vin- & Spritcentralen respektive Nya System AB har monopol dels på tillverkning av råsprit och spritdrycker, dels på införsel och försäljning av vin och sprit. Även dessa måste anpassa sina inköp till efterfrågan. Importerade varor beläggs inte med högre skattepålagor än svenska. De svenska monopolen uppfyller således Romfördragets krav.

Statsägda företag samt företag som tilldelats särskild koncession eller privilegier av staten skall vara underkastade Romfördragets konkurrensregler lika väl som enskilda bolag. Undantag gäller dock för allmännyttiga serviceföretag, exempelvis post och telegraf. Stadgandet överensstämmer i princip med föreskrifterna i EFTA-konventionen, och något hinder mot att samma konkurrensregler skall gälla för offentliga företag som för enskilda har inte ansetts föreligga.

Statliga subventioner och andra *stödåtgärder* (häri inbegripet åtgärder av kommunala myndigheter) till vissa företag eller branscher är förbjudna, om de hotar att menligt påverka den fria konkurrensen i handeln mellan medlemsstaterna. Flera undantag har dock stadgats, och rådet kan alltid med kvalificerad majoritet besluta om ytterligare undantagsmedgivanden.

Kommissionen har makt att ingripa mot och förbjuda enskilda stödåtgärder. I motsvarande artikel i EFTA-konventionen stadgas att EFTA-rådet med *majoritetsbeslut* kan bevilja medlemsstat rätt till skyddsåtgärder mot land som inför förbjudna stödåtgärder.

Några stödåtgärder som strider mot dessa regler torde knappast förekomma i Sverige.

Romfördraget gör emellertid inte något uttryckligt undantag för statligt stöd åt den för den ekonomiska försvarsberedskapen oundgängliga produktionen. Vad detta kan betyda i samband med neutralitetspolitiken skall diskuteras i nästa kapitel.

Fördraget innehåller beträffande *dumping* en bestämmelse, som brukar kallas bumerang-klausulen, och som också finns i EFTA-konventionen. Den innebär att då en vara exporterats från ett land till ett annat, har mottagaren rätt att skicka tillbaka och försälja den i ursprungslandet, utan att detta får lägga några hinder i vägen eller ta ut någon tull. Detta förfarande kan under gynnsamma förhållanden vara ett effektivt medel att stävja dumping. En sådan klausul har man på svensk sida alltid förordat.

Liksom i GATT och EFTA är det också enligt Romfördraget förbjudet att ta ut högre *skatter* på importerade än på inhemska varor. Inte heller får man, då en vara exporteras, återbetala ett högre belopp än vad som uttagits i skatt. Under det svenska utredningsarbetet fann man sig föranlåten uttala, att det var ett svenskt önskemål att andra länder verkligen iakttog dessa bestämmelser!

SKATTEPOLITIKEN

I och med att handelsrestriktionerna mellan medlemsländerna slopas kan det uppstå olyckliga problem när konkurrensen snedvrids genom att skilda stater tillämpar olika system för de indirekta skatterna och olika special- och punktskatter. Det föreligger därför ett behov att samordna skattesystemen.

Om dessutom skattenivåerna är olika, kan det hända att de gamla tullgränserna måste ersättas med nya "skattegränser". Vid export från ett land till ett annat måste nämligen den i ursprungslandet uttagna varuskatten restitueras och mottagarlandets skatt påläggas i stället. Därför finns det i en gemensam marknad ett visst incitament att även sammanjämka skatternas höjd. Det torde dock ta mycket lång tid innan man kommer så långt — om ens någonsin.

Romfördraget föreskriver att rådet kan fatta enhälligt beslut om sammanjämkning av lagstiftningen rörande indirekta skatter, om så erfordras i Gemenskapens intresse. Hittills har förslag framlagts om en omläggning av den allmänna varubeskattningen i EEC-länderna, så att den utformas efter den s.k. mervärdes-principen (i varje produktionsled beskattas det mervärde som förädlingen tillfört varan). Likaledes har förslag utarbetats om en harmonisering av vissa speciella skatter, bl.a. avgifter på kapitaltransaktioner. Det förefaller emellertid vara svårt att nå enighet bland medlemsstaterna.

I Sverige har en särskild utredning — den s.k. allmänna skatteberedningen — undersökt frågan om en omläggning av den svenska beskattningen. I ett i juni 1964 avgivet betänkande, "Nytt skattesystem" (SOU 1964:25),¹ har beredningen bl.a. föreslagit att den nuvarande omsättningsskatten jämte ett flertal speciella konsumtionsskatter skall ersättas med en mervärdesskatt i stort sett just av den typ som övervägs inom EEC.

Spörsmålet om skattepolitiken har också diskuterats i EFTA. Till

¹ Sveriges Industriförbund har utgivit ett sammandrag av betänkandet i en broschyr, som likaledes bär titeln "Nytt skattesystem".

en början har en utredning inletts om gemensamma åtgärder för att undanröja dubbelbeskattning. Från svensk sida har föreslagits att man dessutom skulle undersöka behovet av en harmonisering av indirekta skatter.

Några som helst betänkligheter bör därför för svensk del inte föreligga mot ett skattesamarbete, som försiggår på frivillighetens grund och där beslut endast kan fattas, om alla parter är eniga. Tvärtom borde det ligga i vårt intresse att få delta i detta.

HARMONISERING AV LAGSTIFTNING

Redan Romfördragets målsättning, att medlemsstaterna skall vidta vissa samfälliga åtgärder eller föra en gemensam politik, resulterar naturligtvis i en vittgående harmonisering av lagbestämmelserna. Det finns också exempel på att medlemsländerna funnit det bekvämast att helt enkelt ordagrant överta ordalydelsen av olika EEC-beslut, även om detta inte varit nödvändigt.

Fördraget innehåller dessutom flera specialbestämmelser om att konkurrenssnedvridande olikheter i lagföreskrifterna på skilda områden skall utjämnas. Fördraget har likväl inte kunnat uppta precisa stadganden för alla upptänkliga situationer i den Gemensamma Marknaden. Därför har man infört några generella klausuler, som skall möjliggöra en harmonisering av lagstiftning och förvaltningsföreskrifter i den mån utvecklingen så påfordrar. Rådet kan således enhälligt besluta om en sammanjämkning av lagstiftningen, om det behövs för att den Gemensamma Marknaden skall kunna fungera smärtfritt. Om olikheter i rättsregler eller förvaltningsföreskrifter framkallar en snedvridning av konkurrensen, kan rådet besluta med kvalificerad majoritet.

Det är fråga om sammanjämkning, inte om absolut enhetlighet. Om de Sex föredrar en samfällad lagstiftning, väljer de därför att utanför Romfördragets ram avsluta en särskild konvention, som ratificeras av alla parlamenten. Ett första exempel på detta är den föreslagna patentkonventionen.

De allmänna harmoniseringsbestämmelserna eller specialregler i olika delar av fördraget har redan utnyttjats i flera fall. Man har således bl.a. utfärdat direktiv rörande tillåtna färgämnen och andra tillsatser i livsmedel. Man arbetar också vidare på en samordning inom så vitt skilda områden som bolagsrätt, konkursregler (in-

klusive ömsesidigt erkännande av konkurs- och utsökningsdom), läkemedelslagstiftning, enhetliga bestämmelser om maximidimensioner för lastbilar, gemensamma regler för statlig upphandling samt konkurs- och utsökningsdom etc.

Även inom EFTA har spørgsmålet om en harmonisering av lag- och förvaltningsbestämmelser aktualiserats. Det har hittills gällt standardiseringen och administrativa hinder mot handeln samt skattelagstiftningen.

Det bör ligga i svenskt intresse att få delta i ett samarbete som avser att på ett förnuftigt sätt undanröja hinder mot en fri konkurrens och en rationell arbetsfördelning. Tveksamhet uppstod blott inför regeln att EEC:s råd i vissa fall kan besluta om en samordning med kvalificerad majoritet. Romfördragets text och hittillsvarande erfarenheter tyder emellertid på, att det därvid blott är frågan om att undanskaffa flagranta överträdelser mot den fria konkurrensens princip.

DEN ALLMÄNNA EKONOMISKA POLITIKEN

Romfördraget innehåller flera artiklar som går ut på att medlemsstaterna skall samarbeta för att utjämna konjunktursvängningarna och upprätthålla en hög sysselsättning, stabil prisnivå, jämvikt i betalningsbalansen och förtroendet för valutan.

Slopandet av gränshindren och införandet av fri handel kan till en början leda till rubbningar i de enskilda ländernas *betalningsbalans*. Fördraget upptar därför vissa regler, som medger medlemsstaterna att i sådana lägen vidta skyddsåtgärder, vilka teoretiskt sett t.o.m. går längre än vad EFTA-konventionen föreskriver. Dessutom stadgas att medlemsstaterna skall hålla ihop för att söka bistå det land som råkat i svårigheter. Några väsentliga invändningar kan inte riktas mot dessa bestämmelser från svensk sida.

I övrigt stadgar Romfördraget endast att medlemmarna skall samråda med varandra; konkreta åtgärder kan endast beslutas, om alla är eniga. Hittills har man gått två vägar. Dels har man inom kommissionen utarbetat konjunkturpolitiska översikter, utredningar och prognoser, dels har man sökt sammanföra parterna för utbyte av informationer och synpunkter. Man har sålunda etablerat regelbundna möten för finansministrarna, inrättat en konjunkturpolitisk kommitté, en monetär kommitté etc. och föranstaltat om gemensam-

ma överläggningar i ett råd av centralbankscheferna före viktigare nationella beslut på det monetära området. Kommissionens planer är mycket långtgående, och man har redan börjat tala om något slag av monetär union som en slutetapp. Om och när något sådant kan genomföras är dock ytterst tveksamt.

I synnerhet från svensk synpunkt är det av utomordentlig vikt att man genom verkligt samråd inom stormarknaden kan förhindra att den ekonomiska balansen mellan staterna rubbas. Vi har exempelvis redan nämnt att förutsättningen för att vi skall kunna ingå i en gemensam arbetsmarknad är att EEC samarbetar för att upprätthålla en jämn sysselsättning, så att vi inte plötsligt utsätts för en ström av invandrare från ett land, som isolerat missköter sin ekonomi.

Ett annat mycket viktigt exempel utgör den regionala utvecklingen och lokaliseringen. Det är naturligt att industriinvesteringarna inom en stormarknad dras till de stora produktions- och befolkningscentra — inom EEC exempelvis till Ruhr. Vore vi anslutna till den Gemensamma Marknaden, kunde därigenom vårt lokaliseringsproblem förvärras.¹ De Sex är fullt medvetna om detta problem, och man genomför omfattande undersökningar för att utröna, hur man genom en förnuftig ekonomisk politik skall kunna garantera olika näringsgeografiska regioner en rationell utveckling.

Om Sverige skall ansluta sig till en västeuropeisk stormarknad, är det ytterst angeläget för oss att få delta i ett samarbete som syftar till en jämn ekonomisk utveckling över hela området och där vi kan få våra medpartners bistånd för att bemästra våra egna svårigheter. Som nyss nämnts är det i Romfördraget blott fråga om ett samråd mellan staterna, och ingen medlem kan mot sin vilja påtvingas några ekonomisk-politiska åtgärder.

EFTA utgör ett näringsgeografiskt mera splittrat område, och samma behov av ett ekonomisk-politiskt samarbete har därför hittills inte uppkommit inom vårt frihandelsområde. Det konjunktur-politiska samråd som EFTA-länderna behöver täcks ännu så länge av arbetet i OECD. Såsom tidigare nämnts har EFTA likväl upprättat en ekonomisk utvecklingskommitté, som just skall undersöka möjligheterna att gemensamt lösa utvecklings- och omställningsproblem i medlemsländerna.

¹ Vi måste här komma ihåg, att en svensk isolering från en västeuropeisk stormarknad innebär ett ännu större incitament för svensk industri att flytta till kontinenten.

SOCIALPOLITIKEN

I avsnittet om den gemensamma arbetsmarknaden har vi beskrivit de bestämmelser som EEC genom enhälligt beslut utfärdat rörande utländska arbetares rätt till socialförmåner.

Romfördraget innehåller därutöver två juridiskt bindande bestämmelser. Den ena innebär en förpliktelse för medlemsstaterna att införa likalönsprincipen — därvidlag torde Sverige ha kommit längre än flertalet EEC-stater. I den andra uttalas att medlemmarna bör hålla jämna steg i fråga om semesterersättning.

I övrigt går fördragets stadganden endast ut på att kommissionen skall främja ett nära samarbete mellan medlemsländerna i sociala frågor. Beslut om konkreta samordningsåtgärder kan blott fattas enhälligt.

I enlighet härmed strävar man — för att använda kommissionens egna ord — efter en "harmonisering uppåt" av socialförmånerna. Man har hittills enats om ett intimt samarbete för utvidgad yrkesutbildning och antagit riktlinjer för ett ökat praktikantutbyte. Man studerar vidare bl.a. frågor rörande yrkessjukdomar, yrkesskador och arbetarskydd, förutsättningarna för en harmonisering av lagstiftning om arbetstid och semester, åtgärder för en förbättring av bostadsstandarden. Stora undersökningar har genomförts rörande lönekostnaderna inom olika industribranscher för att skapa bättre förståelse för relationerna mellan olika slag av produktionskostnader. En särskild arbetsgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter har studerat kollektivavtalstekniken i olika länder och industrier. Över huvud försöker man på olika sätt förbättra förhållandet mellan arbetsmarknadsparterna och effektivisera deras samverkan.

Några svårigheter för Sverige att ansluta sig till ett sådant samarbete på frivillighetens grund kan inte finnas. Inom EEC skulle man säkert välkomna ett deltagande av ett land med så stora erfarenheter på området som Sverige.

INVESTERINGSBANKEN OCH SOCIALA FONDEN

EEC har upprättat en gemensam investeringsbank med ett kapital om en miljard dollar, som skall användas för utveckling av ekonomiskt eftersatta områden för att underlätta den produktionsomställning som framtvingas av frihandeln och för att finansiera gemensamma investeringsprojekt. Banken hade till utgången av 1963 be-

viljat krediter för något över 250 miljoner dollar, varav större delen investerats i Italien. Stora belopp torde i framtiden också komma att gå till Grekland, Turkiet och de afrikanska associerade staterna.

Om Sverige deltog i banken, skulle vår insats troligen belöpa sig till något mellan 65 och 85 miljoner dollar.

Den europeiska socialfonden utnyttjas för omskolning av arbetare och andra åtgärder för att främja en jämn sysselsättning och ökad rörlighet hos arbetskraften. Fram till början av 1964 hade ca 20 miljoner dollar utbetalats. Fonden har bidragit till omskolning och förflyttning av omkring 260 000 arbetare, därav närmare 200 000 italienare. Fonden finansieras genom årliga bidrag från medlemsländerna. Sveriges bidrag skulle antagligen bli cirka 8 %, vilket för 1963 skulle ha inneburit 600 000 dollar.

Det är knappast troligt att Sverige skulle kunna påräkna någon större andel av biståndet från banken och fonden. Å andra sidan skulle inte Sveriges insatser innebära några väsentliga ekonomiska uppoffringar.

DEN GEMENSAMMA HANDELSPOLITIKEN

Vi har hittills redogjort för Romfördragets regler om det interna samarbetet inom EEC. Fördraget stadgar också att medlemsländerna skall föra en gemensam handelspolitik gentemot utomstående länder. Denna politik skall utformas efter enhetliga riktlinjer exempelvis i fråga om handelsavtalen, liberaliseringsåtgärder och skyddsåtgärder mot dumping och exportsubventioner från andra staters sida. EEC-länderna skall också uppträda samfällt i internationella ekonomiska organisationer i alla frågor av större intresse för den Gemensamma Marknaden.

Eventuella förhandlingar om avtal med utomstående länder skall föras av kommissionen, och det färdiga avtalet skall godkännas av rådet.

I alla dessa frågor beslutar rådet efter den 1 januari 1966 med kvalificerad majoritet.

Bestämmelserna ger emellertid inte något uttömmande besked om *vilken politik* Gemenskapen skall föra. Visserligen uttalas att man avser att bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln och till en successiv minskning av handelshindren, men detta är blott en avsiktsförklaring och den förpliktigar inte till någonting. Det är

ganska självklart att EEC-länderna inte i fördraget kan fastlåsa sitt handlande för all framtid, oavsett vilka situationer som kan tänkas uppkomma.

Det är också oklart hur långt samordningen skall drivas. Skall bara större olikheter undanröjas men länderna i övrigt behålla sin handlingsfrihet eller skall allting skötas av kommissionen och rådet? Det sägs inte ens rent ut att alla handelsavtal skall vara gemensamma, men sannolikt är detta meningen.

Alltnog, hur den gemensamma handelspolitiken skall se ut beror helt och hållet på vad rådet i framtiden beslutar genom majoritetsomröstning.

Redan från början har EEC uppträtt som en enhet vid tullförhandlingarna i GATT. Detta är helt naturligt, eftersom förhandlingarna inte gällt enskilda medlemsstaters tullar utan EEC:s gemensamma tulltaxa. Även i många andra internationella överläggningar håller de Sex numera en enad front.

Man har hittills hunnit med att avsluta två gemensamma handelsavtal, nämligen med Iran och Israel. Inom den närmaste framtiden kan man vänta flera avtal av samma typ, vilka huvudsakligen syftar till att ge framförallt enskilda u-länder tull- och andra importlättnader. I övrigt försöker man tills vidare genom ömsesidiga konsultationer se till att det ena landets handelsavtal inte kommer att strida mot de övrigas och Gemenskapens intressen.

Man söker också utarbeta enhetliga principer för importrestriktionerna gentemot statshandelsländerna och lågprisimporten, antidumpingskyddet, exportkrediterna etc. Här har det dock hittills visat sig svårare att nå enighet.

Att handelspolitikens inriktning är fullständigt beroende av majoritetsavgöranden i rådet utgör för Sveriges vidkommande i främsta rummet ett neutralitetsproblem, vilket vi skall behandla längre fram (s. 79). Bortsett därifrån uppställer sig frågan, om en anslutning till EEC kan skada våra rent ekonomiska relationer med andra länder.

Det är då att märka att industriländerna är ganska hårt bundna av redan ingångna internationella förpliktelser. Det är nästan omöjligt att återinföra import- eller betalningsrestriktioner gentemot medlemmarna i GATT eller internationella valufonden. GATT innehåller regler om dumping och andra konkurrenssnedvridande åtgärder. Även tullarna är så bundna av avtal inom ramen för GATT att det i regel är svårt att höja dem utan att lämna kompensation.

Dessutom förekommer numera ett så starkt internationellt opinionstryck, att man inte längre kan uppträda hur som helst mot exempelvis u-länderna.

I några fall finns inga sådana bindningar, exempelvis i östväst-handeln. Därför har även Sverige kunnat bibehålla sina import- och exportrestriktioner gentemot öststaterna. Vår politik har därvid i princip inte skilt sig från EEC:s.

Man kan alltså konstatera att EEC:s politik i längden knappast kan följa principer, som är väsentligt annorlunda än dem vi vill iakta. Vad som kan hända är att liberaliseringen av EEC:s handelspolitik går långsammare än vi skulle önska.

ASSOCIERINGEN AV UTOMEUROPEISKA LÄNDER

Vid den tid då Romfördraget slöts hade Belgien, Frankrike, Italien och Holland fortfarande kolonier och mer eller mindre beroende områden kvar i Afrika och andra delar av världen. Mellan dessa kolonier och moderländerna rådde tullfrihet eller särskilda preferensanordningar. För att undvika att bildandet av EEC:s tullunion skulle resultera i en tullmur mot kolonierna "associerades" dessa till Gemenskapen. Associationen innebar att EEC-länderna gradvis skulle avveckla sina tullar gentemot de utomeuropeiska länderna i samma takt som de gjorde sinsemellan. Den tullfrihet eller de tullförmåner som kolonierna tidigare åtnjutit i moderlandet skulle således komma att utsträckas till hela EEC-området.

Trots fördelarna för de associerade områdena väckte arrangementet en skarp internationell kritik. Det skulle nämligen ha gett upphov till en ny diskriminering mellan skilda u-länder. Exempelvis skulle kaffe från de franskspråkiga afrikanska länderna ha kunnat importeras tullfritt i EEC, medan importen från Sydamerika hade belagts med en tull om 16 %.

EEC tog intryck av kritiken. När det 1962 blev aktuellt att ersätta det ursprungliga arrangementet — som gällde för fem år — med ett nytt associationsavtal för de numera självständiga länderna i Afrika bemödade man sig om att i görlig mån reducera diskrimineringen.

Genom det nya avtalet, som trädde i kraft den 1 juni 1964 och som gäller för fem år, upprättas en association mellan EEC och

18 afrikanska stater¹ med gemensamma institutioner. Avtalet stadgar att EEC gradvis skall slopa handelshindren gentemot de afrikanska länderna. De senare skall också upphäva sina hinder mot EEC:s export, dock med viss rätt att bibehålla tullar som skydd för sin betalningsbalans eller industriella uppbyggnad. Associationen kan därför anses ha karaktären av ett frihandelsområde vad gäller handeln mellan EEC å ena sidan och de afrikanska länderna å den andra. Däremot innebär fördraget inte att de afrikanska länderna måste avskaffa hindren i handeln dem emellan. Det står dem dock fritt att bilda egna tullunioner och frihandelsområden.

För kaffe, kakao, té, ananas och några kryddor slopade EEC tullarna omedelbart vid avtalets ikraftträdande. Samtidigt sänktes EEC:s tullar gentemot utomstående länder för samma varor. Kaffetullen reduceras således från 16 % till 9,6 % (ungefär samma nivå som den svenska tullen). Därmed har diskriminationen mot andra u-länder minskats. Vidare söker man också utanför associationsavtalets ram minska diskrimineringseffekten. Utöver det tidigare nämnda avtalet med Iran kan framhållas att tullen på vissa kryddor, som levereras av Indien, tills vidare upphävts, samt att efter överenskommelse mellan EEC och England båda dessa parter suspenderat tullen på té.

EEC-länderna kommer även att lämna ett gemensamt utvecklingsbistånd till de associerade länderna (jämfte de kolonier och områden som inte formellt inkluderats i associationsavtalet). Detta bistånd, som således går vid sidan om den omfattande multilaterala och bilaterala hjälp som de enskilda länderna normalt ger i övrigt, skall under den femårsperiod avtalet gäller uppgå till 800 miljoner dollar. Därav kommer 730 miljoner från den särskilda utvecklingsfonden² och 70 miljoner i investeringskrediter från EEC:s investeringsbank.

Av detta belopp kommer 680 miljoner att bli ren gåvohjälp och

¹ Dessa är konungariket Burundi, Centralafrikanska Republiken, republikerna Dahomey, Elfenbenskusten, Gabon, Förbundsrepubliken Kamerun, republikerna Kongo (Brazzaville), Kongo (Leopoldville), Madagaskar, Mali, den Islamitiska Republiken Mauritien, republikerna Niger Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad och Övre Volta. För holländska Antillerna gäller ett särskilt associationsavtal. Om också inte formellt inkluderade i associationen, gäller dess förmåner även för de franska utomeuropeiska territorierna och "departementen" samt för Surinam. Speciella arrangemang gäller tills vidare enligt Romfördraget för Algeriet. Grekland och Turkiet har associerats till EEC genom avtal av annan typ.

² Under femårsperioden 1958—63 uppgick bidragen från denna fond till 581 milj. dollar, som uteslutande användes för finansiering av infrastruktur.

resten krediter med utomordentligt gynnsamma ränte- och amorteringsvillkor. Huvuddelen kommer att satsas i infrastruktur (kommunikationer, undervisning, sjukvård, lantbruksskolor etc.), men man försöker även andra biståndsmetoder. Sålunda reserveras 50 miljoner för utjämning av de afrikanska ländernas betalningsunderskott under tider då världsmarknadspriserna på råvaror faller (s.k. kompensatorisk finansiering). Vidare skall 230 miljoner användas för att diversifiera de afrikanska ländernas näringsliv, underlätta omställningen från råvaruproduktion till förädling och förbättra deras marknadsföring.

Från svensk synpunkt kan man möjligen kritisera att EEC bibehåller ett system som fortfarande — fastän i mindre grad än tidigare — favoriserar vissa u-länder och diskriminerar mot andra. Vi måste då komma ihåg att vi genom vår anslutning till GATT accepterat flera i GATT-avtalet godkända preferenssystem, bl.a. de brittiska samväldespreferenserna. Anledningen till kritiken mot EEC kan delvis ha varit att dess preferenser varit effektivare utformade än andras.

Om Sverige skulle ha deltagit i EEC:s utvecklingsfond, skulle vårt bidrag sannolikt ha fastställts till cirka 75 miljoner kronor om året — högt räknat. Finns det något allvar i vårt tal om att satsa en procent av vår nationalinkomst i utvecklingshjälp (vilket skulle betyda över 900 miljoner kronor om året) och därmed komma i nivå med andra "rika" givarländers insatser, bör vi utan vidare kunna avstå det mindre beloppet om 75 miljoner till det franskspråkiga Afrika.

Så länge Sveriges u-landshjälp är så blygsam som den är för närvarande har vi ingen anledning att förhåva oss och undervärdera EEC:s insatser. Belgien ger lika mycket till EEC:s gemensamma biståndsaktioner som vi ger totalt.

SLUTSATSER

En summering av de statliga utredningarnas genomgång av Romfördragets materiella innehåll skulle ge följande resultat.

Många av bestämmelserna låg helt i linje med våra egna intressen, och det var t.o.m. ett svenskt önskemål att deras efterlevnad effektivt genomdrevs. Några av principerna var inte så utformade som vi själva skulle ha önskat, men de beredde oss inga väsentliga

svårigheter och var därför godtagbara. (Vi hade exempelvis föredragit ett frihandelsområde men kunde acceptera en tullunion, dock helst med lägre tullar än EEC:s.) I andra fall var vår målsättning densamma som EEC:s, men metoderna väsentligt olika, vilket skulle ha nödvändiggjort en ändring av våra rättsregler. (Exempelvis kartellagstiftningen och socialförsäkring för utländska arbetare.) Detta var acceptabelt även om vi inte var övertygade om att EEC funnit den mest praktiska lösningen.

Större betänkligheter uppstod blott på tre områden — jordbrukspolitiken, etableringsrätten och kapitalrörelserna — där EEC:s regler möjligen hade gripit in i hävdvunnen svensk inrikespolitisk inställning. Det förefaller emellertid numera fullt klart att den svenska regeringen hade varit beredd att anpassa den svenska politiken till EEC:s även på dessa områden, *under förutsättning* att Sverige uppnått de fulla *fördelarna av en västeuropeisk stormarknad*.

Naturligtvis fanns det en mängd detaljfrågor som inte var klara i Romfördragets text och om vilka vi ville begära förtydliganden och förklaringar från EEC. Kvar står emellertid det faktum att *Sverige inte förutsåg några större svårigheter genom Romfördragets materiella innehåll än England, Danmark och Norge*, vilka begärt medlemskap.

Därvid bortser vi emellertid från neutralitetsförbehållen, som vi skall behandla härnäst.

3 · *De politiska problemen: suveräniteten och neutraliteten*

De föregående kapitlen har behandlat följderna av en svensk anslutning till det *materiella* innehållet i Romfördraget, dels för vår utrikeshandel och ekonomiska utveckling, dels för vår lagstiftning och samhällspolitik. Därmed är diskussionen emellertid långt ifrån slutförd. En annan och för vår del lika viktig fråga är de *institutionella* och *politiska* konsekvenserna av ett medlemskap i EEC. Kan Sverige delta i ett ekonomiskt samarbete i de organisatoriska former Romfördraget föreskriver? Är en anknytning till en organisation som EEC förenlig med neutraliteten? Kan vi över huvud biträda de långsiktiga politiska syften som de Sex arbetar för?

Här kommer vi till de spörsmål som för vårt land blev kärnpunkten i hela problemkomplexet, nämligen suveräniteten och neutraliteten. De båda frågorna är i hög grad sammanflätade med varandra, men ett försök skall göras att behandla dem var för sig.

ÖVERSTATLIGHETEN I ROMFÖRDRAGET

EEC är en överstatlig ("transnationell") organisation. Principen om överstatlighet får sitt främsta uttryck däri att Gemenskapens råd i många viktiga ärenden kan fatta beslut med kvalificerad (eller, i ett par fall, enkel) majoritet. Dessa beslut blir i regel omedelbart och direkt bindande för medlemsländerna, även för sådana länder som hamnat i minoritet, och detta trots att den enskilda statens parlament inte haft tillfälle att uttala sig i ärendet i grundlagsenlig ordning. Ibland antar EEC-rådet på detta sätt s.k. förordningar, vilka skall ha karaktären av lag i de enskilda länderna. I andra fall utfärdas "direktiv", vilka innebär en förpliktelse för regering och parlament att vidta vissa åtgärder eller ändra den interna lagstiftningen.

Enligt Romfördragets regler om beslut med kvalificerad majoritet har Frankrike, Italien och Tyskland fyra röster vardera, Belgien och

Holland två och Luxemburg en röst. För beslut fordras minst 12 röster. De tre större länderna har således en viss övervikt. Tillsammans kan de alltid genomdriva en åtgärd mot småstaternas vilja.

Det är ganska naturligt att de stora länderna krävt att få något mera att säga till om, så att EEC-samarbetet inte skall kunna utslutande bestämmas av småstatsintressen. Romfördraget har emellertid på olika sätt sørjt för, att de små länderna i sin tur inte blir helt beroende av stormakternas dominans. Redan röstningsreglerna innebär att inte heller något av de stora länderna har vetorätt. Får Belgien och Holland åtminstone ett av de större länderna med sig på sin linje, kan de t.o.m. förhindra en åtgärd av övriga länder.

Vidare har rådet i så gott som alla viktigare fall ingen egen initiativrätt utan kan endast rösta om förslag, som framlagts av kommissionen. Dessa förslag kan antas eller förkastas med kvalificerad majoritet men om rådet vill vidta några ändringar i förslaget, måste det vara enhälligt. Kommissionen är i princip ett av medlemsnationerna oberoende, internationellt ämbetsmannaorgan och antas därför kunna utforma sina förslag utan att behöva ta hänsyn till enskilda länders nationella önskemål. Under EEC:s första år fungerade kommissionen också på det sättet och framförde med stor oräddhet planer i Gemenskapens intresse som ibland stötte på patrull i nästan alla länder. Så småningom har dock kommissionen alltmera tvingats att på förhand förhandla med medlemsländerna för att förvissa sig om att dessa är villiga att ansluta sig till förslagen. Under hösten 1962 och fram genom 1963 såg det ut som om kommissionen härigenom höll på att förlora sin självständighet och bli ett organ för medling mellan ländernas nationella önskemål. Sedan dess har kommissionen likväl visat att den som en saklig och objektiv utredare och en idégivare, som aldrig förlorar det långsiktiga målet ur sikte, även i det nya läget kan driva på utvecklingen mot en ekonomisk sammansmältning. Det är möjligt att kommissionen efter den 1 januari 1966, då EEC-länderna i enlighet med Romfördraget mera allmänt övergår till majoritetsbeslut (under nuvarande begynnelseskede måste nästan alla beslut fattas enhälligt), finner sig inte behöva ta fullt så stor hänsyn till separata nationalistiska ståndpunkter och att den då kan stärka sin ställning ytterligare.

I de relativt få fall, då rådet kan genomföra en åtgärd utan att avvakta förslag från kommissionen, räcker det för ett beslut med kvalificerad majoritet inte med 12 röster utan dessutom måste minst fyra stater ha förenat sig om beslutet. Om de tre stormakterna är

eniga, måste de således ändå ha minst en av de mindre staterna med sig. För enkel majoritet fordras likaledes att minst fyra länder är eniga.

Om majoriteten i rådet genomdrivit en åtgärd som strider mot Romfördraget, kan den stat som är i minoritet vända sig till EEC:s överstatliga domstol och få beslutet upphävt.

ROMFÖRDRAGETS YTTRE GRÄNSER

När man studerar konsekvenserna av de överstatliga beslutformerna i Romfördraget, är det av största vikt att observera att överstatliga beslut i princip endast kan komma ifråga, när det gäller tillämpningen av de i fördraget självt fastlagda allmänna bestämmelserna. Vill medlemsstaterna gå utöver den yttersta gränsen för fördraget, fordras det att de enhälligt ingår ett fördrag, som i vederbörlig ordning godkänns av parlamenten.

Såsom tidigare påpekats är Romfördraget i mångt och mycket ett ramavtal. Dess bestämmelser kan indelas i tre kategorier. Den första gruppen utgörs av absoluta regler, som staterna är omedelbart skyldiga att rätta sig efter. Hit hör stadgandena om att tullarna mellan medlemsländerna skall avvecklas enligt en särskild tidtabell, förbudet mot olika statliga konkurrensbegränsande åtgärder samt påbuden om lika-lönsprincipens införande och om upphävandet av restriktioner mot aktieöverlåtelse till andra EEC-medborgare. Några ingripanden av rådet eller kommissionen erfordras strängt taget endast för att övervaka bestämmelsernas efterlevnad eller bevilja särskilda undantag.

Den andra och större kategorin omfattar emellertid de kapitel, där Romfördraget blott anger den yttre ramen för vad som skall uppnås men överlåter åt rådet att med majoritetsomröstning avgöra, på vilket sätt man skall komma fram till detta mål. Fördraget stadgar exempelvis att en gemensam arbetsmarknad skall införas, men hur detta skall ske beslutar rådet med enkel majoritet (ett av de få exemplen på detta röstningssätt). Det fastslås att i fråga om rätten till etablering efter övergångstidens slut ingen diskriminering får utövas mot medborgare från andra EEC-länder — ett program för upphävandet av gällande utlänningsförbud skall dock antagas av rådet, som sedan den 1 januari 1962 kan besluta om åtgärder med kvalificerad majoritet. Kapitalrörelserna skall efter övergångstidens

slut vara fria — rådet skall avgöra hur gällande valutarestriktioner skall avvecklas och beslutar därvid efter den 1 januari 1966 med kvalificerad majoritet.

Redan detta kan vara bekymmersamt nog för en stat, som söker medlemskap i EEC. Låt oss ta ännu ett exempel: Romfördraget innehåller vissa stadganden om förbud mot olika slag av konkurrens-hämmande karteller. Dessa skiljer sig delvis från i Sverige stadfästa grundsatser. EEC har vidare antagit en gemensam förordning om hur karteller i enlighet med dessa förbud praktiskt skall bekämpas. Även den förordningen skiljer sig från hittillsvarande svenska lagstiftning. Vi har tidigare noterat att det inte stöter på några större svårigheter för oss att acceptera Romfördragets principer och det sätt på vilket de tillämpas. Men även om vi gör det, kan vi aldrig vara säkra på att EEC:s tillämpningsförordning om hur förbjudna karteller skall bekämpas inte ändras genom majoritetsbeslut och mot vår vilja (om vi är medlemmar). Men däremot kan vi vara säkra på att Romfördragets definition på vad som är förbjudet inte ändras utan vårt samtycke, ty härför fordras en enhällig ändring av fördragets egen text. (Dock kan naturligtvis EEC-domstolen ge ett objektivet juridiskt utlåtande om hur fördragets förbudsbestämmelser skall tolkas.)

Många gånger har de Sex själva funnit det tveksamt, huruvida ett visst slag av åtgärder är nödvändiga för att den Gemensamma Marknaden skall kunna fungera. Man har då som en tredje kategori i fördraget nöjt sig med att hänvisa till möjligheten av ett samarbete eller föreskrivit att medlemmarna visserligen skall konsultera varandra, men att beslut om en gemensam politik eller en överstatlig samordning måste fattas enhälligt. Varje stat har därvid vetorätt och kan förhindra att Gemenskapen vidtar för långtgående åtgärder. Så är exempelvis fallet vad beträffar konjunkturpolitiken, den monetära politiken, social- och lönepolitiken samt frågan i vad mån sjöfarten och luftfarten bör regleras gemensamt.

Även denna enhälliga beslutsform innebär ett slags överstatlighet. I dessa fall deltar endast en regeringsrepresentant för medlemslandet i EEC-rådets beslut. Han kan på sin regerings vägnar inlägga veto mot en åtgärd och förhindra beslut. Men, om han röstat för förslaget eller nedlagt sin röst, blir beslutet bindande för landets regering och parlament. Problemet härvidlag är närmast en fråga om det parlamentariska ansvaret för en regeringsledamot, som handlar mot sitt lands intressen.

Framförallt kan samarbetet naturligtvis aldrig överskrida den yt-

tersta gräns som Romfördraget angivit utan att alla medlemmar är överens. Så till exempel måste all diskriminering mot EEC-medborgare i fråga om etableringsrätten upphävas, men detta innebär inte att all nationell kontroll över rätten att idka näring eller förvärva fast egendom måste slopas, ty så långt sträcker sig inte fördraget. Något beslut kan inte heller fattas om gemensamma riktlinjer för undervisning, utbildning och forskning (med vissa undantag för yrkesutbildningen) för detta behandlas inte i fördraget. Här räcker det inte ens med ett enhälligt beslut i EEC:s råd. Så snart det är fråga om att gå utöver Romfördragets ram, måste ett nytt internationellt fördrag utarbetas och i författningsmässig ordning ratificeras av deltagarländernas parlament.

Hur strängt de Sex själva håller på denna princip visas bäst av deras arbete på att införa en gemensam europeisk patentordning. Eftersom den härvidlag närmast tillämpliga bestämmelsen i Romfördraget — art. 100 — talar om en sammanjämkning av lagstiftningen men inte om en enhetlig lag för alla medlemsländer, har man funnit det riktigare att utarbeta en särskild patentkonvention vid sidan av Romfördraget, som sedan skall antas av de nationella regeringarna och riksdagarna.

Det kan således konstateras att *överstatliga majoritetsbeslut endast kan förekomma med avseende på den faktiska tillämpningen av Romfördragets principbestämmelser*. Eftersom den Gemensamma Marknaden skall vara genomförd senast vid övergångstidens slut, dvs. den 1 januari 1970, skulle det vara lättare att vid den tidpunkten bedöma hur Gemenskapen kommer att se ut. Visserligen kan tillämpningsbestämmelserna även efter 1970 ändras genom majoritetsbeslut men fortfarande blott inom den ram som Romfördraget anger.

Allt borde därför vara gott och väl, om inte fördraget i några fall angivit denna yttre gräns så vagt, att det blir svårt att på förhand bedöma vart samarbetet kommer att leda. Särskilt inom tre områden, nämligen jordbrukspolitiken, trafikpolitiken och handelspolitiken gentemot utomstående länder, säger fördraget inte stort mer än att en gemensam politik skall föras men ger inga definitiva riktlinjer för hur denna politik skall se ut. Här kan alltså ett medlemsland inte helt förutse, vilka skyldigheter det i framtiden kan påtvingas.

Den gemensamma handelspolitiken kan ge oss neutralitetspolitiska bekymmer, som skall behandlas i ett senare avsnitt. Vad jordbruket och transportererna angår har i tidigare kapitel kunnat noteras att de

nuvarande EEC-länderna med all sannolikhet inte kommer att föra en politik, som skiljer sig från vår i så stor utsträckning att väsentliga ekonomiska eller samhällspolitiska problem skulle uppstå för vår del.

SVERIGE OCH ÖVERSTATLIGHETEN

Sverige har ingalunda stått främmande för att i internationella fördrag ikläda sig förpliktelser och därmed binda sin handlingsfrihet och suveränitet. I ett stort antal internationella konventioner och bilaterala avtal har vi bundit vårt handlande och vår lagstiftning; exempelvis i fråga om tullar och handelsregleringar, inom civilrätten och socialpolitiken, ja, bl.a. genom vårt deltagande i Förenta Nationerna t.o.m. på utrikespolitikens område. I regel har det emellertid varit fråga om på förhand klart definierade åtaganden, som riksdagen haft tillfälle att granska och godkänna.

I ett hänseende har vi också anslutit oss till internationella organ med överstatliga befogenheter, nämligen då vi underkastat oss mellanstatlig skiljedom. Vi har således erkänt den Internationella Domstolens domsrätt som obligatorisk. Däremot har vi hittills aldrig utfäst oss att acceptera överstatliga beslut på ett sätt, som skulle innebära ett förbigående av riksdagens grundlagsfästa lagstiftningsmakt. Skulle exempelvis ett utslag i Internationella Domstolen stå i strid med gällande lag, kan domen inte exekveras i Sverige förrän riksdagen ändrat lagen. Man har tidigare inte ansett det nödvändigt att införa en ordning enligt vilken domstolens utslag blir omedelbart giltiga i vårt land, eftersom man utgått från att riksdagen alltid kommer att vidta de begärda lagändringarna.

Detta betyder emellertid inte i och för sig, att vi skulle ha några principiella skäl mot att acceptera överstatliga beslut. I ett hänseende kan vi under inga omständigheter göra det, nämligen då beslutet skulle påverka vår neutralitet. Det spörsmålet skall behandlas i nästa kapitel, men det kan redan nu påpekas att neutraliteten härvidlag har en ganska begränsad räckvidd. Det kan ju exempelvis knappast hävdas att hänsynen till neutraliteten gör det omöjligt för oss att godta överstatliga beslut om utformningen av en gemensam arbetsmarknad.

En svensk anslutning till EEC:s samarbetsformer, som innebär att EEC-rådets beslut inom Romfördragets ram blir omedelbart giltiga i Sverige med förbigående av riksdagen, strider emellertid mot vår

nuvarande grundlag. Inom ramen för den författningsreform som nu håller på att diskuteras antog därför riksdagen våren 1964 i första omgången ett tillägg till paragraf 81 i regeringsformen, vilket f.n. vilar för att slutgiltigt behandlas av den nya riksdagen efter 1964 års val. Tillägget har följande lydelse:

”Beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ och ej avser frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag, må i begränsad omfattning överlåtas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet. Beslut om sådan överlåtelse fattas antingen i den ordning som gäller för grundlagsändring eller ock, om därmed förenad tidsutdräkt är till men för riket, samfällt av Konungen och en riksdag. I sistnämnda fall erfordras för beslut om överlåtelse, att i vardera kammaren minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna vid votering instämt i beslutet.”

Om och när en svensk anslutning till en internationell överstatlig marknadsordning åter kan bli aktuell, får således folkrepresentationen på detta sätt ta ställning till huruvida det av politiska eller ekonomiska skäl bereder Sverige några svårigheter att på förhand lova att underkasta sig majoritetsbeslut med direkt bindande verkan.

VAD INNEBÄR SUVERÄNITETSÖVERLÅTELSE?

I diskussionen här i Sverige har det ofta hävdats att ett land som blir medlem av EEC därigenom avstår från sin suveränitet. Ett riktigtare sätt att uttrycka saken vore att säga att medlemslandet överför en del av sin suveränitet till en gemensam pool men fortsätter att utöva den där. Visserligen blir en medlem bunden av EEC:s majoritetsbeslut, men den har möjlighet att göra hela sitt inflytande gällande på utformningen av dessa beslut, den kan lägga sin röst i vågskålen och den kan, då enhällighet fordras, lägga in sitt veto och därigenom förhindra att Gemenskapen går längre än önskvärt. Det brukar visserligen framhållas att ett litet land kan utsättas för sådana moraliska påtryckningar från de stora att det kan bli svårt att utnyttja vetorätten. Det är väl emellertid å andra sidan svårt att föreställa sig, att den svenska regeringen skulle tveka att använda veto-rätten, om den anser att väsentliga svenska ekonomiska intressen

skulle komma i fara. Erfarenheten från EEC:s hittillsvarande arbete visar också att uppostringar krävs av medlemsländerna för att Gemenskapen skall kunna komma framåt, men att dessa uppostringar i kompromissens tecken måste lämnas av alla medlemsländer, icke minst av de stora.

Den enskilde medlemmens möjligheter att göra sitt inflytande gällande i EEC-samarbetet kan illustreras med följande exempel.

Enligt Romfördraget kan rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet om en ändring av den gemensamma yttre tulltariffen i samband med tullförhandlingar med utomstående länder. Sådana förhandlingar går ju i regel ut på en minskning av tullarna eller i varje fall ett ömsesidigt utbyte av eftergifter. En medlem kan under de förberedande överläggningarna i rådet framföra sina synpunkter och söka genomdriva sin mening. Det är sannolikt att det definitiva beslutet blir en kompromiss mellan olika ståndpunkter, men det kan också gå till en majoritetsvotering, där några länder blir överröstade. Dessa kan likväl åtminstone räkna med att beslutet kommer att gå i liberal riktning.

För autonoma tulländringar — dvs. ändringar som EEC vidtar ensidigt och som inte står i samband med förhandlingar med tredje land — fordrar Romfördraget däremot enhällighet. Det är i dessa fall som en höjning av tullarna kan komma ifråga. Då har emellertid varje medlem vetorätt och kan förhindra att några protektionistiska åtgärder vidtas.

Ett land, som blott är associerat med Gemenskapen och inte har säte och stämma i rådet, skulle möjligen kunna få behålla sin handelsfrihet och ej behöva följa tulländringarna. Men detta land kan inte med sin röst påverka beslut i samband med tullförhandlingar och kan framför allt inte hindra EEC-medlemmarna att genomföra en tullhöjning, som kanske är ämnad som en handelspolitisk retaliationsåtgärd eller rentav vidtages i rent utrikespolitiskt syfte. Den associerade staten har vidmakthållit sin fulla suveränitet men har inte kunnat utnyttja den för att påverka den internationella handelspolitiken.

En associerad stats handlingsmöjligheter kan således härigenom i vissa hänseenden bli mera inskränkta än medlemsländernas.

Innan vi lämnar problemet om suveräniteten och överstatligheten måste en avgjord svaghet i EEC:s institutionella system påpekas, nämligen att den parlamentariska kontrollen över de gemensamma organens göranden och låtanden är bristfälligt utvecklad. Har ett

lands regeringsrepresentant deltagit i ett beslut i rådet, blir detta beslut direkt bindande för hans land, antingen han röstat ja eller blivit utvoterad i en majoritetsomröstning eller om han nedlagt sin röst och underlåtit att använda sitt veto då enhällighet fordras. Om den beslutade åtgärden befinns ha olyckliga konsekvenser för vederbörande land, kan dess parlament i efterhand utkräva ansvar från regeringen och framtinga dess avgång, men detta ändrar inte beslutets giltighet. Allt kommer därför an på hur vaksamt parlamentet är och hur hårt det i förväg kan binda regeringen, så att denna inte uppträder på ett sätt som strider mot folkviljan.

De Sex är själva fullt medvetna om denna svaghet och detta är förklaringen till strävandena att ge det gemensamma EEC-parlamentet större kontrollbefogenheter och att införa direkta och allmänna val till denna församling.

ROMFÖRDRAGETS POLITISKA SYFTEN

I den korta historiska översikten i början av denna skrift har antytts att EEC av dess initiativtagare betraktades som en etapp på vägen mot en europeisk sammanslutning. Efter det bakslag man lidit vid försöken att få till stånd en Europaarmé, ville man gå en långsammare men kanske säkrare omväg mot den politiska enheten; en väg, som började med den ekonomiska integrationen.

I ingressen till den deklaration, som antogs vid Messina-konferensen i juni 1955, och som utgjorde inledningen till förhandlingarna om Romfördraget och Euratom, uttalas bl.a. följande: "Tiden är inne för en ny framstöt med sikte på att bygga upp Europa." De Sex' regeringar är övertygade om "att denna i första hand måste göras på det ekonomiska området. De anser, att det är nödvändigt att arbeta för ett förenat Europa genom skapandet av gemensamma institutioner, en gradvis sammansmältning av nationernas ekonomi, upprättandet av en gemensam marknad och en gradvis harmonisering av socialpolitiken.

De är av den uppfattningen, att en sådan politik är nödvändig för att Europa skall kunna vidmakthålla sin ställning i världen och återvinna sitt inflytande och anseende samt för att möjliggöra en stadig förbättring av de europeiska folkens levnadsstandard."

Här har således klart utsagts, att den Gemensamma Marknaden

syftar även till en politisk förening av de europeiska länderna.

Emellertid behandlar Romfördraget uteslutande det ekonomiska och i viss mån det samhällspolitiska samarbetet mellan medlemsländerna. Det finns bara två klausuler som med god vilja kan anses ha rent politisk innebörd. Den ena är en passus i inledningen till fördraget, som anger att målet är "att lägga grunden till en ständigt fastare enhet mellan de europeiska folken."¹

Den andra är bestämmelsen i artikel 138: 3, enligt vilken de Sex kan överenskomma om att införa direkta val till det gemensamma parlamentet.

Detta hindrar dock inte att fördraget i många stycken är så utformat, att det underlättar ett utvidgat samarbete. Det innehåller många bestämmelser som kan tyckas onödiga för att uppfylla de egentliga ekonomiska målen och som uppenbarligen också syftar till att skapa ett samarbete för att underlätta en längre gående sammanmältning. Det finns också några regler, som skulle kunna utnyttjas inte bara för en ekonomisk samverkan utan också för ett gemensamt uppträdande, som är rent politiskt betingat. I synnerhet gäller detta bestämmelserna om handelspolitiken.

Man måste emellertid hålla fast vid att Romfördragets räckvidd är begränsad. Skulle medlemsstaterna vilja inleda ett samarbete som går längre än fördraget förutsett, eller som går utöver fördragets rent ekonomiska bestämmelser, kan EEC:s ministerråd inte besluta ens om det är enhälligt. I sådana fall fordras det, att medlemsländerna ingår nya fördrag, som i konstitutionell ordning ratificeras av parlamenten. I synnerhet kan EEC aldrig ge sig in på försvarspolitiken eller på utrikespolitik i allmänhet i annan mån än vad avser ett gemensamt uppträdande i handelspolitiska frågor.

Sedan Romfördraget trätt i kraft den 1 januari 1958 och arbetet på att upprätta den Gemensamma Marknaden igångsatts, började man i olika politiska kretsar inom EEC fundera över möjligheterna att gå vidare på vägen mot en politisk integration. Få hade väl några klara begrepp om hur en framtida politisk sammanslutning i Europa skulle se ut. Ingen tänkte sig att de gamla nationalstaterna skulle ersättas av någon ny enhetsstat. Man siktade snarare mot något slag av federation i vilken några av nationalstaternas funktioner kunde komma att överföras till en för alla gemensam styrelse. Ingen trodde att man inom en för vår generation förutsebar framtid skulle komma

¹ Jämför följande uttalande i Europarådets stadga, till vilken Sverige anslutit sig: "att skapa en fastare enhet mellan medlemsländerna".

så långt i sammansmältning som Amerikas Förenta Stater. Därtill ansågs de etniska och historiska skillnaderna mellan de europeiska länderna vara alltför stora.

Framför allt såg man vid den tid då EEC upprättades det politiska samgåendet som ett spörsmål på mycket lång sikt. När Romfördraget väl trätt i kraft, och det blev fråga om att föra samarbetet vidare, gick man också mycket försiktigt tillväga. Man föreslog till en början en sammanslagning av de verkställande myndigheterna inom EEC, Kol- och stålunionen och Euratom ("fusion av exekutiverna") för att effektivisera samverkan mellan dessa organisationer. Man ville också införa direkta och allmänna val till det gemensamma parlamentet (som för närvarande tillsätts av de nationella parlamenten) och så småningom stärka detsamma befogenheter för att säkerställa den demokratiska kontrollen över de europeiska gemenskapernas organ. Slutligen siktade man mot intimare samarbete på undervisningsområdet, inklusive upprättandet av ett europeiskt universitet.

Hela denna utveckling kom in i en ny fas, då president de Gaulle under sommaren 1960 började framföra sina tankar på ett europeiskt politiskt samarbete. De Gaulles förslag innebar strängt taget en revolt mot en integration i överstatliga former, som var grundtanken bakom Romfördraget. Hans plan om ett "fädernesländernas Europa" gick i stället ut på ett organiserat samråd mellan sinsemellan fullt suveräna och till intet förpliktade stater. I vårt land har ofta förbisetts att det av de Gaulle föreslagna politiska samarbetet dessutom skulle äga rum utanför EEC:s ram. De Gaulle ville snarare underordna och göra den ekonomiska integrationen beroende av de "konfederalistiska" politiska rådplägningarna.

De Gaulles idéer mötte hårt motstånd särskilt hos de mindre EEC-länderna. Emellertid ledde överläggningarna mellan de Sex till ett ganska urvattnat beslut vid en konferens i Bonn den 18 juli 1961, enligt vilket de Sex förklarade sig beredda till ett regelbundet politiskt och kulturellt samråd i former. Några verkliga praktiska resultat har Bonn-deklarationen knappast lett till liksom inte heller den fransk-tyska samarbetspakt som ingicks mellan de Gaulle och Adenauer i januari 1962.

Mot Frankrikes idéer har således "de övriga fem" opponerat sig. De har länge hävdat att en politisk union borde byggas upp enligt samma principer som den ekonomiska Gemenskapen och att i varje fall intet politiskt samgående får komma till stånd utan att Storbritannien är med.

I början av 1964 togs nya diskussioner upp om en sammanslagning av gemenskaperna och en förstärkning av parlamentet. Samtidigt har, under EEC-kommissionens kraftfulla ledning, stora ansträngningar gjorts att fördjupa samarbetet i fråga om den konjunkturella, monetära och fiskala politiken. På de flesta håll inom EEC är man medveten om att den säkraste, men samtidigt kanske svåraste vägen till ett Europas Förenade Stater går över den ekonomiska unionen.

På senare tid förefaller likväl "de övriga fem" att börja resignera inför de franska kraven och bli mera benägna att acceptera ett politiskt samarbete av det slag, som general de Gaulle föreslagit även utan brittiskt deltagande. Detta samråd är visserligen något helt annat än den transnationella politiska integration man tänkt sig. Det utgör dock ett litet steg framåt och betraktas väl som bättre än ingenting.

DEN SVENSKA NEUTRALITETEN

På grund av Storbritanniens närmanden till EEC tvingades den svenska regeringen sommaren 1961 att ta ställning till om Sverige borde ansöka om medlemskap eller associering till EEC. I samband med EFTA:s möte i Genève den 31 juli 1961 hade regeringen beslutat söka förutsättningslösa förhandlingar med EEC för att undersöka i vilka former Sverige lämpligen kunde delta i den Gemensamma Marknaden. Tre veckor senare — den 22 augusti — förklarade emellertid statsministern i ett anförande inför Metallindustriarbetareförbundet (det berömda "metalltalet") "att ett medlemskap i sexstatsmarknaden enligt Romavtalet, såsom detta för närvarande föreligger, icke går att förena med den svenska neutralitetspolitiken". Varför?

Sveriges utrikespolitik brukar beskrivas som alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig. Detta innebär att vi vill uppträda så att vi minskar stormakternas intresse av att dra oss in i eventuella krigiska konflikter. Vi vill bevara den handlingsfrihet som behövs för att vi skall kunna tillvarata alla möjligheter att hålla oss utanför ett krig — även om vi vet att dessa möjligheter i händelse av en stormaktskonflikt kan vara ytterst små.

Den svenska neutraliteten är emellertid inte en negativ politik. Den är inte en avståndstagandets politik. Tvärtom försöker vi med

de medel som står oss till buds aktivt bidra till en minskning av spänningen i världen och i varje fall undvika att vår hållning ökar misstron mellan länderna. Trots att vi därvid ofta tvingats att ta ställning mot den ena eller andra stormaktsgruppen, kan vi nog konstatera att vår politik i stort sett tillvunnit sig respekt i alla läger.

Den svenska neutraliteten är inte liksom den schweiziska och österrikiska stadfäst i författningen eller internationella fördrag, men den bygger på numera gamla traditioner och är djupt rotfästad hos vårt folk. Icke heller de, som kritiserade regeringens ståndpunkt beträffande EEC-anslutningen, ville sätta neutralitetspolitiken som sådan i fråga. Tvisten gällde i stället hurvida vår av alla accepterade utrikespolitik var förenlig med ett medlemskap i EEC eller inte.

Kärnfrågan definieras i följande passus i statsministerns "metalltal": Alliansfriheten "måste kompletteras med en konsekvent strävan att även utanför det militär-politiska området undvika bindningar, som gör det svårt eller omöjligt för Sverige att inför en konflikt välja en neutral kurs och som kommer omvärlden att förlora sin tilltro till att Sverige verkligen önskar välja en sådan kurs". Det räcker med andra ord inte med att vi vägrar att ansluta oss till militära allianser. Vi måste i alla våra internationella förbindelser uppföra oss så att andra länder kan lita på vår vilja att i krig förbli neutrala.

5 · *Neutralitets-politiska invändningar mot Romfördraget*

När man på svensk sida hade att ta ställning till ett eventuellt medlemskap i EEC, fann man till en början att vissa bestämmelser i Romfördraget var så utformade, att de var svåra att förena med en neutral stats intressen. Detta gällde följande tre områden.

HANDELSPOLITIKEN GENTEMOT UTOMSTAENDE STATER

Som vi har sett skall EEC-ländernas handelsförbindelser med utomstående länder efter övergångstidens slut utformas enligt gemensamma riktlinjer. Handels- och tullavtal med andra länder skall vara gemensamma för alla EEC-medlemmarna. Förhandlingarna om sådana avtal skall föras av EEC-kommissionen och godkännas av rådet. I samtliga dessa fall beslutar rådet med kvalificerad majoritet.

Detta innebär att förhandlingarna om Sveriges handelsavtal med t.ex. Sovjet skulle kunna föras av EEC-kommissionens ordförande, den tyske professorn Hallstein, och undertecknas av den som för tillfället är ordförande i rådet, exempelvis den franske utrikesministern. Det är uppenbart att en sådan bundenhet när det gäller rätten att sluta avtal inte är förenlig med neutraliteten.

Självfallet har Sverige rätt att ikläda sig internationella förpliktelser i fråga om de rent ekonomiska förbindelserna med andra länder så som vi själva vill utan att vår neutralitetsvilja för den skall behöva misstänkliggöras. Både genom EFTA-konventionen och GATT-avtalet diskriminerar vi således mot icke-medlemsstater.

Romfördraget är emellertid så skrivet, att osäkerhet råder om den handelspolitik EEC i framtiden kommer att följa. Fördraget utesluter inte att bestämmelserna om handelspolitiken även utnyttjas i militär-politiskt syfte. Exempelvis skulle EEC genom majoritetsomröstning kunna besluta om förbud mot export till öststaterna av vissa strategiskt viktiga varor eller likaledes av strategiska skäl begränsa importen av rysk olja för att i händelse av en världskonflikt göra sig

mindre beroende av sådan import. Ett neutralt Sverige kan inte på förhand förplikta sig att villkorslöst acceptera sådana beslut.

Det finns flera möjligheter att lösa dessa svårigheter. Vi kan i praktiken följa EEC:s beslut, så länge de förestavas av ekonomiska skäl och inte berör vårt utrikespolitiska uppträdande mot främmande makter. Sverige måste emellertid förbehålla sig full handlingsfrihet så snart EEC:s åtgärder är uppenbart utrikespolitiskt betingade. Om Sverige i dylikt fall vägrar att underkasta sig EEC:s beslut, skulle man kunna ge EEC-länderna rätt att på olika sätt kompensera sig för de skador som därigenom kan tillfogas dem eller den Gemensamma Marknaden som helhet.

En annan utväg, som kunde kombineras med den här antydda kompensationsrätten för EEC, vore att man fastställde mera bestämda riktlinjer för den gemensamma handelspolitiken än vad Romfördraget gör. Sverige är under alla omständigheter berett att följa en politik, som går i liberal riktning. I fördraget uttalas att EEC-länderna "avser att i gemensamt intresse bidra till en harmonisk utveckling av världshandeln, till stegvis avveckling av hindren för den internationella handeln och till minskning av tullhindren". Detta är principer som Sverige utan vidare kan ansluta sig till. Man kunde tänka sig att i ett avtal mellan oss och EEC införa en klausul av innebörd, att så länge EEC:s beslut följde sådana liberala principer, måste Sverige följa med. Först när EEC ville införa nya restriktioner eller höja tullarna, skulle vi få undersöka, huruvida åtgärderna var övervägande politiskt betingade och i så fall bibehålla vår handlingsfrihet. Skulle åtgärden däremot icke ha politiskt syfte, måste vi acceptera den.

I de båda andra neutrala länderna i Västeuropa, och i synnerhet i Schweiz, har det ibland hävdats att det skulle vara oneutralt att ingå i en tullunion med stater, som dessutom är militärt förbundna med varandra. Så har vi aldrig tolkat neutraliteten. Vad vi velat är att alla parter skall kunna lita på att vi aldrig kommer att utnyttja tullar och andra handelsregleringar i politiskt syfte, men att trots detta EEC skall kunna lita på att vi följer dess handelspolitik så länge den motiveras av ekonomiska bevekelsegrunder. Vi har trott att EEC skall kunna godta våra villkor, bl.a. därför att den Gemensamma Marknadens uppträdande hittills inte dikterats av utrikespolitiska hänsyn. Vår inställning har visserligen måhända varit liberalare än EEC:s, men några i grunden betydelsefulla skillnader mellan vår och EEC:s handelspolitik har knappast funnits. Enligt vår

mening är det blott i närmast hypotetiska fall som Sverige av hänsyn till neutraliteten skulle kunna bli tvunget att göra avsteg från EEC:s handelspolitik.

DEN EKONOMISKA FÖRSVARSBEREDSKAPEN

I artikel 223 stadgar Romfördraget att varje medlemsstat har rätt att vidta alla de åtgärder den anser nödvändiga för att tillvarata väsentliga egna säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av och handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Sådana åtgärder får dock inte leda till en ändring i konkurrensvillkoren på den Gemensamma Marknaden för varor, som inte är avsedda för direkt militära ändamål.

Detta innebär således att produktionen av försvarsmateriel undantas från alla bestämmelser i fördraget. Medlemsstaterna kan exempelvis bibehålla tullar och importrestriktioner för krigsmateriel (vilket inte utan vidare är tillåtet enligt EFTA-konventionen), förbjuda utlänningar att förvärva aktier i rustningsindustrin, förbjuda utlänningar att arbeta i från försvarssynpunkt viktiga anläggningar etc. Framför allt kan staten, trots fördragets förbud mot statliga stödåtgärder, subventionera eller på andra sätt främja krigsmaterialproduktionen.

En neutral stat som Sverige måste, i händelse av en avspärning av den typ som vi upplevt under två världskrig, kunna säkra inte bara leveranserna av utrustning till försvaret utan även åtminstone så mycket av försörjningen av civilbefolkningen, som är nödvändig för att upprätthålla vår värnkraft. Frågan är då, om Romfördraget ger oss möjlighet att skydda den för det totala försvaret livsviktiga produktionen, dvs. att hålla en hög ekonomisk försvarsberedskap.

Undantagsbestämmelsen i artikel 223 talar om krigsmaterial och är till ordalagen mera inskränkt än motsvarande skyddsregel i GATT. EEC-länderna skall enligt artikeln enas om en lista över de varor som skall vara undantagna från fördragets bestämmelser, och denna lista upptar blott försvarsmateriel i begränsad mening. Visserligen nämner artikeln också varor, ”som icke är avsedda för direkt militära ändamål”, men innebörden av denna passus är mycket oklar. Under alla omständigheter måste man konstatera att artikel 223 inte ger tillräcklig juridisk täckning för skyddet av den ekonomiska försvarsberedskapen.

Enligt EFTA-konventionen är alla åtgärder (utom importregleringar) tillåtna, som avser att skydda såväl handeln med krigsmateriel som "tillverkning, som är oundgänglig för försvarsändamål". Denna klausul är, liksom många andra i konventionen, från juridisk synpunkt suddigt formulerad, men den anses på svensk sida täcka de åtgärder vi vidtagit för att upprätthålla den ekonomiska försvarsberedskapen.

Det problem som vi här ställs inför är ingalunda nytt. Sverige har haft att välja mellan att skydda en olönsam produktion för att i försvarsberedskapens intresse hålla oss självförsörjande eller att höja levnadsstandarden genom att begränsa vår egen produktion till vad vi kan göra bäst och billigast och importera resten. Vi har i allmänhet valt det senare alternativet. Vi har inom ramen för de internationella tullsänkingsförhandlingarna kontinuerligt minskat vårt tullskydd och öppnat vår marknad för utländsk konkurrens på ett sätt som leder till att vår egen produktion av några varor måste läggas ner och att självförsörjningsgraden minskar. Det var därför inte svårt för oss att under OEEC-förhandlingarna 1957—58 acceptera tanken på fri handel och konkurrens inom Västeuropa. Vi har också gått med på att tullar och importrestriktioner inte får utnyttjas i EFTA för att skydda försvarsberedskapen (annat än efter tillstånd av alla medlemsstaterna). Därför erbjöd en anslutning till EEC inte heller några svårigheter i detta hänseende.

Det nya i Romfördraget var endast att det eventuellt kunde beröva oss vissa medel att stödja den produktion som vi trots vår frihandelsinställning kunde anse nödvändigt att bibehålla.

Ett sätt att stödja sådan tillverkning, som är oundgänglig för den ekonomiska försvarsberedskapen men som under fria marknadsförhållanden skulle bli utkonkurrerad, är att staten ger ekonomiska bidrag av olika slag. Emellertid är sådana statliga stödåtgärder till enskilda industrier, som kan rubba konkurrensförhållandena mellan medlemsländerna, förbjudna enligt Romfördraget. Undantag för försvarsviktig tillverkning görs blott genom bestämmelsen i artikel 223 om krigsmaterielproduktionen men däremot inte uttryckligen för den ekonomiska försvarsberedskapen i övrigt.

Nu är att märka att svenska staten ytterst sällan tillgripit subventioner i sådant syfte. Skälet är helt enkelt att det i regel är för dyrt att på det sättet vidmakthålla en oekonomisk tillverkning. Härtill kommer att redan Romfördraget öppnar möjligheter till så många undantag från förbudet mot statliga stödåtgärder, att det inte borde

ha varit omöjligt för Sverige att få tillstånd till subventioner i de mycket få fall, då vi ansåg detta nödvändigt.

En annan faktor, som minskar behovet av stödåtgärder till produktionen, är att den moderna tekniken skapar ständigt ökade möjligheter för industrin att vid en avspärning kasta om tillverkningen och öka självförsörjningen. Vi såg exempel på detta redan under andra världskriget, då vi körde gengasbilar och gick klädda i cellullkostymer.

I stället för att till varje pris i fredstid stödja den produktion som kanske behövs under en krigsavspärning, har man i Sverige inriktat sig på en beredskapslagring av framför allt de väsentliga råvaror och halvfabrikat som inte finns inom landet. Ett viktigt exempel på detta är oljelagringen. En sådan lagerhållning kan aldrig påverka den fria konkurrensen mellan EEC-länderna och förhindras därför inte av Romfördraget.

I den allmänna debatten har också livsmedelsförsörjningen framhållits som ett beredskapsproblem vid en svensk anslutning till EEC. Den svenska jordbrukspolitiken har som bekant lett till att ett stort antal jordbruksenheter lagts ned och att odlingsareal och antal sysselsatta inom jordbruket minskat. Trots detta är vi alltjämt mer än självförsörjande i fråga om de viktigaste livsmedlen. EEC:s jordbrukspolitik utgår ju från en högprislinje med ett skydd mot o begränsad priskonkurrens utifrån, och det finns under sådana omständigheter knappast någon anledning att tro att en anslutning till denna politik allvarligt skulle försämra våra försörjningsmöjligheter i krigstid. Av liknande skäl var vi för övrigt redan under OEEC-förhandlingarna 1958 beredda att inordna jordbruket i ett västeuropeiskt frihandelsområde.

UNDANTAG I SÄKERHETSSYFTE

Ytterligare en för svenskt vidkommande allvarlig anmärkning mot Romfördraget gällde Sveriges generella rätt att göra undantag från fördragets bestämmelser, då neutraliteten är hotad.

Enligt EFTA-konventionen har varje medlemsstat rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen ”i krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna”.

Romfördraget däremot stadgar på denna punkt i artikel 224, att medlemsstaterna skall samråda om vad som kan göras för att hålla

ihop den Gemensamma Marknaden, om den påverkas "av åtgärder, som en medlemsstat kan komma att vidtaga i händelse av allvarliga inre störningar av den allmänna ordningen, krig eller allvarlig internationell spänning innebärande krigshot".

Romfördraget säger således inte rent ut att en medlemsstat får full handlingsfrihet vid krig eller krigshot. Det är emellertid fullt klart att fördraget utgår från staternas fulla självständighet i sådana lägen. Man har helt enkelt inte ansett det mödan värt att särskilt påpeka en så självklar rätt till handlingsfrihet utan nöjt sig med att tala om vad som bör göras för att under sådana omständigheter om möjligt vidmakthålla den Gemensamma Marknadens principer.

Den svenska regeringen ansåg emellertid inte att denna *negativa* formulering av staternas rätt var tillräcklig. Man ville ha en *positiv* uttryckt klausul om att en neutral stat hade full handlingsfrihet vid krig eller krigshot.

Till detta kom svårigheten att Romfördraget gäller "för obegränsad tid". Det finns således ingen formell möjlighet för en neutral stat att utträda ur Gemenskapen, om ett medlemskap i denna skulle kompromettera neutraliteten. För de neutralas del krävde man därför en rätt att efter eget bedömande säga upp ett avtal med EEC.

För de neutrala är det viktigt att det i ett avtal med EEC uttryckligen konstateras att de har full handlingsfrihet i internationella krislägen. Trots detta hade kravet mera en formell än en reell betydelse. Det finns nämligen ingenting i Romfördraget som hindrar en medlem att göra vad den vill i sådana situationer.

Om man granskar EFTA-konventionen finner man att en neutral stat visserligen kan utträda ur EFTA, men först efter en uppsägnings-tid om tolv månader. Om England deltog i ett tredje världskrig, skulle således Sverige vara bundet till detta krigförande land i ett helt år. Är det förenligt med neutraliteten?

I själva verket går det inte alls till så. Om England skulle råka i krig, skulle Sverige — om neutraliteten så fordrade — omedelbart vägra att iaktta sina avtalsförpliktelser mot England. Britterna skulle då kunna klaga hos EFTA:s råd. Men rådet kan inte utmäta något straff mot Sverige eller hindra Sverige att göra som det vill. Allt som kan hända är att rådet kan befria England från dess förpliktelser mot oss. Om vi i strid med EFTA-konventionen återinför tullarna och avbryter det ekonomiska samarbetet med Storbritannien, kan britterna göra detsamma gentemot oss.

Exakt detsamma händer i EEC. Om en medlemsstat anmäler sitt

uttråde ur den "eviga" Gemenskapen, kan de övriga länderna klaga hos domstolen. Denna kan visserligen konstatera att brott mot fördraget föreligger men kan inte utdöma något straff mot en medlemsstat. Det enda som kan ske är att övriga medlemsländer löses från sina förpliktelser gentemot den stat som upphört att iakttaga fördraget.

Frågan om rätten att vid internationell spänning eller krig göra undantag från fördraget för att skydda neutraliteten eller i värsta fall utträda ur Gemenskapen var således huvudsakligen av juridisk art. Sverige ville ha en uttrycklig bekräftelse på en princip, som låg till grund för hela fördraget, men som inte var tydligt utsagd.

ÄR NEUTRALITETEN FÖRENLIG MED EEC-MEDLEMSKAP?

De svenska neutralitetsförbehållen mot Romfördragets text var alltså få, och vi trodde oss kunna finna lösningar av dem, som borde tillfredsställa de Sex utan att vi skulle behöva ställa vår neutralitetspolitik under diskussion. Den svenska regeringen var också angelägen att understryka att Sverige inte tänkte utnyttja dessa invändningar för att skaffa sig ekonomiska förmåner. Hyste vi någon ekonomisk eller samhällspolitisk tvekan mot ett godtagande av Romfördragets regler, måste vi också försöka motivera dem med ekonomiska eller samhällspolitiska överväganden men inte dölja dem bakom neutralitetens täckmantel.

Under dessa omständigheter kom man på många håll i Sverige till den uppfattningen, att vi borde kunna bli fullvärdiga medlemmar i EEC under förutsättning att Gemenskapen i ett särskilt avtal beviljade oss det fåtal undantag från Romfördraget som vi behövde. Detta skulle även medföra den fördelen att vi från EEC så att säga fick ett skriftligt intyg på att vår neutralitet respekterades. Flera av de ursprungliga medlemmarna i EEC har i speciella protokoll beviljats olika slag av undantag från fördraget, och uttalanden vid den tidpunkt det här är fråga om — sommaren och hösten 1961 — visade att man på flera håll inom EEC ansåg det möjligt att ge även Sverige ett särprotokoll för att garantera neutraliteten.

Regeringen bedömde emellertid frågan på ett annat sätt. I sitt tidigare omnämnda "metalltal" uttalade statsminister Erlander bl.a. följande: "Vi har anledning konstatera att deltagarna i Romfördraget i otaliga uttalanden utgått från den målsättningen att fördraget

är ett steg på vägen mot en verklig federation. Vi kan inte heller bortse från att Romfördraget ofta uppfattas såsom en komplettering och förstärkning av Atlantpakten. Det behöver inte närmare utvecklas att Sverige, om vi vill hålla fast vid neutralitetspolitiken, inte kan ansluta sig till denna politiska målsättning för det europeiska samarbetet. Jag har redan tidigare understrukt att Sverige måste undvika sådana bindningar, som kringskär våra möjligheter att fullfölja och vinna förtroende för neutralitetspolitiken.”

Statsministern reser alltså två olika invändningar mot EEC, som vi här skall diskutera något mera ingående.

Uppfattningen att Romfördraget skulle utgöra en komplettering och *förstärkning av Atlantpakten* på ett sätt som strider mot en neutral stats intressen är åtminstone från juridisk synpunkt diskutabel. För det första omfattar EEC inte den utan jämförelse viktigaste Atlantpaksmedlemmen, USA. Vidare innehåller fördraget uteslutande bestämmelser om ekonomiskt och socialpolitiskt samarbete. Naturligtvis är den Gemensamma Marknaden avsedd att öka den ekonomiska stabiliteten och prestationsförmågan i medlemsländerna och därigenom stärka också deras försvarskraft. Men detta är en indirekt konsekvens av allt internationellt ekonomiskt samarbete; även det som genomförs i OECD, för att ta ett annat exempel. En av bevekelsegrunderna bakom OEEC/OECD har just varit att stegra Europas förmåga att stå emot världskommunismen. Det har öppet uttalats att liknande motiv delvis ligger bakom det amerikanska förslaget om en allmän tullsänkning i världen — den s.k. Kennedyrundan. Detta har inte hindrat Sverige att delta i förhandlingarna kring denna fråga.

I sitt tal hänvisade statsministern till en passus i Bonn-deklarationen, som gick ut på att det politiska samarbetet i Europa skulle ha till syfte att ”stärka Atlantalliansen”. Därvid är emellertid att märka att detta politiska samarbete, som byggde på de Gaulles idé om ”fädernesländernas Europa”, var avsett att försiggå helt vid sidan om och utanför verksamheten i EEC. Visserligen ville de Gaulle underordna även den ekonomiska integrationen de i deklarationen åsyftade rådplägingarna mellan regeringarna, men detta lyckades de övriga länderna förhindra. De Gaulle ville också göra Nato-arbetet beroende av det politiska samarbetet mellan de Sex. Det var därför som uttalandet om att ”stärka Atlantalliansen” sattes in som en kompromiss i Bonn-deklarationen. Man ville därmed markera att detta var allt, som ett politiskt europeiskt samarbete fick göra. Där-

emot borde väsentliga frågor om det gemensamma försvaret inte avgöras inom ramen för det politiska samarbete, som de Gaulle tänkt sig, ty de skulle behandlas i Nato.

Avsikten var således att en ekonomisk integration i överstatliga former skulle försiggå i EEC i enlighet med Romfördragets bestämmelser, att vid sidan därom ett politiskt samråd mellan suveräna stater skulle organiseras men att försvarspolitiken förbehölls Nato. Mot den bakgrunden är det således inte riktigt att en neutral stat genom att underteckna Romfördraget skulle komma att stödja eller bli bunden till Nato. Om verksamheten inom EEC hade begränsats till det ekonomiska samarbete, som Romfördraget föreskriver, och om EEC:s medlemskrets utvidgats till att omfatta hela Västeuropa, borde det således inte ha funnits några politiska hinder mot ett svenskt medlemskap.

Nu har dock statsministern aldrig påstått att Romfördraget utgör ett komplement till Atlantpakten utan bara sagt att fördraget på sina håll uppfattas på det sättet. Men innan vi diskuterar den frågan, skall vi något beröra statsministerns anmärkning om att de Sex syftar till att skapa en europeisk statsfederation — ett *Europas Förenta Stater*. Skulle då Sverige inte kunna ansluta sig till en sådan målsättning?

Det är väl uppenbart att ett fullt utbildat Europas Förenta Stater inte är tänkbart utan en gemensam utrikes- och försvarspolitik. Vi kan visserligen säga oss att det kommer att ta mycket lång tid innan Västeuropa kommer så långt och att vi inte vet om världsläget vid den tidpunkten motiverar en speciell svensk neutralitetspolitik. Vill vi emellertid få andra länder att lita på vår vilja att under alla omständigheter hålla oss utanför stormaktskonflikter, kan vi inte redan idag deklarerat att vi i en okänd framtid är beredda att delta i en gemensam utrikespolitik med någon grupp.

Men detta innebär inte att vi skulle undandra oss ett internationellt samgående på alla andra områden. Vi har i det nordiska samarbetet inom de civilrättsliga och samhällspolitiska områdena kommit mycket längre än EEC. Vi har aldrig gjort klart för oss hur långt vi ville komma med denna samverkan, men det är tydligt att om vi kan fortsätta som hittills, kommer skillnaderna i samhällssystemen mellan de nordiska länderna att bli mycket små. Detta har vi helhjärtat kunnat gå in för trots att Danmark och Norge tillhör Nato. Från svensk sida ville man också få till stånd en gemensam ekonomisk marknad, vilket våra grannländer emellertid inte kunde gå med på. Denna gemensamma marknad håller vi nu i stället på

att få i EFTA, där våra grannar har större möjligheter att hävda sig och risken för att Sverige skulle få en ekonomiskt dominerande roll är mindre. Inom EFTA har den svenska regeringen spelat en mycket aktiv roll och bidragit till att driva på integrationsutvecklingen.

Sverige har över huvud i internationella sammanhang visat prov på en samarbetsvilja som i många hänseenden kan betecknas som längre gående än vad flertalet andra länder presterat. Det finns ingen tvekan om att vi även skulle kunna acceptera — och ha direkt intresse av — europeiska samordningsåtgärder på flera områden utanför Romfördragets ram.

Vi har också i det föregående noterat att det samarbete utöver Romfördragets ram, som EEC tycktes förvänta sig av oss, endast kan genomföras under förutsättning att alla parter är eniga. Vi hade således haft möjlighet att avstå så snart vår neutralitet var berörd. Detta innebär inte att Sverige i tid och otid skulle inlagt sitt veto, ty när vi underskriver ett avtal gör vi det i ett ärligt uppsåt att uppfylla alla våra förpliktelser. Men vi hade alltid haft möjlighet att hävda vår neutralitet. Mot den bakgrunden bör det inte ha varit otänkbart för Sverige att delta i det utvidgade integrationsarbetet och följa med de europeiska nationerna ända fram till den gräns, där vår utrikes- och försvarspolitiska handlingsfrihet riskerade att begränsas.

Man hör ofta sägas, att om Sverige gick in i EEC, skulle så småningom hela vårt näringsliv och vår ekonomiska och sociala utveckling bli så fast sammanknuten med den Gemensamma Marknadens, att vi inte längre skulle kunna dra oss ur igen, även om vi ville. Vårt ekonomiska beroende av EEC skulle bli så stort att vi inte skulle förmå att utnyttja den handlingsfrihet som vi av neutralitetsskäl bevarat åtminstone på papperet.

Visst blir det svårt att rycka oss loss från den Gemensamma Marknaden om så skulle behövas. Vi har sett redan under två världskrig vilka konsekvenser en plötslig avspärming från omvärlden fick för vår ekonomi och levnadsstandard. Det kommer naturligtvis att bli ännu mera problematiskt i framtiden.

Men här gäller detsamma som vad vi anförde på tal om den ekonomiska försvarsberedskapen. Konsekvenserna för vår rörelsefrihet av en ekonomisk integration kan anföras som skäl inte blott mot en EEC-anslutning utan mot allt internationellt samarbete. Följderna torde på lång sikt bli i stort sett desamma av vårt deltagande i

EFTA och blir det naturligtvis i ännu högre grad av den västeuropeiska stormarknad, som vi vill få till stånd.

Vi har att välja mellan att redan nu isolera oss från Europa, med allt vad det innebär för vårt välbefinnande, eller att helhjärtat delta i den ekonomiska integrationen och därvid löpa risken att tvingas gå igenom en ännu svårare isoleringsprocess om ett krig skulle komma. Att vi valt den senare utvägen betyder inte att vi överger vår neutralitet. I varje fall är detta inte ett problem som vi ställs inför bara vid ett inträde i EEC. Det gäller i minst lika hög grad om vi får till stånd den europeiska stormarknaden eller den allmänna frihet för världshandeln som vi sedan länge strävat efter.

ANDRA LÄNDERS SYN PÅ NEUTRALITETEN

Hittills har vi behandlat vår neutralitetspolitik som ett i huvudsak juridiskt problem. Men därmed är inte alla svårigheter eliminerade. Neutralitetspolitiken är inte bara en fråga om folkrättsliga och juridiska principer. Det hjälper inte med aldrig så många skriftliga klausuler och avtal om vår neutralitet, om inte alla parter verkligen förblir övertygade om Sveriges fasta beslut att hålla sig utanför politiska stormaktskonflikter.

Detta får inte förstås så, att vi skulle böja oss så snart den ena eller andra nationen behagar uttrycka tvivel på vår neutralitetsvilja. I så fall skulle vår insats i världen bli en underkastelsens och eftergiftens politik och inte en politik av självständighet och integritet. Det är endast vi själva som bestämmer vad som är neutralt. Kan vi påvisa att det är möjligt för Sverige att ansluta sig till Romfördraget utan utrikespolitiska bindningar eller lämna bidrag till en militär stormaktsallians, får således alla andra parter foga sig i det.

Kan vi göra detta? Frågan borde ha varit mycket enkel att besvara. Vad det gällde för Sverige var att underteckna Romfördraget om upprättandet av en Europeisk Ekonomisk Gemenskap och därmed acceptera vissa samarbetsförpliktelser. Frånsett vissa möjliga konsekvenser av reglerna om handelspolitiken, mot vilka vi måste reservera oss, avser dessa förpliktelser uteslutande ekonomiskt samarbete, som inte påverkar vår neutralitet. Återigen juridiskt sett skulle vår engagemang ha stannat vid detta.

Men så enkelt var det inte.

Avgörande härvidlag blev i stor utsträckning hur de Sex själva

såg på Sveriges medlemskap i EEC. Sommaren 1961, då vi ställdes inför frågan om ett inträde i EEC, var den saken inte helt klar. I samband med diskussionerna om de Gaulles planer på ett utvidgat politiskt samarbete började man på många håll ånyo framhäva det politiska syftet bakom Romfördraget att söka sig fram mot en europeisk federation. Krav restes på att de som sökte medlemskap i EEC skulle godkänna och ansluta sig till detta syfte. Å andra sidan fanns det flera ledande statsmän hos de Sex som uttryckligen betonade att ett neutralt land mycket väl kunde delta i det ekonomiska samarbetet enligt Romfördraget som medlem i EEC utan att för den skull binda sig till ett politiskt samarbete.

Snart nog började emellertid de politiska dragen i Sexmaktssamarbetet att accentueras ytterligare. När Storbritannien och Danmark i oktober 1961 inledde sina förhandlingar om inträde i EEC, fann sig båda böra deklarerat att de inte blott i princip accepterade Romfördragets mål och medel utan också de Sex' politiska syften.

Utan den politiska drivfjädern skulle Romfördraget säkerligen aldrig kommit till stånd. Om inte de Sex varit besjälade av en önskan att skapa en politisk federation, hade de aldrig varit beredda att med ett slag besluta sig för så djupgående ingrepp i den nationella samhällspolitik som Romfördraget stadgar utan sannolikt valt samma typ av försiktig steg-för-steg-politik som EFTA för. Utan den politiska ramen vore Romfördraget otänkbart.

Men detta innebär samtidigt att de ekonomiska intressena inte utan vidare är tillräckliga för att förmå de Sex att uppfylla sina samarbetsförpliktelser enligt fördraget. Det är den gemensamma politiska drömmen om Europas Förenade Stater som är den sammanhållande kraften. Förflyktigas den och börjar staterna gå olika vägar i sin utrikespolitik, kan även intresset för den ekonomiska unionen komma att mattas. Då börjar varje stat ängsligt bevaka sina nationella ekonomiska intressen och är inte längre villig att göra några större uppoffringar för det gemensamma bästas skull.

Här i Sverige skrämdes flera av tanken att en neutral stat skulle förena sig med en grupp länder som hade samma utrikespolitiska mål och dessutom tillsammans med USA och Storbritannien var sammanknutna i en försvarsallians. Det var inte många som tänkte på vad som skulle hända denna grupp, om den blandades upp med ett antal stater med andra idéer både på samhällspolitikens och utrikespolitikens områden. Det blev däremot ett allvarligt problem för de Sex själva. De fruktade att Gemenskapen skulle komma att

”urvattnas”, om de i medlemskretsen upptog stater som sagt ifrån att de ingalunda kunde vara med om några politiska strävanden och som sade sig vara villiga att ”förhandla” enbart om de ekonomiska målen.

Eftersom den gemensamma politiska framtidsdrömmen var den sammanhållande faktorn, var det utomordentligt angeläget för de Sex att gentemot omvärlden kunna uppträda som en politisk enhet. Det främsta — egentligen det enda — medlet härtill hade de i Romfördragets bestämmelser om den gemensamma handelspolitiken. Men det var just dessa bestämmelser som de neutrala inte kunde godta. Det var därför inte underligt att frågan om de neutrala staternas anknytning bragte de Sex till misströstan.

EEC-ländernas motstånd mot en svensk anslutning växte. Man dekreterade på många håll att medlemskap var uteslutet för en neutral stat, som inte både antog Romfördraget i närmast oförändrat skick och även accepterade de Sex’ politiska målsättning. Man började ställa sig tveksam också till en svensk associering och framhöll att associationsformen egentligen var avsedd för underutvecklade länder, som anslöt sig till de politiska syftena men inte förmådde ta på sig de ekonomiska förpliktelserna enligt Romfördraget.

På grund av sammanbrottet i förhandlingarna mellan England och EEC fick Sverige aldrig tillfälle att grundligt diskutera igenom sina ståndpunkter med de Sex. Till stor del kan Gemenskapens inställning till oss bero på missförstånd om våra avsikter. När vi i Sverige hör ordet politik i internationella sammanhang tänker vi ofta automatiskt på utrikes- och försvarspolitik, dvs. på vår neutralitet, och slår ifrån oss med båda händerna. Vi begrep inte att de Sex, när de talade om sina politiska syften, tänkte sig en gradvis ekonomisk och samhällspolitisk sammansmältning — under fria förhandlingar mellan likaberättigade stater — varvid en gemensam utrikespolitik, bortsett från samordningen av handelsförbindelserna, skulle komma som ett av de sista leden. De Sex å sin sida har fått den uppfattningen att de betänkligheter som Sverige av neutralitetsskäl framförde var uttryck för en allmänt bristande samarbetsvilja. De har trott att vi velat tillskansa oss alla fördelarna av en gemensam marknad utan att göra de uppoffringar i fråga om vår nationella politik som enligt deras mening erfordras för att marknadssammansmältningen skall kunna komma till stånd. De förstod inte heller vårt speciella sätt att se på det internationella samarbetet: att vi helst vill veta vad vi ger oss in i, göra klart för oss exakt vilka

förpliktelser vi åtar oss och sedan uppfylla dem till punkt och pricka.

Om de Sex varit beredda att medge en utökning av den Gemensamma Marknaden till att omfatta hela Västeuropa, hade Sverige under förhandlingarna säkerligen kunnat skingra dessa missförstånd och dessutom visa att vi var beredda till ett vidare samarbete utöver Romfördragets gräns på de villkor som gäller för de Sex själva. De skulle då också ha funnit att Sveriges deltagande inte hade utgjort något hinder för deras strävanden mot en federation, även om vi tillåtit stanna vid den punkt där vår neutralitet berördes.

Sverige fick aldrig tillfälle att närmare förklara sin ståndpunkt. Så som de Sex själva med växande enstämmighet uttryckte sig, skulle ett svenskt medlemskap i EEC ha inneburit att Sverige också identifierade sig med vissa framtida politiska syften, som var högeligen diffusa och vagt definierade och som för övrigt idag är mindre klara än någonsin. Under sådana omständigheter hade det blivit ytterst vanskligt för Sverige att övertyga omvärlden om att ett medlemskap i EEC inte skulle kunna påverka vår neutralitet.

Mot den bakgrunden var uppenbarligen ett svenskt medlemskap i Gemenskapen uteslutet. Den svenska regeringen fann att den måste söka andra former för samarbetet.

För att summera den inställning som väl omfattas av majoriteten av svenska folket: Vi kan — om detta är den enda möjligheten att få en enad västeuropeisk stormarknad till stånd — acceptera de juridiska och ekonomiska förpliktelserna enligt Romfördraget, dock med förbehåll för ett par klausuler som kommer i konflikt med vår neutralitet. Vi är också villiga och intresserade av att därutöver delta i ett omfattande europeiskt samarbete på frivillighetens grund, så länge det inte berör våra politiska förbindelser med utomstående stater. Men vi kan inte i förväg lova att ansluta oss till målsättningen om ett politiskt samarbete utan gräns, om vars innebörd vi ingenting vet.

6 . *Vad är associering?*

Med ledning av de samarbetsmöjligheter med EEC som Romfördraget anger begärde Sverige en "association" med Gemenskapen. För att citera det anförande, i vilket handelsminister Lange den 28 juli 1962 presenterade de svenska önskemålen inför de Sex' representer i Bryssel, sökte vårt land "en nära och omfattande associering, som sätter Sverige i stånd att delta i den europeiska ekonomiska integrationen". — Vad innebär då detta?

Romfördraget skiljer mellan två slag av förening med EEC. Den första är det fullständiga medlemskapet, som i princip står öppet för alla europeiska nationer, dvs. i praktiken västeuropeiska stater. En medlem skall inte bara ikläda sig alla materiella förpliktelser enligt fördraget — med de undantag som eventuellt kan beviljas. Han underkastar sig också de transnationella styrelseformerna i EEC men får delta i de gemensamma organens arbete med full rösträtt.

Artikel 238 i Romfördraget föreskriver emellertid att Gemenskapen dessutom kan sluta avtal med ett utomstående land, en sammanslutning av stater eller med en internationell organisation, "varigenom åstadkommes en association som kännetecknas av ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, gemensamt uppträdande och särskilda procedurregler".

Denna formulering ger inte något klart besked om hur associationen skall se ut, och det var inte heller meningen. Avsikten var att stadgandet skulle kunna användas för snart sagt varje överenskommelse som går utöver det vanliga handelsavtalets ram och som framförallt leder till någon form av organisatorisk sammanslutning mellan parterna. Det hade exempelvis kunnat tillämpas för att infoga EEC i ett sådant västeuropeiskt frihandelsområde, som Parisförhandlingarna 1958 avsåg.

Vid tiden för förhandlingarna om Englands medlemskap i EEC hade Gemenskapen endast ingått ett associationsavtal, nämligen med Grekland. Detta avtal blev därför en utgångspunkt både här hemma

och hos de Sex, när man började fundera över hur Sveriges anslutning skulle utformas. Sedermera har ytterligare associationsavtal tillkommit med Turkiet, de franskspråkiga länderna i Afrika och holländska Antillerna, men dessa förändrar knappast bilden.

Associationsavtalet med Grekland präglas av att Grekland är berett att acceptera en politisk integration i Europa men är ekonomiskt för svagt för att nu kunna uppfylla Romfördragets bestämmelser. Överenskommelsen går därför ut på att Grekland efter en lång övergångstid — delvis upp till 22 år — infogas i EEC:s tullunion och att landet får viss finansiell hjälp och speciella förmåner beträffande avsättningen inom den Gemensamma Marknaden av några av sina produkter. Grekland skall också så småningom — i regel inom 12 år — anpassa sig till EEC:s interna ekonomiska politik, men hur och när detta skall ske beror på framtida överenskommelser mellan parterna inom den gemensamma institutionen, associationsrådet. Syftet är emellertid att Grekland, när det är tillräckligt ekonomiskt utvecklat, skall kunna bli fullvärdig medlem av Gemenskapen.

Eftersom Grekland inte omedelbart påtar sig några skyldigheter enligt Romfördraget, får landet inte heller delta i utformningen av EEC:s politik. Grekland har inte säte och stämma i EEC:s råd, kommission eller övriga organ. I stället styrs associationen av det nyssnämnda associationsrådet, som består av representanter för de båda sidornas regeringar. EEC och Grekland har vardera en röst i rådet, men alla beslut måste fattas enhälligt. Grekland har således absolut vetorätt. Bryter någon part mot avtalet eller tredskas, när det gäller att uppfylla avtalets principer, kan likväl saken hänskjutas till en särskild skiljedomstol. Detta skiljedomsförfarande är emellertid det enda överstatliga draget i associationen.

I ett hänseende är Grekland mycket hårt bundet, nämligen i fråga om tullunionen. EEC:s tulltariffer mot utomstående länder skall, med några temporära undantag, tillämpas även av Grekland. Om EEC beslutar om en ändring av den yttre tullmuren, gäller beslutet även för Grekland trots att detta land inte fått vara med och bestämma. Förklaringen till detta är enkel. Som vi redan påpekat är det svårt nog att åstadkomma enighet mellan de Sex och deras skilda intressen om en ändring av tullen på en viktig vara. Beslut om en tulländring skulle praktiskt taget kunna omöjliggöras, om det dessutom vore nödvändigt att inhämta godkännande från Greklands och eventuella andra associerade staters sida.

För svenskt vidkommande skulle ett associationsavtal av samma typ som Greklands erbjuda många uppenbara fördelar. Det skulle inte längre gälla att underskriva Romfördragets text som något en gång för alla givet utan att utforma ett helt nytt avtalsförhållande. Genom vår vetorätt i associationsavtalet skulle vi kunna bevara vår neutralitetspolitiska integritet, och vi skulle också kunna få till stånd den omformulering av exempelvis bestämmelserna om försvarsberedskapen och handlingsfriheten i krig eller krisfara som värdet om vår neutralitet krävde.

Vi kunde likväl självfallet inte avstå från att själva bestämma över våra tullar på det sätt som Grekland gjort. En neutral stat kan ju inte acceptera att dess tullpolitik avgörs i Bryssel. Men även om Sverige i princip måste kunna bestämma sin egen handelspolitik, finns det, som tidigare påvisats, utvägar att ge EEC garantier för att vi kommer att ansluta oss till dess åtgärder, så länge de inte vidtas i syften som strider mot neutraliteten. Denna svårighet var alltså överkomlig.

Ett större problem utgör frågan om vårt medinflytande på EEC:s politik. Samarbetet i en association av den grekiska typen kan i praktiken komma att gestaltas så att ECC-länderna först sinsemellan gör upp om en viss politik och sedan frågar den associerade staten om den kan ansluta sig. Den associerade staten kan då antingen tacka ja eller på grundval av sitt veto vägra att vara med, men den kan inte influera EEC:s beslut. Ett sådant tillvägagångssätt kan vara acceptabelt i fallet Grekland. Detta land kan ju under alla omständigheter inte på flera år uppfylla Romfördragets bestämmelser, utan det gäller snarare att mer eller mindre oberoende av fördraget gradvis anpassa den grekiska ekonomin till den Gemensamma Marknadens.

Av en rik och högutvecklad nation som Sverige måste EEC däremot från början fordra en mycket nära samordning på alla de ekonomiska och samhällspolitiska områden som täcks av Romfördraget. Detta är också vad vi själva i eget intresse eftersträvar. Det blir emellertid inte mycket bevänt med det "nära och omfattande" samarbete som vi vill få till stånd, om det kommer att inskränka sig till att EEC-länderna förelägger oss lösningar, som man sinsemellan gjort upp om utan vårt hörande och som vi bara kan anta eller förkasta. Det måste också te sig ytterst otillfredsställande för de Sex att aldrig kunna lita på att inte Sverige oförmodat skulle kunna

vägra att vara med om en ekonomisk politik, som de själva kanske mödosamt kompromissat sig fram till.

Så långt som möjligt måste man alltså skapa garantier för att utvecklingen i Sverige och EEC verkligen blir likformig. Det finns flera sätt att göra detta.

Den enklaste utvägen är givetvis att i associationsavtalet klart precisera vad Sverige har att iaktta. Exempelvis skulle man, i stället för Romfördragets stadgande att medlemsländerna med enkel majoritet beslutar hur en gemensam arbetsmarknad skall genomföras, kunna i associationsavtalet detaljerat föreskriva vilka rättigheter EEC-arbetare skall ha i Sverige och hur samarbetet mellan de svenska och EEC:s arbetsmarknadsmyndigheter skall gå till. I så fall behövde man inget associationsråd eller omröstningar. Sverige hade bara att följa avtalet och EEC-länderna skulle alltid veta var de hade oss.

Den metoden kan emellertid bara användas i några få fall och kanske inte ens i det här angivna exemplet. EEC måste kunna föra en böjlig politik som anpassas efter växlande omständigheter. De måste kunna ändra tidigare fattade beslut och kan då inte vara fastlåsta vid en en gång för alla gällande överenskommelse med Sverige, även om det inte bör vara alltför svårt att få med även oss på ändringarna.

I varje fall kommer den allmänna målsättningen och principerna för samarbetet inom associationen i regel att vara fastslagna i associationsavtalet. Vad som står öppet är den praktiska tillämpningen av dessa principer. Risken är då att EEC-länderna sinsemellan överenskommer om ett tillämpningsförfarande, som är oacceptabelt för oss. Man kunde exempelvis tänka sig att de utarbetar ett system för samarbetet mellan arbetsmarknadsmyndigheterna, som fullständigt strider mot våra organisatoriska förhållanden eller av andra skäl ter sig som totalt omöjligt för oss. En sådan konflikt kan lösas med god vilja och en förnuftig inställning på båda sidor. En förutsättning är emellertid att EEC i god tid tar reda på vad vi anser.

Vi har hittills i vårt resonemang utgått från att Sverige inte skulle få sitta med i EEC:s organ. Men om EEC vill förvissa sig om att vi kommer att följa dess beslut, bör Gemenskapen ju dock försöka att på förhand inhämta våra synpunkter. Varje förslag från EEC-kommissionen till rådet föregås av ett mycket omfattande utredningsarbete av kommissionens egna avdelningar eller i tekniska arbetsgrupper och speciella kommittéer. Innan kommissionen beslutar om att förslag skall avges till rådet, skickas förslaget också på remiss till

regeringarna och olika intressegrupper i medlemsländerna. EEC borde då också kunna låta Sverige delta i utredningarna genom att få förslagen på remiss. Om så sker, kan vi redogöra för vår inställning och våra problem. Förslagen kan jämkas så att de passar båda parter. Under sådana omständigheter bör Sverige också i många fall — i synnerhet sådana som avser den tekniska tillämpningen av i associationsavtalet fastslagna bestämmelser — kunna foga sig i majoritetsbeslut.

Mera besvärligt blir det, om principerna för samarbetets inriktning inte klart definieras i associationsavtalet. Det kan exempelvis bli fallet i fråga om jordbrukspolitiken och handelspolitiken. Ju klarare målsättningar och förpliktelser anges i avtalet, desto större följsamhet från svensk sida kan EEC påräkna. Går inte det, får man hjälpa sig fram med rätt för EEC att kompensera sig, om Sverige skulle avvika från Gemenskapens politik, på det sätt som vi tidigare beskrev när vi behandlade de handelspolitiska problemen.

I många fall föreskriver redan Romfördraget att medlemmarna insemellan måste vara eniga om besluten. En samordning av skattesystemen, införandet av en monetär union, en gemensam socialpolitik och en vidsträckt harmonisering av lagstiftningen kan således genomföras endast om parterna är eniga. Det är svårt att se varför Sverige härvidlag inte skulle få delta i överläggningarna inom EEC ända upp till kommissionen och ministerrådet. Måhända dock utan eller med bergänsad rösträtt, ty en associerad stat kan inte ges makt att hindra EEC-länderna att föra den politik de önskar. Men vill Gemenskapen försäkra sig om svensk följsamhet, bör den i eget intresse ge oss rätt att så långt möjligt göra våra ekonomiska och politiska synpunkter gällande utan att störa dess interna samarbete.

En förutsättning för att den Gemensamma Marknaden skall kunna fungera utan rubbningar i de enskilda staternas ekonomi är att parterna håller en nära kontakt med varandra i fråga om konjunktur- och socialpolitiken. Romfördraget föreskriver också ett samråd på dessa områden, men beslut om konkreta gemensamma åtgärder kan endast fattas enhälligt. Det vore opraktiskt om EEC-länderna först skulle överlägga med varandra i dessa frågor och därefter inhämta Sveriges synpunkter och erfarenheter. Vi bör från början få vara med i dessa rådplägingar, eftersom det inte kan störa EEC:s samarbete utan endast leda till att vi bidrar med ytterligare idéer och uppslag.

Ett associationsavtal mellan Sverige och EEC skulle således kunna uppbyggas enligt följande principer:

- Sveriges skyldigheter och rättigheter skall i största möjliga utsträckning konkret definieras i själva avtalet.
- Sverige skall i görligaste mån genom deltagande i EEC:s interna arbete få möjlighet att framföra sina önskemål och idéer, dock utan möjlighet att hindra EEC-ländernas eget samarbete.
- Sverige bör särskilt ges tillfälle att framföra sina synpunkter och tankar om hur den europeiska konjunktur- och socialpolitiken bör utformas och samtidigt få del av motsvarande idéer i EEC.

På detta sätt får EEC en garanti för att Sverige blir en lojal partner i den Gemensamma Marknaden. Vi i vår tur kan hoppas att EEC inte kommer att utan hänsyn till oss driva en politik som vi får svårt att delta i.

Innan diskussionen om associationsavtalet avslutas bör ytterligare en synpunkt framhållas. Med ett exempel från tullpolitiken har tidigare (s. 73) visats att en utomstående eller associerad stat ofta får mindre möjligheter än EEC-medlemmar att göra sin suveränitet gällande. Det som ovan sagts torde också visa att den associerade i många hänseenden blir hårdare bunden och får mindre inflytande än medlemmarna. När det från EEC-håll hävdats att Sverige, genom att välja associationsformen, velat smita från sina förpliktelser och bara få fördelarna av den Gemensamma Marknaden, är detta direkt felaktigt. Associationen innebär för oss en uppföring och det pris vi bland mycket annat — t.ex. ett starkt försvar — måste betala för att bevara vår neutralitet.

7 . *Framtidsperspektiv*

Försöken att bilda en västeuropeisk stormarknad grundad på Romfördraget har misslyckats — sannolikt för många år framåt, kanske för alltid. Vad kommer nu att ske? — Trots alla vanskligheter måste vi försöka blicka in i framtiden för att någorlunda kunna bedöma hur vi själva bör förhålla oss och vad vi bör inrikta oss på.

Generella förutsägelser om den fortsatta utvecklingen måste med nödvändighet bli mycket osäkra och saknar därför intresse här. Däremot kan vi granska några av de faktorer som kommer att utgöra grunden för utvecklingen och på det sättet komma en bit på väg.

ASPEKTER PÅ EEC: S EKONOMISKA SAMARBETE

I denna skrift liksom i debatten i övrigt i vårt land har vi sökt bedöma den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen med utgångspunkt från Romfördragets text. Men frågan är om Romfördraget ger en rättvisande bild av hur Gemenskapen skall se ut. Det handlar ju mest om hur man skall förfara för att under en övergångstid skapa en gemensam marknad men säger mindre om hur marknaden fungerar, när uppbyggnadsarbetet är färdigt.

Låt oss fundera över hur EEC kommer att te sig omkring år 1975, dvs. fem år efter den i fördraget förutsedda övergångstidens slut.

Frihandeln inom EEC är då ett faktum, det gemensamma tullskyddet utåt och likartade villkor i handeln med resten av världen likaså. För utomstående stater framstår EEC som ett enda land, när det gäller handeln, om man bortser från sådana nationella olikheter i konsumtionsvanor, smakinriktning och delvis i köpkraft, som motiverar olika försäljningsteknik och marknadsföring i olika EEC-länder.

En gemensam och enhetlig reglering av jordbruksproduktionen, enhetliga principer för trafikpolitiken och en gemensam arbetsmarknad kommer att ha fungerat sedan några år tillbaka. Diskriminerande restriktioner i fråga om etablering, betalningar och kapitaltransaktioner utgör inte längre något problem. Vad beträffar restriktiva

affärsmetoder och andra företeelser, som begränsar konkurrensen mellan medlemsstaterna, finns inte blott enhetliga lagregler utan även en väl utbildad juridisk rättspraxis, stödd på prejudikat från EEC-domstolen. Man bör ha kommit en god bit på väg att harmonisera den del av lagstiftningen som berör handeln. Man har kanske kommit så långt avseende en utjämning av skatteskillnaderna, problem i fråga om skatteuppbörden, statistiskt samarbete etc. att man kunnat slopa all gränskontroll. Detta måste innebära att man också slopat kontrollen över resande inom EEC-området, inklusive emigranter.

Så långt har man kommit sedan EEC:s råd under övergångstiden utformat de grundläggande reglerna. Ofta har detta åstadkommit under stora svårigheter, efter sammanjämkning av starka meningsmotsättningar mellan medlemmarna och ibland kanske med utnyttjande av rätten att överrösta enskilda nationer. Men den tiden är nu i stort sett förbi. Visserligen kan de tidigare beslutade principerna ändras — och då formellt genom majoritetsbeslut — men något sådant blir inte aktuellt förrän redan antagna bestämmelser visat sig opraktiska eller olämpliga.

Huvudsaken blir inte längre att stifta lag inom Romfördragets ram utan att administrera och förvalta det rättssystem som uppnått. Detta kommer att framtvunga ett mycket nära samarbete mellan deltagarländernas myndigheter och även upprättandet av många nya institutioner, som knappast ens förutsetts i Romfördraget. Redan nu har vi en uppsjö på samarbetskommittéer och expertgrupper i EEC.¹ I framtiden får vi exempelvis se europeiska "marknadsbyråer" och "förvaltningskommittéer" för olika jordbruksprodukter (motsvarande vår jordbruksnämnd), en "europeisk samordningsbyrå" för arbetskraften, som skall samordna arbetsförmedlingen mellan länderna, etc. När det gäller konkurrensreglerna kommer kommissionen att ha fullt utvecklats till en domstol i första instans, och även i andra sammanhang kommer tonvikten inom kommissionen att ha lagts mera på de administrativa än de förslagsställande befogenheterna.

Det är uppenbart att detta kan ge upphov till ett tjänstemannavälde som inger betänkligheter. Om Sverige deltog i den Gemensamma Marknaden, skulle svenska ämbetsverk komma att stå i nära

¹ En intressant översikt över dessa kommittéer och organ lämnas i den av Handelsdepartementet publicerade utredningen "Europeiska Ekonomiska Gemenskapen, III" (1963).

förbindelse med motsvarande europeiska myndigheter i Bryssel. Alla medlemsländers tjänstemän skulle sinsemellan göra upp om hur olika problem borde lösas. De politiska instanserna skulle riskera att sättas ur spel.

Klarar våra tjänstemän och våra myndigheter den uppgiften? Besitter de tillräckliga kunskaper, tillräcklig internationell erfarenhet, tillräckliga språkkunskaper och kännedom om förvaltningspraxis i andra länder för att inte låta sig överrumplas av andra staters intressetryck? — I flera fall ja, men ibland inte. Det blir framför allt en fråga om organisationen av den statliga förvaltningsapparaten och om utbildningen av statstjänstemännen. Det medför emellertid också att näringslivets och arbetsmarknadens organisationer och andra intressegrupper måste skärpa sin vaksamhet och bygga ut sin apparat, så att de på ett effektivt sätt kan göra sina synpunkter gällande både direkt i Bryssel och hos de egna myndigheterna.

Då uppkommer frågan, om vi inte därmed hamnar i en kolossal europeisk Harpsundsdemokrati. Det måste ur dessa aspekter vara utomordentligt angeläget att stärka den parlamentariska kontrollen både inom EEC och i vårt eget land. Måhända är det alltför förnått att påpeka att detta spörsmål är en fråga om gradskillnad snarare än om artskillnad. Problemet har redan gjort sig gällande i samband med Sveriges deltagande i FN, OECD, EFTA och andra internationella engagemang.

För att återgå till de framtida förhållandena inom EEC kan vi konstatera att, sedan de omedelbara förpliktelserna enligt Romfördraget uppfyllts, kommer nya problem att tränga sig på. För att frihandeln och den fullt fria konkurrensen skall kunna fungera utan att de enskilda staternas ekonomi sätts ur balans fordras ett djupgående samarbete på den ekonomiska politikens — särskilt konjunkturpolitikens — område. Det är omöjligt att på förhand fixera juridiska regler för styrningen av konjunkturutvecklingen. Man får i stället se till att medlemsländerna verkligen samråder och överenskommer om vad som bör göras för att tillgodose det gemensamma intresset. Vi kommer därför att få se ett intensifierat samarbete mellan de för den ekonomiska politiken ansvariga instanserna. Inget land kan längre ändra sin växelkurs, höja eller sänka räntan, vidta åtgärder för att reglera kreditillgången etc. utan att först ha rådgjort med sina kolleger inom EEC-området och utan att ta hänsyn till det gemensamma intresset. Om något EEC-land skulle råka i ekonomiska svårigheter, kan det samtidigt räkna med hjälp från

de andra medlemsländerna. Man kan då komma överens om att de andra länderna med små och relativt omärkliga medel dämpar trycket utifrån så att drastiska regleringar inom det egna landet blir överflödiga.

Den ekonomiska politiken blir således en huvudangelägenhet för Gemenskapen. Men även i andra hänseenden kan man vänta sig förändringar i den bild EEC företer idag. I första hand måste luckorna och sprickorna mellan de tre ekonomiska fördragen mellan de Sex fyllas. Kol- och stålunionen har sannolikt sammanslagits med EEC, så att båda organisationerna har samma myndigheter och samma regler gäller både för kol och stål som enligt Romfördraget för andra varor. Energiförsörjningsproblemen — som nu är splittrade mellan EEC, Kol- och stålunionen och Euratom — har sammanslagits till en gemensam politik.

Den organisatoriska sammanslagningen av de tre ekonomiska gemenskaperna har sannolikt ytterligare accentuerat frågan om den demokratiska kontrollen över de gemensamma institutionerna. Kanske har vi omkring 1975 ett europeiskt parlament, som inte bara tillsätts genom allmänna direkta val för hela EEC-området utan också har väsentligt stärkta befogenheter att effektivt hålla efter kommissionens och rådets göranden och låtanden.

Rådets betydelse som lagstiftare i transnationell ordning har således minskat avsevärt. I stället har rådet fått gripa sig an med nya slag av uppgifter. Samarbetet måste drivas vidare utanför Romfördragets gränser. Här gäller det emellertid ett samarbete som bedrivs på frivillighetens grund, även om det kan leda till beslut om nya överstatliga ämbetsverk.

När blir då EEC en politisk federation med gemensam utrikes- och försvarspolitik? Den frågan är mycket vansklig att besvara. Det har ju funnits två alternativ. Antingen bygger man integrationen vidare steg för steg ovanpå den ekonomiska Gemenskapen, intill dess att man nått så långt att man kan föra en gemensam politik på alla områden, även det utrikespolitiska. Den vägen är lång och svår. Eller också tar de sex länderna upp ett kontinuerligt politiskt samråd enligt general de Gaulles planer. Detta innebär emellertid inte en sådan transnationell politisk integration av det slag som Gemenskapens stiftare tänkt sig. Det alternativet är kanske mera realistiskt och lättare att genomföra, men det leder inte annat än på en omväg mot den politiska union som man drömt om.

Det har tidigare nämnts att de "övriga fem" på sistone förefaller

mera benägna att acceptera den sistnämnda lösningen och böja sig för de franska önskemålen.

Vad som än händer bör man ha fullt klart för sig att de Sex redan från början kommer att fästa mycket stor vikt vid den gemensamma handelspolitiken inom ramen för Romfördraget. Den är det enda medel de för ögonblicket har att utåt demonstrera sin sammanhållning, och den fyller en väsentlig uppgift för att svetsa medlemsstaterna samman inbördes.

Vilken ekonomisk politik och samhällspolitik kommer Gemenskapen att följa? Kommer den att utgöra en borgerlighetens högborg, som konserverar konservatismen? Är ett socialdemokratiskt styrt EEC otänkbart? — Nej, inte alls. Romfördraget ger ju bl.a. utrymme för en samhällsplanering av en typ som för inte så länge sedan skulle ha gjort de konservativa förfärade. Det kan konstateras att Romfördraget är fullständigt politiskt neutralt. Det tillåter också en olika samhällssyn inom olika länder. Allt Romfördraget vill är att de enskilda länderna vid utformningen av sin interna politik tar tillbörlig hänsyn till de andras intressen och det gemensammas bästa.

PERSPEKTIV PÅ EFTA

Vad kan vi vänta av utvecklingen i det ekonomiskt tudelade Väst-europa?

Vi har nyss givit en bild av det framtida EEC, som kanske är alltför ljus. Hur snabbt EEC utvecklas beror i mångt och mycket på de internationella konjunkturerna, vilken grad av öppenhet och liberalism man visar i sin handelspolitik och om man lyckas föra en ekonomisk politik som resulterar i dynamiska men balanserade framsteg.

EFTA kan aldrig bli en så djupgående gemensam marknad som EEC. Redan i geografiskt hänseende är området alltför splittrat. Medlemsländerna betraktar inte EFTA som en slutgiltig lösning av några ekonomiska och politiska problem. Det finns exempelvis ingen som helst anledning att göra en samhällspolitisk enhet av EFTA med gemensam socialpolitisk målsättning etc. Målet för EFTA-länderna är ett ekonomiskt enat Västeuropa, inte en ekonomisk union enbart av de "Sju".

Detta innebär en mycket betydande svaghet i EFTA:s konstruktion. EFTA-ländernas framstegstakt beror i mindre utsträckning av

vad man kan åstadkomma av egen kraft och blir starkt knuten till dynamiken inom EEC. Andra länder kan inte heller betrakta EFTA som ett enhetligt och fast sammanknutet marknadsområde, där det lönar sig att göra insatser på samma sätt som man satsar på EEC.

Detta innebär emellertid inte att EFTA skulle vara betydelselöst för Sverige. Genom EFTA kommer vi att få den samnordiska marknad som vi i Norden själva inte förmådde skapa. Denna nordiska marknad har fått frihandel med den stora brittiska marknaden. Fördelarna ligger i öppen dag. Utländska importörer, exportörer och investerare måste tidigare jämföra den lilla svenska marknaden med de stora möjligheterna i EEC. De måste t.o.m. räkna med att detta Sverige riskerade att bli isolerat från Västeuropa i övrigt. Nu kan de i många hänseenden behandla Sverige som en del av den nordiska marknaden¹, knuten genom tullfrihet till den brittiska, med förmåner även i andra EFTA-länder och i flera fall icke utan möjlighet att nå även EEC. Motsvarande fördelar har naturligtvis även våra egna företag.

Denna betoning av de nordiska och brittiska marknaderna innebär självfallet inte att vi underskattar förmånerna av fri handel med Österrike, Schweiz och Portugal. Skapandet av den "anglo-nordiska" marknaden är dock för oss huvudintresset i EFTA.

Vad som här har sagts betyder inte heller att EFTA kommer att stanna blott vid att avskaffa gränshindren mot handeln, vilket är det primära syftet med EFTA-konventionen. Det står numera klart att, om frihandelsområdet skall kunna fungera i längden, så måste EFTAländerna genom samordning av sin lagstiftning och administrativa praxis också undanröja många interna hinder för ett fritt varuutbyte och en effektiv konkurrens mellan medlemsländerna.

DET SPLITTRADE EUROPA

Integrationen går således vidare även inom EFTA. Just i detta och i tendensen till ökad internhandel inom båda handelsblocken på bekostnad av handeln med omvärlden ligger den stora faran för Västeuropas ekonomiska — och därmed politiska — framtid.

¹ Det förbises ofta, att Norge numera är vår största avnämare av industriprodukter. År 1963 gick 14,4 % av vår totalexport av halvfabrikat och färdigvaror (SITC 5—9) till Norge följt av Tyskland (10,8 %), England (9,1 %) och Danmark (9 %).

Risken är att handelsklyftan mellan de två ekonomiska blocken fördjupas. Bakom det "diskriminationsskydd", som både EEC och EFTA erbjuder, byggs upp en produktion, som försörjer det egna området och utesluter det andra. Inom vart och ett av områdena når man en rationell arbetsfördelning, men är den fördelningen rationellare än om man kunnat behandla Västeuropa¹ som en helhet?

Vi har i det föregående diskuterat angelägenheten av att ett till EEC associerat land åtminstone får möjlighet att delta i samordningen av den ekonomiska politiken och lagstiftningen. Detta gäller i lika hög grad förhållandet mellan EEC och EFTA.

Det är inte svårt att föreställa sig följderna av att de båda ländergrupperna var för sig inför olika standards, olika bestämmelser om arbetarskydd, olika regler för skydd av patent, varumärken och mönster, olika stadganden för bildandet av bolag, diskriminerande bestämmelser om statsmakternas upphandling, veterinär- och växtskyddskontroll, säkerhetskontroll inom olika områden etc. etc. Även om de politiska förutsättningarna saknas för att åstadkomma ett enhetligt västeuropeiskt marknadsområde, måste man finna en möjlighet att gemensamt förhindra att vi i sådana huvudsakligen tekniska avseenden glider ytterligare ifrån varandra.

Farhågorna för att EFTA och EEC skall utvecklas i skilda riktningar och åstadkomma en klyfta som till slut blir svår att överbrygga får givetvis inte överdrivas. Det finns ännu inte något skäl till domedagsstämning. Men man får inte heller underskatta situationens allvar. Tendensen till en ökning av handelsklyftan gör sig gällande idag. Det är också idag som många svenska företag måste avgöra: Bör de sätta in sina exportansträngningar på EFTA eller EEC? Bör de investera i Sverige eller i EEC-området?

I viss mån kan internationella tullsänkningar lösa dessa problem, men inte helt. Tullarna är inte allena avgörande, utan av betydelse är också förväntningarna om den ekonomiska utvecklingen inom det ena eller andra marknadsblocket.

NÄR FAR VI DEN VÄSTEUROPEISKA STORMARKNADEN?

Det kan vara relativt lätt att förutse hur EEC och EFTA var för sig kommer att utvecklas, om den nuvarande situationen består.

¹ När vi här talar om Västeuropas ekonomi får vi inte glömma den djupa tragik, som ligger i splittringen av Europa mellan öst och väst.

Det är betydligt vanskeligare att bedöma, hur och när motsättningarna mellan de Sex och de Sju skall kunna utjämnas och en överenskomelse äntligen nås om en enhetlig marknad för hela Västeuropa.

Det är väl till en början sannolikt att ingen brittisk regering kommer att ta initiativ till nya förhandlingar utan att på förhand vara försäkrad om att nå positivt resultat. Två gånger har britterna försökt att få en västeuropeisk stormarknad till stånd — båda gångerna har de på ett ganska sent stadium av förhandlingarna visats på dörren. De riskerar säkerligen inte att än en gång råka i samma läge.

Inga tvivel bör väl heller råda om att Sverige inte ensamt söker sig till EEC. Vi var beredda att ansluta oss till den Gemensamma Marknaden, därför att alternativet var att vi mer eller mindre ensamma skulle ställas utanför, medan England, Danmark och Norge blev medlemmar. Även om Sverige rent handelsmässigt kan förlora på att tillhöra EFTA i stället för EEC, förefaller det, om alla faktorer sammanräknas och om nuvarande förutsättningar består, inte finnas någon anledning för vårt land att ensamt ansluta sig till EEC.

För att förhandlingarna återigen skall komma igång måste således EEC-länderna ge bevis för sin vilja att åstadkomma en lösning. Finns det några utsikter att så kommer att ske?

Samtliga EEC-länder, inklusive Frankrike, betraktar den Gemensamma Marknaden som en etapp på vägen mot en europeisk politisk sammansmältning. De har emellertid funnit, även om de inte alltid vill erkänna det, att de — lika litet som EFTA-länderna — ännu inte är mogna för en så långtgående ekonomisk och politisk integration som de ursprungligen tänkt sig. Det är då från de Sex' synpunkt mycket begärt, att de, innan de sinsemellan kunnat enas om sin ekonomiska och politiska framtid, i medlemskretsen skulle släppa in stater som kanske har en helt annan syn på de redan alltför svåra samarbetsproblemen.

För de "övriga fem" inom EEC är det viktigt att Storbritannien kommer med. Inför hotet av en fransk-tysk dominans inom en politisk gemenskap behövs britterna som en motvikt. Av motsvarande skäl har Frankrike ställt sig avvisande till brittiskt medlemskap.

Väsentligt annorlunda ligger det till beträffande de neutrala länderna. Dessa har ju deklarerat att de inte kan utfästa sig att delta i ett politiskt samarbete, och deras uppträdande har dessutom ingett misstanken att deras anslutning till EEC skulle kunna leda till en urvattning av det ekonomiska samarbetet.

I maj 1964 överlämnade den italienska regeringen till EEC:s

ministerråd ett memorandum som innehåller en utförlig principdiskussion om olika former för anslutning till Gemenskapen enligt Romfördraget. I denna skrift hävdar Italien för sin del att medlemskap måste vara förbehållet europeiska stater, som icke blott ansluter sig till tullunionen och den ekonomiska unionen utan också till det politiska syftet att skapa en europeisk enhet. Associationsformen kan tillämpas i två fall: dels för anslutning av vissa underutvecklade utomeuropeiska områden, dels som ett övergångsarrangemang för sådana ekonomiskt svagare europeiska länder, som siktar till att så snart deras ekonomi det tillåter bli fullvärdiga medlemmar i Gemenskapen och som är villiga att medverka i de politiska enhetssträvandena.

Enligt italiensk mening skulle däremot både medlemskap och associering vara uteslagna för europeiska stater som på grund av sin internationella ställning inte kan acceptera de politiska målen, och för stater med en annorlunda politisk regim än de Sex (det sistnämnda syftar närmast på Spanien). Med sådana stater bör EEC endast sluta handelsavtal. Intressant är emellertid att det italienska memorandum härvidlag talar om "handelsavtal i vidaste bemärkelse" och framhåller att dessa kan kompletteras med fristående överenskommelser och konventioner på andra områden än handelsn.

Ytligt betraktat tycks detta antyda en intressant utväg. För italiensk del skulle man vara villig att avsluta mycket långtgående och omfattande avtal med neutrala länder, så länge avtalen inte får en sådan utformning att de kan påverka och störa Gemenskapens egen utveckling. Det är möjligt att det är tekniskt svårt att finna en avtalsform som möjliggör ett tillräckligt nära samarbete, men frågan borde ändå undersökas.

De övriga EEC-länderna har i skrivande stund ännu inte godtagit det italienska memorandum. De tycker inte att de på förhand bör avvisa ansökningar från något land enligt sådana principer som italienarna föreslagit utan att man hellre bör pröva varje fall för sig efter dess egna meriter. Detta betyder dock ingalunda att de skulle vara mera gynnsamt inställda till en anslutning av de associerade. De Sex anser att speciella hänsyn måste visas Österrike, som är starkt beroende av sin handel med EEC. De hittillsvarande associationsförhandlingarna med österrikarna har dock knappast präglats av någon entusiasm utan snarare av oro för de politiska och tekniska komplikationerna.

Man får inte heller bortse från att det inte enbart är av politiska

skäl som EEC tvekar inför en anslutning av de neutrala länderna. På många håll, inte minst i Frankrike, är man orolig för den konkurrens som svensk industri anses kunna erbjuda inom en gemensam marknad.

Om det föregående resonemanget är riktigt, skulle förutsättningarna för en mjukare attityd från EEC:s sida gentemot bildandet av en europeisk stormarknad och ett samarbetsavtal i någon form med de neutrala vara

dels att EEC-länderna själva kommit överens om det politiska samarbetets utformning,

dels att de känner sig tillräckligt starka i ekonomiskt hänseende för att våga släppa in flera länder i den Gemensamma Marknaden.

Även om det för dagen ser mörkt ut, kan dessa villkor komma att uppfyllas ganska snart. Många iakttagare gissar att man kanske kan vänta ett nytt utspel från EEC redan under 1965. Skulle så ske, kommer det ändå att ta lång tid innan förhandlingarna gått i lås och en stormarknad upprättats och trätt i funktion.

UTBLICK MOT VÄRLDEN

Vi nämnde inledningsvis i denna skrift att den västeuropeiska stormarknaden visserligen är nödvändig för Sverige men aldrig kan bli vårt slutmål. Vad vi vill och eftersträvar är fri handel och en rationell arbetsfördelning i hela världen.

Sverige har därför aktivt deltagit i de stora internationella organisationernas arbete på att frigöra världshandeln och skapa en internationell ekonomisk stabilitet. Vi har varit helt inriktade på dessa ansträngningar och — åtminstone till dess att europamarknadsproblemen blev akuta för oss — närmast varit avogt inställda mot regionala samarbetsformer.

Det internationella ekonomiska samarbetet har gjort enorma framsteg efter kriget, men svårigheterna har ökat ännu snabbare. Med hänsyn till det vidgade gapet i handel och utvecklingstakt mellan de rika och fattiga länderna är läget idag kanske allvarligare än någonsin. FN, GATT och de andra stora internationella organen har inte kunnat bemästra problemen.

Kanske beror detta på att själva principen för de internationella förhandlingarna varit fel. Ett samarbete för det gemensammas bästa fordrar uppoffringar av kortsiktiga nationella intressen. Det är inte lätt att foga ihop ett samarbete mellan ett stort antal nationer med

vitt skilda traditioner och intressen.¹ Det är lättare att få en samverkan till stånd mellan ett fåtal, sinsemellan lika länder.

Det är också lättare att nå fram till överenskommelser mellan få och starka förhandlingsparter än mellan många och svaga. Ofta kan ett handelsblock t.o.m. genom negativa verkningar framtvinga förhandlingar. President Kennedys plan om världsvida tullsänkningar om 50 % skulle aldrig ha framlagts, om det inte varit för de amerikanska farhågorna för EEC:s tulldiskriminering. Diskussionerna om u-ländernas handelsproblem skulle sannolikt aldrig ha kommit så långt, om inte EEC infört diskriminerande preferenser för vissa u-länder.

Tyder inte detta på att den snabbaste och säkraste metoden att nå det globala ekonomiska samarbetet skulle vara att upprätta regionala sammanslutningar, som sedan sinsemellan löser sina problem?

Över hela världen bildas nu tullunioner, frihandelsområden och regionala samarbetsorganisationer. Vi har det sydamerikanska frihandelsområdet (LAFTA) liksom ett centralamerikanskt. De nya staterna i Afrika försöker gruppvis åstadkomma tullunioner och ekonomiskt samarbete av annat slag. Liknande strävanden förekommer även i Asien, ehuru de ännu inte kommit så långt. COMECON får heller inte glömmas bort i sammanhanget.

Dessa ansträngningar är ännu ganska ofullgångna och tafatta. De underutvecklade länderna har inte våra traditioner och våra erfarenheter av värdet av en stormarknad.

Kanske ligger det i Sveriges — och i EFTA:s — eget intresse att stödja och hjälpa dessa länder i deras samarbetssträvanden. Effekten av den finansiella och tekniska hjälpen till u-länderna blir större, om den kan sättas in i en stormarknad, där arbetsfördelningens och stordriftens fördelar kan göra sig gällande från början. Den ekonomiska expansionen blir snabbare och säkrare och därmed får vi fortare vad som är det egoistiska målet för u-hjälpen: köpstarka handelspartners. Ömsesidiga förmåner mellan EFTA och utomeuropeiska handelsblock leder till ömsesidiga fördelar.

Vi borde överväga om det inte finns utrymme för svenska initiativ för att påskynda en regional integration som ett steg mot det som inte får förbli blott en orealistisk dröm — en integrerad värld.

¹ I FN:s världshandelskonferens i mars—juni 1964 deltog 123 nationer. Resultatet blev därefter.

Former för ekonomisk integration

DEN MATERIELLA SIDAN

Integration betyder sammanförande, sammansmältning¹. En mellanstatlig ekonomisk integration innebär således att man sammanför ett antal nationella varumarknader och produktionsområden till en helhet. I det internationella språkbruket skiljer man på följande grader av ekonomisk integration mellan staterna.

Upprättandet av ett *preferensområde* innebär att medlemsstaterna bibehåller sina tullar mot utomstående länder men tillämpar lägre tariffier i den inbördes handeln. Ett typexempel utgör det brittiska samväldet. Eftersom medlemsländerna bara delvis minskar tullarna gentemot varandra, men inte fullständigt slopar handelshindren, är det strängt taget oegentligt att beteckna denna typ av ekonomiskt samarbete som integration.

I ett *frihandelsområde* behåller medlemsländerna sina tullar gentemot utomstående länder men avskaffar dem helt i handeln sinsemellan. I regel upphäver man även övriga gränshinder och upprättar således ett fritt varuutbyte mellan staterna. Exempel på frihandelsområden är den Europeiska Frihandelssammanslutningen (EFTA) och den latinamerikanska frihandelszonen (LAFTA). Associationen mellan EEC och ett antal transoceana underutvecklade länder — huvudsakligen franska samväldesländer i Afrika — har också betecknats som ett frihandelsområde. De deltagande u-länderna kan dock under vissa omständigheter bibehålla ett tullskydd gentemot EEC och kan också upprätthålla tullar sinsemellan.

Om ett frihandelsområde omfattar länder med mycket olika tullsatser utåt, tenderar importen utifrån att söka sig till länder med låga tullar för att därifrån gå vidare tullfritt till högtulländerna och

¹ Vad vi här diskuterar är integration mellan stater. Ordet integration används ju även i en annan bemärkelse, nämligen sammanförande till ett företag av olika produktions- och distributionsprocesser för en viss vara.

således krypa bakom dessas högre tullsatser. För att undvika en sådan snedvridning av handeln måste frihandelsområdet införa bestämmelser om att endast produkter, som helt eller delvis tillverkats eller förädlats inom området, får åtnjuta tullfriheten (ursprungsregler).

I en *tullunion* avvecklas tullar och andra gränshinder mellan medlemsstaterna, men dessa upprättar en gemensam tulltariff för importen utifrån. Samma tull tillämpas således utåt av alla medlemsstater och man undviker därmed de snedvridningsproblem som kan uppkomma, om medlemmarna — såsom i ett frihandelsområde — har olika tullar. Benelux och EEC utgör exempel på tullunioner.

För att undvika risker för snedvridning är det inte alltid nödvändigt att medlemsstaterna har exakt samma yttre tullar. Man kan uppnå samma effekt genom att minska tullskillnaderna så mycket att det inte lönar sig att kringgå högtullandets tullar genom att importera en vara via landet med den lägre tullen. En sådan *tullharmonisering* infördes i den europeiska Kol- och stålunionen, då denna bildades.¹

Det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), till vilka ett sjuttiofem länders i världen anslutits (undantag: de kommunistiska länderna utom Jugoslavien och Tjeckoslovakien och ännu så länge några semi-industrialiserade stater samt nya underutvecklade länder), godkänner bildandet av tullunioner och frihandelsområden under förutsättning att en bestämd tidsplan antagits för deras genomförande. På en tullunion ställs dessutom det kravet att tullmuren utåt inte som helhet betraktad skall vara högre än den allmänna belastningen av de tullar och andra handelshinder som tillämpades i deltagarländerna före unionens upprättande. Av ett frihandelsområde fordras att den inre friheten från tullar och andra handelshinder omfattar "all handel med varor, som härrör" från medlemsländerna. Dessa regler är vaga och har medfört tolkningssvårigheter. I själva verket har GATT aldrig formellt godkänt vare sig EEC eller EFTA, utan man har nöjt sig med att tills vidare bordlägga frågan om deras erkännande.

Preferensområden är däremot i princip förbjudna i GATT. Redan existerande preferensområden — exempelvis de brittiska samväldespreferenserna — har emellertid erhållit undantagsmedgivanden ("waiver").

¹ I praktiken har medlemsländernas ståltullar, efter en höjning i början av 1964, lagts på en enhetlig nivå.

De integrationsformer som hittills berörts har avsett slopandet av gränshindren mot varuutbytet i syfte att skapa en tullfri varumarknad. Handeln kan emellertid hindras genom en rad andra åtgärder, och framför allt kan en medlemsstat eller dess företag med flera konstlade medel se till att de kommer i ett bättre konkurrensläge än övriga deltagarländer. Snart sagt alla internationella ekonomiska samarbetsavtal, däribland GATT, EEC och EFTA, innehåller därför *konkurrensregler*, avsedda att hindra konkurrenssnedvridning. Hit hör förbud mot skatter, som belastar importen mera än inhemsk tillverkning, förbud mot skatterestitution vid export, som är högre än den verkliga utbetalda varuskatten, skydd mot dumping, bestämmelser om statssubventioner och exportfrämjande åtgärder och förbud mot åtgärder av statsmonopol för att främja inhemsk tillverkning på bekostnad av importen. Framförallt märkes emellertid förbuden mot restriktiva affärsmetoder av de enskilda företagen.

Men för att uppnå bästa ekonomiska resultat räcker det inte alltid med att frigöra varuhandeln. Vad man vill uppnå är en rationell arbetsfördelning mellan länderna, så att en vara tillverkas där produktionen kan ske bäst och billigast. För att göra detta möjligt måste man kunna fritt överföra produktionsfaktorerna dit där de kan utnyttjas på mest lönsamma sätt. Man kan således skapa fri rörlighet för arbetskraften genom en gemensam arbetsmarknad, upphäva förekommande förbud mot överförandet av rörelse- och investeringskapital och ge företagaren rätt att ta upp näringsverksamhet inom hela integrationsområdet (etableringsrätt). Om man inom en tullunion också på detta sätt säkerställt produktionsfaktorernas rörelsefrihet mellan medlemsländerna, har man bildat en *gemensam marknad*.

För att undvika att slopandet av hindren mot handeln leder till störningar i den ekonomiska balansen inom och mellan medlemsländerna har man särskilda korrektiv. I första hand kan en *övergångstid* för handelshindrens avveckling fordras, för att näringslivet skall hinna anpassa sig till de nya konkurrensförhållandena. Vidare kan medlemsstaterna få rätt att vidta *skyddsåtgärder* vid särskilt svåra rubbningar, bl.a. genom att tillfälligt återinföra handelsrestriktioner. Redan GATT innehåller sålunda en klausul om skyddsåtgärder vid betalningsbalanssvårigheter.

I syfte att undvika rubbningar på längre sikt och främja en balanserad och jämn ekonomisk tillväxt kan det bli nödvändigt att samordna åtgärder på den ekonomiska politikens område. Man har då slagit in på vägen mot en *ekonomisk union*.

En fullkomlig ekonomisk union måste uppenbarligen innebära ett fullständigt förenhetligande av medlemsstaternas ekonomiska politik, inklusive införandet av en gemensam valuta. Hittills har man emellertid inte i någon ekonomisk sammanslutning (som inte samtidigt utgör en politisk union) gått så långt. Ett intimt konjunkturpolitiskt samarbete för att förhindra balansrubbnings mellan medlemsländerna brukar betraktas som ett första steg. Gemensam planering i fråga om lokaliseringspolitiken kan också bli erforderlig för att motverka en koncentration av produktion och arbetskraft till de mest gynnade regionerna. Ofta anser man också att ett samarbete i någon form beträffande social-, löne- och skattepolitik är önskvärt för att utjämna konkurrensbetingelserna.

Inom vissa näringsgrenar skulle visserligen upphävandet av alla restriktioner och införandet av fria marknadsförhållanden tjäna det långsiktiga syftet att främja en rationell arbetsfördelning, men det skulle på kortare sikt samtidigt få konsekvenser som av sociala och samhällspolitiska hänsyn inte anses acceptabla. I fråga om jordbruket kan det sålunda befinnas nödvändigt att i stället för att slopa de nationella restriktionerna sammanföra dem till ett gemensamt regleringssystem, en gemensam jordbrukspolitik. Ett annat område, där EEC funnit en gemensam regleringspolitik angelägen, är trafikväsendet.

En långtgående ekonomisk integration kan knappast bestämmas enbart av renodlat ekonomiska motiv utan beror också i hög grad av samhällspolitiska hänsynstaganden precis på samma sätt som den ekonomiska planeringen inom en nation. Detta innebär emellertid i sin tur att upprättandet av en gemensam marknad och ekonomisk union svårligen är tänkbar om inte deltagarländerna även är besjälade av en strävan till ett samgående på centrala politiska områden.

En sådan politisk vilja är däremot kanske icke nödvändig för att blott och bart frigöra handeln inom ett frihandelsområde. En annan fråga är, huruvida en begynnande integration i längden kan stanna kvar i frihandelsområdets form. Som kanske framgått av den föregående skildringen kan den ena frigörelseåtgärden så småningom framtvinga den andra. Men snabbheten i integrationsutvecklingen blir i varje fall i hög grad beroende av staternas politiska samarbetsvilja.

Vi har hittills granskat det materiella innehållet i olika former av integration. Saken har emellertid även en institutionell sida.

I snart sagt varje ekonomiskt samarbetsavtal av större räckvidd finns föreskrifter om gemensamma organ — *institutioner* — som har att övervaka dess genomförande. Visserligen skulle, teoretiskt sett, bestämmelserna *kunna* skrivas så detaljerat att de kan gälla för alla de lägen som överenskommelsen täcker. Men lika litet som en nationell lag kan användas utan domstolar och myndigheter, som avgör hur lagen i olika situationer skall tillämpas, kan i regel ett internationellt avtal utformas så att det kan tillämpas i alla upptänkliga lägen. Parterna måste ha en form för att gemensamt besluta hur avtalet skall genomföras i oförutsedda fall.

En av de enklaste formerna är en s.k. blandad kommission, med representanter för parterna, som sammanträder regelbundet för att genomgå avtalets tillämpning och undersöka om det bör jämkas eller utbyggas på någon punkt. Sådana kommissioner är vanliga i samband med bilaterala handelsavtal. För större traktater, omfattande flera länder, fordras fastare samarbetsformer. Vanligtvis upprättas ett ministerråd, bestående av representanter för deltagarländernas regeringar, vilket utövar den beslutande makten, och ett sekretariat eller kommission som har att verkställa besluten.

Allt kommer då an på vilka beslutsfunktioner rådet tilldelas. Rådet kan exempelvis endast vara bemyndigat att föreslå de nationella regeringarna vissa åtgärder, och det ankommer då på dessa och på parlamenten att anta eller förkasta förslagen. Så arbetar exempelvis Europarådet, då det utarbetar förslag till konventioner, som skall ratificeras av medlemsländerna för att bli giltiga. Beslut fattade i OECD binder inte en medlemsstat, förrän denna i grundlagsenlig ordning lämnat sitt godkännande.

Men rådets beslut kan också vara direkt bindande för medlemsländerna. Besluten gäller då omedelbart för varje medlemsland oberoende av om regeringens och parlamentets godkännande inhämtats. I traktaten kan föreskrivas att sådana rådsbeslut skall fattas enhälligt. Varje medlemsstat har då vetorätt och kan inte påtvingas de övrigas vilja. Detta gäller som huvudregel i EFTA-konventionen.

Längst har man gått om direkt bindande beslut kan fattas med majoritet i rådet. Det land, som hamnat i minoritet, måste då underkasta sig majoritetens vilja, även om regering och parlament inte

på förhand lämnat sitt medgivande. Detta innebär en begränsning i landets suveräna rätt att självt bestämma om sina angelägenheter. Det enskilda landet har överfört en del av sina suveräna befogenheter till ett gemensamt organ, som står över staterna, i vars beslut det dock självt deltar. Denna *överstatliga* — eller bättre uttryckt "transnationella" — beslutsform är kännetecknande för de tre europeiska gemenskaperna EEC, Kol- och stålunionen samt Euratom.

Svensk litteratur i ämnet

Sverige och den Gemensamma Marknaden

(Förteckningen gör inte anspråk på fullständighet.)

STATLIGA UTREDNINGAR

Förhandlingarna 1956—1958 om ett europeiskt frihandelsområde (aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet, II:13) 1959.

Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (Handelsdepartementet 1962).
En redogörelse för Romfördraget och dess tillämpning.

Europeiska Ekonomiska Gemenskapen, II (Handelsdepartementet 1962). En jämförelse mellan Romfördraget och svensk lagstiftning och praxis.

Europeiska Ekonomiska Gemenskapen, III (Handelsdepartementet 1963). En redogörelse för Romfördragets tillämpning t.o.m. mars 1963.

Svensk industri och Europamarknaden (Handelsdepartementet 1962).
En sammanfattning av industribranschernas bedömningar av olika marknadsalternativ.

Svensk utrikeshandel och den europeiska integrationen (Handelsdepartementet 1963). En studie av den europeiska integrationens verkningar för utrikeshandeln.

Härtill kommer ett flertal utredningar, där marknadsproblem i större eller mindre utsträckning berörts. Hänvisningar till några av dessa har lämnats i texten.

NÅGRA ENSKILDA HANDLINGAR OCH DEBATTSKRIFTER

Internationella organisationer för ekonomiskt samarbete (kompendium sammanställt av Nationalekonomiska Institutionen vid Stockholms Universitet och Sveriges Industriförbund, 1963).

Staffan Burenstam Linder: Ekonomiska Unioner (Studier och debatt 1/57, SNS 1957).

Sverige och Europamarknaden. Föredrag och diskussioner vid en konferens 1957 (Studier och debatt 3/57, SNS 1957).

Hans Swedberg: Integrationsplanerna i Västeuropa (Världspolitikens dagsfrågor 9/57, Utrikespolitiska Institutet 1957).

Wilhelm Paues: Romavtalet om den gemensamma europeiska marknaden — en sammanfattning (Samarbetskommittén för integrationsfrågor 1959).

Erik Braunerhielm: De västeuropeiska marknadsproblemen 1959—1962 (Världspolitikens dagsfrågor 7/63, Utrikespolitiska Institutet 1963).

Sveriges industri och Europamarknaden — en preliminär undersökning (Industriens Utredningsinstitut 1957). (Stencilerat kompendium. Ekonomiska aspekter på europeisk frihandel.)

John Ekström: Sverige inför europeisk integration (Industriens Utredningsinstitut 1960). (Stencilerat kompendium. Diskussion av de ekonomiska konsekvenserna av EFTA.)

Wilhelm Paues: Europamarknaden och företaget (SNS 1957).

Europamarknadsdebatten — en antologi (Studier och debatt 4/61, SNS 1961).

Clas Erik Odhner: Sverige i Europa (utgiven av LO och KF, Rabén & Sjögren 1962).

Ekström—Myrdal—Pålsson: Vi och Västeuropa (Rabén & Sjögren 1962).

Handel utan hinder — i ett ekonomiskt enat Europa (utgiven av Ekonomisk information, distr. Brevskolan 1962).

De Geer—Eriksson—Kristersson: Lantbruket och EEC (LT:s förlag 1963).

Ett stort antal *debattinlägg* har dessutom gjorts i artiklar bl.a. i Ekonomisk Revy, Fackföreningsrörelsen, Industriförbundets Tidskrift och Tiden.

Översättningar av Romfördraget har utgivits dels av Sveriges Industriförbund (1961), dels — jämte fransk originaltext — av Handelsdepartementet (SOU 1963:12).

Handelsdepartementet har även utgivit en *översättning av fördraget om Kol- och stålunionen* (SOU 1963:37).

Böcker i serien *STUDIER OCH DEBATT*

1953

- | | | | |
|---|----------|---|-------|
| 1. <i>Anda och triangel i företaget</i>
av Torgny T Segerstedt | 4 : — | 3. <i>Kvinnor i industriarbete</i>
av Andreas Lund | 4 : — |
| 2. <i>Konjunkturpolitik under debatt</i>
av Ulrich Herz | Utgången | 4. <i>Företaget och pressen</i>
av Arne Lundinark | 4 : — |

1954

- | | | | |
|--|--|---|-------|
| 1. <i>Ändrad företagsbeskattning</i>
Utgången | | 4. <i>Företagsbeskattning och konjunkturer</i> | 4 : — |
| 2. <i>Automation del I</i>
Utgången | | 5. <i>Gruppdynamik och ledarskap</i>
av Joachim Israel | 4 : — |
| 3. <i>Automation del II</i>
Utgången | | | |

1955

- | | | | |
|--|-------|--|-------|
| 1. <i>Företaget och kommunen</i> | 4 : — | 3. <i>Sverige och världshandeln</i> | 5 : — |
| 2. <i>Skola och näringsliv i Sverige och USA</i> | 4 : — | 4. <i>Industrifolk på fritid</i>
av Torgny T Segerstedt | 4 : — |

1956

- | | | | |
|---|-------|---|-------|
| 1. <i>Näringslivets folk i riksdagen</i>
av Folke Petré och Lennart Bodström | 4 : — | 3. <i>Företagsvinster — ett samhällsintresse?</i>
av Göran Albinsson | 4 : — |
| 2. <i>Näringslivet planerar för framtiden</i> | 5 : — | 4. <i>Fri handel i Europa</i> | 4 : — |

1957

- | | | | |
|---|-------|--|-------|
| 1. <i>Ekonomiska unioner</i>
av Staffan Burenstam Linder | 4 : — | 3. <i>Sverige och Europa-marknaden</i> | 4 : — |
| 2. <i>Utbildning av chefer och experter i företagen</i> | 5 : — | 4. <i>Ideologi för näringslivet?</i> | 5 : — |

1958

- | | | | |
|---|-------|---|-------|
| 1. <i>Växandets ekonomi</i> | 5 : — | 3. <i>245 svenska storföretagsledare</i>
av Gunnar Malmenström och Bo Wiedenborg | 5 : — |
| 2. <i>Enhetsskola — mångfaldsskola</i>
av Lennart Husén och Göte Rudvall | 6 : — | 4. <i>Patent</i>
av Fredrik Neumeyer | 6 : — |

1959

- | | |
|---|--|
| 1. <i>Ledning och kontroll
av statliga aktiebolag</i> 5: —
av Rune Tersman | 3. <i>Frihet i kollektiv-
samhället</i> 7: —
av Gösta Carlsson och
Ulrich Herz |
| 2. <i>Den offentliga sektorn</i> 5: — | 4. <i>Humanisterna och
näringslivet</i> 5: —
av Veronica Döös |

1960

- | | |
|--|--|
| 1. <i>Sveriges näringsliv och
de underutvecklade
länderna</i> Utgången | 3. <i>Arbetskraften i 60-talets
ekonomi</i> 6: — |
| 2. <i>Framtidens företags-
beskattning</i> 9: 50 | 4. <i>Företagsledare om före-
tagsledning</i> 7: — |

1961

- | | |
|---|---|
| 1. <i>Grundskolan och nä-
ringslivet</i> 6: — | 3. <i>Kommunen och vårt
butiksnät</i> 9: 50
av Georg Nyström |
| 2. <i>Mer om U-länderna</i> 6: — | 4. <i>Europamarknadsdebatten
— en antologi</i> Utgången |

1962

- | | |
|---|--|
| 1. <i>Kommunaldemokratien
i fara?</i> 6: —
av Harry Törnquist och
Nils-Erik Wirsäll | 3. <i>Bruttoprisförbudet</i> 7: —
av Ulf Bernitz |
| 2. <i>Speeding up and Smooth-
ing Economic Growth</i> 9: — | 4. <i>Morgondagens samhälls-
problem?</i> Utgången |

1963

- | | |
|---|---|
| 1. <i>Diskriminering i närings-
livet</i> 10: — | 2. <i>Skatter och ekonomisk
utveckling</i> 9: — |
| | 3—4. <i>För gammal?</i> 14: — |

1964

- | | |
|---|--|
| 1. <i>Företaget och forsk-
ningen</i> 10: — | 2. <i>Sverige och den Gemen-
samma Marknaden</i> 10: —
av Erik Braunerhielm |
|---|--|

Böckerna kan rekvideras direkt från SNS eller köpas i bokhandeln.

Prenumerationspriset på serien Studier och debatt är kr 29:80 per år inkl. oms. — Några äldre titlar i denna förteckning har realiserats och säljs till priser understigande de nämnda.

SVERIGE OCH DEN GEMENSAMMA MARKNADEN

är en sammanfattande redogörelse för problem, diskussioner och ställningstaganden rörande Sveriges relationer till en europeisk integrerad marknad. Dessa frågor kan knappast belysas fullständigt med utgångspunkt enbart från statliga utredningar och den allmänna debatten. Många problem har heller aldrig uttömmande behandlats inför offentligheten. Det gäller inte minst de politiska följderna av en svensk anslutning till EEC. *Sverige och den Gemensamma Marknaden* kan därför också betraktas som ett personligt debattinlägg av författaren.

Studier^{och} debatt

1964: 2

Pris 10: —

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2

Stockholm Ö

