

ERIK BRAUNERHIELM:

## Behöver vi EFTA?

*Direktör Erik Braunerhielm i Sveriges Industriförbund skriver om vad EFTA gjort efter sin tillkomst 1959 och om vad EFTA gör i dag. EFTA-länderna har numera egna vägar för sitt samarbete med EG, den Europeiska Gemenskapen. Deras inbördes samarbete fortsätter, men olika EFTA-länder har mycket olika intressen. Han påpekar något som är okänt för de flesta, nämligen att de europeiska fackföreningarna har börjat påverka den ekonomiska politiken genom sin europeiska sammanslutning, kallad Europafacket. Efter de två möten som EFTA i år hållit, i Stockholm och i Wien, är det tydligt att EFTA fortfarande har en betydande roll att spela i Europas ekonomiska liv.*

När förhandlingarna om upprättandet av en European Free Trade Area genomfördes i Saltsjöbaden hösten 1959, var de flesta deltagarna inställda på att den nya frihandelssammanslutningen skulle få en ganska kort livslängd. Försöken att inom OEECs ram bilda ett stort västeuropeiskt frihandelsområde hade strandat ett år tidigare. I stället hade den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen med bara sex medlemmar kommit igång och påbörjat tullavvecklingen inbördes, varigenom de utomstående länderna drabbades av en kännbar diskriminering. De "yttre sju" ville emellertid inte ge upp hoppet om en vidare västeuropeisk lösning. Man beslöt att bilda en gemensam organisation för att få den styrka som behövdes för att förhandla med EG.

Därför fastslås det redan i ingressen till EFTA-konventionen att avsikten med EFTA är att "underlätta det snara upprättandet av en multilateral sammanslutning, med syfte att undanröja hinder för handeln och att främja närmare ekonomiskt samarbete mellan medlemmarna av Organisationen för Europeiskt Ekonomiskt Samarbete, däri inbegripna medlemmarna av den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen". Under tiden skulle EFTA-länderna avskaffa alla handels hinder sig emellan.

Att få till stånd frihandel i hela Västeuropa var emellertid svårare och tog längre tid än man trott och hoppats inom EFTA. Två gånger stupade Storbritanniens försök att vinna inträde i EG på general de Gaulles veto. Ett tredje försök resulterade slutligen i att Storbritannien och Danmark jämte Irland den 1 januari 1973 blev medlemmar i

EG samt att de kvarvarande EFTA-länderna fick särskilda frihandelsavtal med Gemenskapen.

EG bestod alltså ursprungligen av Frankrike, Italien, Västtyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg och utökades således med de gamla EFTA-länderna Storbritannien och Danmark samt med Irland, som inte tillhört något block. De kvarvarande EFTA-länderna, som fick frihandelsavtal med EG, är Sverige, Finland, Norge, Island, Portugal, Schweiz och Österrike. Finland är formellt associerat till EFTA men har i praktiken samma rättigheter som övriga medlemmar.

Den 1 juli i år avslutades tullavvecklingen mellan EG och EFTA, dock med undantag för specialstål och papper, för vilka varugrupper övergångstiden inte utlöper förrän 1980 respektive 1984. Därmed har det mål som EFTA-länderna siktade mot i stort sett uppnåtts. Frihandel har införts i praktiskt taget hela Västeuropa för industrivaror – EG och EFTA har varit eniga om att lämna jordbruksprodukterna utanför frihandeln. Endast Spanien, Grekland och Turkiet står tills vidare utanför systemet.

#### **EFTAs inre struktur**

Behövs då EFTA fortfarande? Ja, i varje fall behövs EFTA-konventionen som grundval för frihandeln mellan EFTA-länderna inbördes. EG har nämligen inte slutit något avtal med EFTA som block. I stället har gemenskapen ingått särskilda tullfrihetsavtal med varje EFTA-land för sig, men de avtalen gäller inte för handeln mellan EFTA-länderna. För att bevara frihandeln inom EFTA-grup-

pen måste alltså den gamla EFTA-konventionen finnas kvar.

Denna komplicerade konstruktion med separata avtal har EG valt för att kunna särbehandla olika EFTA-länder. Om svårigheter skulle uppstå exempelvis i förhållandet mellan EG och Sverige, vill Gemenskapen kunna vidta åtgärder som är riktade enbart mot vårt land. Det blir mycket svårare om man är bunden av ett avtal som gäller alla EFTA-länder på en gång.

Orsaken var säkert också att EG insåg hur olika varandra EFTA-länderna i realiteten är. Det enda som – åtminstone hittills – hållit dem samman är att alla vill ha frihandel i Västeuropa men att de inte önskar delta i en så långtgående ekonomisk (och politisk) union, som EG syftar till. I övrigt är deras intressen mycket olika. Sverige och Norge önskar – ibland från olika utgångspunkter – ett ganska omfattande samarbete med EG på en rad ekonomisk-politiska, industriella och teknologiska områden. Finland, som i stort sett har samma värderingar i den ekonomiska politiken som de övriga nordiska länderna, måste av utrikes- och säkerhetspolitiska skäl vara ytterligt försiktigt med sina bindningar västerut. Även Österrike måste ta vissa hänsyn till sin speciella neutrala status. Portugal är uppenbarligen ett särfall. Dess främsta intresse är att snabbt komma upp i en med Europa i övrigt jämförbar produktionskapacitet och ekonomisk stabilitet, och för detta behöver landet hjälp både från EFTA och EG. Även Island har mycket speciella handelsintressen. Schweiz slutligen är synnerligen mån om att bevara sin samhälls-politiska integritet. Landets författning,



med kantonal självstyrelse och folkomröstning, gör också Schweiz trögrörligt när det gäller att anpassa sig till internationellt samarbete. Det skälet torde väga minst lika tungt som den formella neutralitetspolitiken.

Dessa olikheter i intresseinriktningen ledde till att EFTA-konventionen fick en mycket begränsad räckvidd. Den innehåller inte stort mer än regler för hur tullar och importrestriktioner för industrivaror mellan medlemmarna skall undanröjas och sätter dessutom upp ett ganska lösligt förhandlingsmaskineri vid tvister och svårigheter. De obligatoriska reglerna mot otillbörliga konkurrensnedvridningar blev delvis ganska vaga. Detta berodde förmodligen på brådskan och bristen på erfarenheter då konventionen skrevs – man var inte heller så noga, eftersom ju EFTA-konventionen bara skulle fungera några få år. Följden har emellertid blivit tillämpningssvårigheter. Ett exempel är den lärda diskussionen om "frustration of benefit". Enligt konventionen kan nämligen konkurrensbegränsningar beivras "i den mån de motverkar de fördelar (frustrate the benefits), som förväntas" i anledning av tullavvecklingen. Men vad detta betyder konkret, det har EFTA-byråkraterna måst ägna mycken tid och möda åt att utreda.

Under årens lopp har man väl av och till känt ett behov av ett vidare samarbete än vad EFTA-konventionen föreskriver. Man har bl a gjort försök att undanröja olika tekniska hinder mot handeln, men resultaten ter sig inte alltför överväldigande. En annan insats är den fond för industriell utveckling om 100 miljoner dollar, som EFTA-länderna upprättat till Portugals förmån. Summan är

kanske blygsam, men därutöver lämnar flera EFTA-länder också tekniskt bistånd till Portugal.

#### **EFTA och EG**

Tillkomsten av tullfrihetsavtalen med EG har medfört vissa nya arbetsuppgifter för EFTA. De tulltekniska bestämmelserna i avtalen kan inte tillåtas fungera på olika sätt. EG kan exempelvis inte ha olika ursprungsregler och olika regler om tulldokument i handeln med olika EFTA-länder. Vill Sverige genomdriva en uppmjukning av ursprungsreglerna i sin handel med EG, kan detta endast beviljas om även de övriga EFTA-länderna vill ha samma ändringar till stånd. Därför har det visat sig nödvändigt att på EFTA-planet samordna förhandlingarna med EG i sådana frågor.

Även relationerna till Spanien, Grekland och Turkiet har blivit en gemensam EFTA-fråga. Närmast aktuellt är Spanien. Detta land har sedan några år tillbaka ett avtal med EG som innebär, att EG sänkt sina tullar med 60 % på spanska industrivaror och att Spanien reducerat sina tullar med 25 % på flertalet industrivaror från EG (undantag bl a stål och papper). Sedan i somras förhandlar nu EFTA-länderna om ett motsvarande avtal med Spanien. Förhoppningen är att i den mån Spanien och EG i framtiden överenskommer om ytterligare tullsänkningar skall EFTA-länderna följa med. Skulle Spanien bli medlem i EG så skulle de nuvarande tullfrihetsavtalen med EG gälla även för EFTA-ländernas handel med Spanien.

I övrigt är emellertid tendensen snarast

den, att EFTA-länderna går sina egna vägar i samarbetet med EG. Alla avtal med EG utom Finlands har en sk utvecklingsklausul, som säger att de båda parterna kan komma överens om att utsträcka samarbetet till nya områden. Det har visat sig förhållandevis lätt att ta upp nya samarbetsfrågor med EG även utan att formellt återropa denna klausul. Sverige deltar numera i flera av EGs stora forskningsprojekt, bla fusionsforskningen. Vi har också slutit ett fiskeavtal, samarbetar i viss utsträckning om miljövården, deltar i den av EG initierade europeiska patentkonventionen etc.

### Europafacket

Under senare tid har emellertid något inträffat, som kan ge EFTA nytt liv och nya stora arbetsuppgifter. Det var erfarenheterna från den djupa ekonomiska krisen, som visade hur farligt det är, icke minst för frihandeln, att olika länder för en sinsemellan skiljaktig ekonomisk politik. Flertalet små EFTA-länder har satt som främsta mål att trots krisen hålla sysselsättningen uppe och har därför försökt föra en expansiv politik. Detta syfte har dock motverkats av den återhållsamma politik som förts av sådana länder som USA och Västtyskland, som i första hand velat bevara den ekonomiska stabiliteten och bekämpa inflationen, även till priset av en hög arbetslöshet. En sådan dämpning av ekonomin på stora marknader har särskilt drabbat de små staterna, eftersom de är starkt beroende av exporten. Slutsatsen blir således att en integrerad handel kräver ett visst mått av samordning av den ekonomiska politiken.

Denna tes har framför allt drivits av den europeiska fackföreningsrörelsen. Snart sagt alla fackliga organisationer i Västeuropa utom det fria kommunistiska CGT är sammanslutna i ett gemensamt organ, European Trade Union Confederation (ETUC). På svenska kallas det den Europeiska Fackliga Samorganisationen, eller kort och gott Europafacket. I detta tycks de svenska och norska landsorganisationerna ha fått ett ganska stort inflytande. Organisationens biträdande generalsekreterare vid högkvarteret i Bryssel är för övrigt en svensk, Jan-Erik Sterner från TCO.

Särskilt under de senaste 2 à 3 åren har Europafacket uppträtt mycket aktivt och i alla sammanhang gått fram på enad front. Inom den Europeiska Gemenskapen har Europafacket rätt stora möjligheter att framföra sina synpunkter. Det sker bla i den sk Ekonomiska och Sociala Kommittén (ett slags näringslivsriksdag) och i vissa, till Kommissionen knutna samrådskommittéer. Men därutöver har det numera blivit tradition att Kommissionen minst en gång om året anordnar en trepartskonferens på hög nivå mellan facket, arbetsgivarna och regeringarna. Här kan alltså Europafacket driva sin mening om den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken.

Våren 1976 tog facket upp frågan om den ekonomiska politiken i EFTAs Rådgivande Kommitté. Detta är en motsvarighet till Ekonomiska och Sociala Kommittén i EG – ett rådgivande organ bestående av representanter för näringslivets olika grenar och löntagarorganisationerna i EFTA-länderna. Hitills hade EFTA-regeringarna behandlat



Kommittén ganska nonchalant. Man tyckte väl att det var bra att ha något ställe där näringslivets representanter kunde avreagera sig och slängde därför då och då åt Kommittén ett köttben att bita i, men något egentligt inflytande hade Kommittén aldrig tillåtit få. Nu krävde emellertid de fackliga representanterna i EFTA – vilka på förhand stämt av sina synpunkter sinsemellan och med ETUC – att EFTA skulle ta upp den ekonomiska politiken på sin dagordning, att Rådgivande Kommittén skulle stärkas och ministrarna tvingas att lyssna till Kommittén samt att även EFTA-sekretariatet skulle få större resurser att ägna sig åt ekonomisk-politiska frågor. Ett viktigt krav var också att EFTA som organisation borde pröva möjligheterna att få igång en dialog med EG för att därigenom främja en större samordning av den ekonomiska politiken i Västeuropa.

Någon större entusiasm för tanken att stärka Rådgivande Kommitténs medinflytande visade EFTA-ministrarna knappast. Ett av förslagen accepterades dock, nämligen att inom Kommitténs ram anordna en stor konferens om den ekonomiska politiken med representanter för EFTA-regeringarna närvarande. Försiktigtvis ville man inte tala om en trepartskonferens, men i praktiken blev konferensen, som ägde rum i Stockholm i år, en direkt parallell till de trepartsmöten som hållits i EG.

#### **EFTA-konferensen i Stockholm**

Konferensen gav en ganska god bild inte bara av meningsskiljaktigheterna mellan ar-

betsgivare- och löntagarorganisationerna – större i södra Europa än i Skandinavien – utan också av intressemotsättningarna EFTA-länderna emellan. Facket hade hop-pats på ett uttalande om att högsta prioritet i den ekonomiska politiken måste ges åt målet att upprätthålla full sysselsättning. I slutkommunikén fick man likväl, liksom vid trepartsmötena i EG, nöja sig med att högsta prioritet gavs såväl åt full sysselsättning som åt ekonomisk stabilitet och tillväxt. Icke enbart schweizarna utan även representanter från andra länder var mycket tveksamma om EFTA som organisation borde inleda ett samarbete på den ekonomiska politikens område, och i kommunikén talas endast om "pragmatiska och praktiska kontakter mellan EG och EFTA-länderna".

Det viktiga var dock att en EFTA-konferens, med deltagande av regeringsrepresentanter, överhuvud antagit en resolution om ekonomisk politik och om behovet av närmare samråd i denna fråga inom Västeuropa. I mötet deltog dessutom som observatörer representanter för ETUC och för EG-industrins samlingsorganisation UNICE (till vilken industri- och arbetsgivarförbunden i EFTA-länderna är associerade). Man fick således uppleva att tyska LOs ordförande i sin egenskap av ordförande i ETUC liksom generalsekreteraren i UNICE, holländaren Sassen, framträdde och talade i en EFTA-församling.

Under tiden hade förberedelserna för EFTAs stora toppmöte i Wien i maj påbörjats. Initiativet hade tagits av den österrikiske förbundskanslern Kreisky. Upprinnelsen var hans oro för att det västeuropeiska

samarbetet börjat komma i skymundan för större handelspolitiska skeenden i världen. EG som maktblock var strängt sysselsatt med att förhandla med USA och Japan, att försvara sina positioner i tullförhandlingarna i GATT och i Nord-Syd-dialogen med u-länderna. I detta läge kom de små EFTA-ländernas intressen lätt i kläm. Inför den slutgiltiga avvecklingen av tullarna mellan EFTA-länderna och EG borde EFTA göra sig ordentligt påmind.

#### **EFTAs nya roll**

Wien-mötet blev också en kraftfull manifestation av EFTA-ländernas sammanhållning och ambitioner. Slutdokumentet innehöll en rad uttalanden om frihandels betydelse i Västeuropa och om EFTAs relationer till världen i övrigt. Den fastslår också vikten av att frihandeln inte äventyras genom att industriländerna strävar mot skilda mål i den ekonomiska politiken. Därför borde man undersöka möjligheterna att öka samarbetet med EG och EFTA-länderna i frågor rörande den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och inflationen. Men även Wien-kommunikén uttrycker sig härvidlag mycket försiktigt. Man talar alltså bara om pragmatiska

och praktiska kontakter mellan frihandelsparterna.

Denna försiktighet är delvis motiverad av hänsyn till EG-sidan. Wien-mötet fick visserligen ett mycket positivt gensvar av EG-kommissionens utrikesminister Haferkamp. I ett uttalande framhöll denne att det ökade ömsesidiga beroendet mellan Gemenskapen och dess grannar gjorde det nödvändigt "att fortsätta och utvidga det nuvarande samarbetet på en pragmatisk grundval, om nödvändigt utanför frihandelsavtalens ram".

Men även Gemenskapen har sina interna problem och det är svårt att vidga samarbetet med utomstående så länge man är sinsemellan oense om vilken politik man bör föra. Nu under hösten har Kommissionen diskuterat hur man skall utforma samarbetskontakterna med EFTA. Man bör inte vänta sig snabba resultat.

I varje fall tycks EFTA nu kunna spela en viktig roll som en sammanhållande länk i försöken att fördjupa det handelspolitiska och ekonomiska samarbetet i Europa. Det är ännu oklart om en dialog mellan EFTA och EG kan nå längre än de diskussioner som förs i OECD. Men OECD är ett organ för alla industristater, inklusive USA och Japan. Många problem är lättare att lösa på rent västeuropeisk grundval.