

Isi Foighel

DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER

MUNKSGAARD
KØBENHAVN 1969

© MUNKSGAARD
COPENHAGEN, DENMARK 1969
Omslaget tegnet af Ib Jørgensen
WINDS BOGTRYKKERI, HADERSLEV

INDHOLD

7

Fællesskabernes baggrund

19

*Frihandelsområdet EFTA
og de europæiske fællesskaber*

31

Den europæiske domstol

37

Norden og fællesskaberne

44

Industri og landbrug i fællesmarkedet

55

Den økonomiske union

67

Demokrati i fællesmarkedet

Afsnittene 'Industri og landbrug i fællesmarkedet' samt 'Den økonomiske union' er udarbejdet under medvirken af fuldmægtig i udenrigsministeriet cand. jur. Gunnar Riberholt.

FÆLLESSKABERNES BAGGRUND

Den 25. marts 1957 undertegnede Frankrig, Italien, Vesttyskland og de tre Benelux-lande den traktat, hvorved det europæiske økonomiske fællesskab blev etableret. Traktatundertegnelsen fandt sted i Rom, og traktaten omtales derfor som Rom-traktaten. Det etablerede fællesskab betegnes som det europæiske fælledsmarked, EEC, eller simpelthen som »De seks«. Ved samme lejlighed undertegnede de seks stater en traktat, hvorved der oprettedes et fællesskab – EURATOM – på et sagligt mere begrænset område, nemlig den fælles udnyttelse af atomenergien.

Disse to fællesskaber dannede i forbindelse med det seks år tidligere oprettede Kul- og Stålfællesskab det foreløbige resultat af en politisk udvikling i Europa, der havde taget sin begyndelse umiddelbart efter 2. verdenskrigs afslutning.

Allerede så tidligt som i 1946 havde Winston Churchill i en stort anlagt tale redegjort for nødvendigheden af et stærkere økonomisk og politisk samarbejde mellem de europæiske stater.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Imidlertid var et organiseret samvirke mellem de europæiske stater ikke efterkrigstidens mest nærliggende problem. Den vigtigste opgave for statsmændene var utvivlsomt Europas økonomiske genopbygning og den politiske stabilisering af den genvundne nationale frihed. Denne politiske stabilisering søgte man ganske vist at opnå gennem at organisere staterne i et universelt internationalt samvirke, omfattende alle lande, og det man havde i tankerne oprindeligt var en international organisation i traditionelle former og altså langt mindre indgribende end det, man i dag kender i de europæiske fællesskaber. Man satte nemlig umiddelbart ved krigens afslutning sin lid til de Forenede Nationer. Her mødtes alle såkaldte fredselskende stater og gennem denne organisation håbede man at afskaffe fysisk vold som diplomatisk middel. Dette var jo efterkrigstidens mest udtalte politiske målsætning. Disse forhåbninger viste sig imidlertid meget hurtigt at blive gjort til skamme. De Forenede Nationers beføjelser var begrænsede, og det politiske modsætningsforhold mellem øst og vest gjorde det klart, at et egentlig politisk samarbejde mellem staterne for at opnå fælles mål næppe kunne tilvejebringes på universiel basis mellem lande, hvis politiske sigte og kulturelle baggrund var

FÆLLESSKABERNES BAGGRUND

indbyrdes vidt forskellige. Det kommunistiske kup i Tjekkoslovakiet 1948 og Berlin-blokaden samme år stod som klare eksempler på de skuffede forhåbninger.

Det blev derfor hurtig klart, at skulle man opnå et internationalt samarbejde af praktisk politisk og økonomisk værdi, måtte man gå andre veje. Det var langt naturligere, følte man, at lave en international organisation mellem stater der historisk, kulturelt og økonomisk-politisk talte samme sprog. Dette ledte automatisk tanken hen på de europæiske lande, der opfyldte alle disse betingelser, og som også geografisk udgjorde en mere homogen, ensartet, region.

Hertil kom yderligere, at de europæiske lande – og dette gjaldt såvel sejrherrene som taberne i den 2. verdenskrig – var stærkt forarmede som følge af krigens ødelæggelser. Skulle man undgå at genopbygningen af de krigsramte lande blev forsinket eller gik i stå, måtte man søge hjælp udefra. Det land, man kunne henvende sig til for en sådan hjælp var De forenede Stater. I de første år efter krigen ydede De forenede Stater da også betydelige økonomiske tilskud til løsningen af de mange konkrete opgaver i Europa. Det var dog givet, at denne hjælp på et eller andet tidspunkt ville blive bragt til ophør.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Vendepunktet i den amerikanske hjælpepolitik indtraf i 1947, da den amerikanske udenrigsminister Marshall i en tale på Harvard Universitet opfordrede de europæiske stater til i fællesskab at udarbejde en samlet plan for den amerikanske hjælp til Europa. Fra britisk side tog man straks tanken op og søgte at organisere et sådant samarbejde, men det viste sig hurtigt, at hverken Sovjetunionen eller de østeuropæiske stater som Sovjetunionen havde indflydelse på, var villige til at deltage i en mere organiseret planlægning. Man havde intet imod fortsat amerikansk hjælp til konkrete opgaver, men nogen europæisk organisation var man ikke interesseret i. Man frygtede fra de østeuropæiske staters side utvivlsomt, at en organiseret og planlagt amerikansk hjælp ville kunne medføre en for disse stater uønsket amerikansk indflydelse i europæiske anliggender.

Dette hindrede imidlertid ikke, at de andre europæiske stater arbejdede videre med de tanker, udenrigsminister Marshall havde sat i gang, og det viste sig hurtigt, at samarbejdet mellem vestlige stater i Europa blev ganske effektivt, hvilket førte til at man i 1948 enedes om at oprette Organisationen for Europæisk Økonomisk Samarbejde – eller nu OECD. Skønt organisationen var udtryk for en ny linie i de europæiske staters

FÆLLESSKABERNES BAGGRUND

genopbygning og genrejsning, bør det dog fremhæves, at organisationen set fra et juridisk og internationalt synspunkt var yderst traditionel. Medlemsstaterne – herunder Danmark – bevarer stadig fuld selvstændighed eller suverænitet, således at organisationen alene er at betragte som et mødested for suveræne stater og deres forhandlere, der igennem drøftelser bliver i stand til, såfremt den enkelte stat ønsker dette, at samordne hver enkelt stats europæiske politik og lovgivning. Det må dog tilføjes, at OECD gennem sit permanente sekretariat foretager undersøgelser og udarbejder forslag, der har afgørende betydning for de beslutninger, medlemsstaternes kompetente myndigheder træffer, og gennem dette arbejde påvirkes de enkelte stater i europæisk retning.

Et lignende samvirke på det sikkerhedsmæssige og forsvarspolitiske område fik udtryk i Vestunionen. Dette forsvarsfællesskab blev oprettet den 17. marts 1948, umiddelbart efter det kommunistiske kup i Tjekkoslovakiet. I Vestunionen etableredes et samarbejde på forsvarets område mellem Storbritannien, Frankrig og Benelux-landene. Interessant for udviklingen er det at konstatere, at traktaten om Vestunionen bestemte, at sideordnet med de forsvarspolitiske opgaver skulle staterne samarbejde om økonomiske, sociale og

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

kulturelle anliggender. Denne formulering genfindes iøvrigt i Atlantpagten, som blev indgået året efter, og hvori Vestunionens stater indtrådte som medlemmer.

Det mest markante resultat af bestræbelserne for at etablere et politisk fællesskab i Europa var imidlertid oprettelsen af Europarådet i 1949. Der blev herved – iøvrigt for første gang i den politiske historie – skabt en parlamentarisk forsamling, hvis enkelte medlemmer var uafhængige af regeringerne i det land, de kom fra. Europarådets parlamentarikere er udpeget af de nationale parlamenter, og antallet er fastsat under hensyn til landets størrelse og under hensyn til, at det skal være muligt, at forskellige politiske partier har rimelig forholdsmæssig repræsentation. Foruden denne parlamentariske forsamling er der under Europarådet etableret et ministerudvalg, hvor hver medlemsstat repræsenteres af et regeringsmedlem. Det er dog kendetegnende for Europarådet, at heller ikke denne organisation har beføjelser til at påtvinge et medlemsland sine beslutninger. Hver stat har bevaret sin suverænitet og er følgelig selv – juridisk set – herre over, hvilke beslutninger, man ønsker at efterkomme. På trods af denne begrænsning i Europarådets formelle juridiske beføjelser, må det dog

FÆLLESSKABERNES BAGGRUND

erkendes, at Europarådet på visse begrænsede, men bestemt ikke uvigtige punkter har haft afgørende indflydelse på udviklingen i Europa. Menneskerettighedskonventionen og den i tilknytning hertil oprettede kommission og domstol, der skal tage stilling til brud på menneskerettighedskonventionen, er et vigtigt eksempel på, hvad internationalt samarbejde kan føre til, selv om de juridiske beføjelser på papiret ikke synes at give samarbejdet mange chancer.

Det er karakteristisk for den skildrede udvikling af de europæiske institutioner, at indtil 1951 var der intet eksempel på, at staterne var villige til at gå nye veje. Man ville nok samarbejde, men kun på det vilkår, at man kunne bevare sin fulde suverænitet i betydningen af, at man selv ville være herre over, hvilke fællesbeslutninger man til syvende og sidst ønskede at efterkomme, og hvilket indhold de enkelte staters nationale lovgivning skulle have. Man havde intet imod at koordinere den nationale politik, men det måtte være hver enkelt regering, der selv fastsatte den vej landene ville gå alene under det parlamentariske ansvar, der var forfatningsmæssigt hjemlet i hvert enkelt land.

Der savnedes i disse år ingen kritik af dette standpunkt, der var kommet til udtryk i de euro-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

pæiske organisationer. Såvel i Storbritannien som i Kontinental-Europa havde den føderalistiske bevægelse stærk vind i sejlene. Denne bevægelse havde som sin målsætning netop dette, at staterne skulle give afkald på deres suverænitet og lade bl. a. den økonomiske og sikkerhedsmæssige politik bestemme af et internationalt organ. Det forudsattes, at et sådant internationalt organ ville handle snarere i international ånd og se på fællesinteresserne end varetage nationalegoistiske synspunkter. Det videre sigte for føderalisterne var i sidste ende at formindske nationalstatens betydning og ved det etablerede samarbejde forhindre krige og ødelæggelser af den art, der netop havde hærget Europa. Man henviste bl. a. til USA, hvor man for over 100 år siden havde etableret en union mellem en række selvstændige stater og herved opnået fordele, der rakte langt ud over, hvad den enkelte stat ville have kunnet opnå alene.

Medens føderalisternes ideer nok i princippet kunne få tilslutning som en målsætning af betydning for gennemførelsen af de nødvendige politiske og økonomiske ændringer i Europa, viste det sig i praksis meget vanskeligt at formå regeringerne til at give afkald på det enkelte lands politiske og juridiske selvstændighed i sam-

FÆLLESSKABERNES BAGGRUND

arbejdet. Som det er set, var man mere tilbøjelig til at acceptere visse begrænsede faktiske indskrænkninger i statsstyrets funktioner, idet en sådan funktionel indskrænkning kunne være en nødvendig konsekvens af et samarbejde, uden at dette i virkeligheden betød noget suverænitetsafkald. Statsmændene stod ikke alene med denne opfattelse, idet denne tankegang havde politisk og ideologisk dækning blandt de såkaldte funktionalister, som kæmpede for at bevare nationalstaten.

Måske netop fordi det endelige mål for føderalisterne og funktionalisterne var det samme – nemlig Europas genrejsning og politiske samvirke – medens enigheden om med hvilke midler man skulle opnå disse mål ikke var tilstede, blev de oprettede europæiske organisationer stærkt præget af konflikten mellem føderalister og funktionalister. Man søgte, som man så ofte gør også i international politik, at lade de bedste – eller skal man sige de mest markante – træk af de modstående ideologier præge organisationerne. Dette er typisk sket ved Europarådet. Parlamentet eller forsamlingen er her som nævnt uafhængig af regeringerne, og forsamlingen bærer derved tydelig præg af at være en virkelig føderativ forsamling. På den anden side har Europarådet

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

ingen virkelig magt, og staterne kan – alt efter det politiske barometers tilstand – følge Europarådets beslutninger eller lade være hermed. Denne situation er selvsagt ikke videre heldig og er kun en bekræftelse af, at et kompromis sjældent tilfredsstiller nogen af parterne.

Den afgørende ændring, der tilsyneladende bragte sejr til den føderative ideologi, skete ved dannelsen af de tre europæiske fællesskaber, Kul- og Stålunionen, Det europæiske fællesmarked og EURATOM. Det var med disse institutioners oprettelse lykkedes inden for visse områder at danne organisationer, der var europæiske i virkeligheden i føderativ forstand, nemlig således at visse af de beslutninger, der bliver truffet af organisationens ledelse er motiveret af en europæisk fællesinteresse, og disse beslutninger er – og det er det afgørende – umiddelbart bindende og forpligtende ikke blot for de stater, der deltager i samarbejdet, men også for borgerne i staterne, principielt på samme måde som love vedtaget af de nationale parlamenter.

Denne beføjelse til at træffe beslutninger er i modsætning til det, der sædvanligvis kendes fra internationale organisationer. Normalt er det således, at internationale aftaler kun forpligter regeringerne, og så er det op til disse at sørge for

FÆLLESSKABERNES BAGGRUND

at de internationale beslutninger ved lovgivning omformes til gældende ret. Såfremt Danmark f. eks. indgår en international aftale med Sverige om, at personer der har arbejdet i Sverige kun skal beskattes i det ene land af deres arbejdsindtægt, da får en sådan traktat først virkning, når den danske lovgivningsmagt har indrettet den danske skattelovgivning i overensstemmelse hermed.

Den kompetence, der er tillagt de tre europæiske fællesskaber til på visse områder at give retsregler, der umiddelbart er forpligtende for borgerne som bestanddele af den nationale ret i medlemslandene, bevirker, at disse organer betegnes som supranationale, netop fordi organisationens myndigheder på en vis måde står over de nationale lovgivningsorganer.

Denne supranationale karakter – der er de tre europæiske fællesskabers mest markante karakteristikon – giver naturligvis organisationerne en vældig styrke. På den anden side er det klart, at debatten om den mest hensigtsmæssige organisationsform ikke er stilnet af, fordi man har indrettet fællesskaberne på en bestemt måde. Det var netop organisationernes supranationale karakter der var årsag til, at kun seks af de europæiske stater og altså navnlig ikke Storbritannien og

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

dermed de skandinaviske lande i 1957 kunne tilslutte sig de europæiske fællesskaber. Organisationernes supranationale karakter er endvidere begrænset til visse, men ganske vist væsentlige områder, og det er netop ved diskussionen om, hvor grænsen mellem disse områder skal ligge, at modsætningerne mellem føderalisterne og funktionalisterne, eller sagt med andre ord, kampen mellem ønsket om den fuldstændige integration og bevarelsen af staternes suverænitet stadig spiller en rolle i den daglige politik i de europæiske fællesskaber.

FRIHANDELSOMRÅDET EFTA OG DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Foran er omtalt de historisk-økonomiske ideer, der har præget Europa i årene umiddelbart efter afslutningen af 2. verdenskrig, og hvorledes disse tanker blev omsat i praktisk politik ved oprettelsen af de europæiske fællesskaber: Kul- og Stålunionen, EURATOM, og det europæiske fællesmarked.

Selv om oprettelsen af disse fællesskaber således var en naturlig konsekvens af udviklingen af de europæiske forhold, kom det alligevel på en vis måde som noget af en overraskelse, at det var lykkedes for seks stater at blive enige om et så omfattende økonomisk samarbejde, som det der kom til udtryk i Rom-traktaten, for så vidt angår det europæiske fællesmarked.

Navnlig de stater, der hørte til den vesteuropæiske kreds, men som af økonomiske eller politiske grunde ikke dengang følte, at de kunne gå ind i et så omfattende samarbejde, måtte nødvendigvis frygte, at fællesmarkedet ville få uheldige konsekvenser for samhandelen i Europa.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

De øvrige vesteuropæiske stater søgte derfor at etablere et europæisk frihandelsområde, der skulle omfatte alle de vesteuropæiske stater, og hvori det nyligt etablerede fællesmarked skulle være et led. Man betragtede en sådan organisation som nødvendig, for at toldskrankerne inden for Europa ikke skulle være til hinder for den traditionelle samhandel, som jo i nogen grad gik på tværs af den barriere, som fællesmarkedet skabte. Hertil kom, at et frihandelsområde, såvel politisk som juridisk er en mere traditionel organisationsform, hvor indflydelsen og den afgørende bestemmelsesret – ligesom i andre internationale organisationer – alene ligger hos de deltagende regeringer og ikke i noget overnationalt eller supranationalt eksekutivt organ.

Skønt diskussionerne om et samlet europæisk frihandelsområde var langvarige og grundige, stødte tanken på uovervindelig modstand hos de seks fællesmarkedslande, og blandt dem især Frankrig. Man opfattede ikke ganske med urette et fælles europæisk frihandelsområde som en svækkelse af det netop etablerede fællesmarked, og dette var jo helt uacceptabelt.

Da denne idé således viste sig uigennemførlig, tog Storbritannien og Sverige initiativet til oprettelsen af et mere begrænset frihandelsområde,

EFTA OG DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

dels for i nogen grad at undgå de uheldige handelsmæssige konsekvenser, oprettelsen af fællesmarkedet kunne medføre, og dels for at få en bedre forhandlingsposition over for fællesmarkedslandene. Målsætningen, nemlig et samlet europæisk økonomisk samarbejde var for så vidt ikke trådt i baggrunden, uanset at man ikke kunne akceptere den organisationsform, der prægede fællesmarkedet. Forhandlingerne om frihandelsområdet førte i januar 1960 til oprettelsen af EFTA (European Free Trade Association) eller »De syv« efter antallet af de stater, der er medlemmer, nemlig Danmark, Norge og Sverige og Portugal, Schweiz, Storbritannien og Østrig. Finland, der er associeret til EFTA, er altså ikke medlem, men har – ifølge særlig aftale – en medlemsstats rettigheder i fællesskabet.

En umiddelbar sammenligning af de to organisationstyper, der har fundet udtryk i Rom-traktaten om fællesmarkedet og i aftalerne om EFTA, viser mange betydningsfulde forskelle, såvel hvad angår målsætningen, samarbejdets omfang og den retlige organisation af dette samarbejde.

Det er således karakteristisk for et frihandelsområde som EFTA, at målsætningen er, at toldskranker og kvantitative restriktioner for import

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

af varer ophæves mellem deltagerne. Indbyrdes kan man således handle uden indskrænkninger på samme måde, som man gør det inden for et enkelt land. Derimod står det deltagerlandene frit for at bestemme, hvilke toldsatser og importrestriktioner, der skal gælde mellem det enkelte medlemsland og udenforstående trediestater. Dette sidste – friheden til at fastsætte toldskrænker over for trediestat – gør det muligt for det enkelte land at sænke tolden for så vidt angår nødvendige råvarer, medens man på den anden side er i stand til over for trediestat at opretholde en beskyttelsestold for visse dele af den nationale industri, der muligvis har særlig beskæftigelsesmæssig betydning. Medlemslandene – og det er det væsentlige – kan således fortsat føre individuel økonomisk politik, for så vidt angår forholdene til udenforstående stater.

De forpligtelser, medlemmerne af EFTA har påtaget sig, går således alene ud på at sikre afviklingen af de indbyrdes toldgrænser og restriktioner inden en bestemt dato. Naturligvis medfører den omstændighed, at medlemsstaterne står frit med hensyn til toldskrænkerne over for tredieland en nærliggende fare for, at toldreglerne misbruges. F. eks. kunne man tænke sig, at en dansk importør af varer fra England kunne se sin fordel

EFTA OG DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

i, at varen indføres til Sverige, såfremt tolden dér er lavere end i Danmark, hvorefter varen toldfrit kan føres fra Sverige til Danmark. For at undgå denne situation indeholder EFTA-traktaten bestemmelser om, at kun varer, der er fremstillet i frihandelsområdet eller f. eks. i væsentlig grad er bearbejdet i EFTA-landene er omfattet af landenes indbyrdes toldfrihed. Det bestemmes yderligere – og dette er væsentligt – at hverken landbrugs- eller fiskeriprodukter er omfattet af traktatens regler.

I modsætning til »De syv«s frihandelsområde er fællesmarkedet en toldunion. Dette betyder, at ikke blot de indbyrdes toldsranker og handelsrestriktioner ophæves, men tillige, at fællesmarkedet fører en ensartet told- og restriktionspolitik over for lande, der står uden for fællesskabet. Der etableres således en fælles toldmur mellem de seks stater på den ene side og resten af verden på den anden side. Det er en konsekvens af den fælles toldpolitik over for tredie-lande, at der inden for fællesmarkedet må ske en nøje samordning af den økonomiske politik, ligesom det må være en konsekvens, at der føres en fælles handelspolitik over for de udenforstående lande. Toldunionen er altså i virkeligheden udgangspunktet for et betydeligt og omfattende

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

nødvendigt økonomisk samarbejde mellem medlemsstaterne. Hermed adskiller fællesmarkedet sig på ganske afgørende måde fra frihandelsområdet.

Men på mange andre områder går fællesmarkedet langt videre end den blotte nedbrydning af toldsranker og handelsrestriktioner. Dette er kommet til klart udtryk i Rom-traktatens art. 2, hvor det hedder:

»Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fællesmarked og gennem en gradvis samordning af medlemsstaternes økonomiske politik at fremme en harmonisk udvikling af de forskellige former for økonomisk virksomhed i fællesskabet som helhed, en vedholdende og afbalanceret udvidelse af den økonomiske aktivitet, en øget stabilitet, en hurtigere vækst i levestandarden og snævrere forbindelser mellem de stater, som det forener.«

Til opfyldelse af denne målsætning skal fællesskabet – udover den omtalte etablering af toldunionen – virke for afskaffelsen mellem medlemsstaterne af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser. Alle de seks lande er således et stort arbejdsmarked. Man skal også i fællesmarkedet virke for et frit kapitalmarked, fælles landbrugs- og transportpolitik og

EFTA OG DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

for gennemførelsen af konkurrenceregler, der principielt er ensartede i de forskellige lande. Private firmaer er jo ved dumpingsalg, oprettelse af monopoler og lign. i stand til på afgørende måde at påvirke og eventuelt indskrænke det frie økonomiske liv, som fællesskabet tilstræber. Det kan yderligere nævnes som værende af betydning, at fællesmarkedet skal tilstræbe en harmonisering af lovgivningen i medlemslandene, således at den i videst muligt omfang bliver ensartet. En sådan harmonisering af de nationale love for så vidt angår økonomiske og handelsmæssige forhold er i realiteten en nødvendighed, for at erhvervslivet, uanset i hvilken af de seks lande en virksomhed er placeret, kan få tilnærmelsesvis lige arbejds-vilkår.

Men fællesmarkedets egentlige mål rækker ud over den økonomiske sektor. Den historiske baggrund for fællesskabets tilblivelse viser, at dette i virkeligheden er udtryk for en almen politisk bestræbelse, der i sin egentlige konsekvens medfører en fuldstændig samordning af medlemsstaternes politik, både for så vidt angår interne anliggender som f. eks. social- og kulturpolitik som de externe problemer: udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Præsident de Gaulle fremsatte således i 1960

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

forslag om et nærmere regeringssamarbejde på alment politiske områder mellem medlemsstaterne. Det blev dog hurtigt klart, at dette udvidede samarbejde – således som forslaget var formuleret – i realiteten ville betyde en svækkelse af fællesskabsorganernes kompetence. Det var da kun naturligt, at de øvrige medlemslande klart modsatte sig dette forsøg på at komme fællesmarkedet til livs. Andre senere forslag om samordning af fællesskabernes politik i almindelighed måtte ligeledes opgives.

I den debat, der har været om disse spørgsmål, genfinder man hele den principielle diskussion mellem de, der arbejder for størst mulig integration og samarbejde mellem de europæiske stater, og de kræfter der, som Frankrig, kæmper for at bevare fuld suverænitet eller selvbestemmelsesret i alle anliggender af betydning. Denne diskussion er selvsagt ikke bragt til afslutning. Den er indbygget i fællesskabet, og hvilket synspunkt, der i det lange løb vil gå af med sejren, afhænger såvel af behovet for en virkelig europæisk integration som af den opfattelse, de europæiske regeringer har af dette behov.

Denne konfliktmulighed eller – om man vil – spænding mellem to ideologier kendes ikke i EFTA, der simpelthen i enhver henseende er

EFTA OG DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

bygget traditionelt op på basis af de enkelte medlemsstaters selvbestemmelsesret, altså en akcept af det rene suverænitetsprincip.

Det siger sig selv, at den skildrede væsensforskel i målsætning og ideologi, der præger henholdsvis EFTA og de europæiske fællesskaber, afspejler sig i den organisatoriske opbygning af disse principielt forskellige organisationsformer.

I overensstemmelse med det princip, at frihandelsområdet alene tilsigter et begrænset økonomisk samvirke mellem lande, der i alle henseender iøvrigt har bevaret deres økonomiske selvbestemmelsesret, er EFTA's hovedorgan et råd bestående af regeringsrepræsentanter. Der er således intet organ i EFTA, der er uafhængigt af regeringerne og således intet supranationalt element i organisationens opbygning.

Et sådant råd af regeringsrepræsentanter findes ganske vist også inden for de tre europæiske fællesskaber. Dette råd er formelt den højeste besluttende myndighed, og rådet træffer sine beslutninger i visse tilfælde ved et flertal af sine medlemmer og i andre tilfælde ved énstemmighed. Dette sidste gælder navnlig ved beslutning om ændringer af de grundlæggende regler for fælleskabets opbygning, hvilket vel nok er nødvendigt for at hindre, at den afvejning af for-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

dele og ulemper, der for den enkelte stat er nedfældet i traktaten, og som antagelig har været bestemmende for dennes tilslutning til fællesskabet, ikke bringes ud af balance.

Uanset den formelle kompetence, der således er tillagt ministerrådet for de tre fællesskaber, ligger imidlertid hovedansvaret for de europæiske organisationers udvikling hos et andet organ, der formelt og faktisk er ganske uafhængigt af regeringerne. Dette organ, der inden for fællesmarkedet og EURATOM kaldes for kommissionen, og inden for Kul- og Stålunionen betegnes som Den høje Myndighed, er et organ, der ligesom direktionen i et aktieselskab træffer de daglige beslutninger og udfører det arbejde, som traktaten forudsætter. Ved dette organ, har man i fællesskabet indbygget en myndighed, der har mulighed og evne til at se fællesskabernes problemer i et samlet europæisk lys uafhængigt af nationalegoistiske interesser.

Det er klart, at der i samarbejdet mellem den uafhængige kommission og ministerrådet kan opstå voldsomme gnidninger, og sådanne er for så vidt allerede opstået. Men uanset at ministerrådet har det sidste ord, vil – som det senere skal påvises – kommissionen i nogen grad kunne påvirke regeringernes stillingtagen, også fordi en alvorlig

EFTA OG DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

konflikt mellem disse to organer – ministerrådet og kommissionen – på uheldig måde vil kunne lamme eller i hvert fald væsentlig indskrænke fællesskabernes virksomhed.

Som et i nogen grad kontrollerende og rådgivende organ for såvel kommissionen som ministerrådet er oprettet en parlamentarisk forsamling bestående af 142 medlemmer fordelt mellem medlemsstaterne efter disses størrelse. Medlemmerne udpeges af de nationale parlamenter blandt de nationale parlamentarikere. Parlamentets beføjelser er sammenlignet f.eks. med et nationalt parlament meget begrænsede. Parlamentet kan ganske vist vedtage et mistillidsvotum til kommissionen eller til Kul- og Stålunionens høje myndighed, og hvis et sådant mistillidsvotum vedtages, skal disse organer træde tilbage, men den vigtigste og mest praktiske beføjelse for parlamentet er retten til at stille spørgsmål til de executive organer og til at være forbindelsesled mellem fællesskabernes organer og de nationale parlamenter. Det bestemmes således, at det europæiske parlaments udtalelser skal indhentes, før der træffes beslutninger om fællesskabernes centrale spørgsmål. Parlamentet har ingen kompetence til at vedtage regler, og dets udtalelser er ikke bindende, hvilket naturligvis af parlamen-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

tets medlemmer er følt som meget utilfredsstilende. På den anden side har erfaringerne vist, at der mellem parlamentet og de europæiske organer har udviklet sig en dialog, der ikke har været ganske uden betydning for indholdet af de beslutninger, der har præget fællesskabets udvikling efter dets start.

DEN EUROPÆISKE DOMSTOL

I de foregående afsnit er der redegjort for de afgørende forskelle mellem frihandelsområdet EFTA og toldunionen, det europæiske fællesmarked. Disse forskelle viste sig ikke blot i målsætningen og i samarbejdets omfang, men tillige i den retlige organisation af dette samarbejde. Det blev fremhævet at frihandelsområdet medførte oprettelsen af traditionelle internationale organer som et ministerråd og et sekretariat, der udarbejdede forhandlingsgrundlag og statistisk materiale til brug for de drøftelser og beslutninger, som ministrene måtte træffe. I modsætning hertil er de tre europæiske fællesskaber karakteriseret ved, at foruden et ministerråd, har man i fællesskabet et føderativt organ, kommissionen, og et europæisk parlament, der varetager visse selvstændige opgaver inden for det således etablerede samarbejde.

Jeg har endvidere nævnt, at udover de omtalte organer har fællesskaberne og dette gælder såvel fællesmarkedet som Kul- og Ståunionen og EURATOM, en fælles domstol i Luxembourg.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Ved at oprette en domstol, der inden for fællesskaberne i vidt omfang fungerer som en national domstol i den forstand, at domstolen har til opgave at værne om retsprincipperne ved fortolkningen og anvendelsen af Rom-traktaten, adskiller de europæiske fællesskaber sig ikke blot fra traktaten om de syv's frihandelsområde, EFTA, men fra de fleste andre internationale organisationer, der kendes.

Domstolen skal kontrollere de enkelte organs beslutninger for at konstatere, om beslutningerne er blevet til på formelt rigtig måde, og om deres indhold er i overensstemmelse med den grundlæggende traktat. Ved denne kontrol søger domstolen at bevare magtbalancen mellem fællesskabets organer indbyrdes og mellem disse og medlemsstaterne for simpelthen at forhindre, at den faktiske udvikling af samarbejdet skulle bevæge sig hen imod, at et enkelt organ eller en enkelt stat tiltager sig en magtposition, som traktaten ikke forudsatte.

Det må ligeledes understreges som noget usædvanligt for den prøvelsesret, der er tillagt den europæiske domstol, at adgangen til at indbringe en sag for domstolen står åben ikke blot for medlemsstaterne og fællesskabets egne organer, men også for de virksomheder og personer, som

DEN EUROPÆISKE DOMSTOL

den pågældende beslutning angår, eller som berøres umiddelbart af en vedtagen regel. Der er ved dette system skabt en væsentlig retsbeskyttelse for de private erhvervsdrivende inden for fællesmarkedslandene, og der kendes allerede et betydeligt antal sager, hvor private selskaber og firmaer har benyttet sig af denne adgang.

Det bestemmes yderligere i traktaten, at kommissionen eller en anden medlemsstat til domstolen kan klage over et medlem, der ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler en stat i henhold til Rom-traktaten. At denne beføjelse ikke er en papirbestemmelse, men et virkeligt og effektivt våben, kan man se af den kendsgerning, at kommissionen i januar 1969 indklagede Frankrig for Europadomstolen, idet Frankrig trods henstillinger fra kommissionen ikke havde efterlevet visse af Rom-traktatens bestemmelser.

Et sådant organ som den europæiske domstol med en funktion af denne art, ville der have været god brug for i EFTA under diskussionen om de handelsrestriktioner, Storbritannien har indført over for sine EFTA-partnere.

Foruden den funktion der ligger i, at domstolen skal sikre magtbalancen inden for fællesskabet og beskytte de private erhvervsinteresser

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

mod overgreb, skal domstolen fortolke eventuelle tvivlsomme traktatbestemmelser.

Der er i denne forbindelse skabt et interessant nyt system, hvorefter nationale domstole i fællesmarkedslandene kan – og i visse tilfælde skal – forelægge juridiske spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rom-traktaten for den europæiske domstol til afgørelse.

Sådanne spørgsmål kan jo tænkes at opstå, hvor et af medlemslandene vedtager regler, som enkelte borgere føler er uforenelige med Rom-traktaten, og som de følgelig nægter at rette sig efter. Det kan f. eks. være regler om betingelserne for at oprette erhvervsvirksomheder, toldbestemmelser, eller bestemmelser der vedrører eneforhandlere for blot at nævne nogen af de vigtigste områder.

Hvis et sådant spørgsmål forelægges for en national domstol, skal denne jo tage stilling til, hvorvidt Rom-traktaten er overtrådt. Eller sagt med andre ord: Den nationale domstol skal for at løse problemerne fortolke Rom-traktaten og nærmere bestemme dens konkrete indhold. Det er på dette stadium, at sagen henvises til Europa-domstolen, for at denne domstol – og ikke den nationale domstol – skal udtale sig om traktatens betydning og rette forståelse.

DEN EUROPÆISKE DOMSTOL

Ved dette system, hvor den endelige fortolkning af Rom-traktaten er frtaget de nationale domstole og overdraget til Europadomstolen, er der skabt en slags overinstans for de nationale retssystemer på dette begrænsede felt. Det har den praktiske betydning, at Rom-traktaten som udgørende en fælles europæisk grundlov for medlemsstaterne får en ensartet fortolkning i samtlige medlemslande.

Dette system, der herved for første gang er introduceret i det internationale samfund, har mærkværdigvis endnu ikke bredt sig til andre former for internationale organisationer, skønt fordelene for de stater, der har tilsluttet sig et omfattende traktatkompleks synes umiddelbart indlysende. På den anden side er der herved sket en vis indskrænkning i de nationale domstolssystemer, der findes i de europæiske stater, og spørgsmålet om en sådan ordnings forfatningsmæssighed kan naturligvis give anledning til tvivl.

I tilslutning til bestemmelserne om domstolens kompetence indeholder Rom-traktaten regler om fuldbyrdelsen af domstolens afgørelse, bl. a. således at domme, der indebærer en forpligtelse for andre end stater til at betale en pengeydelse, kan tvangsfuldbyrdes efter de retsregler, der gælder

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

i de enkelte lande, f. eks. ved hjælp af fogedretten. Også dette er karakteristisk for fællesskabernes supranationale karakter.

NORDEN OG FÆLLESSKABERNE

Skal man tage et samlet overblik over de nu gennemgåede forskelle mellem frihandelsområdet EFTA og de europæiske fællesskaber, kan man konstatere, at disse forskelle i flere henseender frembyder mere end akademisk interesse.

For det første er det umiddelbart indlysende, at enhver praktisk diskussion om, hvorvidt et land skal foretrække den ene eller den anden af de europæiske organisationer, forudsætter en analyse af de retsregler, der gælder for organisationens daglige arbejde og for karakteren af de beslutninger der træffes, ligesom man må kende funktionen af det organ, der er oprettet for at hindre misbrug af organisationens magt.

For det andet er det klart, at man – selv om vi ganske vist endnu ikke har nået slutstenen for den europæiske udvikling, med disse to organisationer har fået to vidt forskellige modeller for integreret samarbejde mellem selvstændige stater:

En model, frihandelsområdet, bygger på princippet om staternes suverænitet, og medfører

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

alene visse funktionelle indskrænkninger i staternes virke. Den anden model, det europæiske fællesmarked, har i princippet på visse områder akcepteret den føderative idé. Mellem disse to yderpunkter vil der selvsagt kunne oprettes adskillige former for integreret samarbejde, idet begge de to modeller har såvel deres fordele som deres ulemper.

Den i januar 1969 offentliggjorte skitse til en fælles nordisk økonomisk union er netop udtryk for et ønske om et samarbejde, der går videre, end det der kendes i EFTA, men på den anden side er det ikke tanken, at det nordiske samarbejde skal gå helt så dybt som samarbejdet mellem de seks stater i de europæiske fællesskaber.

Tanken om den fælles-nordiske økonomiske union er affødt af det faktum, at det således som de politiske og økonomiske forhold er i Europa – antageligt vil vare nogle år, før de skandinaviske lande kan opnå fuldt medlemskab af det europæiske fællesskab på betingelser, som de nordiske lande kan stå sig ved at akceptere.

Spørgsmålet om de nordiske landes medlemskab er nemlig ikke blot et spørgsmål om fællesmarkedslandenes holdning til nye medlemmer, og

NORDEN OG FÆLLESSKABERNE

her støder man som bekendt på stædig modstand navnlig fra Frankrigs side. Der er tillige i de nordiske lande afvigende synspunkter med hensyn til hensigtsmæssigheden af deltagelsen i EEC.

De væsentligste betænkeligheder er naturligvis af økonomisk art, og for så vidt angår spørgsmålet om landbrugets og industriens stilling i fællesmarkedet, vil jeg få lejlighed til i et følgende afsnit nærmere at redegøre for fællesmarkedets politik i så henseende.

Det spiller i denne sammenhæng samtidig en rolle, at fællesmarkedets politik endnu ikke er fuldt udbygget og klarlagt. Hvorledes f. eks. fiskeripolitikken vil blive ført i EEC, er endnu ikke bestemt, idet andre økonomiske sektors problemer hidtil har trængt sig stærkere på. Dette må selvsagt give anledning til store betænkeligheder for ansøgerlande, der har et dominerende fiskerierhverv. Det vil således være vanskeligt for Norge at binde sig til en europæisk fiskeriordning, hvis konsekvenser man ikke på nuværende tidspunkt har nogen chance for at forudse.

Dette synspunkt understreger også, hvor forfejlet ønsket om en associeringsordning med fællesmarkedslandene er. Ved en såkaldt associering opnår en udenforstående stat ganske vist visse toldnedsættelser og ret til at deltage i samhan-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

delen med fællesmarkedslandene på vilkår, der i hvert fald er bedre, end hvis man står udenfor. Men man får ikke lejlighed til at præge de beslutninger om den fremtidige økonomiske politik, der træffes af fællesskabets organer. I betragtning af det brede sigte, som de europæiske fællesskaber har og de mangeartede økonomiske aspecter, der berøres af fællesmarkedets virksomhed, kan det ikke være nogen akseptabel stilling alene at blive forpligtet og berettiget til at føre en vis økonomisk politik, uden at man samtidig får lejlighed til at påvirke eller være medbestemmende ved denne politiks udformning.

Det kan imidlertid være interessant at se, at også andre spørgsmål end de økonomiske kan spille ind for de nordiske landes overvejelser.

Der er således fra svensk side i ansøgningen til fællesmarkedet om medlemsskab taget et klart forbehold under hensyn til den af Sverige førte udenrigspolitik, hvis målsætning som bekendt er en gennemført neutralitetspolitik. Denne svenske neutralitetspolitik har bl. a. medført, at Sverige i udpræget grad har handelsforbindelser med de østeuropæiske lande. Medlemsskab af fællesmarkedet og den dermed følgende aksept af en fælles toldmur, der er vendt mod trediestat, herunder bl. a. de østeuropæiske stater, kan meget vel tæn-

NORDEN OG FÆLLESSKABERNE

kes at påvirke den hidtil førte svenske politik.

Hertil kommer, at Rom-traktaten kan få helt specielle virkninger i tilfælde af en europæisk krig. Og disse virkninger kan ligeledes være uforenelige med en strengt gennemført neutralitetspolitik. Endelig er det vel også et spørgsmål, om den omstændighed, at man er deltager i en supranational organisation, hvis afgørelser i visse tilfælde kan træffes ved flertalsbeslutninger kan bringe en meget streng neutralitetspolitik i fare. Ganske vist bestemmer den svenske regering selv indholdet af den neutralitetspolitik, man på ethvert tidspunkt vil føre, men at tanker af den nævnte art må indgå i overvejelserne ved ansøgning om medlemskab synes kun naturligt.

Tilsvarende betænkeligheder måtte endda i højere grad gælde for Finland, såfremt spørgsmålet om medlemskab for dette land blev aktuelt.

Hvad enten denne problemstilling tillægges vægt eller ej, er det af betydning, at man beskæftiger sig med den. Den understreger nemlig i nogen grad den begrænsede karakter, som debatten om fællesmarkedet har haft i de nordiske lande. I Centraleuropa har tanken om de europæiske fællesskaber på en helt anden måde været båret frem af en virkelig bred folkelig bevægelse, som i disse fællesskabers etablering så et nyt

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Europa med andre mål og andre midler, end man hidtil har set praktiseret. Man har erkendt, at den teknologiske udvikling stiller krav til såvel landene som til den enkelte borger. Og disse krav er ikke blot af økonomisk men også – og især – af psykologisk karakter. Det er med rette blevet påpeget, at vi er så vant til at tale om nationalstater, som om de var personer med en egen vilje og en egen personlighed. Man bruger udtryk som »England kan ikke akceptere det og det synspunkt« eller »Tyskland har det og det nødvendige behov«. Dette kan være en praktisk måde at udtrykke komplekse problemer på. På den anden side tilslører man ved denne udtryksform – som i virkeligheden er langt mere end kun en udtryksform – den kendsgerning, at nationalstaten blot er en social enhed, som den historiske udvikling gennem århundreder har udstyret med et vist ensartet kulturelt særpræg. Dette kulturelle særpræg behøver imidlertid ikke nødvendigvis følge de grænser, der gælder for den sociale og politiske enhed – nationalstaten – hvilket klart ses i lande, som f. eks. USA eller Schweiz, hvor flere forskellige kulturer lever side om side. Det er da et spørgsmål, som trænger sig på, om denne historiske bestemte sociale enhed, nationalstaten, i virkeligheden er en egnet organisme for mo-

NORDEN OG FÆLLESSKABERNE

derne menneskers tilværelse, stærkt præget som denne må være af den omtalte teknologiske udvikling og påvirket af de vældige problemer af politisk og økonomisk art, som den nye verden i Afrika og Asien har rejst for industrialiserede lande.

Man har endvidere i Europa uden for Norden med rette forstået, at det økonomiske samvirke i de europæiske fællesskaber er udtryk for blot en begyndelse til et ønskeligt politisk fællesskab, og at den europæiske idé, der førte til Rom-traktaten ikke bør standses – og næppe kan standses – af en debat om handelsskranker, toldpolitik og priser på landbrugsprodukter. Også det internationale og det europæiske samarbejde har en vis inerti indbygget i sin organisme.

Det er på denne basis, diskussionen har været ført i Europa. At de økonomiske problemer på trods heraf har indtaget en naturlig plads i debatten, vil blive nærmere udviklet i det følgende afsnit.

INDUSTRI OG LANDBRUG I FÆLLESMARKEDET

Jeg har allerede gjort rede for forskellen på EFTA's frihandelsområde og EEC's toldunion. En vigtig lighed er imidlertid, at såvel frihandelsområdet som toldunionen i realiteten kun omfatter industrivarer og altså ikke landbrugsvarer.

Det er ikke tilfældigt, at det forholder sig således. Inden for alle internationale økonomiske organisationer har man gjort den erfaring, at landbruget må tages ud til særskilt behandling. Landbruget er som bekendt i alle industrialiserede lande et betrængt erhverv, der må støttes af det offentlige, såfremt landbrugerne skal opnå indtægter, der nogenlunde tåler sammenligning med de indtægter, der gælder for andre erhverv. Når man således står over for et erhverv, der i de enkelte lande er gennemsyret af offentlige støtteforanstaltninger og derfor i realiteten opererer på et offentligt reguleret marked, må man erkende, at det ikke er muligt simpelthen at afskaffe handelsskrankerne og så se, hvad der sker. En afvikling af handelsskrankerne inden for et

INDUSTRI OG LANDBRUG I FÆLLESMARKEDET

sådan erhverv forudsætter nødvendigvis en samordning af den støttepolitik, der føres i de enkelte lande. Den frie handel vil i modsat fald medføre skarp konkurrence – ikke mellem de enkelte virksomheder, men mellem de deltagende landes statskasser. Såfremt de deltagende lande ikke er rede til at samordne deres støttepolitik, bliver konsekvensen derfor, at en afvikling af handelsskranker ikke er mulig. EFTA er et eksempel herpå, idet man simpelthen har undtaget landbrugssektoren fra de almindelige samhandelsregler; man har så søgt at tilfredsstille landbrugsinteresserede medlemslande som Danmark med visse begrænsede bilaterale landbrugsarrangementer, der dog langt fra har den af os ønskede virkning. Fællesmarkedet har derimod erkendt problemet og kastet sig ud i skabelsen af en fælles landbrugspolitik, hvis indhold jeg skal vende tilbage til om lidt.

Ser vi på industrisektoren, er forholdet det, at EFTA fuldendte handelsskrankernes afvikling allerede den 1. januar 1967. De enkelte EFTA-lande opnåede herved en indbyrdes præference – fortrinsstilling – over for udenforstående lande. Denne præference er imidlertid, da der er tale om et frihandelsområde, forskellig i de enkelte EFTA-lande, idet hvert af disse opretholder sine gamle toldsatser uændret over for omverdenen.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

EFTA-landene deltog imidlertid i forhandlingerne under Kennedy-runden, som resulterede i omfattende toldsænkninger, der skal gennemføres i tiden indtil 1972, og som for industrivarer gennemsnitlig androg 30–35 % af de bestående toldsatser. Dette medførte, at EFTA-landenes indbyrdes præferencer på de enkelte EFTA-markeder blev reduceret tilsvarende.

Fællesmarkedet fuldbyrdede sin toldunion for industrivarer den 1. juli 1968, hvor man endeligt afviklede handelsskrankerne indbyrdes og etablerede den fælles ydre toldtarif. Fællesmarkedet deltog i Kennedy-runden som en fælles blok, og de øvrige deltagerlande opnåede herved, at fællesmarkedet påbegyndte en 30–35 %'s sækning af fællestariffen samtidig med, at denne blev definitivt gennemført. Fællesmarkedets ydre toldbeskyttelse er for industrisektorens vedkommende gennemgående lav, og det er i hvert fald i denne henseende forkert, når fællesmarkedet ofte betegnes som en indadvendt protektionistisk klub. Fællestariffen var allerede før Kennedy-runden lavere end andre store industrilandes toldtariffer, f. eks. USA's, Storbritanniens og Japans, og lå i realiteten kun lidt over det lave danske toldbeskyttelsesniveau. Da fællesmarkedet under Kennedy-runden påtog sig toldsænkninger, der

INDUSTRI OG LANDBRUG I FÆLLESMARKEDET

er større end de, Danmark påtog sig, vil man i 1972, når Kennedy-rundens resultater er fuldt gennemført, stå over for en fællestarif, der i gennemsnit er lavere end den danske toldtarif.

Gennemførelsen af et frit industrimarked inden for henholdsvis EFTA og fællesmarkedet har sat sig tydelige spor i samhandelen. Hvis man betragter perioden 1960-67, vil man se, at fællesmarkedslandenes indbyrdes handel er steget med omkring 140 %, medens EFTA-landenes indbyrdes handel er steget med omkring 110 %. Samhandelen mellem de to markedsgrupper er ikke steget tilnærmelsesvis så meget, nemlig kun med omkring 65 %. Fællesmarkedslandenes industrieksport til den øvrige verden er også steget med omkring 65 %, medens EFTA-landene her kun kan opvise en stigning på ca. 40 %. Ser vi specielt på Danmark, har vi klaret os væsentligt bedre end gennemsnittet af EFTA-landene. Vor industrieksport til EFTA er således steget med næsten 200 %, medens vor eksport til fællesmarkedet er steget med godt 100 %. Vor eksport til den øvrige verden er steget med omkring 65 %. Det er først og fremmest en kraftig stigning i industrieksporten til de andre nordiske lande, der har gjort udslaget i stigningen på EFTA-landene.

Det må understreges, at afviklingen af handels-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

skrankerne ikke er det eneste forhold, der er af betydning for udviklingen i samhandelen. Betragter man tallene for de enkelte år nøjere, ser man ret tydeligt, at konjunkturudviklingen på de enkelte afsætningsmarkeder kan være af nok så stor betydning som handelsskrankerne. Tilbage står dog det forhold, at Danmarks industrieksport til fællesmarkedet kun er fordoblet i en periode, hvor vor industrieksport til EFTA-landene er tredoblet. Man kan vanskeligt komme uden om, at vor eksport til fællesmarkedet havde kunnet opvise en stærkere stigningstakt, hvis vi ikke havde haft tolddiskriminationen at overvinde.

Dansk industris interesse i at deltage i et bredt europæisk fællesmarked skyldes imidlertid ikke blot den omtalte tolddiskrimination. Det afgørende for dansk industri er på længere sigt at komme til at deltage i den stærke økonomiske udvikling, der utvivlsomt vil komme til at præge en stor europæisk markedsdannelse. Forventer man således en dybtgående industriel integration mellem virksomhederne i de europæiske lande, vil det være risikabelt for en industri som den danske, der i stadigt stigende omfang er baseret på eksport, at stille sig udenfor.

Lad os dernæst gå over til at se på landbruget.

INDUSTRI OG LANDBRUG I FÆLLESMARKEDET

Det karakteristiske er her som nævnt, at afviklingen af handelsskrankerne mellem fællesmarkedslandene finder sted som en integrerende bestanddel af gennemførelsen af en fælles landbrugspolitik, der afløser den nationale landbrugspolitik, der tidligere er blevet ført i de enkelte medlemslande. Fællesmarkedets landbrugspolitik er et overmåde kompliceret system, der kun vanskeligt lader sig reducere til nogle få principper. Man kan dog fastslå følgende grundtræk i fællesmarkedets fælles landbrugspolitik: For det første at de traditionelle handelsskranker afskaffes ikke alene mellem medlemslandene, hvilket for så vidt er naturligt, men også i forhold til omverdenen, hvor de afløses af en særlig form for beskyttelse, de såkaldte variable importafgifter. For det andet er det karakteristisk, at produktion, handel og forbrug for landbrugsvarernes vedkommende alene reguleres over priserne, der fastsættes politisk. I konsekvensen heraf indføres for det tredje visse mekanismer til sikring af de fastsatte priser. På importsiden sikres prisniveauet gennem de allerede nævnte variable importafgifter, der til stadighed sikrer, at prisen på importerede varer bringes op til et vist minimumsniveau, der ligger væsentligt over verdensmarkedsprisen. På eksportsiden gøres det muligt for

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

fællesmarkedts producenter at konkurrere på verdensmarkedet ved, at man yder de såkaldte eksportrestitutioner, der udgør forskellen mellem fællesmarkedets høje prisniveau og de lave verdensmarkedspriser. Endelig sikres det tilstræbte prisniveau på hjemmemarkedet gennem støtteopkøb, de såkaldte markedsinterventioner, hvorved det garanteres producenterne, at hjemmemarkedsprisen ikke falder under et vist niveau.

Dette systems realøkonomiske virkninger er ganske afhængige af det prisniveau, der fastlægges. Det må fastslås, at EEC hidtil har fastsat sine landbrugspriser på et så højt niveau, at virkningen har været endog særdeles protektionistisk, i hvert fald for de landbrugsvarer, der er af afgørende betydning for Danmark, dvs. varer som okse- og kalvekød, mejeriprodukter samt svinekød, æg og fjerkræ. Tendensen i udviklingen er for så vidt ganske enkel. Ved at fastsætte garanterede produktionspriser så højt, at de små urentable brug kan være med, giver man i praksis et stærkt økonomisk incitament til produktionsudvidelse i de mere rentable brug. Dette betyder i første omgang, at man nærmer sig selvforsyning og dermed overflødiggor import. I anden omgang betyder det, at man opbygger store lagre, der ikke kan afsættes på

INDUSTRI OG LANDBRUG I FÆLLESMARKEDET

hjemmemarkedet, og som derfor må eksporteres til andre markeder, hvorved fællesmarkedet vanskeliggør afsætningen for traditionelle leverandører.

Betragter man samhandelstallene for årene 1960–67, afspejler de klart disse forhold. Fællesmarkedslandenes indbyrdes samhandel med landbrugsvarer steg omkring 125 %, medens handelen inden for EFTA, der ikke har gennemført nogen fælles landbrugspolitik, kun steg med omkring 35 %. Udviklingen i Danmarks eksport af landbrugsvarer er særlig talende i denne forbindelse. Medens fællesmarkedslandenes indbyrdes landbrugseksport mere end fordobledes, faldt den danske landbrugseksport til de Seks med 12 %, og vor eksport til hovedmarkedet Tyskland reduceredes endog med omkring 35 %. Vor landbrugseksport til EFTA steg med omkring 35 %. Den spændetrøje, som dansk landbrugseksport således har været i i Vesteuropa, har medført øget pres på vor eksport til utraditionelle markeder, der i den pågældende periode steg med omkring 70 %. Alt i alt steg vor samlede landbrugseksport dog kun med 25 %, medens vor industrieksport i samme periode steg med 125 %.

Udformningen af fællesmarkedets fælles landbrugspolitik er foretaget under stadig hensynta-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

gen til landbrugets interesser. Det praktiske resultat af de høje producentpriser er blevet en meget betydelig udgift til markedsinterventioner og eksportrestitutioner, som finansieres af fællesskabets kasse. Man regner med, at udgiften i 1969 vil andrage 18–20 milliarder kroner årligt. Den første prispolitik er ikke alene bekostelig, men også strukturpolitisk uheldig, idet den gør det muligt at forhale de nødvendige ændringer, som ville fremmes af en strengere prispolitik. Hertil kommer, at landbrugerne uanset de høje priser fortsat finder, at deres indtægtsniveau er for ringe i forhold til andre erhvervs. Det kan derfor ikke undre, at man inden for fællesmarkedet gør sig alvorlige overvejelser om landbrugspolitikens fremtidige udformning. Kun et halvt år efter den fælles landbrugspolitik fuldbærelse pr. 1. juli 1968 bliver vi således vidne til fremkomsten af en ny stor Mansholt-plan, der indeholder revolutionerende tanker om EEC's fremtidige landbrugspolitik. Grundtanken i denne rapport er, at man ikke kan føre landbrugspolitik alene over priserne, men at der må gøres en omfattende strukturpolitisk indsats i det kommende tiår. Hvis Fællesmarkedskommissionens ideer skal føres ud i livet, vil det antagelig indebære en strukturstøtte, der snarere er dobbelt så stor

INDUSTRI OG LANDBRUG I FÆLLESMARKEDET

som den nuværende prisstøtte, dvs. at den skal andrage op mod 35 mrd. kr. årligt i en vis år-række.

Mansholt vil først og fremmest afløse det meget store antal småbrug inden for fællesmarkedet med væsentligt større produktionsenheder. Dernæst vil han nedlægge landbrugsproduktionen på jord af dårlig kvalitet svarende til et område på størrelse med Belgien. Endvidere ønsker han produktions- og afsætningsmetoder stærkt moderniseret samtidig med, at der gennemføres omfattende omskolings- og pensioneringsprogrammer for de nuværende landmænd. Selv om det ikke siges udtrykkeligt, er det vel dybest set tanken, at en sådan gennemgribende rationalisering skal muliggøre en gradvis nedsættelse af landbrugspriserne, uden at der dermed sker nogen sænkning i de enkelte landbrugeres indtægter.

De mansholtske tanker vil givetvis møde betydelig modstand, og man skal ikke regne med, at de hurtigt føres ud i livet. På den anden side må det nok erkendes, at Mansholts nye rapport snarest er et forsøg på at kortlægge en udvikling, der under alle omstændigheder vil komme, samt en angivelse af visse radikale skridt, der må tages, såfremt denne udvikling skal foregå i blot nogenlunde overskuelig orden.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Betragter man dansk landbrugs interesser over for fællesmarkedet, er det en kendt sag, at vor landbrugseksport lider skade ved, at vi står uden for fællesmarkedet, og at dansk landbrug ville få en ikke ubetydelig indtægtsforøgelse, såfremt danske landbrugsvarer kunne afsættes til EEC-priser uanset afsætningsmarked. Man skønner, at dansk indtræden i fællesmarkedet sammen med andre europæiske lande ville medføre en indtægtsforøgelse for dansk landbrug på op mod 1½ mrd. kr. årligt med uændret afsætning.

Det er muligt, at der over en årrække vil ske en udvikling, hvorved forskellen på Danmarks og fællesmarkedets landbrugspriser udviskes. Vort landbrug vil i en sådan situation fortsat have en betydelig interesse i dansk medlemskab af fællesmarkedet, idet det afgørende for dansk landbrug må være af få adgang til at afsætte produkter på et stort europæisk marked i fri konkurrence med de øvrige deltagerlandes landbrug.

DEN ØKONOMISKE UNION

Det er tidligere skildret, hvorledes man inden for EFTA har dannet et frihandelsområde, og hvorledes EEC har opbygget en toldunion og en fælles landbrugspolitik. Det er også tidligere omtalt, at fællesmarkedet EEC har langt vidererækkende ambitioner. EEC beskæftiger sig således ikke alene med at afvikle handelsskrankerne, men søger tillige at afskaffe grænserne for enhver form for økonomisk samkvem. Dette betyder bl. a. fri bevægelighed for arbejdskraften, frie kapitalbevægelser, fri bevægelighed for tjenesteydelser samt fri adgang til at nedsætte sig som erhvervsdrivende, oprette selskaber og sammenslutte firmaer hen over landegrænserne.

Fællesmarkedets virkefelt er imidlertid heller ikke udtømt hermed. Den frie bevægelighed for varer og produktionsfaktorer indebærer alene, at der ikke må diskrimineres ved grænsen på grund af disses oprindelse i et andet deltagerland. Indrømmelsen af fri bevægelighed gør imidlertid ingen ændring i de vilkår, som varer eller produktionsfaktorer underkastes, når de først er

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

kommet ind i et andet land end hjemlandet.

Lad os tage et eksempel: En italiensk arbejder skal have samme adgang til at få beskæftigelse i Tyskland som en tysk arbejder, og han har krav på samme vilkår med hensyn til løn, arbejdstid, ferie, socialforsorg osv. som en tysk arbejder. Hans retsstilling, når han er i Tyskland, afledes således fuldstændigt af de regler, der gælder for tyskere, uanset at disse regler meget vel kan afvige væsentligt fra, hvad der gælder i Italien. Et andet eksempel: Et tysk firma ønsker at oprette et datterselskab i Frankrig. Dette skal det have lov til, men datterselskabet må i et og alt rette sig efter den eksisterende franske lovgivning for sådanne selskabers virksomhed. Gennemførelsen af den blotte frie bevægelighed eller det såkaldte ikke-diskriminationsprincip betyder altså, at hvert land skal yde varer og produktionsfaktorer fra de øvrige deltagerlande national behandling i henhold til deres egen lovgivning, som imidlertid består uændret.

Hermed har vi i realiteten stillet det fundamentale spørgsmål, hvis svar hedder: skabelsen af den økonomiske union. Spørgsmålet kan vel formuleres som følger:

Er det muligt eller hensigtsmæssigt at afvikle skrankerne for det økonomiske samkvem mellem

DEN ØKONOMISKE UNION

de enkelte lande, uden at man sørger for en samordning af de vilkår, der gælder for erhvervslivet i de enkelte lande?

Dette spørgsmål besvares ikke entydigt inden for fællesmarkedet. På nogle områder er det uomgængeligt nødvendigt, at man skaber ensartede vilkår i medlemslandene samtidig med, at skrankerne nedbrydes. Man kan se et eksempel herpå inden for landbrugssektoren, hvor det kun er muligt at afskaffe handelsskrankerne som led i gennemførelsen af en fælles landbrugspolitik. På andre områder anses det for forsvarligt, at man i første omgang afvikler grænserne og derefter går i gang med at samordne de gældende bestemmelser i de enkelte medlemslande. På atter andre felter tager man ikke på forhånd stilling til, om en samordning af erhvervsvilkårene er nødvendig, idet man venter med overvejelserne herom, til man har set, hvorledes udviklingen former sig efter skrankernes afskaffelse mellem medlemslandene. Endelig er der visse områder, hvor man på forhånd har fundet, at en samordning ikke vil være nødvendig til at sikre fællesmarkedets funktion.

Uanset de nævnte nuancer stiler EEC dog klart mod en samordning på så bredt et felt, at man med rette kan sige, at de Seks har i sinde at op-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

bygge en økonomisk union. Dette kan ske på flere måder. Den mest vidtgående form er gennemførelsen af en egentlig fælles politik. Dette sker ved vedtagelse af forordninger, dvs. retsregler vedtaget af fællesskabets organer, som er umiddelbart bindende for borgere og firmaer i de enkelte medlemslande. En mindre vidtgående form end skabelsen af en fælles politik er den såkaldte harmonisering af medlemslandenes nationale lovgivning. Her vedtager fællesskabsorganerne direktiver, som pålægger hvert af medlemslandene pligt til at gennemføre en vis national retstilstand, som svarer til retstilstandene i de øvrige lande. Endelig benytter fællesmarkedet sig på en række områder af en mindre indgribende fremgangsmåde, den blotte koordination, hvor fællesskabets organer indskrænker sig til gennem henstillinger at anbefale medlemslandene at gennemføre en vis retstilstand. I disse tilfælde pålægges der ikke medlemslandene endsige de enkelte borgere nogen umiddelbar forpligtelse. Imidlertid har henstillinger, hvorom der er bred enighed i fællesmarkedets ministerråd, betydelig virkning, og man har da også i praksis set, at sådanne henstillinger i vidt omfang efterleves.

Lad os først betragte nogle af de områder, hvor fællesskabet allerede har skabt eller er i

DEN ØKONOMISKE UNION

færd med at indføre en fælles politik i den just nævnte forstand. Det største og vigtigste område er den fælles landbrugspolitik, som er omtalt i det foregående afsnit.

Et andet vigtigt område er den fælles handelspolitik. Det er nævnt, at de Seks optrådte som en enhed under Kennedy-runden, de hidtil største samlede toldforhandlinger. Dette var et udslag af, at fællesmarkedet, for så vidt angår toldspørgsmål, allerede har gennemført en fælles handelspolitik over for omverdenen. Med hensyn til de såkaldte kvantitative restriktioner, dvs. mængdemæssige begrænsninger i form af importforbud, importkontingenter, licensudstedelse osv., har EEC endnu ikke gennemført en fælles handelspolitik. Disse forhold ligger således fortsat på medlemslandenes egne hænder, omend der sker en vis koordinering på fællesskabsbasis. Det er dog tanken, at den fælles handelspolitik skal udstrækkes til at omfatte disse områder pr. 1. januar 1970.

Endvidere bør nævnes den fælles konkurrencepolitik, som er under udvikling inden for de Seks. En af grundtankerne i Rom-traktaten er, at den totale afvikling af skrankerne mellem medlemslandene skal muliggøre fri konkurrence på et stort fælles marked. Der er imidlertid fare for,

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

at firmaer vil søge at beskytte sig over for konkurrencen inden for dette store marked ved såkaldte restriktive forretningsmetoder, f. eks. ved aftaler, hvorved virksomhederne begrænser konkurrencen. Sådanne aftaler kan f. eks. gå ud på fastsættelse af minimumspriser, opdeling af markedet mellem nogle virksomheder eller lignende. De Seks har med henblik på at sikre den fri konkurrence inden for fællesmarkedet gennemført fælles regler, der tager sigte på alle sådanne aftaler, som påvirker samhandelen mellem medlemslandene. Det vil altså sige, at konkurrencebegrænsende aftaler, som alene vedrører forhold inden for ét medlemsland, f. eks. Tyskland, fortsat er undergivet de tyske monopolmyndigheder, medens aftaler, der vedrører flere medlemslande, ikke længere henhører under de nationale myndigheder, men under fællesmarkedskommissionens kompetence.

Vender vi os dernæst til de områder, hvor fællesmarkedet søger gennemført en harmonisering af medlemslandenes lovgivning, træffer vi på forskellige samfundsforhold af stor betydning. Vigtigst er formentlig hele skatte- og afgiftspolitikken. De Seks erkender, at indirekte skatter i form af såvel almindelige omsætningsafgifter som punktafgifter på enkelte varer øver betydelig

DEN ØKONOMISKE UNION

indflydelse på afsætningsmulighederne i medlemslandene. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at afskaffe toldskranker og lignende mellem medlemslandene, men man må også harmonisere de indirekte skatte- og afgiftssystemer, der findes i de enkelte medlemslande. På længere sigt vil man muligvis også gå i gang med en harmonisering af visse direkte skatter, især selskabsskatterne.

De Seks er først og fremmest gået i gang med at harmonisere de almindelige omsætningsafgiftssystemer i medlemslandene. Oprindeligt havde hvert af medlemslandene stærkt divergerende omsætningsafgiftsordninger, men for nogle år siden vedtog EEC's ministerråd direktiver om, at samtlige medlemslande skulle gennemføre det omsætningsafgiftssystem, som vi også har her i Danmark, nemlig merværdiomsætningsafgiften, moms. Momssystemet er nu gennemført i samtlige fællesmarkedslande, men afgiftssatsen er endnu ikke harmoniseret; det er tanken, at dette skal ske i løbet af det kommende år.

De Seks er også så småt begyndt at tage fat på punktafgifterne, der i fællesmarkedslandene ligesom i Danmark hviler på varer som automobiler, spiritus, tobak, benzin osv.

Det er imidlertid ikke blot skatte- og afgifts-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

lovgivningen, man tilstræber harmoniseret inden for fællesmarkedet. Gennemførelsen af fri etableringsret inden for de Seks medfører jo, at erhvervsdrivende frit kan nedsætte sig, og firmaer frit kan oprettes hvor som helst inden for fællesmarkedet. Der består imidlertid betydelige forskelle mellem erhvervslovgivningen i de enkelte medlemslande, og der viser sig da efterhånden et stigende behov for i hvert fald en vis harmonisering af de vilkår, som erhvervslivet arbejder under i de enkelte lande. En harmonisering af erhvervslovgivningen er imidlertid en overordentlig kompliceret og tidskrævende opgave, og i visse tilfælde viger man tilbage for en gennemgribende harmonisering af hele lovkomplekser. I stedet søger man så at gennemføre visse ensartede regler i medlemslandene til supplement af de gamle nationale regler, som får lov at bestå stort set urørt. Som det vigtigste eksempel i denne henseende kan nævnes bestræbelserne på at gennemføre en ensartet europæisk selskabslovgivning i fællesmarkedslandene. Man har erkendt, at det ikke er praktisk muligt inden for en kortere årrække at harmonisere den bestående selskabslovgivning i de seks EEC-lande. I stedet søger man så udover denne lovgivning at indføre en ny ordning – et nyt selskabsstatut – på grundlag af

DEN ØKONOMISKE UNION

hvilken det skal være muligt at oprette såkaldte europæiske selskaber, der skal hvile på en ensartet lovgivning i samtlige medlemslande.

På en lang række andre områder harmoniserer man erhvervslovgivningen inden for fællesmarkedet. Det gælder f.eks. toldlovgivning, veterinærlovgivning, lovgivning om farmaceutika, næringslovgivning, tekniske forskrifter for industriprodukter, fabrikslovgivning osv.

Lad os endelig vende os til de områder, hvor fællesmarkedet er mest tilbageholdende og alene gennemfører, hvad jeg kaldte en koordinering, dvs. en i princippet uforpligtende samordning af medlemslandenes politik. Det er karakteristisk, at flere af de områder, der falder i denne gruppe, er indrepolitisk overordentlig vigtige. Baggrunden herfor er naturligvis, at medlemslandene tøver med at påtage sig internationale forpligtelser på områder, der indebærer indrepolitisk sprængstof.

Blandt de områder, hvor fællesmarkedet indskrænker sin virksomhed til uforpligtende koordination, kan bl. a. nævnes arbejdsmarkeds- og socialpolitikken. Det vil altså sige, at man skaber fri bevægelighed for arbejdskraften uden at gennemføre en ensartethed i de forhold, der gælder på hvert af medlemslandenes arbejdsmarkeder.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Kollektive forhandlinger, organisations- og strejkeret, fastsættelse af lønsystemer og minimumslønninger, udformning af den sociale lovgivning osv. er principielt fortsat de enkelte landes reserverede domæne. Kun på et enkelt punkt griber fællesmarkedet ind over for medlemslandene, nemlig med hensyn til gennemførelsen af lige løn for mænd og kvinder. Dette indebærer for Danmarks vedkommende, at vi i tilfælde af dansk medlemskab ikke vil være forpligtede til at ændre de regler, der regulerer forholdene på det danske arbejdsmarked, og at vi specielt ikke skal ændre den danske sociallovgivning.

Et andet vigtigt område, hvor der alene gennemføres en koordination, er den almindelige økonomiske politik, eller om man vil konjunkturpolitikken. Der gemmer sig jo adskillige ting i dette omfattende begreb såsom kreditpolitik, herunder fastsættelse af renteniveauet, finanspolitik, herunder de offentlige budgetter, indkomspolitik, osv. Fællesmarkedslandene har i de forløbne år på linie med andre vestlige lande erkendt behovet for et snævert samarbejde på disse vitale områder, såfremt den økonomiske vækst i den vestlige verden skal fortsættes. De Seks har da også hvert år siden 1964 vedtaget en række konjunkturpolitiske henstillinger, som i vidt omfang

DEN ØKONOMISKE UNION

er blevet efterlevet af medlemslandene. De stærke realøkonomiske sammenhænge har således fremtvunget en solidaritet mellem fællesmarkedslandene på dette område, men de Seks har endnu ikke taget det afgørende skridt at lade de fælles institutioner træffe konjunkturpolitiske beslutninger med bindende virkning for hele fællesskabet.

Endelig bør det nævnes, at der er visse vigtige punkter inden for det økonomiske liv, hvor fællesmarkedet endnu ikke for alvor har sat ind. Det kan således nævnes, at Fællesmarkedskommissionen først i det sidste års tid eller to er begyndt at beskæftige sig med gennemførelsen af en fælles industripolitik inden for de Seks. Behovet for en fælles industripolitik gør sig gældende med stigende styrke, først og fremmest med hensyn til fremtidens industrier. Såfremt de vesteuropæiske lande blot nogenlunde skal kunne måle sig med USA, er der behov for en vældig indsats på områder som elektronik, aeronautik, rumforskning, kemisk industri, oceanudnyttelse osv. Fælles for disse og lignende industrier er, at de er aldeles afhængige af en omfattende indsats med hensyn til forskning og industriel udvikling. Dette betyder igen, at der skal gennemføres overordentlige kostbare investeringer, hvis udbytte er

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

usikkert og i bedste fald kun kan påregnes på langt sigt. Det er derfor ikke vanskeligt at forstå, at der netop på dette område er behov for en samordning af de enkelte landes indsats, idet de opgaver, der skal løses, overstiger de enkelte landes formåen.

Man ser således netop på disse områder, hvordan udviklingen fortsat vil stille nye udfordringer til et internationalt samarbejde som det, vi ser inden for fællesmarkedet. Fællesmarkedets arbejde har ofte været præget af betydelige vanskeligheder, der i flere tilfælde har udartet til egentlige tillidskriser. Det må imidlertid erkendes, at samarbejdet fortsætter uanset disse kriser, og at en række andre vesteuropæiske lande, herunder Danmarks, ønske om at komme til at deltage i samarbejdet vidner om, at fællesmarkedet uanset sine mangler er det bedste grundlag, vi har, på hvilket man kan bygge en fremtidig bred europæisk markedsløsning.

DEMOKRATI I FÆLLESMARKEDET

Som afslutning på denne redegørelse for en del af de problemer, der er forbundet med de europæiske fællesskaber skal det undersøges om fællesskabernes beslutninger træffes på demokratisk måde.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er demokrati i fællesmarkedet, kan selvsagt anskues på mange måder. For dagens drøftelser vælger jeg at betragte problemet som et spørgsmål om, hvorvidt der er parlamentarisk kontrol med de retsregler, som fællesmarkedet er i stand til at vedtage. Der tilsigtes herved en analyse af selve den proces, hvorved man træffer beslutninger og fastsætter generelle regler i fællesmarkedet, for derved at undersøge, hvem det egentlig er, der laver fællesmarkedets regler. Er det parlamentarikere? Er det organer, der er underkastet parlamentarisk kontrol? Eller er der tale om »teknikere«, det vil sige uafhængige eksperter, der ikke er underkastet reel politisk kontrol?

Det er tidligere omtalt, at der i det europæiske fælledsmarked er tre organer, som alle er med i

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

lovgivningsprocessen: Ministerrådet, kommissionen og det europæiske parlament.

Rådet består af repræsentanter for medlemsregeringerne. Her er der altså tale om et organ, som virker på to måder. For det første som et intereuropæisk organ – og det er selvfølgelig dets hovedformål – men samtidigt er rådets enkelte medlemmer som ministre underkastet hjemlandets parlamentariske kontrol, der går helt tilbage til de nationale parlamentsvalg.

Kommissionen består af ni medlemmer, og disse ni medlemmer er vel i virkeligheden teknikerne inden for fællesmarkedet. De ni medlemmer vælges af de deltagende stater, men de kan ikke være regeringsmedlemmer. Det er personer af høj kompetence, som vil være i stand til at overvåge det, der sker i fællesmarkedet og i visse tilfælde tage initiativer samt sørge for i praksis at gennemføre fællesmarkedets målsætning. De virker som internationale embedsmænd. Der er dog på den anden side næppe tvivl om, at regeringerne udpeger personer, som man mener er i stand til at realisere de enkelte regerings politik. Det vil sige, at man ved udvælgelsen forsøger at tage hensyn til sin egen politiske målsætning i det europæiske fællesmarked. Den kontrol, der findes med kommissionen, ligger i det tredje organ, det

DEMOKRATI I FÆLLESMARKEDET

europæiske parlament, på den måde, at parlamentet kan vedtage et mistillidsvotum til kommissionen på basis af den årsrapport, kommissionen skal aflægge for parlamentet. Hvis et sådant mistillidsvotum vedtages, er kommissionen hermed afskediget.

Parlamentet selv er i virkeligheden ikke underkastet nogen nævneværdig kontrol. Man kan måske sige, at den egentlige kontrol ligger i den parlamentariske valgmetode, hvorved man i hjemlandet vælger parlamentets medlemmer. Det må dog erkendes, at denne kontrol er af mere teoretisk karakter.

Fremgangsmåden ved tilblivelsen af fællesskabets generelle retsfor skrifter er den, at kommissionen, teknikerne, de ni uafhængige medlemmer, fremsætter forslag. Dette forslag til en forordning, der kan handle om konkurrenceregler, toldsatser eller lignende oversender kommissionen til rådet. Derefter, inden der har været nogen debat om forslaget i rådet, sendes forslaget til udtalelse i det europæiske parlament. I parlamentet kan man tænke sig, at der opstår debat, og det er da også formålet med parlamentets behandling. Men parlamentets debat er ikke bindende for ministrene i rådet og i virkeligheden heller ikke bindende for kommissionen. Det er altså en slags

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

høring om man vil, hvor mange synspunkter kan komme frem.

Når sagen har været til udtalelse i parlamentet, starter en dialog mellem rådet og kommissionen. Kommissionen har her en temmelig stærk stilling over for rådet, idet fælledsmarkedstraktaten bestemmer, at rådet – ministrene – skal optræde énstemmigt, hvis rådet vil ændre kommissionens forslag. Man har ved at give ikke blot selve initiativet til kommissionen men også ved at give kommissionen en så forholdsmæssig stærk stilling over for rådet, søgt at opnå, at de forslag der fremkommer og som ender som vedtagne retsregler, bliver til ikke så meget ud fra national-egoistiske interesser, men som et resultat af den uafhængige kommissions forsøg på at se de forskellige nationale interesser i lyset af det europæiske fællesskab. I praksis er der imidlertid flere forbindelseslinier dels mellem kommissionen og de forskellige nationale embedsmænd i hjemlandene og dels mellem kommissionen og parlamentet eller de udvalg i parlamentet, der skal behandle de forskellige forslag. Heller ikke her er kompromisser et ukendt fænomen.

Denne tilsyneladende komplicerede fremgangsmåde er resultat af nøje gennemtænkte forsøg på at opnå en balance mellem de europæiske

DEMOKRATI I FÆLLESMARKEDET

fællesinteresser og de nationale særinteresser.

Sammenfattende kan det sige, at det er rådet, der beslutter vedtagelsen af en generel retsregel. Denne beslutning skal i alle tilfælde være énstemmig. Kommissionen får en betydelig indflydelse på denne beslutning derved, at kommissionen er initiativtager. Med kommissionen er der alene den kontrol, der ligger i, at parlamentet er i stand til ved mistillidsvotum at afskedige kommissionen, og det er selvfølgelig et resultat, kommissionen forsøger at undgå. Nogen egentlig parlamentarisk kontrol i den forstand, som det kendes i vore forfatningssystemer, eksisterer ikke. Man kan måske teoretisk følge linierne fra det europæiske parlament tilbage til de nationale parlamenter, men det er en meget teoretisk kontrol. I virkeligheden vil fællesmarkedets beslutninger optræde og fremtræde som beslutninger, der er blevet til på initiativ af internationale uafhængige eksperter, der forelægger deres forslag for et politisk organ, som enten helt kan forkaste forslaget eller – hvis man ikke ønsker at standse udviklingen – vedtage det i den form, det er forelagt af kommissionen.

Den omstændighed, at fællesmarkedsreglerne bliver vedtaget uden den i national ret sædvanlige parlamentariske kontrol, ville næppe være af

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

større betydning, hvis man alene kunne betragte det europæiske fællesskab som en sædvanlig international organisation, der skal løse en international opgave. I en traditionel international organisation kan man vedtage regler, der gælder for staterne, men spørgsmålet om, hvorvidt disse internationale regler også skal gælde i den enkelte stat, vil til syvende og sidst være afhængigt af parlamentets medvirken. Hvis det derimod er således, at fællesmarkedets forordninger får umiddelbar virkning for den enkelte borger i de samfund, der er medlem af fællesmarkedet, så ser problemet fra et demokratisk synspunkt helt anderledes ud. Og det er netop sådan, det forholder sig i de europæiske fællesskaber.

Hvis Danmark går ind i fællesmarkedet, vil man under denne forudsætning have to former for dansk ret: dels den ret, der er blevet vedtaget af folketinget i overensstemmelse med grundloven og med den politiske kontrol, der måtte eksistere, og dels de regler, der er blevet til gennem en intereuropæisk organisation, hvor den parlamentariske kontrol i bedste fald er tvivlsom.

At spørgsmålet ikke er uden praktisk betydning, ses af nogle sager, der har været forelagt for fællesmarkedets domstol. Det kan således være rimeligt at omtale en sag, der har sin baggrund

DEMOKRATI I FÆLLESMARKEDET

i en italiensk nationaliseringslov af 1962. Ved denne lov nationaliserede regeringen den italienske elektricitetsindustri og en tidligere aktionær i det nu nationaliserede selskab, en advokat Costa, modtog en regning på små 200 kr. fra det nu statsejede elektricitetsselskab. Han nægtede at betale dette beløb, idet han gjorde gældende, at nationaliseringsloven bl. a. var i strid med traktaten om fællesmarkedet som Italien jo havde tilsluttet sig. Sagen blev henvist til Europadomstolen, og jeg skal senere vende tilbage til, hvorledes denne domstol behandlede spørgsmålet.

Nu ligger det i selve fællesmarkedets karakter af en supranational organisation, at såfremt der ikke er lovgivet på et bestemt område, og fællesmarkedet vedtager en generel retsregel, en forordning, på området, da gælder denne umiddelbart for den enkelte borger i samfundet. Endvidere følger det af almindelige fortolkningsprincipper, at ældre national lovgivning fortrænges af fællesmarkedts regler. Det virkelige problem er de tilfælde, hvor en stat, der er medlem af fællesmarkedet og underkastet fællesmarkedsreglerne, vedtager en nyere lov, der er uforenelig med fællesmarkedsreglerne. Spørgsmålet er da, hvilken retsregel har fortrin. Er det fællesmarkedsreglerne eller de nyere nationale retsregler?

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Det var dette problem, domstolene i den italienske sag skulle tage stilling til.

Dette spørgsmål er blevet kolossalt diskuteret i teorien. Man har søgt at opstille forskellige teoretiske muligheder for at løse problemet. Det er imidlertid nok så vigtigt at finde frem til, hvad der ligger bag teorierne, og hvordan det egentlig kan være, at man om et sådant centralt spørgsmål har kunnet have så vidt forskellige opfattelser.

Forklaringen herpå må først og fremmest findes i det forhold, at der bag de forskellige teorier ligger en politisk realitet. Her møder vi igen de to ideologier, som præger fællesmarkedet, nemlig for det første den, der fastholder, at staterne skal bevare deres suverænitet og hvorefter det altså må være staterne selv der bestemmer, hvilke regler der skal gælde i staten. Det er et synspunkt, der først og fremmest gøres gældende af Frankrig, og følgen af dette politiske synspunkt er, at man opfatter fællesmarkedsreglerne som retsregler af en helt anden art end den nationale ret, og at man altid kommer til det resultat, at den nationale ret har en fortrinsstilling fremfor fællesmarkedsreglerne.

Den modsatte teori går ind for den størst mulige intereuropæiske integration, og denne poli-

DEMOKRATI I FÆLLESMARKEDET

tiske opfattelse gøres gældende af flertallet af medlemsstaterne. Ifølge disse synspunkter bør fællesmarkedsretten altid have fortrin for den nationale ret, således at parlamenterne ikke gyldigt kan vedtage love, der strider mod fællesmarkedsreglerne. Dette er naturligvis en meget væsentlig indskrænkning i parlamenternes beføjelser.

Skal man forlade teorierne og forsøge at finde frem til, hvorledes et problem af denne art skal løses, må man først undersøge, hvad der står i selve Rom-traktaten og dernæst, hvorledes og i hvilket omfang, de enkelte medlemsstaters forfatninger tillader, at fællesmarkedsreglerne opfattes som en del af den nationale ret.

I Europa-domstolens behandling af sagen om den italienske nationaliseringslov gjorde advokat Costa som nævnt gældende, at nationaliseringsloven, der altså var den nyeste lov, stred mod Rom-traktaten, der tillader fri etableringsret i fællesmarkedslandene. Ved at nationalisere elektricitetsselskaberne, er det jo klart, at der ikke længere i Italien eksisterede fri etableringsret for elektricitetsselskaber.

Europadomstolen tog direkte stilling til spørgsmålet om virkningerne af en nyere national lov – nationaliseringsloven – der strider mod Rom-

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

traktaten, og den gjorde det ved bl. a. at fremhæve følgende synspunkter: Der er ved fællesmarkedstraktaten skabt et selvstændigt retssystem, som er blevet integreret i det nationale retssystem fra det øjeblik fællesmarkedstraktaten trådte i kraft. Ved at skabe et fællesmarked af ubegrænset varighed, der har sine egne institutioner, der har selvstyre i vidt omfang, der har international handleevne samt en vis reel magt, der stammer fra, at staterne har overført nogle af de sædvanlige beføjelser til fællesskabet, har medlemsstaterne begrænset deres suverænitetsrettigheder og har skabt et sæt af regler, der anvendes ikke blot på selve staten men også direkte på deres statsborgere.

Argumentet for denne opfattelse ligger i domstolens udtalelser om, at en sådan forståelse er nødvendig, for at fællesskabet skal virke, og dette er jo i god overensstemmelse med den internationale tankegang. Når en stat indgår i en international organisation, navnlig en international organisation af så omfattende karakter er det ikke lutter fordele, der møder staten, men man indtræder ud fra en afvejning af de fordele og de ulemper, der måtte være. Fordelen ligger bl. a. i, at også de andre medlemsstater lægger bånd på deres handlefrihed, derved at de påtager

DEMOKRATI I FÆLLESMARKEDET

sig forpligtelser. Hvis det nu var således, at medlemsstaterne frit kunne ændre deres interne lovgivning ved regler, der gik imod fællesmarkedets bestemmelser med den virkning, at fællesmarkedsbestemmelserne blev fortrængt, ville de øvrige stater miste gensidighedens fordele. Det ville i virkeligheden betyde, at en stat, der gik ind i fællesmarkedet aldrig kunne være helt sikker på, hvilke forpligtelser de øvrige medlemmer kastede af sig, og hvilke forpligtelser de bevarede. Et sådant system er vel nok uantageligt.

Dette er imidlertid kun den ene side af problemet. Tilbage er at undersøge, hvorvidt denne forståelse af Rom-traktaten er forenelig med de nationale forfatninger. Er det f. eks. i overensstemmelse med vor forfatning, at forstå og anvende fællesmarkedsreglerne på den måde, som Europadomstolen mener, at reglerne skal opfattes?

Man kan tænke sig, at Danmark bliver medlem af fællesmarkedet og dette har udstedt en forordning som giver visse forpligtelser for borgerne i dette land og folketetinget herefter vedtager en lov, der er uforenelig med denne forordning. Det kan da yderligere tænkes, at konflikten mellem fællesmarkedsforordningen og den danske lov bliver forelagt de danske domstole. Hvad skal domstolene gøre i denne situation. Skal man gøre

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

gældende, at for danske domstole er den danske lovgivning, som den er vedtaget af folketetinget bindende, og skal den danske lovgivning følgelig lægges til grund, uanset om der herved foreligger et traktatbrud i forhold til fællesmarkedet? Eller skal domstolene tværtimod gøre det modsatte ved at sige, at den lov, der er blevet til på forfatningsmæssig måde, den strider mod fællesmarkedstraktaten, og derfor må man tilsidesætte en af folketetinget vedtaget lov?

Det er et af de politiske problemer, som vi står overfor ved denne supranationale organisation. Jeg skal ikke nærmere uddybe de forskellige løsninger, der kan tænkes på dette problem, men jeg vil blot pege på, at supranationale organisationer skaber en ny problematik, og det er et spørgsmål, om vore forfatningsmæssige institutioner i virkeligheden passer til denne form for international organisation, der kræver en større integration mellem en del af det internationale samfund og det nationale samfund.

Lad mig til slut fremhæve, at der siden fællesmarkedets start har været en livlig diskussion om at tilpasse fællesskaberne til de økonomiske og politiske realiteter. Man har heller ikke kunnet undgå, at fællesmarkedet i de forløbne år har været igennem adskillige kriser, som har sat deres

DEMOKRATI I FÆLLESMARKEDET

præg på udviklingen. Det er imidlertid vigtigt at forstå, at den debat, hvorefter man søger at sammenligne fællesmarkedet med vor traditionelle opfattelse af demokrati eller af medbestemmelsesret eller af folkestyre er vanskelig af gennemføre. De begreber, der er nedfældet i vore over hundrede år gamle forfatninger var rigtige den gang, forfatningerne blev til, fordi de afspejlede folkestrømninger og ideologier som udviklingen havde givet væsentlig vægt. Først og fremmest demokratiets ideologi. Måske står man over for en anden ideologi i dag, nemlig tanken om det internationale samarbejde, den internationale integration. Måske skal vore begreber ændres, således at vi skal se anderledes på demokratiets indhold. Dette er et problem, man bliver opmærksom på ved at diskutere de europæiske fællesskaber, og også af den grund er en debat om denne organisation af betydning.