Norge og EEC:

Arbeidsmarkedet, etableringsretten, tjenesteytelser og kapitalbevegelser.

INNSTILLING FRA FOLKEBEVEGELSENS UTREDNINGSGRUPPE NR. 4.

Utredningsgruppen har hatt følgende medlemmer:

Professor Torstein Eckhoff
Cand.oecon. Knut Eriksen
Konsulent Fredrik Hoffmann
Cand.eocon. Svein Longva
Professor Torkel Opsahl

Oslo februar 1972

FOLKEBEVEGELSEN MOT NORSK
MEDLEMSKAP I FELLESMARKEDET
Postboks 515 · Sentrum · Oslo 1

I N N H O L D

Innstilling fra
Folkebevegelsens utredningsgruppe nr. 4.

Arbeidsmarkedet, etableringsretten, tjenesteytelser og kapitalbevegelser.

Gruppen besto opprinnelig av:

professor Torstein Eckhoff (formann), cand.oecon. Knut Eriksen, konsulent Fredrik Hoffmann, cand.oecon. Svein Longva og universitetsstipendiat Nils Kristian Sundby.
Sundby har senere måttet trekke seg på grunn av sykdom. I hans sted er professor Torkel Opsahl trådt inn som medlem.

Eckhoff og Opsahl har hovedansvaret for de juridiske avsnitt i innstillingen, Eriksen og Longva for de økonomiske og Hoffmann for de sosialpolitiske.

I. Arbeidsmarked

1. Grunntrekkene i EEC-reglene.

Romatraktatens artikkel 3 c stiller opp som program for EEC å fjerne hindringer for den frie bevegelighet av personer, tjenesteydelser og kapital. De nærmere regler om hvordan dette skal gjennomføres finnes i traktatens tredje del (art. 48-73) som har særskilte bestemmelser om arbeidsmarkedet i art. 48-51.

Art. 48 foreskriver at EEC landene skal gjøres til et felles arbeidsmarked. Dette innebærer for det første at det skal være fri adgang for alle som hører hjemme i et av landene til å søke ansettelse i de andre land og til å oppholde seg der både når han søker arbeid, er i arbeid og har hatt arbeid. For det annet innebærer det at arbeidstakere fra andre medlemsland skal behandles likt med landets egne borgere m.h.t. sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår.

Unntatt fra det felles arbeidsmarked er stillinger i den offentlige administrasjon. Dessuten kan det gjøres slike unntak som tilsies av hensyn til den offentlige orden og sikkerhet og til folkehelsen. Ministerrådet har utferdiget et direktiv om hva som kan henføres under dette unntak (jfr. Markedsutvalgets rapport II s. 107).

Art. 48 er ikke "self-executing", d.v.s. den forplikter ikke umiddelbart de enkelte medlemsland og deres borgere. For å sette prinsippene i verk må Ministerrådet etter forslag av Kommisjonen vedta gjennomføringsforskrifter i medhold av art. 49. Arbeidet med å gi de nødvendige gjennomføringsforskrifter skulle ha vært fullført innen overgangsperiodens utløp (d.v.s. innen utgangen av 1969) jfr. art. 48, 1. Planen er imidlertid ikke fullt gjennomført. En hindring for arbeidskraftens fri bevegelse som ennå ikke er overvunnet, består i at EEC landene i mange tilfelle ikke stiller de samme krav til yrkesutdannelse. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet om tjenesteytelser.

En oversikt over de gjennomføringsdirektiver og -forordninger som er gitt, finnes i Markedsutvalgets rapport VI s. 100 flg. Vi henviser til denne oversikt. Som der nevnt er det bl.a. bestemt at EEC borgeres rett til å søke arbeid ikke kan innskrenkes eller på noen måte settes til side, selv om det skulle oppstå problemer på arbeidsmarkedet innen et medlemsland. Det er også vedtatt bestemmelser som gir arbeidstakere fra EEC land fortrinnsrett fremfor arbeidstakere fra andre land ved besettelse av stillinger. Hvilken betydning

dette ~~kan få for det~~ felles nordiske arbeidsmarked, skal vi komme tilbake til nedenfor.

Et viktig ledd i gjennomføringen av det felles arbeidsmarked er det samarbeid som er etablert mellom arbeidsformidlingene i de enkelte medlemsland og mellom disse og Kommisjonen. Samarbeidet består bl.a. i systematisk utveksling av opplysninger om situasjonen på arbeidsmarkedene i de enkelte land. Hensikten er å oppnå effektiv tilpassing til endringer i etterspørsel og tilbud av arbeidskraft.

For å kunne møte de sosiale problemer som flytting av arbeidskraft medfører, er Ministerrådet gitt myndighet til å vedta tiltak for sosial trygghet (art. 51). Dessuten er det opprettet et Europeisk Sosialfond (art. 123-128). Om innholdet og betydningen av disse tiltak henvises til utredningen fra Folkebevegelsens utredningsgruppe nr. 5.

Foreløpig er bare medlemslandene med i det felles arbeidsmarked. I assosieringsavtalen med Hellas av 1962 og i en tilleggsavtale av 1970 til assosieringsavtalen med Tyrkia er imidlertid bestemt at også disse land gradvis skal trekkes inn.

2. Konsekvenser for norsk lovgivning og forvaltningspraksis.

I Markedsutvalgets rapport II er gitt forholdsvis utførlige oversikter over de norske lovendringer som blir nødvendige om vi kommer inn i EEC. Vi henviser til det som er anført der s. 95 flg. om arbeidsmarkedet. Her skal bare gis en kort oversikt over noen av de viktigste forandringer som må foretas.

EECs arbeidsmarkedsregler nødvendiggjør en del endringer i fremmedloven av 27/7 1956 og i forskrifter gitt i medhold av den. Bl.a. må arbeidstakere fra EEC land fritas for kravet om arbeidstillatelse. Oppholdstillatelse kan heller ikke kreves ved kortvarige arbeidsforhold (under 3 måneder). I andre tilfelle skal det utstedes særskilt "EEC oppholdstillatelseskort" som det skal gjelde særskilte regler om. Det stilles også krav om oppholdstillatelse for arbeidstakeres familier (såfremt vedkommende har bolig) og om alders- og uførepensjon i det land hvor en arbeidstaker har vært sysselsatt (jfr. Markedsutvalgets rapport VI s. 103-104). Når det gjelder arbeidsformidling og sysselsettingspolitikk, kan det samarbeid som skal innledes med Kommisjonen og med arbeidsformidlingsorganer i andre EEC land , etter hvert medføre vesentlige forandringer.

Kommisjonen har uttrykt ønske om at medlemslandene harmoniserer sine regler om oppholdstillatelse for borgere av tredjeland. Men noe krav i den retning foreligger ennå ikke.

3. Forholdet mellom EECs arbeidsmarked og det felles nordiske arbeidsmarked.

Norge har siden 1954 hatt felles arbeidsmarked med Danmark, Fin nd og Sverige. I Regjeringens stortingsmelding nr. 90 for 1970-71 om Norges forhold til De Europeiske Fellesskap uttales (s. 49 sp. 2): "Tekniske drøftinger som har vært ført med Kommisjonen har klarlagt at det felles nordiske arbeidsmarked vil kunne opprettholdes hvis noen av, men ikke alle, de nordiske land går med i EFs felles arbeidsmarked". Hvis man bare har situasjonen i dag for øye, er dette muligens riktig. Bestemmelsene i art. 15 og 16 i forordning nr. 1612/68 om fortrinnsrett for EEC borgere til ledige stillinger er i en svensk utredning (jfr. nedenfor) tolket slik at de ikke hindrer at nordiske borgere gis samme fortrinnsrett. Under forhandlingsmøtet i Brüssel 21/12 1971 ble det imidlertid fra EEC hold reist tvil om dette, og spørsmålet er så vidt vi vet ikke avklart. Dertil kommer at det samarbeid som forutsettes i den nevnte forordnings art. 19 punkt 2 vil kunne lede til at arbeidskraft fra EEC-land i praksis kommer til å få en sterkere fortrinnsrett, slik at betydningen av det felles nordiske arbeidsmarked blir redusert. Spørsmålet er grundig utredet i en svensk offentlig utredning "Den fria rørligheten før personer inom EEC" (ASOU 1971:35) s. 56-60 og 87-89. Utredningen konkluderer (s. 59-60) med at det er nødvendig under forhandlinger med EEC å få garantier for at samarbeidet mellom de nordiske land ikke behøver å begrenses fordi om fortrinnsretten for EEC borgere blir utvidet til en absolutt rett. Noen slik garanti har Norge, så vidt vi vet, ikke fått.

4. Utviklingen på arbeidsmarkedet i EEC.

Utviklingen på Fellesskapets arbeidsmarked har vært preget av underskudd på arbeidskraft. Bortsett fra Italia, som tildels har hatt betydelig arbeidsløshet, har EEC-landene importert et stort antall fremmedarbeidere fra opprettelsen og fram til i dag. EEC har i dag antakelig over 4 mill. fremmedarbeidere, inkludert vandringer mellom medlemslandene. (Beregnet fra Bouscaren: European Economic Community Migrations, Haag 1969.). På tross av at Italia har hatt og fremdeles har store sysselsettingsproblemer har landet spilt en avtakende rolle som leverandør av arbeidskraft til de andre EEC-landene. Italienerne er nok største nasjonale enkeltgruppe av fremmedarbeidere fremdeles, men dominerer ikke bildet totalt som de gjorde tidligere.

Årsakene til at Italia ikke i større utstrekning enn tilfellet

er eksporterer arbeidskraft til de andre EEC-landene, er belyst i en rapport Kommisjonen utarbeidet i 1970. Det ble her framholdt at italienerne ofte var ukvalifisert til å fylle de ledige stillingene. alienerne var også mindre villige til å ta på seg tungt og smussutsatt arbeid. Dessuten søkte italienerne helst til de nærmestliggende landene, Tyskland og Frankrike, foruten Sveits. Italienske kvinner kan nok stå som arbeidssøkende i hjemlandet, men søker tradisjonelt ikke utenlands for å få arbeid. (Se Markedsutvalgets rapport VI).

Siden Italia ikke kan tilfredsstille de øvrige EEC-landenes overskuddsetterspørsel etter arbeidskraft, har importen av arbeidskraft fra land utenfor EEC vært stor. I årene 1958-65 hadde Vest-Tyskland 2,4 mill. i innvandringsoverskudd. Frankrike hadde 2,0 mill. og Benelux-landene hadde 0,2 mill. Italia hadde i samme periode et utvandringsoverskudd på 0,7 mill. Innvandringsoverskuddene utgjorde for Frankrike og Vest-Tyskland hele 45% av landenes totale befolkningsøking i perioden. Dette er totaltall, men ikke-medlemslandenes andel av dette har økt fra 80 tusen eller 30% av totalinnvandring i 1958 til ca. 590 tusen eller ca. 70% av total innvandring i 1964. Såvel innvandringen fra tredjeland som migrasjonen innen EEC avtok fra 1965 til 1967. Fra 1968 til i dag har innvandringen øket kraftig igjen, spesielt fra land utenfor EEC med noe større andel (72%) enn tidligere.

Spania, Portugal, Hellas og Tyrkia, i denne orden, har vært de største avgivere av arbeidskraft til EEC. Spanierne har særlig gjort seg gjeldende på arbeidsmarkedet i Frankrike og Vest-Tyskland. Ca. 80 000 spanjoler kommer til Frankrike hvert år. Også til Benelux-landene er Spania helt dominerende som leverandør av fremmed arbeidskraft. I Vest-Tyskland er det vel bare italienerne som utgjør en større gruppe.

Tyrkia har også vært av de landene som har hatt størst eksport av arbeidskraft til EEC-landene. I den anledning kan nevnes at Tyrkia og EEC-landene i november 1970 skrev under en tilleggsprotokoll til assosieringsavtalen hvor det sies at Tyrkia skal knyttes til det felles arbeidsmarkedet i EEC i løpet av en overgangsperiode som strekker seg fra 1976 til 1986. Det er vel heller ikke urealistisk å regne med at slike avtaler i fremtiden kommer til å bli inngått også med andre land.

Den store innvandringen av portugisere og nord-afrikanere er i ferd med å skape virkelig store sosiale problemer i Frankrike.

Dette problemet, og sosiale problemer andre EEC-land har med innvandringene, er behandlet annetsteds i utredningen. For en mer utførlig framstilling av arbeidskraftbevegelsene i Europa, se Bonscaren: European Economic Community Migrations, Haag 1969.

Til tross for den store overskuddsetterspørselen etter arbeidskraft, har arbeidsløsheten i EEC-landene gjennomgående vært større enn i Norge i perioden etter at Fellesskapet ble opprettet, selv om den har gått en del ned i løpet av perioden. Gjennomføring av arbeidskraftens frie bevegelighet har antakelig vært en viktig årsak til at forskjellene i arbeidsløshetsnivået EEC-landene imellom er blitt utjevnet. Italia har likevel markert større arbeidsløshet enn de andre medlemslandene. En viser til nedenstående tabell. Arbeidsløshets-prosenten i Norge er tatt med for sammenlikning.

	Nederl.	Belgia	Lux.b.	Tyskl.	Frankr.	Italia	Norge
1958....	2,3	3,4	0,0	2,7	1,2	6,7	1,7
1959....	1,8	4,1	0,0	1,9	1,3	5,6	1,6
1960....	1,1	3,4	0,0	0,9	1,2	4,2	1,2
1961....	0,8	2,7	0,0	0,6	0,9	3,6	0,9
1962....	0,8	2,1	0,0	0,5	1,3	3,1	1,0
1963....	0,8	1,8	0,1	0,7	1,3	2,5	1,2
1964....	0,7	1,5	0,0	0,6	1,1	2,8	1,1
1965....	0,8	1,6	0,0	0,5	1,4	3,7	0,9
1966....	1,2	1,8	0,0	0,6	1,4	3,9	0,8
1967....	1,9	2,5	0,1	1,7	1,8	3,5	0,7
1968....	1,8	3,0	0,1	1,2	2,1	3,5	1,1
1969....	1,4	2,3	0,0	0,7	1,7	3,4	1,0
1970....	1,2	2,0	0,0	0,6	1,3	4,5	0,8
1971. okt. mnd.	1,5	2,0	0,0	0,7	1,9	5,2	0,4

Kilde for årene til og med 1969: Markedsutvalgets 1. spesialrapport. For 1970 og 1971: Statistical Office of EEC: General Statistics 1971 No. 12, norske tall fra Arbeidsdirektoratets månedsrapport.

Årsakene til at EEC-landene kan ha så stor arbeidsløshet og samtidig ha mangel på arbeidskraft, er å søke blant annet i de spesielle produksjonsforhold i EEC-landene. Investeringene i industri som krever faglig høyt kvalifisert arbeidskraft har vært ganske stor, mens tilgangen på slik arbeidskraft ikke har vært tilsvarende, hverken innen EEC eller fra utenforstående land.

En annen årsak er å finne i den sysselsettingspolitikken som føres av EEC-landene. I følge artikkel 104 i Romatraktaten skal medlemslandene føre den politikk som er nødvendig for å sikre likevekt i betalingsbalansen, en høy sysselsetting og et stabilt prisnivå. At de tre målsettinger er likestilt kan lett føre til en politikk som bare tar sikte på full sysselsetting i den utstrekning det ikke går ut over betalingsbalansen eller prisstabiliteten. (jfr. Den fria rørligheten før personer inom EEC (SOU 1971:35)). I Norge har målet full sysselsetting vært prioritert foran prisstabilitet og hensynet til betalingsbalansen. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Mye tyder på at befolknings- og arbeidskraftsituasjonen ennå for noen tid framover kommer til å bli slik i EEC at det blir mangel på arbeidskraft. Her kan nevnes at EEC-landene i perioden 1965-70 hadde en gjennomsnittlig befolkningsvekst pr. år på 0,8%, mens tilgangen på hjemlig arbeidskraft har økt med gjennomsnittlig 0,4% pr. år. Dette er noe lavere vekst enn i perioden 1959-65.

Utviklingen har altså vært gunstig for formålet å holde full eller nesten full sysselsetting. Imidlertid kan situasjonen på arbeidsmarkedet komme til å forandre seg. En svikt i etterspørselen kan inntreffe, eller en strukturendring i næringslivet, spesielt i jordbruket, kan føre til at nye grupper tvinges ut på arbeidsmarkedet. EEC-landenes næringsliv må betraktes som nokså sårbart etter som mye av produksjonen er basert på import både av råstoffer og arbeidskraft, samt eksport av en stor del av de ferdige produktene. (Se utredningen fra gruppe 9). Bortsett fra Sør-Italia, der Sosialfondet og Den europeiske investeringsbanken uten særlig suksess har forsøkt å løse problemene, har ikke den felles sysselsettingspolitikken vært satt på noen alvorlig prøve. Det er tvilsomt om disse virkemidlene er tilstrekkelig til å løse en virkelig alvorlig krise på arbeidsmarkedet.

5. Økonomiske konsekvenser for Norge av inntreden i arbeidsmarkedet i EEC.

A. Virkning på inntektsfordelingen.

Fri bevegelse av arbeidskraften impliserer for Norge rent konkret i første rekke a) Fri adgang for nordmenn til å ta arbeid i land tilsluttet EEC. b) Fri adgang for statsborgere i EEC-landene til å oppholde seg og arbeide i Norge.

Tidligere har ikke eksport av arbeidskraft skapt noen større problemer for Norge. Det er først når arbeidskraftens frie bevegelighet opptrer sammen med den frie etableringsretten og retten til fri

kapitalbevegelse at det er fare for at flukt av nordmenn til EEC-landene vil kunne oppstå og skape problemer. Disse problemer går vi imidlertid ikke nærmere inn på.

Det andre punktet gjelder innvandringen av utenlandsk arbeidskraft til Norge. Det gjelder i første rekke statsborgere av land som er medlemmer av EEC, men Norge må også være forberedt på å ta imot øket innvandring fra land som er assosiert med Fellesmarkedet. I den forbindelse minnes det om tilleggsprotokollen til assosieringsavtalen mellom EEC og Tyrkia (se punkt 1 ovenfor). Det er sagt at da EEC allerede har underskudd på arbeidskraft, vil neppe tilstrømningen av fremmedarbeidere øke vesentlig på grunn av norsk inntreden i det felles arbeidsmarked. Det er imidlertid ikke umulig at flere avtaler om tilknytning til det felles arbeidsmarked som den med Tyrkia blir inngått i framtida, og da også med relativt fattige land som har stort utvandringsoverskudd når det gjelder arbeidskraft.

Hittil har det ikke i Norge vært brukt restriksjoner mot innførsel av fremmed arbeidskraft, noe som vel skyldes at innvandringen av fremmedarbeidere hittil ikke har skapt vesentlige problemer av økonomisk og sosial art. Det er mulig at det i framtida vil bli drevet en mer aktiv rekrutteringsvirksomhet. Dette kan skje enten Norge går inn i EEC eller ikke, men dersom vi er medlemmer, har vi ingen muligheter til å regulere innvandrigen fra EEC-land og eventuelle assosierte land som det blir inngått avtaler med. Da er det klart at innvandringen av fremmedarbeidere kan bli så stor at den kan få virkninger for inntektsfordelingen.

Den viktigste konsekvensen av storinnvandring av fremmedarbeidere er at da det store flertall av disse er ufaglærte, kan dette føre til at lønningene i de lavest betalte jobbene blir holdt nede eller i hvert fall vokser svakere enn de ville gjort dersom antallet fremmedarbeidere var lite. I en situasjon med sterk etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft vil rekruttering av fremmedarbeidere for arbeidsgiverne være et alternativ til å by opp lønningene i de aktuelle yrkesgruppene. Import av arbeidskraft vil altså kunne hindre lønnsglidning (Jfr. Holtes særuttalelse til rapporten fra "Skånlandutvalget" s. 82-83). Dessuten vil det forholdat fremmedarbeiderne vanligvis er organisert i mindre utstrekning enn det er vanlig blant de øvrige arbeiderne her hjemme føre til at det vil være lettere for arbeidsgiverne å holde lønnen nede for disse gruppene. En grunn til at fremmedarbeiderne organiserer seg i så liten grad er at de planlegger å ha et relativt kort opphold på ett til to år i vertslandet. Mange sender også en stor del av lønnen sin hjem til familien, slik at

få kan avse penger til fagforeningskontingent.

Dette må ikke tolkes dithen at import av arbeidskraft ikke kan gi økonomiske fordeler for alle parter. Dersom det er svært vanskelig å få besatt visse jobber med innenlandsk arbeidskraft, vil bruk av fremmedarbeidere i disse jobbene kunne øke produktiviteten til de andre arbeiderne i bedriften (eller næringen). Dersom så disse arbeiderne får andel i sin produktivitetsøkning i form av lønnsøkning, vil alle tjene på ordningen. En vil imidlertid anta at når innvandringen av fremmedarbeidere blir stor, vil dette holde lønningene også for vertslandets egne arbeidere nede som beskrevet ovenfor. For at nasjonalprodukt pr. sysselsatt (fremmedarbeiderne medregnet) på et gitt tidspunkt skal stige ved import av arbeidskraft, må vi ha tiltagende utbytte med hensyn på arbeidskraften som produksjonsfaktor. Det vil si at dersom arbeidsstokken øker med en prosent, må nasjonalproduktet øke med mer enn en prosent for at dette skal være oppfylt. Dette vil neppe inntreffe uten at vi har stor ledig kapasitet når det gjelder kaptialutstyr. En slik situasjon har vi ikke i Norge i dag.

Det er i dag et visst styrkeforhold mellom arbeidsgiverorganisasjonene og lønnstakerorganisasjonene. Dessuten eksisterer i begge disse to typer av organisasjoner (og i samfunnet forøvrig) en viss oppfatning av hva som er rimelig fordeling av faktorinntektene mellom eiere og lønnstakere. Dersom Norge går inn i EEC, må en regne med at styrkeforholdet mellom organisasjonene på arbeidsmarkedet vil bli endret. Det kan tenkes at arbeidsgiverne inngår et nærmere samarbeid over landegrensene, spesielt om EEC etablerer en økonomisk og monetær union. Dette vil styrke arbeidsgivernes strategiske stilling i markedet.

Det kan også tenkes at lønnstakerorganisasjosene etablerer et nærmere samarbeid over landegrensene. Det vil selvfølgelig styrke dem, men likevel er fagbevegelsen så splittet innen EEC at det er lite trolig at lønnstakerne som helhet får bedret sin strategiske posisjon i arbeidsmarkedet vis a vis en mer samlet union av arbeidsgiverorganisasjoner. I denne forbindelse vil vel også oppfatningene av hvordan faktorinntektene skal fordeles i sterk grad blir preget av oppfatningene i andre EEC-land. (Jfr. Holtes særuttalelse til Skånelandsutvalget s. 77-78.)

Det forhold at kapitalen kan bevege seg fritt mellom EEC-landene, kan også føre til at lønnstakerorganisasjonene blir mer moderate i sine krav. Dersom de norske lønnstakerorganisasjonene presser igjennom krav som fører til lavere eierinntekt i Norge enn i de øvrige EEC-landene, vil det i det lange løp føre til kapitalflukt

fra Norge til de andre EEC-landene. Da rbeidstakerorganisasjonene vil være interessert i å opprettholde arbeidsplassene i Norge, er det trolig at de vil vise moderasjon i sine krav til tariffoppgjørene. Dette gjelder selv om det ikke skulle være etablert noe samarbeid mellom lønnstakerorganisasjonene i EEC (jfr. Holtes særuttalelse til Skånlandutvalget).

B. Innvirkning på muligheten for å føre en selvstendig norsk sysselsettingspolitikk.

Ut i fra forholdene på arbeidsmarkedet i EEC og den sysselsettingspolitikken som føres, jfr. siste del av punkt 4, skulle dette tyde på at det innenfor EEC vil bli adskillig vanskeligere å føre en nasjonal sysselsettingspolitikk.

La oss for eksempel tenke oss at alle EEC-landene unntatt Norge ønsker å dempe inflasjonspresset med å ta i bruk tiltak som holder sysselsettingen nede. Dette vil sannsynligvis føre til øket innvandring av utenlandske arbeidstakere, noe som også vil kunne øke arbeidsløsheten blant nordmenn, spesielt dersom utenlendingene forlanger lavere betaling.

Det vil bli vanskeligere for Norge å stoppe en generell nedgangsbølge i konjunkturene utenfra. Konjunktursvingningene må ventes å bli mye sterkere i en helt åpen økonomi. Om vi likevel skulle lykkes med stimulerende tiltak i sterkere grad enn de andre landene, vil igjen dette kunne føre til sterk økning i innvandringen av arbeidskraft.

Dersom den økonomiske og monetære union realiseres, vil det antagelig bli meget vanskelig for det enkelte land å føre en sysselsettingspolitikk som er forskjellig fra den de andre landene fører. Werner-planen forutsetter en sterk harmonisering av virkemidlene i den økonomiske politikken. Dessuten vil en rekke av de tiltak som kan tenkes satt i verk, stride mot målsettingene om stabilt prisnivå og god betalingsbalanse samt mot hovedmålsettingene om fri bevegelse av arbeidskraft og kapital. Se Skånlandkomiteen, om konflikt mellom målsettinger, spesielt s. 29-30.

C. Virkninger for muligheten til å drive en effektiv finanspolitikk.

I anledning planene om en nærmere økonomisk og monetær union mellom EEC-landene, skal Rådet vedta en rekke regler om harmonisering av skattepolitkken. Om dette, se Skånlandutvalgets innstilling s. 14 flg.

Den personlige personskattleggingen forutsettes ikke harmonisert. Imidlertid vil den frie bevegelighet av personer kunne virke i retning

av en harmonisering av personbeskatningen. Dersom de effektive skattesatsene på samme inntektstrinn er svært forskjellige fra et land til et annet innen EEC, vil det kunne få konsekvenser for arbeidskraftbevegelsene. F.eks. dersom Norge har lavere skatt enn andre land på de lavere inntektsnivåer, vil det under ellers like vilkår føre til at innvandringen av fremmedarbeidere til Norge ble større enn i det andre landet. Høye skatter i de høyere inntektsklasser kan føre til en tendens til flukt av høyt kvalifisert arbeidskraft. Her vil det imidlertid være mange andre faktorer som også spiller inn.

D. Avsluttende merknad.

Det at det er gjort rede for unlemper med stor innvandring av fremmed arbeidskraft må ikke tolkes som en oppfordring til fremmedhat. Det er ingen ting i veien for å la alle som ønsker det fritt få komme til Norge og ta arbeid her også om vi står utenfor EEC. Det er imidlertid grunn til å tro at situasjoner vil kunne oppstå der landet som helhet vil være tjent med at en har adgang til å innføre restriksjoner på innvandringen.

6. Sosialpolitiske aspekter.

Fra et sosialpolitisk synspunkt er det viktig å skaffe folk arbeid der de bor. Et stadig mer omfattende materiale viser at flytiing av mennesker fra tilvante miljøer over i unvante forhold med bl.a. små muligheter for sosial kontakt, medfører betydelige sosiale-spesielt psykiske - problemer. Disse problemer oppstår også når det er tale om flytting av samlede familier, men forsterkes ytterligere dersom flytting også innebærer at familiestrukturene rives opp. Undersøkelser viser også at det er personer med lav status som dårligst er i stand til å tåle de merbelastninger flytting over i nye sosiale forhold innebærer.

Det er på denne bakgrunn at Romatraktatens bestemmelser vedrørende arbeidsmarkedet, trygdeordningene, etableringsretten, tjenesteytelser og kapitalbevegelser sosialpolitisk har sin betydning. De tar blant annet sikte på:

a) å gjøre det lett for kapitalen å etablere seg - innen EEC-området - der hvor den finner det mest lønnsomt, og

b) å legge forholdene best mulig til rette for arbeidskraften til å flytte etter.

Man tar med andre ord helt klart sikte på å flytte arbeidskraften dit næringslivet finner det lønnsomt å etablere seg, mens sosialpolitiske hensyn like klart tilsier det motsatte - at næringslivet i størst mulig utstrekning etablerer seg i tilknytning til

eksisterende bosettingsstrukturer.

Erfaringene viser da også at man har oppnådd det man har tatt sikte på. Som nenvt ovenfor (punkt 4) har EEC-landene (bortsett fra Italia) et betydelig innslag av arbeidskraft fra fremmede land. Riktig nok kommer en vesentlig del av fremmedarbeiderne fra land utenfor EEC-området. Og denne del av innvandringen beror selvsagt ikke på at man har felles arbeidsmarked innen EEC. Men det ligger nær å tro at prinsippene om etablering og kapitalbevegelser har bidradd til å øke innslaget av all fremmed arbeidskraft.

De som i første rekke rammes av virkningene av denne politikken er naturligvis de som flytter - fremmedarbeiderne selv.

De problemer man kjenner fra innenlandske migrasjoner gjenfinnes i betydelig forsterket målestokk innen fremmedarbeidergruppene. Dette har tildels sammenheng med at selve omstillingsproblemene er betydelig større. Det vil ofte være tale om å etablere seg i samfunn med et helt fremmed språk, annen religion og vesensforskjellige sosiale tradisjoner mv. m Dels har det sammenheng med at fremmedarbeiderne mangler kjennskap til og er uten tilknytning til (bl.a. organisasjonsmessig tilknytning til) det samfunn de er flyttet inn i. Dette gjør dem til lett bytte for ulike typer spekulanter (bolighaier, dubiøse arbeidsformidlingsfirmaer mv.)

Fremmedarbeiderinnslaget kan også representere et problem for dem som er hjemmehørende i vedkommende land. Betydelige innslag av "flytende arbeidskraftreserver" kan virke oppløsende på etablerte miljøer.

Spesielt for den dårligst kvalifiserte del av den innenlandske arbeidskraften vil innslaget av fremmed arbeidskraft også kunne representere en trussel på arbeidsmarkedet. Til dels som konkurrenter til arbeidsplasser og til dels ved den virkning tilsiget av fremmed arbeidskraft kan ha på lønnsnivået. (jfr. punkt 5 a ovenfor).

Et problem som har vært lite påaktet i den offentlige debatt, er den virkning etablering av lavt avlønnete og sosialt dårligstilte fremmedarbeidergrupper har på holdninger til andre nasjonaliteter i innflytterlandenes stedegne befolkninger. De erfaringer som er gjort, (franskmenn, algirere, tyskere, italienere) tyder på at fremmedarbeiderinnslag i de former man har opplevd, lett fører til motsetninger som har grunnlag i rasefordommer.

Det er grunn til å anta at de problemer som her kort er omtalt, vil forsterkes i økonomiske nedgangstider. Fremmedarbeiderne selv vil trolig bli først og hardest rammet i en slik situasjon. All erfaring med fremmede minoritetsgrupper i slike situasjoner viser at

formelle og juridiske garantier har liten verdi. Men dernest er det grunn til å anta at de latente motsetninger mellom den stedegne befolkning og fremmedarbeiderne vil bli forsterket. Motsetninger som oppstår i forbindelse med konkurransen om arbeidsplasser, vil i tillegg få innslag av rasefordommer.

Konklusjon: Romatraktatens grunnleggende prinsipp om at arbeidskraften skal flytte dit kapitalen finner det lønnsomt å etablere arbeidsplasser, strider klart mot vesentlige sosialpolitiske hensyn. Romatraktatens bestemmelser om arbeidsmarkedet, etableringsretten, tjenesteytelser og kapitalbevegelsen sikter mot å gjøre dette prinsipp internasjonalt gjeldende (innen EF-området). All erfaring tyder på at de sosiale problemer forverres når denne type politikk internasjonaliseres.

II. Etableringsrett og tjenesteytelser.

1. Grunntrekkene i EEC-reglene.

Romatraktaten har særskilte regler om etableringsrett (art. 52 flg.) og tjenesteytelser (art. 59 flg.). Men reglene er så like at de her vil bli behandlet under ett.

Begge sett av regler handler om adgangen til å utøve selvstendig næringsvirksomhet i andre land. Med "etablering" menes at man setter igang med en virksomhet innen vedkommende land som tar sikte på å være relativt varig, mens det med tjenesteytelser siktes til leilighetsvis utøvelse av næringsvirksomhet. Etablere seg kan man gjøre ved å begynne som personlig næringsdrivende i vedkommende land, eller ved å stifte et selskap eller en selskapsfilial der, eller ved å erverve aksjer i et eksisterende selskap slik at man får kontroll over det. Som eksempel på tjenesteytelse kan nevnes at en ingeniør eller arkitekt tar et oppdrag i et annet land enn det han arbeider i. Derimot anses ikke varehandel som tjenesteytelse. (Traktatens viktigste bestemmelse om varehandel er art. 9 flg. om det frie varebytte. Utenfor begrepene "etablering" og"tjenesteytelser" faller lønnet arbeid i andres tjeneste (som er behandlet ovenfor). Dessuten er transportvirksomhet til og fra andre land holdt utenfor reglene om tjenesteytelser (jfr. art. 61) fordi Romatraktaten har særskilte bestemmelser om transport (art. 74 flg.). Hvorvidt det å gå igang med varig transportvirksomhet innen et annet land dekkes av reglene om etablering, er et omtvistet spørsmål (jfr. herom Lennart Pålsson, EEC-rätt s.91). Bortsett fra det som er særskilt unntatt, omfatter reglene om etablering og tjenesteytelser alle former for næringsvirksomhet. Hvordan skillet skal trekkes mellom etablering og tjenesteytelser er uklart, men det spiller liten rolle da reglene som nevnt er svært like.

Hovedprinsippet i traktaten er at innlendinger og utlendinger fra EEC land skal stilles likt når det gjelder adgangen til å etablere seg og yte tjenester (art. 52 og 59). De enkelte land har adgang til å begrense adgangen, f.eks. ved å kreve konsesjon eller bevilling, men vilkårene må være de samme for utlendinger som for innlendinger. Det er også adgang til å ha statsmonopoler, men de må drives på en ikke-diskriminerende måte (art. 37).

Både borgere av EEC-land og selskaper som hører hjemme i disse landene har krav på slik likestilling som nevnt (art. 58 og 66). Ordlyden i art. 58 kunne tyde på at selskaper måtte gis samme behandling som enkeltpersoner, men det er visstnok ikke meningen. Det kan antagelig gjøres forskjell på selskaper og enkeltpersoner, hvis man bare passer på å gi EEC-borgere samme behandling som egne borgere og EEC selskaper samme behandling som egne selskaper.

Et selskap anses for å høre hjemme i EEC hvis det er registrert, har sin hovedadministrasjon eller sitt hovedanlegg der (art. 58). Om kapitalen kommer annetsteds fra, spiller ingen rolle. Om f.eks. et amerikansk konsern har etablert seg i et EEC-land ved å opprette et datterselskap der, blir dette å anse som et EEC-selskap som nyter godt av retten til etablering i andre EEC-land.

Det har vært diskutert om etableringsretten omfatter virksomhet (f.eks. utvinning av olje og gass) på den del av havbunnen som de enkelte land har rådighet over. Kommisjonen har i en betenkning av 18/9 1970 besvart spørsmålet med ja, og alle medlemsstater har innrettet seg etter dette, jfr. Markedsutvalgets rapport VI s. 116-17.

Fra de likestillingsprinsipper som er nevnt, er det gjort unntak for virksomheter som medfører utøvelse av offentlig myndighet (art. 55 jfr. art. 66), visse almennyttige virksomheter (art. 90, 2) og våpenhandel (art. 223). Dessuten er det åpnet adgang til å gjøre unntak som er begrunnet i hensyn til offentlig orden og sikkerhet og til folkehelsen (art. 56 jfr. art. 66). Etter forslag av Kommisjonen kan Ministerrådet også unnta andre virksomheter (art. 55 annet ledd jfr. art. 66).

Hovedprinsippene i Romatraktaten som det nå er gjort rede for, har karakter av programerklæringer og medfører ikke uten videre plikter for de enkelte medlemsland. Art. 53 og 62 medfører imidlertid umiddelbare forpliktelser til ikke å innføre nye restriksjoner. Om avviklingen av gamle restriksjoner finnes det regler i art. 54 og 63. Ifølge art. 54, 3 skal medlemslandene ikke bare fjerne slike restriksjoner som direkte gjelder retten til etablering, men også visse indirekte hindringer som f.eks. diskriminerende konsesjonsregler for erverv av fast eiendom. Jfr. også art. 221 om aksjeerverv som vi

senere kommer tilbake til. Første skritt i den avviklingsprosess som omhandles i art. 54 og 63, ble gjennomført i 1961 ved at Rådet vedtok alminnelige programmer for avskaffelse av restriksjoner på den fri utøvelse av næringsvirksomhet. Programmene (et for etablering og et for tjenesteyelser) er trykt i tillegg IV til St.meld. nr. 15 for 1961-62 og omtalt i Markedsutvalgets rapport VI s. 118-120. De fastsetter etapper for avviklingen av restriksjoner og inneholder nærmere utdypinger og presiseringer av kravene til likestilling. Bl.a. slås det fast at det ikke er tilstrekkelig at betingelsene for å drive næringsvirksomhet formelt sett er de samme for utlendinger som for innlendinger. Det kreves også reell likestilling, d.v.s. man må ikke ha noen ordning som faktisk fører til at det "utelukkende eller hovedsaklig" blir utlendinger som hindres i å utøve virksomheten. Det kan f.eks. tenkes at forbud mot etableringer i press-områder, vil kunne medføre en slik faktisk diskriminering av utlendinger at det rammes av det nevnte prinsippet.

Neste skritt er at Rådet vedtar særskilte direktiver om avviklingen av restriksjoner innen de enkelte næringer (art. 54, 2 og 63, 3). Disse direktivene henviser til de alminnelige programmers bestemmelser om hva likebehandlingsprinsippet går ut på, og pålegger medlemsstatene å gjennomføre prinsippene innen vedkommende næringer. Direktivene har også nærmere bestemmelser om hvilke typer av restriksjoner medlemslandene må oppheve, og de inneholder lister - som ikke er ment å være fullstendige - over konkrete lovbestemmelser og forskrifter som ihvertfall må oppheves.

Når et direktiv trer i kraft, blir medlemsstatene forpliktet til å gjennomføre likestillingsprinsippet innen vedkommende næringsgren. Det er nå vedtatt direktiver for en lang rekke næringers vedkommende. Men målsettingen i art. 52 og 59, å avskaffe alle restriksjoner innen utgangen av 1969, er ikke nådd. Det foreligger en god del direktivforslag fra Kommisjonen som ennå ikke er vedtatt av Rådet, og på enkelte områder er det heller ikke lagt frem forslag. Vi viser til oversiktene i Markedsutvalgets rapport VI s. 120-25 over direktivenes innhold og over vedtatte direktiver og direktivforslag.

De nevnte diskrimineringsforbudene suppleres av Romatraktatens regler om harmonisering av medlemsstatenes lovgivning (art. 100-102 jfr. art. 54-57 og 66). Som eksempel på betydningen av å oppnå harmonisering, kan nevnes slike utdannelseskrav for bestemte yrker (f.eks. lege, advokat, ingeniør, arkitekt og håndverker) som man har i de enkelte land. At et land nekter å anerkjenne utenlandske eksamensbevis og andre vitnesbyrd som grunnlag for å drive vedkommende virksomhet, anses ikke for å stride mot diskrimineringsforbudene, for det

dreier seg ikke her om forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Men forholdet utgjør en hindring for arbeidskraftens fri bevegelighet. Man kan bli avskåret både fra å ta lønnet arbeid i andres tjeneste, fra å etablere seg som selvstendig næringsdrivende og fra å yte leilighetsvise tjenester i andre land, når den utdannelse man har fra sitt hjemland ikke godkjennes der. Det er derfor ansett som en viktig oppgave i EEC å oppnå gjensidig anerkjennelse av eksamensbevis og andre vitnebyrd i medlemslandene. Romatraktaten har særskilte bestemmelser om dette i art. 57 jfr. art. 66. Foreløpig er ikke så meget oppnådd på dette felt. Det beror bl.a. på at det er vanskelig å få landene til å godkjenne hverandres eksamener før undervisningsplanene er blitt mer ensartede. Men det arbeides for å få gjennomført dette.

Et annet område hvor det legges stor vekt på å oppnå harmonisering, er selskapslovgivningen, jfr. Romatraktatens art. 54, 3 g. At selskapslovgivningen er ulik i de forskjellige land, kan vanskeliggjøre etableringer og kapitaloverføringer over landegrensene. Man har forsøkt å rydde disse vanskeligheter av veien ved å arbeide for at reglene i de enkelte land blir mer ensartede. Dessuten foreligger det planer om å skape en særskilt multinasjonal selskapsform "Europaselskap") og å muliggjøre fusjoner av selskaper på tvers av landegrensene (jfr. art. 220 fjerde avsnitt). Men disse bestrebelser er ennå bare i sin begynnelse.

2. Konsekvenser for norsk lovgivning og forvaltningspraksis.

Den liberalisering av reglene om oppholds- og arbeidstillatelse som er nevnt i avsnittet om arbeidsmarkedet (I,2) er i en viss utstrekning nødvendig også av hensyn til reglene om etablering og tjenesteytelser. Videre må vi fjerne alle de regler i konsesjonslovgivningen som stiller EEC-borgere i en dårligere stilling enn innlendingene. Som det skal gjøres nærmere rede for i avsnitt IV nedenfor, gjelder dette sannsynligvis også erverv av fast eiendom (hytter etc.) til feriebruk. Også de bestemmelser i selskapslovgivningen som stiller norske statsborgere i en særstilling må endres slik at EEC-borgere oppnår likestilling. Handelslovens krav om to års opphold i riket som betingelse for handelsrett (i.8/3 1935 §16 jfr. §1) kan heller ikke opprettholdes, og det samme gjelder enkelte diskriminerende bestemmelser i forsikringslovgivningen og i reglene om undersøkelse og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen. En mer omfattende oversikt over nødvendige endringer i selskapslovgivning og konsesjonslovgivning m.v. er gitt i Markedsutvalgets rapport II s.104 flg. Om de endringer som blir nødvendig når det gjelder jordbruk, skogbruk, fiske og tilvirkning av produkter fra disse næringer, henviser vi til rapporten fra Folkebevegelsens utredningsgruppe nr.6 og 7.

Som det er nevnt ovenfor (i punkt 1)arbeides det for å få harmonisert utdannelseskrav med videre,i de forskjellige yrker.Hvis disse planene blir gjennomført,kan det føre til betydelige endringer i vårt undervisningsvesen.

3.Utlendingers erverv av aksjer i norske selskaper.

Romatraktatens art.221 påbyr at medlemsstatenes borgere skal gis nasjonal behandling ved kapitalplassering i selskaper.Den får både anvendelse for rene pengeplasseringer og ved slike aksjekjøp som skjer med sikte på å overta kontrollen av et selskap slik at det blir en etablering. Med ordet "borger" siktes i denne forbindelse til både enkeltpersoner og selskaper.

Både art.221 og diskrimineringsforbudet i kapitlet retter seg bare mot statene.De er derfor ikke til hinder for at utlendingers adgang til å erverve aksjer begrenses gjennom selskapsvedtekter eller generalforsamlingsbeslutninger.Det kan imidlertid spørres om ikke det generelle diskrimineringsforbudet i Romatraktatens art.7-som også retter seg mot enkeltpersoner-får anvendelse.Iså fall må diskriminerende selskapers vedtekter og aksjeselskapsbeslutninger ansees forbudt.Fritjof Frank Gundersen,Etableringsretten s.47-48 antar at art.7 er anvendelig(utgitt av Europabevegelsen i Norge 1970),mens Markedsutvalget i sin rapport VI s.116 sp.2 kommer til motsatt resultat.Hva som har de beste grunner for seg er noe tvilsomt.

De nevnte diskrimineringsforbud må sees i sammenheng med de bestemmelser som er gitt om frigivelse av kapitalbevegelser.Disse går bl.a. ut på at overføring av valuta til kjøp av aksjer ikke skal være underlagt noen restriksjoner (jfr. avsnitt III nedenfor)Hittil har det fra norsk side vært inntatt en noe restriktiv holdning overfor søknader om valutatilsagn for erverv av aksjer i norske selskaper.Dette gjelder ikke bare ved rene investeringer,men også når kjøpet i formen opptrer som et porteføljekjøp.Grunnen til det er at det i praksis er vanskelig å skille slike kjøp fra de som skjer for å skaffe seg eierinteresser.

Liberaliseringen av adgangen til direkte investeringer i Norge for de øvrig medlemsland i Fellesmarkedet vil uvilsomt føre til at en større andel av norske bedrifter enn før blir eid av utenlandske selskaper eller personer.Vårt kapitalproblem i forhold til utlandet har ikke vært å skaffe utenlandsk kapital,men tvertimot å styre omfanget og sammensetningen av kapitaltilgangen. En liberalisering av direkte utenlandske investeringer vil derfor ofte medføre at en må begrense de innenlandsfinansierte investeringer for å få balanse i økonomien,noe som igjen vil favorisere direkte utenlandske investeringer.

Liberalisering av utlendingers adgang til oppkjøp av norske aksjer vil føre til betydelige endringer i eierforholdene i norsk næringsliv.I 1919 utgjorde den utenlandskeide andel av norsk aksjemasse

6.7% og i 1936 15.7% .Hovedsaklig på grunn av overtakelse av aksjer i tidligere tyskeide selskaper var andelen gått ned til 9.2% i 1955. I årene etterpå har andelen steget og var ca.15% i 1968.Selv om konsesjonsbestemmelsene kan opprettholdes på ikke-diskriminerende basis,må en regne med betydelige oppkjøp av norske aksjer.Dette henger særlig sammen med at de norske aksjekursene ligger lavt i forhold til Fellesmarkedslandene.Oppkjøp av aksjer i norske bedrifter vil derfor fortone seg svært fordelaktige.Tilbud fra utlendinger om overtakelse av eierinteressene i norske bedrifter vil også kunne fremtre som meget gunstige for norske eiere.

4.Mulighetene for å føre kontroll med multinasjonale konserner.

Norge har i de senere år ført en forholdsvis liberal politikk overfor utenlandske etableringer her i landet.En viss kontroll er imidlertid øvet,bl.a. ved at man ut fra distrikspolitiske hensyn har søkt å påvirke lokaliseringen av nye bedrifter,og ved at det er stilt vilkår i medhold til konsesjonslovgivningen.Hvis vi blir stående utenfo EEC vil det selvsagt være mulig å føre en langt mer restriktiv politikk på dette felt enn det tidligere har vært gjort.-såfrmt dette ansees ønskelig.

Hvorvidt en mer restriktiv ordning er ønskelig,skal vi ikke ta opp til drøftelse her.Vi vil bare peke på at en ved vurderingen av dette spørsmål,må veie de fordeler som oppnås ved å få en ny bedrift i landet, mot de ulemper som skriver seg fra at den blir styrt utenfra.Disse ulemper gjør seg særlig gjeldende ved de såkalte multinasjonale konserner,dvs.konserner som eier bedrifter i flere land og som har meget store økonomiske,teknologiske og organisatoriske ressurser.De multinasjonale konserner stiller som regel store krav til sine ansattes bedriftslojalitet, mens de vanligvis føler seg lite bundet av vertslandets målsettinger. De har mulighet for å unndra seg skatter,f.eks.ved å manipulere med priser og omkostninger slik at størsteparten av overskuddet tas inn i det land hvor beskatningen er gunstigst.Både myndighetenes muligheter til å gripe inn og lønnstakernes forhandlingsmuligheter begernses på grunn av risikoen for at bedriften skal bli nedlagt eller flyttet til et annet land,hvis eierne finner det opportunt.Når en bedrift først er kommet i gang,vil en trussel om dette veie tungt både overfor myndigheter og ansatte.Om de multinasjonale konserners virksomhet henviser vi forøvrig til Fritjof Frank Gundersen,Kontroll med karteller og storbedrifter.(Oslo 1972)

Norsk tilslutning til EEC kan tenkes å influere på kontrollmulighetene på to måter.På den ene side må det antas at adgangen til å øve nasjonal kontroll med konsernene blir mindre.Men på den annen side blir det hevdet at man til gjengjeld får en mer effektiv kontroll fra EEC-myndighetenes side.Vi skal i det følgende drøfte begge disse

muligheter.

De nasjonale kontrollmuligheter svekkes,bl.a. på grunn av EEC-reglene om etablering og kapitalbevegelser.Hvis man ikke vil føre en restriktiv etableringspolitikk overfor innlendinger,kan man heller ikke gjøre det overfor personer og selskaper fra EEC-land.Og som før nevnt blir et selskap regnet for å høre hjemme i EEC hvis det er registrert eller har sitt hovedkontor der,selv om kapitalen og styringen kommer annenstedsfra-f.eks.USA.

Muliheten for nasjonal kontroll etter at et konsern har opprettet eller kjøpt en bedrift i Norge(f.eks.kontroll med produktutvikling og priser,konkurrerende tiltak,reklame,arbeidsforhold,naturødeleggelse etc.) er som nevnt forholdsvis liten allerede nå.Men den vil bli ytterligere svekket om vi kommer med i EEC.Bl.a. vil vi kunne bli avskåret fra å bruke prislovens regler om konkurranseregulering fullt ut,fordi disse i tilfelle av konflikt må vike for EECs konkurranseregler.(jfr.herom Fr.Fr.Gundersen,Kontrollen med karteller og storbedrifter s.148 flg.og den der nevnte dom av EEC-domstolen(s.251-52)).Vi vil i de fleste tilfelle bli avskåret fra å holde den utenlandske bedrift stangen ved å subsidiere konkurrerende norske bedrifter.p.g.a.forbudet mot statsstøtte i Romatraktatens art.92.

EEC-kontroll med de multinasjonale konserner har man hittil merket lite til.De første år etter at Fellesskapet var etablert,inntok det stort sett en positiv holdning til kapitalkonsentrasjoner og investeringer-uansett hvor de skrev seg fra.Dette førte bl.a. til en sterk økning av de amerikanske investeringer i Europa.Gundersen opplyser i den nevnte bok bl.a.(s.287-88):

"En hemmelig rapport laget av EEC-kommisjonen vedrørende amerikanske selskapers virksomhet i Europa viser at amerikanske datterselskaper har nytt enorme fordeler på bekostninger av europeiske konkurrenter. Disse fordeler kommer av de amerikanske selskapers finansielle styrke i forhandlinger med den enkelte medlemsstat i EEC.(Man har en nasjonal paralell i kommunenes overbudstaktikk for å tiltrekke industribedrifter.) Amerikanerne har gjennom slike forhandlinger oppnådd skattemessige og finansielle fordeler som ikke nødvendigvis tjener vertslandets eksportpolitikk.En stor del av rapporten dreier seg om de såkalte "tax haven companies"som "ikke fyller annan fornuftig økonomisk funksjon enn å redusere selskapets skatteseddel".

I henhold til rapporten har de små nøytrale land spesialisert seg på å gi amerikanske selskaper fordeler av lakuner i skattelovgivningen i de forskjellige land i Europa.Ved siden av tapet av skatteinntekter har ulikheter i behandlingen av amerikanske investorer og europeiske selskaper forandret den generelle konkurransesituasjon til amerikanernes fordel".

Mot slutten av 1960-årene begynte det å gjøre seg gjeldende en viss bekymring innen EEC over de amerikanske konserners stadig økende investeringer i Europa. Noen prinsipiell uvilje mot store økonomiske enheter kan imidlertid ikke spores, tvert imot. Det botemidler man har grepet til mot de nevnte trusler fra U.S.A. har vært å oppmuntre til sammenslåing av europeiske bedrifter, slik at de kunne måle seg med de amerikanske.

Og selv om holdningen skulle bli en annen i Fellesskapet, er dets muligheter til å føre kontroll med multinasjonale selskaper forholdsvis små. Noen fellesskapelig etableringskontroll eksisterer nemlig ikke. Det er overlatt til de enkelte land å avgjøre hvilke etableringer som skal tillates. Fellesskapet kan ikke hindre medlemsstatene i å føre en liberal etableringspolitikk-hvis bare de før nevnte likhetsprinsipper overholdes. Derimot kan Fellesskapet sette grenser for hvor meget statsstøtte som kan gis til nyetableringer. Dette har en viss praktisk betydning fordi medlemsstatene har hatt en tendens til å overby hverandre i å gi gunstige vilkår til konserner som ønsker å opprette nye bedrifter, -ut fra den tanke at hvis etableringen ikke finner sted hos oss, kommer den i nabolandet og med tollfri eksport til oss. Etter hva vi har fått opplyst er det allerede gitt visse bestemmelser som setter grenser for statsstøtte til etableringer. Men noen stor hindring for konsernenes investeringer kan dette umulig medføre.

Mulighetene for kontroll etter at etablering har funnet sted er heller ikke store. De bestemmelser i Romatraktaten som kan tenkes å ha betydning i denne forbindelse, er i første rekke konkurransereglene i art. 85 flg. Disse retter seg imidlertid i første rekke mot kartellavtaler og ikke mot konsentrasjon av økonomisk makt i store konserner. Art. 85 forbyr avtaler og ordninger mellom næringsdrivende som har som formål eller virkning å hemme, begrense eller forvri konkurransen innen Fellesmarkedet. på en måte som gjør det sannsynlig at handelen mellom medlemsstatene vil bli påvirket. Andre former for misbruk av en dominerende posisjon er det imidlertid ikke satt forbud mot. Og hverken art. 85 eller 86 ansees forå å være til hinder for at slike posisjoner etableres gjennom sammenslåing (fusjon) av eksisterende bedrifter (jfr. Fr. Fr. Gundersen, Kontrollen med kartellder og storbedrifter s. 210 og 211). Dette forhold at et konsern gir sine datterselskaper instrukser, f.eks. om priser og salgspolitikk, rammes heller ikke av de nevnte reglene. (Gundersen s. 279) Og Kommisjonen har tolket reglene slik at også avtaler mellom sammenslutte selskaper faller utenfor (Gundersen s. 227-28)

Vår konklusjon er at EEC-kontrollen med multinasjonale konserner hittil har vært beskjeden og at det forliggende regelverk gir små muligheter til å føre en mer restriktiv politikk. Det mottrekk mot amerikansk dominans som har størst aktualitet i dag, er at det oppmuntres til sammenslåing av eurppeiske bedrifter i konserner som er store nok til å

kunne ta opp konkurransen. For dem som frykter storkapitalens innflytelse gir det selvsagt liten trøst at vi kan få europeiske konserner som er like mektige som de amerikanske.

Skal man få en effektiv kontroll, trenges ikke bare en endret holdning til problemene hos EECs organer, men også overføring av mer makt til dem enn de har i dag.

III. KAPITALBEVEGELSER:

1. Grunntrekkene i EEC-reglene.

Hva Romatraktaten legger i begrepet "kapitalbevegelse" er ikke helt klart. Men det må antas at det ihvertfall omfatter kjøp og salg av utenlands valuta, innførsel og utførsel av betalingsmidler og verdipapirer, pengeplaseringer i utlandet og hjemføring av midler som har vært plassert i utlandet. Begrepets innhold er etterhvert blitt nærmere presisert gjennom de direktiver som er gitt, jfr. herom nedenfor.

Om kapitalbevegelsen mellom EEC-land har Romatraktaten en programerklæring i art. 67. Den går ut på at restriksjoner skal avskaffes. Dette gjelder ikke bare diskriminerende restriksjoner. Det kreves m.a.o. frihet for kapitalbevegelser - ikke bare likhet som ved etablering og tjenesteytelser. Men til gjengjeld tar art. 67 den reservasjon at fjernelsen av restriksjoner bare trenger å skje "i den utstrekning det er nødvendig for at Fellesskapet skal funksjonere tilfredsstillende." En ytterligere begrensning ligger i at bestemmelsen ikke tar sikte på slike restriksjoner som det finnes spesialregler om i traktaten, f.eks. i kapitlet om etableringsrett. Kapitaloverføring med sikte på å drive en bestemt slags næringsvirksomhet, kan f.eks. dels bli hindret av valutarestriksjoner og dels av konsesjonsregler. Det følger av art. 67 at de førstnevnte hindringer må fjernes, mens det beror på etableringsreglene om det må gis konsesjon.

Ved siden av påbudet om at restriksjoner skal avskaffes, har art. 67 også et forbud mot forskjellsbehandling. Meningen med dette er kanskje at så lenge full frihet ikke er gjennomført, kreves likebehandling ved anvendelsen av de restriksjoner som står igjen. Det sies i bestemmelsen at det hverken skal gjøres forskjell på grunnlag av partenes nasjonalitet eller bosted, eller på grunnlag av stedet for kapitalplasseringen. Forbudet mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet gjelder i dette tilfelle visstnok ikke bare EEC landenes borgere men også andre, jfr. Groeben-Boekh, Handbuch für Europäische Wirtschaft (V, kommentaren til art. 67 s. 7) som begrunner dette med at formålet med art. 67 er at den kapital som finnes innen EEC - uansett hvor den skriver seg fra - skal kunne bevege seg fritt.

Prinsippet om fri kapitalbevegelse utgjør et viktig supplement til de regler om arbeidsmarked, etableringsrett og tjenesteytelser som er omtalt foran. Det ville f.eks. by på problemer å ta arbeid i andre land hvis man ikke hadde adgang til å sende penger hjem til familien og til å ta med seg oppsparte midler når man reiste hjem. Og det er i mange tilfeller umulig å begynne selvstendig næringsvirksomhet i andre land hvis man ikke kan få overført tilstrekkelig kapital. Dessuten har det betydning for varehandelens liberalisering at det er adgang til å få overført penger til å betale for det man kjøper i andre land. Men også kapitalbevegelser som ikke har sammenheng med noen av de her nevnte forhold, skal frigis " i den utstrekning det er nødvendig for at Fellesskapet skal funksjonere tilfredsstillende." Det må f.eks. antas at kapitalplasseringer som skjer i den hensikt å oppnå høyere rente eller større utbytte enn man kan oppnå i hjemlandet, faller innenfor rammen av det som skal frigis. Det man mente å unnta fra frigjøringskravet ved den siterte reservasjon, var først og fremst slike kapitalbevegelser som skjer for å spekulere i kursforandringer.

Gjennomføringen av programmet skjer - her som på de andre områdene vi har behandlet - ved at Rådet vedtar direktiver som medlemsstatene plikter å rette seg etter(jfr. art. 69). De direktiver som hittil er gitt, opererer med 4 grupper av kapitaloverføringer: A, B, C og D. I A- og B-listene finner en kapitaloverføringer som er helt frigitt, i C-listen overføringer som er frigitt, men med adgang til å gjøre unntak, og i D-listen de som ikke er frigitt. Hva som er formålet med overføringen, tjener som grunnlag for denne inndeling. En oversikt over hvor de forskjellige typer av kapitaloverføringer er plassert, finnes i Markedsutvalgets rapport VI s. 127 flg. De kapitalbevegelser som står oppført på A-listen, er stort sett slike som har sammenheng med liberaliseringen av handelen og tjenester, det felles arbeidsmarked og etableringsretten. B-listen omfatter bl.a. kjøp og salg av børsnoterte verdipapirer(aksjer og obligasjoner m.v.).

I art. 67 sies det at programmet skal være gjennomført innen overgangsperiodens utløp(d.v.s. innen utgangen av 1969). Men heller ikke på dette felt har man klart å holde programmet. En av årsakene til det er at man har funnet det betenkelig å gå til full frigivelse av kapitalbevegelsene før man er kommet lengre i retning av å samordne den økonomiske og monetære politikk. Det kommer klart til uttrykk i Ministerrådets vedtak av 9/2. og 22/3 1971 om opprettelse av en økonomisk og monetær union, at Romatraktatens målsetting aktes gjennomført fullt ut, og at den liberalisering som hittil har funnet sted, bare er det første skrittet på veien.

EEC-bestemmelsene om frigjøring av kapitalbevegelser har en del til felles med OECD-bestemmelser om dette som Norge har gitt sin tilslut-

ning. EEC-bestemmelsene er imidlertid langt mer vidtgående, bl.a. fordi OECD åpner adgang til å ta reservasjoner, noe vårt land har gjort når det gjelder flere av de typer av kapitaloverføringer som er frigitt i EEC.

Om kapitaloverføringer mellom EEC og utenforstående land finnes en regel i Romatraktatens art. 7o. Den går ut på at Rådet skal treffe vedtak med sikte på en gradvis samordning av medlemsstatenes valutapolitikk. Hittil er lite oppnådd på dette felt, men det anses som en meget viktig oppgave å nå lenger i retning av samordning. Det er et av formålene med den økonomiske og monetære union å oppnå dette.

2. Konsekvenser for norsk lovgivning og forvaltningspraksis.

Kapitalbevegelser hos oss i dag med hjemmel i valutaloven av 14/7.1950 og penge - og kredittloven av 25/6.1965. Valutatransaksjoner mellom utlendinger og innlendinger er i alminnelighet forbudt uten samtykke av Handelsdepartementet eller Norges Bank. Vi har tiltrådt OECD-konvensjonens bestemmelser om liberalisering av kapitalbevegelser, men har tatt en rekke reservasjoner som vi ikke kan opprettholde overfor EEC-land i tilfelle av medlemskap, selv om vi hittil ikke har ført noen restriktiv politikk på dette felt.

Når det gjelder norske investeringer i utlandet, har vi tatt full reservasjon overfor OECD-konvensjonen. Reservasjonen er begrunnet i hensyn til betalingsbalansen, den interne investeringspolitikk og beskyttelse av det innenlandske kapitalmarked. I EEC kan vi ikke opprettholde noen slik reservasjon, da kapitaloverføringer i investeringsøyemed (inklusive langsiktige lån med sikte på å opprette varige økonomiske forbindelser) allerede er ubetinget frigitt.

Også når det gjelder andre utgående kapitalbevegelser må vi liberalisere vår praksis overfor EEC-land. Bl.a. foreskriver kapitaldirektivene ubetinget frigjøring av handelen med børsnoterte verdipapirer. Vi må derfor gi slipp på den praksis som følges i dag at innlendinger (med visse unntak) ikke får disponere valuta til erverv av utenlandske verdipapirer.

Utlendingers investeringer i Norge reguleres i dag indirekte gjennom konsesjonslovgivningen. Som for nevnt kan vi ikke opprettholde diskriminerende konsesjonsregler overfor EEC-borgere. Og vi kan heller ikke nekte valutalisens i tilfelle hvor det gis konsesjon.

Når det gjelder utlendingers kjøp av norske aksjer, inntas i dag en noe restriktiv holdning selv om kjøpet i formen fremtrer som et porteføljekjøp. Jfr. avsnitt II, 3 ovenfor. I EEC må diskrimineringen opphøre både når det gjelder kjøp av aksjer og andre børsnoterte verdipapirer, jfr. det ovenfor nevnte direktiv. Vi må også gi avkall på den regulering av korte og mellomlange kreditter fra kredittinstitusjoner

i EEC-land til norske importører som i dag finner sted av hensyn til den interne penge- og kredittpolitikk. I Markedsutvalgets rapport II s.139 flg. er det gitt mer detaljerte opplysninger om de forandringer i praksis som blir nødvendige.

Vi har her bare nevnt slike forandringer i vår valutareguleringspraksis som følger av den frigivning av kapitalbevegelser som allerede har funnet sted i EEC. Som før nevnt er liberaliseringsprosessen ennå ikke fullført, og vi må regne med muligheten av at alle kapitalbevegelser mellom EEC-land vil bli helt fri i fremtiden.

3. Overgangsbestemmelser.

Tiltredelse søkten av 22/1.1972 har særskilte overgangsregler for gjennomføring av liberaliseringen av kapitalbevegelser i art. 12o flg. For Norges vedkommende finnes de viktigste bestemmelser i art.122. De går ut på at vi kan utsette den fullstendige liberalisering i 2 år (regnet fra 1/1.1973) når det gjelder kapitalimport i form av langsiktige lån i foretak som allerede er etablert i Norge, og når det gjelder visse komersielle kreditter og kjøp av norske aksjer, og i 5 år når det gjelder handel med utenlandske børsnoterte verdipapirer. For aksjekjøpenes vedkommende har Norge forpliktet seg til å gjennomføre en gradvis liberalisering fra tiltredelsen.

Andre kapitaloverføringer enn de som er nevnt i overgangsbestemmelsen, må frigis ved tiltredelsen 1/1.1973.

4. Økonomiske og politiske konsekvenser for Norge av den liberalisering av kapitalbevegelsene som hittil er gjennomført i EEC.

Vi har tidligere(i avsnitt II, 3) nevnt den betydning som liberalisering av kapitalbevegelsene mellom Fellesmarkedslandene vil kunne få for eierforholdene i norsk næringsliv. Her skal vi konsentrere oppmerksomheten om liberaliseringens betydning for penge- og kredittpolitikken.

Norsk økonomisk politikk bygger i dag i meget stor utstrekning på penge - og kredittpolitiske tiltak. I konjunkturpolitikken brukes penge- og kredittpolitikken som et sentralt virkemiddel til å oppnå en rimelig balanse mellom etterspørsel og tilbud av varer og tjenester, i første rekke ved å påvirke investeringenes omfang. Videre brukes penge- og kredittpolitikken til å påvirke investeringenes sammensetning slik at målsettingen i nasjonalbudsjettene og langtidsprogrammene kan oppfylles. Penge- og kredittpolitikken brukes også til å opprettholde et lavere og mer stabilt rentenivå enn en rent markedsmessig tilpassing skulle tilsi. Dette gjøres dels ut fra hensynet til inntektsfordelingen i samfunnet, men det har også betydning for investeringenes sammenset-

ning og nivå.

De viktigste virkemidlene i penge- og kredittpolitikken har vært og er likviditetsreservekrav og plasseringsplikt for norske private kredittinstitusjoner, banker m.v., avtaler om rammer for deres utlån og kontroll med utlegging av obligasjonslån. Videre spiller utlån fra statsbanksystemet en stor rolle i penge- og kredittpolitikken.

En klar forutsetning for bruken av disse penge- og kredittpolitiske tiltak som sentrale virkemidler i den offentlige politikk har vært opprettholdelsen av kontroll med kapitalbevegelser til og fra utlandet via vår valutalovgivning.

Den faktiske liberalisering av kapitalbevegelsene som har vært praktisert i Norge, har i første rekke hatt betydning for de kortsiktige kommersielle kreditter. Selv denne beskjedne liberalisering har skapt store problemer i forbindelse med likviditetsreguleringen og reguleringen av den innenlandske kreditt-tilgang. Diskoı oforhøyelsen i september 1969 ble således blant annet begrunnet med at den store forskjell mellom det norske og det utenlandske rentenivået hadde virket uheldig inn på kapitalbevegelsene.

Etter overgangsperiodens utløp vil, som nevnt, direkte investeringer, kjøp og salg av verdipapirer og kommersielle kreditter som ytes av en utenlandsk kredittinstitusjon, bli liberalisert hvis Norge blir medlem av Fellesmarkedet. Dette vil sterkt svekke effektiviteten av penge- og kredittpolitikken slik vi kjenner den i dag.

For det første vil det bare i begrenset utstrekning være mulig å opprettholde et internt rentenivå som avviker fra rentenivået i de øvrige medlemsland. Dette blir en konsekvens av at kjøp og salg av verdipapirer og yting av kommersielle kreditter som ytes av utenlandske kredittinstitusjoner blir liberalisert. I praksis vil dette innebære et gjennomgående høyere rentenivå og hyppigere endringer i rentenivået enn det som har vært vanlig. Renten på utlån til sosiale formål fra statsbankene kan fortsatt fastsettes av den offentlige, men da rentenivået for statslånene vil måtte tilpasse seg den alminnelige obligasjonsrente vil dette kreve større rentesubsidier, f.eks. over statsbudsjettet, enn før.

Videre vil det bli vanskeligere enn før å bruke regulering av kredittvolumet til å påvirke de totale investeringer, slik at en slik regulering blir mindre effektiv som virkemiddel i den innenlandske konjunkturpolitikken. Dette henger hovedsaklig sammen med at adgangen til direkte investeringer fra de andre medlemmer av Fellesmarkedet blir liberalisert, bortsett fra ikke-diskriminerende konsesjonsbestemmelser som måtte bli gjort gjeldende. Den norske penge- og kredittmarkedspolitikk vil derfor passivt måtte tilpasse seg omfanget av de utenlandske investeringer, f.eks. ved at en registrerer omfanget

omfanget av slike investeringer og avpasser den innenlandske kredittekspansjonen slik at det totale kredittvolum blir holdt innenfor den ønskede ramme. Av samme årsaker vil også effektiviteten av penge- og kredittpolitikken, brukt til å styre fordelingen av investeringene på de ulike sektorer, bli svekket.

Trolig vil en liberalisering av kapitalbevegelsene etter de retningslinjer som alt er vedtatt i Fellesmarkedet, måtte føre til en vesentlig omlegging av penge- og kredittpolitikken. En kan ikke som nå hovedsakelig basere penge- og kredittpolitikken på en regulering av tilgang på kreditt, men en må også prøve å påvirke etterspørselen etter kreditt gjennom pengepolitikken. I praksis betyr dette at markedsmekanismen i betydelig større grad enn i dag vil regulere det norske penge- og kredittmarked. Myndighetene vil derfor i mindre utstrekning enn nå kunne bruke penge- og kredittpolitikken som sentralt virkemiddel i styringen av landets økonomi. Det er et tvilsomt spørsmål i hvilken utstrekning en kan nytte andre virkemidler som helt eller delvis kan erstatte penge- og kredittpolitikken.

5. Konsekvenser for Norge av en fullt gjennomført liberalisering av kapitalbevegelsene.

22. mars 1971 vedtok Rådet en resolusjon om opprettelse av en økonomisk og monetær union. I resolusjonen heter det blant annet at Rådet og representanter for medlemsstatenes regjeringer erklærer "sin politiske vilje til i løpet av de ti kommende år å skape en økonomisk og monetær union i henhold til en etappeplan som begynner 1. januar 1971".

Fullt utviklet vil denne unionen utgjøre "en sone der personer, varer, tjenester og kapital beveger seg fritt uten konkurransevforvridning og uten at dette fører til strukturell og regional ulikevekt, under forhold som gjør det mulig for næringslivet å utøve sin virksomhet i fellesskapsmålestokk". Det skal utbygges en monetær union der det i praksis er tenkt innført felles myntenhet for alle medlemsstatene. Videre er en rekke økonomiske og monetære avgjørelser tenkt tillagt Fellesmarkedets institusjoner.

Vi skal ikke drøfte hele problemstillingen omkring opprettelsen av en økonomisk og monetær union her, men viser til rapporten fra Skånlandsutvalget og Markedsutvalgets rapport VI s. 169-173 og vedlegg IX. Skånlandsutvalget har gitt en meget fyldig framstilling av hvilke konsekvenser en slik union vil ha for de enkelte medlemslands muligheter til å føre en selvstendig økonomisk politikk. En fullt utbygd union vil på helt vesentlige punkter flytte bestemmelsesretten fra nasjonale myndigheter til overnasjonale organer. Videre

vil markedsmekanismen bli en enda sterkere regulator av den økonomiske utvikling enn den er i dag.

En gjennomføring av planene om en økonomisk og monetær union vil på vesentlige punkter radikalt endre vårt lands muligheter til å føre en selvstendig økonomisk politikk, både for di en rekke virkemidler ikke blir tillatt brukt og fordi vi må innordne oss den felles målsetting. Det har vært reist tvil om hvorvidt plaene om en økonomisk og monetær union vil bli realisert. En slik tvil synes ikke å være særlig vel fundert.

Bakgrunnen for rådsvedtaket 22. mars 1971 var nemlig at gjennomføringen av tollunionen, landbruksordningen, fritt arbeidsmarked, lik etableringsrett og en viss liberalisering av kapitalbevegelsene hadde ført til at økonomien i de enkelte land var blitt sterkere knyttet til hverandre, slik at økonomiske tiltak i ett land i større utstrekning enn før fikk følger for de andre land. Virkemidler på det nasjonale plan mistet noe av sin effektivitet eller ble ikke tillatt uten at det som motstykke ble skapt virkemidler for øknomisk politikk på fellesskapsnivå. En kan si at utviklingen i Fellesmarkedet førte til større grad av ustabilitet enn tidligere på det økonomiske området. Særlig tydelig så en dette under de internasjonale valutakriser i 1968 og 1969.

Rådsresolusjonen av 22. mars 1971 forutsetter at planene om en økonomisk og monetær union skal revurderes etter at første etappe, som varer til og med 1973, er utløpt. De forhold som det er pekt på ovenfor, vil imidlertid i enda sterkere grad være til stede etter 1973. En tilbakevending til forholdene før 22. mars 1971 synes derfor lite trolig. En videre utvikling i retning av en fullstendig økonomisk og monetær union, hovedsaklig etter de retningslinjer som er trukket opp i rådsvedtaket, synes derfor å være den mest sannsynlige utvikling.

I denne forbindelse kan det være nyttig å sitere fra Skånlandutvalgets innstilling:

"Gjennomføringen av den økonomiske og monetære union er en komplisert prosess som krever tiltak på en rekke forskjellige områder. Det er derfor grunn til å anta at det ikke vil være mulig å utarbeide og få godtatt en harmonisk fremdriftsplan som dekker hele feltet. I praksis vil det nok være slik at de konkrete forslag vil omfatte tiltak innenfor en enkelt sektor. Det vil trolig også være slik at de minst kontroversielle tiltak vil komme først. En slik fremgangsmåte vil kunne føre til problemer og dermed nødvendiggjøre beslutninger om tiltak på andre "vanskeligere" områder. På denne måten vil en få en trinnvis utvikling henimot unionens sluttmål, idet mellomstadiene alltid vil være slik at det er en viss ulikevekt mellom de ulike sektorers "samarbeidsnivå". De ulikevektene som finnes på de enkelte mellom-

stadier, innebærer at det vil være sterke grunner som taler mot å stanse opp i lengre tid på et slikt stadium. Dette taler for at det på lang sikt er mest sannsynlig at en enten får en fullt utviklet økonomisk og monetær union eller ingen union.

Så vel rådsresolusjonen som Werner-planen og inntrykkene fra arbeidsgruppens samtaler med representanter for medlemslandene og Kommisjonen tyder på at det er betydelig grad av enighet om de generelle målsettinger for den øknomiske og monetære union. Prinsippene om fri bevegelighet for produksjonsfaktorene, faste valutakurser innenfor området og en koordinert styring av unionen er således alminnelig akseptert. Det er derimot meningsforskjeller landene imellom når det gjelder timeplanen for gjennomføringen av unionen, vektfordelingen mellom de ulike virkemidler og fordelingen av beslutningsmyndighet mellom nasjonale organer og fellesskapsorganene.

Et (annet) usikkerhetsmoment når det gjelder framdriftsplanen, knytter seg til de nye medlemsland. Det har således vært antydet at utvidelsen vil bidra til å bremse utviklingen av den økonomiske og monetære union. På den annen side blir det påpekt at søkerlandene allerede har godkjent den endelige målsetting for unionen.

Arbeidsgruppen antar for sin del at det er realistisk å regne med at den økonomiske og monetære union vil bli realisert i hovedsaken i samsvar med de langsiktige planene, selv om gjennomføringen lett vil kunne strekke seg utover den forutsatte 10-årsperiode."

Den frie bevegelse av kapital vil være en av de mest sentrale elementer i en fullt utbygd union. Vi skal imidlertid her bare se på en del forhold som har direkte sammenheng med frigjøringen av kapitalbevegelsene. For en mer fullstendig drøfting av de totale virkningene vises det til rapporten fra Skånlandutvalget.

For penge- og kredittpolitikken vil en full liberalisering av kapitalbevegelser bety at de viktigste deler må bestemmes av sentrale organer i Fellesmarkedet. I rapporten fra Skånlandsutvalget heter det:

"Det vil ikke bli mulig på samme måte som hittil på nasjonal basis å regulere den samlede tilgang på kreditt til norske bedrifter, idet adgangen til å regulere kapitaltransaksjoner med andre medlemsland faller bort. Andre restriktive tiltak overfor norske kredittinstitusjoner vil bli vesentlig mindre effektive enn nå. Bare i begrenset utstrekning vil det være mulig å operere med et internt markedsrentenivå som avviker fra rentenivået i de øvrige medlemsland.

Likviditetspåvirkning og generell rentepolitikk vil derfor i en økonomisk og monetær union måtte fastlegges etter felles retningslinjer.

For å sikre styringen av penge- og kredittforholdene må det

antas at Fellesskapet vil etablere sentrale pengepolitiske virkemidler, herunder fastsettelse av likviditetskrav og andre kredittpolitiske tiltak med virkning for medlemslandene, eventuelt ved at nasjonale bestemmelser blir harmonisert og samordnet. Disse virkemidlene vil kunne utformes slik at de får forskjellig virkning for de ulike medlemsland. Nasjonale myndigheters kredittpolitiske tiltak vil måtte tilpasses retningslinjer som trekkes opp på fellesskapsplan.

Når det gjelder fordelingen av den samlede kreditt-tilgang på de ulike sektorer, synes Fellesskapet ikke å ha noen planer om å styre dette på sentralt grunnlag. Det legges vekt på å etablere et felles kapitalmarked, gjennom hvilket et betydelig del av midlene vil bli kanalisert.

Med hjemmel i Kredittlovens § 15 finner det i dag sted en begrensning av omfanget og en prioritering etter formål av obligasjonslånene på det norske kapitalmarked. Med fri adgang til opptak av slike lån på andre lands kapitalmarkeder vil en slik regulering ikke lenger ha noen hensikt."

Når det gjelder statsbankenes virksomhet vil rentenivået for statslån måtte tilpasses den alminnelige obligasjonsrente. Det vil være adgang til å holde en lavere rente på statsbankenes utlån ved hjelp av rentesubsidier i den utstrekning utlånene ivaretar sosialpolitiske formål. Dette betyr at Husbanken, Lånekassen for utdanning og Kommunalbanken i det vesentlige kan fortsette sin virksomhet etter de nåværende retningslinjer. Landbruksbanken og Fiskarbanken vil også kunne drives som i dag dersom Rådets vedtak av 20. oktober 1971 om regionalpolitiske tiltak ikke gjelder jordbruk og fiske.

Om virksomheten til Distriktenes Utbyggingsfond blir berørt vil avhenge av hva som betraktes som "sentrale regioner" i det Rådsvedtaket som er nevnt ovenfor. Den delen av Utbyggingsfondets utlån som går til "sentrale regioner" vil måtte samordnes med annen kapitalstøtte innenfor den maksimumsgrense for samlet støtte som vedtaket fastsetter. Det meste av Utbyggingsfondets utlån går imidlertid til områder som antakelig ikke vil bli betraktet som sentrale. I vedtaket er det sagt at det også for disse områder vil bli truffet bestemmelser om maksimumsgrenser for samlet støtte. Om dette vil berøre virksomheten i Utbyggingsfondet vil det ikke være mulig å si noe om før disse bestemmelser er tatt.

Opprettelsen av en økonomisk og monetær union vil få betydning for Norges adgang til å reise kapital utenlands. Om dette sier Skånlandutvalget:

"En monetær union i Fellesskapet vil måtte omfatte et felles kapitalmarked. Kredittpolitikken innen Fellesskapet vil kunne bli mer effektiv hvis også midler på eurovalutamarkedet som forvaltes av

banker og andre finansinstitusjoner, i større eller mindre grad blir gjenstand for regulering. Dette kan tale for at slike reguleringer blir satt i verk.

I senere år er det fra norsk hold i betydelig omfang reist kapital på de europeiske markeder til finansiering av skipsinvesteringer, industriprosjekter, handel og kommunale formål. Relativt små og mellomstore bedrifter har etter hvert kommet med i denne lånevirksomhet. Som medlem av et EF som har etablert en økonomisk og monetær union, vil Norge få en utvidet adgang til de europeiske kapital- og kredittkilder, idet også de nasjonale markeder vil bli åpnet for andre medlemmers låntakere. På den annen side vil det norske kapitalmarked måtte åpnes for andre medlemsland. Norsk opplåning i tredjeland vil måtte skje i samsvar med eventuelle fellesskapsreguleringer på dette området. En effektiv iverksettelse av den felles pengepolitikk taler for at selv om det fortsatt vil være adgang til for tredjeland å oppta lån innen Fellesskapet, vil slike låneopptak i større eller mindre grad bli regulert.

Hvis en får en situasjon hvor mulighetene for opplåning på Fellesskapets kapitalmarkeder blir begrenset, samtidig som eurovalutamarkedet for en betydelig del er trukket inn i det fellesskapelige kapitalmarkedet, vil den svikt i lånemulighetene som i så fall oppstår, etter dagens forhold ikke lett kunne erstattes ved lån på andre kapitalmarkeder. Hva som i denne sammenheng er av særlig betydning er imidlertid hvordan disse mulighetene vil stille seg i framtiden. Erfaringsmessig vil situasjonen på det internasjonale kapitalmarkedet kunne endre seg betydelig i løpet av f.eks. en ti-årsperiode, uten at man på forhånd kan si i hvilken retning en eventuell endring vil gå.

Betydningen av eventuelle begrensninger på Norges adgang til opplåning ute må vurderes i forhold til hvilket behov norsk økonomi vil ha i framtiden for å reise kapital i utlandet. På lengre sikt er det rimelig å anta at Norge vil ta sikte på å oppnå likevekt i driftsbalansen med utlandet, jfr. langtidsprogrammet 1970-73. Men selv med en slik likevekt vil det fremdeles en tid være behov for å finansiere avdrag på den utenlandsgjeld Norge tidligere har tatt opp."

Skånlandutvalget drøfter også betydningen for det såkalte <u>balanseproblemet</u> av opprettelsen av en fullstendig økonomisk og monetær union:

"Innenfor en økonomisk og monetær union med uforanderlige kursforhold mellom valutaene(eventuelt en felles valutaenhet) og fri bevegelighet for kapital over landegrensene, vil de enkelte lands betalingsbalanser ikke lenger ha den samme betydning som før. Utad vil området ha en felles betalingsbalanse som vil bli bestemt av forholdet mellom produksjon og etterspørsel i området som helhet, som igjen vil være

påvirket av den aktivitetsregulerende politikk de enkelte land fører. Denne politikk vil også påvirke prisutvikling og sysselsetting innenfor så vel det enkelte land som området som helhet. Da så vel betalingsbalansen som den økonomiske utvikling forøvrig er fellesanliggender, må også politikken med sikte på å påvirke aktivitetsnivået bli en sak av felles interesse. Likeledes vil fordelingen av ressursene innenfor fellesskapsområdet som helhet kunne påvirkes av de enkelte landenes politikk. Ett land vil f.eks. gjennom ekspansive etterspørselstiltak kunne trekke til seg realressurser fra de øvrige medlemsland, noe som kan være i strid med deres interesser. Også av denne grunn vil økonomisk-politiske tiltak som kan påvirke denne ressursfordelingen, i hovedsaken måtte fastlegges av medlemslandene i fellesskap. .....

Hvis etterspørselen i et land er større enn landets egen produksjon, vil differansen bli dekket ved at landet reduserer sine nettofordringer overfor resten av Fellesskapet, eventuelt overfor tredjeland, på tilsvarende måte som det i dag kan skje for et område innenfor ett enkelt land. Hvis en slik opplåning finner sted fra bedriftenes side for å foreta en utbygging som er sterkere enn landets egne ressurser gir muligheter for, vil opplåninger ikke reise noe finansielt problem for landet som helhet så lenge bedriftene er solide nok til å kunne oppnå de nødvendige lån. Når kapitalen fritt skal kunne flyttes over landegrensene, vil det i praksis heller ikke være mulig hverken for fellesskapelige eller for nasjonale myndigheter å hindre en slik opplåning. Annerledes vil man stille seg til en opplåning fra den offentlige sektors side. Denne vil være underlagt de fellesskapelige retningslinjer for budsjettbalansen, f for finansiering av et eventuelt underskott og for anvendelsen av et overskott.

Et land kan også få underskott overfor resten av unionen som følge av at dets næringsliv taper i relativ konkurranseevne, f.eks. som et resultat av en sterkere lønnsøkning i forhold til produktivitetsstigningen i dette landet enn i de øvrige land. I så fall må en regne med at bedrifter som får vansker med å selge sine produkter til lønnsomme priser, etterhvert blir mindre kredittverdige og taper mulighetene for opplåning fra området forøvrig. Mangelen på balanse vil da slå ut i produksjonssvikt og arbeidsledighet. Derved vil det igjen kunne bli balanse mellom etterspørsel og produksjon i dette landet, men på et nivå hvor ressursene ikke er fullt nyttet.

I et land som ikke deltar i en økonomisk og monetær union, vil en slik situasjon kunne rettes opp ved en devaluering av vedkommende lands valuta. Praksis har imidlertid vært at man har grepet til utveien først etter at et slikt balanseproblem har bestått i lengre tid og blitt tilsvarende alvorlig. Internasjonale avtaler, som GATT og EFTA- avtalen, gir også adgang til midlertidig å innføre kvantitative restriksjoner på

importen. Av praktiske grunner har denne muligheten vært lite benyttet. Derimot har en flere eksempler på at det midlertidig har vært innført importavgifter og krav om deponering av beløp i forhold til importverdien, trass i at slike tiltak er klart i strid med inngåtte traktatforpliktelser.

Anvendelsen av importregulerende tiltak har til hensikt å gjøre det mulig å redusere betalingsbalanse - og sysselsettingsproblemene inntil man har rukket å forbedre konkurranseevnen gjennom lønns- og prispolitikken. Tiltakene vil gjennom en reduksjon av importen kunne gjøre det mulig å redusere underskottet, selv om det føres en finans - og kredittpolitikk som er såpass etterspørselsstimulerende at arbeidsløsheten blir forholdsvis lav.

Innenfor en økonomisk og monetær union vil et land være avskåret fra å bruke så vel valutakursendringer som importrestriksjoner for å rette opp en mangel på balanse. Situasjonen vil da antakelig vanligvis rette seg igjen etter kortere eller lengre tid ved at lønnsstigningen blir mindre enn i andre land. Dette kan være et resultat av arbeidsledigheten. Ledighetsproblemet vil imidlertid kunne reduseres gjennom en inntektspolitikk hvorved man lykkes i å gjenopprette konkurranseevnen raskere enn hva som ellers ville være tilfelle. Hvis ikke konkurranseevnen bedres, vil landet etter hvert kunne få karakter av et tilbakeliggende område, og betingelsene for å bruke unionens regionalpolitiske virkemidler vil være til stede. Utbyggingen av konsultasjonsapparatet for konjunkturpolitikk og økonomisk planlegging på mellomlang sikt har blant annet til formål å unngå at slike situasjoner oppstår."

IV. UTLENDINGERS ERVERV AV FAST EIENDOM(hytter,hyttetomter, småbruk,m.v.) til ferieformål.

Dette emne ligger litt på siden av de øvrige vi har behandlet, men vi tar det likevel med, fordi det har vært gjenstand for atskillig diskusjon.

Det er helt på det rene at EEC-borgere (og selskaper) som kjøper opp grunnarealer med sikte på utparsellering og salg, eller som kjøper eller bygger hytter med sikte på utleie, må likestilles med norske borgere når det gjelder spørsmål om konsesjon, og har full frihet til å overføre den kapital som er nødvendig for å finansiere tiltaket. Likestillingskravet følger i slike tilfelle av etableringsreglene, og kravet om valutalisens av reglene om kapitalbevegelser.

Derimot er det omtvistet om det samme gjelder EEC-borgere som kjøper hytte, hyttetomt e.l. til privat bruk. Markedsutvalget mener at det i slike tilfeller ikke kreves nasjonal behandling (rapport II s. 113-14), men Fridtjof Frank Gundersen, Etableringsretten (utg. av Europabevegelsen i Norge, 197o) er av motsatt oppfatning(jfr. s. 49-5o).

Klart er i alle fall at kapitaloverføringer for å finansiere slike kjøp skal være fri. Kapital til erverv av fast eiendom er nemlig ført opp på A-listen over de overføringer som er helt frigitt. Og i vedkommende direktiv er "erverv av fast eiendom" definert slik at det omfatter "kjøp av bebygget og ubebygget grunn såvel som oppføring av bygninger i ervervsøyemed eller til personlig bruk av privatpersoner." Direktivet sier imidlertid bare at valutaoverføringen skal være fri. Det inneholder ikke noe forbud mot diskriminerende konsesjonsregler. Spørsmålet blir derfor om man finner noe slikt forbud annetsteds.

Det diskrimineringsforbud som gjelder etablering, får ikke anvendelse i dette tilfelle da det ikke dreier seg om næringsvirksomhet. Og det er tvilsomt om diskrimineringsforbudene i Romatraktatens kapitel om kapitalbevegelser får anvendelse, da det er mulig at disse bare tar sikte på diskriminering i valutareguleringen og ikke i konsesjonslovgivningen. Men hvis forholdet ikke dekkes av noen av disse forbudene, taler meget for at det fanges opp av det generelle diskrimineringsforbudet i traktatens art. 7. For at det skal få anvendelse, må forholdet ligge "innen denne traktats anvendelsesområde." Dette uttrykk tolkes (bl.a. av Wohlfarth, Everling, Glaesner og Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ann. 10 til art. 7, jfr. ann. 2 til art.6) slik at alt som i videste forstand kan kalles økonomisk politikk, herunder også sosialpolitikk og valutapolitikk, etc. omfattes av art. 7. Som Gundersen(l.c. s. 5o) fremhever er rekreasjon en vesentlig forutsetning for effektiv økonomisk innsats. Vi er derfor tilbøyelige til å være enig med ham i at det ligger innenfor EEC's økonomiske målsetting å utnytte de rekreasjonsressurser som finnes i området på den mest effektive måten uten diskriminering ved landegrensene. Og konsekvensen av dette syn må såvidt vi forstår være at diskriminerende konsesjonsregler for erverv av hytter og hyttetomter m.v. til privat bruk rammes av art. 7(hvis ikke noen av de mer spesielle diskrimineringsforbud får anvendelse.)Spørsmålet er imidlertid noe tvilsomt, og så vidt vi vet autoritativt avgjort.

Det kan føyes til at den sondring som Markedsutvalget bygger på, mellom hytter til privat bruk og til utleie, ville være meget vanskelig å håndheve, da det ikke er mulig å kontrollere riktigheten av det en konsesjonssøker sier han akter å foreta seg med den tomt eller hytte han har kjøpt.

Oslo, 18.februar 1972

Torstein Eckhoff, Knut Eriksen, Fredrik Hoffmann,
Svein Longva, Torkel Opsahl