

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR

Schweigaardsgt. 34 C, Postboks 3720 Gamlebyen,
0135 Oslo 1. Tlf.: (02) 68 18 00. Fax: (02) 67 34 19



LANDBRUKS
SAMVIRKET

LANDBRUKETS UTREDNINGSKONTOR
NOTAT 5/89

BJØRN STRØM:
TOLLUNION - ET SKRITT MOT
STATSDANNELSE

Å gå inn i en tollunion har alltid politiske implikasjoner. Den enkelte stat må avgi noe av sin myndighet. I dette notatet går konsulent Bjørn Strøm ved Landbrukets Utredningskontor nærmere inn på dette, og setter disse spørsmålene inn i dagens diskusjon om EF og EFTA. Han drar linjene tilbake til tidligere tollunioner og statsdannelser i Europa.

Dette notatet stod som artikkel i Bondebladet 21.06.89.

Oslo, juli 1989

Oddvar M. Nordnes

TOLLUNION - ET SKRITT MOT STATSDANNELSE ?

Begreper som tollunion, frihandelsområde og økonomisk- og monetær union har i den senere tid kommet til anvendelse i forbindelse med debatten om tilpassning til EFs "indre marked" og debatten om et eventuelt norsk medlemskap i EF. Det kan være av interesse å avklare disse begrepers betydning. Videre bør disse begreper settes inn i et utviklingsperspektiv og en historisk sammenheng.

En tollunion er i utgangspunktet en overenskomst mellom 2 eller flere selvstendige stater om opphevelse av tollgrenser mellom de land som inngår i unionen. Videre skal de stater som inngår i tollunionen oppkreve felles toll, og innkreve felles avgifter, f.eks. forbruksavgifter, på varer innført fra ikke-medlemsstater.

En variant av denne "rene" type tollunion er et system hvor de enkelte medlemsstater utelukkende fjerner tollene seg imellom. Toll og avgifter på import fra ikke-medlemsstater kan variere, og vi har da et frihandelsområde. En annen variant er et system hvor det er lik toll overfor ikke-medlemsstater, men hvor avgiftene kan variere. Et slikt system kan betraktes som en "ufullstendig" tollunion.

EFTA utgjør f.eks. et frihandelsområde, men dette er et begrenset sådant. Det er utelukkende et frihandelsområde for industrivarer og diverse bearbejdede produkter. Det samme forhold er tilfellet med den handelsavtalen Norge har med EF, hvor det er etablert et frihandelsområde for industrivarer. EF er i denne sammenheng en tollunion, men hvor variasjon med hensyn til avgifter - det være seg på produkter fra andre medlemsstater eller fra ikke-medlemsstater - eksisterer fra land til land.

Ved å inngå i en tollunion innebærer dette avståelse fra en viss grad av myndighetsutøvelse fra den enkelte medlemsstat. Myndighet må overføres til en overnasjonal autoritet, til en eller annen form for felles institusjoner som kan ha varierende grad av myndighet. Nødvendigheten av en slik overføring av myndighet har to hovedgrunner. For det første må en eller annen instans påse at medlemsstatene i en tollunion overholder de forpliktelser medlemskapet innebærer. Uten en slik overnasjonal myndighet kunne man risikere at medlemsstatene tolket det felles regelverk forskjellig, og hensikten med en tollunion ville ha blitt redusert. En annen konsekvens ville være at en eller flere medlemsstater fikk dominere med hensyn til tolkning av regelverket. Den andre grunnen for en eller flere felles institusjoner er forholdet til ikke-medlemsstater. Ved inngåelse av en tollunion er dette noe som har konsekvenser for et av de viktigste felt for mellomstatlige kontakt - samhandel. Ved at en gruppe stater slutter seg sammen i en tollunion regulerer de også sin handelspolitikk i forhold til omverden. Det er derfor av betydning at det eksisterer felles institusjoner som kan regulere felles handelspolitikk, f.eks. i forhold til handelsavtaler, og som kan håndtere spørsmål av felles interesse for medlemsstatene.

På bakgrunn av at en tollunion medfører samordning av handelspolitikk, og dermed også et vesentlig element av utenrikspolitikken vil det være muligheter for at medlemmene i en tollunion også forsøker å samordne flere sektorer av sin politikk. En videreføring ligger i første rekke i muligheten for en økonomisk union - hvor det er naturlig å skape en felles valuta for å lette samhandelen innen tollunionen. Dernest kan det bli tale om å samordne medlemslandenes finanspolitikk. Dette kan gi næringslivet i medlemslandene tilnærmet like ramme betingelser og samtidig medvirke til å kontrollere betalings- og handelsbalansen overfor omverden. I forlengelsen av dette er en samordning av sosialpolitikk og annen offentlig politikk nærliggende. Det ville heller ikke være noen praktiske hindringer for å samordne forsvars- og utenrikspolitik. Hvis det har lyktes medlemmene av en tollunion å komme til et stadium der de fleste

samfunnsektorer er samordnet er det kun den formelle statssammenslutning som gjenstår. Grad av kulturelle forskjeller og historiske erfaringer vil avgjøre i hvor sterk grad integrasjon er mulig. Det mest sannsynlige ligger i opprettelsen av en type forbundsstat hvor den myndighet de nye felles statlige institusjoner får avhenger av nettopp de kulturelle og historiske forskjeller blant deltakerne.

Et eksempel på en tollunion som aldri ble opprettet er den Skandinaviske, til tross for at dette var på den politiske dagsorden på 1860-tallet. I kjølvannet av "skandinavismen" ble det ivret for en tollunion bestående av Sverige-Norge og Danmark. Dette var imidlertid et prosjekt som ble stoppet, både på grunn av den utenrikspolitiske situasjon og på grunn av de problemer som allerede eksisterte i unionen mellom Norge og Sverige.

En langt mer vellykket tollunion med hensyn til utvikling mot en statsdannelse var den tyske "Zollverein" som Preussen tok initiativ til i 1818. Tyskland var i tiden etter 1814 oppdelt i over 30 forskjellige stater av ulik størrelse. Fram mot 1842 ble tollunionen gradvis utvidet med flere tyske stater, og disse ble etterhvert integrert i et Nord-Tysk statsforbund under preussisk lederskap. Problemene som var knyttet til en samling av alle de tyske statene var på den ene side forholdet mellom det katolske Sør-Tyskland og protestantene i Nord, og på den annen side rivaliseringen mellom de to tyske stormaktene Preussen og Østerrike. Tollunionen og det løse statsforbundet i Nord virket til fordel for Preussen. Etter en rekke militære operasjoner, bl.a. gjennom den fransk-tyske krig (1870-71) styrket Preussen sitt lederskap blant de tyske stater med unntak av Østerrike. Etter den fransk-tyske krig ble da også statsdannelsen fullbyrdet ved at den Preussiske Konge ble utropt til tysk Keiser. Dette keiserdømme var organisert som en forbundsstat av flere monarkier samt bystatene Bremen og Hambourg. I tillegg til Keiseren vil den preussiske og siden tyske kansler Otto von Bismarck stå som det personofiserte symbol på den tyske samling og for keiserdømmets første periode. Bismarck tok utgangspunkt i at politikk måtte føres på basis av "blod og jern", og ikke resolusjoner og

uttalelser. På mange måter var den tyske samling grunnlagt på "blod og jern" i kombinasjon med en tollunion og et løst statsforbund.

Det tyske keiserdømme fra 1871-1914 er kanskje mest kjent for en ekspansiv utenrikspolitikk. Dette er imidlertid bare en del av bildet, og den ekspansive utenrikspolitikken ble ført i en tid da alle de europeiske stormakter førte en imperialistisk politikk med vekt på kolonialisering. Et annet karakteristika for keiserdømmet var de politiske institusjoner. Her var det et representativt demokrati uten parlamentarisme. Stemmeretten var etter datidens standard allmen. På den annen side var det under Bismarck at Tyskland som første europeiske land innførte tvungen sykeforsikring for industriarbeidere i 1883, utvidet til også arbeidere i handel og transport fra 1885, og fra 1886 også for jordbruksarbeidere.

Den tyske samling, med utgangspunkt i en tollunion, var vellykket med hensyn til å virkeliggjøre drømmen om et samlet Tyskland. Keiserdømmet gikk imidlertid til grunne gjennom nederlaget i 1. Verdenskrig. Slik sett kan vi si at keiserrikets undergang også var basert på "blod og jern".

Etter 2. Verdenskrig har ideen om tollunion igjen blitt aktualisert. I 1950 inngikk Belgia, Nederland og Luxembourg i en slik, og Belgia og Luxembourg opprettet også en monetær union. Romatraktaten av 1957 baserer seg også på prinsippene om en tollunion, men hvor andre politikkområder også er traktatfestet. EF, slik vi kjenner det idag, er noe mer enn en tollunion. Fellesskapet har utviklet institusjoner og samarbeidsformer på en lang rekke områder. Sammenlikner vi EFs integrasjonsprosess med den tyske samling er det en rekke likhetstrekk, men også store forskjeller. For det første kan vi ikke betrakte EF som samlet på basis av "blod og jern" - da heller på "industri og kapital". For det andre har innbyggerne i EF fulle politiske rettigheter innenfor både det nasjonale politiske system og i forhold til EF. EF er imidlertid ikke et system hvor man har parlamentarisme - demokratiet er indirekte med unntak av valget til EF-parlamentet.

Denne forsamlings myndighet er begrenset. Interessen for valg til EF-parlamentet er også forholdsvis lav. Bismarcks Riksdag hadde heller ikke parlamentarisk kontroll med regjeringen, men i budsjett- og lovsaker hadde den formelt sett avgjørende makt. EF er imidlertid ikke et statssystem, men et system av stater hvor det er medlemsstatenes regjeringer utgjør den egentlige "lovgivende forsamling". Et annet område hvor det er en viss likhet mellom Bismarcks Tyskland og EF er forsøket på å utbre velfersordninger. EFs politikk på område "den sosiale dimensjon" har visse paralleller til Bismarcks sosialreformer. EFs arbeide på dette felt kan imidlertid ikke karakteriseres som nybrottsarbeid på samme måte som Bismarcks lovgivning som var den første byggesten i "den europeiske velferdsstat".

Med tanke på den prosess som nå foregår i EF med hensyn til å skape et "indre marked", utbygge fellesskapet til også å gjelde deler av sosialpolitikken, miljøspørsmål og samarbeid om forskning og utdanning, samarbeid om en felles utenrikspolitikk, og forsøket på å revitalisere forsvarsalliansen Vest-unionen, er det nærliggende å stille spørsmål om EF går i retning av Europas forenede Stater. Ser vi omrisset av en europeisk forbundsstat?

Svaret på dette spørsmålet er åpent. Integrasjonsprosessen i EF går på flere områder lengre enn en tollunion skulle tilsi. Den indre dynamikk i fellesskapet tilsier også at det vil omfatte et stadig bredere spekter av politiske sektorer. Delors-planen om en økonomisk og monetær union er et eksempel på dette. Det utenrikspolitiske samarbeidet et annet. På den annen side er historiske erfaringer og kulturelle forskjeller mellom EFs medlemsstater langt større enn mellom de tyske stater som utgjorde 1800-tallets tyske tollunion. Videre er visjonene blant Europas politikere forskjellig med hensyn til hva man vil med EF. Linjene fra Bismarck og tysk samling til Delors og europeisk samling er ikke nødvendigvis entydige. Spørsmålet blir om der "blod og jern" utløste den tyske samling kan erstattes av "industri og kapital" i en europeisk samling.

Det man imidlertid skal være oppmerksom på er at en tollunion uansett motiv og hensikt har politiske implikasjoner. Det er ikke mulig å inngå i en tollunion, det være seg av skandinavisk eller europeisk format, uten at det må betales en pris i forhold til den enkelte medlemsstats myndighet. Dette er et perspektiv som i liten grad har vært synlig i debatten om "tilpassning til EF" , enten det er gjennom EFTA eller ved bruk av andre veier.