



LUND UNIVERSITY

Tre års frihandelssamarbete med EEC

Lidgard, Hans Henrik

Published in:
Svensk Juristtidning

1976

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Lidgard, H. H. (1976). Tre års frihandelssamarbete med EEC. *Svensk Juristtidning*, 689-714.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUND UNIVERSITY

Juridiska fakulteten

LUP

Lunds Universitets Publikationer
Institutionellt Arkiv vid Lunds Universitet
Adress: <http://www.lu.se/forskning/avhandlingar-och-publikationer>

Detta är en digitaliserad version av
en artikel i tidskriften Svensk Juristtidning.

Referens för den publicerade versionen:
Lidgard, Hans-Henrik.
Tre års frihandelssamarbete med EEC
Svensk Juristtidning, nr. 10 1976, s. 689-714.

Publicerad i LUP med tillstånd från:
Föreningen för utgivande av Svensk Juristtidning.

Digitaliseringen har skett inom projektet Retrodigitalisering
av nutida svårtillgänglig svenskpublicerad HumSam-
forskning, finansierat av Kungliga biblioteket.

Tre års frihandelssamarbete med EEC

Av jur. kand. HANS HENRIK LIDGARD

I SvJT 1974 s. 18 gjorde jag en bedömning av de rättsfrågor, som frihandelsavtalet mellan Sverige och EEC kunde förmodas aktualisera. Sedan denna artikel skrevs har frihandelssamarbetet praktiskt tillämpats i mer än tre år och 2/3 av den förutsedda övergångstiden för tullavvecklingen har förflutit. Det kan därför finnas anledning att sammanfatta erfarenheterna från den gångna perioden och göra bedömningar för framtiden.

1. Samarbetets utveckling

Huvudmålsättningen för avtalssamarbetet är frihandel på industrivaruområdet mellan Sverige och den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen — EEC.¹ Tullar och andra handelshinder skall helt avvecklas för merparten av produkterna till den 1 juli 1977. Från denna huvudregel undantas s.k. "känsliga produkter" — stål och papper — för vilka övergångstiden fastställts till sju respektive elva år. Stålet blir därmed tullfritt 1980 och papperet först 1984. Hittills har fyra tullsänkningar genomförts i överensstämmelse med det fastställda tidsschemat och den sista äger rum nästa år.

Samarbetet har under perioden utvecklats i överensstämmelse med de uppställda förutsättningarna. Frågan är emellertid om de *ekonomiska* förväntningarna verkligen kunnat nås.

Hittills har det ekonomiska utfallet varit följande:²

	1968	1970	1973	1974	1975
Sveriges export till EG					
a) i %-andel	53,7	50,3	50,4	48,0	44,7
b) i milj Skr			26,8	33,8	32,3
Sveriges import från EG					
a) i %-andel	58,5	55,5	55,3	53,6	52,5
b) i milj Skr			25,6	37,5	39,3

¹ De i tidigare uppsats använda förkortningarna EEG och EKSG överges i denna uppsats. I och för sig förefaller det mest logiskt att konsekvent tillämpa svenska förkortningar; användandet av EEC och CECA som benämningar på den ekonomiska gemenskapen och kol- och stålgemenskapen förefaller dock idag allmänt vedertaget. — Manuskriptet till denna artikel färdigställdes i maj 1976.

² Aktuellt i Handelspolitiken (AiH) utgiven av handelsdepartementet nr 1976: 3 s. 24.

Sverige har fram till mitten av 1974 haft ett överskott i handelsbalansen med EG. Överskottet har emellertid härefter förbytt i ett underskott. Detta konstaterande framgår bl. a. av den svenske delegationschefens anmärkningar vid frihandelsavtalets blandade kommittés sammanträde i juni 1975. Den svenska exporten hade enligt delegationschefen visserligen ökat med 26 procent, men samtidigt hade den svenska importen från EG ökat med 50 procent. Dessa förändringar har medfört, att ett svenskt överskott i handelsbalansen med EG på 1,2 miljarder kronor förbytt mot ett underskott på ca 3,8 miljarder kronor.³

Varken det statistiska material som direkt berör Sverige eller en jämförelse med andra länder ger en tillräckligt fyllig bild för att man ska kunna dra några säkra slutsatser om frihandelsavtalets betydelse för svensk ekonomi. Tendensen är en kraftig ökning av handelsutbytet, vilken ökning dock till icke obetydlig del skall hänföras till det försämrade penningvärdet.⁴ Ser man i stället till den procentuella andelen av det svenska handelsutbytet som berör EG förmärks en viss stagnation och trots frihandelsavtalet har Sveriges handel med omvärlden i övrigt kommit att få en relativt sett större betydelse.

Trenden bekräftar hittills moderna ekonomiska teorier om att vinster med samarbete inom ramen för frihandelsområde eller tullunion ofta ligger på ett annat plan än det rent ekonomiska.⁵ Handelsminister Lidbom uttalade sig dock optimistiskt vid ett anförande under mitten av februari.⁶

”Medan vår konkurrenssituation på EFTA-marknaden försämras kan vi i stället glädja oss över den motsatta utvecklingen i de sex ursprungliga EG-staterna . . . vi bör ha goda möjligheter att vinna andelar i de ursprungliga EG-länderna.”

Handelsministern grundar uteslutande sin optimism på den fortgående tullavvecklingen som sker med stöd av frihandelsavtalet mellan Sverige och gemenskapen.

2. Det institutionella samarbetet

Den blandade kommitté som inrättades genom art. 29—31 i frihandelsavtalet har till uppgift att administrera frihandelsavtalet och

³ AiH 1975: 6 s. 13.

⁴ Sverige — EG 1974, periodisk informationsskrift utgiven av handelsdepartementet, s. 7.

⁵ Landqvist och Lundgren, *Integration i Väst Europa*, (Sthlm 1974) s. 104 ff.

⁶ Handelsminister Lidboms anförande vid ”Exportkonferensen” den 11.2.1976, AiH 1976: 3 s. 3 ff.

vaka över dess rätta tillämpning. Kommittén består av en representant för Sverige — hittills den svenske delegationschefen i Bryssel — och en ledande tjänsteman på kommissionen. Samarbetet i den blandade kommittén och dess underorgan är den enda institutionella samverkan som förekommer mellan parterna. Sverige har inte erhållit säte och stämma i något av EEC:s interna organ och inte heller har parterna inrättat någon parlamentarisk samarbetsgrupp, vilket förekommer i vissa associationsavtal.⁷ Samma blandade kommitté fungerar för såväl frihandelsavtalet med EEC som det med CECA.⁸ Man skiljer visserligen mellan sammanträdena genom ett kortare avbrott eller annan markering av att nya förhandlingar inleds, men kommittéerna har en identisk sammansättning.

Av frihandelsavtalet framgår att kommittén skall sammanträda minst en gång om året — hittills har dock sammanträden förekommit regelbundet var sjätte månad.⁹ En stor del av tiden ägnas informationsutbyte, men vissa konkreta beslut har också fattats. I huvudsak har följande frågeställningar berörts:

1. *Ursprungsregler*: Förenklingar och förändringar av frihandelsavtalets ursprungsregler har diskuterats vid samtliga ordinarie sammanträden. De beslut som fattats i kommittén har i allmänhet avsett modifieringar av regelsystemet.¹⁰

2. *Jordbruks- och livsmedelsprodukter*: Tullsättningen på livsmedel, fiskerinäringens villkor och jordbruksprodukternas ställning har varit föremål för ständigt återkommande diskussioner i kommittén.

3. *Skyddsklausuler*: Ländernas tillgripande av skyddsklausuler och behandlingen i den blandade kommittén redovisas utförligt nedan.

4. *Avtalets utveckling*: En stående punkt på kommitténs dagordning är bedömning av avtalets funktion och eventuella utveckling. Sverige har aktualiserat olika områden för utvidgat samarbete.

Endast i begränsad utsträckning har annat än i förväg klarlagda

⁷ Jfr t. ex. associationsavtal mellan gemenskapen och Tunisien, som förutser ett associationsråd med medlemmar från Tunisien regering — EG-rådet och kommissionen. I detta tämligen enkla ekonomiska samarbetsavtal har således det institutionella samarbetet lagts på ett högre plan än i EG:s avtal med EFTA-länderna. Tunisien avtal har ännu inte slutgiltigt publicerats i Journal Officiel (JO). Avtalets art. 11 innehåller institutionella regler.

⁸ De formella betänkligheterna beträffande det faktum att samma kommitté fungerar för båda avtalen gäller i första hand EG-sidan. Se Lidgard, H.H., Sverige — EEG och konkurrensen, SvJT 1974 s. 31.

⁹ Kommittén har hittills sammanträtt vid åtta tillfällen: 2.2 och 23.10.1973, 30.5 och 10.12.1974, 6.6, 3.11 (extra sammanträde) och 10.12.1975 samt 21.5.1976. (Det första sammanträdet i Stockholm.)

¹⁰ Praktiska synpunkter på ursprungsreglernas funktion: Se Lamer m. fl., Die Prüfung der Ursprungseigenschaft auf dem Gebiet der Rest-EFTA-Bestimmungen. Recht der Internationalen Wirtschaft/AWD 1975 s. 279.

och avgjorda frågeställningar varit föremål för behandling i kommittén. Föreligger inte en samstämmig uppfattning mellan avtalsparterna är möjligheterna att nå en lösning i den blandade kommittén i det närmaste obefintliga.¹¹ Kommitténs uppgift är därför i första hand att fungera som ett informations- och konsultationsorgan mellan parterna. Värdet härav skall dock ingalunda underskattas.¹²

3. Frihandelsavtalets skyddsklausuler

Det kan sammanfattningsvis konstateras, att avtalet i sin konstruktiva del — avvecklingen av tullar och andra handelshinder — fungerat ungefär som parterna tänkt sig vid avtalets ingående även om effekterna inte alltid stått i paritet med förväntningarna. Den blandade kommittén har varit den "gaddlösa" institution man kunnat vänta.

Frihandelsöverenskommelserna mellan EEC och Rest-EFTA-staterna innehåller vidare ett batteri bestämmelser som möjliggör tillgripande av skyddsåtgärder. Dessa kan indelas i två grupper:

Den första gruppen anknyter till ett fördragsstridigt handlande från endera partens sida. Då avtalsförpliktelserna inte efterlevs medger artikel 22 ett generellt tillgripande av skyddsåtgärder enligt den procedur som föreskrivs i artikel 27. Vid sidan av artikel 22 kan brott mot konkurrensbegränsningsreglerna i artikel 23 och dumpingbestämmelserna i artikel 25 föranleda skyddsåtgärder. I samtliga dessa fall förutsättes ett fördragsstridigt agerande från motparten.

Den andra typen av skyddsklausuler sätts i spel oberoende av motpartens agerande. Artikel 21 — som inte berörs av överläggningsföreskrifterna i artikel 27 — öppnar utrymme för åtgärder, som parten anser nödvändiga för sin säkerhet i krigstid eller vid allvarlig inter-

¹¹ Möjligheterna för Rest-EFTA-länderna att påverka gemenskapsutvecklingen har berörts i två parlamentsfrågor under 1975: JO 75 C 86/8 och JO 75 C 28/19. Den senare frågan, som gällde möjligheterna för EFTA-staterna att få sina vitala intressen berörda vid konsultationer med gemenskapen, föranledde kommissionens kommentar, att: "The EEC agreements with EFTA countries which did not join the Community do not oblige the Community to consult them on matters other than those specifically covered by the agreements . . ."

¹² Ur informations- och konsultationssynpunkt kan det också noteras att EFTA-staterna samordnar sitt agerande i respektive blandade kommitté genom gemensamma "försitsar". Samarbetet har vid sidan av den blandade kommittén utvecklats genom direkta kontakter mellan respektive fackorgan. T. ex. lär det förekomma kontakter mellan NO och konkurrensdirektoratet och KO och konsumentavdelningen på kommissionen. Beträffande de icke-tarifära handelshindren har den intressanta utvecklingen skett att kommissionen har etablerat en direktkontakt med EFTA:s sekretariat.

nationell spänning. Övriga skyddsklausuler avser den ekonomiska situationen på hemmamarknaden: artikel 24 ger rätt till skyddsåtgärder i det s. k. "tulldisparitetsfallet", artikel 26 öppnar möjligheter till åtgärder vid regionala störningar och sektoriella svårigheter medan artikel 28 tar sikte på betalningsbalanssvårigheter. Beträffande dessa skyddsåtgärder kan konstateras, att det land skyddsåtgärderna riktas mot inte handlat i strid med fördraget och i allmänhet har begränsade möjligheter att påverka den interna situationen hos motparten och därmed förhindra att skyddsåtgärder vidtages.

Det föreföll inledningsvis som om den sistnämnda gruppen skyddsåtgärder lade alltför mycket makt i händerna på den ekonomiskt starkare avtalsparten. De gångna åren ger dock inte belägg för att dessa farhågor skulle vara befogade. Skyddsklausulerna har visserligen återopats i frihandelssamarbetet, men invändningar har hittills inte riktats mot gemenskapens sätt att utnyttja bestämmelserna.

Begränsningar för trävaror

Första gången en skyddsklausul tillämpades var vid stormfällningen av skog i Väst-Tyskland 1973. Ett tillfälligt överskott av träprodukter befarades inom gemenskapen. För att garantera de tyska produkterna avsättning framför trävaror från tredje land återopade gemenskapen artikel 26 i frihandelsavtalet. Gemenskapen tillgodosåg härvid konsultationskravet i artikel 27 och efter överenskommelse mellan parterna kunde de sista konsultationerna ske skriftligen. Efterfrågan på sågade trävaror steg emellertid markant inom EG och någon märkbar nedskärning kom aldrig till stånd.¹³

Nötköttsimporten

Gemenskapen har också infört begränsningar av nötköttsimporten från tredje land. Eftersom begränsningarna rör jordbruksvaror faller åtgärderna i princip utanför det svenska frihandelssamarbetet med EEC. Sverige har dock vid två tillfällen berört begränsningarna i den blandade kommittén och härvid hävdade, att begränsningarna står i strid med andan i frihandelsavtalets artikel 15.¹⁴ De svenska anmärkningarna har emellertid inte påverkat utformningen av gemenskapsåtgärderna.

Svenska skorestriktioner

Betydligt större uppmärksamhet än de relaterade gemenskapsinskränkningarna har det svenska beslutet i oktober 1975 att begränsa

¹³ Se Sverige-EG 1973 s. 24.

¹⁴ Blandade kommitténs maj- och decemblemöten 1974.

importen av skor väckt.¹⁵ Dessa inskränkningar drabbar varor, som uttryckligen är föremål för frihandelssamarbetet. Det svenska initiativet har följts av en rad åtgärder av restriktiv karaktär inom och utom gemenskapen. Att just Sverige fungerade som initiativtagare till en restriktivare handelspolitik i Europa är anmärkningsvärt. Anmärkningar har också riktats mot det svenska förfarandet.

Till stöd för sina åtgärder åberopade den svenska regeringen behovet av en svensk försörjningsberedskap på skoområdet. En inhemsk skoproduktion utgör en förutsättning för upprätthållandet av den svenska neutralitetspolitiken, vilket ansågs motivera ett åberopande av frihandelsavtalets artikel 21:

"Ingen bestämmelse i detta avtal skall hindra en avtalsslutande part att vidtaga åtgärder

a. som parten anser nödvändiga för att förhindra yppandet av upplysningar i strid med sina väsentliga säkerhetsintressen;

b. som hänför sig till handel med vapen, ammunition eller krigsmateriel eller till sådan forskning, utveckling eller produktion som är oundgänglig för försvarsändamål, under förutsättning att dessa åtgärder icke ändrar konkurrensvillkoren för varor som icke är avsedda för specifikt militära ändamål;

c. som parten anser väsentliga för sin säkerhet i krigstid eller vid allvarlig internationell spänning."

a) Tolkningen

Gemenskapen har i första hand riktat anmärkningar mot den svenska tolkningen av artikel 21. Kommissionen anser att st. c. endast är tillämplig när en krigssituation eller allvarlig internationell spänning är för handen. En sådan situation råder inte idag.

Denna gemenskapstolkning är tveksam om man utgår från artikelns svenska version. Inte heller den danska, norska, engelska eller franska versionen av artikel 21 st. c. ger besked om huruvida en spänningssituation skall föreligga eller om åtgärder kan vidtagas under fredstid som säkerhetsåtgärder för en ev. framtida krisituation. Den engelska versionen lyder: "which it considers essential to its own security in time of war or ...". Den franska har samma uppbyggnad: "qu'elle estime essentielles à sa sécurité en temps de guerre ...". Gemenskapstolkningen kan däremot ha grundats på den tyska versionen av frihandelsavtalet. Denna version förefaller att uppställa krav på att en krigssituation skall råda:

¹⁵ Beslutet redovisas i proposition 1975/76: 57 med "Förslag till åtgärder för försörjningsberedskapen på beklädnadsområdet". Skobeslutet är avsett att vara en temporär åtgärd. Åtgärderna vid gränsen har kompletterats med interna åtgärder av stödkaraktär.

"c. die sie in Kriegszeiten oder im Fall schwerwiegender internationaler Spannung als wesentlich für ihre eigene Sicherheit erachtet."

Möjligheten att kunna tillgripa skyddsåtgärder i samband med att nationella säkerhetsintressen är hotade är ingalunda en bestämmelse som införlivats i Sveriges frihandelsavtal för att tillgodose specifikt svenska neutralitetsintressen. Motsvarande bestämmelse finns i samtliga övriga frihandelsavtal mellan EEC och EFTA-länderna. Det är dessutom en normal bestämmelse i avtal av denna typ. Förebild för handelsavtal utgör GATT-stadgan, som även den innehåller ett "Undantag i säkerhetssyfte" — Artikel XXI:

"Ingen bestämmelse i detta avtal skall tolkas såsom innebärande

.....

b) hinder för avtalsslutande part att vidtaga åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen där sådana åtgärder

i) ...

ii) ...

iii) vidtages i krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna;

eller

..."

Av *GATT-avtalet* framgår det således tydligt, att skyddsåtgärder endast skall kunna tillgripas i en akut situation och inte som en allmän säkerhetsåtgärd. GATT-avtalet har i denna del — och många andra — utgjort förebild för frihandelssamarbetet i Väst-Europa. Inte på något sätt har det framgått att parterna under förhandlingarnas gång avsett att frånga den innebörd som ligger i GATT-stadgans undantag i säkerhetssyfte. Hade parterna medvetet velat ändra på innehållet i skyddsklausulen, och medge skyddsåtgärder under fredstid i syfte att kunna upprätthålla en neutralitetspolitik som den svenska, förefaller det rimligt att ett krav på konsultationsplikt innan åtgärder tillgripes införts i anslutning till bestämmelsen. Så har dock inte skett.

Även *EFTA-avtalet* innehåller säkerhetsbestämmelser. Dessa är av intresse vid en bedömning av tolkningen av EEC-avtalet, men har därutöver en självständig betydelse eftersom Sverige återopade EFTA:s säkerhetsbestämmelse som grund för de restriktioner som införts mot EFTA-parterna.

Motsvarigheten till EEC-avtalets artikel 21 st. c. finns i EFTA-avtalets artikel 18 st. d., som har följande lydelse:

"1. Ingen bestämmelse i denna konvention skall hindra en medlemsstat att vidtaga åtgärder, vilka den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen, där sådana åtgärder ...

d) vidtages i krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna.”

EFTA-bestämmelsen förefaller således bekräfta att skyddsåtgärder inte kan tillgripas i en normal situation. Kommissionens tolkning av frihandelsavtalets säkerhetsbestämmelse vinner härigenom ytterligare stöd.

Den andra frågan, som egentligen faller utanför ramen för denna artikel men likafullt har ett tillräckligt intresse för att behandlas här, gäller EFTA:s bedömning av de svenska skorestriktionerna.

Sverige anmälde officiellt begränsningarna till EFTA vid organisationens rådsmöte den 30 oktober 1975. Härvid åberopades artikel 18 i EFTA-avtalet, *men en helt annan passus i skyddsklausulen än den som åberopats i EEC-avtalet*: nämligen 18: 1 st. b. som medger skyddsåtgärder som

”avse handel med vapen, ammunition eller krigsmateriel eller avse sådan forskning, utveckling eller tillverkning som är oundgänglig för försvarsändamål, under förutsättning att åtgärderna icke inbegripa tillämpning av importtullar eller kvantitativ begränsning av importen, utom då sådan begränsning är tillåten enligt artikel 12 eller medgives genom beslut av rådet”.

Skälet till att Sverige hänvisat till olika passusar i de båda avtalen är de skilda formuleringarna i säkerhetsbestämmelsen. EFTA-avtalet förutsätter en akut krissituation för tillämpning av st. d., EEC-avtalet medger inte tillämpning av motsvarigheten till EFTA:s artikel 18: 1 st. b.

EFTA:s artikel 18 har tidigare inte åberopats i samarbetet mellan länderna.¹⁶ I de svenska förarbetena¹⁷ till riksdagens behandling av EFTA-konventionen angavs beträffande artikel 18: ”Undantaget gäller icke enbart militära ändamål utan även andra som oundgängliga bedömda försvarsändamål. Åtgärderna får emellertid icke avse tillämpning av importtullar och icke heller, utan särskilt bemyndigande, importrestriktioner. I den mån skyddsåtgärderna för här avsedda ändamål visar sig nödvändiga torde därför främst statliga subventioner komma ifråga.”¹⁸

Det framgår således av förarbetena till EFTA-avtalets behandling i den svenska riksdagen, att departementschefen då ansåg att importrestriktioner krävde särskilt bemyndigande.

De svenska skyddsåtgärderna har inte heller mött förståelse inom EFTA trots att denna organisation innehåller ett flertal neutrala

¹⁶ Se SOU 1975: 57 s. 69 och AiH 1976: 3 s. 10.

¹⁷ Prop. 1960: 25

¹⁸ Prop. 1960: 25 s. 51 f.

länder. Efter bedömning av åtgärderna har samtliga stater vädjat till Sverige om återtagande av restriktionerna.¹⁹ De svenska delegaterna stod emellertid fast och hävdade enligt Aktuellt i Handelspolitiken:²⁰

”att spridningsrisken var liten eftersom vi åberopat säkerhetspolitiska skäl. Inget land i Europa hade så låg självförsörjningsgrad vad gäller skor som Sverige. ... I en internationell kris eller avspärrning av viss längd måste ett neutralt land självt kunna förse sin befolkning med livsnödvändiga varor, såsom mat, bränsle, kläder och skor.”

Oenigheten kvarstår efter EFTA-behandlingen mellan Sverige och övriga medlemsstater och frågan går nu vidare till EFTA:s ministerråd. Kvarstår de svenska åtgärderna kan motåtgärder eventuellt komma att aktualiseras.

Efter denna utvidgning till EFTA-situationen kan det sammanfattningsvis sägas rörande EEC-avtalet, att en språklig granskning inte ger ett entydigt besked om hur artikel 21 skall tolkas. Ser man däremot bestämmelsen mot bakgrund av internationella förebilder — och då främst GATT-avtalet — råder det inget tvivel om bestämmelsens begränsade användningsområde och att den restriktiva gemenskapstolkningen har fog för sig.

Till det anförda kan tilläggas, att det inte i anslutning till riksdagens ratificering av frihandelsavtalet gjorts någon tolkning av artikel 21, som skulle kunna ge ett stöd för de tillgripna åtgärderna. I propositionen till frihandelsavtalet anför, att man är ”övertygad om att parterna inte kommer att vidta skyddsåtgärder utan mycket starka skäl. Samarbetet måste i detta hänseende — liksom på så många andra områden i detta omfattande avtal — bygga på ömsesidigt förtroende.”²¹

b) Konsultationskravet

Av förarbetena framgår vidare, att Sverige på olika sätt försökt medverka till klart och entydigt formulerade skyddsklausuler och framför allt att överläggningar alltid skulle inledas mellan parterna innan skyddsåtgärder vidtogs. Detta har också blivit avtalets huvudregel enligt propositionen: ”Endast under ”exceptionella förhållanden” kan en part frånga kravet om förhandsöverläggningar ...”²²

Som framgår av proposition 1975/76: 57,²³ var det aldrig Sveri-

¹⁹ EFTA-bulletinen 1976/2 s. 22.

²⁰ AiH 1976: 3 s. 9.

^{21—22} Prop. 1972: 135, ”Angående avtal med den europeiska ekonomiska gemenskapen m m.” Citaten är från s. 52.

²³ Prop. 1975/76: 57 s. 16.

ges avsikt att konsultera gemenskapen inför genomförandet av skorestriktionerna. Departementschefen anförde: "I enlighet med Sveriges avtal med EFTA och EG kommer regeringen snarast att underrätta dessa organisationer om den förestående åtgärden." Varken denna formulering eller den korta tidsrymd, som återstod tills beslutet trädde i kraft, medgav konsultationer.

Avtalet med EEC kräver inte konsultationer innan skyddsåtgärder grundade på artikel 21 tillgripes. Skälet härför kan, som tidigare framgått, förmodas vara, att bestämmelsen tar sikte på varor med rent militär karaktär eller att en krigs- och spänningssituation inte medger konsultationer mellan parterna. Ingetdera fallet var dock aktuellt i samband med skorestriktionerna. Det hade därför varit mer i överensstämmelse med avtalets anda och den svenska tolkningen om Sverige initierat konsultationer.

Nu sammanträdde visserligen den blandade kommittén två dagar innan de svenska restriktionerna genomfördes. Sammanträdet skedde på kommissionens initiativ och det var aldrig fråga om konsultationer utan blott om information från den svenska sidan.

c) Skor och neutralitetspolitik

Gemenskapen har, utan att direkt ta ställning till den svenska neutralitetspolitiken och dess behov, konstaterat att:

"the measures envisaged by Sweden constituted a quantitative restriction to trade, thereby violating the EEC-Sweden Agreement, and that it would act accordingly."²⁴

I olika massmediauttalanden har det emellertid tydligt framgått, att enskilda EG-funktionärer ställer sig skeptiska till att skoproduktion över huvud taget kan betraktas som ett svenskt säkerhetsintresse. Skulle definitionen av vad som är väsentliga säkerhetsintressen drivas så långt måste man fråga sig om det finns någon produktion som inte faller under definitionen. Det kan tillfogas, att övriga neutrala EFTA-stater protesterat mot den svenska bedömningen.

En tillbakablick på den svenska neutralitetspolitiken ger följande:

Den 28 juli 1962 anförde dåvarande svenske handelsministern inför EEC:s råd, att någon tvekan inte får råda om den svenska neutralitetspolitiken och dess fullföljande. "Den första punkten som berör neutraliteten gäller handelspolitiken gentemot tredje länder. ... Det andra neutralitetsförbehållet gäller frågan hur tillgången på vissa i krigstid livsviktiga förnödenheter skall kunna säkerställas. Redan Romfördraget innehåller särskilda bestämmelser beträffande

²⁴ Kommissionens "Ninth General Report" (1975) s. 252.

krigsmateriel. Förutom krigsmateriel finns det emellertid vissa varuslag, exempelvis läkemedel och vitala livsmedel, som måste säkras, delvis genom att vidmakthålla en inhemsk jordbruksproduktion.”²⁵

I den promemoria från handelsdepartementet ur vilken ovanstående citat hämtats — Sverige och EEC (1968) — utvecklas resonemanget. Vid sidan av jordbruksprodukter anses energiprodukter (olja), varor med nära anknytning till krigsmaterielindustrin, varor i anslutning till jordbruksregleringsområdet och läkemedel omfattas av den svenska beredskapspolitiken.

Det förefaller således klart, att skor inte inrymdes bland de produkter som 1962 och 1968 omfattades av den svenska försörjningsberedskapen i fredstid. Härefter har emellertid en utveckling skett. Från 1971 har den s. k. ”Försörjningsberedskapsutredningen” arbetat. 1972 presenterades ett delbetänkande rörande skor.²⁶

I den på utredningsbetänkandet grundade propositionen angav departementschefen, att importrestriktioner är ett dåligt instrument för att trygga försörjningsberedskapen.²⁷ Risken att åtgärderna kan skapa problem från en handelspolitisk synpunkt kommenterar departementschefen:

”Samtliga åtgärder som jag här föreslagit är enbart motiverade av hänsyn till rikets försvarsberedskap. Några andra skäl för åtgärdernas angelägenhet har ej beaktats. Försörjningen med kläder och skor är en strategisk länk i försörjningsberedskapen. Denna beredskap är i sin tur ett led i våra samlade försvarsansträngningar, som inriktas på att ge trovärdighet åt vårt säkerhetspolitiska mål, alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. Med hänsyn härtill torde inga hinder föreligga på grund av internationella bindningar.”²⁸

Propositionen behandlades den 20 oktober 1972 av regeringen. 14 dagar senare presenterade samma handelsminister förslag till samarbetsavtal med EEC. I anslutning till förhandlingen om eller ratificeringen av frihandelsavtalet har man inte på något sätt berört de krav som den svenska neutralitetspolitiken ställer på den svenska beredskapen och de återverkningar denna beredskap kan få på frihandelssamarbetet. För motparten, som tagit del av 1962 och 1968 års uppfattning, måste därför tillkännagivandet om vad den svenska försörjningsberedskapen numera omfattar ha tett sig överraskande.

Försörjningsberedskapsutredningen har under 1975 framlagt sitt slutbetänkande.²⁹ I detta fastslår utredningen än en gång ”att im-

²⁵ Sverige och EEC, utg. av handelsdep. 1968. Citaten är från s. 22 ff.

²⁶ Ds H 1972: 3, Kläder och skor — försörjningen i kristid.

²⁷ Prop. 1972: 127 s. 41 f.

²⁸ Prop. 1972: 127 s. 51.

²⁹ Varuförsörjning i kristid, SOU 1975: 57.

portåtgärder vid gränsen i största möjliga utsträckning bör undvikas. Om produktionsbevarande åtgärder erfordras av försörjningsberedskapsskäl torde i första hand andra åtgärder böra övervägas som syftar till att förstärka industrins konkurrenskraft. Först om sådana åtgärder inte visar sig möjliga eller inte väntas ge önskad effekt får lösningar sökas som innebär åtgärder vid gränsen, även om de primärt strider mot gällande internationella bindningar.”³⁰

Det torde sammanfattningsvis kunna hävdas

1. att de svenska åtgärderna inte grundar sig på en sedan länge konsekvent tillämpad neutralitetspolitik utan snarare är en följd av en utveckling under 70-talet.
2. att Sveriges samarbetsparter varit omedvetna om att Sverige anser att skor utgör en del av den svenska försörjningsberedskapen.
3. att Sverige var medvetet om eller hade goda grunder att misstänka, att restriktionerna av övriga parter skulle uppfattas som överträdelser av frihandelssamarbetet.

d) Gemenskapens reaktion

Gemenskapen begärde vid sammanträde med den blandade kommittén³¹ att de svenska åtgärderna skulle uppskjutas.

”The Community Delegation added that if however the measures were put into force on the proposed date the Community would be obliged to consider that Sweden was in violation of the Agreement and would draw all the necessary conclusions.”³²

Att Sverige anses bryta mot frihandelsavtalet medför, att gemenskapen öppnat möjlighet att tillgripa åtgärder med stöd av den allmänna skyddsbestämmelsen i artikel 22. Denna möjlighet har hittills inte utnyttjats, men ligger ständigt i farans riktning. Den första reaktionen från gemenskapen var införandet av begränsningar för den svenska pappersexporten: Den 11 november 1975 tullbelades de kontingenter svensk pappersexport som översteg de kvantitativa ramarna för 1975 enligt den oreducerade tredjelandstullen.³³ Därefter har rådet beslutat frysa 1976 års tillväxt av pappersplafonderna.³⁴ Sverige drabbas på denna punkt förmodligen hårdare än

³⁰ SOU 1975: 57 s. 73.

³¹ Blandade kommitténs sammanträde i november 1975.

³² Bulletin (månatlig informationsskrift från kommissionen) nr 1975: 11 s. 54.

³³ JO 75 L 293/13.

³⁴ JO 76 L 16/25 (EEC-produkter) och JO 76 L 16/37 (CECA-produkter). I detta sammanhang skall kommissionen övervaka andra produkter ”with a view to the possible establishment of other ceilings should the increase in import of these products be such as to give rise to disturbances on the Community Market. Se Bulletin 1976: 1 s. 26.

övriga EFTA-stater — förutsättningen härför är att den svenska exporten verkligen når taken — och beslutet kan därför trots att det sker inom ramen för avtalet ses som en direkt reaktion från gemenskaps-sidan mot de svenska skorestriktionerna.

Gemenskapen har tagit ställning till andra importbegränsningar från EFTA-staterna än de svenska: *Finland* införde till följd av betalningsbalanssvårigheter restriktioner för valutautförseln vid importaffärer. Åtgärderna är begränsade i tiden och har inte föranlett någon motåtgärd från kommissionen.³⁵ I december 1975 införde *Österrike* minimipris på importerade "tights" (strumpbyxor), vilket bl. a. drabbade gemenskapsexporten. Restriktionerna tillkom med stöd av frihandelsavtalets artikel 26, men först efter konsultationer enligt artikel 27. Under överläggningarna ifrågasatte EEC behovet av de österrikiska restriktionerna och när överenskommelse inte kunde nås vidtog gemenskapen repressalieåtgärder enligt samma mönster som gentemot Sverige.³⁶ För svenskt vidkommande är frågan om gemenskapens åtgärder kommer att inskränka sig till de nu företagna eller om en snöboll satts i rullning. Den 24 februari 1976 meddelade kommissionen tillstånd för Irland att tillämpa en 18,5 % tull på skor från Sverige.³⁷ Detta beslut, som grundar sig på artikel 26, hade föregåtts av konsultationer mellan parterna i överensstämmelse med artikel 27. Beslutet kan dock inte ses som en åtgärd riktad speciellt mot svensk export. Samma begränsningar gäller för övriga EFTA-stater och även medlemsstaterna inom gemenskapen.³⁸

De irländska skorestriktionerna torde inte ha någon större betydelse för svenskt vidkommande. Tendensen är emellertid oroande. Motståndet mot kvantitativa restriktioner, tullhöjningar och andra konstruerade importrestriktioner i handeln mellan industrialiserade länder förefaller att ha avtagit under de senaste månaderna. Det vore säkert fel att påstå, att denna attitydförändring i strid med de pågående underhandlingarna inom ramen för GATT-avtalet är en följd av de svenska skorestriktionerna. Inte heller har de amerikanska åtgärderna för att minska stålimporten från bl. a. Sverige dikterats av de svenska restriktionerna. För Sverige är det likväl besvärande och i strid med svensk tradition på området, att vi skall ligga i spetsen för denna utveckling. Våra möjligheter att angripa

³⁵ Ninth General Report (från kommissionen) s. 252.

³⁶ Bulletin 1975: 12 s. 74 och JO 75 L 320/15.

³⁷ JO 76 L 58/13.

³⁸ Se kommissionens förslag till beslut, COM (76) 17 final, Brussels, 21.1.1976.

restriktiva åtgärder, som planeras i andra länder och som har betydligt större betydelse än de irländska skorestriktionerna, har minskat till följd av vårt eget agerande. Tungt vägande skäl talar därför för att Sverige borde ha valt andra och mindre utmanande vägar i målsättningen att värna om den svenska skoindustrin.

4. Frihandelns konkurrensbegränsningsregler

Frihandelsavtalets konkurrensbegränsningsregler ger — direkt eller indirekt — materiella föreskrifter för enskilda företag. Artikel 23 stadgar:

- ”1. Följande förfaranden är oförenliga med detta avtals störningsfria tillämpning i den mån de är ägnade att påverka handeln mellan Sverige och Gemenskapen:”
 - a. konkurrensbegränsande överenskommelser
 - b. missbruk av dominerande ställning
 - c. konkurrensförvanskande offentliga stödåtgärder.
- ”2. Om en avtalsslutande part anser att ett visst förfarande är oförenligt med denna artikel, kan parten vidtaga lämpliga åtgärder på de villkor och enligt det förfarande som anges i artikel 27.”

För svenskt vidkommande ger den gångna perioden mycket mager vägledning om den närmare innebörden av artikel 23. Bestämmelsen har inte aktualiserats i praktiken och en diskuterad underkommitté till den blandade kommittén för konkurrensbegränsningsfrågor har inte blivit tillsatt. Frågan är därför om det finns anledning att ha större uppmärksamhet riktad mot denna bestämmelse än motsvarande bestämmelse i EFTA-avtalet.³⁹ EFTA:s konkurrensbegränsningsregler har blott tillämpats vid en handfull tillfällen under de 15 år regeln varit i kraft och kan egentligen inte anses ha påverkat situationen för avtalsparterna eller de enskilda rättssubjekten i EFTA-staterna.

För en aktivare tillämpning av EEC-avtalets regler talar den allmänt hårdare internationella övervakning av företagens konkurrensbegränsande verksamhet som tillkommit på det internationella planet. Den anknytning artikel 23 har till Romfördragets konkurrensbegränsningsbestämmelser verkar i samma riktning.

Artikel 23 i Sverige

Sverige har inte direkt åberopat artikel 23. Det är emellertid känt, att svenska myndigheter noga följer kommissionens beslut i enskilda

³⁹ EFTA-avtalets artikel 15, se *Szokolóczy-Syllaba, A., EFTA: Restrictive Business Practices* (Bern 1973).

konkurrensbegränsningsärenden för att härigenom utröna i vilken utsträckning dessa kan komma att få återverkningar på den svenska marknaden. Exportkarteller i EEC, som inte påverkar samhandeln mellan medlemsstaterna, faller normalt inte under förbudet i artikel 85: 1. Dessa fritagna konkurrensbegränsningar kan komma att få sina effekter i Sverige. Kan det konstateras att en effekt — d. v. s. en skadlig verkan av samarbetet — uppstår på den svenska marknaden och saknar härvid de svenska myndigheterna en personlig jurisdiktion över företagen förefaller det naturligt att hänskjuta ärendet för bedömning i den blandade kommittén enligt det förfarande som artikel 27: 3 i frihandelsavtalet stadgar:

”a. I fråga om artikel 23 kan vardera avtalsslutande parten vända sig till den blandade kommittén om den anser att ett visst förfarande är oförenligt med detta avtals störningsfria tillämpning enligt artikel 23 punkt 1.

De avtalsslutande parterna skall lämna den blandade kommittén de upplysningar och det bistånd som erfordras för att utreda fallet och för att i förekommande fall bringa det påtalade förfarandet att upphöra.”

Kan parterna inte nå en lösning i den blandade kommittén äger den förfördelade parten tillgripa skyddsåtgärder för att framtvinga en ändring.⁴⁰

Det finns emellertid grundad anledning att förmoda att vägen över proceduren i frihandelsavtalet betraktas som en nödlösning av svenska myndigheter. När handlingar, som kan härledas till gemenskapsföretag, får skadliga effekter på den svenska marknaden kommer myndigheterna i första hand att ingripa med stöd av den svenska konkurrensbegränsningslagstiftningen.⁴¹ Det är först i de fall man inte kan nå det utländska rättssubjektet som frihandelsavtalets regelsystem kommer att få en självständig betydelse.

Som bl. a. framgår av den svenska propositionen om frihandelsavtalet är svenska myndigheters intresse av att ge frihandelsavtalets

⁴⁰ Det är fortfarande tveksamt i vilken utsträckning EG-myndigheterna är kompetenta att beivra en konkurrensbegränsning, som inte får sina effekter på samhandeln i gemenskapen. Se *Danielius, H.*, SvJT 1973 s. 104. Däremot har EEC i förordningsform reglerat det interna förfarandet när motparten handlat i strid med artikel 23. Förordn. 2839/72, JO 72 L 300/186.

Motsvarande problem kan uppstå i Sverige. Se Lidgard, not 8, s. 26. Samma gäller Schweiz. Se *Homburger, E.*, Zur internationalkartellrechtlichen Situation der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung des Freihandelsvertrages mit der EWG. Schweizerische Juristen-Zeitung 1972 s. 342. Österrike har däremot i anslutning till frihandelsavtalet genomfört lagstiftning, som möjliggör för landet att uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser. Se *Koppensteiner, H.-G.*, Österreichisches und Europäisches Kartellrecht. Juristische Blätter 1973 s. 403.

⁴¹ Se Näringsfrihetsombudsmannens agerande i Bayer-Kerr-målen, anhängiggjorda hos Marknadsdomstolen genom skrivelse av den 27.5.1975, Dnr 170/75.

rättsnormer omedelbar tillämplighet i den nationella rättsordningen svalt. Frågan kvarstår hur svenska domstolar kommer att ställa sig vid en civilrättslig bedömning av frihandelsavtalet. I ett varumärkesmål i Skåne aktualiserades frågan om inte frihandelsavtalet kunde anses äga direkt tillämplighet i Sverige.⁴² Tyvärr — från en principiell utgångspunkt — förliktes parterna innan domstolen fått möjlighet att ta ställning. Det är inte alldeles uteslutet, att en domstolsbedömning skulle leda till ett annat resultat än det departementschefen signalerar i frihandelsavtalspropositionen. Frågan berörs vidare i det följande.

Artikel 23 i EEC

Inte heller från kommissionens sida har någon märkbar aktivitet noterats i anslutning till artikel 23 i avtalet med Sverige. Kommissionen granskar fortlöpande svenska företags agerande på gemenskapsmarknaden, men liksom i Sverige föredrar gemenskapen att tillämpa det interna regelsystemet framför artikel 23.

Under de senaste fem åren har en omfattande praxis rörande bedömningen av tredje lands företags konkurrensbegränsande handlingar med effekter på EG-marknaden utvecklats.⁴³ I begränsad utsträckning har kommissionens beslut kommit att beröra svenska intressen: SKF:s franska dotterbolag granskades i anledning av konkurrensbegränsande överenskommelser med japanska kullagerproducenter.⁴⁴ Gränges berördes av ett beslut, som riktades till världens ledande aluminiumproducenter.⁴⁵ Vidare har svenska intressen tangerats i samband med kommissionens undersökningar i läkemedelsindustrin, kabelindustrin och kättingindustrin. Trä- och massafabrikanters verksamhetsvillkor kontrolleras fortlöpande. Vid samtliga dessa förfaranden har Romfördragets bestämmelser tillämpats. Tillämpning av frihandelsavtalet har aldrig varit aktuellt.

Det ingrepp mot ett enskilt företag med anknytning till en EFTA-

⁴² AB Kemiska Byggnadsprodukter mot Hans Hauenschild Kommanditgesellschaft, Hovrätten över Skåne och Blekinge.

⁴³ Litteratur om den "extra-territoriella tillämpningen" av Romfördragets konkurrensbegränsningsbestämmelser börjar bli tämligen omfattande. Se t. ex. Kovar, R., L'application du droit communautaire de la concurrence aux entreprises établies à l'extérieur de la communauté, *Journal de droit international* 1975 s. 675 ff, Koppensteiner, HG., International enterprises under the Antitrust Law of the European Economic Community, *Journal of World Trade Law* 1975 s. 287 ff. Stenberg, H., EEC:s konkurrensbegränsningsrätt och Sverige, NIR 1973 s. 172 ger en kortfattad resumé på svenska över problemställningen.

⁴⁴ Jo 74 L 343/19.

⁴⁵ Jo 75 L 228/3.

stat som hittills rönt störst uppmärksamhet är Hoffmann-La Roche-ärendet:

Flera av världens största läkemedelsproducenter har sitt säte i Schweiz — däribland storkoncernen Hoffmann-La Roche. Hoffmann innehar en ledande ställning på världsmarknaden för lugnande medel och vitaminpreparat vilket är en anledning till att kommissionen uppmärksammat företagets prispolitik.

Det faktum att Hoffmann är etablerat i Schweiz har medfört begränsningar i kommissionens undersökningsbefogenheter. Bestämmelser om upplysningsplikt och "husundersökningar" i förordning 17/62 gäller endast i EG:s medlemsstater och därför har endast de upplysningar Hoffmann frivilligt lämnat kunnat inregistreras på kommissionens konkurrensdirektorat i Bryssel.

En f. d. ledande funktionär i företaget bistod kommissionen med information om Hoffmanns agerande. När uppgiftslämnaren befann sig på tillfälligt besök i Schweiz greps han av polisen. Schweiziska myndigheter hävdade, att lämnandet av information till kommissionen om förhållandena i ett schweiziskt företag var liktydigt med industrispionage, vilket faller under schweizisk strafflagstiftning. Först sedan kommissionen ställt borgen och på andra sätt bistått sin informatör kunde denne släppas.⁴⁶

Den 5 juni 1975 behandlade den blandade kommittén i frihandelsavtalet mellan EEC och Schweiz Hoffmann-ärendet enligt den ordning som frihandelsavtalet föreskriver. Diskussionen ledde dock inte till något konkret resultat.

Hoffmann-ärendet har vid upprepade tillfällen berörts genom enkla frågor i EG:s församling.⁴⁷ Av kommissionens svar framgår, att det ännu inte är klart om ärendet skall behandlas enligt Romfördraget eller frihandelsavtalet.⁴⁸ Kommissionen har i anslutning till dessa frågor haft anledning att precisera sin inställning till frihandelsavtalets konkurrensbegränsningsregler.⁴⁹

"It is true that article 23(1) of the EEC-Switzerland Agreement must be applied by each party on the basis of its own law. When the Agreement was signed on 22 July 1972 the Community declared that in the context of the autonomous implementation of Article 23 of the Agreement which is incumbent on the Contracting Parties, it will assess any practices contrary to that Article on the basis of criteria arising from the application of the rules of Articles 85, 86, 90/92 of the Treaty establishing the European Economic Community."

⁴⁶ Någon utförlig officiell redovisning av Hoffmann-ärendet finns inte. Det faktum att kommissionen ställt borgen framgår av JO 75 C 209/14.

⁴⁷ Se JO 75 C 19/23, 86/50, 161/50 och 209/14.

⁴⁸ Se JO 75 C 209/15 p. 5.

⁴⁹ Se JO 75 C 209/15 p. 3.

Aktivare övervakning i framtiden?

Hittills är tillämpningen av frihandelsavtalets konkurrensbegränsningsregler undantag i den europeiska konkurrenspolitiken. I Sverige har det klart angivits att bestämmelsen är en folkrättslig förpliktelse, som binder Sverige som stat och gemenskapen som organisation.⁵⁰ Det ligger nära till hands att tolka kommissionens ovan citerade yttrande i Hoffmann-ärendet i samma riktning.

Som kommer att framgå av det följande avsnittet finns det fog för ett påstående att frihandelsavtalet införlivats såväl i den svenska rättsordningen som i den interna gemenskapsrätten. Det innebär att man ställs inför frågan om även artikel 23 kan anses utgöra en bestämmelse som grundar rättigheter och förpliktelser för enskilda.

Isolerad förefaller bestämmelsen alltför kategorisk för att kunna tillämpas i det praktiska livet. Den förbjuder alla former av konkurrensbegränsande överenskommelser och ger inte utrymme för undantag för sådana överenskommelser, som kan anses oskadliga eller som t. o. m. har positiva effekter. Inte heller har artikel 23 inrättat en administrativ ordning för en fortlöpande kontroll av bestämmelsens efterlevnad. Det är först när bestämmelsen knyts samman med förebilden i Romfördraget som artikel 23 kan anses få ett klart och entydigt innehåll.

Gemenskapen har för sin del avgivit en tolkningsförklaring i anslutning till artikel 23 som i vart fall binder EEC.⁵¹ Förklaringen innebär, som framgått av det engelska citatet, att gemenskapen tolkar artikel 23 mot bakgrund av utvecklingen i EEC på konkurrensbegränsningsområdet. Huruvida tolkningsförklaringen kan anses binda Sverige är mer osäkert. Det kan möjligtvis hävdas, att den svenska tystnaden i anslutning till gemenskapens förklaring skall tolkas som att Sverige inte hade någon annan mening än gemenskapen.⁵² Österrike markerade i samband med sina förhandlingar att man inte ansåg sig bunden av tolkningsförklaringen.⁵³ Något motsvarande förbehåll gjordes aldrig från svensk sida.

Frågan om artikel 23 kan anses ha en klar och entydig utformning hänger samman med kopplingen till tolkningsförklaringen. För EEC finns denna koppling, men om det skall anses vara fallet i Sverige är en öppen fråga. Det är inte uteslutet att man kan komma att nå

⁵⁰ Prop. 1972: 135 s. 55.

⁵¹ Tolkingsförklaringen återges i anslutning till avtalstexten, dock utanför avtalet. Se prop. 1972: 135 s. 195.

⁵² Se Lidgard, not 8, s. 22 f.

⁵³ Beträffande situationen i Österrike, se *Öhlinger, T.*, *Rechtsfragen des Freihandelsabkommens zwischen Österreich und der EWG*. Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht 1974 s. 659.

olika lösningar i Sverige i olika situationer:

Uppkommer frågeställningen i en *civilrättslig tvist inför allmän domstol* har denna att ta ställning till om artikel 23 är tillräckligt klar för att kunna grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda.

Normalt har tillämpningen av konkurrensbegränsningsreglerna i Sverige en *offentligrättslig karaktär* där NO och Marknadsdomstolen fyller centrala funktioner.⁵⁴ Det har hittills inte funnits några tecken på att myndigheterna skulle vara intresserade av att direkt använda sig av frihandelsavtalets bestämmelser i sin myndighetsutövning. Departementschefen har i propositionen avvisat ett sådant förfarande. I stället kommer de nationella kartellmyndigheterna att tillämpa den "interna" lagstiftningen när konkurrensbegränsande handlingar får en skadlig verkan. Först när den nationella lagstiftningen inte räcker till kan ett utnyttjande av frihandelsavtalets bestämmelser komma att aktualiseras.

Det är dock inte uteslutet att den offentligrättsliga inställningen kan komma att förändras. I Hoffmann-La-Roche-ärendet har kommissionen ännu inte tagit ställning till valet mellan artikel 23 och Romfördragets bestämmelser. I kommissionens nyligen avkunnade beslut i SABA-ärendet⁵⁵ finns en än intressantare utvecklingstendens. I sitt beslut har kommissionen framtvingat undanröjandet av marknadsuppdelande klausuler i SABA:s överenskommelser med återförsäljare i de olika medlemsstaterna. Förändringarna gäller som vanligt bara förhållandena i medlemsstaterna och kommissionen berör inte SABA:s konkurrensbegränsande handlingar på främmande marknader. I anslutning till denna begränsning görs emellertid följande utomordentligt viktiga tillägg:

"However, SABA has given the Commission an undertaking to lift these prohibitions once the relevant products are no longer subject to customs duties in trade between the Community and EFTA countries, which will be the case from 1 July (1977) onwards."⁵⁶

Det är första gången kommissionen i ett enskilt beslut låter ana att frihandelssamarbetet kan komma att förändras på ett påtagligt sätt efter övergångstidens slut. I det aktuella ärendet rör det sig om en frivillig eftergift från det berörda företags sida. Tendensen är dock tydlig: Det är rimligt, att så snart varorna kan cirkulera fritt i frihandelsområdet skall myndigheterna kunna uppställa krav på att

⁵⁴ Att det kan finnas anledning att särskilja det civil- och offentligrättsliga förfarandet har bl. a. förbigått *Brechthold, R.*, Zur Bedeutung der Wettbewerbsregeln in den Assoziierungsabkommen der EWG mit Drittstaaten. *Recht der Internationalen Wirtschaft/AWD* 1975 s. 469 ff, här s. 470 p. 4.

⁵⁵ Kommissionens beslut i SABA-ärendet: JO 76 L 28/19.

⁵⁶ SABA; JO 76 L 28/22.

likartade konkurrensregler tillämpas i hela området. Eljest vore risken stor för att företagen genom inbördes avtal skulle försöka eliminera en del av de fördelar som frihandelsavtalsparterna eftersträvat genom borttagandet av tullar och andra handelshinder.⁵⁷

Ett utökat konkurrensbegränsningssamarbete kan dock svårigen åstadkommas på nuvarande premisser — någon form av utveckling av den institutionella samverkan förefaller nödvändig. Sverige förklarade sig i samband med de ursprungliga förhandlingarna villigt till omfattande eftergifter för att uppnå en enhetlig politik.⁵⁸ Av fruktan för inskränkningar i sin beslutsautonomi var EEC inte berett att tillmötesgå de svenska önskemålen. På denna punkt krävs nu en förändrad attityd från EEC:s sida. En framgångsrik konkurrensbegränsningspolitik förutsätter ett institutionaliserat samarbete, som ger EFTA-staterna en möjlighet att påverka utvecklingen och delta i beslutsprocessen. Det är ingen orimlig begäran att kommissionen, i samband med att tullavtrappningen för huvuddelen av varorna genomförts, ånyo överväger de svenska förslagen. Ett kommissionsinitiativ på denna punkt skulle öppna möjligheter för en enhetlig konkurrenspolitik i nästan hela Europa. Idag är medlemsstaterna och övriga västeuropeiska stater utom Spanien direkt eller indirekt knutna till Romfördragets konkurrensbegränsningsbestämmelser. Det finns alla skäl att väl ta vara på denna internationella samordningsmöjlighet, som alla tidigare internationella konferenser misslyckats med att tillskapa.

Gör gemenskapen däremot inga eftergifter mot EFTA-staterna är det svårt att se hur samordningen skall kunna lösas. I en sådan situation förefaller det troligare, att länderna så långt möjligt kommer att tillämpa den nationella lagstiftningen extraterritoriellt kombinerat med konsultationssamarbetet inom ramen för frihandelsavtalets artikel 27 och det redan nu förefintliga OECD-samarbetet.⁵⁹ Tillämp-

⁵⁷ Se *Stenberg, H.*, EEC:s konkurrensbegränsningsrätt och Sverige, NIR 1973 s. 179 f. Generaldirektör Schlieder på EG-kommissionens konkurrensavdelning gav uttryck för önskemål om en enhetlig konkurrensbegränsningspolitik i frihandelszonen vid sitt anförande vid Industriförbundets och Uppsala Universitets seminarium i Sthlm den 12—14 april 1975. Brechthold, se ovan not 54, här s. 470, hävdar: "Dass die Kommission dennoch von unmittelbarer Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit der Wettbewerbsregeln ausgeht, zeigt eine (nicht veröffentlichte) Stellungnahme in einem Einzell: hat sie bei der Beurteilung von Exportverboten für ehemalige EFTA-Staaten darauf aufmerksam gemacht, dass, sobald die Assoziierungsabkommen voll wirksam würden und die Zollschränken vollkommen beseitigt seien, die Wettbewerbsregeln für das "gesamte vereinigte Zollgebiet" in Kraft träten. Eine Rechtsgrundlage für ein solches (späteres) Inkrafttreten wird angegeben und ist nicht ersichtlich."

⁵⁸ Sveriges memorandum till gemenskapen av den 6 september 1971. AiH 1971:5 s. 3.

⁵⁹ I Sverige pågår f. n. revision av den svenska konkurrensbegränsningslag-

ningen av den amerikanska antitrustlagstiftningen och konflikterna i bl. a. Hoffmann-La Roche-ärendet har visat på riskerna i en sådan utveckling.

5. Frihandelsavtalets förhållande till intern rätt

Frågan om frihandelsavtalets tillämplighet på det interna planet har berörts vid ett par tillfällen i det föregående. Problemställningen aktualiseras i både Sverige och gemenskapen och då givetvis i anslutning till inte bara artikel 23 utan jämväl till avtalets övriga 35 artiklar.

I det följande avsnittet skall denna fråga om frihandelsavtalets interna tillämplighet i mycket översiktliga drag beröras från tre utgångspunkter:

1. Hur införlivas den internationella normen i den interna rättsordningen?
2. Vilken effekt får en införlivad bestämmelse?
3. Vad händer vid konflikt mellan den införlivade bestämmelsen och en nationell rättsregel?

Införlivandet

En första förutsättning för att en internationell överenskommelse skall kunna tillämpas internt är att den införlivats i den nationella rättsordningen.

I EG äger den sekundära gemenskapsrätten i form av förordningar omedelbar tillämplighet i medlemsstaterna utan att någon form av nationell införlivandeakt erfordras. Bestämmelserna anses omedelbart tillämpliga i sin gemenskapsform.⁶⁰

stiftningen. En väsentlig sida av utredningsarbetet är att anpassa den svenska lagstiftningen till den internationella utvecklingen. Ett svenskt förslag bör rimligtvis vara så utformat, att hänsyn tas till folkrättsliga förpliktelser i EEC-avtalet. För att underlätta en nödvändig internationell samordning av beivrandet av konkurrensbegränsande handlingar finns det goda skäl att anpassa den svenska lagstiftningen till de förhållanden som råder i Europa. Lagen måste samtidigt vara så utformad, att, om det europeiska samarbetet uteblir, det är möjligt för svenska myndigheter att ingripa mot alla former av konkurrensbegränsningar som får skadliga effekter på den svenska marknaden. Ingreppen skall i samma utsträckning kunna riktas mot svenska företag som mot utländska företag. Med hänvisning till den aktiva "extra-territoriella" tillämpning som utnyttjas i USA och EG finns det ingen anledning till blygsamhet från svensk sida. Praktiken får dra gränserna. En effekt av att de små länderna bedriver en aktiv internationell konkurrensbegränsningspolitik blir att behovet av en internationell samordning blir mer påtagligt, vilket skulle gynna både samhälle och industri.

⁶⁰ Se Romfördragets art. 189.

I förhållande till "externa" överenskommelser, d. v. s. överenskommelser mellan å ena sidan EG, medlemsstaterna eller EG och medlemsstaterna och å andra sidan tredje land eller annan internationell sammanslutning, anläggs ett betraktelsesätt likartat det som gäller förhållandet mellan gemenskapsrätten och den nationella rätten i medlemsstaterna.⁶¹ Har väl den folkrättsliga bundenheten till det internationella avtalet uppstått utgör överenskommelsen en integrerande del av gemenskapsrätten. Utöver avtalsslutet krävs ingen statsrättslig akt för att åstadkomma denna integration. Redan av denna anledning utgör således frihandelsavtalet en integrerande del av gemenskapsrätten.⁶² Som en ytterligare bekräftelse på frihandelsavtalets tillämplighet kan tilläggas, att samtliga EFTA-avtal publicerats i Journal Officiell i förordningsform. Förordningar är, som framhållits, enligt artikel 189 omedelbart tillämpliga i medlemsstaterna.

I Sverige använder vi inte samma principer för införlivandet av internationella överenskommelser i den nationella rättsordningen som gemenskapen.⁶³ Under större delen av 1900-talet har det varit en allmänt hyllad uppfattning, att ett internationellt avtal måste införlivas genom en särskild statsrättslig akt. SOU 1974: 100, som behandlar "Internationella överenskommelser och svensk rätt", föreslår att denna princip skall gälla även i framtiden.⁶⁴ Införlivandet kan ske genom användning av inkorporations- eller transformationsmetoden.⁶⁵

Sveriges frihandelsavtal med EEC — liksom det med EFTA — har förutom den normala presentationen i Sveriges överenskommelser med främmande makter publicerats i Svensk Författningssamling.⁶⁶ *Genom publiceringen i SFS har frihandelsavtalet införlivats i den svenska rättsordningen* och avtalet kan därigenom i prin-

⁶¹ Se GD:s utslag i mål 12—24/72 International Fruit, Domsaml. 1972 s. 1219 ff och mål 9/73 C. Schlüter, Domsaml. 1973 s. 1135 ff.

⁶² Jfr *Hunnings, N.*, Antitrustrules in the EEC-EFTA Area, New Law Journal 1974 s. 641 och Öhlinger, se ovan not 53.

⁶³ *Danielius, H.*, Mänskliga rättigheter (Sthlm 1975), sammanfattar införlivandebeslutet i Sverige med rättsfallshänvisningar. Se s. 40 ff.

⁶⁴ SOU 1974: 100 s. 95. En anpassning av svensk praxis till nya europeiska strömningar borde enligt min uppfattning ha kunnat ske med större envishet än som är fallet i utredningen. Jfr *Lidgard H.H.*, Frihandelsavtalets konkurrensbegränsningsreglers förhållande till intern rätt. Stencil, Lunds Universitet 1975. Särskilt kritisk är *Nordström, K.*, Sverige nobbar Europarådet, Tandläkartidningen nr 17/1975 s. 964.

⁶⁵ SOU 1974: 100 s. 56.

⁶⁶ SFS 1972: 698. Kungl. Maj:ts Kungörelse om avtalet mellan Sverige och Europeiska Ekonomiska Gemenskapen. Utkom från trycket den 28.12.1972, d. v. s. innan frihandelsavtalet trätt i kraft. Kungörelsen har ändrats genom SFS 1973: 89, 741 och 1141, SFS 1974: 653 och 1002 samt SFS 1975: 377 och 1337. Att EFTA-avtalet anses införlivat i svensk rätt framgår av bilagorna till SOU 1974: 100.

cip åberopas av enskilda inför nationella domstolar.⁶⁷

Verkan av det införlivade avtalet

Att ett införlivande har ägt rum innebär inte omedelbart att rättigheter och skyldigheter kan grundas på alla de bestämmelser som ingår i avtalet. Det är först nödvändigt att avskilja programreglerna — som endast avser förhållandet mellan parterna — från normerna med ett materiellt innehåll. Endast de senare kan ha en "direkt effekt" i den nationella rättsordningen och åberopas av enskilda rättssubjekt.

Huruvida en gemenskapsrättslig bestämmelse eller en bestämmelse i ett "externt" avtal som gemenskapen anslutit sig till har en *direkt effekt i EG* skall enligt gemenskapsdomstolen (GD) bedömas mot bakgrund av den allmänna målsättningen i den överenskommelse i vilken den aktuella bestämmelsen ingår. Därutöver skall hänsyn tas till överenskommelsens uppbyggnad och ordalydelsen i bestämmelsen.⁶⁸ Beträffande ordalydelsen har GD fastslagit, att bestämmelsen skall vara klar och entydig och inte förutsätta efterkommande tillämpningslagstiftning för att vara operativ.

Flera av frihandelsavtalets bestämmelser överensstämmer i det närmaste ordagrant med motsvarande bestämmelser i Romfördraget: bestämmelser som av GD ansetts ha direkt effekt på gemenskapsplanet. Överensstämmelsen i formuleringarna talar för att jämväl de bestämmelser, som återfinns i frihandelsavtalet, skulle kunna ha en direkt effekt. Slutsatsen är dock inte självklar eftersom bedömningen är avhängig av hur GD ser på frihandelsavtalet i sin helhet. I de två målen rörande GATT-avtalet⁶⁹ fann GD att de i och för sig integrerade GATT-bestämmelserna inte var tillräckligt stringent utformade för att kunna grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda. Frihandelsavtalet ligger från en sådan utgångspunkt mitt emellan Romfördraget och GATT-avtalet. Ett svar på frågan om frihandelsavtalets bestämmelser kan ha en direkt effekt inom gemenskapen får därför anstå till dess GD direkt har tagit ställning till frihandelsavtalet eller ändrat sin uppfattning om GATT-avtalet.⁷⁰

⁶⁷ I Österrike har exakt samma införlivandeprocédur följts som i Sverige. Bedömningarna av frihandelsavtalets interna effekt blir därför densamma som här. Se Öhlinger, not 53, här s. 666. Det faktum att frihandelsavtalet införlivats i Sverige genom en intern statsrättslig akt förefaller att ha förbigått *Blok, P.*, Immaterialrättigheterna inden for EF, NIR 1975 s. 471.

⁶⁸ GD:s utslag i mål 26/62 Van Gend & Loos, Domsaml. 1963 s. 12. (eng. version): "To ascertain whether the provisions of an international treaty extend so far in their effects it is necessary to consider the spirit, the general scheme and the wording of those provisions."

⁶⁹ Se ovan not 61.

⁷⁰ Se *Waelbroeck, M.*, L'effet direct de l'accord relatif aux échanges commer-

I *Sverige* sätter vi som krav på en rättsregels direkta effekt, att den skall vara klar till sitt innehåll.⁷¹ I första hand har avvägningen om en direkt effekt föreligger eller inte betydelse för frågan om den internationella överenskommelsen skall införlivas i den svenska rättsordningen genom transformations- eller inkorporationsmetoden. När väl ett internationellt avtal inkorporerats blir definitionen av betydelse för de organ som skall tillämpa bestämmelsen. De får använda samma tillvägagångssätt som lagstiftaren för att skilja programregler från föreskrifter med direkt effekt.

Eftersom Romfördragets bestämmelser i stora delar utgjort förebild för frihandelsavtalet förefaller det rimligt, att svenska domstolar utnyttjar gemenskapspraxis vid en bedömning av frihandelsavtalets olika rättsreglers effekter. För en närmare analys av de enskilda klausulerna i frihandelsavtalet hänvisas till Waelbroecks genomgång av det schweiziska frihandelsavtalet.⁷²

Företrädesfrågan

I *gemenskapen* har frågan om eventuellt företräde för en internationell — d. v. s. såväl gemenskapsintern som extern — överenskommelse i konflikt med en intern rättsnorm endast aktualiserats i förhållandet mellan gemenskapsrätten och medlemsstaternas nationella rättsordning. GD har härvid starkt understrukt, att den "internationella" gemenskapsrätten skall ha företräde framför de nationella bestämmelserna. Detta företräde gäller Romfördraget,⁷³ men det avser också den sekundära EEC-rätten.⁷⁴

I *Sverige* uppstår inte konflikt mellan en internationell och en nationell rättsregel som kan medföra att den internationella normen skall äga företräde. En äkta rättskonflikt föreligger först när den internationella regeln införlivats i svensk rätt genom en nationell rättsakt. Den sålunda införlivade internationella normen anses inte inta en särställning i förhållande till övrig lagstiftning, vilket normalt medför att den senast tillkomna lagen skall tillämpas vid en konfliktsituation enligt principen "lex posterior derogat". Denna princip upprätthålls i vart fall vid konflikt mellan författningar av samma dignitet. Däremot anses författning av lägre dignitet i

ciaux, du 22 Juillet 1972, entre la Communauté Economique Européenne et la Confédération Suisse. Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, Band XXIX s. 113 ff.

⁷¹ SOU 1974: 100 s. 95.

⁷² Se i not 70 angivna opus, här s. 128.

⁷³ GD:s utslag i mål 6/64 Costa-ENEL, Domsaml. 1964 (eng.) s. 585 ff.

⁷⁴ GD:s utslag i mål 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Domsaml. 1970 s. 1125 ff, här s. 1135. Jfr GD:s utslag i mål 14/68 Walt Wilhelm, Domsaml. 1969 s. 1 ff.

vissa fall få vika för äldre författning.

Frihandelsavtalet har införlivats i svensk rätt genom en Kungl. Maj:ts kungörelse. Bestämmelser i frihandelsavtalet, som är klara till sitt innehåll, bör kunna grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda. Vid konflikt mellan frihandelsavtalet och annan svensk lagstiftning får frihandelsavtalet dock ofta vika med hänvisning till den lägre dignitet som tillkommer kungörelsen jämfört med andra typer av författningar. Att frihandelsavtalet viker i en konfliktsituation medför, att *skillnaden mellan en direkt tillämpning av frihandelsavtalets regler och en fördragskonform tolkning och tillämpning av svensk lag*, som ägt rum om frihandelsavtalet inte införlivats i den svenska rättsordningen, *inte blir överdrivet stor*.

6. Avtalets utvecklingsbarhet

Frihandelsavtalets artikel 32 lyder inledningsvis:

"1. När en avtalsslutande part anser att det ligger i båda de avtalsslutande parternas gemensamma intresse att utveckla de förbindelser som upprättats genom detta avtal genom att utsträcka dem till områden som icke omfattas av avtalet, skall parten tillstålla den andra avtalsslutande parten en motiverad begäran härom."

Några allvarliga initiativ för att utveckla frihandelssamarbetet till nya områden i överensstämmelse med de möjligheter artikel 32 erbjuder har inte tagits av parterna. Sverige har visserligen allt sedan den blandade kommitténs första sammanträde förklarat sig intresserat av att låta sådana frågor som t. ex. statlig upphandling, icke-tarifära handelshinder och miljövårdsproblem omfattas av avtalssamarbetet. Vissa initiativ har tagits på miljöområdet. Det förefaller emellertid som om gemenskapen i vart fall vill avvakta övergångsperiodens utgång innan någon utveckling av frihandelssamarbetet kan komma på tal. I den nionde generalrapporten konstaterar kommissionens ordförande i sitt där redovisade tal till parlamentet beträffande förhållandet till EFTA-länderna: "The Commission's task in 1976 in relation to the EFTA countries (other than Portugal) will be to continue administering the agreements between them and the Community ... In the present world economic situation it is above all essential to avoid recourse to safeguard measures on either side."⁷⁶ Dessa kortfattade synpunkter antyder inget aktuellt intresse hos gemenskapen av att utveckla samarbetet.

Vid sidan av frihandelsavtalet har vissa överenskommelser ingåtts

⁷⁶ Ninth General Report on the Activities of the European Communities s. XXVII.

beträffande vetenskapligt samarbete inom ramen för Cost.⁷⁶ Vidare har ett avtal om forskningssamarbete för konstruktion av elproducerande fusionsreaktorer ingåtts mellan Sverige och Euratom.⁷⁷ Detta samarbete innebär att Sverige på ett långtgående sätt inordnas i ett större internationellt utvecklingssamarbete. Vidare kan nämnas att Sverige i motsats till flera medlemsländer konsekvent anpassat den svenska kronan till valutasamarbetet inom gemenskapen. Detta valutapolitiska samarbete är långtgående och av stor betydelse.

Portugal är det land som först åberopat frihandelsavtalets utvecklingsklausul för att utvidga samarbetet med EEC. I första hand önskar Portugal tekniskt och finansiellt bistånd från gemenskapen, men landet eftersträvar även en utveckling av själva frihandelssamarbetet. Rådet beslöt den 10.10. 1975, att förhandlingar skulle inledas mellan parterna. Förhandlingarna skulle syfta till utveckling av det tekniska och industriella samarbetet. Därutöver skulle utvecklingen avse samarbete på arbetarskyddslagstiftningens och trygghetslagstiftningens områden samtidigt som allmänna förbättringar för handelsutbytet skulle tillskapas. Parterna har sammanträtt i förhandlingar i Bryssel den 13 februari och 15 mars 1976. Förhandlingarna har i första hand tagit sikte på ökade exportmöjligheter för portugisiska jordbruksvaror och portugisiska gästarbetares förhållanden i EG. Portugals krav på finansiellt bistånd, fullständig tullavveckling på industrivaruområdet samtidigt som ett skydd inrättas för viss känslig portugisisk industri har ännu inte behandlats.⁷⁸

En eventuell utveckling av det svenska frihandelsavtalet måste för svenskt vidkommande ske enligt samma procedur genom vilken frihandelsavtalet ratificerades. På gemenskapssidan begränsas utvecklingsmöjligheterna till de områden som gemenskapssamarbetet omfattar. Önskar parterna gå utanför denna ram måste utvecklingen ske i form av blandade avtal i vilka medlemsstaterna är avtalsparter.

Förutsättningarna för en utveckling knyts självfallet till att parterna framgent kan fullfölja de inbördes förpliktelserna i överensstämmelse med avtalets anda. Handelsrestriktioner som det svenska skobeslutet lär inte befordra ett gynnsamt bemötande av svenska krav på andra områden. Lika viktig för en utveckling av avtalssamarbetet är den interna situationen i gemenskapen, vilket även framgår av artikel 32. Efter Storbritanniens beslut att kvarstå i gemenskapssamarbetet har läget stabiliserats, dock inte så mycket att man kan våga sig på några mer långsiktiga förutsägelser.

⁷⁶ Samarbete om teknisk utveckling och tillämpad forskning.

⁷⁷ Se prop. 1975/76: 86.

⁷⁸ Se EF-information/euroforum/nr 6 1976 s. 152.