

5 Europeiska Unionen

5.1 EU:s framväxt och organisation

5.1.1 Vad är Europa?

Europa är en liten världsdel till ytan men folkrik (ca 800 milj 1995). Europa består av 31 stater exklusive de europeiska delarna av Ryssland och Turkiet. Gränsen mellan Europa och Asien har sedan 1700-talet ansetts gå vid Uralbergen ner till Svarta havet, Bosporen och Dardanellerna.²³⁹

År 395 föll romarriket samman och splittrades i ett östrom och ett västrom. Denna delning blev grunden till den religiösa splittring som sedan dess präglade Europa. Västrom blev det latinska Västeuropa med påven som samlande kraft (till reformationen på 1500-talet) och östrom blev Bysans varifrån Östeuropa kom att kristnas. Huvudstaden i Bysans, Konstantinopel, föll för turkarna år 1453 varefter det östliga kristna väldet flyttades över till Moskva (det tredje Rom). Den kristna världen splittrades i en grekisk-ortodox riktning och en katolsk riktning (vartill den senare kom att uppdelas genom reformationen). Förutom detta tillkom, genom turkarnas seger i Konstantinopel och senare expansion (dagens Bosnien) den islamiska religionen.

Europa utvecklade aldrig någon enhetlig kulturell gemenskap utan kom att bestå av en mångfald länder, idéer, kulturer och etniska grupper. Idag råder en enighet om att grunden för den europeiska kulturen står att finna i den västliga kristenheten, de humanistiska värderingarna och den liberala demokratin. Europa har också genom historien definierat sig i relation till "den Andre". Den andre var först muslimerna, sedan ryssarna och nu kanske återigen muslimerna. Den andre har varit en förutsättning för begreppet Europa. Ett Europa som inte ses i relation till den andre består bara av en mångfald stater.

Balkanfolken och de slaviska folkens öde har varit att de hamnat i ett gränsland redan från början. Slaverna blev tidigt utsatt för tyska expansioner. De slaviska staterna kom därför inte att bli nationalstater på samma sätt som de västeuropeiska staterna. Genom den kristna splittringen och genom islam kom dessa folk dessutom att utveckla en annan kultur. Detta har återverkningar än i våra dagar, dels genom att de som gränsstater tvingades ingå i Rysslands säkerhetszon och dels genom att de än idag förknippas med annan kultur och tradition än den västerländska världen.²⁴⁰

Den europeiska kulturen har kommit att präglade världen de senaste 500 åren. Det europeiska projektet kallas ofta för moderniteten och kan sägas ha sin upprinnelse i den franska upplysningsfilosofin på 1700-talet. Genom rationalitet och förnuft anses

²³⁹ Nationalencyklopedin

²⁴⁰ Delanty, G: *Europa idé, identitet och verklighet*, 1997

5.1.2 Framväxten av EU

Idéer om att ena Europa fanns redan innan andra världskriget, men världskrigets slut aktualiserade frågan igen. Efter lanseringen av den sk Schumanplanen 1950 bildades Kol- och stålunionen av Frankrike, Västtyskland, Italien, Nederländerna, Belgien och Luxemburg. Motivet till denna union var att ställa kol- och stålindustrin under överstatlig kontroll och därmed omöjliggöra rustningar. År 1957 gick dessa stater vidare och bildade EG samt Euroatom.

Storbritannien anslöt sig till EG 1973 tillsammans med Danmark och Irland och 1981 anslöts Grekland. Spanien och Portugal ansökte om medlemskap 1977 och anslöts 1986. Nästa utvidgning av det som då blivit EU skedde 1995 i och med att Finland, Sverige och Österrike blev medlemmar.

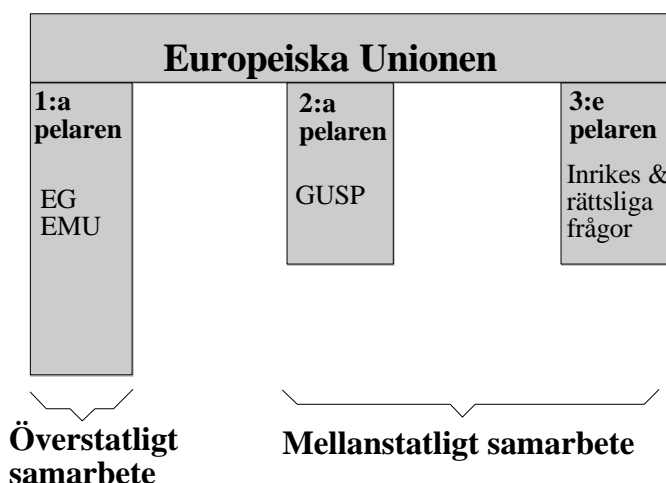
För att komma vidare i en integrationsprocess i dåvarande EG genomfördes ett omfattande arbete åren 1985-1993. Genom den sk Enhetsakten 1986 infördes ökade möjligheter för EG att använda kvalificerad majoritet. Detta ledde till att ett stort antal beslut i form av direktiv tillkom. Denna process kulminerade genom det sk Maastrichtfördraget 1992 med ikraftträdande 1993. EG blev därmed EU.²⁴³

5.1.3 EU:s organisation

EU:s grundmål finns i Romfördraget från 1957. Målet är att upprätta en gemensam marknad, att tillnärma staternas ekonomiska politik och främja en harmonisk ekonomisk utveckling. För att uppnå dessa mål stadgades om en inre marknad, fria rörelser, gemensam jordbrukspolitik och harmonisering av lagstiftning mm. Framgångarna blev blandade. Den inre marknaden lyckades EG inte att skapa, men däremot lyckades den gemensamma jordbrukspolitiken. Detta skedde dock till höga kostnader. EG har heller inte lyckats med att utjämna regionala obalanser. För att få fart på arbetet med den inre marknaden tillkom Maastrichtfördraget 1993 som skapade den europeiska unionen (EU). EG blev en del av EU. De andra delarna av EU blev den ekonomiska och monetära unionen (EMU), gemensam säkerhets- och försvarspolitik (GUSP) samt inrikes- och rättsliga frågor. EG och EMU blev de överstatliga delarna av EU (i den sk första pelaren). De andra områdena tillhör pelare två respektive tre och ingår inte i det överstatliga samarbetet.²⁴⁴

²⁴³ Viklund, Daniel: *Att förstå EU*, 1997

²⁴⁴ Viklund, Daniel: *Att förstå EU*, 1997



EU:s uppbyggnad och institutioner

EG-institutionernas sammansättning, uppgifter och kompetenser är reglerade i fördragen. De kan indelas i kategorier. Det europeiska rådet och ministerrådet företräder främst de nationella regeringarna. Kommissionen och EG-parlamentet representerar EG:s "europeiska" och gemenskapliga integration. I en tredje grupp finns domstolen som är helt oberoende av medlemsstaterna och kan kallas rent överstatlig.

Under alla institutioner finns utskott, kommittéer, arbets- och expertgrupper. Till gruppen hör också den ekonomiska- och sociala kommittén föreskriven i Rom-fördraget. Till helhetsbilden av EG/EU hör också i Bryssel verksamma "lobbyister" av olika slag och inte minst regionala lobbygrupper.²⁴⁵

Institutionernas roller i fråga om beslut och lagstiftning kan sammanfattas enligt följande:

- **Europeiska rådet:** Fattar beslut som inte kunnat lösas i ministerrådet. Europeiska rådet består av stats- och regeringcheferna.
- **Ministerrådet:** EU:s lagstiftande organ som består av en fackminister från varje medlemsland. Sammanträder regelbundet även om mycket av arbetet utförs i olika kommittéer. Ordförandeskapet i ministerrådet rullar (Sverige år 2001) och ger ordförandelandet goda möjligheter att sätta agendan i EU.
- **Kommissionen:** 16 000 permanenta medarbetare med placering i första hand i Bryssel (men även Luxemburg), indelade i 24 generaldirektorat med olika inriktningar (bl a ett direktorat för tull och indirekta skatter). Kommissionen har 20 ledamöter eller kommissionärer (en från varje stat förutom de stora som har två). Kommissionens arbete indelas i initiativ, övervakning och införande. Kommissionens makt har ökat de senaste åren men begränsas av den sk närhetsprincipen

²⁴⁵ Viklund, Daniel: *Att förstå EG*, 1991

(beslut skall inte fattas på högre nivå än nödvändigt). Kommissionen är ansvarigt inför parlamentet som kan avsätta hela kommissionen med två tredjedels majoritet.

- **Domstolen:** Svarar för tolkning och tillämpning av EU:s gällande beslut (t ex fördrag och direktiv).
- **Revisionsrätten:** Kontrollerar inkomster och utgifter i EU:s budget.
- **Ekonomiska och sociala kommittén:** Rådgivande organ med företrädare från det ekonomiska och sociala området.
- **Regionala kommittén:** Ska medverka till att tillämpa den sk närhetsprincipen. Rådgivande och konsulteras speciellt vid frågor om utbildning, kultur, sjukvård, alleuropeiska nät och ekonomisk och social sammanhållning.²⁴⁶
- **Europeiska investeringsbanken:** En självständig offentlig ekonomisk institution som ska medverka till en balanserad och störningsfri inre marknad.
- **Europeiska centralbankssystemet:** ECBS består av ECB-rådet (centralbankscheferna i EMU) och bankens ledning. ECB-rådet utformar penningpolitiken. ECB ska i princip vara omöjligt att påverka från politiskt håll.²⁴⁷
- **Parlamentet:** Består av 626 ledamöter som utses i allmänna val i medlemsländerna med gemensam valdag från 1999. Parlamentet har en övervakande och rådgivande roll och genom Maastrichtfördraget också samarbets- och medbestämmandeförfarande. Sessioner hålls i Bryssel och Strasbourg.
- **Andra byråer och kontor:** EU har kontor och representation runt om i världen. Det finns också ett antal decentraliserade byråer inom EU bl a för arbetsmiljö och för miljöfrågor.
- **EU:s budget:** EU:s budget 1997 var på 90 miljarder ecu (1 ecu = ca 9,50 SEK). Detta motsvarar ungefär en procent av medlemsländernas totala BNP. EU:s inkomster består främst av en mervärdesskattebaserad avgift och en avgift baserad på staternas BNP (ca 70 procent). EU:s utgifter går i första hand till jordbruksstöd (47 procent) och regionstöd (35 procent).²⁴⁸

5.1.4 Regionalpolitiken inom EU

Territorialstaten eller nationen är den ram under vilken stora delar av det politiska livet är organiserat idag. I samband med att Berlinmuren föll 1989 påbörjades en

²⁴⁶ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

²⁴⁷ Eklund, Jörgen & Ådahl, Martin: *Vad betyder EMU?* 1998

²⁴⁸ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

omvälvning som gav ett antal nya stater i Europa. Detta har fört upp frågan om territoriet och dess gränser på agendan. Modern samhällsutveckling kan sägas ha en spänning mellan globala och lokala krafter. Globalisering pekar mot gränslösa nätverk, vidgade intressesfärer och ökad rörlighet. Regionalisering däremot förutsätter att människor är bundna till en lokal eller regional omgivning. Mellan dessa linjer finns ett fält där tre olika territoriella former har utvecklats

- Suveräna stater,
- Självmedvetna regioner
- Autonoma nätverk, som företag och organisationer

Spänningen emellan har bäring på en diskussion om politisk makt, demokrati och styrsystem t ex genom beskattning. Ett sätt för den suveräna staten att svara på globaliseringstendensen är att organisera sig på en överstatlig nivå. Denna överstatliga organisation kan ske på olika sätt såsom union eller federation.

Den framväxande Europeiska unionen kan ses som ett exempel på en överstatlig integration. EU bildades genom att EG-länderna anslöt sig till Maastrichtfördraget där man enades om vissa principer. Den europeiska unionen kan sägas ha en viss egenart. Den kan inte anses vara en utvidgad statsbildning. Den kan inte heller anses vara ett statsförbund (att jämföra med FN). EU har dock flera egenskaper som förknippas med förbundstat eller federation. På sitt sätt kan den liknas med Tysklands federativa system bortsett från att EU inte har någon tydlig fördelning av kompetens mellan olika territoriella nivåer och att maktförhållandet mellan unionen och staterna inte är fast reglerat. Det har påpekats att EU snarast är att likna vid en förhandlingsordning. För att komma vidare på en integration krävs gemensam valuta och möjlighet att föra gemensam ekonomisk politik.

En region är ett område som är mindre än en stat men större än en primärkommun. Regioner kan indelas eller byggas upp på olika grunder som naturförhållande, kultur, språk och förvaltning. En region kan vara funktionell (t ex en stadsregion) eller administrativ (delvis funktionell). En region anses skapas i fyra steg, för att kraven på inre sammanhållning och yttre avskildhet som anses karaktärisera en region. De stegen är:

1. Avgränsning
2. Förankring hos de i regionen boende genom att skapa gemensamma symboler
3. Uppbyggnad av gemensamma institutioner
4. Utveckling av en regional identitet.

Regionens betydelse i historisk tid var stor intill dess att nationalstaterna fick större betydelse. Idag hävdas att tendensen till globalisering förstärker regionaliseringen.

Studier i Italien har visat på en ökad regional betydelse, bl a har det politiska systemet genomgått en omfattande regionalisering. Även på andra håll i Europa har det regionala självmedvetandet ökat. Den sk subsidiaritetsprincipen eller närhetsprincipen som EU fastställt anses stärka den regionala nivån inom EU, genom att beslut inte ska fattas på högre nivå än vad som behövs för att nå önskade mål. EU:s politik är att

skillnaderna mellan regionerna skall minska. 35 procent av EU:s budget används i detta syfte. Hur utvecklingen mellan rika och fattiga regioner varit sedan 1950-talet beror delvis på vad som mäts. För att åstadkomma en utjämning skulle en massiv omflyttning av människor behöva ske. Ett annat alternativ är att medvetet styra alla investeringar till fattiga regioner. Det sistnämnda skulle kräva mycket stor makt för EG-kommisionärerna, en mycket större EG-budget och ett överstatligt planeringsorgan av samma slag som det Sovjetiska GOSPLAN.²⁴⁹

Regionerna fick en renässans i Sverige i början av 1990-talet, men den regionala traditionen i Sverige måste anses vara svag. Sverige har däremot präglats av ett utvecklat lokalt styre. En statlig utredning (regionberedningen) skrev att Sveriges inträde i EU förväntas påskynda landets integrering i "regionernas Europa" och att Sverige måste konkurrera med regioner i EU som har väl utvecklade strategier för att dra till sig lokaliseringar. Försök med regionala självstyren inleddes bl a i Skåne med ett regionparlament.²⁵⁰

5.1.5 Övriga faktorer

Befolkning

Den befolkningsmässiga tyngdpunkten ligger i Strassbourg med 150 miljoner invånare inom 500 km radie att jämföra med Stockholms 15 miljoner inom samma area. De mest centrala städerna idag är Strassbourg, Bryssel och Bonn och de mest perifera städerna är Stockholm, Helsingfors och Aten. Befolkningstätheten skiljer sig avsevärt inom EU. Migrationen inom EU går från fattigare regioner och länder till rikare. Denna migration förväntas öka. En ökning förväntas också av antalet illegala invandrare. Fertilitetstalen i EU verkar inte förändras i någon större utsträckning. För att kunna undvika en absolut befolkningsminskning kan EU vara tvingat till att öppna gränserna för en inflyttning. En sådan inflyttning bedöms av en del forskare som nödvändig.²⁵¹

Transporter och kommunikationer

EU har inte infört någon omfattande transportpolitik. EU-territoriets form gör att avstånden mellan ytterkanterna blir stora. Detta ställer krav på olika transportsätt. Om inte en övergripande syn läggs på transportbehoven kan privatisering innebära att perifera delar försummas. För att åstadkomma en övergripande syn krävs antagligen överföring av makt och befogenheter till EU.²⁵²

²⁴⁹ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

²⁵⁰ Törnqvist, Gunnar: *Renässans för regioner*, 1998

²⁵¹ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

²⁵² Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

Energi- och vattenförsörjning

Energisektorn är svår att planera på EU-nivå, eftersom varje land har sina egna problem och eftersom 50 procent av energibehovet importerats. Beroendet av förhållanden och förändringar i världen utanför är stort. De fossila bränslena kol, olja och naturgas svarar för ca 85 procent av energin inom EU. Sedan 1940-talet har förbrukningen av olja och naturgas ökat kraftigt. Sedan 1960-talet har kolproduktionen minskat dramatiskt och elproduktionen med hjälp av kärnkraft har under samma tid ökat starkt. Betydelsen av alternativa energikällor är försumbar.

EU har ingen särskild energipolitik. När det gäller förbrukning/capita av energi överträffas EU endast av USA. Däremot har EU mycket liten andel av världens oljereserver (0,5 procent) och naturgas (0,2 procent). Norge har större reserver än hela EU. EU har däremot gott om kol och brunkolsreserver. Stor vattenkraftspotential finns förutom i Sverige och Finland även i Alperna. EU importerar olja från Mellanöstern och Nordafrika och är till en tredjedel beroende av importerad olja för att klara energiförbrukningen. EU:s grundläggande problem är att EU inte kan styra sin energiindustri eftersom så stor del av bränslet importerats. Om kolproduktionen i framtiden minskas till nästan ingenting, om ytterligare utbyggnad av kärnkraft avbryts av säkerhetsskäl eller andra skäl och om olje- och naturgasproduktionen i Nordsjön minskar blir EU ännu mer sårbart för kriser på andra håll i världen. Då kommer förmodligen energin att ersätta jordbruket som EU-politikernas främsta intresse.

Vattenförbrukningen i EU har ökat kraftigt, och med den oron för vattenförsörjningen, men eftersom vatten inte transporteras mellan stater har EU främst begränsat sin politik till direktiv om kvaliteten på dricks- och badvatten. Vattentillgångarna fördelas väldigt olika inom EU. Sverige och Finland har de största vattenresurserna per invånare. Däremot är Nederländerna, Belgien och Tyskland mycket dåligt rustade tillsammans med Ungern, Polen, Tjeckien och Slovakien (de senare länderna idag utanför EU).²⁵³

Jordbruk

Jordbruksnäringen styrs på EU-nivå mer än någon annan sektor i EU:s ekonomi. Väst-europa har stora områden med bra jordbruksmark, men den odlade ytans storlek har knappt förändrats under de senaste femtio åren. Arbetsstyrkan har minskat kraftigt i många decennier. Avkastningen har ökat så att överskottet av jordbruksprodukter blivit ett problem.

Jordbrukspolitiken har följande mål:

- Höja produktiviteten
- Tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard
- Stabilisera marknaderna

²⁵³ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

- Trygga försörjningen
- Tillförsäkra konsumenterna varor till skäliga priser

Den gemensamma politiken har varit "alltför framgångsrik" och alltför stelbent. Jordbrukarna har uppmuntrats att producera så mycket som möjligt i vetskap om att garanterade priser betalats oavsett marknadspriser. EU försöker därför minska den odlade marken. Trots den nuvarande politiken för att minska den odlade marken inom EU måste det påpekas att jordbruket i världen förändras snabbt. Bland tänkbara scenarier finns risken att stora delar av unionens mark översvämmas om havsnivån stiger, eller att EU tvingas hjälpa till att föda den växande befolkningen i de mindre utvecklade länderna. De ekonomiskt aktiva inom jordbruket varierar i EU 15 från 1,5 procent i Belgien till 22,0 procent i Grekland. Genomsnittet i hela EU 15 var enligt källor från FAOPY 1994 5,0 procent, vilket kan jämföras med Sveriges 3,3 procent. Jordbruket svarar för 3-4 procent av EU:s BNP men har alltså en framträdande roll i EU:s politik.

Inom EU är få sysselsatta med skogsbruk. Det svenska och finska inträdet i EU förändrade den samlade skogsnäringen radikalt. Många länder inom EU måste importera sitt behov och en närmare koppling till Ryssland av EU skulle kunna gynna Ryssland pga landets stora skogstillgångar. Skogarnas framtid är en mindre känslig och brådskande fråga även om den inte kan försummas. Många skogsexperter anser att stora delar av skogen lider av avlövnings (inte minst skulle en utökning av EU medföra ökad fokusering på problem med skogsdöd).²⁵⁴

Industri

Under 1990-talet fanns en allmän oro över förlorade arbetstillfällen inom industri till skillnad från 1980-talets tankegångar om att EU skulle kunna leva på tjänstesektorn. EU är idag, trots egen kapacitet att tillverka alla tänkbara produkter, en stor importör av förädlade produkter. EU står inför stor konkurrens från USA, Japan och många nyindustrialiserade länder, när det gäller tillverkning av avancerade kapitalvaror och konsumentprodukter.²⁵⁵

Tjänster

Tjänstenäringen sysselsätter ca 60 procent av den ekonomiskt aktiva befolkningen i EU. Sjukvården upptar nästan 8 procent av BNP och utbildningen 5-6 procent. Turismen har stor betydelse i vissa EU-länder, t ex Grekland och Österrike och intäktsmässigt för Italien, Spanien och Frankrike. Tjänstesektorn styrs inte av någon särskild EU-politik. Målet är att skapa en frihet inom EU för tjänster. Vad som är tjänstesektor är ganska diffust på så sätt att en stor del av tjänsterna är knutna till

²⁵⁴ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

²⁵⁵ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

tillverkningssektorn. Men EU ligger i andelen sysselsatta långt under USA och Canada (dessa länder har ca 70 procent i tjänstesektorn). Färre personer sysselsätts i denna sektor i sydliga EU-länder jämfört med norra delarna.

Sjukvården ligger kvar hos medlemsstaterna och EU:s politik handlar främst om att skapa ömsesidiga erkännanden av medicinska kvalifikationer. Oavsett om finansieringen är offentlig eller privat (2 procent är privat i Norge, jämfört med 61 procent i USA) uttrycks en oro för ökade sjukvårdskostnader. Utvecklingen i hela världen går mot minskad andel offentlig finansiering.

Utbildningspolitiken är också begränsad inom EU. Även på utbildningsområdet handlar det framför allt om ömsesidiga erkännanden.²⁵⁶

Den sociala miljön

Med hänsyn till den sk närhetsprincipen hör dessa frågor hemma på nationell och lokal nivå. Frågor om arbetslöshet behandlas i allmänna dokument utan förpliktelser. Livsstilarna inom EU varierar i stor grad. Den relativa och absoluta ökningen av antalet medborgare inom hela EU kommer att kräva förändringar i socialförsäkrings- och pensionssystemen. EU har alltid haft som mål att inrätta en socialpolitik och i den Europeiska Enhetsakten från 1986 infördes begreppet "ekonomisk och social sammanhållning" som ett grundmål. Genom förhandlingarna om fördraget gjordes insatser för att utveckla en mer omfattande socialpolitik. Storbritanniens vägran att godta den sociala stadgan innebar att den kom att bifogas fördraget som ett avtal mellan de andra dåvarande EU-medlemmarna. Förnyade krav på socialpolitik har ställts i skenet av den europeiska lågkonjunkturen. EU-kommissionen har publicerat ett flertal rapporter om levnadsvillkor och sociala aspekter på livet i EU.

Arbetslöshet är en av de indikatorer som avgör rätt till regionala utvecklingsstöd från EU. Arbetslöshetssiffrorna varierar inom EU på ett sådant sätt att det måste handla om mätproblem även om det finns skillnader mellan länderna och i större grad mellan regionerna. EU har också högre arbetslöshet än USA och Japan.

Den äldre befolkningen kan bli den största socio-ekonomiska frågan i EU under 2000-talet vilket gör det underligt att EU inte har någon politik på detta område, bl a beräknas andelen med en ålder överstigande 75 år öka från 4 miljoner 1995 till ca 8 miljoner 2050. De äldre har ofta små inkomster men de har rösträtt. Utgifterna för pensioner och vård har börjat öka i förhållande till andra utgifter. Antagligen kommer drastiska åtgärder att bli nödvändiga i framtiden. Äldreomsorgen är en arbetsintensiv verksamhet som kan komma att behöva ett tillskott av arbetskraft. Om och när äldrefrågan blir mer central inom EU kommer antagligen mer standardiserade tjänster att krävas. EU-medborgare kommer kanske att flytta mellan staterna efter pensionen.²⁵⁷

²⁵⁶ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

²⁵⁷ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

Miljön

Någon allvarlig oro över miljön har inte framförts förrän de senaste två decennierna. Miljöpolitiken är relativt ny i EU. Genom Enhetsakten skapades en särskild avdelning i EG-fördraget om miljöskydd, vilken hade som mål att bidra till skyddet av människors hälsa och att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna. Genom Maastrichtfördraget infördes som ytterligare mål att lösa regionala eller globala problem.

EU-fördraget innehåller ett antal principer som att miljöskador ska åtgärdas vid källan och att den som förorenar ska betala för sig. EG-åtgärderna för miljön koncentrerar sig till tre huvudområden, nämligen lagstiftning, forskning och utveckling samt internationell samordning. Lagstiftningen har skett via ett antal direktiv om utsläppsgränser, transport och lagring av farligt avfall och gränser för tillsatser i mänsklig föda. Forskning och utveckling finansieras via olika program. EU deltar i det internationella arbetet. Miljöskydd är en viktig komponent i hjälpprogram som inriktar sig mot Central- och Östeuropa samt fd Sovjet. EU har också en egen miljöbyrå med säte i Köpenhamn som ska tillhandahålla forskning och information. Sämre miljöskydd är en av de främsta orosmomenten med en eventuell utvidgning av EU. I de stater som är aktuella samt fd Sovjet finns bl a kärnkraftverk som inte uppfyller de krav som ställs inom EU.

Insikten om miljöproblemen skiljer sig åt inom EU-staterna, bl a kan Danmarks och Sveriges medvetenhet sägas radikalt skilja sig från Greklands, Irlands och Portugals. Inför en utvidgning av EU påpekas de stora miljöproblemen som finns i de eventuellt tillkommande staterna. I vissa delar av Böhmen (Tjeckien) är skogen död och luftföroreningarna sådana att barn inte ska leka ute på vintern. Områden i södra Polen har också enorma miljöproblem. De nuvarande medlemmarna skulle sannolikt drabbas av stora kostnader för att åtgärda miljöproblemen i ansökarländerna. Det finns sannolikt också stora miljöproblem på andra håll i världen som också kommer att påverka Europa och EU.²⁵⁸

5.2 Integrationen av EU:s medlemsländer

5.2.1 Den inre marknaden

Den inre marknaden är en kärnfråga för EU. Under perioden 1985-1992 genomfördes ett omfattande program för att möjliggöra dess utveckling. Det handlar om att slå samman femton nationella marknader till en enda. Att garantera fri konkurrens och förbereda marknadens expansion är en gigantisk uppgift. Många problem återstår på vägen mot en inre marknad bl a måste medlemsstaterna fördjupa sitt engagemang,

²⁵⁸ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

motverka tendenser att överreglera och ha det politiska modet att ta de beslut som återstår för att skapa en effektiv inre marknad bli när det gäller skattefrågor. Med den inre marknaden har EU blivit det största och mest kompletta frihandelsområdet i världen med 370 miljoner invånare. Området omfattar EU samt Norge, Island och Liechtenstein. Den inre marknaden byggdes i huvudsak under 1980-talets senare del och 90-talets tidigare del med hjälp av 282 direktiv. Mellan 1985-1992 antogs ett stort antal lagar. Övergången till majoritetsbeslut och medlemsstaternas kompromissvilja underlättade genomförandet.

Forskningen har visat att inre marknadsprogrammet haft goda effekter på ett flertal områden. Programmet har dock varit till mindre nytta för små och medelstora företag. Det har också tagit längre tid att genomföra programmet än beräknat. "Fästning Europa" har visat sig vara en myt. EU har inte hindrat handel med andra länder. Den inre marknaden har för varor inneburit vinster pga att gränskontroller försvunnit och vägtransportsystemet liberaliserats. Det är dock svårare att skapa fri rörelse på tjänstesektorn eftersom denna sektor är beroende av en mångfald av nationella regler och bestämmelser.

I mitten av 1980-talet uppmärksammades att EG efter nästan 30 år inte kommit någonstans trots att Romfördraget stipulerade en fri marknad för kapital, varor, tjänster och individer. En vitbok utarbetades med 282 förslag och 1985 och 1986 sammankallades den första mellanstatliga regeringskonferensen sedan 1957 för att skriva under Enhetsakten. Det viktigaste med denna akt var att majoritetsbeslut infördes på nästan alla områden (bortsett från det viktiga skatteområdet). Ett lagstiftningsarbete vidtogs som genomfördes med gott resultat (221 förslag blev direktiv). I vissa fall har regeringar dragit ut på processen med att införliva direktiv bli på nationella skäl. Offentlig upphandling har varit ett typfall där de bästa kontrakten reserverats för inhemska företag. EG-kommissionen har till uppgift att övervaka stater som inte uppfyller sin åtaganden. Detta sker i form av offentliga påpekanden, varningar och även processer i EG-domstolen. I syfte att underlätta den inre marknaden sysslar EG med att fastställa europeiska standards. På nya områden som informationsteknik och bioteknik har EU utfärdat sk grönböcker (underlag för diskussioner med branschen innan lagförslag läggs fram).²⁵⁹

5.2.2 EG-rätten

EG är en internationell organisation med klara överstatliga drag. EG har en fast legal struktur och har successivt utvecklat ett omfattande regelverk. EG är en rättsgemenskap. Domstolen har en viktig roll i EG och ska värna om lag och rätt vid tolkning och tillämpning av fördrag och andra rättsakter.

Man brukar skilja på primär och sekundär EG-rätt. Till den primära hör fördrag. Med den sekundära avses rättsakter som utfärdats på grundval av den primära. Hit hör de två huvudtyperna förordningar och direktiv. Hit hör också beslut av kommissionen

²⁵⁹ Monti, Mario: *Den inre marknaden och morgondagens Europa*, 1998

eller rådet som binder dem som besluten riktar sig till. Även de rättsprinciper som EG-domstolen utvecklat räknas hit och i viss mån icke bindande rekommendationer och yttranden. Förordningar är en central författningsprincip. Det är med sådana som rådet främst utövar sin legislativa befogenhet. Förordningar äger allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstaterna. Direktiven är annorlunda. Dessa riktar sig till medlemsstaterna och binder dessa i vad som ska uppnås. Till skillnad från förordningarna måste direktiven införlivas i medlemslandets lagstiftning (jämför mervärdesskattedirektiven och den svenska mervärdesskattelagstiftningen). En stat som underlåter att införa direktiv i sin lagstiftning kan anses ha gjort sig skyldig till ett fördragsbrott²⁶⁰.

EG-rätten ska beaktas vid myndigheternas rättsutövning därför att EG-rätten är en del av vår rättsordning. EG-domstolen har 1984 fastslagit en princip om EG-rättskonform tolkning. Detta innebär att nationell rätt om möjligt ska tolkas så att den blir förenlig med EG-rätten. Denna princip innebär en stor förändring av den svenska rättskällevärdsläran. Ett problem är hur långt en sådan rättskonform tolkning kan dras? I vissa fall kan det genom EG-rättens direkta effekt uppstå situationer där handläggaren måste åsidosätta en nationell regel och istället tillämpa EG-rätten. Bör alla tjänstemän i förvaltningen studera EG-rätten? Naturligtvis finns det flera goda skäl till att tjänstemännen studerar EG-rätten samtidigt som mycket talar för att mindre långtgående krav kan ställas på den praktiska handläggningen i förvaltningen av massärenden. Det vore helt enkelt inte rationellt att kräva en maximalt ambitiös juridisk metod eftersom den skulle bli alltför resurskrävande.²⁶¹

5.2.3 EMU

Bildandet av den Ekonomiska Monetära Unionen (EMU) är en av de viktigaste händelserna i modern tids europeisk politik. Många länder har haft svårt att klara inträdeskraven till den tredje och slutliga fasen. Många har tvivlat på projektets genomförande. Elva av femton länder deltar från starten den 1 januari 1999. Grekland har inte uppfyllt kraven, Danmark och Storbritannien har undantag från EMU och Sverige har valt att stå utanför tills vidare.

EMU beslutades genom Maastrichtfördraget. EMU-länderna kommer att föra en gemensam penningpolitik och får en gemensam centralbank, ECB. Från 1999 låses valutorna oåterkalleligen mot varandra. År 2002 ska de nationella valutorna ersättas med eurosedlar och euromynt.²⁶²

²⁶⁰ Bernitz, Ulf: *Vad betyder EG?*, 1993

²⁶¹ Kellgren, Jan: *Skatteförvaltningen och EG-rätten*, Skattenytt nr 9/1998

²⁶² Olsson, Ulla: *EMU - en ödesfråga?*, Världspolitikens dagsfrågor nr 8/1998

Penning- och finanspolitik

Penningpolitik reglerar ett lands räntor, inflation och den egna valutans värde med hjälp av tillgången på pengar och krediter. I kombination med finanspolitik kan penningpolitiken användas för att påverka efterfrågan, investeringar och sparande. Finanspolitik syftar till att öka eller minska efterfrågan i ekonomin genom att ändra i statens utgifter eller inkomster (skatter). Generellt kan sägas att ju friare kapitalrörelserna mellan olika länder är, desto svårare är det att behålla fasta men justerbara växelkurser. De flesta ekonomer förordar därför antingen helt rörliga växelkurser eller monetär union med gemensam valuta. Trenden i världen är ökad rörlighet men Europa har beslutat sig för det motsatta. Detta anses bero på att EMU i första hand är ett politiskt projekt.

I en monetär union finns inga nationella valutor och därmed försvinner möjligheten att använda penningpolitiken för att justera ett enskilt lands ränta och växelkurs. Störningar (t ex minskad efterfrågan) i ekonomin kan inte hanteras genom penningpolitik. Eventuella störningar kan eventuellt mötas genom sänkta löner eller via bidrag. Detta skulle leda till att EU tvingas till en gemensam finanspolitik med beslut i Bryssel. Om störningarna är symmetriska är de enklare att hantera, eftersom samtliga länder har samma intresse av beslut om eventuellt ökad penningmängd eller devalvering.²⁶³

Har Sverige något val?

Hantering av EMU-frågan för Sveriges del är oklar. Flera partier i Sverige har talat om folkomröstning. EMU kommer dock att bli en del av vår vardag långt tidigare och innan en eventuell svensk anslutning. Sverige kopplas upp till ett betalningssystem, Target, för betalningar inom EU (även inhemska). Rent juridiskt tyder det mesta på att Sverige har en skyldighet att gå med i EMU även om ingen makt kan tvinga in oss. Sverige har i dagsläget bara två möjligheter att stå utanför EMU; att inte uppfylla konvergenskriterierna eller att gå ur EU. Även om det kan bli en besvärlig process att lämna EU torde det vara möjligt. Däremot är det svårare att ångra sin egen valuta.²⁶⁴

Grundbulten i den reformerade mångfaldskapitalismen, själva politiken, är emellertid de transnationella institutionerna menar Ulrich Beck. Han reflekterar över "invändningen att Europa byggs kring en bank", och konstaterar att euron är just det som integrationen i Europa behöver. Kanske lyfter det upp en europeisk diskussion ur de respektive nationella kultureernas inrikespolitik. Det är där det börjar, men målet är att komma fram till en diskussion om den europeiska författningen.²⁶⁵

Ulf Bernitz har i en debattartikel sagt att EU och EMU inte går att skilja åt. EMU är en integrerad del av EU. Sverige har således en skyldighet att gå med i EMU om vi

²⁶³ Olsson, Ulla: *EMU - en ödesfråga?*, Världspolitikens dagsfrågor nr 8/1998

²⁶⁴ Olsson, Ulla: *EMU - en ödesfråga?*, Världspolitikens dagsfrågor nr 8/1998

²⁶⁵ Ulrich Becks bok "Vad innebär globaliseringen", Dagens Nyheter, 981022

uppfyller kraven. Euron, den nya valutan, antar Ulf Bernitz blir en motor i EU och utvecklingen av den inre marknaden. Ett Sverige utanför EMU blir ett marginaliserat land i EU:s periferi som begår fördragsbrott, saknar stabil valuta och möjlighet att ta full del av EU-samarbetet.²⁶⁶

Anders Åslund har i en artikel hävdad att euron kommer att verka som en jättelik liberalisering. Många resterande regleringar på kapital- och produktmarknaderna kommer sannolikt att rensas undan. De kan helt enkelt inte behållas eller också blir de så skadliga att de måste undanröjas. Euron kommer antagligen att leda till att det europeiska ekonomiska systemet mer kommer att likna det amerikanska. När euron introduceras löper Sverige risk för devalvering. Dessutom kommer antagligen ett större antal företag att övergå till euro vilket minskar efterfrågan på den svenska kronan. Sveriges kris kommer enligt Anders Åslund antagligen att dramatiseras av att vi står utanför EMU och vi kan mycket väl hamna i en akut kris med utflyttningar av företag och kapital.²⁶⁷

Övriga effekter av EMU

Knut Carlqvist har i en artikel sagt att EMU är rutschbanan in i ett federativt Europa. Enligt honom förnekas från officiellt svenskt håll att EMU är ett politiskt projekt. De ingående staterna kommer inte att förlora sin suveränitet vad gäller beskattningen. Carlqvist ser hela projektet som ett sätt för Tyskland och Frankrike att bestämma agendan i Europa. Införsäljningen av EMU har i mycket handlat om skattetrycket. Det är nog sannolikt att det kommer att sänkas, men betalningen sker av andra som står vid sidan av. En utvidgning av EU österut utan en flexiblare arbetsmarknad skulle leda till att öst inte kan använda sin konkurrensfördel med lägre produktionskostnader. I exempelvis Polen skulle det leda till stor utslagning av jordbruket med åtföljande arbetslöshet.²⁶⁸

EU:s budget är ansträngd och redan av det skälet bör man ställa sig tvivlande till en utvidgning av EU österut, eftersom detta skulle innebära ett större behov av medel till EU. EMU kommer att begränsa användningen av makroekonomiska politiska verktyg och för att möta en konjunkturedgång och vid skuldsättning kan en medlemsstat tvingas begära finansiellt stöd från EU. Det kan skapa en stadigt beroende. För att EMU ska kunna fungera är det inte osannolikt att finansfrågorna måste flyttas från nationell nivå och att kontrollen över stora delar av de nationella budgetarna måste centraliseras. Det kan i sin tur leda till krav på central indrivning av mervärdesskatt samt diskussioner om enhetliga bolagsskatter.²⁶⁹

²⁶⁶ Bernitz, Ulf: *EMU-omröstning kan tvinga Sverige ur EU*, Svenska Dagbladet 980928

²⁶⁷ Åslund, Anders: *Euron innebär en jättelik liberalisering*, Svd 980502

²⁶⁸ Carlqvist, Knut: *EMU är rutschbanan in i ett federativt Europa*, Svenska Dagbladet 980430

²⁶⁹ Whittaker, John: *Prisstabilitet och finansiell stabilitet i EMU - den storslagna illusionen*, 1998

De politiska banden bakom EMU är desamma som gällt i EU:s hela historia; starkare ekonomiska band ska leda till starkare politisk integration. EMU blir ett av EU:s mest tydliga överstatliga projekt. Beslut om penningpolitik blir centraliserade. Tyskland och Frankrike har sedan 1960-talet varit pådrivande i integrationsarbetet. Händelserna 1989-1990 oroade Frankrike som såg ett stort Tyskland torna upp och som sådant överskugga Frankrike. EMU blev därför ett sätt för Frankrike att få del av Tysklands starka ekonomi samtidigt en möjlighet för Tyskland att få Europa att acceptera återföreningen och fortsatt tysk ekonomisk expansion i östra Europa. EMU är också ett sätt för EU att få större tyngd i världen.

De som tror på EMU anser att valutaunionen är en nödvändighet för att EU ska gå framåt. De anser att om EMU misslyckas kommer EU aldrig att lyckas ta in de nya kandidaterna. Omvänt anses EMU vara en källa till de värsta konflikterna i EU:s historia. När länderna tvingas föra samma penningpolitik, kommer motsättningar mellan länderna om ekonomisk politik att drivas till sin spets, folkopinioner att resas mot varandra och konflikter att fördjupas. En brittisk EU-tjänsteman, Connolly, har till och med varnat för krig i Europa om EMU genomförs.²⁷⁰

5.2.4 Harmonisering av skatter, indrivning och redovisning

Skatteharmonisering

EG-skatterätt är normalt samma sak som intern skatterätt. En skattskyldig behöver "bara" hålla reda på det egna landets skattesystem. EU styr dock genom direktiv som måste införlivas i de nationella skattelagarna. Skattesystemen i Europa är mycket olika. Vissa länder väljer att ta in merparten via sociala avgifter och indirekta skatter (exempelvis Frankrike) andra (framför allt Danmark) vill ha höga direkta skatter istället för sociala avgifter. Storbritannien har valt att ta in skatterna till stor del via fastighetsskatter. Skattesatserna varierar i hög grad mellan länderna för såväl fysiska personer som företag. Någon harmonisering av skattesatserna för annat än indirekta skatter förväntas inte på kort och medellång sikt (men kan således eventuellt bli aktuellt på lång sikt). Harmoniseringen på skatteområdet går alltså långsamt. Det ställs krav på enhällighet i besluten.

EU:s harmoniseringsarbete har kommit längst när det gäller mervärdesskatten. EU har på detta område satsat på en harmonisering för att underlätta handel, särskilt sedan den inre marknaden trätt i kraft 1993. Mervärdesskatten har också ett speciellt intresse eftersom den är basen för större delen av avgiften till EU. Trots harmoniseringen varierar den normala mervärdesskattesatsen mellan staterna från 15 procent till 25 procent. 15 procent är den lägsta tillåtna mervärdesskatten, men någon gräns uppåt finns inte. Den stora övergången som återstår är att övergå från den sk destinationsprincipen (mervärdesskatt tas ut dit varan går) till ursprungsprincipen (mervärdesskatt tas ut vid försäljningen). För närvarande används övergångsregler som medför att

²⁷⁰ Eklund, Jörgen & Ådahl, Martin: *Vad betyder EMU?* 1998

destinationsprincipen tillämpas. 1996 lade EU-kommissionen fram ett arbetsprogram för omläggningen. Förslaget kom inte att genomföras utan övergångsreglerna förlängdes. En omläggning kräver harmoniserade skattesatser samt ett system för att fördela mervärdesskatteintäkterna mellan staterna (utan ett utjämningsystem skulle stora länder vinna avsevärt på en omläggning). De planerade utjämningsystemen torde bli komplicerade och bygga på omfattande sifferarbete eller statistiska urval.

Eftersom direkta skatter inte har samma betydelse för handeln ligger harmoniseringssträvanden långt efter på detta område. Det finns heller inga regler om lägsta och högsta tillåtna bolagsskatter och inte heller några regler för vilka inkomstskatter som får tas ut. Ett förslag om bolagsskatt mellan 30-40 procent har lämnats av den sk Rudingkommissionen 1992, men inte antagits. På området för direkt skatt finns dock två direktiv antagna; moder/dotterbolagsdirektivet, som syftar till att utdelning från dotterbolag i annan medlemsstat ska behandlas på samma sätt som utdelning mellan bolag i en och samma medlemsstat, och fusionsdirektivet, vars syfte är att undanröja skattemässiga hinder vid gränsöverskridande omstruktureringar av företag inom EU.

Frågan om en samordning av kapitalbeskattningen har diskuterats länge och beslut väntas i juni 1999. Två modeller verkar vara aktuella; en minimiskatt eller informationsutbyte. Bland annat har man fört diskussioner om en källskatt på minst 15 procent på räntebetalningar. Sverige verkar föredra informationsutbyte framför en minimiskatt.

För punktskatter är huvudregeln att punktskattepliktiga varor ska kunna cirkulera fritt dvs utan beskattningskonsekvenser vid gränspasseringar, mellan medlemsländerna ända tills varorna når den slutliga konsumenten. Beskattning ska ske i konsumtionslandet. EU har vissa regler för cigaretterbeskattning (57 procent av detaljhandelspriset). Alkoholbeskattningen i Sverige är sedan 1992 i sin helhet relaterad till alkoholhalten. Detta var redan då ett närmande till EU:s system. För bensin och andra mineraloljor gäller enligt EU-regler krav på viss lägsta skatt. Sverige ligger långt över dessa nivåer.²⁷¹ EU:s harmonisering av punktskatter avser alkohol, tobak och oljor. EU tillåter även övriga nationella punktskatter (som exempelvis reklamskatt). Dessa får dock inte vara ett hinder för den fria rörligheten.²⁷²

Harmonisering på indrivningsområdet

På exekutionssidan finns ett samarbete mellan stater i form av internationella överenskommelser och konventioner och inom gemenskapen EG:s indrivningsdirektiv. Hit hör också dubbelbeskattningsavtal med indrivningsbestämmelser som Sverige har med vissa stater. De skattefordringar som omfattas av EG:s indrivningsdirektiv är mervärdesskatt och punktskatter. Vad som krävs för att begära indrivning i utlandet beror på de olika överenskommelser som finns och varierar beroende på vilket land som är

²⁷¹ Nyqvist, Kerstin & Rabe, Gunnar: *Skatter i EU - en sammanställning*, 1997

²⁷² Nyqvist, Kerstin & Rabe, Gunnar: *Skatter i EU - en sammanställning*, 1997

aktuellt. Harmoniseringen på detta område har inte kommit så långt. Det finns en OECD-konvention om handräckning som dock endast ratificerats av de nordiska staterna.

EG har som nämnts ett indrivningsdirektiv. För närvarande föreligger förslag om ändringar i detta direktiv som ingår i gemenskapens strategi för att bygga upp skattesystem som inte har någon snedvridande effekt och är anpassat till den inre marknaden. Kommissionen anför två skäl till att ändra direktivet just nu. Det ena är att skydda gemenskapen mot bedrägerier som inte känner nationsgränser och det andra att bevara den inre marknads konkurrenskraft och neutralitet. Enligt uppgifter utnyttjas olikheter i ländernas skattesystem allt oftare i bedrägligt syfte. Direktivet är en strategi för att få indrivningssystemet att fungera. Direktivets område utökas med direkta skatter vilket anses avgörande för att minska de snedvridande effekterna på den inre marknaden och för att hindra förlust av skatteintäkter. Den inre marknaden kommer att uppmuntra till större rörlighet och om den ökade rörligheten utnyttjas bedrägligt skadas staterna. Samarbete mellan staterna är därför av vikt. Fordringar från annan stat ska likställas med motsvarande nationell fordran. Modern teknik ska också användas och kommissionen ska ha bättre möjligheter att övervaka indrivningssystemet. Tendenser i harmoniseringsarbetet är skapandet av en gemensam exekutionstitel, seminarier, fri rörlighet för domar, ökat informationsflöde om gäldenärer och tillgång till andras register.²⁷³

Harmonisering på redovisningsområdet

Även redovisningsområdet står inför förändringar i en ständigt pågående process där EU såväl som OECD är inblandade. Med Sveriges inträde i EU fick Sverige anpassa den svenska redovisningslagstiftningen till EG:s fjärde, sjunde och elfte bolagsdirektiv. Syftet med EG:s direktiv är att skapa en likvärdig lagstiftning i medlemsländerna för att underlätta bolagens verksamhet och samarbete på den inre marknaden. Direktiven innehåller regler om upprättande av årsredovisning, koncernredovisning och revision samt offentlighet av desamma. Ett direktiv har som syfte att främja den fria etableringsrätten. EG-direktiven är mer detaljerade än det svenska sättet att reglera i redovisningsfrågor. Detta anses förklaras med det starka tyska inflytandet.

Sverige är unikt på så sätt att det föreligger ett samband mellan företagens redovisning och beskattning. Redovisning i Sverige ska kunna ligga till grund för beskattning utan större korrigeringar. EG-direktiven däremot grundar sig på att redovisningen inte ska vara påverkad av skatteregler. Detta kan komma att innebära att det svenska sambandet kommer att brytas i framtiden. Genom EG-direktivet har bl a införts begreppet rättvisande bild, eller true and fair view enligt den engelska termen. Den rättsliga termen är inte klarlagd. På balans- och resultaträkningens område innebär direktiven att det ska utvecklas en praxis som gör det möjligt att jämföra mellan länderna i EU.²⁷⁴

²⁷³ RSV: *Svensk internationell exekutions- och obeståndsrätt*, 1997
EG:s ändringsförslag av indrivningsdirektivet 1998

²⁷⁴ Nerép, Erik & Swenson, Thomas: *Bolagsregler*, EU-biblioteket, 1995

I takt med den inre marknadens utveckling, införandet av euro och fortsatt integration kan ytterligare harmoniseringar på redovisningsområdet förväntas. Mycket av arbetet som pågår syftar till att skapa ett gemensamt redovisningsspråk.

5.2.5 Synen på integritet samt kulturella och etniska barriärer

En förutsättning för att en djupgående harmonisering och integration ska vara möjlig är att medlemsländernas syn på integritet i stort överensstämmer. Idag föreligger skillnader mellan staterna i dessa frågor. Det handlar till stor del om de olika förvaltningstraditioner som finns i länderna. I princip kan en skiljelinje dras mellan länder som är mer tillåtande vad gäller register över medborgare och företag och länder som är mer eller mindre restriktiva. Sverige anses ha avancerade generella register på ett sätt som inte är vanligt på kontinenten. Länder med mer inskränkningar i registerhållningen får med automatik ett mer svårhanterbart kontrollsystem. Om ett mer integrerat EU kommer att innebära att den svenska registerhållningen tvingas närma sig den nivå som är mer normal i Europa, eller tvärtom, är en öppen fråga.

Vidare finns skiljelinjer mellan EU-länderna i synsätt på service och graden av öppenhet till medborgarna och rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Bland medlemsländerna finns de flesta ståndpunkter. Allt från principiell öppenhet (exempelvis Sverige, Danmark, Nederländerna), en viss rätt till insyn (Tyskland) och i det närmaste en slutenhet (Storbritannien). Det framgår redan av dessa länders rättssystem att någon harmoniserad lagstiftning inte föreligger. Varje land kan följa sina egna traditioner. EU:s fördrag ger inte gemenskapen någon behörighet att bestämma generella regler för hela EG/EU. Däremot kan gemenskapen bestämma gemensamma regler inom de områden som har betydelse för att upprätthålla den inre marknaden. Medlemsländerna har dock i samband med att Maastrichtsfördraget antagit en förklaring om ökad öppenhet. Graden av öppenhet påverkar inte bara attityder i relationer till medborgarna utan också internt och därmed de interna arbetsförhållandena. Naturligtvis påverkas ett utökat samarbete mellan staterna också av skillnaderna i språkkunskaper.

Hur kommer öppenheten att utvecklas i framtiden? Det är troligt att graden av öppenhet kommer att öka i EU. Däremot är det knappast troligt att Sverige blir modell för övriga EU beroende på de olika traditioner som finns i länderna. Viktigt för att kunna bedöma den pågående processen är hur mycket de EU-länder som anses vara öppna kommer att prioritera frågan och hur frågan hanteras på nationell nivå i andra länder (bl a pågår en öppningsprocess i Storbritannien) samt EU-parlamentets framtida ställning. Dessa frågeställningar är komplicerade.²⁷⁵

Kulturella och etniska barriärer är stabila och seglivade. Europas mångfald och variation har till väsentliga delar skapats genom folkvandringar, inte minst de som

²⁷⁵ Ett antal Matteus-rapporter och samtal med tjänstemän med erfarenhet av mellanstatligt samarbete RSV: *Grundutbildning i EU-frågor*, 1996

följde på romarrikets fall. När människor med gemensam identitet och i tillräckligt antal slår sig ner på samma ställe skapas robusta territoriella enheter. Själva ordet identitet är talande, inte minst därför att det är dubbelbottnat. Det syftar till särskildhet och avgränsning, likväl som på likhet och gemenskap - särskildhet utåt, gemenskap inåt. Antingen vi talar om begreppen folklig, etnisk eller kulturell identitet är det flera element som ständigt återkommer. Ett sådant är gemensamt språk och inbördes tillit. Att tala samma språk kan vara en förutsättning för deltagande, för att inte stå utanför. Ett annat är samfällid historia och gemensamma minnen. I många fall tycks den gemensamma världsbilden dessutom vara förankrad i religiösa föreställningar. Religionen ger samhällets normer och värderingar en större legitimitet än vad profana institutioner förmår. Vi skulle kunna kalla dessa territoriella enheter för meningsrum, alternativt medvetanderum eller erfarenhetsdomäner. Meningsrummen kan vara nationalstater eller nationalregioner innanför vars gränser förståelsen och likheten är stor och samförstånden många. Sverige, Norge och Frankrike är exempel på etniskt och kulturellt homogena territorier. Stat och nation är i dessa fall geografiskt synonyma begrepp. Genom omfattande invandring är det dock möjligt att denna gamla enhetlighet och likformighet har luckrats upp.²⁷⁶

5.3 EU:s förhållande till de omkringliggande länderna

5.3.1 Utvidgningen av EU

En utvidgning av EU kommer att innebära att mängden eftersläpande ekonomier, tillkomsten av nya språk samt andra egenskaper hos tänkbara stater blir mycket besvärliga att hantera samtidigt som EU ska integreras ytterligare. Som skäl till utvidgning anförs behovet av en stor inre marknad och fredsskäl. Men de nya länderna anses med EU-mått vara fattiga. Förutom ekonomiska problem innebär ett utvidgande organisatoriska problem. För att ett land ska anslutas till EU krävs att många villkor är uppfyllda innan deras ansökan blir enhälligt antagen av de nuvarande medlemsländerna. Ansökarländernas inverkan på EU kan bedömas efter vissa faktorer som lokalisering och demografiska egenskaper. Exempelvis har Polen med sin stora befolkning betydelse, men även länder med en liten befolkning har påverkan på så sätt att de skapar organisatoriska störningar. Vidare bedöms politiska aspekter, ekonomisk nivå, jordbruk (inte minst viktigt pga jordbrukets stora del i ekonomin), naturresurser, livskvalitet och kulturell/mänsklig miljö.

Malta torde lätt kunna att tas in i EU idag. Däremot är det svårare med Cypern, vilket sammanhänger med konflikten på ön sedan 1960-talet.

Ungern, Polen, Tjeckien, Slovakien och Slovenien har tillsammans 67 miljoner invånare, vilket är mer än exempelvis folkmängden i Frankrike. Rumänien, Bulgarien, de baltiska staterna, resterande Jugoslavien och Albanien har tillsammans ca 63

²⁷⁶ Törnqvist, Gunnar: *Sverige i nätverkens Europa*, 1996

miljoner invånare. Albanien är minst utvecklat. Den förestående utvidgningen är EU:s största utmaning någonsin. Alla länder inklusive Sverige kommer att ställas inför anpassningsproblem. På längre sikt kommer utvidgningen att ge nya ekonomiska möjligheter.²⁷⁷

Beslutet att öppna EU för de nya demokratierna togs på ett möte i Köpenhamn 1993.

Jordbruket

Grunderna utarbetades under 1950-talet och vid en tid då underskott av livsmedel förelåg. Från 1980-talet har EU ett överskott. 1992 genomfördes en reform men jordbruket är fortfarande mycket dyrt för medlemsländerna. Jordbruket i öst har sedan 1989 genomgått stora förändringar men det är fortfarande ålderdomligt och har låg produktivitet. Dessutom finns brister i distributionen. Många länder i öst har dock goda förutsättningar att bedriva jordbruk. Detta kombinerat med låga löner gör att kandidatländerna har förutsättningar att kunna konkurrera. Jordbrukspolitiken i EU måste reformeras (helst före utvidgningen). Hur det ska gå till och i vilken omfattning finns det för närvarande inget bestämt om. Ett alternativ är en mindre förändring som dock sannolikt leder till att kandidatländerna missgynnas. Livsmedelspriserna kan tom stiga eftersom EU-stödet garanterar visst pris. Ett annat alternativ är en total avreglering vilket skulle innebära att kandidatländerna kan utnyttja sina fördelar i form av lägre produktionskostnader. Detta skulle också leda till lägre matpriser i EU. En total avreglering leder dock till tuffare villkor för alla bönder. Ett tredje alternativ är en successiv avreglering med förändringar under en längre tidsperiod. Jordbruket är viktigt för kandidatländerna inte minst ur sysselsättningssynpunkt. Med dagens jordbrukspolitik skulle de ha små möjligheter att konkurrera. Det kan tom finnas risk för att de blir avstjälningsplats för överskottet av livsmedel. Men om kandidatländerna får ta del av dagens stöd uppstår andra negativa effekter.

Regionalpolitik

EU:s nuvarande strukturpolitik kan inte överföras till kandidatländerna utan alltför höga kostnader. Även regionalpolitiken måste därför reformeras. EU:s regionalpolitik syftar till att jämna ut ekonomiska och sociala skillnader mellan regionerna inom EU. En utvidgning kommer att kräva stora förändringar. Kommissionen har föreslagit förändringar i den gemensamma regionalpolitiken. Tanken är att stöden och insatserna ska koncentreras mer än vad de gör idag och därmed bli mer effektiva. Det kommer inte att finnas utrymme för samma generösa stöd som idag.

EU börjar i dagarna förhandlingar på allvar med de stater som ställts i första ledet. De staterna är utvalda efter vissa politiska, ekonomiska och administrativa kriterier. Tretton länder står i kö och de första är utvalda efter de strikta kriterier som gäller. Denna bedömning gjordes 1997 och sedan dessa har vissa stater gjort framsteg och

²⁷⁷ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

andra stått stilla. I första ledet står Tjeckien, Polen, Ungern, Slovenien, Estland och Cypern. För Lettland, Litauen och Slovakien noteras framgångar men inte så att de kan anses fylla kraven på att få ingå i det sk snabbspåret. De övriga länderna Bulgarien, Rumänien, och Turkiet anses stå ytterligare en bit efter, bortsett från Malta, som skulle ha ingått i den första gruppen av länder om de inte självmant dragit tillbaka sin ansökan.²⁷⁸

På senare tid har en oro dykt upp om EU:s verkliga vilja att ansluta ansökarländerna Tveksam attityd till utvidgning råder på flera håll inom EU bl a i jordbruksländerna Spanien, Portugal och Grekland. Frågan är om EU orkar med en så stor operation som en utvidgning innebär. Det kommer sannolikt att innebära en översyn av dagens organisation. Detta ska ske samtidigt som EMU ska sjösättas och nya beslutsformer antagligen förhandlas fram. Dessutom har EU problemet med att Grekland hotat att blockera förhandlingarna om inte hela Cypern tas med. Tveksamheten har också stärkts av regimskiftet i Tyskland där den nya ledningen inte anses ha samma intresse för utvidgning som den tidigare administrationen under Kohl.²⁷⁹

5.3.2 EU och övriga världen

Med tanke på EU:s beroende av andra delar av världen både när det gäller primära och förädlade produkter kan unionen inte leva isolerat.

Fyra EU-länder har kust mot Medelhavsländer. De aktuella Medelhavsländerna är Marocko, Algeriet, Tunisien, Jordanien, Israel, Gaza/Västbanken, Libanon, Syrien, Turkiet och Cypern. Alla dessa länder, utom Israel och Cypern, är fattigare än alla EU-länderna. De har också en snabbt växande folkmängd. I alla dessa stater (utom Israel och Cypern) utövar islam inflytande av olika grad på den politiska organisationen. Trots att bara Turkiet och Cypern är berättigade till medlemskap är EU av flera skäl engagerad i dessa länder (bl a för köp av olja). Marocko har hälften av världens fosfatreserver samtidigt som landet "bistår" EU med heroin. Migrationen, såväl legal som illegal från Marocko, Algeriet och Turkiet har varit mycket stor under de senaste tre decennierna. EU planerar ekonomiskt stöd till dessa länder samt en frihandelszon vid Medelhavet till år 2010. Befolkningen i dessa länder uppgår till ca 220 miljoner vilket motsvarar två tredjedelar av EU:s befolkning. De 220 miljonerna förväntas växa till 365 miljoner år 2025. Bortsett från Cypern har endast Turkiet diskuterats som medlem. Landet har dock ansetts brista på EU:s förväntningar vad gäller mänskliga rättigheter. Landet skulle bli en ekonomiskt börda för EU (med en folkmängd som beräknas öka från 62 miljoner 1995 till 98 miljoner 2025). Det är dock välorganiserat jämfört med andra länder i forna Sovjetunionens södra delar. Turkiets framtida relation till EU är viktig.

²⁷⁸ Gustavsson, Rolf: *EU-varnar söliga kandidatländer*, Svenska Dagbladet 981109

²⁷⁹ *När utvidgas EU?*, UNT 981116

Republiker i fd Sovjetunionen utvecklas osäkert och ofta under villkor som gör att andra traditioner går före ekonomiska överväganden. Vissa av dessa länder ligger på för stora avstånd från EU:s nuvarande gränser för att bli aktuella för framtida medlemskap. De naturresurser som finns här kan dock bli av betydelse för EU.

Vitryssland saknar bränsle och råvaror och har utvecklat ett starkt beroende av Ryssland. Landet har ingen som helst aktualitet för EU:s del idag. Ukraina har goda jordbruksmarker. Donbassfältet har liksom järn- och stålindustrin höga produktionskostnader. Västra delen är starkt beroende av jordbruket medan den östra delen har mer tung industri. Vägnätet är dåligt och järnvägen är nord-sydlig snarare än öst-västlig. Starkare band med Polen och EU skulle kräva motorvägsbyggen. I Ukraina finns bortåt 50 miljoner invånare.

De forna Sovjet-republikerna i Kaukasus, Georgien, Armenien och Azerbadjan, ligger i Europa enligt en del men i Asien enligt andra. De ligger efter i utvecklingen och är mer avsidet belägna än Ukraina. Oljeproduktionen i Azerbadjan är av intresse för EU men det är inte tillräckliga skäl för att hjälpa landet in i EU.

Ryssland bedöms som alltför stort och instabilt politiskt, ekonomiskt och etniskt för att EU ska kunna svälja det. På sikt måste EU antagligen upprätta någon form av samarbetsavtal med Ryssland.

Världen kan delas in i tolv stora regioner som alla kommer att påverka EU. Förutom EU finns tre "utvecklade" regioner; USA och Canada, Japan och Sydkorea och Oceanien. De övriga anses vara utvecklingsregioner. Utvecklingsregionerna Södra Asien, Sydostasien och Kina har mer än hälften av jordens befolkning. Folkmängden i utvecklingsregionerna väntas öka med ca 2,5 miljarder under de närmaste tre decennierna och detta kan inte ignoreras när EU:s framtid diskuteras. Gapet mellan rika och fattiga regioner är en central fråga (som kommer att få ökad publicitet) så även frågan om naturresurser. En risk är att länder med brist på naturresurser (huvuddelen av Europa) blir alltmer beroende av de länder som har gott om naturresurser. De utvecklade regionerna har generellt dåligt med naturresurser och är ofta nettoimportörer av primära produkter. En förskjutning i världens handelsmönster håller på att ske i det att relativt få länder svarar för exporten av primära produkter. EU är det överlägset största handelsblocket i världen. Det mesta av handeln går till utvecklade regioner. EU är en källa till stöd för utvecklingsländer. EU har också genom den sk Lomé-konventionen förbundet sig att bistå utvecklingsländer. För de sk utvecklingsregionerna är det viktigt huruvida de är naturresursrika eller ej.

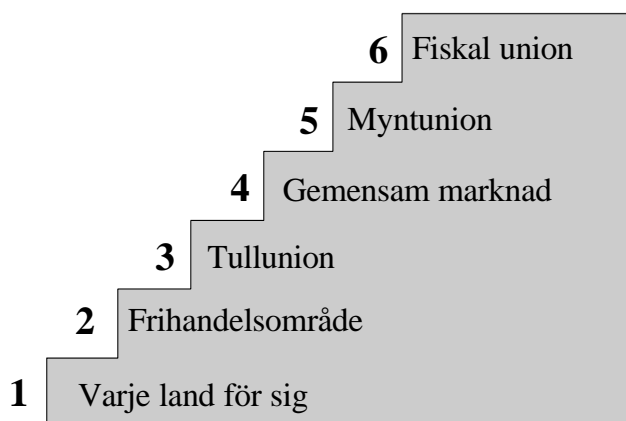
Förbindelserna med USA är politisk-ekonomiska. De politiska förbindelserna bygger på USA:s engagemang i Västeuropas säkerhetsfrågor via NATO-engagemanget. USA kommer att fortsätta att spela en geopolitisk roll i Europa. Ekonomiskt har det förekommit handelskonflikter med protektionistiska inslag mellan USA och EU. Genom världshandelsorganisationen WTO har det mesta lösts. Handeln med USA är ganska balanserad. Japan har ett kraftigt överskott i handeln med EU och ligger inom ett område där EU ständigt är oroade över obalanserna. Japan beskyller ofta EU för protektionism. Japan investerar fn kraftigt i EU. Latinamerika var fram till Spaniens

och Portugals anslutning helt bortglömt av EU men tendensen är att export till EU blir allt viktigare för dessa länder. Nordafrika och Sydvästasien är regioner som är mycket viktiga på grund av att de har stora oljereserver. EU:s relationer till denna region är komplicerad. Sydostasien har snabbt omvandlats till att bli beroende av förädlade produkter. Dessa länder kan däremot konkurrera med billig arbetskraft. Kinas politiska betydelse i östra Asien oroar EU. Kinas handel med EU är liten än så länge. För en ökad handel ska vara möjlig ställs EU inför en del problem där inte minst den politiska osäkerheten spelar in.²⁸⁰

5.4 EU:s framtid

5.4.1 Integrationstrappan

I början av 60-talet presenterade Bela Belassa, ukrainsk-amerikansk expert på jämförande federalism, den sk integrationstrappan:



Inför en övergång från fjärde till femte steget aktualiseras de politiska förutsättningarna för att omfördela resurser med stöd av en unionsbudget. Ännu saknas den samhörighet som behövs för att på grundval av majoritetsstyre beskatta på europeisk nivå. Erfarenhetsmässigt kräver detta en större unionsbudget, än dagens ca 1 procent av medlemmarnas. Siffror från andra förbundstater talar för en tiofaldig unionsbudget.

En myntunion bär fröet till en fiskal union inom sig. Det är sannolikt att det blir ett starkt tryck mot fiskal union för att följderna av en myntunion nationellt och regionalt ska kunna kompenseras. För att kunna göras demokratisk behöver en fiskal överstat kunna beskatta, och för att kunna beskatta behöver den göras demokratisk...

²⁸⁰ Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

Styrning av penningvärdet kommer att skapa ett tryck till regionalpolitiskt motiverad omfördelning. Önskan om en sådan omfördelning innebär inte bara harmoniserade skatter, utan även ett gemensamt bruk av insamlade medel inom hela unionen. Överstatligt mynt leder till en överstatlig skatt, vilket i sin tur förutsätter att överstaten som sådan måste göras demokratisk.²⁸¹

Nationalstaterna är för små för att kunna hantera kapitalflöden, varuflöden och nya befolkningflöden. Men staterna är också för stora för att klara människors lokala och regionala önskemål. Vi ser nu hur hela systemet bryter samman och omformas i två motsatta riktningar - uppåt och nedåt.²⁸²

Territorialstaterna och deras gränser utmanas idag i Europa från åtminstone tre håll. Uppifrån utmanas de av den inre marknaden och den framväxande europeiska unionen. Nerifrån attackeras de av de europeiska regionernas växande självtillit. Slutligen överflyglas staterna av krafter som utvecklas innanför deras gränser men som inte längre ryms där. Det är ekonomi och näringsliv som utvecklas mot former som i allt större omfattning överskrider staternas gränser och undandrar sig deras kontroll. Teknikutveckling, innovationer, kunskap och kompetens är begrepp som trätt mer och mer i förgrunden rörande drivkrafter bakom internationell handel och gränsöverskridande produktion. Människors kompetens och skaparkraft har av en del forskare setts som en del av produktionsfaktorn kapital. Begreppet humankapital är talande i detta sammanhang. Andra forskare har hanterat uppfinningsförmåga och tekniskt kunnande som en fjärde produktionsfaktor vid sidan av de klassiska jord, arbete och kapital. Innovationer och innovationsspridning antas idag ha ett djupt inflytande på utrikeshandelns mönster.

Fiskala och institutionella barriärer håller för närvarande på att monteras ner och vittra sönder i Europa. I Västeuropa har murarna rivits inom en europeisk union som förefaller utvecklas mot en starkare integration. Stegen i denna process är frihandelsområde, tullunion, gemensam marknad och monetär union.²⁸³

5.4.2 Regionens betydelse

Kommer verkligen en ökad rörlighet att tillsammans med framväxten av nätverk att göra regionen intressant? Förväntningarna på att regionen ska spela en stor roll i framtidens Europa är stora. Frågor kring regioner är i Sverige förhållandevis nya, och för första gången konfronteras Sverige med en regional utmaning vilken hämtar sin styrka i det europeiska perspektivet.

²⁸¹ Gustavsson, Sverker: *Varför överstat utan demokrati*, i Europaperspektiv, 1998

²⁸² Nilsson, Annika: *Orientering i en ny geografi*, Framtider nr 3/1992

²⁸³ Törnqvist, Gunnar: *Renässans för regioner*, 1998

Region är ett mångtydligt begrepp. Europa kan exempelvis anses vara en region i världen och på liknande sätt kan länder indelas i regioner. Europa består av minst hundratalet nationalregioner (och ett trettio-tal stater med 67 olika språk). Detta innebär att det finns ett flertal regioner som skär över statsgränserna. Europa består således av ett antal sk transnationella regioner. Dessa transnationella regioner är ett svårlöst problem. De hamnar mellan nationalstaten och Europa. Det råder ett spänningsförhållande mellan territorialstaternas administrativa indelningar och de transnationella (och funktionella) regionerna. I denna spänning finns en stor potential för omstrukturering av territorialstaterna inifrån.

Två stora förändringsmönster kan iakttas i västra Europa. Å ena sidan en maktförskjutning mellan medlemsstaterna och EU i form av fördjupad integration inom allt fler områden (i förlängningen en federation). Det andra mönstret innebär en maktförskjutning inom staterna till regionala och lokala nivåer.

I Sverige har regionerna snarast setts som administrativa indelningar men de senaste åren har vi sett exempel på viss nyregionalisering. Skåne är ett exempel med skapande av ett regionparlament. Men också på andra håll i landet görs försök med att skapa regioner. Bl a finns ett flertal svenska regionkontor på plats i Bryssel.²⁸⁴

Den regionala konkurrensen ökar genom ny teknik och ny transportteknik. Europas enande förefaller ersätta nationalstaten med en ny europeisk scen. Staterna synes själva betrakta sig som hinder för kontinentens framtid. EG/EU:s fria rörelser är en kvalificerad utmaning för nationalstatererna. Vinnarna har haft höga inslag av tjänsteekonomi och kunskapsintensiv produktion, stora investeringar i sin infrastruktur och god position i transportsystemen.

Förutom en riktning i den europeiska integrationen mot federalism finns en väg som kan leda till en splittring av territorier i regionala enheter som är mindre än stater (jämför medeltidens stora antal politiska enheter). En annan tänkbar utvecklingslinje är att staterna åter griper tag i sina territorier. För den närmaste framtiden kan vi utgå från att dessa tendenser kommer att uppträda parallellt.

Människors sätt att tänka och vara sätter gränser för rörlighet och uppbyggandet av nät. Vi kan anta att staten fortfarande, i vart fall bra tag, kommer att vara en viktig aktör i den pågående processen.²⁸⁵

Regionpolitiken är viktig inom EU, och EU har ett omfattande regionstöd. Stödet syftar till att reducera skillnaderna mellan regionerna. Frågan är också om det omfattande regionstödet kan ses som ett mer eller mindre medvetet sätt att stärka regionen på nationalstatens bekostnad?²⁸⁶

²⁸⁴ Gidlund, Janerik & Sörlin, Sverker: *Det europeiska kalejdoskopet*, 1993

²⁸⁵ Törnqvist, Gunnar: *Renässans för regioner*, 1998

²⁸⁶ Forsström, Åke, samtal, 981021

5.4.3 Amsterdampfödraget

I juni 1997 hölls en regeringskonferens i Amsterdam som resulterade i ett nytt fördrag - Amsterdampfödraget. Detta fördrag infogas med de redan befintliga fördragen Maastrichtfördraget och Romfördraget. Den kommande utvidgningen (som antagligen kommer att innebära ökad användning av beslut med kvalificerad majoritet och försvaga Sveriges relativa position) återspeglas på flera håll i fördraget. Det betonas uttryckligen i fördraget att unionen bygger på demokratiska principer. Vidare stadgas att en stat som åsidosätter unionens regler kan få vissa av sina rättigheter indragna men trots detta ha kvar skyldigheterna. Ett starkt påtryckningsmedel således. Det slås fast att en ny regeringskonferens ska hållas innan antalet medlemmar i unionen överstiger tjugo (vilket innebär att fem medlemmar kan tas in utan att denna konferens hålls). Europaparlamenten har fått ett tak för antalet medlemmar.²⁸⁷

5.4.4 Utvidgningen

EU:s eventuellt kommande utvidgning är en av de viktigaste frågorna i europeisk politik just nu. 1991-1992 slöt EU sk Europaavtal med Central- och Östeuropa. Dessa avtal innebar att alla kvantitativa restriktioner på importen från dessa länder togs bort, med undantag av de inom textil- och kolindustrin. Många tullar på industrivaror försvann direkt, utom de inom teko, järn och stål samt branscher inom möbler och skor (långsammare avtrappning). Samtidigt bildade de sk Visegradländerna (dåvarande Tjeckoslovakien, Polen och Ungern) ett centraleuropeiskt handelsblock.

Utvidgningen innebär att Europa och EU kommer att förändras. På kort sikt är förändringarna små. Handeln med de central- och östeuropeiska länderna kommer att öka men det sker från en mycket låg nivå. En del arbetskraftsinvandring kan väntas men antagligen blir den inte så stor (i vart fall så länge arbetsmarknaden är hårt reglerad). De samhällsekonomiska kostnaderna för ökad strukturomvandling verkar inte bli alltför omfattande, även om vissa regioner med arbetsintensiv produktion kan utsättas för påfrestningar (kandidatländerna förväntas ha en komparativ fördel i lägre produktionskostnader). Påfrestningarna på EU:s budget syns inte bli så stora som det har förutspått. Det verkar vara möjligt att inkorporera kandidatländerna i den gemensamma regional- och jordbrukspolitik. En utvidgning skulle dock underlättas av en reformering av framför allt jordbrukspolitik.

Agenda 2000 är ett förslag om hur EU:s politik ska kunna förändras för att unionen ska kunna ta in nya medlemmar. Agenda 2000 innehåller en strategi för utvidgningsförhandlingarna. Målet är att Agenda 2000-paketet ska vara antaget före nästa val till Europaparlamentet i juni 1999.

²⁸⁷ Bernitz, Ulf: *Amsterdampfödraget - utformning, betydelse och flexibel integration*, Europaperspektiv, 1998

För Sveriges del tyder inte något på att en utvidgning innebär någonting dramatiskt. Eventuella välfärdsvinster torde bli marginella. Strukturomvandlingen torde heller inte påverka Sverige nämnvärt, även om vissa län i t ex Götaland (arbetsintensiv verksamhet) kan drabbas lite hårdare än andra.

För kandidatländerna blir förändringarna mer dramatiska. Välfärdsvinsterna blir antagligen omfattande även om det blir svårt att skilja ut vad som beror på utvidgningen eller på Europaavtalen.

En utvidgning skulle öka stabiliteten och säkerheten i Europa. Detta kan ge betydande samhällsekonomiska vinster om det ska ställas mot flyktingströmmar och säkerhetspolitisk instabilitet som kan bli följden av en negativ utveckling i denna del av världen.²⁸⁸

5.4.5 EMU och skatter

De närmaste åren blir avgörande för om den fulla ekonomisk-politiska integrationen som eftersträvas inom EU kommer att uppnås.

EMU möter framför allt två politiska svårigheter. För det första är det få saker som är så symboliskt laddade som ett lands valuta och för det andra kommer EMU-länderna till stora delar att avsäga sig möjligheterna att bedriva en självständig stabiliseringspolitik. Detta kan leda till att staterna kommer att inrikta den ekonomiska politiken på andra medel bl a industripolitik.

Förutom att penningpolitiken kommer att bedrivas av den Europeiska centralbanken (ECB) i princip utan politiskt inflytande kommer även finanspolitiken att begränsas. Genom EMU kommer således de traditionella stabiliseringspolitiska instrumenten försvinna och skulle kunna "avpolitiseras" eller så söker politiker nya vägar för att bedriva ekonomisk politik. Mycket talar för att det sistnämnda blir fallet. Denna tendens bekräftas av att allt fler stater upprättar investeringbyråer och liknande i syfte att locka till sig företag. Sådan politik kan på sikt undergräva EU:s egna möjligheter att via t ex regionstöd få den av EU önskade effekten.²⁸⁹

På samma sätt som företag måste anpassa sin verksamhet till följd av internationaliseringen måste stater anpassa sina skattesystem. Den ökade konkurrensen tenderar att underminera ett lands möjligheter att oberoende andra länder utforma sina skattesystem. Länder med höga skatter kommer att sänka sitt skatteuttag vad gäller faktorer som lätt kan flytta till ett annat land. EMU kommer att påskynda denna process. Utvecklingen kommer också att innebära att det blir betydligt svårare att beskatta medborgarna. Kraven på en harmonisering av skatterna gäller i högre grad kapital-

²⁸⁸ Torstensson, Johan: *EU:s utvidgning - samhällsekonomiska effekter*, Europaperspektiv, 1998

²⁸⁹ Braunerhjelm, Pontus & Fors, Gunnar: *EMU - den nationella industripolitikens återkomst?*, Europaperspektiv, 1998

inkomster än arbetsinkomster. Olikheterna i beskattning av finansiellt kapital har uppmärksammas av EU kommissionen som ett hinder mot väl fungerande inre marknad. I flera länder har det ansetts vara förenligt med hög effektivitet i beskattningen och låga samhällsekonomiska kostnader att ta ut höga skatter på bl a fastigheter och befintlig kapitalstock. Motiveringen är att dessa baser inte kan flytta. Detta är kanske ett inte helt korrekt resonemang. Det kan ha avgörande betydelse för var någon väljer att bosätta sig. Den ökade rörligheten på arbetskraften innebär att även beskattningen av traditionellt trögrörliga skattebaser kan få snedvridande effekter. Utformningen av mervärdesskatter och punktskatter får också stor roll vid gränshandel.

Skattekonkurrensen kan förväntas tillta vad gäller konsumtionsskatter som en följd av den nya tekniken och den gemensamma valutan. Den internationella rörligheten talar för en anpassning länderna emellan såväl i nivå som i struktur. För Sverige del talar mycket för ett behov av att sänka kapitalskatterna. Det totala skatteuttaget i Sverige kan komma att påverka skatteunderlaget för löneskatter genom att ett alltför högt skattetryck kan leda till ökad migration. De personer som i så fall kan tänkas välja att bosätta sig i andra länder är personer med stort humankapital och relativt stora fysiska tillgångar. Risken att skattekonkurrensen blir så omfattande att staten inte får nödvändiga medel, kallas ofta skattedegradering. Ett sätt att möta denna risk är att harmonisera skatterna. Inom EG/EU har sådana strävanden pågått sedan början av 60-talet. Ett sätt att harmonisera företagskatter kan vara att införa ett företagskattesystem som till stora delar är gemensamt. Men pga ländernas alltför stora skillnader är det inte något som är aktuellt idag. Frågan om skattekonkurrens är inte bara en EU fråga, utan även OECD sysslar med dessa frågor. Ett sätt att möta problemen är genom internationella avtal. Sådana avtal kommer dock inte att undanröja skillnader i beskattning. Skattekonkurrensen kommer att fortsätta om än på global nivå. Ett utökat informationsarbete kan i viss mån lindra skattekonkurrensen, men vissa stater kommer i eget intresse att ha liten vilja att utbyta information. Det är inte heller oväsentligt att skatteadministrationen mellan länderna skiljer sig åt. Många länder på kontinenten har byggt upp andra kontrollsystem. Många länder beskattar inte så låga inkomster som vi gör och därför behöver människor i dessa skikt inte kontrolleras.

Ett problem i överläggningar mellan länderna i skattefrågor är den eviga frågan om den sk domicilprincipen eller källskatteprincipen. Domicilprincipen innebär att hemlandet förbehåller sig en rätt att beskatta alla inkomster. I dessa fall ska skattemyndigheten få uppgifter om kapitalutdelningar utomlands för att beskatta dem. Detta krav möter länder som inte alls har rutiner för att lämna den information den svenska myndigheten kan behöva. En holländsk skatteekonom Professor Cnossen har formulerat följande om den eviga striden "valet står inte mellan domicilprincipen och källskatteprincipen, valet står mellan källskatteprincipen eller inte alls".²⁹⁰

²⁹⁰ Andersson, Krister: *EMU och våra framtida skatter*, Europaperspektiv, 1998

5.4.6 Framtidsmodeller

Många integrationsmodeller har sedan 1970-talet diskuterats i Europa. Samtliga har inneburit en kompromiss i spänningsförhållandet mellan fördjupning och utvidgning. 1995 utkom en grupp som leddes av Belgiens före detta regeringschef Léo Tinderman (Tindermansgruppen) med en rapport om fem möjliga alternativ för framtidens Europa. Gruppen listade sex scenarier enligt nedan

0. Dagens tillstånd med utgångspunkt i Maastrichtavtalet
1. Mindre förändringar i nuvarande tillstånd
2. Förstadium till en europeisk förbundsstat
3. Mindre tillbakagång genom renationalisering av EU-kompetenserna
4. Europeisk förbundsstat
5. Europeiskt statsförbund

Scenariot 0 och 1 kan sammanfattas med nuvarande tillstånd eller små förändringar. Scenariot 2 och 4 innebär integrationsframsteg. Scenariot 3 och 5 innebär en tillbakagång.²⁹¹ En eventuell utvidgning med kandidatländerna påverkar i och för sig inte ovanstående bild av tänkbara scenarier. EU kan mycket väl integrationsmässigt gå framåt eller råka ut för en tillbakagång oavsett om EU innehåller nya stater eller ej. Däremot kan naturligtvis en östutvidgning få effekter på hastigheten i en eventuell integration.²⁹²

Vissa organ för maktutövning som växer fram, som EU, slits fortfarande mellan den gamla erans nationella ekonomiska politik och den nya erans annorlunda krav. Skapandet av den enda marknaden innebär ett första steg mot en integrerad regional ekonomi, men utan att det finns lämpliga institutionella strukturer eller politiska mekanismer för att reglera den, EU kommer inte att bli någon enhetlig superstat. Samtidigt kan EU inte fungera effektivt om unionen förblir en lös sammanslutning av stater där man inte har gjort upp om hur den reglerade makten ska fördelas på handelsblock och på nationella och regionala nivåer. Om detta mischmasch får fortsätta är det risk för ökad desintegration i och med att ekonomiska krafter och problem slinker igenom hålen mellan de olika nivåerna av maktutövning. Om en genomtänkt politik däremot växer fram kommer den att syfta till att skapa ett ekonomiskt Europa som ytterst styrs av funktionellt bestämda konfederala offentliga maktorgan. De kommer att vara olika den traditionella statens organ i så måtto som de kommer att ha begränsade och bestämda funktioner och sakna makt att tvinga igenom beslut i underordnade politiska organ. Den främsta uppgiften för dessa offentliga maktorgan, den som motiverar deras existens och definierar deras makt, är att de och endast de effektivt kan utforma och koordinera politiken utåt gentemot och i samverkan med de övriga större handelsblocken, som Nafta och Japan. Största möjligheten till en framgångsrik utveckling har således EU om unionen främjar internationell ekonomisk maktutövning snarare än inåtvända, territoriellt bundna politiska åtgärder. Lika väl som Europa behöver en ny syn på hur den ekonomiska maktutövningen ska ordnas och vilken roll den ska spela

²⁹¹ Chatzimakakis, Georgios: *Ett annorlunda EU*, 1997

²⁹² Cole, John & Cole, Francis: *EU:s ekonomiska geografi*, 1998

gäller detta inom de strikt internationella samverkans- och samordningsformerna.²⁹³

Nils Elvander, professor emeritus i statskunskap, skriver i en debattartikel att EMU innebär ett stort steg i överstatlig riktning. Han menar i och för sig att en utveckling mot Europas förenta stater är det bästa alternativet för unionen. Samtidigt understryker han vikten av att detta sker öppet. Som det nu ser ut kan det bli "de små stegens tyranni" där länderna går gradvis in i ett överstatligt samarbete utan att medborgarna är nämnvärt informerade. Nils Elvander ställer frågan om det inte vore bättre att under öppen debatt ta ett ännu större steg. Östutvidgningen - som det enligt honom finns ett moraliskt åtagande för - är det från demokratisynpunkt starkaste argumentet för en överstat med demokrati inom EU. Om EU dessutom får egen beskattningsrätt, måste statsförbundet bli en förbundsstat. Detta kräver enligt Nils Elvander att EU-parlamentet ges ökade befogenheter för att medborgarnas förtroende för EU ska kunna räddas. På längre sikt menar Nils Elvander att parlamentets kontroll- och budgetmakt bör stärkas på ett sådant sätt att en europeisk parlamentarism kan utvecklas. Allt detta måste vidare kodifieras i en konstitution för Europas förenta stater. Han ser dock att de nationella parlamenten trots detta har en viktig roll att spela när det gäller att bevaka viktiga EU-frågor.²⁹⁴

²⁹³ Hirst, Paul & Thompson, Grahame: *Myten om den globala ekonomin*, 1998

²⁹⁴ Elvander, Nils: *Eu måste bli en förbundsstat*, Dagens Nyheter 981228