

NORDISK TOLDUNION¹⁾

Af C. V. BRAMSNÆS

SPØRGSMÅLET om et økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande kan rejses ud fra almindelige nordiske synspunkter, synspunkter, der går ud fra, at de nordiske lande ved deres samvirken på alle områder kan skabe sig en stærkere stilling i relation til den øvrige verden. Jeg skal ikke ved denne lejlighed komme ind på nordiske synspunkter i almindelighed, men holde mig til de økonomiske problemer, som står i forbindelse med nordisk økonomisk samarbejde og specielt med oprettelse af en nordisk toldunion.

Der er næppe nogen, der vil modsige mig, når jeg fremhæver, at der i vor tid går stærke strømninger i retning af at skabe *større økonomiske enheder*. Vi møder denne tendens overalt, og det står i nøje samklang med hele den tekniske og økonomiske udvikling i produktionslivet. Den tekniske fremgang på alle områder skaber grundlag for storproduktion og specialisering, og konkurrencen bliver stedse hårdere for de lande, som ikke kan følge med i denne udvikling. Nogle mennesker kan beklage denne udvikling og mene, at de gode, gamle produktionsformer var hyggeligere og mere tiltalende, men beklagelser nytter intet, teknikens udvikling går sin gang, og specialiseringen, der kræver de større markeder for afsætningen, lader sig ikke standse. De økonomiske fordele, som vindes ved specialisering og rationalisering, er så betydelige, at vi også her i de nordiske lande har en pligt til at tage disse spørgsmål op til undersøgelse.

Hvorledes ligger da forholdene i de nordiske lande? Jeg tænker her specielt på landene Norge, Sverige og Danmark. Er disse lande store nok i befolkningsmæssig henseende til hver for sig at kunne følge med i den produktionsmæssige udvikling, som foregår i den øvrige verden? Vi må vist være enige om at sige nej. Norge med sine 3 millioner indbyggere, Danmark med sine 4 millioner og Sverige med sine næsten 7 millioner må hver for sig regnes for at være for små som økonomiske produktionsenheder på mange områder. Hvis man derimod tænker sig de tre landes toldområde forenet, så fremkommer der et befolkningstal på ca. 14 millioner, og det er givet, at det skaber helt andre muligheder for planlægning og udbygning af produktionsmaskineriet. I tidsskriftet »Ingeniøren« for

¹⁾ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening d. 3. april 1951.

NORDISK TOLDUNION¹⁾

Af C. V. BRAMSNÆS

SPØRGSMÅLET om et økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande kan rejses ud fra almindelige nordiske synspunkter, synspunkter, der går ud fra, at de nordiske lande ved deres samvirken på alle områder kan skabe sig en stærkere stilling i relation til den øvrige verden. Jeg skal ikke ved denne lejlighed komme ind på nordiske synspunkter i almindelighed, men holde mig til de økonomiske problemer, som står i forbindelse med nordisk økonomisk samarbejde og specielt med oprettelse af en nordisk toldunion.

Der er næppe nogen, der vil modsige mig, når jeg fremhæver, at der i vor tid går stærke strømninger i retning af at skabe *større økonomiske enheder*. Vi møder denne tendens overalt, og det står i nøje samklang med hele den tekniske og økonomiske udvikling i produktionslivet. Den tekniske fremgang på alle områder skaber grundlag for storproduktion og specialisering, og konkurrencen bliver stedse hårdere for de lande, som ikke kan følge med i denne udvikling. Nogle mennesker kan beklage denne udvikling og mene, at de gode, gamle produktionsformer var hyggeligere og mere tiltalende, men beklagelser nytter intet, teknikens udvikling går sin gang, og specialiseringen, der kræver de større markeder for afsætningen, lader sig ikke standse. De økonomiske fordele, som vindes ved specialisering og rationalisering, er så betydelige, at vi også her i de nordiske lande har en pligt til at tage disse spørgsmål op til undersøgelse.

Hvorledes ligger da forholdene i de nordiske lande? Jeg tænker her specielt på landene Norge, Sverige og Danmark. Er disse lande store nok i befolkningsmæssig henseende til hver for sig at kunne følge med i den produktionsmæssige udvikling, som foregår i den øvrige verden? Vi må vist være enige om at sige nej. Norge med sine 3 millioner indbyggere, Danmark med sine 4 millioner og Sverige med sine næsten 7 millioner må hver for sig regnes for at være for små som økonomiske produktionsenheder på mange områder. Hvis man derimod tænker sig de tre landes toldområde forenet, så fremkommer der et befolkningstal på ca. 14 millioner, og det er givet, at det skaber helt andre muligheder for planlægning og udbygning af produktionsmaskineriet. I tidsskriftet »Ingeniøren« for

¹⁾ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening d. 3. april 1951.

17. marts 1951 gives der en interessant redegørelse for den betydning, som det større marked har for industriens udvikling. Det oplyses bl. a., at amerikanske undersøgelser har søgt at fastslå den mindste størrelse af en befolkningsgruppe, der er nødvendig som hjemmemarkedsbasis, hvis man i dag vil udvikle en nogenlunde alsidig og konkurrencedygtig industri. Man kom til det resultat, at denne mindsteenhed måtte være på ca. 15 millioner mennesker, altså netop den størrelse, som et samlet toldområde for de tre nordiske lande ville udgøre.

Det er ud fra sådanne synspunkter, at spørgsmålet om et nærmere økonomisk samarbejde mellem de tre nordiske lande må rejses, og det må i sin logiske form rejses som spørgsmålet om en nordisk toldunion.

En nordisk toldunion forudsætter i sin tekniske opbygning to hovedlinier:

- 1) ophævelse af toldgrænserne mellem de deltagende lande, og
- 2) fælles toldsatser udadtil over for den øvrige verden.

Det er den teoretiske form for en toldunion; i praksis vil man, som det skal ses senere, formentlig kunne modificere noget på disse hovedlinier. Der har undertiden i diskussioner om en nordisk toldunion været hævdet, at fælles toldsatser udadtil ikke var en nødvendighed, men at man kunne nøjes med et såkaldt »frihandelsområde«, hvor toldfriheden kun omfattede varer, som er produceret inden for området, men hvor hvert enkelt land i området stadig har sine særlige toldsatser udadtil. Jeg mener dog, at der principielt må være ensartede toldsatser udadtil. I modsat fald vil indførsel udefra til toldområdet tendere til at foregå over det land, hvor toldsatsen er lavest, og det vil give mange vanskeligheder for samarbejdet mellem landene. Det havde man bl. a. et eksempel på i den norsk-svenske »mellemrigslov«, som bestod fra 1874 til 1897, og som gjorde de to lande til et »frihandelsområde«. Denne lov ophævedes netop på grund af vanskelighederne ved forskel i toldsatserne udadtil.

Vi vil nu tænke os, at en toldunion mellem de tre nordiske lande er gennemført, og vi vil prøve at se, hvilke økonomiske virkninger der vil følge heraf. Den første umiddelbare virkning vil være, at varer, der indføres fra et land til et andet, bliver billigere, for så vidt der tidligere har været told på disse varer. En sådan billiggørelse vil naturligvis være til fordel for alle, der skal købe varerne, og der vil formentlig også opstå en tendens til større samhandel mellem landene. Det må dog stærkt fremhæves, at en sådan større samhandel i sig selv ikke er det mest betydningsfulde ved en nordisk toldunion. Denne side af en toldunions virkninger har ofte været draget for stærkt i forgrunden i tidligere undersøgelser og diskussioner om et økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande.

Hvad der er afgørende, er toldunionens betydning for den *produktionsmæssige udvikling i landene*. Toldunionen skaber et stort samlet hjemmemarked, og dermed er forudsætningerne skabt for den nødvendige ratio-

nalisering og specialisering i produktionen, som kun lader sig gennemføre i større økonomiske områder. Det vigtigste er, at landene bliver konkurrencedygtige i relation til den produktionsmæssige udvikling i den øvrige verden, og det gælder om at skabe betingelser herfor. Er vi ikke konkurrencedygtige nok, står vi svagt i den tid, som kommer. Det gælder naturligvis først og fremmest *exporten*, som er så betydningsfuld for alle de nordiske lande, men det gælder også *importen* af varer, som produceres i toldområdet i konkurrence med produktionen i andre lande. Nogle mennesker vil måske mene, at importen kan man altid beskytte sig imod gennem forhøjede toldsatsler, men det er ikke nogen heldig fremtidsvej. Det er bedre at kunne konkurrere.

Når der så stærkt lægges vægt på konkurrencemomentet, er det et udtryk for, at en nordisk toldunion ikke på nogen måde skal bidrage til at isolere de nordiske landes økonomi fra den øvrige verdens økonomi. Der skal ikke være tale om at skabe en selvforsynende økonomikreds. De nordiske lande har så betydningsfulde exportinteresser på industriens, landbrugets og skibsfartens områder, at en isolering ikke kan tænkes. Hvad det gælder om, er at styrke den samlede økonomi, så den på konkurrencemæssig basis kan blive en ligeberettiget del af verdensøkonomien.

Det er naturligvis umuligt her i detaljer at gå ind på de produktionsmæssige fordele, der kan opnås ved specialisering, arbejdsdeling og rationalisering i industrien. Enhver industrimand kender de muligheder, der foreligger, hvis han kan regne med et større frit marked. Der er ingen tvivl om, at talrige industrielle virksomheder, som nu fremstiller en række af forskellige produkter, ville specialisere sig, hvis det frie, umiddelbare marked var stort nok. Kapitalmæssigt betyder specialisering billigere investering, og generalomkostninger vil i almindelighed blive lavere. Alt dette går i retning af billigere produktion.

Efter denne mere almindelige redegørelse skal jeg gøre nogle bemærkninger om den internationale stilling til toldunioner i almindelighed. Som det er kendt, består der fra tidligere tid mellem de fleste lande en aftale om den såkaldte *mestbegunstigelsesret*. Det vil sige, at landene har en aftale mellem hverandre i deres traktater om, at man ikke i sin handelspolitik og toldpolitik må diskriminere mellem landene. Foretager man f. ex. en toldnedsættelse for et enkelt land, har man pligt til at lade den gælde for alle de lande, man har aftale med om mestbegunstigelse. Følger man den strenge fortolkning af den gamle mestbegunstigelsesret, vil det altså sige, at lande ikke lidt efter lidt kan nedsætte eller ophæve toldsatsler mellem hinanden, uden at det får virkning også for andre lande.

For at komme uden om denne vanskelighed har man i de nordiske lande allerede tidligt og især efter afslutningen af verdenskrigen 1914—18 søgt

at få indført i handelstraktaterne med andre lande den såkaldte *nordiske forbeholdsklausul*. Den går ud på, at man netop har ret til at give de andre nordiske lande toldpolitiske lettelser, uden at disse lettelser kommer andre lande til gode. Den nordiske forbeholdsklausul blev efterhånden indført i en hel del handelstraktater, men en del af de større lande, navnlig England og Tyskland, ville ikke gå med til den, og der kom derfor ikke noget praktisk resultat ud af disse forsøg.

Den almindelige mening om mestbegunstigelsesretten er dog efterhånden blevet den, at egentlige toldunioner kan gennemføres, uden at man kommer i konflikt med andre landes rettigheder, selv om disse har mestbegunstigelsesret, og den beslutning om toldunion, som blev truffet i 1944 af Belgien, Luxemburg og Holland (Benelux), hviler da også på denne forudsætning.

Den store interesse for økonomisk samarbejde mellem landene, som er kommet så stærkt frem under genopbygningstiden efter verdenskrigen, har helt naturligt bragt nye synspunkter frem angående dette samarbejde, og en stærk interesse for toldunioner er vokset frem overalt i de ledende økonomiske kredse verden over.

I den verdenskonference om handelspolitiske problemer, som blev holdt i Havana i 1947—48, blev spørgsmålet om toldunioner også behandlet, og der blev vedtaget nærmere regler for toldunioners oprettelse, som er optaget i det charter for International Trade Organization (ITO), som man enedes om på konferencen.

1) Ved oprettelse af en toldunion skal der indføres en fælles toldtarif med *væsentlig* de samme toldsatser udadtil og med et generelt toldniveau, som ikke er højere end gennemsnittet af toldniveauerne i deltagerlandene forud for dannelsen af toldunionen.

2) Med hensyn til toldsatserne mellem landene skal den indbyrdes told ophæves, i hvert fald for den *væsentlige* del af handelen.

3) En toldunion kan indføres gradvis, idet det dog forudsættes, at den gennemføres inden for »en rimelig tid«.

Der kan ikke være tvivl om, at man har villet skabe et forholdsvis bekvemt grundlag for oprettelsen af toldunioner. En gradvis gennemførelse vil naturligvis gøre overgangsvanskelighederne mindre og lettere at overvinde. Endvidere kræves ikke, at toldsatsernes ophævelse mellem landene skal være absolut, men de skal omfatte den væsentlige del af handelen, og den fælles toldtarif udadtil skal ligeledes i det væsentlige have de samme toldsatser. Der er altså mulighed for undtagelser i begge henseender. Det kræves, at det generelle toldniveau i den fælles toldtarif ikke må være højere end gennemsnittet af toldniveauerne forud, og det er naturligvis for at hindre, at man ved en toldunion bygger endnu højere fælles toldmure op, end man havde tidligere. Det kan man vist ikke indvende noget imod, en

toldunions indførelse skal jo — som jeg tidligere nævnte — ikke betyde en økonomisk afspærring fra den øvrige verden.

ITO-chartret giver også regler for, at man ikke i en toldunion må forøge andre handelsrestriktioner end told (kvantitative restriktioner), men det kræver ikke sådanne restriktioner absolut afskaffet. Spørgsmålet om disse restriktioners afskaffelse har jo iøvrigt fået en særlig aktualitet ved beslutningen inden for den europæiske Marshall-organisation, og deres rolle vil vel i fremtiden i hvert fald blive mindre. De økonomiske virkninger af en toldunion vil naturligvis hæmmes, om man tænker sig, at toldsatserne vel ophæves, men de kvantitative restriktioner opretholdes, således at det frie varebytte derved hindres mellem toldunionens lande.

Spørgsmålet om toldunionen har været behandlet af ledende national-økonomiske teoretikere såvel i mellemkrigsperioden som efter afslutningen af den sidste verdenskrig. Det er naturligvis ikke muligt her at komme nærmere ind på den diskussion, som har været ført, men jeg skal gøre nogle bemærkninger om en bog af *Jacob Viner*, tidligere professor ved universitetet i Chicago, nu ved Princeton universitetet i New Jersey. Bogen er udkommet i 1950 og hører altså til den nyeste litteratur. Viner giver meget udførlige historiske redegørelser for alt, hvad der kan kaldes toldunioner i tidligere tider, og det har vel nok sin interesse, selv om man kan synes, at han til tider skraber bunden lidt rigeligt. Interessantere er hans almindelige teoretiske betragtninger over toldunionens virkninger. Man kan vist godt sige, at Viner ikke er »venlig« mod toldunioner, han kritiserer således professor *Habeler* (fra Harvard universitetet) for hans store interesse for toldunionstanker. Man har indtrykket af, at Viner er blevet lidt forarget over den i Amerika ret udbredte kritikløse tro på, at hele verdensøkonomien kan reddes ved oprettelse af en europæisk toldunion, og at han ønsker at slå lidt »koldt vand i blodet«, hvad der nok også trænges til i disse kredse.

Viner går naturligvis ud fra de almindelige økonomiske virkninger af en toldunion, specialisering, bedre fordeling af produktionen o. s. v., og han diskuterer, om en toldunion vil virke protektionistisk eller frihandelsfremmende ud fra et almindeligt verdenssynspunkt. Som den free-trader, han selv hævder, han er, synes han at nære frygt for, at en toldunion nærmest vil virke protektionistisk, og han polemiserer med de nationaløkonomer, som mener, at toldunioner er et skridt mod friere forhold. Mod den abstrakte engelske liberalist *Hawtrey* (Oxford), der hævder, at selv om en toldunion beholder sine tidligere toldsatser, vil den alligevel på grund af sit større område blive mere hindrende for import udefra, bemærker Viner dog, at *Hawtrey* glemmer at nævne den almindelige værdi, som arbejdsdelingen inden for en toldunion vil have.

En toldunion vil, siger Viner, give området bedre »terms of trade«, d. v. s.

et bedre bytteforhold over for udlandet, fordi dets stilling styrkes gennem det større område, men udenforstående lande vil altså lide ved det. Viner påviser, at lande, der indgår en toldunion, bliver stærkere i deres handelsforhandlinger med andre lande, og anfører historiske eksempler på, at dette moment har været stærkt medvirkende til dannelse af toldunioner. Han siger ikke direkte, at andre lande lider skade ved den forøgede forhandlingsstyrke i en toldunion, men det må de vel gøre ud fra den abstrakte verdensbetragtning.

Viner anfører, at et land kan komme til at købe en vare dyrere under en toldunion end forud, hvis varen + told udefra vel er dyrere end varen produceret i et andet af unionens lande, men billigere uden told. Varen vil i et sådant tilfælde blive importeret fra toldunionslandet, og forbrugerne vil få en billigere vare, men staten får ingen told. Sådanne tilfælde kan naturligvis tænkes, men med den specialisering, der fremkommer under toldunionen, vil produktionsprisen her i hvert fald tendere til at blive lavere, og derved formindskes betydningen af argumentet. Og forbrugerne i landet vil næppe være utilfredse med at få en billigere vare fra et andet land i toldunionen, selv om statskassen går glip af en toldindtægt.

I sine resumerende bemærkninger fremhæver Viner vanskelighederne ved at indføre toldunioner og anbefaler at anvende andre systemer, frihandelsområder, særlige regionale overenskomster o. s. v., som kan tillades efter Havana chartret (ITO). Han kommer ikke nærmere ind på virkningerne af sådanne systemer, og han synes ikke at være opmærksom på de her tidligere nævnte vanskeligheder ved at administrere et frihandelsområde med forskellige toldsatser udadtil. Forøvrigt må vel alle disse systemer antages at »skade« lande uden for overenskomsterne på lignende måde som en toldunion, hvad Viner dog ikke bemærker noget om.

Jeg har anført disse eksempler fra Viners bog for at vise, hvorledes man ud fra en teoretisk verdensøkonomisk betragtning kan se på toldunioner. Der er iøvrigt også mange konkrete betragtninger i Viners bog, f. ex. om faren for et lille land ved at indgå toldunion med et stort land o. s. v. Han bemærker iøvrigt, forsigtigt nok, at teoretiske betragtninger ikke kan afgøre, hvorledes en toldunions virkninger vil blive i de enkelte tilfælde. Betragtningmåden, at andre lande skades ved større produktivitet i en toldunion, må i det hele synes mærkelig. Det samme må vel iøvrigt også gælde det enkelte land. Kan man i en toldunion eller i et enkelt land ved specialisering og arbejdsdeling øge produktiviteten, må dette vel være en fordel verdensøkonomisk set, selv om man derved behøver mindre import.

Efter denne excursion til den ydre teoretiske verden vil vi nu vende tilbage til mere konkrete problemer.

Fremgangsmåden ved indførelse af en eventuel nordisk toldunion kan være forskellig. Man kan gøre som ved dannelsen af Benelux-unionen«.

Beslutning om denne toldunion blev taget i september 1944, da regeringerne for alle de tre lande, Belgien, Luxemburg og Holland, opholdt sig som flygtningeregeringer i London. Man følte nødvendigheden af, at de tre lande efter krigen gik ind i et økonomisk samarbejde, og man tog beslutningen som grundlag for det arbejde på gennemførelse, som skulle påbegyndes, så snart befrielsen kom. Parlamenterne i de tre lande godkendte så godt som enstemmigt de i London tagne beslutninger, og man er allerede nået langt frem med hensyn til gennemførelsen. Den egentlige toldunion med ophævelse af toldsatserne og med fælles toldtarif udadtil blev gennemført — med en del undtagelser — i 1948, og man arbejder videre på at få rationaliseringen og specialiseringen i produktionen gennemført.

Det kan ikke nægtes, at der er noget tiltalende ved en sådan fremgangsmåde. En principiel beslutning om, at sagen skal gennemføres, og derefter arbejdet for at finde de bedste metoder til planens realisering. I de nordiske lande vil man have mere tilbøjelighed til først at gøre en række undersøgelser for at danne sig et skøn over virkningerne, inden man tager skridt til gennemførelsen.

Det er da også den sidste vej, man er slået ind på i de nordiske lande. Efter at spørgsmålet om en nordisk toldunion efter befrielsen var rejst af den danske forening »Norden«, og sagen var drøftet i pressen og ved adskillige nordiske møder, bl. a. ved nordiske interparlamentariske møder, tog regeringerne i Norge, Sverige, Island og Danmark sagen op. I august 1947 blev det på et møde af udenrigsministrene i København drøftet at nedsætte et udvalg. I februar 1948 fortsattes drøftelserne på et nordisk ministermøde i Oslo, og her vedtoges det at nedsætte et Fællesudvalg fra de fire lande til nærmere undersøgelse af problemerne om økonomisk samarbejde mellem landene.

I første række skulle udvalgets opgave være at undersøge følgende spørgsmål:

1) Mulighederne for at etablere en fælles nordisk toldtarif som en forudsætning for fortsat arbejde hen imod en nordisk toldunion.

2) Mulighederne for en nedsættelse af toldsatserne og en begrænsning af de kvantitative handelsrestriktioner mellem de nordiske lande.

3) Mulighederne for en udvidet arbejdsdeling og forøget specialisering mellem de nordiske lande i samarbejde med de enkelte erhvervsgrøner og de erhvervsmæssige og faglige organisationer. I forbindelse hermed skal også spørgsmålet om fremme af ny produktion til komplettering af de nordiske landes erhvervsliv undersøges.

4) Mulighederne for en udbygning af det allerede bestående samarbejde på det handelspolitiske område udadtil.

Fællesudvalget, som jeg selv er medlem af fra dansk side, holdt en række møder i sidste halvår af 1948 og i 1949, og i januar 1950 blev der afgivet

en foreløbig rapport om udvalgets arbejde. Om denne foreløbige rapport kan man sige, at selv om den på visse punkter kan synes at være noget teoretisk i sine betragtninger, giver den en god oversigt over mange af de problemer, man må beskæftige sig med, når man drøfter mulighederne for nordisk økonomisk samarbejde. Der er ret udførlige afsnit om de produktionsmæssige og økonomiske fordele, som specialisering og rationalisering medfører, og der er også en nærmere omtale af de overgangsvanskeligheder, som må imødeses, og som må overvindes, om man vil gå til et toldpolitisk samarbejde mellem de nordiske lande.

Udvalget har naturligvis ikke kunnet gennemarbejde alle de problemer, som er nævnt i regeringernes opstilling, men man har lagt vægt på at forberede de toldpolitiske undersøgelser, som hører sammen med arbejdet på en fælles toldtarif udadtil.

Som udgangspunkt for en fælles toldtarif må man først have en fælles toldnomenklatur, d. v. s. en fælles systematisk opbygning af toldlovens rammer, med ensartede hovedafsnit og ensartet opdeling af de enkelte varegrupper. Nogle vil måske mene, at det er en let opgave at udarbejde en sådan fælles systematisk opbygning, men toldlove er nu en gang en slags urskove, som det er vanskeligt at systematisere, og opbygningen af en fælles nomenklatur har derfor krævet et betydeligt arbejde. Dette arbejde er udført af toldmyndighederne i de tre lande, idet et særligt udvalg af toldeksperter har arbejdet sideordnet med Fællesudvalget for at skabe et udkast til en fælles nordisk toldnomenklatur. Den ny nomenklatur er udarbejdet i overensstemmelse med de regler, som er fulgt i en særlig europæisk komité i Bruxelles, som arbejder med en fælles toldnomenklatur for europæiske lande. Det nordiske udkast foreligger nu færdigt i alle hovedlinier, og der er således skabt det toldtekniske grundlag for at tage fat på at undersøge mulighederne for en fælles nordisk toldtarif overfor andre lande.

Udvalget har kun i meget ringe omfang kunnet nå at tage fat på disse undersøgelser, men for min egen del har jeg i hvert fald fået det indtryk, at adskillige af toldsatserne i de nordiske toldlove ikke udmærker sig ved at være rationelt opbyggede eller begrundede. Det hændte, at hverken udvalgets medlemmer eller selv toldeksperterne kunne finde nogen begrundelse for, at visse toldsatser var forskellige i de enkelte lande, ja, det hændte også, at ingen kunne finde nogen begrundelse for, at toldsatsen overhovedet eksisterede.

Det krav, der stilles fra ITO-organisationen om, at gennemsnitsniveauet for toldsatserne ikke må stige, betyder naturligvis ikke, at man rent mekanisk skal tage summen af tre toldsatser og dividere med tre for at få den nye sats. Det er gennemsnittet af *niveauerne*, ikke gennemsnittet af de enkelte toldsatser, der er afgørende. Hvis det vil være muligt helt at

afskaffe visse toldsatsler, som ikke længere har betydning, og sætte andre satsler lavere end gennemsnittet, bliver der mulighed for at holde satsler, der ligger over gennemsnittet, på områder, hvor dette vil være ønskeligt. Der vil kunne arbejdes med en ikke ringe elasticitet, og dertil kommer, at ITO tillader undtagelser fra reglen om, at toldsatslerne skal være helt ens for deltagerlandene i en toldunion. En gennemarbejdet fælles toldtarif efter en systematisk ny nomenklatur vil være betydelig mere rationel end de nuværende toldlove i de tre nordiske lande.

Det vil være naturligt at undersøge nærmere, hvorledes en eventuel nordisk toldunion vil virke inden for de forskellige grupper af næringslivet i de nordiske lande. Nogle grupper vil naturligvis påvirkes mere end andre, både med hensyn til de fordele, der kan opnås, og med hensyn til de vanskeligheder, der kan være at overvinde.

Visse mindre dele af næringslivet, de grupper, som arbejder for et *lokalt marked*, vil næppe berøres synderligt af det større hjemmemarked, hverken af de fordele, det bringer, eller af den større konkurrence, det medfører. Store dele af det egentlige håndværk, som arbejder for en lokal kundekreds, hører hertil. Hele bygningsindustrien vil formentlig også blive nogenlunde uberørt, omend det må ventes, at nye metoder og bedre arbejdsprocesser lettere vil sprede sig fra land til land under et nærmere økonomisk samarbejde.

For *handelens og skibsfartens* vedkommende kan der næppe være tvivl om, at det større frie markedsområde vil være en fordel. Man kan vel i al almindelighed sige, at handel og skibsfart er interesseret i så frie omsætningsforhold som muligt. For detailhandelens vedkommende er der næppe grund til at vente store forandringer. Man kan dog regne med, at der vil blive et større forsyningsmarked for de varer, der forhandles, og som hovedregel også et billigere forsyningsmarked.

Det *industrielle område* inden for næringslivet vil blive det, hvor mulighederne for arbejdsdeling og specialisering vil være størst. Man kunne måske spørge, om mulighederne er størst for storindustrien eller for den mindre industri, men en sådan deling vil let blive for skematisk. I nogle tilfælde vil der være størst muligheder for teknisk og økonomisk udvikling inden for storindustrien, men også inden for den mindre industri er der sådanne muligheder, og i adskillige tilfælde vil mulighederne netop findes her, fordi det her er lettere at nå optimum med hensyn til de fordele, som specialisering kan give.

Det er også på det industrielle område, vi vil møde overgangsvanskelighederne ved gennemførelse af en toldunion. Medens der før kun har været fri konkurrence i produktionen inden for det enkelte land, vil den fri konkurrence under en toldunion også gøre sig gældende fra de andre nordiske lande. Samtidig med, at man får det større frie marked at arbejde i, må

man regne med at skulle konkurrere med alle producenter i det større marked.

En meget vigtig og betydningsfuld næringsgruppe, nemlig *landbruget*, er endnu ikke omtalt. Man hører ofte fremsat den anskuelse, at en nordisk toldunion vil ødelægge det norske og svenske landbrug og derfor ikke lader sig gennemføre. Fra den første tid under krigen, da jeg begyndte at beskæftige mig med spørgsmålet om en nordisk toldunion, har jeg været klar over, at landbruget i de nordiske lande ikke uden særlige regler kunne gå ind under en toldunions frihed. I Norge og Sverige har man særlige landbrugsordninger med pristilskud og prisdifferentiering, reguleret af staten, og der produceres kun i ringe omfang til export. I Danmark produceres der i meget betydeligt omfang til export og til et prisniveau, der normalt må antages at ligge lavere end hjemmemarkedspriserne i Norge og Sverige. Om man tænkte sig, at Danmark sendte en væsentlig del af sine landbrugsprodukter til de andre nordiske lande, ville dette gribe ind i reguleringerne og prisforholdene.

Under forhandlinger med de danske landbrugsorganisationers ledende mænd, der iøvrigt viste stærk interesse for tanken om en nordisk toldunion, fremgik det, at man ikke fra det danske landbrugs side regnede med, at man ville få fri indførsel til Norge og Sverige under en toldunion. Senere har der været ført forhandlinger mellem landbrugets hovedorganisationer i de tre lande om spørgsmålet, og der har været forhandlinger mellem disse organisationer og Fællesudvalget. Hovedresultatet af disse forhandlinger har været, at organisationerne er villige til at udarbejde eller deltage i udarbejdelse af regler for handelen med landbrugsprodukter imellem landene under en eventuel toldunion, således at det ene lands landbrugsexport ikke kommer til at volde vanskeligheder i de andre lande. Efter ITO-chartret er det tilladt at have særlige regler for landbruget under en toldunion, sådanne findes også i »Benelux« og må formentlig forudsættes overalt ved toldunioner, sådan som landbrugsforholdene nu en gang er. Man må naturligvis vogte sig for, at sådanne begrænsninger i indførselen af landbrugsvarer kommer til at virke stærkt protektionistiske. Iøvrigt må man jo regne med, at der ikke inden for landbruget findes samme muligheder for specialisering og arbejdsdeling i produktionen som inden for de industrielle produktioner, men der kan naturligvis tænkes produktionsfremmende foranstaltninger, som bedre udvikles under en toldunion.

Foruden de direkte virkninger af en toldunion på de forskellige produktionsområder må man regne med de indirekte gavnlige virkninger, som en mere rationel produktionsordning med lavere omkostninger får for alle befolkningsgrupper, også dem, der ikke direkte deltager i produktionslivet.

Foruden at undersøge de enkelte næringsgrenes forhold må man også undersøge, hvorledes *arbejdernes* stilling er. I det store og hele må det vel

antages, at arbejdernes stilling som helhed forbedres, for så vidt der ved specialisering og arbejdsdeling skabes mere rationel produktion i de nordiske lande. Set fra et beskæftigelsessynspunkt er muligheden for at kunne konkurrere med den øvrige verden meget vigtig. Det *fælles nordiske arbejdsmarked*, der må være et naturligt led i en nordisk toldunion, vil ved særlige konjunkturvanskeligheder, som berører et enkelt af landene, virke udlignende med hensyn til beskæftigelsen, og enhver arbejder vil vel også føle en vis personlig tilfredsstillelse ved, at han frit kan tage arbejde overalt i de tre nordiske lande. Af stor betydning for den frie bevægelse af arbejderne inden for en nordisk toldunions område er de mange socialpolitiske overenskomster om gensidighed med hensyn til sociale ydelser og rettigheder, som efterhånden er gennemført mellem de nordiske lande. Arbejderne kan nu, om man så må sige »tage deres sociale rettigheder med sig«, når de tager ophold i et andet nordisk land.

Som det allerede er nævnt, må man regne med, at der bliver overgangsvanskeligheder og nødvendighed for omstillinger i produktionen adskillige steder ved gennemførelse af en nordisk toldunion. Det er uundgåeligt, og det hører jo overhovedet med til forudsætningerne for, at en toldunion kan give produktionsmæssige fordele. Det er derfor af betydning, at toldunionen kan indføres *gradvis*. Man kan tænke sig et tidsrum af f. ex. 10 år, som er nævnt i Fællesudvalgets rapport, og man kan vel også på enkelte områder tænke sig en noget længere tid. Ved forhåndsundersøgelser vil man i hovedlinier kunne opnå nogen oversigt over, hvor sådanne omstillinger må antages at blive nødvendige, men jeg er ikke enig med dem, der mener, at man på forhånd kan undersøge alle forhold. Teoretiske og abstrakte undersøgelser angående økonomiske udviklingslinier vil sjældent give resultater, som stemmer med virkeligheden.

De faktiske overgangsvanskeligheder vil have en tendens til på forhånd at skabe modstand mod en nordisk toldunion. Så meget mere, som vanskelighederne vil melde sig med det samme, medens de fordelagtige virkninger med hensyn til billigere produktion først vil vise sig efterhånden. Men foruden den modstand, som kan siges at hvile på mere kortsigtede økonomiske betragtninger, må man også regne med modstand af psykologisk natur. Overalt i næringslivet vil man finde synspunkter, som går ud fra, at den toldbeskyttelse, som findes, er det reelle grundlag for opretholdelse af produktionen, og folk med sådanne synspunkter vil nære frygt for enhver ændring, der kan bringe mere konkurrence, selv om der er andre fordele. Sådanne synspunkter er af passiv natur, og viljen til at gennemføre ændringer må være af aktiv natur. Man må også regne med, at der findes en administrativ modstand. Under en toldunion vil toldadministrationen i de enkelte lande ikke have den samme absolutte suverænitæt som tidligere. Der må indføres visse fælles regler for toldbehandling o. s. v.

Med den traditionelle toldmentalitet, som hersker, kan man ikke regne med megen forståelse for ændringer, der begrænser myndigheden. Jeg vil nødig sige andet end godt om den udmærkede toldadministration, vi har i Danmark og i de andre nordiske lande, men når man ser den nidkærhed, som øves ved toldundersøgelsen, når grænserne mellem de nordiske lande passeres, kan man godt være fristet til at spørge sig selv, om det hele egentlig er ulejligheden værd. Det er jo kun sjældent, de store »overtrædelser« opdages, og de små giver så ubetydelige økonomiske resultater, at de næppe kan dække udgifterne til det store personale. For at nævne et andet modstandsområde kan der heller ikke være tvivl om, at stærkt udviklede tendenser mod detaljeret »planøkonomi« vil virke imod udvidet frihed på det toldpolitiske område. En toldunion vil skabe et større økonomisk område med industriel og økonomisk integration, og planøkonomien lader sig nu en gang lettere gennemføre på et mindre geografisk område.

Alle disse modstandstendenser må man regne med, når man spørger om mulighederne for en nordisk toldunions gennemførelse. Man må også tage i betragtning den særbetænkning, som blev afgivet af de norske medlemmer af Fællesudvalget i den foreløbige rapport, og som gik ud på, at man for Norges vedkommende anså overgangsvanskelighederne så betydelige, at Norge ikke uden særlige foranstaltninger mente at have interesse i en toldunion. Det må dog bemærkes, at Fællesudvalget stadig arbejder videre med fuld tilslutning fra norsk side. Udvalget er nu gået igang med særlige undersøgelser af enkelte industrier indenfor de tre nordiske lande. Det kan i denne forbindelse nævnes, at der viser sig voksende interesse i industrikredse i alle tre lande, dog mest i Danmark og Sverige, for at finde veje frem til et toldpolitisk samarbejde.

Det er mest de produktionsmæssige forhold, der hidtil er omtalt i relation til en nordisk toldunion. Jeg skal nu fremsætte nogle bemærkninger vedrørende andre økonomiske forhold, som må tages i betragtning, når en toldunion drøftes.

Ved oprettelse af en toldunion mellem to eller flere lande og indførelse af en fælles toldtarif udadtil må der træffes en overenskomst om *fordelingen af toldindtægterne* mellem landene. Der kan her anvendes forskellige fordelingsregler, således folketallet, gennemsnitligt forbrug o. s. v., og man kan lade toldindtægterne forblive i det land, hvor importen finder sted. For de nordiske lande, hvor importen i så høj grad foregår over skibsfarten, og hvor alle lande har gode havneforhold, vil den sidstnævnte fordelingsmåde måske være tilfredsstillende, idet der næppe vil ske store forandringer med hensyn til importens fordeling på havnene.

Spørgsmålet om den nedgang i toldindtægterne, som finder sted, når tolden ophæves mellem landene i en toldunion, må også tages i betragt-

ning. Fællesudvalget har foretaget en undersøgelse af dette forhold og nået til det resultat, at det kun er forholdsvis ubetydelige beløb, som statskasserne i Danmark, Norge og Sverige mister ved ophævelse af tolden mellem landene. Men hvis samhandelen efterhånden udvikles stærkere, og det er der vel grund til at vente under en toldunion, selv om det ikke er hovedformålet, så der indføres færre varer udefra, vil dette naturligvis bidrage til at nedsætte de samlede toldindtægter.

En toldunion vil ifølge hele sin virkning tendere mod yderligere økonomisk samvirke på mange områder, men hvor langt et sådant yderligere samvirke kan og skal gå, lader sig næppe afgøre teoretisk. Visse teoretikere er tilbøjelig til at opstille ganske bestemte regler for, hvad der er nødvendigt i så henseende, så alle økonomiske uligheder kan ophæves mellem toldunionens lande, og man synes endogså tilbøjelig til at mene, at alle foranstaltninger af den art skal gennemføres samtidig med toldunionens oprettelse. Dette er naturligvis praktisk umuligt, og historien viser heller ikke, at dette har været nødvendigt. En toldunion virker dynamisk på de økonomiske forhold i landene og skaber derved nødvendigheden af ensartede regler og ordninger på mange områder, så det økonomiske fællesskab udvides, men det økonomiske fællesskab opstår ikke på en dag, det er en udviklingsproces.

En *møntunion* f. ex. må anses for at være en naturlig sag i forbindelse med en toldunion, men den er ikke en nødvendig forudsætning. I Beneluxunionen har Holland og Belgien hver sin møntenhed. Men det må anses nødvendigt, at der er et fast forhold mellem møntenhederne, og dette vil derfor gøre det nødvendigt at stræbe efter en nogenlunde ensartet valutapolitik.

Betydningsfuld er en vis samordning af *indenlandske vareafgifter*, som i reglen indføres af rent fiskale grunde. De tre nordiske lande, som der er tale om i en nordisk toldunion, er rigt velsignede med indenlandske afgifter, oftest på de samme varer, og en samordning med ensartede afgifter må derfor anses for gennemførlig. En særlig vanskelighed vil vel nok spiritusordningen i de nordiske lande være, idet man i Sverige og Norge har statsmonopol for indførsel og salg, og på dette og måske på enkelte andre områder kan det være nødvendigt at opretholde kontrol ved grænserne. Hvor ønskeligt det ville være, at man kunne ophæve al toldkontrol ved grænserne, lader dette sig næppe gennemføre straks ved toldunionens oprettelse, men den vil kunne begrænses til enkelte varer og efterhånden antagelig helt forsvinde. Det kan iøvrigt bemærkes, at man i U.S.A. i visse stater har særlige forbrugsafgifter, som ikke findes i andre stater, uden at der findes nogen grænsekontrol. Men det er som regel ikke særlig høje afgifter.

De *direkte skatter* i de enkelte lande i en toldunion behøver ikke så stor

opmærksomhed, selv om de er forskellige. Man flytter i almindelighed ikke sin forretning til et andet land af skattehensyn, og forøvrigt er de tre nordiske lande også på dette område alle så stærkt fremskredne, at det kan blive vanskelig at finde ud af, hvilket der er »skattely«. Måske aktieselskabsbeskatningen helst bør være nogenlunde ensartet. Det gælder overhovedet på beskatningsområder ikke at regne med, hvad der kan tænkes at hænde i enkelte tilfælde, men hvad der kan have virkelig økonomisk betydning.

Det må forudsættes i en toldunion, at der bliver fri *kapitalrørelse* mellem landene. Det vil være et naturligt led i den integration i produktionslivet, som forudsættes at komme i gang. Men heller ikke dette kan siges at være en forudgående betingelse for oprettelsen af en toldunion. Det må være et led i udviklingen.

Det er med rette fremhævet, at man kan etablere nordisk økonomisk samarbejde uden en egentlig toldunion. Men spørgsmålet her er, hvor langt man kan nå. Det vil nærmest være på områder, hvor regeringerne direkte har med den økonomiske udvikling at gøre, og sådant samarbejde finder også sted. Der arbejdes med planer om overførsel af elektricitet fra Norge til Danmark, og der vil altid være grund til at forhandle om større nye investeringer, så man undgår overinvestering og får virksomhederne placeret på de rigtige steder. Der har tidligere været tale om at bygge et salpeterværk i Danmark. Disse tanker er nu opgivet, da det er rimeligt, at Danmark køber salpeter i Norge, der har en stor produktion. Med hensyn til de nye store stålværker, der er planlagt i Norge og Sverige, har der været forhandlinger mellem regeringerne om en vis specialisering. Den betydningsfulde sammenslutning af de nordiske luftfartselskaber (SAS) er et udmærket eksempel. Men det er dog kun mindre dele af det samlede produktionsområde i de tre lande, der kan rationaliseres gennem de offentlige myndigheder. Man må have det *private* næringsliv med, for at de egentlige resultater af økonomisk samarbejde kan nås. Toldsatsernes eksistens vil altid virke hindrende for planer om specialisering og arbejdsdeling mellem landene. Viser det sig f. ex., at det både nationaløkonomisk og privatøkonomisk er fordelagtigst, at en vare produceres i et af landene, er det naturligvis urimeligt, at der skal betales told af varerne, når de indføres til et andet nordisk land.

Det vil være naturligt til slut at rejse spørgsmålet, om en toldunion mellem de tre nordiske lande vil være lettere at gennemføre end en toldunion andet sted. Nogle mener, at landene i en toldunion helst må være komplementære, så de i deres produktion kan udfylde hverandres behov. Professor Viner, som er citeret foran, mener, at de bedste resultater nås, når landene ikke er komplementære. Det har været fremført, at landene i Benelux-unionen var komplementære, idet Holland er et landbrugsland

og Belgien et industriland. Dette er nu kun rigtigt med meget stor modifikation. Belgien har store landbrugsområder, og Holland har en stærkt voksende industri. De nordiske lande kan ikke siges at være komplementære, men når der ikke lægges vægt på, at toldunionen skal være selvforsynende, har det, såvidt jeg kan se, ingen større betydning, hverken negativt eller positivt.

En stor betydning ved oprettelse af en nordisk toldunion vil det være, at *lønniveau og prisniveau* i de tre lande praktisk talt er det samme, idet prispolitikken nogenlunde har fulgt samme linier. I Benelux har den store forskel, som fandtes mellem Holland og Belgien med hensyn til prisniveau og lønniveau, medført betydelige vanskeligheder.

Går man uden for de rent økonomiske linier, må det siges at være en stor fordel for de nordiske lande, at *retsreglerne* på de fleste økonomiske områder er ens i Danmark, Sverige og Norge. Vi har fælles lovgivning om køb og salg, veksler og checks, om aftaler, om gældsbreve o. s. v. o. s. v. Det er en ensartethed, som først må skabes andre steder, hvor der er tale om toldunioner. Den udstrakte forbindelse, som eksisterer mellem de nordiske landes næringsorganisationer på alle områder, og det personlige kendskab, som derigennem er bygget op mellem næringslivets folk, vil selvfølgelig også gøre det lettere at gennemføre specialisering og arbejdsdeling i produktionen. I adskillige industrier arbejdes der allerede med planer på disse områder, selv om mulighederne naturligvis er små, så længe toldgrænserne består.

Selv om man vil se bort fra den psykologiske baggrund, som det nordiske samarbejde på så mange andre områder har skabt, kan der efter min mening ikke være tvivl om, at der findes et solidere reelt grundlag for et økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande, end det findes noget andet sted i Europa.