

ER VOR TOLDLOVGIVNING FORÆLDET?¹⁾

Af AXEL GRUHN

NÅR Nationaløkonomisk Forenings bestyrelse har anmodet mig om at indlede en diskussion om spørgsmålet »Er den danske toldlovgivning forældet?«, går jeg ud fra, at spørgsmålet ønskes belyst ud fra et erhvervsøkonomisk og erhvervspolitisk synspunkt, mens de rent toldtekniske detaljer må træde i baggrunden.

Nogle vil måske mene, at toldspørgsmålet ikke længere er aktuelt. Disse kredse kan henvise til, at den nuværende toldlovs hovedbestemmelser står temmelig urørt siden 1908. Gennem en menneskealder har der således været delvis stilstand i vor toldlovgivning, og der er efter denne opfattelse herved så at sige skabt hævd for, at told skal betragtes som et overstået problem i Danmark. Denne form for økonomisk politik har herhjemme udspillet sin rolle.

Jeg deler ikke denne opfattelse. Udlandet fører en meget aktiv told- og handelspolitik til beskyttelse af egne industrier og landbrug. I de fleste lande er toldpolitikken i højeste grad aktuel, og det tvinger efter min mening også os til at tage vore gamle standpunkter op til revision. Tilmed hviler den danske toldlov på et princip, der automatisk formindsker toldsatsernes betydning i takt med prisstigningen. Der er derfor al mulig grund til at diskutere told herhjemme i dag.

Englands og Tysklands eksempel.

Told er som bekendt et meget gammelt instrument for den økonomiske politik. Alle lande har — omend i varierende grad — anvendt dette middel. Der er kun få perioder i den nyere tids økonomiske historie, hvor frihandel og liberalisme i udenrigshandelen har været fremherskende. Dette var vel tilfældet i sidste halvdel af forrige århundrede, da Storbritannien og dets Dominions var førende i den økonomiske udvikling. Deres liberale toldpolitik faldt sammen med en kraftig ekspansion i verdenshandelen.

Samtidig førte Tyskland en modsat politik, idet man dør søgte gennem told at opdrage den tyske industri til at blive konkurrencedygtig med den

¹⁾ Foredrag den 30. oktober 1951 i Nationaløkonomisk Forening.

ER VOR TOLDLOVGIVNING FORÆLDET?¹⁾

Af AXEL GRUHN

NÅR Nationaløkonomisk Forenings bestyrelse har anmodet mig om at indlede en diskussion om spørgsmålet »Er den danske toldlovgivning forældet?«, går jeg ud fra, at spørgsmålet ønskes belyst ud fra et erhvervsøkonomisk og erhvervspolitisk synspunkt, mens de rent toldtekniske detaljer må træde i baggrunden.

Nogle vil måske mene, at toldspørgsmålet ikke længere er aktuelt. Disse kredse kan henvise til, at den nuværende toldlovs hovedbestemmelser står temmelig urørt siden 1908. Gennem en menneskealder har der således været delvis stilstand i vor toldlovgivning, og der er efter denne opfattelse herved så at sige skabt hævd for, at told skal betragtes som et overstået problem i Danmark. Denne form for økonomisk politik har herhjemme udspillet sin rolle.

Jeg deler ikke denne opfattelse. Udlandet fører en meget aktiv told- og handelspolitik til beskyttelse af egne industrier og landbrug. I de fleste lande er toldpolitikken i højeste grad aktuel, og det tvinger efter min mening også os til at tage vore gamle standpunkter op til revision. Tilmed hviler den danske toldlov på et princip, der automatisk formindsker toldsatsernes betydning i takt med prisstigningen. Der er derfor al mulig grund til at diskutere told herhjemme i dag.

Englands og Tysklands eksempel.

Told er som bekendt et meget gammelt instrument for den økonomiske politik. Alle lande har — omend i varierende grad — anvendt dette middel. Der er kun få perioder i den nyere tids økonomiske historie, hvor frihandel og liberalisme i udenrigshandelen har været fremherskende. Dette var vel tilfældet i sidste halvdel af forrige århundrede, da Storbritannien og dets Dominions var førende i den økonomiske udvikling. Deres liberale toldpolitik faldt sammen med en kraftig ekspansion i verdenshandelen.

Samtidig førte Tyskland en modsat politik, idet man dør søgte gennem told at opdrage den tyske industri til at blive konkurrencedygtig med den

¹⁾ Foredrag den 30. oktober 1951 i Nationaløkonomisk Forening.

engelske. Om det nu var den tyske toldpolitik, der blev afgørende, eller andre forhold gjorde sig gældende, et faktum er det, at Tysklands industri voksede frem til at blive en stærk konkurrent til engelsk industri. Efter første verdenskrig erkendte England dette og foretog en kovending i toldpolitikken. Fra at være et frihandelsland blev Storbritannien protektionistisk, og den britiske toldpolitik var tilmed diskriminatorisk, idet imperiet som bekendt nyder betydelige præferencer fremfor andre lande.

Englands og Tysklands eksempel viser to ting. Den ene er, at man ikke ved henvisning til den historiske udvikling kan få noget bevis for, om told som sådan er en nyttig foranstaltning eller ikke.

For det andet drager jeg den konsekvens af ovenstående, at et land driver frihandelspolitik eller protektionistisk politik, eftersom det stemmer overens med landets egen interesse. Det er urealistisk at tro, at de toneangivende lande vælger frihandel for frihandelens egen skyld, eller fordi et liberalt system gavner verdenshandelen som helhed. I handelspolitikken varetager de førende lande deres egne interesser, og de mindre lande må nødvendigvis gøre det samme.

Udviklingen i 1920'erne og 30'erne.

Alligevel kan det have sin værdi at se lidt tilbage i tiden — for at præcisere, hvor vi står i dag. Samtidig med at England efter første verdenskrig afgørende brød med sine frihandelstraditioner, gennemførte andre lande ligeledes kraftige toldforhøjelser for at beskytte deres industrier og sikre dem de indenlandske afsætningsmarkeder. Vægttold eller specifik-told var dengang det fremherskende toldsystem i næsten alle lande, og på grund af de stedfundne prisstigninger var toldbeskyttelsen faldet betydeligt i forhold til før krigen. Det første mål for toldpolitikken blev da ganske naturligt at ajourføre toldsatserne til førkrigniveauet. Men man nøjedes ikke hermed; de fleste lande foretog som led i deres kriseprogrammer i løbet af 1920'erne betydelige reelle toldforhøjelser.

Dengang som nu forsøgte man at bekæmpe protektionismen ved internationale foranstaltninger — men uden held. Man fik ved bilaterale aftaler stort set genindført det før verdenskrigen gældende mestbegunstigelsesprincip, men der var intet grundlag for ad kollektiv vej at nå nogle virkelige resultater. Man forsøgte at fremskaffe enighed om visse ensartede procentvise nedsættelser af landenes toldniveauer, men forgæves. Ej heller lykkedes det at blive enige om en almindeligt gældende maksimaltarif. Også forsøg på at nå en løsning for enkelte konkrete varer var frugtesløse. I 1930 blev der dog afsluttet en international overenskomst om en almindelig toldvåbenhvile, men heller ikke dette beskedne bidrag til standsning af toldkrigen fik nogen praktisk betydning.

Et lille lyspunkt i denne udvikling dannede den såkaldte Oslo-konvention

mellem de nordiske lande og det nuværende Benelux, hvorved man forsøgte at praktisere tanken om toldvåbenhvile, idet de deltagende lande fik pligt til at give medunderskriverne forudgående underretning om forestående toldforhøjelser. Dette førte vist i praksis kun til en efterfølgende notifikation om foretagne toldændringer. Såkaldt finanstold — der fortolkedes vidt — var ikke underkastet anmeldelsespligt. Større betydning fik heller ikke det i 1937 gennemførte Haag-arrangement, hvor også importrestriktioner blev underlagt anmeldelsespligt.

Bortset herfra var der kun eet økonomisk betydningsfuldt land, USA, der i 1930'erne indledede et omsving for handelspolitikken i mere liberal retning. Jeg nævner dette ikke mindst, fordi Amerika efter krigen har været initiativtager for forsøgene på ad international vej at hidføre en handelspolitisk afrustning, hvilket kan ses som en naturlig fortsættelse af den handelspolitik, USA slog ind på i 1933. Fra dette år stammer den amerikanske Reciprocal Trade Agreements Act, der, omend med noget skiftende indhold, siden er blevet fortsat og forlænget. Hovedindholdet af loven har stadig været, at den amerikanske præsident har haft myndighed til administrativt, som led i tosidige handelsaftaler med andre lande, at foretage toldreduktioner på indtil 50 pct. — før krigen i forhold til de amerikanske toldsatser i 1930, men efter krigen i forhold til de i 1945 gældende satser. Sådanne aftaler er efterhånden blevet afsluttede med en lang række lande, og der er herigennem i årenes løb gennemført en del toldsænkninger. Men jeg tilføjer dog, at USA før denne tid var et af de mest protektionistiske lande i verden. Til trods for at nogle af de amerikanske toldsatser herigennem er reduceret til en fjerdedel, har flere af dem ikke herved mistet deres karakter af at være prohibitive for andre landes eksport.

Den danske toldlovsrevision i 1924.

I denne periode, hvor højprotektionismen således blomstrede ude omkring, fik Danmark sin beskedne toldlovsrevision. Det skete i 1924. Her var der på ingen måde tale om noget omslag i den liberale toldpolitik, som Danmark hidtil havde ført. Den gældende toldlov stammede fra 1908, og principperne fra denne gamle lov bibeholdtes. I folketingsudvalgets betænkning om 1924-loven hedder det således:

»Da formålet med loven er kun at foretage forandringer i den gældende toldlov, hvor praktiske administrationshensyn berettiger til det, og hvor der er tale om negativ beskyttelse for en industri, har udvalget afholdt sig fra drøftelser af spørgsmålene: frihandel eller toldbeskyttelse, væggtold eller værditold. De foreslåede ændringer omhandler derfor også kun forandringer af lovforslaget i de to nævnte henseender

samt nedsættelser i enkelte tilfælde af tolden på råstoffer og produktionsmidler.«

1924-loven var i virkeligheden i det store og hele kun en rettelse af skønhedsfejl i 1908-loven. Hertil kom, at 1924-loven medførte visse forhøjelser af tolden på luksus- og bekvemmelighedsvarer, idet formålet hermed var af beskatningsmæssig karakter. Af samme grund foretoges i beskedent omfang en omlægning fra specifiktold til værditold. Langt den overvejende del af toldpositionerne forblev dog specifiksatser.

Jeg vil gerne understrege, at tolden ved denne revision for en menneskealder siden ikke på nogen måde blev taget stærkere i brug som erhvervspolitisk middel, end den hidtil havde været. Gang på gang fremsatte industrien i 1920'erne forslag om, at Danmark skulle gøre brug af toldpolitik for at overvinde de store vanskeligheder, andre landes protektionisme stillede os overfor. Men industrien talte for døve øren.

Der kom i de følgende år andre, mindre revisioner af toldloven. Heller ikke disse var udtryk for, at tolden skulle anvendes som beskyttelsesmiddel for den indenlandske produktion. I hovedsagen tog disse revisioner et udpræget finansielt sigte, eller de var nødvendiggjort af den tekniske udvikling, såsom forhøjelsen af tolden på kunstsilkevarerne i 1932 og revisionen af forskellige tekstilsatser i 1940.

På dette toldgrundlag lever vi endnu — 43 år efter at 1908-loven kom til verden. Dog må bemærkes, at de internationale toldaftaler, som nedenfor skal omtales nærmere, efter krigen har medført visse nedsættelser i vore toldsatser. I den sidste menneskealder er priserne, generelt set, tredoblet, og toldens betydning i erhvervspolitiken herhjemme er dalet tilsvarende, bortset fra de begrænsede værditoldområder.

Ved denne udvikling er forudsætningerne for den gældende danske toldlovgivning totalt bristede. Industrien finder derfor, at en åjourføring af toldsatserne i overensstemmelse med prisstigningen burde være noget nær en selvfølge. En dansk toldlovsrevision bør i første række rette dette skæve forhold mellem konstante specifiktoldsatser og tredoblet prisniveau op. Naturligvis skal der ikke herved ske en matematisk udligning, idet den tekniske og industrielle udvikling kan tilsige, at man på forskellige områder afviger fra en simpel åjourføring af de enkelte satser. Men industrien går ind for åjourføringen som den generelle retningslinje for en toldrevision.

1930'ernes restriktioner.

Fra begyndelsen af 1930'erne skiftede som bekendt handelspolitiken i næsten alle lande karakter. Vi kom ind i en periode, hvor de direkte importrestriktioner, kvotaordninger og bilaterale handelsaftaler florerede. Hver

enkelt stat søgte at klare sine beskæftigelsesproblemer ved at regulere indførslen af varer udefra ved kvantitative restriktioner. Selve toldpolitikken gled herved i baggrunden. Dette var ikke ensbetydende med, at de høje toldmure, der var blevet bygget i 1920'erne, blev nedbrudt; de opretholdtes tværtimod, men deres direkte betydning blev mindre, fordi importrestriktionerne i mange tilfælde helt udelukkede andre landes eksport. Mestbegunstigelsesprincippet tabte naturligvis under disse forhold en væsentlig del af sin betydning.

Ny epoke efter krigen.

Det er dette tætte net af regulerende foranstaltninger, man har forsøgt at trævle op i efterkrigsårene. Hermed er i hvert fald tilsyneladende en ny epoke i handelspolitikken blevet indledt. Det er USA, der har været initiativtager til disse projekterede storstilede forsøg på gennem omfattende internationale forhandlinger og overenskomster at nå frem til en handelspolitisk afrustning. Særlig har USA i disse år været talsmand for en generel frigørelse navnlig af den vesteuropæiske samhandel og har ydet et storlået bidrag hertil gennem Marshall-hjælpen og det hermed etablerede amerikansk-vesteuropæiske økonomiske samarbejde.

Fra amerikansk side var man straks efter krigens afslutning af den opfattelse, at det ville være lettere at nå til enighed mellem et stort antal lande om en international overenskomst om handels- og toldpolitikken på et tidspunkt, da de økonomiske forhold efter den store krig var fuldstændig flydende. USA mente endvidere, at man burde gøre en særlig indsats i toldpolitikken ud fra den betragtning, at der i en tid, hvor toldsatserne ingen reel betydning havde, ville være større udsigt til gennem international forhandling at nå til væsentlige toldnedsættelser.

På denne baggrund kom det såkaldte Havana-charter for en international handelsorganisation (ITO) til verden i 1948. Charteret indeholdt en række toldpolitiske bestemmelser. For det første fastslår det, at der som hovedregel påhviler medlemmerne pligt til at yde hinanden ubetinget mestbegunstigelse med hensyn til alle told- og indførselsafgifter. Fra denne hovedregel er der dog gjort den væsentlige undtagelse, at bestående præferenceordninger — og det vil i praksis sige England og Dominions — kan forblive i kraft med det forbehold, at præferencemarginen ikke udvides. For det andet blev det pålagt medlemslandene på forlangende af andre medlemmer at indlede indbyrdes toldforhandlinger med henblik på en væsentlig reduktion af toldniveauerne og toldpræferencerne. Det blev her udtrykkeligt fastslået, at bindinger af lave toldsatser eller toldfri behandling i princippet skulle anerkendes som en indrømmelse af lige så stor værdi som nedsættelse af en høj toldsats eller fjernelse af toldpræferencer.

ITO-charteret er imidlertid aldrig trådt i kraft og vil næppe heller blive

ratificeret af de politisk betydningsfulde lande. Men ITO fik den betydning, at de 23 lande, der forberedte charteret, i 1947 i Genève gennemførte tilsvarende toldforhandlinger som fastlagt i ITO-charteret. Disse toldforhandlinger blev — som også senere i Annecy og i Torquay — ført på bilateralt grundlag. Men i kraft af det mestbegunstigelsesprincip, som blev gældende for hele dette aftalekompleks, General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, fik de toldaftaler, som det viste sig muligt at slutte, gyldighed for samtlige deltagere i aftalen.

Hele GATT-ordningen er ikke sat endeligt i kraft, men de deltagende lande har forpligtet sig til ubetinget at anvende visse af overenskomstens bestemmelser bl. a. om mestbegunstigelse og toldkoncessioner. Andre bestemmelser er sat i kraft i det omfang, de ikke strider mod gældende lovgivning i deltagerlandene.

Toldudligning som mål.

Herefter fulgte udvidede forhandlinger af tilsvarende karakter, nemlig Annecy-forhandlingerne i sommeren 1949 og Torquay-forhandlingerne i vinteren 1950—51.

Disse internationale bestræbelser for en mere liberal toldpolitik måtte påkalde den største interesse for Danmark. Vi deltog ikke aktivt i de første ITO- og GATT-forhandlinger, men kom med ved de senere. Ved rigsdagens ratifikation af de herved afsluttede aftaler er Danmark blevet medlem af GATT-organisationen. De opnåede resultater er uopsigelige indtil 1. januar 1954.

Det er almindeligt anerkendt i internationale kredse, at Danmark er et af de lande, der har det laveste toldniveau. Som et typisk lavtarifland, hvis eksportmuligheder ofte er blevet hæmmet af udlandets toldprotektionisme, måtte Danmark knytte det håb til de internationale toldforhandlinger, at samarbejdet mellem den store kreds af deltagende lande ville munde ud i en udligning af toldniveauerne på et lavt niveau. Kunne dette lykkes, ville danske erhverv toldmæssigt set blive stillet lige med deres udenlandske konkurrenter. Ingen nærede vel forventninger om, at dette mål kunne nås hurtigt og fuldtud, men ethvert større skridt i denne retning måtte være af værdi for vort land, hvis afhængighed af udenrigshandelen ikke behøver at understreges. Ved industriens deltagelse i de mangfoldige forhandlinger, der er blevet ført både ude og hjemme om toldproblemerne, har vi stadigvæk fastholdt som vort synspunkt, at en international udjævning af toldniveauerne på det lavest mulige niveau måtte være det principielle mål, Danmarks politik skulle tage sigte på at få almindeligt anerkendt og derefter nået.

Resultaterne fra Annecy og Torquay.

Hvad er resultaterne så blevet af disse store internationale toldkonferencer? På papiret ser det nydeligt ud. Som eksempel på disse konferencers betydning har man anført, at de lande, der mødtes i Torquay, tilsammen havde 80 pct. af verdenshandelen. Det er også opgjort, at de i Genève, Annecy og Torquay gennemførte toldsænkninger og -bindinger ialt omfattede 60 000 toldspecifikationer.

Resultaterne blev fortrinsvis nået ved de to første konferencer, mens udbyttekurven ved den tredje var stærkt faldende. Det ansete engelske tidsskrift »The Economist« foreslog efter Torquay-forhandlingernes afslutning, at det skulle være grædepile, der plantedes til minde om de store anstrengelser, og jeg tror, at dette forslag er et ganske dækkende udtryk for den almindelige bedømmelse.

Vi ved naturligvis ikke, hvordan toldniveauerne havde ligget nu uden GATT-aftalen. Men det er en kendsgerning, at nogle af de store lande mødte særdeles velforberejdede til disse forhandlinger, idet de, inden de indlod sig på drøftelser med andre lande, havde foretaget kraftige toldforhøjelser, så at de havde noget at handle med. Dette var således tilfældet med Frankrig, der kort forinden sin tilslutning til GATT i 1947 foretog en revision af den franske toldlov i opadgående retning. Nogle af disse forhøjelser var så kraftige, at Frankrig — uden tvivl i egen interesse — straks midlertidigt suspenderede satserne. Senere blev nogle af suspensionerne ophævede igen, da liberaliseringen blev aktuel, mens andre suspensioner fortsat består.

Italien har gjort noget lignende, før dette land tilsluttedes GATT i 1949. Den nye italienske toldtarif, der dannede grundlaget for forhandlingerne, er overhovedet endnu ikke trådt i kraft, men har altså været anvendt som kampvåben for at opnå resultater hos Italiens forhandlingspartnere. Den italienske toldtarif, der faktisk bruges, har derimod satser, der ligger betydeligt lavere.

Tyskland er et 3. eksempel til belysning af GATT-konferencernes virkninger. Ved forhandlingerne brugte Tyskland et udkast til en ny tysk toldtarif, der betød en væsentlig forhøjelse af det hidtil ret moderate toldniveau. Ikke mindst på landbrugsområdet kunne dette alvorligt true vore eksportinteresser. Det lykkedes i nogen grad at få satserne nedsat, men som helhed opnåede Danmark ikke status quo. Da den nye tyske toldlov trådte i kraft fra 1. oktober d. år, viste det sig, at Tyskland på eget initiativ og i egen interesse satte en del satser lavere end de toldsatser, som Danmark under forhandlingerne havde betalt toldindrømmelser for at få Tyskland med til. For levende svin over 35 kg fik Danmark presset tolden ned fra 15 pct. til 12 pct., men i den nye toldlov er satsen blevet 8 pct. For svinekød blev satsen efter forhandling nedsat fra 25 pct. til 21 pct., mens

tyskerne nu selv har sat den til 16 pct. Jeg nævner naturligvis ikke disse eksempler for at bebrejde de tyske myndigheder, at de har foretaget reelle toldnedsættelser, som kun kan være vort landbrug til gavn. Men eksemplerne viser, at nogle højtariflande i Annecy og Torquay mødte med fiktive toldsatser, som de ikke engang selv ønskede at praktisere, og som de derfor senere har suspenderet eller nedsat.

Storbritannien, de britiske Dominions og USA kom ikke til forhandlingerne med tilsvarende kamptoldsatser, idet de høje toldniveauer i disse lande som før nævnt er af ældre dato. USA gav visse betydningsfulde indrømmelser under forhandlingerne, mens de engelske indrømmelser var særdeles beskedne.

Opgør man det samlede resultat af disse internationale forhandlinger, mener jeg at kunne sige, at efter Torquay er toldniveauerne i Europa ikke mindre end før. Der er snarere tale om en stabilisering af høje niveauer, til dels om en direkte forhøjelse. Derimod er det amerikanske toldniveau blevet noget sænket. Det står herefter fast, at der ikke er opnået nogen udjævning af de højst ulige toldniveauer.

GATT-resultaterne for Danmark.

For Danmarks vedkommende kan man opgøre resultaterne af de to toldkonferencer, vi har deltaget i, således: I Annecy fik vi aftaler med 20 lande, i Torquay med 16 lande. Det er imidlertid meget få betydningsfulde toldindrømmelser, der er opnået, navnlig i Torquay. Over for England søgte de danske forhandlere her at opnå yderligere toldkoncessioner for f. eks. smør, æg og ost, mens resultatet blev en nedsættelse af satsen for kogte, saltede koyvere fra 20 til 15 pct. af værdien og en binding på 10 pct's satsen for kalvekødkonserves i gele. I Torquay-aftalen findes der i forhold til England efter min opfattelse ingen eksempler på toldindrømmelser af virkelig betydning for vor eksport.

Også i forholdet til andre lande er resultatet magert. Over for USA fremsattes ønske om nedsættelse af toldsatsen for kunstporcelæn og dekoreret husholdningsporcelæn, som kunne være af interesse for dansk eksport. Vi fik en nedsættelse for almindeligt hvidt porcelæn, hvorfra vi har en forsvindende lille eksport. Regnestokke, helt eller hovedsageligt af kunstharpiks, kan vi for fremtiden eksportere imod at betale 20 pct's told mod tidligere 40 pct. Og måske for at trøste os blev tolden for liljekonvalknolde nedsat fra 6 \$ pr. mille til 3 \$ pr. mille.

Man kan smile af disse eksempler, som — det indrømmer jeg — er valgt lidt outrerede. Måske er andre erhverv mere tilfredse end industrien, men min mening er, at udbyttet har været kummerligt i Torquay, hvorfra de valgte eksempler er hentet.

I kraft af mestbegunstigelsesprincippet opnår vi imidlertid også fordele

af andre landes bilaterale aftaler, og jeg nævnte før det meget store antal toldpositioner, der har været berørt under de 3 konferencer. Langt den største del af disse toldkoncessioner har imidlertid overhovedet ingen interesse for os, da de vedrører varer, som vi aldrig vil få nogen eksport af. Det gælder f. eks. elefanttænder, perlemorsskaller, natursvampe, ægte rødvin, figner og risstivelse. Dog er der også toldnedsættelser i denne gruppe, som er eller kan blive af interesse for danske eksporterhverv. USA har f. eks. givet indrømmelser for visse lædervarer og nogle ostesorter. Finland har gjort det samme for elektromotorer og sennep, Norge for mælkecentrifuger, Tyskland for kabler og kasein, Frankrig for mejerimaskiner og køleskabe og Brasilien for cement. Uden at tage stilling til, hvor værdifulde disse og lignende toldindrømmelser andre lande imellem er for os, vil jeg hævde, at det almindelige billede af situationen efter de internationale konferencer ikke ændres herved.

De af Danmark ydede toldindrømmelser har ialt omfattet ca. 43 pct. af vor samlede indførsel i 1949, fordelt på ca. 27 pct. i form af binding af gældende toldfrihed, ca. 6 pct. på binding eller nedsættelse af gældende satser uden forbehold af nogen art og ca. 10 pct. på binding eller nedsættelse af gældende specifiktoldsatser med forbehold om adgang til at overgå til værditold. Denne sidste form for toldkoncessioner er givet ikke mindst for tekstilsatsernes vedkommende. Da ca. $\frac{2}{3}$ af de danske indrømmelser således består af bindinger og ikke af nedsættelser, kan man måske mene, at Danmark har opnået de tidligere nævnte resultater i udlandet ret billigt. Hertil er vist kun at sige, at dyrere burde det heller ikke have været.

Jeg skal her nævne et par enkelte eksempler fra tekstilområdet til belysning af de eksisterende store forskelle i toldniveauet herhjemme og i andre lande. For bomuldsgarn er den danske toldsats 12 øre pr. kg, hvilket svarer til ca. $\frac{3}{4}$ pct. af værdien. England, Benelux, Frankrig og Italien har derimod en værditold på garn på 6—8 pct. op til 10 pct. Den nye vesttyske toldlov indeholder en sats på 17 pct. for bomuldsgarn. Lignende forhold eksisterer for bomuldsmetervarer. Her har vi i Danmark en vægttold svarende til ca. 5 pct. af værdien. De lande, jeg nævnte før, har derimod ca. 20 pct. Østrig har endog 35,6 pct. og Portugal 49,8 pct. for uldmetervarer. I henhold til Annecy- og Torquay-aftalerne har Danmark forbeholdt sig ret til at overgå til værditold for metervarer på 12,5 pct., mens Norge og Sverige har fået et loft på 18 pct.

I følgende oversigt er i skematisk form givet yderligere eksempler på eksisterende uligheder i toldsatserne i forskellige vigtige lande.

	Danmark		Vest- tyskland pct. a.v.	England pct. a.v.	Frankrig pct. a.v.	USA pct. a.v.
	Specifik- sats øre pr. kg	Værdisats pct. af værdien ¹⁾				
Maskiner	—	{ nul, 5%, 7½%	4—27%	15—20 %	5—35%	10 —20%
Medicinalvarer	10—24 øre	ca. 0,3%	18—35%	10—33¼%	15—25% ²⁾	10 —25%
Tilberedte farver og lakker	20 øre	ca. 5%	20—25%	15—20 %	10—35%	12½—25%
Fiskekonserves	24 øre	5—10%	30%	10%	25—35%	10 —44%
Kødkonserves	40 øre	ca. 6%	25%	10% ³⁾	50—60%	3½ c. pr. lb

1) Tallene i denne kolonne betegner det omtrentlige niveau for gældende specifiktoldsatser, når disse omregnes til værditold.

2) Eventuelt 10 pct. af detailprisen.

3) Satsen gælder dåseskinker.

Læren fra Annecy og Torquay.

Vigtigere end at fordybe sig i de konkrete resultater af mange måneders diplomatiske forhandlinger er det at søge at opnå klarhed over, hvilken almindelig lære man kan drage af efterkrigstidens internationale toldpolitik, som den hidtil har formet sig.

Det forekommer mig, at vi virkelig har lært noget, som burde resultere i en anden indstilling til toldproblemerne, end den der er den gængse herhjemme. Disse internationale aftaler har jo meget tydeligt vist, at de store lande — og det er dem, der er de mest typiske højtariflande — på ingen måde ønsker at forlade den position, de hidtil har indtaget. De gør kun få indrømmelser over for hinanden og endnu færre indrømmelser over for lavtariflandene. Et land som England nærer intet ønske om at blive mindre protektionistisk, end det er og har været gennem mange år. Toldpolitik bruges overordentlig målbevidst. Toldbeskyttelse af den engelske industri — en af verdens mest udprægede eksportindustrier — skal bibeholdes; det engelske hjemmemarked skal forbeholdes f. eks. den engelske tekstilindustri, som man ikke skulle synes havde nogen beskyttelse behov.

Der må utvivlsomt være vægtige grunde for denne politik. Det er vanskeligt at finde anden grund dertil end den bestemte opfattelse hos de engelske politiske myndigheder, at et sikret hjemmemarked er det nødvendige grundlag for eksport. Det er vanskeligt at skønne over, i hvilket omfang tolden udnyttes ved en forhøjelse af priserne på hjemmemarkedet; det vil for en en del bero på, hvor virksom den indenlandske konkurrence er, og det varierer antagelig også med konjunktoren. Sikkert er det, at det høje toldniveau virker som et læbælte for den engelske industri, og at en sikring af hjemmemarkedet giver rige muligheder for at føre en effektiv konkurrence med andre lande på eksportmarkederne. Er der knaphed på varer i udlandet, kan den engelske industri tage høje priser ved eksportsalg; ligger eksportmarkederne tungt, kan engelsk industri føre priskonkurrence med

fremmede landes industrier, hvis disse ikke på tilsvarende måde ligger bag et skjærmende hegn.

Fra frihandelsside anføres sædvanligvis to hovedargumenter mod told. For det første mener man, at told giver højere leveomkostninger og dermed forringet konkurrenceevne for et land. For det andet bevirker told efter denne opfattelse, at ikke-levedygtige virksomheder og industrier holdes oppe. De faktiske forhold i de store industrilande modbeviser disse påstande. De høje toldsatser har jo f. eks. ikke forhindret, at både Englands og Tysklands industrier har kunnet udvikle sig til store og typiske eksportindustrier. Ikke mindst efter den sidste krig har et af hovedpunkterne for den britiske økonomiske politik været at fremme færdigvareeksporten mest muligt. Efter det traditionelle frihandelssynspunkt skulle en eksportoffensiv af det omfang, England har lagt op til, kunne støttes ved toldnedsættelser, men Englands holdning ved de afholdte toldkonferencer viser klart, at man ikke har drømt om at slå ind på en sådan politik. Toldens konkurrencenedsættende virkning betyder altså ikke noget synnerligt i forhold til de fordele, der opnås.

Når man fra frihandelsside dernæst viser de ikke-levedygtige industrier så megen interesse, glemmer man til gengæld hensynet til de livskraftige. Også den amerikanske industri — der betragtes som den mest effektive i verden — er vokset op bag tårnhøje toldmure, der i vidt omfang er opretholdt. Hvor ofte har vi ikke set, at amerikanske producenter protesterer, hver gang deres interesser bringes i fare ved udlandets konkurrence. Sidst har det været tilfældet ved Danmarks og andre landes stigende osteeksport til USA. Den sikring, som told betyder for hele industrien — det være sig i England eller Amerika — vejer altså i disse lande langt mere til end den uberettigede støtte, som ikke-levedygtige virksomheder samtidig får.

I de store industrilande anerkendes disse traditionelle argumenter mod told altså ikke. De burde derfor heller ikke tillægges afgørende betydning i et land som Danmark, som på forhånd på grund af manglende råstoffer er industrielt handicappet.

Liberaliseringen og told.

Når der er sket så få fremskridt, navnlig ved Torquay-forhandlingerne, hænger det utvivlsomt sammen med det samtidigt iværksatte forsøg på ad anden vej at frigøre udenrigshandelen: liberaliseringspolitikken i OEEC i Paris. Også her var det USA, der var initiativtager, idet man fra amerikansk side betragtede de i Vesteuropa bestående direkte importrestriktioner som hindringer mod den vestlige genopbygning efter krigen.

Det er overflødigt her at gentage den alvorlige kritik, som industrien ofte har rettet mod dette liberaliseringsarbejdes konkrete udformning. Men een af de vægtigste indvendinger, der er fremført, er den manglende koordinering

mellem ophævelsen af de direkte importrestriktioner og en løsning af det internationale toldspørgsmål. De store stater, der har været de førende i liberaliseringspolitikken, og som hermed har stillet store krav til små og valutasvage lande, er jo netop de selv samme lande, der opretholder høje toldmure i egen interesse. Der skabes hermed en helt urimelig ulighed i liberaliseringskravene. For de protektionistiske lande gør det ingen større forskel, om man har told plus importrestriktioner eller høj told uden importrestriktioner. Adgangen til disse markeder bliver ikke synderligt mere fri i sidste tilfælde. Derimod betyder en ophævelse af importrestriktioner i et lavtarifland, at markedet hermed lægges totalt åbent for andre landes ekspansion, uden at det er muligt for lavtariflandets egen industri at forøge sin eksport. Konsekvensen må nødvendigvis blive, at de små toldliberale lande får valutavanskeligheder. Bliver valutaunderskuddet for stort, kan disse dårligt stillede lande umuligt følge med i det fastsatte liberaliseringstempo. Som yderste konsekvens kan de blive tvunget til at genindføre de restriktioner, som alle er enige om, er af det onde.

Det forekommer mig derfor, at det er en meget kortsigtet politik, de store lande driver, når de lægger så megen vægt på liberalisering uden samtidig at være parat til at gøre en virkelig indsats for løsning af toldspørgsmålet. Formålet med denne internationale samarbejdspolitik burde være at skabe virkeligt frie forhold for verdenshandelen, men de praktiske resultater er nedslående, når man sammenligner dem med de høje idealer.

Den samme dom må fælles over det helt urimelige dobbeltprissystem, som nogle af de vigtigste af vore leverandører praktiserer bl. a. for kul og stål. Et enkelt eksempel kan nævnes. Mens hjemmemarkedets pris for svære plader og universaljern i England er 25 £ 6 sh. 6 d, må dansk industri købe det samme stål til en pris af 41 £ 3 sh. pr. ton. Denne prisforskel på 62 pct. hører end ikke til de grelleste eksempler på dobbeltpriser, der stiller vore maskinfabriker og skibsværfter urimeligt ulige i konkurrencen. Der foreligger tilfælde af en prisdiskrimination i vor disfavør på over 100 pct. ved import af stål fra Kontinental-Europa.

Her i landet har vi endnu ikke i fuldt omfang mærket virkningerne af denne dobbelthed i den internationale handelspolitik. I næsten hele efterkrigstiden har der hersket varemangel både i udlandet og herhjemme, så at der har eksisteret et sælgermarked. Men fremkommer der — som alle håber — en udenrigspolitisk afspænding, nærer jeg ingen tvivl om, at den store produktionsfremgang, der har fundet sted efter krigen og yderligere er planlagt i alle lande, hurtigt vil skabe et købermarked. Udlandets industrier vil da blive meget ivrige efter at udnytte alle salgskancer på fremmede markeder. Fra mange europæiske industrier vil der blive gjort forsøg på at erobre det danske marked, der under en gennemført liberalisering og med vore overordentlig lave toldsats er et af de lande, der vil

være mest tillokkende. En sådan udvikling vil på lidt længere sigt påvirke både vor valutabalace og vore muligheder for at holde beskæftigelsen højt.

Dette perspektiv har været baggrunden for de talrige forsøg, de danske repræsentanter ved OEEC-forhandlingerne ikke mindst på industriens anmodning har gjort for at løse de eksisterende toldproblemer i nøje kontakt med liberaliseringsforanstaltningerne. Til trods for en aktiv støtte fra Benelux-landene — der sidder delvis i samme klemme som Danmark — har denne aktion ingen resultater givet. Der blev ganske vist åbnet adgang til at klage over såkaldt excessive toldsatser, men der opnåedes ingen enighed mellem landene om, hvad der skulle forstås hermed. De fleste vil vel nok synes, at en 30 pct.'s værditoldsats kunne give berettiget anledning til klage som hæmmende andre landes eksport. Men højtariflandene anerkendte ikke dette synspunkt.

På tilsvarende måde er det gået med andre forslag, som lavtariflandene har fremsat for at se liberalisering og told under et. Resultatet er i alle tilfælde blevet en total afvisning fra højtariflandenes side.

Hvordan kommer vi videre?

Princippet »noget for noget« har altså vist sig at være et altfor uvirksomt instrument til at nedbryde toldmure med. Dette kan ikke undre, eftersom lavtariflandene ikke har noget at yde, som kan virke tiltrækkende i højtariflandenes øjne. Det bliver derfor nødvendigt at gå nye veje, hvis yderligere resultater i retning af toldnedsættelser og toldudligning skal nås.

Jeg skal ikke nærmere udvikle de problemer, der rejser sig i denne forbindelse og de forslag, der kan tænkes. Danmark, Benelux og andre lavtariflande har taget et prisværdigt initiativ inden for GATT, og ved et GATT-møde, der afholdes i disse måneder i Genève, diskuteres veje og midler i denne sag.

Principielt er der tre veje at gå. Den første metode er for hver vare eller varegruppe at finde en basistoldsats, som alle lande skal respektere som maksimaltold, og hvortil højtariflandene efter kortere eller længere tid skal nedsætte deres satser. Hvis samtidig lavtariflandene får adgang til at forhøje deres satser til basissatsen, ville en almindelig udjævning komme i stand. Hvis basistolden blev fastsat tilstrækkeligt lavt, kunne man tænke sig, at lavtariflandene ville være villige til — over en årrække — at afstå fra at sætte deres satser op til basissatsen. Nogen total udjævning ville altså ikke finde sted, men positive resultater kunne dog opnås ad denne vej.

Den anden metode, en procentvis lige stor nedsættelse af alle tariffer — høje som lave — er blevet foreslået af Frankrig ved Genève-møderne. Gennemføres et forslag af denne karakter, ville en udjævning ikke umiddelbart finde sted. Tænker man sig en 20 pct.'s nedsættelse, betyder dette, at en sats på 30 pct. bliver til 24, mens en sats på 5 pct. går ned til 4. Ganske

vist er forskellen mellem de her tænkte satser nedsat fra 25 til 20, men forskellen er stadig altfor stor.

Endelig forekommer det mig, at det er en alvorlig overvejelse værd, om vi bør rokke lidt ved det almindelige mestbegunstigelsesprincip, i kraft af hvilket højtariflandene har kunnet sidde passive og opnået resultater for deres egen eksport af de bidrag, lavtariflandene har ydet hinanden. Det er rigtigt, at mestbegunstigelsesreglen tidligere var en god murbrækker i liberalismens tjeneste. Men dens evne hertil synes at være udtømt. USA og England har i den nylig afsluttede fredstraktat med Japan ikke givet dette land toldmæssig mestbegunstigelsesret, og der findes andre eksempler på, at dette princip ikke står urørt under de nuværende politiske og økonomiske tilstande. Ved at opgive den ubetingede mestbegunstigelsesret kunne lavtariflandene antagelig gøre deres toldpolitiske forhandlingsposition stærkere.

Om vi — ad den ene eller anden vej — opnår at se mere rimelige toldniveauer i udlandet, vil i første række bero på højtariflandenes vilje til at yde bidrag til verdenshandelens udvikling. Jeg tror ikke, man skal vente, at disse lande gør noget for vore blå øjnes skyld. Derfor er det nødvendigt, at de små lande selv fører en mere aktiv toldpolitik.

Nordisk toldunion.

Tanken om et økonomisk samarbejde specielt i form af en toldunion mellem de nordiske lande har vakt megen interesse herhjemme, og dette gælder også inden for industrien. Jeg finder det værdifuldt, at større kredse arbejder med disse tanker, og jeg anerkender det store arbejde, som særlig foreningen Norden og de nedsatte regeringsudvalg har gjort til fremme af denne sag.

En nordisk toldunion vil have en betydelig værdi i sig selv ved at etablere et større hjemmemarked for de nordiske industrier, hvilket kan fremme specialiseringen inden for industrien og dermed hjælpe med til en produktivitetstigning. Hertil kommer, at en vis fællesoptræden af de nordiske lande udadtil må formodes at styrke vor position. Arbejdet for denne sag bør derfor absolut fortsættes, og det har i mine øjne en mere realistisk mulighed for sig end nogle af de højtflyvende planer på internationalt niveau, der har været fremsat, men som hidtil har bragt så få reelle resultater.

Vor toldlovgivning er forældet.

Jeg må herefter besvare det stillede spørgsmål, om vor toldlov er forældet, med et ja. Den er det i to henseender.

Tiden er løbet fra den på den måde, at den beskedne beskyttelse, toldloven dog før krigen ydede danske produktionsinteresser, er mere end hal-

veret. Det er derfor rimeligt at stille krav om en åjourføring af toldlovens satser, så de bringes i overensstemmelse med de indtrufne prisstigninger.

Vor yderst liberale toldlov er i endnu højere grad forældet, set i lys af andre landes told- og handelspolitik, der i dag — til trods for de udfoldede bestræbelser i modsat retning — er udpræget protektionistisk. Særlig i relation til den almindelige liberalisering af Vesteuropas samhandel er vor egen toldpolitik forældet.

En fortsat passivitet på det toldpolitiske område kan på længere sigt medføre alvorlige konsekvenser for vor økonomi, vore eksportmuligheder og dermed vore beskæftigelsesmuligheder. Jeg tror, at en aktiv toldpolitik er det eneste forhandlingsargument, de protektionistiske lande respekterer i vor kamp for international toldudligning på lavest mulige niveau.