

# TOLDPOLITIKKEN

## I MARKEDSPLANERNES TEGN<sup>1</sup>

Af THORKIL KRISTENSEN\*

Det er jo ikke hensigten med dette foredrag at diskutere enkelthederne i det toldlovsforslag, som nu er forelagt folketinget. Det må foregå i det udvalg, som folketinget har nedsat. Derimod er der god grund til i en nationaløkonomisk forening at diskutere, hvilke synspunkter man passende kan anlægge på toldpolitikken, når vi står overfor en toldrevision, som gennemføres, fordi vi er på vej ind i en af de europæiske markedsordninger, der har været diskuteret så meget i de senere år. Den omlægning af vor handelspolitik, som vi foretager for at have et passende udgangspunkt for de kommende års toldafvikling, må naturligvis ses i belysning af hele den situation, vort land står i, når det nu formentlig om kort tid bliver medlem af en større sammenslutning, og måske om nogle år kommer ind i en endnu større, – nemlig hvis det lykkes at forene De Seks og De Syv. Jeg vil prøve at dele problemet op i to dele, idet jeg først vil behandle de indre virkninger af den omlægning af vor handelspolitik, der nu forestår, d.v.s. diskutere, hvilke indvirkninger det vil have for Danmarks økonomi, at vi først foretager en omlægning fra restriktioner til told og derefter i løbet af nogle år afvikler tolden i forhold til i hvert fald seks andre lande. Og dernæst vil jeg drøfte de ydre virkninger, d.v.s. den indvirkning, denne handelspolitiske omlægning vil have på Danmarks stilling og muligheder i de kommende internationale forhandlinger om sammenspillet mellem de forskellige markedssystemer. Endelig vil jeg prøve til sidst at foretage en sammenfatning, hvor opgaven skulle være at kombinere de to sider af problemet, som jeg forsøger at dele det op i.

Vi vender os altså først til de indre virkninger, og her må man jo understrege, at vi står overfor to ting. Det, der skal foregå rent øjeblikkeligt, og det, som vi eensidigt beslutter her i Danmark, det er en omlægning af vor handelspolitik, sådan at vi får mindre beskyttelse gennem restriktioner og mere beskyttelse gennem told. Det, som derefter skal ske gennem en tiårs-periode, er

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening tirsdag d. 1. december 1959.

\* Professor ved Handelshøjskolen i København, fhv. finansminister.

# TOLDPOLITIKKEN

## I MARKEDSPLANERNES TEGN<sup>1</sup>

Af THORKIL KRISTENSEN\*

Det er jo ikke hensigten med dette foredrag at diskutere enkelthederne i det toldlovsforslag, som nu er forelagt folketinget. Det må foregå i det udvalg, som folketinget har nedsat. Derimod er der god grund til i en nationaløkonomisk forening at diskutere, hvilke synspunkter man passende kan anlægge på toldpolitikken, når vi står overfor en toldrevision, som gennemføres, fordi vi er på vej ind i en af de europæiske markedsordninger, der har været diskuteret så meget i de senere år. Den omlægning af vor handelspolitik, som vi foretager for at have et passende udgangspunkt for de kommende års toldafvikling, må naturligvis ses i belysning af hele den situation, vort land står i, når det nu formentlig om kort tid bliver medlem af en større sammenslutning, og måske om nogle år kommer ind i en endnu større, – nemlig hvis det lykkes at forene De Seks og De Syv. Jeg vil prøve at dele problemet op i to dele, idet jeg først vil behandle de indre virkninger af den omlægning af vor handelspolitik, der nu forestår, d.v.s. diskutere, hvilke indvirkninger det vil have for Danmarks økonomi, at vi først foretager en omlægning fra restriktioner til told og derefter i løbet af nogle år afvikler tolden i forhold til i hvert fald seks andre lande. Og dernæst vil jeg drøfte de ydre virkninger, d.v.s. den indvirkning, denne handelspolitiske omlægning vil have på Danmarks stilling og muligheder i de kommende internationale forhandlinger om sammenspillet mellem de forskellige markedssystemer. Endelig vil jeg prøve til sidst at foretage en sammenfatning, hvor opgaven skulle være at kombinere de to sider af problemet, som jeg forsøger at dele det op i.

Vi vender os altså først til de indre virkninger, og her må man jo understrege, at vi står overfor to ting. Det, der skal foregå rent øjeblikkeligt, og det, som vi eensidigt beslutter her i Danmark, det er en omlægning af vor handelspolitik, sådan at vi får mindre beskyttelse gennem restriktioner og mere beskyttelse gennem told. Det, som derefter skal ske gennem en tiårs-periode, er

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening tirsdag d. 1. december 1959.

\* Professor ved Handelshøjskolen i København, fhv. finansminister.

jo dette, at vi sammen med de andre medlemmer af de syv landes frihandelsområde skal foretage en gradvis afvikling af såvel told som restriktioner, told i forhold til de andre medlemmer af frihandelsområdet, restriktioner formentligt efterhånden i forhold til alle lande. Vi har jo i øjeblikket en ret stor del af vor beskyttelse i form af restriktioner, mere end de fleste andre lande har. Til gengæld har vi lavere toldsats end de fleste andre lande. Det er meningen nu at foretage en omlægning, så vi kommer mere på linie med andre lande, og derfor må toldloven jo ses i sammenhæng med den valutlov, der samtidig er forelagt, og i henhold til hvilken handelsministeren agter at foretage en meget betydelig udvidelse af liberaliseringen samtidig med, at den nye toldtarif træder i kraft. Jeg vil ikke diskutere de fiskale virkninger af denne toldomlægning. Det er udelukkende det handelspolitiske – altså det beskyttelsesmæssige synspunkt – der hører hjemme i denne diskussion. Beskyttelsen vil altså skifte karakter, og derefter vil i en kommende tiårsperiode beskyttelsen blive gradvis reduceret. Når vi nu ser på selve omlægningen, som jo nu er det umiddelbart forestående og det, som vi selv skal tage stilling til her i landet, så kan man vel sige, at hovedspørgsmålet er, om denne omlægning af handelspolitiken skal være stor eller lille. Jeg har forstået ministertalerne sådan, at man mener, at beskyttelsen som helhed vil være på det nærmeste den samme efter den foreslåede omlægning, men det må jo erkendes, at det er meget vanskeligt at vurdere dette, fordi man ikke kan sige, hvor høj en told der svarer til en vis begrænsning ad den restriktive vej. Men det har jo altså i alt fald været regeringens hensigt, at den mængde beskyttelse, dansk erhvervsliv har gennem told og restriktioner, stort set skulle være den samme umiddelbart efter omlægningen, som den er i dag – vel snarest lidt mindre end den er i dag. Det, man så kan diskutere, og det, der vel må være hovedspørgsmålet for den kommende toldlovsdebat, det er dette: Skal vi foretage en stor omlægning, d.v.s. en stor afvikling af restriktioner nu med det samme og samtidig stor forhøjelse af toldbeskyttelsen, eller skal vi nøjes med en lille omlægning, altså en lille afvikling af restriktioner med det samme og til gengæld en lille forhøjelse af toldbeskyttelsen. Dette har naturligvis rent umiddelbart betydning, for selv om det kunne lykkes at tilrettelægge det sådan, at den samlede beskyttelse var lige stor i begge tilfælde, så bliver den jo nok ikke fordelt på samme måde på de enkelte brancher og virksomheder. Men jeg vil pege på, at omlægningens karakter eller rettere omlægningens størrelse også har indflydelse på, hvordan udviklingen bliver i den kommende tiårsperiode, hvor beskyttelse gradvis skal afvikles. Hvis vi beholder temmelig store restriktioner og til gengæld beholder en lav told, så vil det kommende tiårs udvikling jo fortrinsvis blive en afvikling af restriktioner. Hvis vi derimod afskaffer hovedparten af restriktionerne nu med det samme og til gengæld forhøjer tolden meget betydeligt, ja, så vil det kommende tiårs udvikling hovedsageligt blive en afvikling af told. Og der er jo blandt andet den forskel, at afviklingen af

told i hvert fald under den nuværende internationale forudsætning kun gælder de andre medlemmer af de syv landes frihandelsområde, medens afvikling af restriktionerne kan og formentlig vil blive udstrakt til en noget større kreds af lande. Man kunne også sige det på den måde, at en nedsættelse af tolden i de kommende ti år under de nu gældende forudsætninger enten må foretages isoleret på frihandelsområdets medlemsstater eller også generelt for samtlige GATT-medlemsstater, medens derimod afvikling af restriktioner bedre kan udstrækkes til en mellemstor kreds af stater i hvert fald under de nuværende forhold. Det er iøvrigt en af de omstændigheder, der – så vidt jeg kan se – må påvirke vore overvejelser.

Må jeg begynde med at sige, at hvad enten vi ser på restriktioner eller told for det rent øjeblikkelige eller for den kommende tiårs-periode, så er der jo to synspunkter, vi hele tiden må have for øje. Det ene er, hvordan vil det påvirke de i øjeblikket beskyttede erhverv herhjemme, særlig visse brancher og industrier. Det andet, hvordan vil det påvirke vore eksporterhvervs stilling ved at påvirke Danmarks almindelige omkostningsniveau og dermed eksporterhvervenes konkurrencemæssige vilkår i forhold til andre lande. Det er ganske naturligt det første synspunkt, der spiller en hovedrolle i debatten. Så snart man taler om told eller andre former for beskyttelse, er det jo mest nærliggende at se på de erhverv, som har beskyttelsen, som får mere beskyttelse, eller som får mindre beskyttelse på grund af det, der sker. De mere indirekte virkninger i form af påvirkninger af omkostningsniveauet og derigennem af eksporterhvervenes muligheder falder ikke nær så meget i øjnene. – Det gælder jo stadig, hvad en berømt nationaløkonom talte om for godt hundrede år siden, at en af de store forskelle i økonomien er forskellen mellem det, man ser og det, man ikke ser. Debatten kommer umiddelbart til at foregå om det, som man ser med det samme, og det er straks vanskeligere at finde frem til en vurdering af det, man ikke kan se umiddelbart og som man derfor må skønne sig til gennem en række ræsonnementer.

Holder vi os foreløbig til, hvad man kan se, nemlig at en betydelig del af vor industri igennem en betydelig årrække har haft en betydelig beskyttelse gennem restriktioner, så må man jo uvilkårligt tænke på den meget omtalte chockrapport, som kom ifjor, og ifølge hvilken ca. 40% af den danske industriproduktion havde levet under en sådan beskyttelse, at den kunne forudse ret betydelige vanskeligheder, når vi skal ind under et større markedssystem. Jeg finder dog anledning til at pege på, at denne rapports hovedforfatter, iøvrigt også denne forenings formand, afdelingschef Otto Müller i det sidste nummer af tidsskriftet »Fremtiden« har skrevet en meget læseværdig artikel om Danmarks stilling ved indgangen til markedsordningerne og deri i væsentligt omfang har modificeret dette billede. Ikke fordi chockrapporten var forkert, men fordi der i den senere forløbne tid er sket en udvikling, som har styrket stillingen for ret betydelige dele af dansk industri. Jeg har villet tage

dette som udgangspunkt for de følgende betragtninger, jeg skal fremsætte, fordi jeg tror, det er noget meget væsentligt at pege på, at der foregår en udvikling og endda en ret hastig udvikling, — det må der jo gøre, når man allerede nu kan modificere det billede, der blev tegnet af denne rapport, som jo ikke er så forfærdelig gammel.

Jeg har prøvet at danne mig et billede af dansk industris udvikling i de sidste ti år og valgt denne tiårs-periode, fordi den europæiske liberalisering under OEEC's auspicer begyndte i 1948. Det er derfor interessant at betragte udviklingen i dansk industris konkurrencemæssige forhold, så vidt som vi kan bedømme det, i tiåret fra 1948 til 1958. Der er jo sket det i disse ti år, at importen til Danmark er blevet liberaliseret i betydeligt omfang. Omvendt har så dansk eksport fået forøgede muligheder ved andre landes liberalisering af danske varer — ikke så meget af danske landbrugsvarer, men i ret betydelig grad af danske industrivarer. Der måtte jo naturligt ske det under en sådan gensidig liberalisering, at både Danmarks import og Danmarks eksport af industrivarer måtte stige, og det er naturligvis også sket.

Det, jeg især vil fremhæve, er, at industrieksporten er steget meget betydeligt, og den er også steget i forhold til selve industriproduktionen. Hvad enten man måler industrieksporten med den samlede danske industriproduktion eller med den totale produktion her i landet målt ved nationalproduktet, er der en relativ fordobling i denne tiårs-periode — endda godt og vel. Industrieksporten bortset fra konserves udgjorde i 1948 ca. 4,25% af bruttonationalindkomsten. Det var i 1958 vokset til ca. 9,06%, altså noget over det dobbelte målt med nationalproduktet. Vi får et lignende billede ved at måle med selve industriproduktionen. I denne ti-års-periode er industriproduktionen, målt i årets priser og målt ved sit bidrag til den totale bruttofaktorindkomst, knapt nok fordoblet. I samme periode er industrieksporten godt og vel firedoblet. Den er altså vokset godt og vel dobbelt så stærkt som den totale industriproduktion.

Hvordan er det så samtidig gået med importen af industrivarer? Nu har vi ikke en statistik, der giver et så klart billede af dette forhold, som vi har for eksportens vedkommende. Men vi har et punkt i vor udenrigshandelsstatistik, som vi kan følge fra måned til måned, og som for en ret stor del svarer til importen og eksporten af industrivarer, selv om det er et andet begreb, der ikke helt svarer til industrivarer. Jeg tænker på importen og eksporten af det, vi i den månedlige handelsstatistik kalder for mere bearbejdede varer. Denne import og eksport er steget ret betydeligt i de sidste ti år, som man måtte vente, når både vor eksport og vor import bliver påvirket af en stigende liberalisering her og i andre lande. Importen af mere bearbejdede varer er i årene 1948 til 1958 steget fra 6,01% af nationalindkomsten til 11,05% af nationalindkomsten. Eksporten af mere bearbejdede varer er i samme tidsrum steget fra 3,86% af nationalindkomsten til 8,94% af nationalindkomsten.

Den relative stigning i eksporten af mere bearbejdede varer har altså været noget større – man kunne godt sige en hel del større – end den tilsvarende stigning i importen af varer af samme bearbejdsgrad. Man kunne også udtrykke det på den måde, at i begge de to år har importen af mere bearbejdede varer været større end eksporten af mere bearbejdede varer, men den relative forskel imellem import og eksport er blevet væsentligt formindsket i dette tiår. I 1948 udgjorde eksporten af mere bearbejdede varer kun 64% af den tilsvarende import, det var i 1958 steget til 81%.

Jeg drager af dette to slutninger. For det første at vor industri er blevet meget mere eksportbetonet i løbet af dette tiår. Det er en væsentlig større del af industriproduktionen, der eksporteres, end tilfældet var for ti år siden. Det var den første slutning. Den anden er den, at i det internationale kapløb, der er forstærket på grund af den gensidige liberalisering, har dansk industri stået sig godt. Den er vundet frem på fremmede markeder i hurtigere tempo, end andre landes industri er vundet frem på det danske marked. Det svarer ret godt til, hvad lektor Anders Ølgaard siger i en lille bog om Danmarks økonomi og udlandet, som udkom i begyndelsen af dette år. Han siger, at i de sidste fem år er praktisk talt hele forøgelsen af Danmarks industriproduktion gået til eksport, idet salget af danske industrivarer på hjemmemarkedet har været stort set konstant. Det var nok godt, at denne bog udkom i begyndelsen af 1959 og ikke i slutningen, for salget på hjemmemarkedet er jo sikkert steget betydeligt i dette år. Men det afgørende er, at i dette femår er industrieksporten steget betydeligt, uden at hjemmemarkedssalget er steget væsentligt. Det er altså lykkedes dansk industri at vinde frem på fremmede markeder og skabe større produktion og beskæftigelse for danske arbejdere ved eksportindsats.

Jeg drager af disse ting en vigtig konklusion. Dansk industri har klaret sig godt i denne tiårs-periode, og vistnok særlig i periodens sidste fem år. Årsagerne hertil er vel en rationalisering, som også er foregået i andre lande, men hvor vi måske navnlig i de senere år er vundet bedre med, end de fleste er klar over. Man kan vel endvidere for de senere år anføre en lønpolitik, der har bevirket, at lønniveauet her i landet snarest er steget mindre end forskellige andre steder. Det er måske ikke ubeskedent at pege på, at en bidragydende faktor også kan have været den forbrugsbegrænsende finanspolitik, som nu snart i en betydelig årrække er ført her i landet, og som har haft to virkninger i relation til industrien. For det første at frigøre midler til brug for investering, og for det andet at pege på, at man ikke skal forlade sig på hjemmemarkedet alene, men at det også er tilrådeligt at søge markeder i det fremmede. Den slutning, jeg nu tror, man kan drage af disse ting med henblik på industriens muligheder, er den, at vor industri er i stand til at tage en betydelig omlægning, og tage en betydelig udvidelse af handels- og konkurrence-mulighederne forudsat, at den får den fornødne tid til omstilling. Det, som

vil ske i de kommende ti år, hvis vi bliver medlem af de syv landes frihandelsområde og måske senere medlem af et endnu større marked, bliver jo nemlig en fortsættelse af den tendens, vi har haft i de sidste ti år. Der har vi oplevet en stadig gensidig frigørelse af handelen. Det, vi vil opleve i de næste ti år, er en videregående, stadig og gensidig frigørelse af handelen. Jeg tror, man kan sige, at i almindelighed har vor industri vist en betydelig evne til at klare den opgave, som dette stiller, forudsat at udviklingen bliver gradvis, og man undgår de store spring. Dette at det skal være gradvis, at man skal undgå de store spring, det har naturligvis særlig betydning for den del af industrien, der er svagest stillet, og som har levet i ly af de gældende restriktioner. Så meget om industri.

Om eksporterhvervene er det jo nok at sige, at det for dansk eksport af enhver art selvfølgelig må være af afgørende betydning, at vi går ud af den kommende omstillingsperiode med et så lavt omkostningsniveau som muligt i forhold til andre lande. Og jeg finder anledning til at understrege, at under begrebet eksporterhverv må vi jo også indregne en stor del af industrien og en stadig voksende del af industrien, for der kan jo ikke være tvivl om, at industrien også i det kommende tiår i stadig voksende udstrækning vil blive eksportbetonet.

Så er jeg da kommet til den første konklusion, jeg vil prøve at drage, nemlig den, at når vi ser på de indre virkninger, og særlig virkningen af den kommende handelspolitiske omlægning på Danmarks økonomi, så taler de erfaringer, jeg har fremdraget, efter min mening nærmest for en relativt lille omlægning. D.v.s. en relativt beskeden øjeblikkelig forøgelse af liberaliseringen og samtidig en relativt beskeden øjeblikkelig forhøjelse af toldbeskyttelsen. Hvorfor mener jeg dette? For det første, fordi det vil understrege den gradvise karakter af processen. Der har ingen spring været i de sidste ti års udvikling. Det er efter min mening een af grundene til, at vi har klaret det godt. Der vil heller ingen store spring blive i de næste ti års udvikling, hvis det går efter planen — en 10% nedsættelse af indbyrdestolden mellem syv lande igennem en tiårsperiode, det er jo ikke store spring. Det punkt, hvor det store spring kan komme, det er ved selve omlægningen, nemlig hvis vi nu gennemfører en meget stor udvidelse af liberaliseringen og samtidig en meget stor forhøjelse af toldbeskyttelsen. Så sker der på een gang en meget stor forandring i vilkårene, som kan have meget betydelige indvirkninger i visse brancher. Og det er værd at understrege, at disse virkninger er meget vanskelige at beregne, fordi det jo i virkeligheden er umuligt at sige noget om, hvor stærk den beskyttelse har været, som restriktionerne har betydet i de enkelte tilfælde. Jeg ville altså tro, at hvis vi ønsker en gradvis udvikling også i de kommende år, så skal vi ikke foretage et alt for stort spring nu.

Jeg vil gerne understrege, at hermed er der ikke taget principiel stilling for restriktioner og imod told. Det er der ingen grund til at gøre, fordi alle må

regne med — og det er jo også inkluderet i planerne — at restriktionerne i løbet af en årrække skal afskaffes og afskaffes fuldstændigt i forhold til alle lande. Når overgangsperioden er forbi, må man regne med, at der ikke er flere restriktioner tilbage, så er der kun told. Der er altså ikke tale om en principiel diskussion om restriktioner contra told. Denne problemstilling hører ikke hjemme her, da vi må regne med, at det, vi ender med under alle omstændigheder, er told — og told alene. Det, der er tale om, bliver kun tempoet i den omlægning, som skal finde sted. Og her har det naturligvis betydning, at vi ikke blot ser på industrien, men også på eksporterhvervene generelt. For deres vedkommende må interessen jo være den, at vi, når overgangsperioden er forbi, står ved det lavest mulige omkostningsniveau, og det gør vi naturligvis, hvis toldsatsene ikke er for høje. Jeg må dog her gøre den tilføjelse, at dette jo kun gælder i større udstrækning, hvis de nuværende internationale forhold også gælder ved periodens slutning. Så vil dette, at vi ender med høje toldsats, betyde, at vi har et højt toldniveau overfor alle lande undtagen de andre seks medlemsstater i frihandelsområdet, og det kan betyde en del for vort omkostningsniveau. Hvis der derimod kommer en fællesordning, som omfatter både de seks og de syv og USA og Canada og flere andre lande, så betyder toldniveauet ved periodens slutning ikke så forfærdelig meget, fordi så vil tolden blive afviklet i forhold til de allerfleste lande. Jeg skal blot nævne, at ifjor 1958 kom 83% af Danmarks import af færdige forbrugsvarer, halvfabrikater og maskiner fra de 13 lande, som tilsammen udgør fællesmarkedet og frihandelsområdet. Denne procent vil jo ganske naturligt vokse, hvis importen fra disse lande bliver fri, og der kommer en høj told i forhold til andre lande. Jeg tror derfor, at får vi et virkeligt stort marked, der omfatter de 13 lande og endnu flere, så betyder tolden for den resterende del af verden ikke så forfærdelig meget. Den betyder derimod en hel del, hvis toldafviklingen kun omfatter selve frihandelsområdet.

Dermed har jeg fået en passende overgang til anden hoveddel af aftenens emne, nemlig: De ydre virkninger. Det er jo nemlig af afgørende betydning, om den handelspolitiske omlægning, som nu finder sted, får sin fulde virkning over for seks stater alene eller over for et betydeligt større antal. Et af de problemer, der stiller sig for Danmark, er jo netop dette, hvordan vore muligheder bliver for at deltage effektivt i de forhandlinger, der skal afgøre, hvordan Europas og måske endnu større dele af den vestlige verdens handelspolitiske system skal være i fremtiden. Ser vi på de ydre virkninger, så er der grund til at pege på, at selve overgangsperioden naturligvis vil fremkalde en omlægning af Danmarks import, og naturligvis også af vor eksport, fordi den også betyder en vis omlægning af andre landes import. Omlægningen af vor egen import vil naturligvis være til gavn for de andre medlemmer af de syv landes frihandelsområder og dermed i første omgang til skade for lande, som ikke er medlemmer, herunder De Seks. Jeg vil her pege på, at denne



skade for ikke-medlemsstater naturligvis vil være større, hvis vi vælger et højt toldniveau. Så vil vi ende med en situation, hvor forskelsbehandling mellem De Syv og andre stater er betydelig, ender vi derimod med et lavt toldniveau, så er denne forskelsbehandling ikke af nogen større betydning. Man kan sige, at det ligger anderledes, så længe vi har både restriktioner og told. Her finder jeg det overmåde svært at bedømme, hvorvidt en stor omlægning fra restriktioner til told eller en mindre omlægning vil være mest til skade for udenforstående, herunder De Seks. Man kan naturligvis sige, at på toldområdet begunstiger vi de andre medlemsstater i De Syv. Det gør vi ikke på restriktionsområdet, hvor vi jo nu afvikler restriktioner både i forhold til De Syv og De Seks og til visse andre. Men man bør jo retfærdigvis tilføje, at den liberalisering, vi der gennemfører, naturligvis bedst kan udnyttes af de stater, som samtidig får en toldmæssig fordel. Selv om vi altså liberaliserer i og for sig på samme måde i forhold til England og til Tyskland, så er det jo klart, at hvis de liberaliserede varer belægges med en højere told, når de kommer fra Tyskland end når de kommer fra England, så vil de to landes industri ikke kunne drage den samme fordel af den stedfundne liberalisering. Den kombination af told og restriktioner, som her vil være i overgangstiden, er meget vanskelig at vurdere. Det sikre er, at når restriktionerne er afviklede, så er forskelsbehandlingen i forhold til De Seks og andre udenforstående selvfølgelig størst, hvis vi ender med et højt toldniveau.

Der kommer jo så det store spørgsmål, som optager sindene både her og i andre lande: Vil det blive ved med at være sådan, at de syv landes frihandelsområde er noget isoleret, at de seks landes fællesmarked også er isoleret, og at andre lande er isolerede fra begge disse sammenslutninger? Eller vil der komme en fællesordning, som omfatter både De Seks og De Syv og måske også andre? Det ved vi ikke i dette øjeblik, men et af de spørgsmål, vi må overveje, er naturligvis: Hvordan påvirker Danmarks handelspolitiske system vore muligheder for effektivt at deltage i de kommende forhandlinger? Det er naturligvis ikke let at sige noget bestemt om dette, men sådan som verdens handelspolitiske konstruktion er i øjeblikket, forekommer det mig, at restriktioner som forhandlingsredskab har en vis fortrinsstilling i forhold til told. Som jeg før sagde, må vi nemlig i henhold til GATT's regler regne med, at gennemfører vi en vis toldnedsættelse for at opnå noget til gengæld af andre lande, så skal denne toldnedsættelse enten gælde frihandelsområdet alene eller samtlige medlemsstater af GATT uden forskelsbehandling. Nogen mellemting kan vi normalt ikke regne med. Det kan vi derimod bedre for restriktioners vedkommende. Jeg er nok klar over, at den nuværende bevægelse, der er i gang både i den internationale valutafond og i GATT, virker i retning af at komme forskelsbehandlingen til livs også hvad restriktioner angår; men i hvert fald i øjeblikket er det sådan, at det er muligt at foretage en restriktionsafvikling, som er mere differentieret, mere forskelsbetonet, end vi kan for toldens vedkommende. Det er jo også meningen, at den liberalisering, vi

nu skal foretage, skal ske i forhold til OEEC-landene og dollarområdet. Den er ikke møntet på GATT som sådan, selv om forskellen måske ikke er så forfærdelig stor.

Det store spørgsmål er naturligvis, hvordan det stiller sig med forhandlingsmulighederne imellem de seks landes fællesmarked og de syv landes frihandelsområde. Jeg skal selvfølgelig ikke rulle dette spørgsmål op i dets helhed, men det er en af de ting, vi må have for øje, når vi tilrettelægger Danmarks handelspolitiske system, så må vi også tænke på de sider af dette meget store spørgsmål, som har forbindelse med vor handelspolitiske konstruktion. Hvilke muligheder er der for en ordening, som omfatter De Seks og De Syv? Jeg er enig med udenrigsministeren, når han i folketinget under første behandling af toldlovsforslaget sagde, at en toldunion mellem De Seks og De Syv næppe er sandsynlig. En toldunion ville jo betyde fælles toldsats udadtil omfattende alle de tretten lande. Den ville binde alle de tretten lande til at føre den toldpolitik, som de alle kan blive enige om, – ville altså alene derved indskrænke det enkelte lands handlefrihed betydeligt, og det ligger jo også i en toldunion – i hvert fald som den, der er konstrueret mellem de seks lande – at den på andre måder indskrænker landenes handlefrihed betydeligt og overlader en del af afgørelserne til overstatslige organer. Man må antage, at der i hvert fald er tre af frihandelsområdet medlemsstater, som under de forhold, vi i overskuelig fremtid må regne med, ikke ville kunne gå ind under et sådant system. Jeg tænker på England, som er bundet dels af sin selvstændighedstradition og dels af hensynet til den gamle imperiepræference. Jeg tænker på Schweiz, som både ifølge sin forfatning og sin gamle neutralitetspolitik ville være ude af stand til at gå ind i et system, hvor det var undergivet overstatslige organer. Og jeg tænker på Østrig, som for ikke så længe siden har fået en neutralitetsstatus, opnået ved forhandling mellem Øst og Vest, og som under hensyn til sin stillings karakter under denne ordening heller ikke ville være i stand til at indgå under en vestlig sammenslutning med overstatslige organer. Dette var tre af de syv lande i frihandelsområdet. Det vil være naturligt i samme forbindelse at nævne Finland, som ganske vist ikke er medlem af det nye frihandelsområde, men som har tilkendegivet ønske om at få en tilknytning til det. Jeg tror, at Finlands problem er temmelig nært beslægtet med Østrigs af nærliggende grunde. Finland ville derfor heller ikke kunne gå ind i en vestlig ordening med overstatslige organer. Af disse grunde ville det efter min mening være helt utænkeligt, så længe forholdene ikke har ændret sig radikalt, at de syv landes frihandelsområde kunne gå ind som del af en stor toldunion.

Det må derfor, hvis der skal komme en fællesordening, være en betydelig løsere sammenslutning – en sammenslutning, som overlader meget mere til de enkelte lande. Og det er blevet moderne her at bruge ordet »associering«, en tilknytning mellem de to markedssystemer, og deri kunne man lægge mere eller mindre efter omstændighederne. Jeg synes, der er grund til at under-

strege, at det ville være ønskeligt, hvis man var i stand til ikke blot at lægge mere, men også mindre ind deri. Vi så jo ifjor, hvor farligt det kan være, hvis man siger »alt eller intet«. Man risikerer jo nemlig let, at det bliver intet. Det blev det med frihandelsområdet ifjor. Og jeg tror derfor, at det er ønskeligt, om de to landegrupper kan nærme sig hinanden, uden at der fra begge sider skal stilles store krav til ordningens karakter. Man risikerer, at den går i stykker deraf. Det ville derfor i og for sig være ønskeligt, om man kunne begynde gradvis med visse gensidige indrømmelser og så ad den vej efterhånden bringe sig til det i alle forhandlinger så ønskelige punkt, hvor det er nemmere at gå længere frem end at gå tilbage. Når man først er kommet dertil, så har man fået så stor en sikkerhed for, at det bliver til noget, som det nu engang er muligt at opnå.

Og der kan jeg dårligt lade være med at nævne, at en sådan gradvis fremgangsmåde, hvor de første skridt ikke behøver at være så store, ville være betydelig lettere, hvis det var muligt at ændre GATT's grundprincipper. Jeg har allerede nævnt GATT et par gange, og der er jo netop i GATT en tilbøjelighed til at sige »alt eller intet«. GATT's grundprincip er jo lighed, ingen forskelsbehandling, ensartet behandling af alle, – man kunne også sige, at det er en genoplivelse af den gamle mestbegunstigelsesklausul. Det er grundprincippet i GATT, at hvad enten man har mere eller mindre restriktiv toldpolitik, så skal den være ens over for alle andre lande. Derfra gør GATT to undtagelser – de er så til gengæld meget vidtgående, idet GATT siger, vi fritager for dette ensartethedsprincip, hvis en gruppe lande danner en fuldstændig toldunion eller et fuldstændigt frihandelsområde. Men det vil jo netop sige, at man stiller store krav til den gruppe af lande, som skal have en undtagelsesstilling i forhold til GATT's hovedprincip, og det kan vist nok blive svært både for de seks landes fællesmarked og for de syv landes frihandelsområde at leve 100% op til dette krav, og jeg har indtrykket af, at det er muligt at se på de praktiske forhold og tage hensyn til vanskelighederne. Men det ville måske være ønskeligt, hvis man kunne kombinere GATT's lighedsprincip med en vis anvendelse af det, man kunne kalde gensidighedsprincippet, således at det i større eller mindre omfang var muligt for to lande eller to landegrupper at give hinanden gensidige indrømmelser, uden at disse automatisk skulle gælde for alle andre lande også. Jeg kan meget vel se, at hvis to lande slutter en aftale, hvor de giver hinanden gensidige indrømmelser, ja, så er det ud fra et almindeligt frihandelssynspunkt ønskeligt og gavnligt, at disse indrømmelser også kommer en hel masse andre stater til gode. Og når man ser på de aftaler, som bliver sluttet, så må man selvfølgelig glæde sig over, at de gælder så mange lande som muligt; men man bør jo også tænke på de aftaler, som ikke bliver sluttet, fordi man ikke tør slutte dem af hensyn til de konsekvenser, som de ville få for en hel række andre lande end dem, som er direkte interesseret deri. Det kan ifølge sagens natur ikke siges, hvor mange aftaler mellem to lande eller to grupper af lande, der kunne have været sluttet, hvis

GATT havde taget mere hensyn til gensidighedsprincippet, men jeg er overbevist om, at hvis der var en ret rummelig gensidighedsklausul i GATT, så ville det gøre opgaven for de kommende forhandlere mellem De Seks og De Syv betydelig lettere, end den er i dag. Om det er muligt at få sådanne ændringer i GATT's princip, det ved jeg ikke – jeg kan jo meget vel forestille mig, at en hel del af de udenforstående lande ikke er interesserede i at give De Seks og De Syv denne chance, som i første omgang kan blive på andre landes beskostning. Jeg finder dog anledning til at fremhæve, at ud fra et verdensfrihandels synspunkt er en betydelig frihandel mellem tretten lande jo betydelig bedre end gensidig beskyttelse mellem seks lande på den ene side og syv lande på den anden side, og man kunne jo selvfølgelig som betingelse for at tillade gensidighed stille de krav, at den – i det omfang det var muligt – efterhånden skulle udstrækkes til flere.

Jeg drager den slutning af det, jeg her har sagt, at skal man i øjeblikket med de nugældende regler i GATT få en fællesordning for De Seks og De Syv, så må det blive i form af et frihandelsområde. En toldunion er for meget. Og noget, der er mindre end et frihandelsområde ville ikke stemme med GATT's regler.

Spørgsmålet er så, om vi nu kan få det frihandelsområde, som vi ikke kunne få før, omfattende praktisk talt hele Vesteuropa? Jeg ved det ikke. Jeg vil ikke blive forbavset, hvis der går nogen tid, før vi kan det. Dog synes jeg i og for sig ikke, at det vil være nogen stor ulykke, om der gik nogle få år. I forhold til Europas historie eller til det europæiske markedsproblems størrelse er to eller fem eller selv ti år jo en meget kort periode. Der er naturligvis den fare, at de to landegrupper i den periode, hvor der ikke sker noget videre, kan arbejde sig bort fra hinanden i stedet for at arbejde sig nærmere til hinanden, og det var derfor, jeg syntes, at smidigere GATT-regler havde været meget ønskelige. Som det nu er, er der vel særlig to krav, som fra de seks landes side og som ganske særligt fra Frankrigs side har været afgørende. Det ene er kravet om en vis tidsafstand mellem de seks landes opbygning og en større sammenslutnings opbygning. Men dette krav bliver jo automatisk opfyldt, hvis der nu går nogle år, før den større sammenslutning kommer. Det problem er jo ved at blive løst. Det andet krav er vel kravet om en toldharmonisering, sådan at de seks landes fællestariffer og de syv landes enkelttariffer kommer hinanden nærmere. Derved ville også oprindelsesproblemet selvfølgelig blive nemmere. Jeg ville tro, at – i hvert fald som det ser ud i dag – en vis toldharmonisering er en betingelse for, at en ordning mellem De Seks og De Syv kan opnås.

Og dermed kommer jeg tilbage til Danmarks særlige problem. For det vil jo nemlig sige, at skal vi have en ordning med De Seks, så skal formentlig Danmarks toldniveau hæves. Da vi vel har Europas laveste toldsatser – i hvert fald endnu – så må vi høre til de lande, hvis told skal forhøjes, hvis vi skal have en fællesordning med De Seks. Da er det jo klart, at jo lavere told-

satserne i de syv lande er, når man går ind i disse forhandlinger, des lettere må det være for os at forlange, at de seks lande skal sænke deres toldtarif-niveau noget, som betingelse for at vi hæver vore, så at afstanden kan blive mindre. Men det, som jeg med henblik på Danmark især ville fremhæve, det er dette, at her efter min mening er en faktor, som bevirker, at told ikke er noget særlig godt forhandlingsinstrument for os i forholdet til De Seks. Det ville nemlig ikke hjælpe, så længe GATT's nuværende regler gælder, at vi tilbød De Seks at sænke vort toldniveau, som betingelse for, at De Seks gav os visse indrømmelser. Tværtimod. De Seks ønsker nok, at vi skal sænke vort toldniveau i forhold til dem. Men de ønsker, at vi skal forhøje det i forhold til alle andre lande, og derfor ville en almindelig sænkning af det danske toldniveau ikke være nogen indrømmelse i forhold til De Seks. Og en sænkning i forhold til De Seks og samtidig forhøjelse i forhold til andre lande er jo ikke muligt, før vi har fået et frihandelsområde imellem De Seks og De Syv. Det vil derfor sige, at hvis der bliver tale om nogen indrømmelser på mellemstadier, hvis man skulle begynde med noget mindre, så egner toldtilbud sig ikke som et instrument i så henseende. Der ville restriktionsafvikling, hvis vi endnu havde en hel del restriktioner, jo være et bedre forhandlingsinstrument, for det er til en vis grad muligt endnu at gennemføre restriktionslettelser, som i hvert fald ikke omfatter ret mange udover De Seks og De Syv. Vi kan altså bedre der lave noget, som har en vis interesse for De Seks, end vi kan på toldområdet.

Så er jeg kommet til sammenfatningen. Må jeg her begynde med at understrege, at det sandsynlige endemål, som vi efter planerne kommer til at nå om en halv snes år – måske endnu hurtigere, hvis man kan tro visse oplysninger, der har været fremme – er dette, at både told og restriktioner i vid udstrækning vil forsvinde som beskyttelsesredskab. Restriktioner vil formentlig – om alt går vel – forsvinde helt i forhold til alle lande. Tolden vil forsvinde i forhold til de lande, vi er i markedsordning sammen med, og importen fra disse lande vil stige, bl.a. fordi vi afvikler tolden på dem og ikke på andre. Og hvis vi kommer i markedsordning sammen med hele Vesteuropa og måske, til en vis grad modificeret, også med Nordamerika, da vil det betyde, at told som beskyttelsesinstrument efter 10 års forløb vil betyde overmåde lidt, fordi den kun vil omfatte en meget lille del af vor import. Og det vil med andre ord betyde, at vor industri under alle omstændigheder, hvis det går efter planerne, må regne med, at den beskyttelse, den har i dag, er næsten borte om 10 år. Jeg synes, at det er det realistiske udgangspunkt for de overvejelser, man skal anstille. Der er naturligvis den mulighed, at markedsordningerne bryder sammen undervejs, f.eks. hvis der kommer nedadgående konjunkturer. Det var jo ikke langt fra, at Benelux brød sammen i nedgangs-konjunkturen efter Koreahaussen; men de problemer, der vil opstå, hvis markedsplanerne bryder sammen, er det vist nok ikke frugtbart at gå ind på i aften. For hvordan stillingen så vil blive, vil jo i meget høj grad afhænge

af, hvad det er for ting, der får planerne til at bryde sammen. Jeg synes derfor, vi skal holde os til de problemer, der kan opstå i overgangstiden, hvis planerne kan gennemføres nogenlunde efter hensigten. Der må vi jo sige, at den tilstand, vi da vil befinde os i, er en beskyttelsestilstand under afvikling – man kommer til at tænke på det gamle ord opdragende toldbeskyttelse, der jo var nemt som en toldbeskyttelse, som gradvis skulle nedsættes, efterhånden som den beskyttede industri voksede sig stærk. Vi kan nu altså enten få en forholdsvis betydelig opdragende toldbeskyttelse, d.v.s. nedadgående toldbeskyttelse – eller vi kan få en forholdsvis betydelig opdragende restriktionsbeskyttelse, nemlig med aftagende restriktioner. Forskellen er måske ikke så forfærdelig stor, men jeg synes dog, der er grund til at pege på, at nu da vi har restriktionssystemet, som vi under alle omstændigheder skal af med, så har dette jo i overgangsperioden vel den fordel, at det kan afvikles på en noget smidigere måde, end tolden kan. Dels derved at man kan gå gradvis frem og ikke behøver at tage bestemte årlige spring, man kan gå lidt hurtigere eller lidt langsommere frem inden for de afsatte intervaller, navnlig kan man jo gå hurtigt frem. Men man kan også – i hvert fald endnu – i højere grad differentiere på de forskellige lande, end man kan for toldens vedkommende. Dertil kommer, som jeg nævnte før, at forhandlingstaktisk ville jeg tro, at i overgangsperioden vil restriktionerne være et lidt mere effektivt instrument end tolden. Jeg foretrækker afgjort told fremfor restriktioner, hvis det drejer sig om et system, man skal have på længere sigt. Men hvis vi kan regne med, at restriktionerne under alle omstændigheder skal forsvinde i løbet af en halv snes år, så er det jo ikke dette, der er problemet, så er det jo kun den måde, hvorpå de skal forsvinde.

Der er endnu et problem, som hører med i vore overvejelser, og det er dette, at hvis det skulle lykkes at få et stort frihandelsområde omfattende De Seks og De Syv og måske endnu flere, og hvis der dertil kræves en toldharmonisering, ja, så må vi jo regne med, at vi skal have endnu en toldrevision inden så forfærdelig mange år, og denne toldrevision vil for Danmarks vedkommende utvivlsomt betyde en toldforhøjelse. Det skal vi tænke på, når vi laver den nu under forberedelse værende toldlov, at det næppe bliver sidste gang vi kommer til at diskutere told. I hvert fald ikke hvis det lykkes at forene De Seks og De Syv, og det toldniveau vi ender med, kan altså meget let blive højere end det, vi nu beslutter os for. Det forekommer mig, at det også taler for, at vi ikke sætter satserne for højt i øjeblikket.

Min konklusion bliver derfor, at jeg vil ende med to ønsker for de kommende forhandlinger i toldlovsudvalget. Det ene ønske er dette, at hvis stemningen i udvalget går i retning af mere beskyttelse, at denne beskyttelse da må bestå i en langsommere afvikling af restriktioner fremfor højere toldsatser. Det andet er dette, at hvis stemningen går i retning af mere frihandel, at denne frihandel da må komme i form af lavere toldsatser fremfor ved en mere pludselig afvikling af restriktionerne.