økonomi & politik

Christian Thune:
Forord

Niels Thygesen:
Det europæiske valutasamarbejde 1972-82

Carsten Lehmann Sørensen:
10 år med EF

Hans Jørgen Nielsen:
Danskerne og EF

J. Ørstrøm Møller:
EF's budget og den fælles landbrugspolitik

Tove Lise Schou:
Danmark mellem Norden og EF

Terkel T. Nielsen:
Energipolitik i De europæiske Fællesskaber

Morten Skak:
Frankrigs økonomiske eksperiment - under Mitterand

Anmeldelse og modtagne bøger

56. årgang 1982 **nr. 3**

Økonomi og politik

Økonomi og Politik bringer samfundsvidenskabeligt baserede artikler om nationale og internationale økonomiske og politiske forhold. Af interesse er analyser af den førte politik inden for særlige områder med henblik på belysning af baggrund, politisk forankring, gennemførelse og konsekvenser.
Økonomi og Politik har sin baggrund i nationaløkonomi, politologi og samtidshistorie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund. Manuskripter indsendes til redaktøren, professor Jørn Henrik Petersen, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M. En vejledning om udarbejdelse af manuskripter kan rekvireres hos redaktøren.

Økonomi og Politik
har i forbindelse med udgivelsen af de to
sidste årgange modtaget finiansiel støtte fra:
Den Danske Bank
Forenede Kreditforeninger
Handelsbanken
Nationalbanken
Privatbanken
Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd
Tuborgfondet

Indhold

Christian Thune: Forord	Side 2
Niels Thygesen: Det europæiske valutasamarbejde 1972-82	Side 3
Carsten Lehmann Sørensen: 10 år med EF	Side 16
Hans Jørgen Nielsen: Danskerne og EF	Side 25
J. Ørstrøm Møller: EF's budget og den fælles landbrugspolitik	Side 35
Tove Lise Schou: Danmark mellem Norden og EF	Side 44
Terkel T. Nielsen: Energipolitik i De europæiske Fællesskaber	Side 56
Morten Skak: Frankrigs økonomiske eksperiment - under Mitterrand	Side 74
Boganmeldelse	Side 84
Modtagne bøger	Side 86

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi afholder sin årlige generalforsamling d. 25. november kl. 16 i Institut for Samfundsfag, Rosenborggade 15, København. Dagsorden ifølge vedtægterne.

Styrelsen

Forord:

Den 2. oktober 1982 var det 10 år siden, at et flertal af vælgerne ved en folkeafstemning stemte for dansk medlemskab af EF. Både omkring folkeafstemningen og senere har »Økonomi og Politik« regelmæssigt bragt artikler med relation til det danske EF-medlemskab.

Redaktionen har derudover fundet det relevant særligt at markere 10-året med dette temanummer, hvori forskellige aspekter af Danmarks EF-medlemskab behandles.

Carsten Lehmann Sørensen diskuterer dansk EF-politik ud fra et integrationsperspektiv og **Hans Jørgen Nielsen** analyserer befolkningens tilslutning til og modstand mod EF, således som dette aftegner sig i de mange vælgerundersøgelser i 10-årsperioden.

Niels Thygesen vurderer konsekvenserne for Danmarks økonomiske politik af deltagelsen i det valutariske samarbejde i EF, mens **J. Ørstrøm Møller** redegør for den mere aktuelle problematik knyttet til EF's budget og landbrugspolitik.

Terkel T. Nielsen belyser med eksempel i energiområdet, hvorledes dansk administration af et konkret resortområde forløber inden for rammerne af EF-medlemskabet. Endelig behandler **Tove Lise Schou** Danmarks rolle som deltager i såvel EF-samarbejdet som det nordiske samarbejde.

Christian Thune

NIELS THYGESEN

Det europæiske valutasamarbejde 1972-82

En vurdering af udviklingstendenser og danske interesser

Indledning

Siden foråret 1972 har det valutapolitiske samarbejde mellem medlemslandene i De europæiske Fællesskaber udgjort en væsentlig del af de internationale rammer omkring den danske økonomi. Der er derfor god grund til omkring tiåret for Danmarks tilslutning til EF at forsøge en vurdering af, hvorledes dette samarbejde har udviklet sig, og på hvilken måde det har påvirket det økonomiske forløb og den økonomisk-politiske handlefrihed i Danmark, spørgsmål, der især tiltrak sig stor opmærksomhed i den danske offentlige debat omkring EF-medlemskabet i 1971-72.

Denne artikel forsøger - med den overfladiskhed, som de begrænsede rammer nødvendiggør - at (1) beskrive udviklingen i valutasamarbejdet og dets resultater, (2) vurdere danske synspunkter herpå og (3) skitsere et par ønskelige udviklingstendenser.

Planerne for en europæisk økonomisk og monetær union

I de første 11 år af EFs eksistens var de seks oprindelige medlemslande præget af betydelig valutarisk stabilitet. De eneste ændringer i de indbyrdes kursrelationer var opskrivningen af DM og gylden med 5 pct. i 1961. Der var ikke behov for diskussion, fordi de enkelte medlemslande betragtede det som en given sag, at de tilhørte et globalt valutasystem, hvor de enkelte lande havde anmeldt faste kurser over for US dollar. Kun i Tyskland begyndte der i denne periode en debat, som afspejlede utilfredshed med virkningen af faste kurser. Tyskland var, jfr. Emminger (1977), ved at blive utilfreds med at importere inflation fra omverdenen, eller, som det mere manende blev udtrykt af bl.a. Sachverständigenrat (den tyske ækvivalent til Det økonomiske Råd), at eksportere prisstabilitet til en omverden, der åbenbart ikke ønskede den. De tyske myndigheder handlede i september 1969 ved at tillade DM at flyde opad med 9-10 pct. til, hvad man anså for et nyt ligevægtsniveau. Også Frankrig tog et valutapolitisk skridt i august i samme år ved at devaluere franc'en med 11 pct., men Frankrig betragtede tydeligvis dette som en isoleret begivenhed, nødvendiggjort af lønforhøjelserne efter urolighederne i foråret 1968.

Men da man ved Haag-mødet for EFs stats- og regeringschefer i december 1969 besluttede at åbne forhandlinger med fire europæiske ansøgerlande - Danmark, Irland, Norge og UK - om optagelse i EF, kunne en mere eksplicit diskussion af betydningen af et valutasamarbejde og de deraf følgende krav til koordination af medlemslandenes økonomiske politik ikke undgås. Alle fire ansøgerlande havde en inflationstakt over de oprindelige seks

Professor ved Københavns Universitet, dr. polit.

medlemmers, og tre af dem havde devalueret i 1967. Tyskland måtte under disse omstændigheder opfatte et fast kursforhold mellem på den ene side DM og på den anden side de »nye« valutaer samt franske franc og lira som en voksende trussel mod prisstabiliteten i den tyske økonomi. Derfor insisterede de tyske forhandlere på udtrykkelige spilleregler for medlemslandenes økonomiske politik, og lod sig ikke berolige af den tillid, som især Frankrig gav udtryk for til de indirekte virkende begrænsninger gennem forpligtelsen at holde faste indbyrdes valutakurser.

I løbet af 1970 havde de oprindelige seks medlemslande forhandlet sig frem til en plan for udviklingen henimod en økonomisk og monetær union i etaper, der skulle afsluttes med en slutfase fra 1980. Grundelementet i denne plan - benævnt Werner-planen efter formanden for den arbejdsgruppe, som forberedte den, Luxembourgs daværende (og nuværende) premierminister - var valutapolitisk: gennem en gradvis indsnævring af marginerne for kursudsving EF-valutaerne imellem skulle man bevæge sig frem mod helt faste indbyrdes valutakurser. Men de tyske (og hollandske) synspunkter fik den væsentlige indrømmelse, at der måtte gøres parallelle fremskridt i retning af en fælles penge- og finanspolitik. På det finanspolitiske område tales der dog kun om hovedelementer i de offentlige udgifter og størrelser af over- eller underskud samt disses finansiering.

Ministerrådet vedtog i marts 1971 en resolution om iværksættelse af den første fase, men kun godt en måned senere valgte de tyske og hollandske myndigheder at gøre deres respektive valutaer flydende over for dollar og dermed også over for de EF-valutaer, som fortsat var knyttet til denne. En periode med mere generel flydning fulgte, efter at præsident Nixon i august 1971 formelt havde suspenderet dollarens guldindløselighed.

Først med den såkaldte Smithsonian-aftale af december 1971, der etablerede nye centralkurser mellem alle de vigtigste industrilandes valutaer, blev det igen muligt for EF-landene at genoptage diskussionen om den første etape på vejen mod Werner-planens mål.

Det var samtidig blevet mere påkrævet at tage de første skridt, i første række fordi Smithsonian-aftalen havde tredoblet de udsvingsgrænser omkring centralkursen for dollaren, inden for hvilke andre landes centralbanker havde forpligtet sig til at holde deres valutaer. Hermed havde det globale valutasystem nået en sådan grad af permissivitet, at udsving på op til 9 pct. mellem to EF-valutaer kunne tænkes at forekomme over kortere perioder. Dette fandt man var en så stor fleksibilitet, at det var uforeneligt med den grad af samarbejde, som man selv på kort sigt tilstræbte inden for EF, f.eks. i landbrugspolitikken. Der kom derfor tidligt i 1972 gang i de mere tekniske forhandlinger om kurssamarbejdet; i betragtning af det fremskredne stade, hvorpå tiltrædelsesforhandlingerne befandt sig, deltog også repræsentanter for de fire ansøgerlande i udformningen. Forhandlingerne afsluttedes i marts 1972 med en ministerresolution om principperne i samarbejdet, hvis kærne var, at deltagernes centralbanker forpligtede sig til ved gensidige, ubetingede interventionsregler at holde afstanden mellem de enkelte EF-valutaer inden for et maksimum svarende til halvdelen af det ved Smithsonian-aftalen fastlagte. Herved kunne det såkaldte slangesamarbejde, hvis principper i hovedsagen er gældende i dag, iværksættes i april 1972. Danmark deltog fuldt ud heri fra starten.

Slangesamarbejdet 1972-78(1)

I retrospekt er det et interessant og symptomatisk træk ved diskussionerne omkring slangesamarbejdets start, at det så stærkt koncentreredes om det relativt snævre og tekniske emne med kursudsvingene omkring centralkurserne. Man tabte herunder den anden og nok så væsentlige dimension af fleksible valutakurser af syne: ændringer i centralkurserne, herunder kriterier for sådanne ændringer og teknikken ved deres gennemførelse. Denne udeladelse var måske forståelig i politisk-psykologisk perspektiv, fordi man ønskede at skabe maksimal tillid til de aktuelle kursrelationer: selv en summarisk gennemgang af mulige kriterier for ændringer ville hurtigt have givet valutamarkederne grundlag for spekulation. Men den start, som samarbejdet hermed fik, gjorde kursændringer til et tabuemne i en situation, hvor der endnu var langt til opfyldelse af forudsætningerne for et fastkurssystem.

Det nye valutasamarbejde blev da også kun alt omfattende i en ganske kort periode, idet sterling, fulgt af det irske pund, forlod slangen i juni 1972. De britiske myndigheder var allerede i 1971 slået ind på en så klart mere ekspansiv politik end de andre EF-lande, at et pres på sterling var uundgåeligt. Danmark suspenderede få dage senere sin deltagelse, men fastholdt dog gennem ensidige interventioner kronen på samme niveau som under medlemskabet. Da folkeafstemningen den 2. oktober gav flertal for EF-tilslutningen, vendte kronen kort efter tilbage til slangen.

Opløsningstendenserne fortsatte imidlertid. I efteråret 1972 faldt forsøgene på at udforme relativt håndfaste fælles regler for penge- og finanspolitikken fra hinanden, og i februar 1973 blev den italienske lira gjort flydende. De italienske myndigheder havde i øvrigt aldrig rigtigt efterlevet de noget stive regler for centralbankinterventioner; det var forudsat ved slangesamarbejdets start, at interventioner kun måtte foretages, når to valutaer nåede maksimumsafstanden på 2¼ pct., samt at kun EF-valutaer måtte bruges. Ingen af disse to bestemmelser var hensigtsmæssige, og de er siden blevet modificeret stærkt. Det er praktisk at intervenere, inden man er nået til den grænse, hvor det er obligatorisk, fordi man derved kan bremse et spekulativt pres fra starten; og det er nyttigt at kunne bruge dollars, der udgør langt størstedelen af også EF-landenes valutareserver, hertil.

Tekniske forbedringer ville dog under alle omstændigheder have været utilstrækkelige til at sikre slangesamarbejdets smertefri overleven oven på de rystelser, som det blev udsat for i 1973-74. Dollaren blev devalueret med 10 pct. i februar 1973, og kort efter blev den gjort helt flydende, hvilket førte til en kraftig cyklisk bevægelse i slangevalutaernes kurs over for den amerikanske valuta. Af endnu større betydning var dog nok to yderligere forhold: (1) 1973 var slutningen på en langvarig højkonjunktur med klare tendenser til overefterspørgsmål. Den hidtidige udbredte synkronisering af konjunkturudviklingen mellem EF-landene begyndte at svækkes, og Tyskland begyndte gennem en noget stærkere opbremsning end de andre EF-lande at afkøle efterspørgslen. (2) Det første olieprischok i slutningen af 1973 afdækkede markante forskelle i reaktionsmønstre. Tyskland lagde hovedvægten på at fastholde en lav inflationstakt, mens Frankrig, UK og Danmark - sammen med de andre nordiske lande - i varierende grad søgte at holde efterspørgslen oppe gennem automatiske finanspolitiske stabilisatorer, evt. suppleret af skattelettelser og

lempelig pengepolitik. Sjældent havde man set en så forskellig økonomisk politik inden for Vesteuropa. Inflationstakterne divergerede uhørt kraftigt i 1974; medens den tyske inflationstakt forblev omkring 7 pct. (forbrugerpriser), fordobledes den omtrentligt i de fleste andre EF-lande til mellem 13 og 21 pct.

Tyskland tog et par gange i 1973 initiativ til en opskrivning af DM på i alt godt 8 pct. og blev i efteråret fulgt af Holland og Norge, der opskrev de respektive valutaer med 5 pct. Men fra efteråret 1973 indvarsledes en treårig periode, hvor slangevalutaernes indbyrdes forhold lå fast. Samtidig indsnævredes slangens medlemskreds på afgørende måde, da præsident Pompidou i januar 1974 erkendte, at den franske økonomi ikke i længden kunne leve med en fast DM-kurs. Frankrig vendte ganske vist tilbage til slangen - oven i købet med samme DM-kurs - under hans efterfølger Giscard d'Estaing i sommeren 1975; men da han heller ikke var i stand til at løse dilemmaet mellem ønsker, især blandt hans gaullistiske regeringspartnere, om en mere ekspansiv finanspolitik og medlemskab af slangen, blev det sidste endnu engang opgivet i marts 1976, da det ikke viste sig muligt at nå til tysk-fransk enighed om en justering. At Frankrig således hver gang valgte at løse sit dilemma ved at fjerne valutakursbegrænsningen på sin økonomiske politik betød, at slangen reelt i den helt overvejende del af femåret 1974-78 var degenereret til en DM-zone. Enhver tale om at sterling og lira kun midlertidigt stod uden for slangen forstummede efter disse to valutaers dybe fald i 1976, selv om der i det følgende par år fremkom diverse planer for styring af disse valutaer efter fælles principper med henblik på senere medlemskab.

At slangesamarbejdet overlevede, selv i den stærkt indskrænkede form som en udvidet DM-blok, må overraske på baggrund af de åbenlyse divergenser i økonomisk politik og resultater. Alle de mindre lande - medlemslandene i Benelux og Danmark samt de to associerede lande, Norge og Sverige - havde kraftigere inflation end Tyskland; mens de tyske forbrugerpriser i de tre år fra oktober 1973 til oktober 1976 steg med ca. 17 pct., steg de tilsvarende priser i de andre deltagerlande med mellem 29 og 33 pct. Andre indikatorer for relativ pris- og omkostningsudvikling giver stort set udtryk for samme tendens, d.v.s. en forringelse af de mindre slangelandes konkurrencestilling over for Tyskland af størrelsesordenen 12-16 pct. Når de små lande fortsatte et fast kurssamarbejde så længe, skyldtes det - bortset fra den stadige tilbøjelighed til at undervurdere egen inflation - dels, at de frygtede ikke selv at kunne styre deres valuta, hvis de var overladt til at forsvare den alene i markederne, dels at de følte et behov for det udefra kommende disciplinerende krav til den indenlandske pris- og efterspørgselsudvikling, som lå i en fast DM-kurs. Selv om der i stigende grad hørtes røster, især i de skandinaviske lande, i 1975-76, som påpegede, hvorledes en voksende overvurdering af de små valutaer på længere sigt skærpede betalingsbalanceproblemerne, lå truslen mod slangens fortsatte eksistens især i Tyskland, som fra tid til anden måtte støtte de små valutaer gennem interventioner på valutamarkederne. Både den tyske Bundesbank og oppositionen i Bundestag kom i denne periode med stærk kritik af slangen, fordi den vanskeliggjorde en pålidelig styring af det pengepolitiske måltal, som siden 1974 havde fået en ankerposition i den tyske antiinflationspolitik. Den trods alt beskedne størrelse af de interventioner, som var påkrævet for at fjerne pres på de skandinaviske og Benelux-valutaerne,

gjorde det dog forsvarligt for den tyske regering at fortsætte.

Fra oktober 1976 udviklede slangesamarbejdet sig til at blive et system af tilpasseligt - »fixed-but-adjustable« - centralkurser deltagerlandene imellem. Ved fem lejligheder i den følgende to års periode skete der justeringer i en eller flere valutaers relationer til de øvrige, jf. den kronologiske oversigt. Ambitioner om at se slangen som begyndelsen til en økonomisk og monetær union gled mere definitivt i baggrunden. Måske er det dog mere konkret at sige, at de tilbageværende lande delte sig i to grupper, derved at Danmark og de andre skandinaviske lande skilte sig ud som en gruppe, der lagde afgørende vægt på gennem valutakurstilpasninger at, som mindstemål, bevare konkurrenceevnen, men som dermed affandt sig med en inflationstakt omkring en halv snes procent. Benelux-landene fortsatte derimod med at begrænse justeringerne over for DM; i den her omtalte to års periode androg den samlede nedskrivning af Benelux-valutaerne kun i alt 4 pct. Til gengæld fulgte de i betydelig udstrækning med i den yderligere deceleration af den tyske inflation, som prægede årene til og med 1978, således at de undgik en yderligere tendens til overvurdering af deres valutaer.

Det kraftige fald i dollaren over for alle europæiske valutaer, som satte ind i efteråret 1977 og fortsatte frem til primo november 1978, hvor præsident Carter omsider greb ind med en stabiliseringsplan, skabte en ny baggrund for det økonomisk-politiske samarbejde. Tyskland havde relativt langsom økonomisk vækst i 1977-78; tysk industri var kommet i en profitklemme, efterhånden som styrkelsen af DM voksede udover hvad den imponerende opbremsning af inflationen retfærdiggjorde. Som en førende alternativ valuta til dollaren stod DM i frontlinien, når store investorer ønskede at diversifiere ud af dollars. Der var derfor, udover en almindelig fælles irritation over USAs økonomiske politik - som Tyskland dog aldrig tidligere offentligt havde kritiseret - en ny baggrund for et valutarisk samarbejde.

En anden faktor bidrog væsentligt til at gøre denne baggrund mere lovende; de individuelt flydende valutaer var efter de store deprecieringer i 1976 blevet stabiliseret. Frankrig opgav i efteråret 1976 sin stop-go politik og førte i de næste 4½ år en økonomisk politik, hvor nedbringelse af inflationstakten og ydre ligevægt havde høj prioritet. I UK skete også i disse år en bemærkelsesværdig opbremsning af den næsten sydamerikanske inflationstakt fra 1975-76, og udsigterne til udvinding af Nordsøolien begyndte at styrke sterling. Selv i Italien var inflationen klart aftagende i 1978. Det forekom derfor ikke overdrevet ambitiøst at styrke bindingerne mellem de enkelte EF-valutaer, vel vidende, at resultatet ville komme til at ligne et system af tilpasselige centralkurser snarere end en senere fase i udviklingen af en økonomisk og monetær union.

Det europæiske monetære system (EMS)

Det er ikke stedet at vurdere de forhandlinger, der i løbet af 1978 førte til dannelsen af the European Monetary System (EMS) (2). Hovedelementerne var en udvidelse af slangesamarbejdets principper i fuld udstrækning til to nye medlemslande, Frankrig og Irland, og delvis - med en bredere udsvingsmargin - til Italien. UK besluttede sig derimod til ikke at deltage; på den ene side lå der heri en politisk kølighed over for et nærmere EF-samarbejde hos den daværende Labour-

regering, på den anden side ventede man, at sterling ville være svingende og i gennemsnit svag i de nærmest følgende år, således at det ville kræve store og forstyrrende interventioner at holde den på et fast niveau over for DM. (3). Der blev endvidere truffet beslutninger om en væsentlig udvidelse af de gensidige kreditfaciliteter og om indførelse af en såkaldt divergensindikator (4), der skulle give den gensidige tilpasning et lidt mere symmetrisk præg, end tilfældet havde været i slangesamarbejdet. Endelig enedes man om en mere fremtrædende rolle for den europæiske valutaenhed (ECU) i samarbejdet, først og fremmest ved at indføre denne som regningsenhed i den fælles landbrugspolitik.

De 3½ år, der foreløbig er gået siden EMS formelt blev igangsat i marts 1979, har formet sig væsentligt anderledes, end man forudså. Der har været tre væsentlige grunde hertil:

For det første steg oliepriserne påny voldsomt i 1979-80 dels som følge af beslutninger i OPEC-kartellet, dels fordi et par vigtige eksportører, Iran og Irak, reducerede produktionen under deres indbyrdes krig, hvorved der indtraf overgangsvis knaphed på markedet. Tendensen til decelerende inflation blev afløst af et spring opad, stort set til det samme høje niveau som efter det første olieprischok - ca. 13 pct. p.a. - og med stærke divergenser også blandt EMS-landene. Særligt skuffende var det, at de hidtidige høje inflationslande, Frankrig og Italien, øgede afstanden ned til den tyske inflationstakt. Den optimistiske vurdering af mulighederne for større konvergens, der lå bag skabelsen af EMS, viste sig således svagt funderet.

For det andet havde den førende EMS-valuta en udpræget svaghedsperiode i det første par år. Tyskland havde, til dels som følge af pres fra andre større industrilande, gennemført en ganske stærk omlægning af finanspolitikken i ekspansiv retning i 1978-79, og virkningerne heraf gav sig nu sammen med olieprisstigningerne udslag i et efter tyske forhold stort og frem til 1981 voksende underskud på den løbende betalingsbalance. Forventningerne ved EMS' start til DM som den permanent stærke valuta holdt således ikke stik; tyskerne havde - som andre - ventet, at DM's deltagelse i systemet ville fungere som en garanti mod overvurdering af den tyske valuta, men i realiteten var DM i store dele af 1980 og begyndelsen af 1981 så svag, at EMS-tilknytningen kom til at virke som et værn mod for kraftig undervurdering. Først fra sommeren 1981 etableredes periodevis det forventede mønster med DM højt i EMS-båndet.

For det tredie er EMS kommet til at fungere i en periode med udtalt styrke for dollaren. Endnu i 1979 var valutamarkederne ikke overbevist om alvoren i den amerikanske anti-inflationspolitik, og inflationstakten krøb da også opad til foråret 1980. Men en omlægning af den pengepolitiske teknik i oktober 1979 til større eftertryk på en pengemængdemålsætning gjorde et stærkt indtryk på de finansielle markeder i USA og på valutamarkederne. I løbet af andet halvår 1980 og de første syv måneder af 1981 steg dollaren i Frankfurt fra ca. DM 1.80 til godt DM 2.50, en appreciering på næsten 40 pct. I august 1982 ligger dollaren stadig på det sidstnævnte niveau, og de store fremskridt, som USA har nået i inflationsbekæmpelsen - foreløbig mere end en halvering over to år af inflationstakten fra første halvår 1980 - gør det ikke sandsynligt, at dollaren vil komme ind i noget dybt fald, selv om rentesatserne i USA falder relativt til de europæiske.

I betragtning af at frygten for konse-

kvenserne af en svag dollar var et væsentligt motiv ved oprettelsen af EMS, må det siges, at forudsætningerne er afgørende ændret. En permanent svag dollar ville medføre et stadigt pres på andre økonomisk/finansielt betydningsfulde lande for at påtage sig rollen som reservevaluta. Denne rolle medfører i opbygningsfasen et pres opad på valutakursen og, mere generelt, stigende vanskeligheder ved at styre kursen og/eller de indenlandske finansielle markeder. De risici, man kommer ud for, når reservevalutarollen er under afvikling, kan vurderes på baggrund af de britiske erfaringer fra 1960'erne, hvor hensynet til en rolig nedtrapning af sterlings rolle lagde alvorlige begrænsninger på britisk økonomisk politik. Det var derfor helt naturligt, at de opløsningstendenser i det internationale valutasystem, som dollarens fald frem til 1978 afdækkede, kaldte på omfattende defensive overvejelser i de regioner og lande, der stod nærmest for tur til at spille en stigende rolle. Forsøg på at skubbe en europæisk valutaenhed - ECU - ind i dele af denne rolle ville, sammen med andre forsøg på at begrænse de centrifugale tendenser på den intraeuropæiske kursstruktur af tendensen for enkelte nationale EF-valutaer til at få reservevalutastatus, have været logiske som svar på en sådan udfordring, og EMS var mere eller mindre eksplicit indrettet herpå. Realiteten har været, at dollarens betydning pånyt har været tiltagende, samt at EF-landene ikke har haft nogen grund til bekymring over øget reservevalutastatus for deres valutaer. Tværtimod har især Tyskland udfoldet ivrige bestræbelser på at finansiere en del af de store løbende underskud over for udlandet gennem at afsætte fordringer benævnt i DM til overskudslandene i OPEC.

Trods disse væsentlige ændringer i forudsætningerne må EMS, bedømt i mere teknisk forstand som et valutasamarbejde, karakteriseres som en succes. I en periode, hvor lande med individuelt flydende valuta som USA, UK og Japan har oplevet voldsomme valutakursbevægelser over korte perioder med deraf følgende forskydninger i konkurrenceforholdene, har EMS-landene kunnet styre de indbyrdes kursrelationer med beskedne interventioner, ligesom man har været i stand til at justere centralkurserne uden voldsom forudgående uro og på nogenlunde tilfredsstillende måde.

Den virkelige prøve for et valutasamarbejde er, om det evner at foretage kurstilpasninger, uden at systemet bryder sammen eller udvikler sig til en så smidig mekanisme, at dets værdi fortoner sig. Der har været i alt seks justeringer til dato i EMS, jfr. den kronologiske oversigt. Fire af disse blev besluttet på et formelt møde i finansministerrådet og omfattede to eller flere valutaer, mens de to sidste - den danske devaluering i november 1979 og den italienske i marts 1981 - gennemførtes med et minimum af formalitet gennem telefonisk godkendelse af i det væsentlige ensidige beslutninger i de initiativtagende lande.

Større interesse knytter der sig måske til spørgsmålet om graden af frivillighed i de øvrige gennemførte justeringer. Det er næppe nogen hemmelighed, at tre lande på forskellige tidspunkter forlod et møde i ministerrådet med et andet resultat end man havde bedt om: Italien blev i oktober 1981 presset til at lade lira følge den franske franc 3 pct. ned, og Belgien og Danmark måtte lade sig nøje med 8½, hhv. 3 pct. i februar 1982, mens de havde bedt om 12, hhv. 7.

Det bør ikke overraske, at et valutasamarbejde, hvor kursændringer er et fælles anliggende, undertiden giver det resultat, at enkelte deltagere ikke får deres øn-

sker opfyldt. Hvis det sidste var tilfældet, ville meget af ideen med samarbejdet forsvinde; derfor har det været magtpåliggende for ministerrådet at slå fast, at den danske og italienske enegang ikke dannede noget pålideligt præcedens. En fuld imødekommelse af devalueringsønsker i en situation med høj arbejdsløshed ville bidrage til yderligere udvidelser af divergenserne mellem inflationstakten i de enkelte medlemslande. Et valutasamarbejde må nødvendigvis have som udgangspunkt, at kursændringer skydes noget i baggrunden som økonomisk-politisk instrument, således at større vægt lægges på den indre tilpasning. På den anden side må de gensidige interventionsforpligtelser give et lands partnere en legitim interesse i at undgå, at det gennem længere tid fastholder sin valuta på et så højt niveau, at kraftige støtteopkøb fra partnerne bliver påkrævede. Derfor var der forståelse over for Belgiens og Frankrigs ønsker om relativt store devalueringer i 1981-82, og en direkte tilskyndelse til Italien om ved den nævnte lejlighed at tage en mindre justering tidligere end ønsket.

Alt i alt synes EMS således at have fungeret rimeligt godt. Det har sikret, at den betydelige konkurrenceforbedring, som medlemslandene tydeligvis trængte til over for dollar og andre tredielandsvalutaer ved systemets start er blevet fordelt på en bedre måde end i en situation, hvor landene hver for sig skulle have styret deres valuta. De to store skuffelser er, at inflationsdivergenserne er vokset påny, samt at sterling fortsat står uden for samarbejdet.

Den første faktor kan konkretiseres derhen, at Italien og Frankrig mistede noget af kontrollen med prisudviklingen oven på det andet olieprischok, samt at den franske inflation fik yderligere et skub opad relativt til andre EF-landes ved gennemførelse af dele af præsident Mitterand's program i 1981. En forsigtigere politik er nu på vej i begge de to lande og giver visse forhåbninger om, at fremtidige kursjusteringer kan holdes inden for en størrelse og en tidstabel, der ikke er uforenelig med EMS-samarbejdets stabiliserende sigte. Hvad angår sterling, er det bemærkelsesværdigt i hvilken grad de præmisser, som lå til grund for den daværende Labour-regerings beslutning om at stå udenfor, har vist sig uholdbare. Sterling er efter de første 3½ år af EMS styrket 10-15 pct. i forhold til DM og mere i forhold til andre EMS-valutaer; da den britiske inflation i 1979-82 har været et stykke over gennemsnittet i de andre EMS-lande, har UK oplevet en forringelse i sin gennemsnitlige konkurrenceevne på 30-40 pct., afhængig af hvilken indikator for relativ pris- eller omkostningsudvikling der anvendes. En del af denne reale appreciering er en uundgåelig og ønskelig konsekvens af UKs nye status som en betydelig nettoeksportør af energi, men en større del kan betragtes som en uønsket depressiv impuls i den britiske økonomi, som kunne være undgået gennem deltagelse i EMS.

Alligevel er argumenterne for sterlings deltagelse i EMS svagere i dag end i 1978-79. Sterling er klarest overvurderet i forhold til de andre europæiske valutaer (og yen); det ville være for risikabelt at knytte sig til EMS på et tidspunkt, hvor en ikke ubetydelig styrkelse af de kontinentale valutaer over for dollar synes overvejende sandsynlig. Men når denne justering har fundet sted, kommer et nyt velegnet tidspunkt for britiske overvejelser. Her vil EMS-landenes hidtidige erfaringer udgøre et nyttigt udgangspunkt for en britisk vurdering af en fastere tilknytning som et alternativ til pengemængdestyring som ho-

vedelement i den langsigtede inflationskontrol.

Elementer i en dansk vurdering af det europæiske valutasamarbejde

Der har i det forløbne tiår stort set været bred tilslutning til deltagelse i de skiftende former for europæisk valutasamarbejde. Noget af denne tilslutning har været baseret på de generelle systemorienterede vurderinger, som er nævnt ovenfor. Hvad kan der herudover siges om samarbejdet i lys af mulige alternativer og de bindinger, som det har lagt på andre dele af dansk økonomisk politik?

Da Danmark tilsluttede sig samarbejdet i 1972, blev dette skridt ikke opfattet som radikalt. Et globalt fastkurssystem fandtes fortsat, og de gensidige interventionsforpligtelser i slangen måtte klart opfattes som en styrkelse af troværdigheden i dansk valutakurspolitik og i vor kreditværdighed, som allerede dengang - efter »kun« ét tiårs løbende betalingsbalanceunderskud - undertiden gav anledning til bekymring. Den omstændighed, at vigtige danske handelspartnere som Norge og Sverige fandt associeret status i slangen overordentligt attraktiv, også efter det globale kurssystems sammenbrud, gjorde den danske deltagelse relativt ukontroversiel.

I årene 1973-76 opstod imidlertid en stigende konflikt mellem deltagelsen i slangen og den indenlandske økonomiske udvikling. Lønstigningstakten lå højt i disse år sammenlignet med de fleste andre industrilande som følge af en kombination af store overenskomstmæssige tillæg i 1973 og 75 og en høj grad af indeksering; finanspolitikken var ekspansiv, idet der oven i de kraftige automatiske virkninger af konjunkturomslaget kom en massiv lettelse af indkomstskatten fra primo 1975 og en (midlertidig) momsnedsættelse senere samme år. Pengemængden voksede i 1975-76 uhørt kraftigt, idet man ikke i tide nåede til enighed i Folketinget om tilstrækkelige lånebemyndigelser til at sikre det fornødne salg af statspapirer. Hvad man end kan mene om denne politik som en brobygning over et forventet midlertidigt konjunkturtilbageslag, er det imidlertid klart, at den ganske savnede den eksterne orientering, som medlemskabet i slangen krævede.

Man kan i bagklogskab spørge, om der da ikke havde været muligheder for helt eller delvis at fjerne den reale appreciering, som skete i disse år. Som følge af deprecieringen af dollar, sterling og andre valutaer i forhold til slangen steg kronens gennemsnitlige værdi i 1973-76 med over 15 pct. Den almindelige opfattelse i de daværende regeringer, tydeligst tilkendegivet af økonomiminister Per Hækkerup, var, at Tyskland ville modsætte sig devalueringsønsker, samt at man ikke havde tilstrækkelige instrumenter til at styre den afledte indenlandske merinflation. Det spillede utvivlsomt også en rolle, at den faste valutakurs var et velegnet instrument til at skubbe indkomstfordelingen i lønmodtagernes favør.

Da Bundesbankens interventioner i 1976 bl.a. til støtte for den danske krone, omsider var blevet så store, at de tyske myndigheder ligefrem tog initiativet til en omfattende justering, var Danmark, ligesom Norge og Sverige, klar til at udnytte muligheden, og den danske krone deltog i fire af de fem justeringer, der fandt sted i slangesamarbejdets to sidste år. Den danske inflation lå dog fortsat så meget over de andre deltageres, at den danske konkurrenceevne kun bevaredes nogenlunde uændret på 1976-niveauet; hertil bidrog også slangevalutaernes fortsatte stigning over for andre væsentlige valutaer, især

under dollarens svækkelse i 1977-78. Man må således nærmest betegne vor deltagelse i disse år som en status quo ramme omkring vor konkurrenceevne; der skete ingen genoprettelse af det tab, som prægede den forudgående periode 1973-76.

En ny fase indledtes med kronens justeringer inden for EMS i efteråret 1979. Ved de to devalueringer på tilsammen 10 pct. fulgt op af indgreb i de indenlandske indekseringsmekanismer lykkedes det at få en konkurrenceforbedring af næsten samme størrelsesorden. Når hertil lægges effekten af, at kronen sammen med de andre EMS-valutaer deprecierede over for dollar og sterling samt valutaer helt eller delvis knyttet til disse, herunder norske og svenske kroner, kom den danske konkurrenceevneforbedring op på 12-15 pct., afhængig af hvilken pris- eller omkostningsindikator der benyttes.

Det er vanskeligt at forestille sig en alternativ valutakurspolitik, der kunne have givet en kraftigere konkurrenceevneforbedring. Da EMS blev oprettet var det en kilde til bekymring i Danmark, at Norge og Sverige (og UK) valgte at stå uden for; man forestillede sig, at kronen gennem sit bånd til DM ville blive trukket op i forhold til disse vigtige samhandelspartneres valutaer. Det kom til at gå modsat; sterling apprecierede som allerede nævnt, og de andre skandinaviske valutaer, der havde valgt at stabilisere deres gennemsnitlige (effektive) kurs over for samtlige handelspartnere, steg også i forhold til danske kroner, takket være den betydelige vægt, som dollar og sterling har i de enkelte valutakurve - 25-30 pct. I ingen tidligere periode er norske og svenske kroner derfor blevet styrket så kraftigt i forhold til danske kroner som i de første 2-2½ år efter oprettelsen af EMS; inden for det seneste år er billedet blevet modificeret gennem mindre devalueringer af de to nordiske valutaer.

Det er uklart, hvilket alternativ til EMS-deltagelsen kritikere forestiller sig. En egentlig flydning af kronen kunne ikke komme på tale; risikoen for at en sådan ville føre til stærk depreciering og dertil knyttet kraftigere indenlandsk inflation er for nærliggende. Den store private udlandsgæld ville i en sådan situation være en bombe under valutastillingen, selv hvis alle offentlige lånemuligheder udnyttedes fuldt ud. En ensidigt styret flydning á la Norge og Sverige, hvor kronens kurs over for et gennemsnit af vore handelspartneres valutaer søgtes stabiliseret, ville næppe være troværdig for vore udenlandske kreditorer eller for de virksomheder, som har optaget udlandslån. Sammenlignet med EMS-medlemskabet ville en sådan politik også have den ulempe, at den ikke gav stabile kurser over for nogen enkelt anden valuta, men kun over for et gennemsnit.

At man når til den konklusion, at der ikke i de nærmeste år er noget acceptabelt alternativ til EMS, betyder ikke, at den danske deltagelse i det europæiske valutasamarbejde over hele den her omtalte tiårsperiode har givet ideelle resultater. Hovedformålet med en valutakurspolitik i en lille åben økonomi er at sikre en vis forankring af et lands langsigtede prisudvikling, som man vanskeligt kunne opnå gennem den indre økonomiske politik. Hvis man vælger at knytte sig til andre lande, der har en væsentligt langsommere prisudvikling, er det nødvendigt fra tid til anden at justere kursen for at undgå for kraftige forringelser af konkurrenceevnen og dermed et depressivt pres på de udlandskonkurrerende sektorer. Et sådant pres opstod igennem årene 1973-76, hvor kronen sammen med DM apprecierede

kraftigt, uden at det havde baggrund i lavere dansk inflation.

I en sådan situation har et land to muligheder for pány at bringe konsistens i sin politik. Man kan leve op til de indre konsekvenser af den »strong currency option«, man har taget i sin valutakurspolitik ved gennem stram finans- og pengepolitik, eventuelt suppleret med indkomstpolitik, at bidrage yderligere til at nedpresse inflationstakten til partnerlandenes niveau. Eller man kan lægge hovedvægten på gunstige aktivitetsvirkninger på kort sigt ved at devaluere inden for valutasamarbejdet og derved acceptere en fortsat merinflation. Danmark gjorde ingen af delene i perioden fra 1973 frem til efteråret 1976. Man valgte at fastholde DM-kursen samt at kompensere den depressive effekt på de udlandskonkurrerende sektorer gennem en finanspolitisk ekspansion i form af både skattelettelser og udgiftsstigninger. Den afgørende svækkelse af statsfinanserne, der herved skete omkring 1975, har senere forsøg på bedre udgiftskontrol og årlige forhøjelser af moms og diverse afgifter ikke kunnet oprette. I den forstand lever vi stadig med virkningerne af den periode, hvor der opstod alvorlig inkonsistens mellem den danske deltagelse i det europæiske valutasamarbejde og den øvrige økonomiske politik.

Det ville imidlertid ikke være rimeligt at laste valutasamarbejdet eller vore partnere deri for denne inkonsistens. Der vil i dag være udbredt enighed om, at den alvorlige fejl lå i at tillade så hurtig vækst i pengeindkomsterne som mellem 1973 og 1976. Ved at undlade kraftige indgreb i indeksmekanismerne blev Danmark afskåret fra at deltage fuldt ud i den stærke opbremsning af inflationen i flere andre vesteuropæiske lande; og ved at lempe finanspolitikken så kraftigt for at undgå beskæftigelsesvirkningerne af en overvurderet krone lagde man grunden til et statsfinansielt underskud af efterhånden uhåndterlige dimensioner.

Den videre udvikling af det europæiske valutasamarbejde

Tiden inspirerer ikke som i 1970 til store visioner om det europæiske valutasamarbejde på vej mod en økonomisk og monetær union. Der er behov for en fastholden og videreudvikling af det praktiske samarbejde mellem centralbankerne omkring styringen af valutamarkederne og omkring udvikling af pengepolitiske synspunkter og hensigter. Der er ingen tvivl om, at der i dag er en langt mere åben meningsudveksling også om de deltagende landes påtænkte pengepolitiske initiativer end for blot få år siden. Denne del af den økonomiske politik er da også i stor udstrækning allerede de facto koordineret, selv om den voldsomme og noget divergerende vækst i de offentlige underskud i de enkelte EMS-lande må skabe tvivl om, hvorvidt den indbyrdes afstemning er holdbar på lidt længere sigt. En hovedopgave i de kommende år - også fra et europæisk synspunkt - vil være at få nedbragt de offentlige underskud væsentligt i de lande, der ligger højest, dvs. Belgien, Italien og Danmark. Uden en sådan reduktion vil forventningerne om, at en del af de spændinger, som de offentlige underskud skaber på de finansielle markeder, må løses gennem forstærket inflation, ikke kunne svækkes. Og sådanne rimeligt velbegrundede forventninger er uforenelige med den grad af valutamarkedsstabilitet, som EMS som et minimum må repræsentere.

Nogle vil måske undre sig over, at der intetsteds i denne artikel er foretaget nogen vurdering af det bidrag, som EMS i

de kommende år kunne give til en mere tilfredsstillende beskæftigelsesudvikling i EF-landene. Der er to sådanne bidrag: at undgå en kollektiv overvurdering af EMS-valutaerne over for tredielande og at begrænse en aggressiv kurspolitik de deltagende lande indbyrdes. Det er nærliggende at sige, at EMS allerede har leveret disse bidrag, således at opgaven nu er at fastholde dem. EMS-landene har i dag opnået en stærkt påkrævet forbedring af deres konkurrenceevne over for Nordamerika og Japan relativt til udgangspunktet i 1978/79. Systemet har også forhindret indbyrdes konkurrerende devalueringer og den deraf følgende uro og protektionisme inden for sin medlemskreds. At det alligevel står så dårligt til med beskæftigelsen og udsigterne for den økonomiske vækst, skyldes ikke EMS; det kunne være gået værre uden det samarbejde, som har udviklet sig siden 1979. Det minder blot om, at man ikke kan rette op på strukturelle svagheder i de europæiske landes industrier og på deres arbejdsmarkeder gennem valutakurspolitikken. Den kan i bedste fald skabe en stabil varme om den øvrige økonomiske politik.

Selv om de væsentlige opgaver i de kommende års økonomiske politik således ligger uden for det valutapolitiske område, er mulighederne for fremskridt i EMS-samarbejdet naturligvis ikke udtømte. Der er især behov for bedre samarbejde med de amerikanske myndigheder om en vis stabilisering af valutamarkederne og for en videreudvikling i retning af en europæisk centralbank med operationelle opgaver delegeret af de nationale centralbanker, dvs. koordineret intervention og - i begrænset omfang - udstedelse af ECU. En øget anvendelse af ECU på officielt plan ville være ønskelig i sig selv, samtidig med at den ville opmuntre til øget privat anvendelse af enheden. (5). På længere sigt vil det være en klar interesse for mindre medlemslande som Danmark at tilskynde skridt af denne mere institutionelle type, som ville bidrage til at gøre det europæiske valutasamarbejde mere robust end det er i dag.

Litteratur:

Emminger, O. (1977), The D-Mark in the Conflict between International and External Equilibrium 1948-75, *Princeton Essays in International Finance* No. 122, Princeton.

HMSO (1978), *The Proposed European Monetary System* (»Green Paper«), London.

Ludlow, P. (1982), *The Making of the European Monetary System,* London.

Swings, A. (ed.) (1980), *The Private Use of the ECU,* Kredietbank, Bruxelles.

Thygesen, N. (1980), The Private Use of the European Currency Unit, *The World Economy,* Trade Policy Research Centre, London, September.

Thygesen, N. (1981), Are Monetary Policies and Performances Converging?, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review,* September.

Triffin, R. (ed.) (1979), *EMS - The Emerging European Monetary System,* Banque Nationale de Belgique Bulletin Mensuel, April, Supplement, Bruxelles.

Bilag

Det europæiske valutasamarbejde

En kronologi(6)

1972	21. marts	Vedtagelse af ministerrådsresolution om monetært samarbejde.
	24. april	Slangesamarbejdet træder i kraft med de seks oprindelige EF-lande som deltagere.
	1. maj	Danmark, UK og Irland tilslutter sig.
	23. maj	Norge tilslutter sig (7).
	23. juni	UK og Irland forlader samarbejdet.
	27. juni	Danmark forlader samarbejdet.
	10. okt.	Danmark genindtræder.
1973	13. feb.	Italien forlader samarbejdet.
	19. marts	Overgang til fælles flydning over for US dollar. Sverige associeres samarbejdet. DM revalueres med 3 pct.
	3. april	Den europæiske fond for monetært samarbejde oprettes.
	29. juni	DM revalueres med 5,5 pct.
	17. sept.	Gylden revalueres med 5 pct.
	16. nov.	Norske krone revalueres med 5 pct.
1974	19. jan.	Frankrig forlader samarbejdet.
1975	10. juli	Frankrig genindtræder (med samme centralkurser).
1976	15. marts	Frankrig forlader påny samarbejdet.
	17. okt.	Frankfurt-justeringen: danske krone devalueres med 6 pct., norske og svenske kroner med 3 pct. og gylden og belgiske franc med 2 pct.
1977	1. april	Svenske krone devalueres med 6 pct., danske og norske kroner med 3 pct.
	28. aug.	Sverige forlader samarbejdet; danske og norske kroner devalueres med 5 pct.
1978	13. feb.	Norske krone devalueres med 8 pct.
	17. okt.	DM revalueres med 4 pct., gylden og belgiske franc med 2 pct.
	5. dec.	Det europæiske topmøde vedtager EMS med slangelandene og Frankrig som umiddelbare deltagere. Irland og Italien tilslutter sig i de følgende dage, Italien dog med større udsvingsmargin.
1978	12. dec.	Norge forlader samarbejdet.
1979	13. marts	EMS iværksættes.
	24. marts	DM revalueres med 3 pct., danske krone devalueres med 2 pct.
	30. nov.	Danske krone devalueres med 5 pct.
1981	23. marts	Lira devalueres med 6 pct.
	5. okt.	Franske franc og lira devalueres med 3 pct., DM og gylden revalueres med 5,5 pct.
1982	21. feb.	Belgiske franc devalueres med 8,5 pct., danske krone med 3 pct.
	13. juni	Franske franc devalueres med 5,75 pct., lira med 2,75 pct; DM og gylden revalueres med 4,25 pct.

Noter:

(1) En kronologisk oversigt over de vigtigste begivenheder i slangesamarbejdet og dets afløser EMS er givet i bilagstabellen.

(2) En fyldig analyse findes i Ludlow (1982). En fremstilling af nogle af de tekniske aspekter af EMS findes bl.a. i Triffin (ed.) (1979) og i Thygesen (1981).

(3) The Proposed European Monetary System, Green Paper (1978).

(4) Divergensindikatoren måler en valutas afstand fra gennemsnittet af de øvrige EMS-valutaer.

(5) En fremgang af mulighederne herfor findes bl.a. i Swings (ed.) og Thygesen (1980).

(6) Kursjusteringer i slangesamarbejdet angives i forhold til EMUA (den europæiske monetære valutaenhed = 1 US dollar før 1971), i EMS i forhold til ECU (det vejede gennemsnit af de ni EF-valutaer).

(7) Efter det norske nej til EF-medlemskab den 25. september 1972 fortsatte Norge som associeret medlem.

CARSTEN LEHMANN SØRENSEN

10 år med EF

Overensstemmelsen mellem dansk EF-politik og tendensen i europæisk integration

Begrebet europæisk integration

Europæisk integration er et politisk udtryk for vesteuropæiske samarbejdsbestræbelser i efterkrigsårene. Såkaldte integrationsteoretikere har i samme periode forsøgt at definere begrebet og udarbejde sammenhængende teorier baseret på definitioner. Europæisk integration er specielt knyttet til den såkaldte neofunktionalistiske tænkemåde, hvor der lægges overordentlig stor vægt på spørgsmålet om suverænitetsoverførsel fra de europæiske national-stater til et overstatsligt beslutningscenter.

En mulig operationalisering af denne integrationsopfattelse ses i tabel I på følgende side. Definitionen af integration mellem EF-landene bygger på en kombination af to dimensioner, en funktionel og en institutionel. I tabellens venstre spalte ses en liste over funktioner eller politiske sagområder nogenlunde svarende til ministerier i de vesteuropæiske landes regeringsapparater. Listen kunne være på 20 eller 25 sagområder, men er begrænset til 15, hvoraf nogle er genstand for samarbejde mellem EF-landene, medens andre ikke er det.

Tabellens anden dimension er en stigende grad af institutionalisering i forholdet mellem EF-landene, her indskrænket til fire modeller for beslutningstagning. Den første model betegner den »traditionelle« form for udenrigspolitik, hvor staterne handler uafhængigt af hinanden. Hvert lands regering og parlament forsøger at opnå eller bevare et maximum af suverænitet. Model 2 har stadig regeringerne i centrum som selvstændige beslutningstagere, men beslutningerne træffes først efter konsultation, rådslagning og forhandling med de øvrige EF-lande. Det bedste eksempel er det såkaldte europæiske politiske samarbejde, hvor regeringerne informerer og rådslår med hinanden om udenrigspolitiske spørgsmål i en stræben henimod fælles udenrigspolitisk optræden på den internationale arena.

I model 3 og 4 er beslutningsprocessen overført til EF-institutionerne. Når Rådet har truffet en afgørelse om f.eks. de årlige prisfastsættelser på landbrugsvarer er beslutningsprocessen tilendebragt og ingen regering eller nationalt parlament kan ændre herved. Forskellen mellem de to modeller er den ofte diskuterede veto-ret. I model 3 har hvert EF-land ret til at blokere beslutningsprocessen, medens medlemslandene i model 4 kan risikere at blive majoriseret, dvs. blive tvunget til at indgå i fælles politiske foranstaltninger mod egne ønsker. Eneste empiriske eksempel på regelmæssig brug af flertalsafgørelser er vedtagelsen af det årlige EF-budget.

Lektor ved Århus Universitet, cand. scient. pol.

Holdninger til europæisk integration

Den her skitserede integrations-måling

kan bruges i en beskrivelse af det aktuelle integrations-niveau mellem de nuværende 10 medlemslande. Den kan også bruges til at måle integrations-ønskerne hos udvalgte grupper af personer. En sådan særlig relevant gruppering opstod i 1979, hvor 3.692 mænd og kvinder blev nomineret som kandidater til Europa-Parlamentet. I næsten alle tilfælde blev nomineringen foretaget inden for eksisterende partistrukturer, hvorfor kandidaterne kom til at fremstå som EF-politiske repræsentanter for de politiske partier. I hvert land blev de bedst placerede kandidater interviewet i et antal svarende til ca. det dobbelte af det pågældende lands mandater i Europa-Parlamentet, ialt 742. Blandt de stillede spørgsmål var specificeringen af det ønskede integrations-niveau for 15 sagområder.(1)

Resultaterne i procenter er gengivet i tabel I, der imidlertid er lidet overskuelig. I stedet er middelværdierne - niveau 1, 2, 3 og 4 - udregnet på sagområder, partigrupper i Europa-Parlamentet og på nationalitet. En værdi under 3 angiver en preference for den mellem-statslige samarbejdsform, medens værdier på over 3

Tabel I

Ønskelige integrationsniveau for 15 sagområder (N = 742)

»Jeg vil nævne en række sagområder stort set svarende til de nationale ministerier. På KORT B er vist fire forskellige integrationsniveauer med en hovedsondring mellem 1 og 2 (nationalt anliggende) og 3 og 4 (EF-anliggende).

1. Rent nationalt anliggende
2. Primært nationalt anliggende, men konsultation med EF-partnerne
3. Primært EF-anliggende, men fortsat national veto-ret
4. Rent EF-anliggende med flertalsafgørelser

Hvor bør flg. sagområder efter Deres opfattelse placeres?«

	1. nation.	2. konsul.	3. veto	4. flertal
Landbrugspolitik	7	15	42	37
Regional udvikling	11	26	32	31
U-landsbistand	5	13	30	53
Udenrigspolitik	15	35	22	27
Skattepolitik	18	36	24	23
Forsvarspolitik	23	31	19	27
Miljøpolitik	5	20	26	49
Valutapolitik	9	25	31	36
Transportpolitik	5	27	30	39
Social- og velfærdspolitik	13	30	29	28
Fiskeripolitik	8	22	35	35
Handel med 3. lande	8	18	30	45
Kontrol med multinationale	10	15	27	49
Energipolitik	7	19	31	43
Økonomisk planlægning	7	24	31	37

implicerer en preference for overstatslighed i beslutningsprocessen. Tabel II viser bred støtte blandt EF-politikerne for at integrere sagområder som miljøpolitik, kontrol med multinationale selskaber og energipolitik, tre områder, hvor der kun eksisterer et lidet omfattende EF-samarbejde. Det ses også, at der ligesom i Danmark er udbredt modstand mod suverænitetsafgivelse på sagområder som social- og velfærdspolitik, udenrigspolitik, skattepolitik samt forsvarspolitik.

Tabel II.

Ønskelige integrationsniveau pr. sagområde (gns.)

U-landsbistand	3.32
Miljøpolitik	3.19
Kontrol m. multinationale selsk	3.14
Handel med 3. lande	3.12
Energipolitik	3.11
Landbrugspolitik	3.09
Transportpolitik	3.02
Økonomisk planlægning	2.99
Fiskeripolitik	2.98
Valutapolitik	2.92
Regional udvikling	2.84
Social- og velfærdspolitik	2.73
Udenrigspolitik	2.51
Skattepolitik	2.51
Forsvarspolitik	2.49

Tabel III.

Ønskelige integrationsniveau pr. partigruppering (gns.)

Europæiske Folkeparti	3.26
Liberale og demokratiske partier	3.12
Socialistiske partier	3.02
Europæiske Demokrater (konservativ)	2.72
Kommunister og beslægtede	2.48
Europæiske Fremskridtsdemokrater	2.42
Andre	2.56

Tabel III viser en høj grad af integrationslyst hos Det europæiske Folkeparti, domineret af de kristelig-demokratiske partier i Tyskland og Italien, medens der er ringe integrationslyst hos De europæiske Fremskridtsdemokrater, domineret af franske gaullister. Midt imellem finder vi den socialistiske gruppering domineret af tyske socialdemokrater og franske socialister. Mere end partitilhørsforhold fornemmes nationalitet at være den udslaggivende forklaringsfaktor.

Tabel IV understreger opdelingen mellem gamle og nye EF-lande med Frankrig som en markant undtagelse. Grækenland var endnu ikke medlem i 1979, hvorfor der ikke er data for Grækenland, men formodningen er, at den græske integrationslyst svarer til de øvrige nye medlemslandes. Den danske integrationsiver er her lavere end i folketinget, idet EF-modstanderne i '79 vandt ⅓ af de danske pladser i Europa-Parlamentet. I Storbritannien vandt de konservative ¾ af de britiske pladser, hvorfor tallet for britisk integrationslyst må siges at være noget højere end det britiske underhus' sammensætning antyder. Blandt de øvrige lande er de politiske partiers relative vægt i EF-politisk sammenhæng ikke afgørende forskellig fra deres vægt i national politik.

Tabel IV.

Ønskelige integrationsniveau pr. nationalitet (gns.)

Belgien	3.42
Tyskland	3.38
Italien	3.32
Holland	3.14
Luxembourg	3.01
Irland	2.57
Storbritannien	2.56
Frankrig	2.52
Danmark	2.06

Forhandlingerne om en såkaldt Europæisk Akt på foranledning af den tyske og italienske regering har vist en ganske tilsvarende gruppering af EF-landene på regerings-niveau. Storbritannien er ikke imod flertalsafgørelser som fastlagt i traktaterne, men fastholder, at et medlemsland er eneste dommer i spørgsmålet om, hvornår vitale interesser er på spil og

flertalsbestemmelser følgelig skal sættes ud af kraft. Danmark og Grækenland støtter dette synspunkt, medens Frankrig og Irland pointerer, at veto-retten kun kan bruges i et spørgsmål af vital interesse og ikke i andre spørgsmål uden relation hertil. Det empiriske eksempel er Storbritanniens sammenknytning af budgetspørgsmål med landbrugspolitikken, hvor briterne i maj 1982 nedlagde veto. De fem integrationsivrige lande, støttet af Frankrig og Irland, afviste sammenknytningen og vedtog prisforslagene ved flertalsafstemninger. Ugen efter opnåede man enighed om budgetspørgsmålet for 1982.

Danmarks EF-politik

Andet halvår 1973, første halvår 1978 og andet halvår 1982 har Danmark bestyret det såkaldte EF-formandskab. Uanset betydningen heraf har formandskabsperioderne tvunget den siddende regering til at udarbejde redegørelser for folketing og Europa-Parlament om den danske EF-politik. Med indirekte henvisning til forslaget om en Europæisk Akt erklærede udenrigsministeren i sin redegørelse til folketinget 19. maj 1982:

»Med jævne mellemrum fremsættes der fra forskellig side forslag og tanker om en ændring af EFs institutionelle opbygning og en ændring af de enkelte institutioners beføjelser. Som begrundelse herfor anføres, at sådanne institutionelle ændringer vil kunne fremme samarbejdet og være et signal om yderligere fremskridt. Det danske formandskab deler ikke denne opfattelse« (FT sp. 7911).

Ugen før havde Danmarks faste repræsentant ved EF ytret sig i et brev til Agence Europe. Provokeret af nogle lederartikler om dansk »minimalisme« fremsatte EF-ambassadøren bl.a. disse udtalelser:

»The fundamental thesis of Danish Community policy is that the vital interests of the peoples of the Community require much more energetic common action across a wide range of substantive Community policies, whereas changes in the institutional mechanisms of the Community are of little interest to them...the Danish government has for several years taken a »maximalist« line of the development of substantive Community policies in a number of fields...an active overall policy to combat unemployment...ensure the survival of the common agricultural policy...far-reaching measures in the energy field...increase in the size and a concentration of action of the Regional and Social Funds...increase in the Community's own resources...However, the sad truth is that not only the crucial common actions as such, but also providing the necessary funds for their realization give rise to considerable political controversy among the member countries. This political fact of life cannot be eliminated by sophisticated changes in the institutional mechanisms of the Community«.(2)

Pointen i dansk EF-politik er altså et ønske om udvidet og øget funktionelt samarbejde på en lang række økonomiske områder, men en afvisning af flertalsafgørelser som et middel til at løse op for eksisterende interesseforskelle EF-landene imellem. Hvis uenighed blokerer for øget samarbejde, er der ikke noget at gøre ved dét. Eller er der?

Som en sidebemærkning kan det vække til eftertanke, at to så sammenlignelige EF-lande som Danmark og Holland fører vidt forskellige former for EF-politik. Begge hører til gruppen af mindre vesteuropæiske stater med et højt velfærdsniveau og en åben økonomi. Begge har en maritim »stormagts«-fortid, begge har været sikkerhedsmæssig afhængig af

tysk-britiske relationer i dette århundrede, og begge sluttede sig til NATO i '49. Siden 1973 har det danske folketing næsten ligeså mange partier som det hollandske parlament, og vore sprog har et vist fællespræg. Medens Holland ønsker en høj grad af institutionel integration for at sikre småstatens interesser bedst muligt, har den danske småstat fulgt britiske og nordiske preferencer for mellemstatslige samarbejdsformer. Endnu i 10-året for dansk EF-medlemskab støtter den danske småstat det britiske krav om ubetinget veto-ret i ethvert anliggende.

Tendensen i europæisk integration(3)

De sidste 10-15 års udvikling i europæisk integration har været præget af en fortsat nedbrydning af det supranationale eller overstatslige element i europæisk samarbejde, mest markant udtrykt ved EF-Kommissionens forvandling fra et initiativtagende og politik-skabende regerings--lignende organ til et organ, der bedst kan sammenlignes med andre internationale sekretariater.(4)

I samme periode er der tilsvarende sket en styrkelse og cementering af det mellemstatslige lederskab, hvor Rådet af ministre og komiteen af faste repræsentanter, Coreper, er blevet altdominerende i beslutningsprocessens afgørende faser. Som et symbolsk udtryk for det mellemstatslige lederskabs dominans er topmøderne på stats- og regeringschefplan siden 1975 institutionaliseret i Det europæiske Råd. Etableringen og styrkelsen af det udenrigspolitiske samarbejde inden for rammerne af EPS har yderligere bidraget til at fasttømre det mellemstatslige lederskab. Denne tendens henimod konsensus, enstemmighed, mellemstatslige samarbejdsformer m.v. har været endog særdeles acceptabel for skiftende danske regeringer og fuldstændig i tråd med det fundamentale træk ved dansk EF-politik. Kun beslutningen om direkte valg til Europa-Parlamentet og dette valgs afholdelse kunne forstyrre den tilsyneladende harmoni i forholdet mellem dansk EF-politik og den faktiske udvikling i europæisk integration.

Omkostningerne ved mellemstatsligt lederskab er meget præcist beskrevet i den såkaldte vismandsrapport. EF-institutionerne »har i dag med et langt større og kompliceret virksomhedsområde at gøre end i de første år, og de får stort set udført det nødvendige arbejde. I årene fra 1975-78 forelagde Kommissionen i alt 2.798 lovforslag for Rådet, og...Rådet for sin del vedtog 2.481 retsakter«. »På den institutionelle front er det væsentligste klagepunkt ikke, at arbejdet ikke bliver udført. Problemet er den uforholdsmæssige store indsats i form af energi, tid og penge, der synes at være nødvendig for at opnå selv et ret beskedent resultat«.(5)

Eksemplerne kunne være fiskeri, energi eller transport, hvor forhandlinger om en fælles politik har stået på i årevis uden at nå større resultater. Siden udvidelsen af medlemskredsen med bl.a. Danmark er en fælles politik på nye områder kun opnået inden for regionalpolitik og valutapolitik. Næsten 70 procent af EF-budgettets udgifter går fortsat til finansiering af landbrugspolitikken, som har stærke støtter i Frankrig, Benelux-landene og Danmark. Fra officiel dansk side er det beklageligt, at EF-samarbejdet ikke er blevet styrket og udstrakt til andre områder af den økonomiske politik, men der er en skarp afstandtagen fra institutionel integration som et middel til at opnå et bredere funktionelt samarbejde. Danmark er ikke villig til at opgive suverænitet for til gengæld at få et snævrere samarbejde

omkring den ønskede politik. Denne opfattelse deles af Frankrig samt de øvrige nye EF-lande, Storbritannien, Irland og Grækenland.

Trinvis integration som samarbejdsform

Hvorledes tegner det fremtidige perspektiv sig for de kommende års europæiske integration, når afgørende institutionelle ændringer som f.eks. flertalsafgørelser synes udelukket? Hvorledes kan der skabes en fælles politik på flere og flere økonomiske sagområder til trods for eksisterende interesseforskelle, der ikke bliver mindre af de sydeuropæiske landes optagelse som medlemslande? Fra officiel dansk side vil svaret være, at den konsensus-søgende forhandlingspolitik må fortsætte som hidtil. Der gives intet alternativ til det mellemstatslige lederskab.

En uofficiel og ikke-autoriseret besvarelse af det stillede spørgsmål dukker undertiden op i debatten og skal behandles her, fordi den synes på vej til at blive en realitet. Kodeordet er *det flerstrengede fællesskab* eller *trinvis integration*. Årsager, eksempler og konsekvenser drøftes i det følgende.

Årsager til trinvis integration

Udgangspunktet for de følgende betragtninger er den eksisterende kombination af mellemstatsligt lederskab og fælles beslutningstagning efter devisen »én for alle, alle for én«. Hvis ikke alle medlemslandene kan enes om en fælles fiskeripolitik ud i mindste detalje, bliver der ingen fælles fiskeripolitik. Hvis ikke alle kan acceptere en fælles energipolitik i enhver henseende, kan en sådan ikke vedtages. Osv.

Solidaritetsprincippet om »én for alle, alle for én« gør EFs beslutningsproces uendelig træg og langsommelig i bestræbelserne for at nå konsensus. Enstemmige løsninger vil have karakter af udvandede kompromisser om det, man i det mindste kan blive enige om. Formlen synes at være, at det er bedre at etablere en dårlig politik for alle medlemslandene i stedet for en god politik for nogle. Når en fælles politik endelig er etableret, er den nærmest umulig at revidere og justere, idet der i så fald skal opbygges en ny konsensus. Et empirisk eksempel er landbrugspolitikken. Med vismandsrapportens betragtninger kan man generelt sige, at »produktiviteten« eller evnen til at træffe beslutninger i EFs institutionelle apparat er endog meget lav. Et maximum af politisk konflikt synes nødvendig for at opnå blot et minimum af praktiske økonomiske resultater.

Til disse betragtninger omkring de institutionelle aspekter må føjes de stigende interessemodsætninger EF-landene imellem, der gør en trinvis integration mere sandsynlig end en udvidelse af den fælles politik omfattende 10-12 vesteuropæiske stater. Blandt årsagerne til de stigende interessemodsætninger har den neo-funktionalistiske integrationsteori påpeget en række faktorer.(7)

For det første gøres gældende, at integration er eksperimentel og nyskabende, hvilket kræver et vist mål af politisk »mod« hos de involverede beslutningstagere, regeringer, parlamenter, interesseorganisationer osv. Den mest acceptable fremgangsmåde synes at være såkaldt »negativ« integration, hvor barrierer for handlen mellem staterne brydes ned. Både internt og i forholdet til omverdenen har EF været en succes i så henseende. Derimod er det betydeligt vanskeligere at etablere såkaldt »positiv« integration, dvs. etablering af en egentlig fæl-

lesskabspolitik på den økonomiske politiks områder vedrørende skattepolitik, arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik m.v. Nationale interesser i bevarelse af status quo og modstand imod at afgive suveræ-nitet på sådanne områder synes markant.(8)

Denne første faktor forstærkes af den stigende forskel eller asymmetri i økonomisk udvikling. EF blev grundlagt og udbygget under særdeles gunstige økonomiske konjunkturer præget af høj økonomisk vækst, fuld beskæftigelse, lav inflation og stabile valutakurser. Sammenfaldende med udvidelsen af landekredsen i 1973 startede en periode præget af lav økonomisk vækst eller ligefrem misvækst, stor og fortsat stigende arbejdsløshed, høj inflation i de fleste lande og ustabile valutakurser. Under sådanne konjunkturer er det alt andet lige forventningen, også i teorien omkring europæisk integration, at lysten til at finde frem til en fælles politik vil blive afløst af manglende vilje til samarbejde eller synlig protektionisme i et forsøg på at værne om status quo.(9)

For det tredie øges forskellene i interesser og asymmetrien i økonomisk udvikling af optagelsen af nye medlemslande, der dels har et økonomisk system forskelligt fra det centraleuropæiske, dels har vanskeligt ved at tilpasse sig det fælles marked, der i sin tid blev skabt som et kompromis mellem franske landbrugsinteresser og vesttyske industriinteresser. Især har de britiske tilpasningsproblemer præget EF siden udvidelsen, først med genforhandlingerne i 74-75 af betingelserne for fortsat medlemskab og siden 1979 af det britiske krav om en kraftig reduktion i det årlige netto-bidrag til EFs ordinære budget. Problematikken er ikke så meget pengebeløbenes størrelse eller beregningsmåderne, men det forhold, at britiske vælgere og skatteydere *opfatter* det eksisterende balance mellem fordele og ulemper som værende »unfair«, når de relativt fattige britiske skatteydere skal betale et nettobidrag til de relativt rige kontinental-europæere. Skævheden i godernes fordeling blev accepteret af de øvrige EF-lande ved forliget af 30. maj 1980, hvor briterne fik held med at sammenknytte landbrugspolitik og budgetproblemet. Forliget gjaldt 1980 og 81 og blev ved maj-forliget i 1982 forlænget endnu ét år. Dette betyder, at slagsmålet om fordelingen af fordele og ulemper atter er åbent i 1983. I samme forbindelse må nævnes det græske krav om en genforhandling af medlemsbetingelserne. Det er muligt at man kan beregne sig frem til, at det britiske krav er ubegrundet,(10) men ifølge integrationsteorien, også i dens mere universelle version, er det afgørende *opfattelsen* af den eksisterende fordeling af fordele og ulemper. Hvis fordelingen opfattes som skæv og uretfærdig er dette ødelæggende for enhver form for integration mellem stater.(11)

Eksempler på trinvis integration

Det indtil nu bedste eksempel på trinvis integration - både i kraft af beslutningsprocessen omkring tilblivelsen og den senere udvikling - er valutapolitikken, specielt EMS. På baggrund af valutakurssamarbejdet mellem Tyskland og en række nabo-lande bl.a. Danmark i årene siden 1972 tog den tyske kansler og franske præsident i 1978 initiativet til dannelsen af et europæisk monetært system. Bonn-Paris aksen fik støtte fra de små, velhavende medlemslande på en række topmøder, hvorfra retningslinier blev udstukket for Rådet og Kommissionen. Da EMS blev etableret i foråret 1979 forblev Storbritannien udenfor det daglige kurssam-

arbejde ligesom Grækenland siden 1981. Irland deltager, men med særlige kreditmuligheder, der også omfatter Italien. Tillige har den italienske lire en bredere svingningsmargin.

Der er på det valutariske område tale om et europæisk samarbejde i tre eller fire trin. Storbritannien ville eller kunne ikke afholde Tyskland, Frankrig m.fl. fra at danne EMS, men kunne heller ikke tvinges ind i samarbejdet. Princippet om »én for alle, alle for én« er her erstattet af en opdeling af deltagerlandene i forskellige trin. Situationen er herefter, at medlemskab af EF ikke nødvendiggør deltagelse i EMS, og deltagende lande kan til enhver tid trække sig ud af EMS, uden at dette påvirker deres EF-medlemskab iøvrigt.

I foråret 1982 blev det udenrigspolitiske samarbejde i EPS-regie sammenknyttet med EFs handelspolitik over for tredielande, in casu Sovjetunionen og Argentina, i form af økonomisk boykot til fremme af udenrigspolitiske målsætninger. I det russiske eksempel ønskede Grækenland ikke at deltage, men fordrede ikke enstemmighed og ville ikke hindre de øvrige lande i at sanktionere den russiske eksport. I det argentinske tilfælde indtog Italien og Irland en tilsvarende position. Der er ikke tale om flertalsafgørelser svarende til landbrugsprisernes vedtagelse i maj 1982, hvor det protesterende mindretal substantielt kunne tilslutte sig prispakken og faktisk gennemførte beslutningen. I sanktionspolitikken har medlemslande kunnet holde sig uden for både beslutningerne og deres gennemførelse. Dette er et eksempel på europæisk integration i flere stadier eller trin.

Konsekvenser af trinvis integration

Konsekvenserne af en trinvis integration bliver oftest beskrevet som ødelæggende af de EF-politikere, der gerne ser flertalsafgørelser indført i EFs beslutningsproces, for på denne måde at etablere en fælles politik på nye områder. De taler med foragt om »Europe á la carte«, hvor medlemslandene kan sammensætte deres medlemskab efter eget valg, hvor det fælles retssystem vil blive undermineret, hvor budgetteringen vil blive umulig, ja, hvor selv den etablerede fællesskabspolitik -den såkaldte »acquis communeautaire« -vil bryde sammen.

Eksemplerne over for antyder, at trinvis integration ikke blot er en teoretisk mulighed, men at denne arbejdsform allerede er introduceret i EF-regie. Uden for EF kendes samarbejdsformen fra højteknologiske områder som flyproduktion, hvor f.eks. Frankrig, Tyskland og Storbritannien samarbejder om Airbusprojektets videreførelse, eller et område som rumfart, hvor en bredere kreds af vesteuropæiske lande samarbejder inden for ESA.

Disse og andre eksempler peger ikke i retning af et konsistent magt-mønster, hvor trinvis integration er ensbetydende med, at samme land altid befinder sig på øverste, mellemste eller nederste trin. Samarbejdskombinationerne synes at variere fra område til område, og et magthierarki forekommer ikke mere dominerende end i det kendte EF-samarbejde, hvor de europæiske stormagter Frankrig, Tyskland og Storbritannien gennem årene har haft en dominerende indflydelse, delvis opvejet af en art triangulær magtbalancesituation.

Det er ikke officiel dansk EF-politik at kritisere en trinvis integration eller at favorisere en sådan udvikling, hvor også ikke-medlemslande som de nordiske kunne tænkes at tilslutte sig ét eller flere trin, som det var tilfældet på det valutariske område fra 1972 og en årrække frem.

Formentlig vil en officiel stillingtagen forme sig som en beklagelse af, at ikke alle medlemslande ser sig i stand til at deltage i dette eller hint. Men de facto har Danmark uden protest tilsluttet sig trinvise løsninger på det valutariske område og i sanktionspolitikken.(12) Denne adfærd er logisk i overensstemmelse med den officielle politik, ifølge hvilken europæisk integration bør fremmes substantielt og funktionelt, medens det eksisterende mellemstatslige lederskab baseret på konsensus skal fastholdes.

Noter:

1. Detaljer om projektet findes i tre artikler: Ronald Inglehart et al., Broader Powers for the European Parliament? The Attitudes of Candidates, *European Journal of Political Research*, nr. 8, 1980; Carsten Lehmann Sørensen et al., A European Security Policy? The Attitudes of Candidates for the European Parliament, *Scandinavian Political Studies*, nr. 4, 1980; Jacques-René Rabier et al., Quelle Europe? coopération Ou intégration? *Pouvoir*, nr. 15, 1980.
2. *Agence Europe*, 13. maj 1982, p. 1.
3. Denne udvikling findes udførligt behandlet i Carsten Lehmann Sørensen, *Danmark og EF i 1970erne*, Borgen, 1978; Stanley Henig, *Power & Decision in Europe*, Europotentials Press, 1980.
4. *Spierenburg-rapporten* (Forslag til reform af Kommissionen...) Bruxelles, september 1979.
5. *Vismandsrapporten:* Barend Biesheuvel, Edmund Dell, Robert Marjolin, Rapport om De europæiske Institutioner, Bruxelles, oktober 1979, p. 5 og p. 8.
6. Det engelske udtryk er »multi-tier Community«. Begrebets ophavsmænd var Willy Brandt (1974) og Leo Tindemans (1975) ifølge Hans-Eckart Scharrer, Abgestufte Integration - Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept, *Integration*, nr. 3, 1981.
7. Henvisninger til den righoldige udenlandske litteratur om emnet findes i Carsten Lehmann Sørensen (red), *Politisk integrationsteori*, Politica, 1977.
8. Begreberne er vistnok opfundet af den hollandske økonom og Nobel-pristager, Jan Tinbergen, men flittigst benyttet af John Pinder bl.a. i artiklen, Positive Integration and Negative Integration, *The World Today*, nr. 3, 1968.
9. En detaljeret dokumentation og analyse findes i Michael Hodges and William Wallace (Eds), *Economic Divergence in the European Community*, Royal Institute of International Affairs, 1981.
10. Påstanden findes i Jørgen Ørstrøm Møller, *Member States and the Community/Budget*, Samfundsvidenskabeligt forlag, 1982.
11. F.eks. i Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, 1957.
12. Danmarks forbehold gik på anvendelsen af art. 113 og sammenblandingen af udenrigshandel og udenrigspolitik, ikke på den trinvise løsning.

HANS JØRGEN NIELSEN

Danskerne og EF

Danskerne og EF

Afstemningen den 2. oktober 1972 skulle afgøre Danmarks EF-medlemskab, og gjorde det vel også. Men den afgjorde ikke danskernes tilslutning. Skønt flertallet var klart nok i 1972, har situationen siden været meget mere usikker med skiftende flertal af tilhængere og modstandere, men for det meste med en ret lille forskel mellem de to gruppers størrelse.

Denne artikel søger at trække tråden fra 1972 frem til og med 1982. En problemkreds vedrører tilslutningens omfang, i befolkningen som helhed og i bestemte undergrupper af befolkningen. Resultaterne her peger først og fremmest på EF-spørgsmålets sammenhæng med venstre-højre dimensionen i dansk politik, omend med visse nuancer. En anden problemkreds vedrører sikkerheden og omfanget af henholdsvis EF-modstand. Her peger resultaterne først og fremmest på begrænsninger i begge de tilsyneladende modsatte holdninger. EF-tilhængernes tilslutning rækker stort set kun til selve medlemskabet og næppe til videre unionsplaner, og modsat er EF-modstanderne langtfra sikre i deres modstand.

Baggrunden for artiklen er materiale fra de danske valgundersøgelser i 1970'erne. De mange valg har, om ikke andet, så dog den fordel, at der har været ret tætte målinger, hvor EF-spørgsmålet kan sættes i relation til andre spørgsmål.(1) På udvalgte punkter vil der blive suppleret med resultater fra opinionsundersøgelser, offentliggjort i pressen. Men her er det straks vanskeligere at sætte resultaterne i relief.

Lektor ved
Københavns Universitet,
cand. scient. pol

Tilslutningen til EF-medlemskabet

Siden medlemskabet har der stort set været balance mellem tilhængere og modstandere. I tabel 1 er anført to tidsserier. Den ene bygger på spørgsmål i Gallupundersøgelserne og tilsvarende spørgsmål i valgundersøgelserne, om hvad man ville stemme, hvis der blev holdt en ny afstemning om Danmarks medlemskab. Den anden serie bygger på et spørgsmål, som EF-kommissionen får stillet som led i de såkaldte Eurobarometer-undersøgelser i alle EF-lande, om man finder landets medlemskab af Fællesmarkedet godt eller dårligt.

Stort set drejer det sig om samme sag. Resultaterne er da også næsten ens. Ser man på spørgsmålet om stemmer ved en ny folkeafstemning forsvandt det klare flertal allerede i 1973. Derefter er der mest tale om een-cifrede procenter, der skiller tilhængere og modstandere. Lejlighedsvis er flerskellene lidt større. Men de går da udelukkende i retning af, at der er en noget større overvægt af modstandere. 1972-flertallet for medlemskab opnås på intet tidspunkt senere.

Tabel 1: **Den samlede befolknings syn på EF.**
Gallup og valgundersøgelserne: Stemme ved en ny afstemning.

	For	Imod	Ved ikke	Ialt	Opinionsbalance (pct. for ÷ pct. imod)
1972: 2. oktober	57	33	10	100	+ 24
1973: Februar	51	37	12	100	+ 14
Maj	46	43	11	100	+ 3
Oktober	42	43	15	100	− 1
December, valgundersøgelsen	46	45	10	101	+ 1
1974: Marts	42	42	16	100	0
Maj	38	43	19	100	− 5
August	31	53	16	100	− 22
Oktober	37	45	18	100	− 8
1975: Januar, valgundersøgelsen	49	48	4	101	+ 1
April	40	41	19	100	− 1
August	45	41	14	100	+ 4
1976: Marts	40	43	17	100	− 3
1977: Februar, valgundersøgelsen	33	51	16	100	− 18
Maj	39	43	18	100	− 4
1978: April	40	37	23	100	+ 3
1979: Februar	38	40	22	100	− 2
Maj	33	48	19	100	− 15
Oktober, valgundersøgelsen	44	42	14	100	+ 2
December	31	39	30	100	− 8
1980: Maj	36	43	21	100	− 7
December	33	48	19	100	− 15
1981: Maj	35	46	19	100	− 11
December, valgundersøgelsen	51	47	2	100	+ 4

Kilde: (1) Gallup og Berlingske Tidende (2) Valgundersøgelserne.
Eurobarometer: EF-medlemskabet godt eller dårligt.

	Godt	Dårligt	Hverken godt eller dårligt/ ved ikke	Opinionsbalance (pct. godt ÷ pct. dårligt)
1973: September	42	30	28	+ 8
1974: Maj	35	31	34	+ 4
November	33	35	32	− 2
1975: Maj	36	25	39	+ 11
November	41	27	32	+ 14
1976: Maj	36	29	35	+ 7
November	29	34	37	− 5
1977: Maj	30	30	40	0
November	37	33	30	+ 4
1978: Maj	34	31	36	+ 3
Oktober	36	25	39	+ 11
1979: April	37	25	38	+ 12
Juni	38	28	34	+ 10
Oktober	39	27	34	+ 12
1980: April	33	29	38	+ 4
Oktober	32	29	39	+ 3
1981: April	30	31	39	− 1
Oktober	31	29	40	+ 2

I store træk gælder samme karakteristik for spørgsmålet om vurdering af medlemskabet som godt eller dårligt. Men der er dog en nuanceforskel. EF-kommissionens spørgsmål viser gennemgående lidt større tilfredshed med EF. Her er der ret ofte en overvægt af tilhængere. Forskellene er dog små.

Nogen egentlig udvikling er der ikke tale om, højst om korttidssvingninger. Danskerne bliver hverken mere tilfredse eller mere utilfredse med EF. Situationen er tilsyneladende låst fast.

Men sikkert også kun tilsyneladende. For der er endnu et bemærkelsesværdigt træk. En meget markant andel af vælgerne er nemlig i tvivl om, hvorvidt EF er godt eller dårligt og svarer »hverken eller« eller »ved ikke«. Til tider drejer det sig om op til 40 procent. Kom der f.eks. en ny afstemning med omtrent samme valgdeltagelse som i 1972 (godt 90 procent) ville de 40 procent ubeslutsomme udgøre en vældig reserve for både tilhængere og modstandere.

Hvad der ville ske, er rent gætværk.

Tabel 2: **Syn på EF-medlemsskabet og stemme ved afstemning. 1979. Pct.**

	Ville stemme ja	Ville stemme nej
Danmarks EF-medlemsskab godt	83	4
Danmarks EF-medlemsskab dårligt	2	68
Danmarks EF-medlemsskab hverken godt eller dårligt/ I tvivl	15	28
	100	100
N =	433	342

Tabellen bygger alene på halvdelen af valgundersøgelsen i 1979. Valgundersøgelsen bygger på to interview-indsamlinger hos Gallup, og kun i den ene fandtes spørgsmålet fra Eurobarometerundersøgelsen om Danmarks medlemsskab var godt eller dårligt. Videre er personer med uoplyst svar på et eller begge spørgsmål udeladt.

Men man kan pege på, at mange af de der siger, de ville stemme nej ved en ny afstemning, slet ikke er så sikre i deres sag. (Tabel 2). 4 procent af dem finder EF-medlemskabet godt, og deres nej-indstilling forekommer problematisk. Men derudover er hele 28 procent i tvivl. Over for disse 32 procent tvivlsomme, står på ja-siden kun halv så mange usikre (ialt 17 procent). Der er intet ulogisk i at have en vis tvivl, selvom man nok mener at vide, hvad man ville stemme. Men det sikre synes at være, at mange er usikre. Vælgernes holdning til EF er langtfra afklaret.

Ja til EF - Ja til hvad?

EF-modstanderne er ikke alt for sikre i deres sag. Men der er også betydelig usikkerhed hos EF-tilhængerne. Nemlig m.h.t. hvor langt samarbejdet skal gå. Eller - mere præcist - de færreste tilhængere af EF-medlemskabet er sikre tilhængere af planer om videregående politisk forening.

I 1972 mente således 54% af tilhængerne, at Fællesmarkedet kun burde være et handelspolitisk samarbejde, og kun 21% af dem var af modsat mening. Kun 16% af tilhængerne gik ind for et direkte valgt parlament, mens 39% var imod. Andre spørgsmål viste samme tendens, men også ofte en ganske stor ved-ikke gruppe.

Selve medlemskabet kunne have ændret situationen - skabt flere tilhængere af videregående samarbejde og fjernet ved-ikke tendensen. I valgundersøgelsen i 1979 finder man da også stor tilslutning til den almene tanke om »Vesteuropas forening«. 77 procent af de, der ville stemme ja ved en ny afstemning, gik ind for tanken, mod kun 20 procent hos modstanderne. Men når det kommer til det mere præcise, om specielt EF skal udvikle sig til

en union, er tvivlen meget større. Kun 18% af tilhængerne ønsker udviklingen af EF hen imod et forenet Vesteuropa fremskyndet, mens 61% ønsker samme tempo som nu. Og 63% af tilhængerne ønsker, at landene skal bevare fuld suverænitet, mens 28% ønsker overdragelse af beslutninger til EF-organer (heraf 13% til en fælles europæisk regering).

Den samme tendens kommer til udtryk med hensyn til forventningerne til Europa-parlamentet. Ved et spørgsmål om hvad man håbede af Europa-parlamentet - *at* det ville tage skridt mod den økonomiske krise, *at* det ville kunne kontrollere administrationen i Bruxelles eller *at* det ville kunne fremme den europæiske union - pegede hele 68% af EF-tilhængerne på bekæmpelsen af krisen, og 11% på kontrol af administrationen. Kun 6% nævnte den politiske union. Og ved et modsat spørgsmål om, hvad man frygtede af EF-parlamentet, nævnte 27% af EF-tilhængerne, at det kunne være, at parlamentet ville trænge ind på den danske regerings område. Denne procent blev dog overgået af de 39 procent, der frygtede Europa-parlamentet ville ende i snak uden at lave noget reelt.

På mange måder placerer dette danskerne som EF's mindst »europæiske« befolkning. På samme tid som i Danmark blev flere af spørgsmålene stillet i de andre europæiske lande, og ofte med helt andre resultater; jf. tabel 3.

Een forklaring kunne være, at danskerne var skeptiske mod overnationale bureaukratier og centralisering af magten.(2) Men en anden mulighed er også den enkle, at danskerne simpelthen ikke føler sig som europæere, eller føler sig knyttet til andre områder - Norden eller Verdenssamfundet.

Man har her at gøre med fænomener, det er uendeligt svært at måle særligt præcist. Men Nikolaj Petersen har vist, at der i hvert tilfælde ikke i praksis er nogen modsætning mellem at være »europæer« og være enten »nordisk« eller »verdensborger«. Tværtimod var det i 1970'ernes begyndelse således, at de mest »europæiske« også i andre henseender var de mest udadvendte.(3) Den reelle modsætning er formodentlig snarere mellem »hjemmefødinge« og »udadvendte«.

Her har R. Inglehart søgt at måle, hvilke områder de europæiske befolkninger føler sig knyttet til - fra den egn, hvor man bor til »verden som helhed« - med mulighed for at nævne to områder. I 1973 viste dette temmeligt entydigt, at befolkningerne i de gamle EF-lande var mest tilbøjelige til, i hvert tilfælde som eet af områderne, at nævne noget der lå uden for landets grænser. Danskerne kom i den stik modsatte ende. Inglehart gætter på,

Tabel 3: **Syn på EF's fremtid i forskellige lande. 1979.**

	Italien	Lux.-bourg	Tyskland	Holland	Frankrig	Belgien	Irland	England	Danmark
Pct. der går ind for Vesteuropas forening	85	89	81	82	75	69	68	61	46
Pct. der ønsker EF's integrationstempo fremskyndet	61	51	41	36	39	37	31	23	18
Pct. der håber Europaparlamentet kan fremskynde integrationen	21	29	28	19	11	17	19	10	4
Pct. der frygter Europaparlamentet vil trænge ind på egen regerings område	8	27	10	14	14	7	27	30	41

Resultaterne i denne tabel er taget fra Eurobarometer, december 1979.

at det vil ændre sig med medlemskabet af EF.(4)

Men tilsyneladende er dette ikke sket. For både blandt EF-tilhængere og EF-modstandere er der i Danmark, sammenlignet med andre lande, en markant tendens til kun at føle sig knyttet til områder inden for landets grænser, if. tabel 4. Generelt er de, der er positive over for EF, mest tilbøjelige til at identificere sig med et område uden for landets grænser. Men ikke i Danmark. For her savner både EF-tilhængere og EF-modstandere tilknytning til noget større område end landet selv. Man er ikke »europæere«. Og man er ikke »verdensborgere«.

EF-modstanden har sine problemer. Men det samme har tilslutningen til det europæiske fællesskab: Danskerne er dårlige europæere.

EF-medlemskabet og de politiske partier

I 1972 var tilslutningen meget markant i Folketinget, og knap så stor i vælgerbefolkningen. Dette billede har holdt sig, og er nærmest blevet forstærket. I Folketinget har venstrefløjen været imod, ligeledes Retsforbundet og dele af Socialdemokratiet har været »EF-kritiske«. Men blandt vælgerne er modstanden meget bredere funderet. Flere tilhængerpartier (i Folketinget) er modstanderpartier (i befolkningen).

Som mål på tilslutning og modstand er her brugt forskellen mellem procenten der ville stemme ja og procenten der ville stemme nej (»opinionsbalancerne«). Positive opinionsbalancer viser overvægt af tilhængere, negative balancer overvægt af modstandere.

EF-tilslutningen har i udtalt grad en borgerlig slagside. Fra og med 1973 har der i Socialdemokratiet konstant været en overvægt af modstandere, som tilfældet hele tiden har været i venstrefløjspartierne. Lejlighedsvis gælder det samme også i Det radikale Venstre og Fremskridtspartiet. Modstanden mod EF kulminerede hos Socialdemokratiet i 1970'ernes midte, og er ikke længere helt så overvældende. Men den er der, og Socialdemokratiet er et delt parti.

Ret naturligt er der en helt parallel »ideologisk« slagside: EF-støtte hænger sammen med det, man normalt forstår ved mere højredrejede standpunkt og EF-

Tabel 4: **Pct., der nævner forskellige områder, de føler sig knyttet til. 1979.**

	Blandt EF-positive			Blandt EF-negative		
	Kun eget land eller del heraf	Også Europa	Også verden som helhed	Kun eget land eller del heraf	Også Europa	Også verden som helhed
Italien	50	28	28	61	13	22
England	65	24	15	76	11	13
Holland	67	21	14	66	23	9
Irland	71	25	6	74	12	14
Frankrig	71	19	11	83	13	2
Belgien	72	20	10	77	12	8
Luxembourg	74	18	9	—	—	—
Tyskland	76	17	7	88	9	3
Danmark	88	7	3	89	6	5

Kilde: Direkte bearbejdelse af rådata (Eurobarometer 12). Da de interviewede kunne pege på flere områder, adderer tallene til mere end 100.
Kriteriet for holdning til EF er, om man finder landets medlemskab af EF godt eller dårligt. I Luxembourg var der for få negative til at muliggøre beregning.

modstand med venstredrejning. I tabel 6 er taget tre eksempler. Det første, sammenhæng med syn på Nato, giver resultater, der næppe kan undre. Nato er en vestlig samarbejdsorganisation. Det samme er EF. Følgelig er det ret naturligt, om tilslutning til det ene hænger sammen med tilslutning til det andet, og tilsvarende ved modstand.

Resultaterne med hensyn til syn på skatteprogression og syn på A-kraft er mere bemærkelsesværdige. Man kan meget dårligt hævde, at EF har ret meget med skatteprogressionen at gøre. Højst kan nogle udlægge tanker om harmonisering af skatter og afgifter som en trussel mod skatteprogressionen. Men det er mest ren teori. Og trods EF's energi-program er forbindelsen til atomkraftspørgsmålet endnu mere tynd: EF's energipolitik er ik-

Tabel 5: **Tilslutning og modstand i forskellige partier. Opinionsbalancer.**

	1972	1973	1975	1977	1979	1981
Venstrefløjen	÷ 76	÷ 78	÷ 90	÷ 90	÷ 89	÷ 70
Retsforbundet				÷ 67	÷ 79	
Socialdemokratiet	+ 2	÷ 39	÷ 47	÷ 46	÷ 13	÷ 13
Radikale Venstre	+ 53	+ 27	+ 59	÷ 14	+ 4	÷ 16
Fremskridtspartiet	+ 38	+ 25	+ 3	÷ 16	+ 21	÷ 2
Øvrige borgerlige partier	+ 77	+ 52	+ 66	+ 48	+ 62	+ 54
Alle arbejderpartier	÷ 17	÷ 49	÷ 58	÷ 56	÷ 31	÷ 34
Alle borgerlige partier	+ 59	+ 35	+ 46	+ 26	+ 44	+ 36
Diff. (Borgerlige ÷ arbejderpartier)	+ 76	+ 84	+ 104	+ 82	+ 75	+ 70

Tallene for Retsforbundet er udeladt ved de valg, hvor der er svar fra mindre end 20 personer. Resultaterne vedrørende 1972 angiver afstemning i 1972 sammenholdt med vælgernes partivalg i 1973.

Tabel 6: **Syn på forskellige politiske spørgsmål og holdning til EF.**
(Opinionsbalancer i grupper med foskelligt syn på andre spørgsmål).

	1972	1973	1975	1977	1979	1981
NATO						
A. Vil ud af Nato	÷ 29	÷ 62	÷ 75	÷ 81	÷ 68	÷ 72
B. Vil blive i Nato	+ 62	+ 40	+ 46	+ 20	+ 42	+ 40
Diff. (B ÷ A)	+ 91	+ 102	+ 121	+ 101	+ 110	+ 112
SKATTEPROGRESSION						
A. Bør forøges	+ 18	÷ 10	÷ 20	÷ 37	÷ 12	÷ 20
B. Bør ikke forøges	+ 56	+ 30	+ 20	+ 9	+ 33	+ 27
Diff. (B ÷ A)	+ 38	+ 40	+ 40	+ 46	+ 45	+ 47
ATOMKRAFT						
A. Nej til atomkraft					÷ 38	÷ 33
B. Ja til atomkraft					+ 61	+ 62
Diff. (B ÷ A)					+ 99	+ 95

Tallene angiver opinionsbalancer (for-imod EF) blandt vælgere med forskelligt syn på Nato, skatteprogression og atomkraft. Tallene for 1972 bygger på de interviewedes EF-standpunkt i 1972 kombineret med deres andre standpunkter i 1973.

Nato: Opdelingen bygger på om de interviewede erklærede sig helt eller delvist enig/uenig i påstanden »Vi bør snarest melde os ud af Nato«. *Skatteprogression:* Opdelingen bygger tilsvarende på, om de interviewede var helt eller delvist enig/uenig i påstanden »Høje indtægter burde beskattes hårdere end tilfældet er i dag«. *Atomkraft:* Opdelingen bygger på, hvorledes de interviewede ville stemme ved en folkeafstemning om indførsel af atomkraft. (Ikke brugt før 1979).

ke den helt oplagte succes, og bortset herfra er anvendelsen af atomkraft endnu mere udtalt i bl.a. Sverige.

Forklaringen er snarere, at EF indgår i en almindelig venstre-højredimension, sammen med Nato, skatteprogression og atomkraftspørgsmålet.

Dette rejser spørgsmålet, hvilken type problem EF-medlemskabet er for vælgerne idag. Torben Worre har peget på en stærk sammenhæng mellem »grønne« holdninger og stemme for Folkebevægelsen mod EF ved Europa-valget i 1979.(6) Samme tendens genfindes i 1981. Indstilling til EF er i tabel 7 sammenholdt et udvalg af traditionelle økonomiske holdninger og med holdninger, der enten kan kaldes »grønne«, eller »frisindede«. En god betegnelse mangler. Spørgsmålet er, hvad EF-holdning hænger kraftigst sammen med.

Lokaliseringen af EF-modstanden til venstre i partispektret vil i sig selv give en sammenhæng mellem EF-modstand og venstreorientering. Men en sammenhæng, der skal gælde både de mere økonomisk prægede spørgsmål og grønne spørgsmål. Men EF-modstand appellerer tilsyneladende stærkest til vælgere med grønne holdninger eller - mindre flatterende - til det, der er blevet kaldt NED-fløjen.

Specielt er der en klar tendens til, at nej til EF følges ad med nej til Nato og nej til A-kraft, og tilsvarende på ja-siden. Over for hvert af de 3 spørgsmål kan vælgerne være for, imod eller neutral, og dette giver ialt 27 kombinationsmuligheder. Men der er en stærk tendens til at de to ydermuligheder vælges af ret mange. Og denne tendens er ikke mindst udtalt hos de bedst uddannede; if. tabel 8.

Tabel 7: **Sammenhæng mellem holdning til EF og andre politiske holdninger i 1981. Korrelationskoefficienter.**

	Numerisk korrelation
Spørgsmål	
Vi bør snarest melde os ud af Nato (EF-modstanderne enige)	.51
Stemme ved afstemning om A-kraft (EF-modstanderne vil stemme nej)	.44
Politikerne burde lytte mere til græsrodsbevægelserne	.35
Der er behov for mere kontrol med politiets metoder (EF-modstandere enige)	.26
Høje indtægter burde beskattes hårdere end tilfældet er i dag (EF-modstandere enige)	.26
Fagforeningerne har alt for megen magt i samfundet (EF-tilhængerne enige)	.21
Syn på ØD, med eller uden central fond (EF-tilhængere er modstandere)	.12

Teksterne efter spørgsmålene angiver de dominerende svartendenser.

Tabel 8: **Op og ned-fløje. 1981. Pct.**

Holdning til EF, Nato og atomkraft	Unge (under 40 år)			Ældre (40 år eller mere)		
	Folke-skole	Mellem Real	Student	Folke-skole	Mellem Real	Student
Nej til alle tre	22	25	39	21	14	(21)
Ja til alle tre	19	13	16	18	37	(68)
Subtotal	41	38	55	39	51	(89)
Blandede svar	59	62	45	61	49	(11)
Ialt	100	100	100	100	100	100

Tendensen er forskellige hos yngre og ældre. Hos de yngre er det nej-siden der dominerer, hos de ældre snarere ja-siden. Men fælles er, at tingene sammenkædes og specielt hos de veluddannede.

Tabel 9: **Syn på forskellige erhvervsgrupper. Opinionsbalancer.**

	1972	1973	1975	1977	1979	1981
Arbejdere	+ 1	+ 39	+ 32	+ 53	+ 17	+ 30
Lavere funktionærer	+ 35	+ 23	+ 10	+ 28	+ 3	+ 16
Højere funktionærer			+ 12	+ 14	+ 16	+ 33
By-selvstændige	+ 68	+ 55	+ 23	+ 7	+ 40	+ 43
Landmænd	+ 85	+ 62	+ 73	+ 58	+ 81	+ 84
A. Alle arbejdere	+ 1	+ 39	+ 32	+ 53	+ 17	+ 30
B. Samlet middelklasse (funkt. + selvstændige)	+ 47	+ 33	+ 17	+ 2	+ 15	+ 14
Diff. (B + A)	+ 48	+ 72	+ 49	+ 55	+ 32	+ 44

Note: Resultaterne bygger på de interviewedes eget erhverv. Personer ude af erhverv er udeladt.
Ret naturligt er landmændene for EF. De har en egeninteresse i medlemsskabet. Men også mere generelt er det middelklassegrupperne, der slutter op om EF.

Tabel 10: **Tilslutning til EF hos privat og offentligt ansatte lønmodtagere. Opinionsbalancer.**

	1972	1973	1975	1979	1981
A. Privat ansatte					
Arbejdere	+ 8	+ 43	+ 28	+ 11	+ 28
Lavere funktionærer	+ 38	+ 25	+ 5	+ 12	+ 11
Højere funktionærer			+ 30	+ 35	+ 58
B. Offentligt ansatte					
Arbejdere	+ 28	+ 18	+ 50	+ 39	+ 44
Lavere funktionærer	+ 31	+ 19	+ 17	+ 16	+ 34
Højere funktionærer			+ 14	+ 3	+ 17
Forskel (A + B)					
Arbejdere	+ 36	+ 25	+ 22	+ 28	+ 16
Lavere funktionærer	+ 7	+ 6	+ 12	+ 28	+ 45
Højere funktionærer			+ 44	+ 38	+ 75

Tabel 11: **Holdning til EF i 1981 efter erhverv, ansættelsesområde og alder. Opinionsbalancer.**

	Arbejdere		Funktionærer	
	Under 40 år	40 år eller mere	Under 40 år	40 år eller mere
Offentlig sektor	(+ 44)	(+ 44)	+ 45	+ 5
Privat sektor	(+ 19)	+ 41	+ 25	+ 41

Tal baseret på mellem 10 og 20 individder er sat i parantes.

Tabel 12: **Holdning til EF hos uddannelseskategorier hos yngre og ældre. Opinionsbalancer.**

	1972	1973	1975	1977	1979	1981
Under 40 år						
Folkeskole	+ 15	+ 25	+ 28	+ 40	+ 21	+ 14
Mellem/realeksamen	+ 48	+ 24	+ 5	+ 16	+ 5	+ 13
Studentereksamen	(+ 29)	(+ 20)	+ 3	+ 25	+ 26	+ 6
40 år eller mere						
Folkeskolen	+ 33	+ 3	+ 3	+ 18	+ 7	+ 10
Mellem/realeksamen	+ 41	+ 37	+ 36	+ 1	+ 31	+ 23
Studentereksamen			+ 71	+ 33	+ 49	+ 46

Beregninger er ikke foretaget, hvor der i materialet er mindre end 10 personer. Tal der baseres på over 10 men under 20 personer er sat i parantes.

EF-standpunkt og Social Placering

Helt parallelt hermed er resultaterne m.h.t. EF-tilslutningen i forskellige sociale grupper: Det er middelklassen, der slutter op om EF. Igen er EF en sag for »det borgerlige Danmark«, men nu i erhvervsmæssig henseende, if. tabel 9.

To andre forhold spiller imidlertid også en vigtig rolle - erhvervssektor og alder -og gør det tildels i samspil med hinanden.

Landmænd og byselvstændige tilhører per definition den private sektor. Men sondringen mellem privat og offentlig sektor spiller også en væsentlig rolle i lønmodtagergrupperne, if. tabel 10.

Ikke mindst gælder dette hos funktionærerne. I den private sektor er funktionærerne EF-tilhængere. Men i den offentlige sektor er funktionærerne, især efter 1973 modstandere af Danmarks EF-medlemskab. Forskellene er især slående m.h.t. de højere funktionærer. Der er ikke megen identifikation mellem de højere offentlige funktionærer og den politik, deres arbejdsgiver fører.

Dette resultat er imidlertid stærkt betinget af alder, if. tabel 11.

Blandt arbejderne spiller hverken ansættelsesområde eller alder den store rolle. Men hos funktionærerne er begge forhold vigtige.

Offentligt ansatte funktionærer er imod EF. Men kun svagt hos de lidt ældre, og til gengæld meget kraftigt hos de yngre.

Aldersfaktoren spiller en tilsvarende rolle m.h.t. uddannelse. I befolkningen som helhed er der kun en meget svag sammenhæng mellem god uddannelse og EF-støtte - en sammenhæng, man ellers skulle vente i betragtning af, at EF-støtte partipolitisk og socialt er et »borgerligt« fænomen. Det siger sig imidlertid ved en nærmere granskning, at sammenhængen faktisk findes hos de lidt ældre - endda temmeligt kraftigt, men ikke hos de yngre, if. tabel 12.

Disse fænomener supplerer og modificerer tildels karakteristikken af EF-støtte som et - i social henseende - borgerligt fænomen. Tilsyneladende er der kommet yngre grupper, der er veluddannede, er højere funktionærer i den offentlige sektor, men alligevel imod EF. Hvad de ikke skulle være, hvis de lignede deres ældre kolleger.

Uden at kunne gå dybere ind i sagen, er det alligevel naturligt at tænke på væksten i mere servicebetonede statsaktiviteter og på venstredrejningen på uddannelsesinstitutionerne. En ikke medtaget analyse viser da også, at det i 1979 ikke så meget var de offentlige funktionærer i traditionel administration som funktionærer i sundheds- og undervisningssektoren, der var imod EF. Ud fra denne gruppes holdninger iøvrigt, er det også naturligt, at stillingtagen til EF kommer til at korrelere ret kraftigt med mere »grønne måder at være rød på«.

Stadigvæk er det dog rimeligst at pege på erhvervsopdelingen som det afgørende. For de andre karakteristika skiller især mindre grupper ud. Men grupper, der er på vej til at blive store.

Hvilken rolle spiller det

Resultaterne i denne artikel *kunne* pege på en meget alvorlig situation for en række partier: Lederne er ikke på bølgelængde med deres vælgere eller de befolkningsgrupper, de normalt appellerer til. Og flere resultater kunne også pege på, at en ny EF-afstemning kunne medføre, at vælgerne stemte Danmark ud. I det mindste hvis problemer i EF-samarbejdet hjalp med til at gøre modstanden en lille smule mere sikker. Formodentlig skulle der ikke meget til.

Den nye afstemning kommer formodentlig aldrig, og for så vidt kan det være mindre vigtigt, hvad vælgerne mener. I hvert tilfælde med henblik på medlemskabet.

Men derudover er det næppe særligt afgørende, at vælgerne i en række partier -og klarest hos Socialdemokratiet - hælder i en anden retning end partierne selv. For EF er formodentlig et ganske perifert problem for de fleste vælgere.

I valgundersøgelserne har det nemlig vist sig, at det er uendeligt få, der peger på EF-medlemskabet eller udenrigspolitik i det hele taget som vigtige problemer, som politikerne burde tage sig af. Det, der dominerer er de økonomiske spørgsmål.(8) Bortset fra et fåtal af vælgere, er det sikkert meget få, der skifter parti på grund af EF. Her er det arbejdsløsheden, og udenlandsgælden, der er nok så afgørende.

I dette perspektiv har vælgernes syn på EF højst akademisk interesse.

Men der er flere perspektiver. EF spiller næppe den store rolle i vælgernes bevidsthed. Men dette kan være betinget af, at den danske regering har ført en meget forsigtig politik m.h.t. den europæiske integration. Blev man mere aktiv m.h.t. at fremsætte egne planer for videregående integration - eller blot m.h.t. at følge andres planer - kunne dette, f.eks. i Socialdemokratiet, skærpe en konflikt mellem vælgere og politikere. Den begrænsede EF-støtte kan med andre ord være med til at låse politikerne fast, og den forsigtige kurs kan igen styrke udlandets billede af Danmark som et land, der alene meldte sig ind for at få nogle kontante økonomiske fordele.

Hertil kommer, at politik efterhånden foregår på forskellige niveauer. Vælgerne skal stemme til kommunalvalg, folketingsvalg og EF-valg, og en del - bl.a. resultatet af Europa-valget i 1979, men også sammenligninger af folketings- og kommunalvalg - tyder på, at vælgerne opfører sig forskelligt ved de forskellige valg. Og selvom den begrænsede støtte ikke spiller den store rolle med henblik på folketingsvalg, har det allerede vist sig, at den generer en række partier i Europa-valgs sammenhæng. Man er ikke i stand til at overføre stemmerne fra de nationale valg til Europa-valgene. Hvilket Folkebevægelsen mod EF kan være glad for.

Noter:

1. Alle undersøgelser er foretaget af medarbejdere fra Københavns og Aarhus Universiteter. I 1973 blev materialet indsamlet af Socialforskningsinstituttet, ved de følgende valg (1975, 1977, 1979 og 1981) af Gallup som led i bureauets omnibusundersøgelser. I 1979 var valgundersøgelsen placeret i samme interviewindsamling som EF-kommissionens Eurobarometer-undersøgelse, og dette giver specielle koblingsmuligheder.
2. Denne mulighed har en del for sig. Andre undersøgelser antyder nemlig, at danskerne er stærkt orienteret mod de lokale politiske enheder. I 1978 viste det sig således, at der var langt større tillid til kommunalpolitikerne end til landspolitikerne og langt større tro på, at man kunne gøre sig gældende i lokalpolitikken end i landspolitikken. (Se Hans Jørgen Nielsen, Size and Evaluation of Government. Danish Attitudes towards Politics at Multiple Levels of Government. European Journal of Political Research, 9 pp. 47-60). Samme tendens findes i endnu upublicerede resultater fra valgundersøgelsen i 1981, bl.a. også m.h.t. vurdering af LO og lokale fagforeninger.
3. Nikolaj Petersen: Europeanism and its Foreign Policy Correlates: A Political Belief System? i Cooperation and Conflict, X, 1975, 143-166.
4. Ronald Inglehart: The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics. (New Jersey: Princeton University Press), pp. 330-334.
5. Torben Worre: Europavalget. Økonomi og Politik, 3, 1979, pp. 259-285.
   Resultaterne bygger på de interviewedes eget erhverv. Personer ude af erhverv er udeladt.
6. Tallene er lidt mere EF-negative end de tidligere. Dette skyldes at en gruppe med uoplyst sektortilknytning falder ud, og den gruppe var en del mere positive over for EF end andre arbejdere.
7. Se Jørgen Goul Andersen, Mellemlagene i Danmark, Aarhus 1979, pp. 235.
8. Hans Jørgen Nielsen, Politiske Holdninger og Fremskridtsstemme, Kbhvn. 1979, pag. 86.

J. ØRSTRØM MØLLER

EF's budget og den fælles landbrugspolitik

Indledning

I de sidste år har der i alle medlemsstater været en betydelig diskussion om EF's finansieringssystem, det vil i realiteten sige EF's budget og den fælles landbrugspolitik.

En af årsagerne hertil er, at budgettet indtager en central rolle ved en drøftelse af kompetencefordelingen mellem Råd og Parlament. Budgettet er det eneste område, hvor Europa-Parlamentet i henhold til traktaterne har fået tillagt konkrete beføjelser (bortset fra retten til at afsætte Kommissionen). Disse beføjelser har Europa-Parlamentet anvendt til iøjnefaldende skridt på budgetområdet, hvilket har ført til, at den legale status for EF's budget ved begyndelsen af hvert eneste af de seneste budgetår har været uklar.

Indflydelse på budgettet er ensbetydende med indflydelse på samarbejdets udvikling. De årlige uoverensstemmelser mellem Råd og Parlament om ikke alene budgettets indhold, men også dets legale status er således i realiteten en strid om de enkelte institutioners muligheder for at påvirke samarbejdets udvikling.

En anden årsag er, at flere medlemsstater har rettet opmærksomheden imod de finansielle strømme, der registreres på budgettet. Det vil sige, hvad der fra medlemsstaterne indbetales til budgettet, og hvad der fra dette udbetales til medlemsstaterne. Et nyt begreb, nemlig nettobidrag, er blevet introduceret på den kommunautære arena.

Drøftelsen mellem medlemsstaterne om de finansielle virkninger af budgettet er udtryk for, om medlemsstaterne er tilfredse med samarbejdets struktur, eller om de ønsker ændringer heri. Det er uundgåeligt, at budgettet i meget høj grad er præget af den fælles landbrugspolitik. Det er den eneste fælles politik med budgetmæssige konsekvenser.

Den fælles landbrugspolitik blev udarbejdet og gennemført i et fællesskab bestående af seks medlemsstater. Den anvendes nu i et fællesskab bestående af ti medlemsstater. Enkelte af disse ønsker mere eller mindre gennemgribende ændringer i landbrugspolitikken. De øvrige synes derimod at være ganske godt tilfredse med den måde, hvorpå den fungerer.

Det økonomiske tilbageslag har givet kritikken vind i sejlene. For alle medlemsstater gælder, at det er vanskeligt at deltage i en udbygning af samarbejdet, medmindre det klart kan påvises, at der er en økonomisk gevinst forbundet hermed. Desværre er det ofte tilfældet, at fordelene er vanskelige at beregne og tilfalder samfundet som helhed. Derimod er omkostningerne af konkret natur og berører ofte en velorganiseret samfundsgruppe.

Sammenfattende er diskussionen om nettobidrag udtryk for politiske spændinger om, hvem der skal bestemme samar-

Kontorchef, cand. polit., udenrigsministeriet

bejdets udvikling, og hvilket samarbejdsmønster der skal være tale om. Det kan også udtrykkes på den måde, at diskussionen drejer sig om, hvorvidt medlemsstaterne er tilfredse med den samarbejdsstruktur, som blev fastlagt med Romtraktaten, eller om de ønsker gennemgribende ændringer heri. Det er en misforståelse at betragte det britiske budgetproblem som i første række et finansproblem, uanset at de beløbsmæssige størrelser kan synes store. Problemet drejer sig nemlig om, hvilket europæisk fællesskab, der skal lægges til grund for samarbejdet i de næste 10-20 år på samme måde, som Rom-traktaten lå til grund for samarbejdet i 1960'erne og 1970'erne. Medlemsstaternes holdning til disse problemer vil derfor blive afgørende for den principielle indretning af det europæiske samarbejde i resten af dette århundrede.

Den britiske kritik

Det springende punkt i optagelsesforhandlingerne mellem det daværende EF og Storbritannien var det britiske bidrag til EF's budget. Da dette problem fandt sin løsning, var det klart, at Storbritanniens optagelse i EF ville blive en realitet. Den britiske kritik af EF's budget stoppede dog ikke, da Storbritannien blev medlem af EF. Den tog på ny fart under de såkaldte genforhandlinger i 1974-1975, som resulterede i en mekanisme af betydelig principiel, men begrænset beløbsmæssig rækkevidde, med henblik på at kunne begrænse stigningen i Storbritanniens indbetalinger til EF's budget.

Fra omkring 1977-1978 indtrådte en ændring i den britiske kritik af budgettet. Et helt nyt begreb - nettobidrag - blev opfundet. Storbritannien opstillede og offentliggjorde en række beregninger over indbetalinger fra denne stat til EF's budget, og hvad der fra dette udbetaltes til Storbritannien. Disse bogholderimæssige opstillinger blev brugt til at påvise, at Storbritannien var nettobidragyder. Som Storbritannien så det, var dette i modstrid med den i traktatens art. 2 fastlagte målsætning om »en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed«. Det kunne ikke være rigtigt, at en medlemsstat med det tredjelaveste bruttonationalprodukt pr. indbygger var nettobetaler til Fællesskabets budget, medens en række stater med et bruttonationalprodukt pr. indbygger over gennemsnittet modtog nettobetalinger fra budgettet. Den britiske regering henviste til, at Fællesskabet under optagelsesforhandlingerne havde erklæret, at forelå der en uacceptabel situation for en medlemsstat, krævede Fællesskabets eksistens, at der blev fundet en tilfredsstillende løsning.

Det er til en vis grad forståeligt, at nettobidraget fik en så fremtrædende plads. De finansielle strømme, som registreres på budgettet, er konkrete, håndgribelige størrelser, som er iøjnefaldende. De kan let opfattes - uanset at det er forkert - som udtryk for fordele og omkostninger ved deltagelse i samarbejdet. Kommissionen afviste i den indledende fase af drøftelserne at fremlægge statistisk materiale. Efterhånden blev presset så stort, at Kommissionen måtte give efter af hensyn til såvel sagens politiske betydning som ønsket om, at der forelå et korrekt talmæssigt grundlag.

Udviklingen har klart vist, at Kommissionens oprindelige standpunkt, som blev delt af de øvrige medlemsstater, var korrekt. Fokuseringen på nettobidrag gør det utvivlsomt vanskeligere at udbygge samarbejdet. Medlemsstaterne inddrager nu i langt højere grad end tidligere konsekvenserne for deres nettobidrag, når de tager

stilling til nye fælles aktiviteter. Eftersom ikke alle kan nyde godt af de samme fælles aktiviteter, bliver det i stigende grad vanskeligere at få stillet midler til rådighed for EF's budget til finansiering af fælles aktiviteter.

Også rent budgetteknisk har begrebet nettobidrag indeholdt store vanskeligheder. Den 30. maj 1980 blev der opnået enighed om at reducere det britiske nettobidrag for 1980 og 1981 med ca. to tredjedele. Forud for dette møde havde Kommissionen fremlagt skøn over det britiske nettobidrag i 1980 på 1.784 mio. ECU og i 1981 på 2.240 mio. ECU. Den faktiske udvikling viser helt andre tal, nemlig et britisk nettobidrag for 1980 på 1.507 mio. ECU og for 1981 på ca. 1.400 mio. ECU. Kommissionens skøn var således 38% højere end de faktiske tal. Ingen kan være i tvivl om, at den britiske særordning ville have fået et helt andet indhold, hvis de korrekte tal havde været kendt under forhandlingerne.

Over for offentligheden er skøn for det britiske nettobidrag blevet brugt til at skabe et helt urimeligt og meget dramatisk billede af Storbritannien som Fællesskabets »kassemester« eller »malkeko«. Det er navnlig den britiske presse med delvis støtte fra den britiske regering, der har ført an. The Economist offentliggjorde den 31. maj 1980, d.v.s. dagen efter, at der var opnået enighed om en særordning for 1980 og 1981, et skøn over det britiske nettobidrag for 1981 på 2.519 mio. ECU (279 mio. ECU - 12,5% - højere end Kommissionens skøn). Den 19. september 1981 offentliggjorde the Economist et skøn for det britiske nettobidrag for 1982 på 2.821 mio. ECU, svarende til en stigning på 26% i forhold til Kommissionens skøn for 1981-nettobidraget. De senest foreliggende skøn udarbejdet af Kommissionen tyder på et britisk nettobidrag for 1982 på 1.600-1.650 mio. ECU eller godt halvdelen af the Economist's skøn. Det er klart, at sådanne tal har bidraget til at vanskeliggøre forhandlingerne og nå frem til en fornuftig løsning.

Drøftelserne i slutningen af 1981 og begyndelsen af 1982 viste, at der ikke var baggrund for at udarbejde en længerevarende ordning. Afstanden mellem Storbritannien og de øvrige medlemsstater var for stor. På denne baggrund var der enighed om at benytte den formulering i rådskonklusionerne fra 30. maj 1980, som giver mulighed for en ordning for 1982 ad modum ordningen for 1980-1981. På mødet mellem udenrigsministrene den 24.-25. maj 1982 blev der opnået enighed om en ordning alene for 1982 gående ud på en tilbagebetaling til Storbritannien af 56% af det forventede britiske nettobidrag for dette år. (Det konkrete tilbagebetalingsbeløb er sat til 850 mio. ECU).

Samtidig fastsatte udenrigsministrene november 1982 som tidsfrist for udarbejdelse af en længerevarende løsning. Under drøftelserne herom er der næppe tvivl om, at Storbritannien vil stå fast på sine grundlæggende principielle standpunkter, nemlig primært en omkalfatring af budgetsystemet gående ud på en generel og tidsubegrænset ordning tilsigtende overførsler af finansielle midler fra de rige til de fattige medlemsstater, og såfremt dette ikke kan opnås, subsidiært en ordning alene gældende for Storbritannien med begrebet nettobidrag i centrum og med en tidsbestemmelse gående ud på, at ordningen er i kraft, så længe det grundlæggende problem består.

Der er næppe heller tvivl om, at de øvrige medlemsstater vil stille sig afvisende over for at imødekomme britiske krav af denne karakter. Indførelse af begrebet nettobidag vil føre til, hvad der betegnes »juste retour«, d.v.s. stort set balance

mellem, hvad der indbetales til Fællesskabets budget, og hvad der fra dette udbetales til hver enkelt medlemsstat.

Sættes et sådant begreb i højsædet, er det klart, at Fællesskabets videre udbygning bremses. Medlemsstaterne vil ikke have noget incitament til at gennemføre aktiviteter gennem et internationalt samarbejde, hvis de får udbetalt, hvad de har indbetalt.

De allerede opnåede resultater bringes ligeledes i fare. Det gælder i særlig grad den fælles landbrugspolitik. Den er baseret på tre grundpiller: fælles finansiering, fælles marked med fælles priser, fællesskabspræference. Den kan kun fungere, hvis det ikke tillægges betydning, hvor i Fællesskabet udbetalinger finder sted. Udbetaling til interventionsopkøb eller eksportrestitutioner i én medlemsstat gør det muligt for landmænd i andre medlemsstater at sælge på EF-markedet til den fælles pris. Der skabes plads til deres produkter ved, at andre produkter oplagres eller eksporteres til tredjelande. Konsekvensen heraf er, at alle landmænd, nogle direkte, andre indirekte, får samme fordel af udbetalingerne fra landbrugsfondens garantisektion, uanset hvor disse fysisk gennemføres.

Baseres en budgetreform på nettobidrag, bliver det fordelagtigt for medlemsstaterne at påvirke det geografiske sted for udbetalingerne fra FEOGA. Derigennem påvirkes nemlig deres nettobidrag og dermed i hvilket omfang, de vil få fordele eller blive påført omkostninger af en budgetreform. Midlet til at påvirke nettobidraget er at afsætte en stor del af deres landbrugsproduktion på det interne EF-marked og at undgå udbetalinger til eksportrestitutioner eller interventionsopkøb. Medlemsstaterne vil blive fristet til at gribe ind i produktions- og handelsmønstret. Konsekvensen heraf vil være, at enhedsmarkedet kommer i fare, hvilket vil være ensbetydende med, at den fælles landbrugspolitik bryder sammen.

Til supplering af disse principielle indvendinger mod begrebet nettobidrag kommer, at en beregning heraf i høj grad er præget af tilfældigheder. Omlægning af den danske landbrugseksport fra højt forarbejdede fødevarer, f.eks. ost, der sælges på tredjelandes eksportmarkeder med restitution, til lavt forarbejdede fødevarer, f.eks. smør, der sælges på EF-markedet, vil føre til et fald i den danske nettooverførsel. Virkningen heraf bliver imidlertid, at andre medlemsstaters smørproduktion skubbes ud af EF-markedet. Derved bliver det nødvendigt for landbrugsfondens garantisektion at opkøbe denne til intervention. Resultatet heraf bliver ikke alene en overflytning af landbrugsfondens udbetalinger fra Danmark til en anden medlemsstat, men at det samlede udgiftsniveau stiger, fordi det er billigere at afsætte produktionen med eksportrestitution end at opkøbe til lagring.

De andre medlemsstater har understreget over for Storbritannien, at både den fælles landbrugspolitik og finansieringssystemet virker som forudsat. Det britiske budgetproblem er ikke opstået, fordi landbrugspolitikken og finansieringssystemet indeholder utilsigtede virkninger, men er netop en konsekvens af, at disse to grundpiller virker som ønsket. Nøgleordet er fællesskabspræference. Toldunionen og landbrugspolitikken gør det muligt for en medlemsstat at importere fra tredjelande i stedet for fra medlemsstater, men i så fald betales en pris herfor i form af told henholdsvis importafgift. Det er det, der sker for Storbritannien. Den andel af Storbritanniens samlede eksport af fødevarer og industrivarer, som hidrører fra tredjelande, ligger over

EF's gennemsnit. Storbritannien kan ikke på samme tid insistere på at importere udefra i større omfang end de øvrige medlemsstater og nægte at betale den pris, som i henhold til Fællesskabets regler er forbundet hermed. Dette problem synes dog år for år at blive af mindre omfang, idet en omlægning af den britiske import er i gang.

Den fælles landbrugspolitik er den eneste fælles politik med budgetmæssige konsekvenser. Det er derfor klart, at medlemsstater med en betydningsfuld landbrugssektor opnår fordele, som viser sig på EF's budget. På samme måde opnår andre medlemsstater fordele af det fælles marked inden for andre erhvervssektorer, f.eks. industri eller service, hvor deres økonomiske tyngde er stærkere end de øvrige medlemsstaters. Disse fordele giver sig blot ikke udslag i overførsler på EF's budget. Det hævdes fra britisk side, at fordele gennem det fælles marked for Storbritannien inden for andre erhvervssektorer er begrænsede og muligvis negative. Hertil er blot at sige, at det i givet fald er Storbritanniens og ikke de andre medlemsstaters problem, hvis det britiske erhvervsliv ikke formår at udnytte det fælles marked, og den britiske regering ikke er i stand til at udforme en økonomisk og erhvervsmæssig politik, der sætter det i stand hertil.

Den fælles landbrugspolitik

Den dybereliggende britiske kritik af Fællesskabet, som til dels deles af Forbundsrepublikken Tyskland, er, at samarbejdet er skævt i den forstand, at der kun er én fælles politik, nemlig den fælles landbrugspolitik, og at den i kraft af den førte prispolitik er for dyr. Det fører til en inoptimal allokering af produktionsfaktorerne. Resultatet heraf er et velfærdstab. På EF-budgettet bliver udgifterne for store. Der opsamles store lagre af overskudsprodukter, som enten destrueres eller afsættes til urentable priser.

Denne kritik af den fælles landbrugspolitik er ikke holdbar. Udgifterne til landbrugsfonden andrager ca. 0.5% af EF's samlede nationalprodukt. De på nationalt plan gennemførte og finansierede støtteordninger er højere, hvilket fører til, at landbrugssektoren i EF i alt modtager mellem 1% og 1,5% af EF's nationalprodukt som støtte. Det er på linie med eller mindre end, hvad de øvrige industrilande yder til landbrugssektoren.

Stigningstakten for udgifterne har været stærkt aftagende de senere år. I slutningen af 1970'erne lå den gennemsnitlige årlige stigning på 22%. For 1980 var stigningen 8,8%. For 1981 2,6%. For 1982 ca. 13% (der forudses en betydelig besparelse for 1982 i forhold til de foreliggende skøn). For 1983 regner Kommissionen med en stigning på 2,8%. Også en betragtning af landbrugsudgifternes andel af det samlede budget viser, at kritikken skyder over målet. Siden 1979 er garantisektionens andel af det samlede budget faldet fra 72,6% til 59,9% i 1982.

Kritikerne hævder heroverfor, at denne gunstige udvikling er opnået som følge af en stigning i verdensmarkedspriserne og dollarkursen. Dette er til dels korrekt. Det må dog ikke overses, at der er opnået en opbremsning i produktionsstigningen især inden for mejeriområdet de senere år. Kommissionen har endvidere anlagt en restriktiv forvaltning. Der er således gjort en væsentlig indsats fra EF's side for at holde igen på udgiftsstigningen.

Ved en diskussion af omkostningerne ved landbrugspolitikken må det tages med i betragtningerne, hvilke fordele EF opnår. Disse består først og fremmest af en selvforsyningsgrad på lidt over 100. I en

verden præget af stor usikkerhed er dette en væsentlig fordel.

Samtidig er der blevet opretholdt et indkomstniveau, der i betragtning af den internationale økonomiske krise må siges at være rimeligt. Uden den fælles landbrugspolitik ville indkomstniveauet i landbrugssektoren være faldet drastisk. Produktionen ville være faldet, hvilket også ville have givet sig udslag for afledte erhvervssektorer, herunder sådanne, som forarbejder landbrugsprodukter. En betydelig arbejdsstyrke i alle medlemsstaterne er enten direkte tilknyttet landbrugssektoren eller er beskæftiget med at forarbejde eller transportere produkter, der hidrører fra denne sektor. Landbrugspolitikken medvirker således til at bibeholde beskæftigelsen. I tilfælde af et produktionsfald ville det ikke have været muligt, som det var tilfældet i 1960'erne, at opsuge de ledige produktionsfaktorer i industrien. Mere generelt er det et åbent spørgsmål, om kritikken mod landbrugssektoren for at føre til en inoptimal faktorallokering giver mening på et tidspunkt, hvor der er 10 millioner arbejdsløse i Fællesskabet.

Det er korrekt, at EF for nogle år siden havde store overskudslagre. Det er imidlertid ikke længere tilfældet. Smørlagrene er således faldet fra 418.000 tons i 1979 til 30.000 tons i foråret 1982.

Endelig er der grund til at pege på, at de fleste analyser er baseret på en sammenligning mellem EF-priser og verdensmarkedspriser. En sådan sammenligning lider af den meget store svaghed, at verdensmarkedsprisen ikke er noget entydigt begreb. I realiteten findes et verdensmarked ikke. De mængder, der handles, er små og ofte udtryk for enkelte staters tilfældige overskud eller underskud. I slutningen af 1970'erne udgjorde verdenshandelen i procent af produktionen 12,4% for korn, 23,5% for sukker, 7,7% for smør, 5,5% for ost, 4,2% for oksekød og 1% for svinekød.

Hvis store nettoimportørlande som Storbritannien, Italien og måske Forbundsrepublikken Tyskland meldte sig på verdensmarkedet, ville denne merefterspørgsel uundgåeligt påvirke priserne i opadgående retning. Verdensmarkedspriserne påvirkes således af Fællesskabets importmønster og kan ikke betragtes som en udefra given størrelse.

En række prognoser tyder på, at det kommende tiår vil blive præget af en gradvis tiltagende knaphed på fødevarer. Denne vil ikke få karakter af hungersnød eller lignende i større skala, men efterspørgsel og udbud vil bevæge sig i retning af tiltagende knaphed med stigende priser til følge. Sådanne prognoser er naturligvis altid behæftet med stor usikkerhed. Det må dog tages i betragtning, at en række udviklingslande efterhånden har bevæget sig ind i et velstandsniveau, hvor efterspørgslen efter forarbejdede fødevarer må antages at stige stærkt. Der er tillige tale om en langsigtet bevægelse, således at der i enkelte år kan forekomme betydelige udsving i forhold til tendensen.

Den britiske og tyske modvilje mod de store nettobidrag til EF's budget skyldes til dels konsekvenserne for statsbudgettet. Det er derfor interessant, at en række beregninger tyder på, at en national landbrugspolitik baseret på statsstøtte ville føre til en større statsfinansiel belastning for begge lande, end det er tilfældet på indeværende tidspunkt i medfør af den fælles landbrugspolitik.(1)

Storbritanniens og Forbundsrepublikken Tysklands fordele

Storbritannien og Forbundsrepublikken Tyskland kritiserer begge samarbejdets struktur, herunder den fælles

landbrugspolitik, men er alligevel blandt de stater, som opnår betydelige fordele af EF-samarbejdet.

Begge stater har haft en kraftig produktionsstigning på landbrugsområdet gennem 1970'erne. Deres selvforsyningsgrad er steget. Importudgiften til landbrugsvarer er som følge heraf blevet reduceret.

Den britiske selvforsyningsgrad er fra 1970 til 1980 steget fra ca. 60% til 75% (for smør er selvforsyningsgraden mere end tredoblet). Valutabesparelsen, som er opnået i kraft af denne stigning, kan beregnes til mellem 800 mio. ECU og 1.800 mio. ECU afhængig af de valgte forudsætninger.(1)

For de traditionelle landbrugseksporterende stater indebærer kravene om en ændring i landbrugspolitikken, at de i realiteten kommer til at betale to gange. Første gang ved en stigende produktion i de traditionelle nettoimportørlande, hvilket skubber dem ud af disse markeder. Anden gang ved, at indgreb i den fælles landbrugspolitik fører til en reduktion af eksportrestitutionerne til tredjelandes markeder og dermed gør det vanskeligt at opnå resultater af den indsats vedrørende produktion og salg, som er indført for at opdyrke disse markeder til erstatning for de traditionelle EF-markeder.

I hele perioden har Forbundsrepublikken Tyskland - og i de sidste tre år Storbritannien - haft monetære udligningsbeløb. Disse består i at opretholde en anden valutakurs for handel med landbrugsvarer end den, der gælder for andre økonomiske transaktioner. Resultatet har været en fordrejning af konkurrencevilkårene til fordel for de to stater. Størrelsesordenen heraf er vanskelig at beregne. Der er dog ingen tvivl om, at landbrugserhvervets profit er blevet forøget, hvilket har stimuleret den nationale landbrugsproduktion. Det er i og for sig barokt, at de to stater, som stærkest har kritiseret udgiftsstigningen til landbrugsfonden, har fået lov til at opretholde en konkurrencefordrejning, der har stimuleret landbrugsproduktionen og dermed bidraget væsentligt til overskudsproduktion og udgiftsbelastning af Fællesskabets budget. Man må nok spørge sig selv, hvorledes de øvrige medlemsstater har kunnet affinde sig med, at Forbundsrepublikken Tyskland som den rigeste medlemsstat har kunnet gennemføre det kunststykke på én gang at stå for en markedsbestemt erhvervsøkonomi, kritisere udgiftsstigningen til den fælles landbrugspolitik og opretholde kunstige valutakurser i landbrugssektoren til gavn for den tyske landbrugsproduktion. Det er lige så bemærkelsesværdigt, at Storbritannien uden problemer har fastholdt monetære udligningsbeløb til egen fordel og samtidig kommet afsted med at kræve en afgørende ændring af såvel landbrugspolitikken som budgetsystemet.

Udgiftsbelastningen af det fælles budget som følge af produktionsstigningen i de to stater kan opgøres til mellem 1.200 mio. ECU og 1.700 mio. ECU alt efter de nærmere forudsætninger vedrørende produktion og pris.(1)

For Forbundsrepublikken Tysklands vedkommende er der ikke tvivl om, at den fælles landbrugspolitik har været garant for, at en række mindre effektive brug er blevet opretholdt gennem en længere årrække. Forbundsrepublikken er under forhandlinger i Ministerrådet gået ind for højere prisforøgelser netop som følge af den ringere effektivitet i det tyske landbrug. Det er således interessant at notere sig, at når vigtige tyske interesser står på spil, viger Forbundsrepublikken tilbage fra sin generelle erhvervspolitik gående ud på, at de effektive producenter skal producere, og at markedet skal afgøre, hvem

der er effektive, og hvem der ikke er effektive.

Landbrugssektoren er en af de få dynamiske erhvervssektorer i Storbritannien. Fra 1976 til 1980 steg den britiske landbrugsproduktion med 17,7%. Produktiviteten er en af de højeste i EF.

En række britiske økonomer har i de senere år forsøgt en analyse af landbrugspolitikkens konsekvenser for medlemsstaterne, når såvel de budgetmæssige som handelsmæssige virkninger inkluderes. Modellen går ud på, at de budgetmæssige virkninger kun afspejler fordele og omkostninger ved den interne EF-samhandel, medens den endnu større virkning i form af import til højere priser end verdensmarkedspriserne ikke fremgår af budgettet. Disse beregninger viser alle skyhøje omkostninger for Storbritannien ved deltagelse i den fælles landbrugspolitik. Selv om modellen formelt set er korrekt, er de svage punkter iøjnefaldende. For det første indgår i forudsætningerne en meget stor forskel mellem verdensmarkedspriser og EF-priser. Med en sådan forudsætning er det indlysende, at et nettoimportørland får påført en omkostning. Modellerne diskuterer ikke, om forudsætningerne er realistiske, og ej heller i hvilket omfang verdensmarkedsprisen er udefra givet. For det andet er modellerne statiske i den forstand, at virkningerne på såvel landbrugssektoren som de øvrige sektorer af en anden landbrugspolitik end den fælles landbrugspolitik ikke medregnes. Det er derfor ikke på forhånd givet, at det samlede velfærdstab bliver negativt og slet ikke af den størrelsesorden, som modellerne påviser.

Det er endvidere et svagt punkt i alle disse argumenter, at de foretagne analyser er partielle, d.v.s. kun en del af samarbejdet inddrages. Det kan ikke være rigtigt, at medlemsstaterne præsenterer en á la carte-model, hvor de medtager de dele af samarbejdet, som indebærer en omkostning, og på dette grundlag kræver fundamentale ændringer i samarbejdets struktur, subsidiært vidtrækkende særordninger.

Et kort blik på industrivaresektoren understreger disse betragtninger. I 1972 var overskuddet på den tyske handelsbalance for industrivarer 1,4% af det tyske bruttonationalprodukt. For 1981 er det tilsvarende tal 2,7%. En videre granskning af handelsbalancen viser, at der også er en positiv underliggende tendens for handelen med fødevarer. Der var ganske vist underskud både i 1972 og i 1981, men i procent af bruttonationalproduktet er underskuddet faldet fra 1,02% til 0,64%. For Storbritanniens vedkommende kan der også peges på positive faktorer. Et underskud på den samlede handelsbalance over for de øvrige medlemsstater på 1,6 mia. ECU i 1972 blev vendt til et overskud på 1,6 mia. ECU i 1981. Dette skyldes ifølge briterne nordsø-olien. Det er sikkert korrekt, men hvis der i de britiske tal skal ses bort fra bestemte erhvervssektorer, må de andre medlemsstater også have denne mulighed ved en drøftelse af fordele og omkostninger ved deltagelse i EF-samarbejdet. De kunne så vælge at se bort fra landbrugssektoren.

Konklusion

Begrebet nettobidrag kan ikke stå for en kritisk analyse og er i forhandlingerne i EF blevet afvist af størsteparten af medlemsstaterne. En fokusering på indbetalingerne fra medlemsstaterne og udbetalingerne til disse fra budgettet i et enkelt år eller en afgrænset periode ser bort fra, at Fællesskabet er dynamisk. Der er tale om en partiel og statisk analyse. Den udbygning af samarbejdet, som pågår f.eks.

vedrørende industripolitik, avanceret teknologi, regionalpolitik og socialfond, indgår ikke i beregningerne. Herved understreges også risikoen for Fællesskabets fortsatte udbygning. En medlemsstat, som ønsker at reducere sit nettobidrag, mister interesse i at støtte en udbygning af samarbejdet. Det er i den forbindelse ikke uden interesse, at drøftelserne om opfølgning af mandatet af 30. maj 1980 fremviste en vis terminologisk forskel mellem medlemsstaterne. Nogle medlemsstater fandt, at den strukturændring, som dette mandat krævede, måtte ske via de fælles politikker. De talte om en restrukturering af samarbejdet. Andre medlemsstater talte derimod om en restrukturering af budgettet. For EF's fremtid er det af afgørende betydning, om det er de fælles politikker eller budgettet, som står i centrum. Nogle medlemsstater har i de sidste år fremsat ideer og krav, som går langt i retning af at ændre samarbejdet fundamentalt. Det gælder især ønsket om at ændre budgettet, således at dette i stedet for at afspejle samarbejdets indhold selvstændigt bliver en overførselsmekanisme for finansielle ressourcer fra de rige til de fattige medlemsstater.

En sådan omkalfatring af budgettet og tilsvarende dramatiske indgreb over for den fælles landbrugspolitik ville føre til, at det nuværende EF kan gå i opløsning. Det er ikke sikkert, at det i en sådan situation ville blive erstattet af en anden form for samarbejde. Det er måske mere realistisk at forestille sig, at selve det europæiske samarbejde kommer i farezonen.(1)

Denne risiko er der næppe nogen medlemsstat, der i sidste instans er rede til at løbe. Og dermed i givet fald påtage sig ansvaret for, at tredive års bestræbelser på europæisk samarbejde bliver fejet af bordet. Derfor står i dag som den eneste realistiske vej konkrete forhandlinger om tilpasning og ajourføring af de eksisterende politikker, samtidig med at der gennemføres en udbygning af samarbejdet med andre fælles politikker. Grundlaget for denne gradvise udvikling vil være fastholden af de tre grundpiller for samarbejdet, nemlig den fælles landbrugspolitik, den frie samhandel med industrivarer og finansieringssystemet.

Note:

1. En mere udførlig beregning findes i J. Ørstrøm Møller: Member States and the Community Budget, Samfundsvidenskabeligt Forlag, København, 1982.

TOVE LISE SCHOU

Danmark mellem Norden og EF

Danmark i det internationale system

Danmarks stilling som det af de nordiske lande, der er medlem af alle tre regionale internationale systemer, NATO, EF og det nordiske system, er ofte blevet vurderet og kommenteret i den politiske debat. Allerede under debatten før folkeafstemningen i 1972 blev denne særlige »overlapping membership« situation for Danmark fremhævet som et aktiv af EF-tilhængerne herhjemme. Danmark skulle bygge bro mellem Norden og EF. Det ville være en fordel for de øvrige nordiske lande at have en fortaler for »nordiske interesser og værdier«, hævdedes det, og samtidig syntes det at være underforstået, at det for Danmark selv ville være en yderst tilfredsstillende placering i det internationale system at kunne sidde med ved forhandlingsbordet som fuldt medlem af EF med de øvrige nordiske lande som stærkt interesserede i en lang række af punkterne på dagsordenen, men uden mulighed for selv at deltage direkte i forhandlingerne. EF-modstanderne derimod fandt det lidet sandsynligt, at Danmark ville komme til at spille rollen som »brobyggeren«, og forestillede sig, at EF-medlemskab for Danmark kunne komme til at betyde, at de allerede eksisterende broer mellem Danmark og det øvrige Norden ville blive brudt ned. Hensynet til »det nordiske« havde således en fremtrædende plads i argumentationen både på ja-siden og nej-siden under debatten inden folkeafstemningen i Danmark. Traditionelt har intet dansk parti villet eller turdet se bort fra »det nordiske« i formuleringen af danske interesser i international politik. Sammenligner man den danske EF-debat med den norske i perioden, før EF-afgørelserne blev truffet i de to lande, er der en slående forskel her. En undersøgelse af EF-debatterne på parlamentsplan i de to lande viser, at de danske EF-tilhængerpartier generelt lagde større vægt på at blive opfattet som »nordiske« end de norske EF-tilhængerpartier.(1)

Lektor ved
Københavns Universitet

Nordisk samarbejde

Danske politikere har tidligere givet udtryk for den opfattelse, at Danmark er det land, der oftest har taget initiativ til nordisk samarbejde. Etableringen af et samarbejde mellem de nordiske småstater er blevet tolket som et forsøg på at skabe så stor bevægelsesfrihed som muligt i forholdet til de større magter.(2)

I forbindelse med forhandlingerne om et nærmere økonomisk samarbejde i Norden, NORDEK, kunne det se ud som om Danmark var det oftest initiativtagende land i henseende til at få etableret dette samarbejde, og Danmark gik også i modsætning til Norge ind for oprettelsen af stærke institutioner til at føre NORDEK-planerne ud i livet.

Dette, at Danmark, som valgte fuldt medlemskab af EF, gik så aktivt ind for oprettelsen af et nordisk økonomisk samarbejde med egentlige nordiske institutioner, som et ønske om gennem et »overlapping membership« med stærke formelle forpligtelser til et nordisk småstatssamarbejde at kunne styrke sin stilling som småstat overfor de større magter i De europæiske Fællesskaber.(2)

Sverige har ligeledes ofte været initiativtagende i det nordiske samarbejde i perioden, der gik forud for beslutningerne om formen for tilknytning til EF for de enkelte nordiske lande. Det var Sverige, der tog initiativ til forhandlingerne om et skandinavisk forsvarsforbund i 1948. Sverige har haft ressourcer til en lederrolle i det nordiske system, som der ikke har været behov for eller ønsker om, og som derfor ikke er blevet spillet.

De nordiske lande har i deres samarbejdsbestræbelser lagt stor vægt på ligestillingen mellem landene.

Debatindlæg fra svenske politiske eliter under forhandlingerne om NORDEK viser en meget positiv holdning til disse planer,(3) men selvom Sverige således både med hensyn til holdninger og ressourcer havde forudsætningerne for at blive et igangsættende kærneområde for samarbejdsprocessen i Norden, slog disse muligheder ikke igennem som praktisk politik i NORDEK-spørgsmålet. Den svenske holdning syntes at give udtryk for, at målsætningen med NORDEK i EF-sammenhæng skulle danne udgangspunkt for den videre udvikling af relationerne med EF, men påvirkningerne fra de øvrige overlappende systemer, NATO og EF, viste sig at være for stærke til at tillade en tættere tilknytning mellem de nordiske lande som en vej de kunne gå for at sikre deres interesser i den igangværende integrationsproces i Vesteuropa.

I starten af forhandlingerne om NORDEK-planerne om et tættere økonomisk samarbejde i det nordiske system syntes udviklingen i de to andre systemer at forløbe i retninger, der skulle gøre det lettere at realisere de nordiske landes planer.

I Det atlantiske system syntes USA's allierede at have opnået større bevægelsesfrihed, og også fra amerikansk side havde man set sin interesse i at være mindre omfattende forpligtet i Europa og derved øge sine handlemuligheder i forholdet til Sovjetunionen. Forholdet mellem den vestlige og den østlige blok blev i denne periode i stigende grad præget af, at der syntes at være en opfattelse hos de to parter af et vist sammenfald af interesser. Kontakterne mellem Vest og Øst udbyggedes mere og mere, hovedsagelig ved tosidede aftaler.

EF-systemet var kommet igennem en række kriser, og syntes med Luxembourg-forliget at have stabiliseret sig på et niveau, der tillod en tolkning af karakteren af EF-samarbejdet som rent økonomisk og med bevarelse af den fuldstændige handlefrihed i udenrigspolitikken for de deltagende regeringer, en tolkning, der åbnede mulighed for svenske overvejelser om medlemskab af EF inden for rammerne af neutralitetspolitikken.

EF-debat før folkeafstemningerne

I den danske EF-debat før tilslutningen var det især Frankrigs selvstændige udenrigspolitik, der syntes at gøre indtryk på EF-skeptikerne og kunne overbevise dem om, at et EF-medlemskab for Danmark ikke ville komme til at betyde en fastlåsning til de store EF-landes udenrigspolitiske orienteringer, men at Danmark i et mere komplext EF fortsat ville have selvstændige handlemuligheder og bevæ-

gelighed i udenrigspolitikken. I perioden før Danmarks tilslutning til EF var Venstre det eneste danske parti, der så det som en gunstig udvikling, hvis EF skulle komme til »at tale med een stemme«, men at dette skulle komme til at ske inden for en overskuelig fremtid, anså partiet ikke for sandsynligt. Det nordiske samarbejde ville Danmark således efter et stort flertals mening uhindret kunne bidrage til at udvikle som EF-medlem. Det blev ligeledes fremhævet, at Danmark i EF ville kunne videreføre sin politik over for udviklingslandene, der var præget af selvstændige initiativer og med en markering af en profil, der placerede Danmark som vidtgående i retning af en imødekommende holdning over for udviklingslandenes krav og ønsker.

I den norske EF-debat før folkeafstemningen var spørgsmålet om, hvorvidt EF skulle opfattes som »blokpolitik«, af afgørende betydning for partifraktionernes stillingtagen til spørgsmålet om norsk medlemskab af EF. Luxembourg-forliget og Frankrigs selvstændige udenrigspolitik spillede her ligesom i Danmark og Sverige en afgørende rolle. Der var blandt EF-tilhængerne enighed om, at det nordiske samarbejde kunne udvikles samtidig med, at Norge og Danmark evt. blev medlemmer af EF, medens der blandt EF-modstanderne var uenighed. Arbeiderpartiets EF-modstandere i denne lejr hævdede, at nordisk samarbejde og EF-samarbejde var foreneligt, men ville blot prioritere det nordiske samarbejde højest og advare mod konsekvenserne af EF-medlemskab for Norges indre politiske og økonomiske udvikling. Senterpartiets EF-modstandere ville derimod fremhæve hensynet til samarbejdet i Norden som en (af flere) tungtvejende grunde til at sige nej til norsk EF-medlemskab. Som nævnt ovenfor var det imidlertid ikke megen taletid i Stortinget de norske partier brugte på det nordiske under EF-debatterne. Der tegnede sig således under NORDEK-forhandlingerne fra starten en politisk situation, der skulle give grundlag for forhåbninger om en gennemførelse af planerne. Omslaget kom, da seks EF-lande på topmødet i Haag i december 1969 nåede til enighed om udvidelse af EF. Da blev de EF-prioriterende holdninger i NATO-landene Danmark og Norge en for stærk modsætning til Finlands politik i NORDEK-spørgsmålet, der havde en uomgængelig betingelse, at NORDEK ikke måtte bruges som en fælles vej til EF. Finland sprang fra i januar 1970. Uanset alle erklæringer om, at NORDEK-samarbejdet ikke skulle omfatte udenrigspolitik, og om, at EF var en rent økonomisk sammenslutning, blev det i et samspil af mange faktorer tilsyneladende de sikkerhedspolitiske perspektiver, der satte grænser for en videre økonomisk integration mellem de nordiske lande.

Den finske regerings standpunkt havde under forhandlingerne været, at de nordeuropæiske integrationsbestræbelser ikke på nogen måde måtte påvirke grundlinjerne for Finlands udenrigspolitik, som i de sidste to årtier havde vist sig så gunstige for Finland. Da det nu på EF-mødet i Haag var blevet besluttet at optage forhandlinger med ansøgerlandene om medlemskab bl.a. med Danmark og Norge var der opstået en ny situation. Præsident Kekkonen motiverede regeringens beslutning med, at udenrigspolitiske afgørelser ikke udelukkende burde baseres på de omstændigheder, hvis eksistens, konkret kan bevises. Opmærksomheden bør også rettes mod spørgsmålet, hvorledes en sag tager sig ud. Neutralitet forudsætter troværdighed, og troværdighed er ikke noget ensidigt, fremhævede præsidenten. Antagelsen om, at udenrigspolitiske hensyn

var de mest tungtvejende bestyrkes yderligere af den omstændighed, at en opinionsundersøgelse i denne periode viste, at kun 4% af befolkningen var klart negativ til NORDEK-planen.

Usikkerhedsmomenter

Der var en række usikkerhedsmomenter i den europæiske situation på dette tidspunkt, der var usikkerhed med hensyn til planer om en europæisk kærne inden for NATO og usikkerhed med hensyn til hvorledes et evt. samarbejde mellem de europæiske allierede ville påvirke »ligevægtspunktet« for balancen mellem USA og Vesteuropa. Planerne om en amerikansk tilbagetrækning af troppestyrker fra Europa blev udskudt. USA fandt det ikke hensigtsmæssigt at indskrænke midlerne i Europapolitikken. Den sovjetisk-finske samarbejdsaftale blev i 1970 forlænget uændret for 20 år 5 år før, den skulle udløbe.

Hertil kom, at udviklingen i EF på dette tidspunkt også var præget af tendenser, der pegede i retning af politiske konsekvenser af det erklærede rent økonomiske samarbejde. Davignon-rapportens fremkomst skabte en debat i Danmark og Norge om, hvorvidt den principielle enighed, som de seks EF-lande var nået frem til, med hensyn til procedurer for rådslagning med hinanden om udenrigspolitiske spørgsmål, betød en overgang fra »low-politics«, fælles velfærdspolitik, til »high politics«, fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, således at når man havde sagt A, så måtte man også sige B. Wernerrapporten vakte i mange kredse i Danmark og Norge bekymring for, at fællesskab på det udenrigsøkonomiske område skulle føre til pres for fælles løsninger med hensyn til den indre økonomiske politik, således som denne plan forudsagde, og at et sådant pres ikke ville kunne modstås.

To udviklingstendenser

Således tegnede der sig nu et billede af situationen i Europa, præget af udviklingstendenser ad to linjer: udvidelse af Fællesskabet ved optagelse af nye medlemmer og udvikling ad den funktionelle linje ved forøgelse af antallet af politikområder, som medlemmerne i princippet havde givet tilslutning til behandling af på Fællesskabsplan. Langs en tredie linje, den føderalistiske, var der derimod ikke en udvikling igang. Nogle af de oprindelige seks medlemmer af Fællesskabet forestillede sig nok, at Fællesskabsinstitutionerne skulle styrkes i beslutningsprocesserne i forhold til de nationale beslutningssystemer, men i alle tilfælde Frankrig og formodentlig også Storbritannien ville modsætte sig en udvikling langs denne linje.

Resultatet af de nordiske landes overvejelser af deres forhold til EF blev vidt forskellige former for tilknytning til EF. Danmark blev det eneste nordiske medlem, og Finland, Island, Norge og Sverige fik handelsaftaler. Handelsaftalerne er imidlertid også forskellige. I de aftaler, der er indgået med Norge, Sverige og Island er der en såkaldt udviklingsklausul, der fastslår, at samarbejdet kan uddybes eller udstrækkes til andre områder af fælles interesse. I handelsaftalen mellem Finland og EF indgår ikke en udviklingsklausul. Hermed havde Danmark, Finland og Island opnået de mål, disse lande havde sat for markedspolitikken, medens Sverige og Norge nåede til andre løsninger, end man oprindeligt stilede imod.(4)

Danmark, Norge og EF

Vil man forsøge at forklare, hvorfor ud-

faldet blev forskelligt for de to ansøgere om medlemskab, Danmark og Norge, når man frem til, at disse to ansøgere stod meget lige i forhandlingssituationen med hensyn til ydre strukturelle betingelser for medlemskab. Begge lande er medlemmer af NATO, og den største bevægelsesfrihed for USA's allierede gav sig for Danmarks og Norges vedkommende bl.a. udslag i, at de to lande brugte NATO ministerrådsmøder som forum for en demonstrationspolitik, en selvstændig markering af standpunkter i den internationale politik. Eksempler er Danmarks kritik af styret i Grækenland i 1970 og Norges kritik af Portugals kolonistyre i 1971. Det er også blevet hævdet, at både Danmark og Norges politik i NATO undertiden har haft et næsten »neutralistisk« præg. Afvisningen af stationering af fremmede tropper og af atombevæbning er blevet set som eksempler på en næsten »neutralistisk« politik. Man kan for begge landes vedkommende sige, at en NATO-politik, der skal stå en bred enighed bag, må indeholde disse træk. Man kan også om begge sige, at de hører til i »den atlantiske lejr« inden for alliancen.

Der er også mange lighedspunkter i Danmarks og Norges stilling i det nordiske system med dets begrænsede politiske målsætninger og svage institutionelle opbygning og med udvikling af en stigende gensidig afhængighed, der er blevet betegnet spindelvævsintegration.(5)

Der er dog den forskel, at Danmark, som tidligere nævnt, har ført an i bestræbelserne på at styrke de små nordiske landes fællesskab som en modvægt mod stormagtsindflydelsen, og at Danmark ved NORDEK-forhandlingerne gik ind for stærke nordiske institutioner, hvilket Norge var meget betænkelig ved. For ingen af de to lande var et udvidet nordisk økonomisk samarbejde et realistisk alternativ til en bredere markedsløsning.

Som ansøgere til EF stod Danmark og Norge også i flere henseender lige. Begge landes medlemskab bedømtes positivt af EF-landene på udenrigspolitiske præmisser, og begge stod i et klart afhængighedsforhold til EF, idet det er EF, der har meget stor betydning som marked for Danmark og Norge og ikke omvendt. Der er ikke tegn på, at den norske olie spillede nogen afgørende rolle i forhandlingerne.

Selvom man kan sige, at Danmark og Norge begge var afhængige af EF som afsætningsmarked, og i den henseende stod lige over for EF, var der alligevel tale om forskellige former for afhængighed. Danmarks landbrugseksport udgjorde i 1968 30% af den samlede eksport, og Danmark havde haft en nedgang i landbrugseksport til EF i perioden 1960-68 på 25%, medens Holland havde fordoblet sin landbrugseksport og Frankrig havde mere end firedoblet sin landbrugseksport til EF i samme periode.

I Danmark kunne man forvente, at det at stå uden for EF kunne komme til at betyde en forskydning af balancen mellem de forskellige sektorer i økonomien.

I Norge kunne man antage, at det var muligt at vælge sammensætningen af eksporten, som bestod af fisk, træforædling, råvarer og industrivarer, under hensyntagen til en balance mellem de forskellige sektorer.

Man skal også se på, at fordelingen af tilpasningsomkostningerne ved EF-medlemskab mellem sektorer ville blive meget ulige i Norge. Norsk landbrug ville komme til at bære en uforholdsmæssig stor andel af omkostningerne, medens fordelingen i Danmark ville blive mere ligelig.

Når man ser på de indre strukturelle betingelser, på samfundsstrukturer og poli-

tiske konfliktlinjer i Danmark og Norge, træder forskellene mellem de to lande tydeligt frem.

Der er store forskelle på Danmarks og Norges økonomiske struktur. Med hensyn til landbruget er landene ekstreme modsætninger. Danmark har længere vækstsæson, over 3 gange så stort landbrugsareal og meget større brug end Norge. Den samlede virkning af disse forskelle er, at produktionsomkostningerne var betydeligt højere i Norge end i Danmark og i de fleste EF-lande.

På fiskeriområdet var situationen helt anderledes. Norge alene havde en større fangst end de seks fællesmarkedslande tilsammen, men trods den dominerende stilling kunne norsk fiskeri forvente problemer ved en tilpasning til EF, idet norsk fiskeri for en stor dels vedkommende er kystfiskeri, og man kunne frygte for, at det ikke ville kunne klare sig i konkurrencen med EF-fiskere med større fartøjer, hvis disse fik adgang til norske fiskeområder.

For de befolkningsgrupper i Norge, hvis eksistensgrundlag var primærerhvervene, var varige særordninger en uomgængelig betingelse for norsk EF-medlemskab.

For begge sektorer, både norsk landbrug og norsk fiskeri, gjaldt det, at meget stærke organisationer deltog i styringen inden for den pågældende sektor, og at disse organisationer måtte se en overgang til EF-regler som en trussel mod deres indflydelsesrige stilling.

Industrien i både Danmark og Norge forventede betydelige gevinster for industrien som helhed ved medlemskab, selvom enkelte brancher ville blive udsat for hård konkurrence. Industriens organisationer i begge lande gik ind for medlemskab.

Den ulige fordeling af tilpasningsomkostningerne i Norge kunne betyde, at samfundsbalancen blev truet ved medlemskab, medens man som nævnt omvendt i Danmark i nogle kredse frygtede, at balancen kunne blive forrykket, hvis Danmark valgte at stå uden for EF. Samfundsbalancen skal ikke forstås snævert økonomisk. I politikernes overvejelser indgik ikke alene et ønske om, at de økonomiske grundstrukturer skulle forblive uændret, men også spørgsmålet om social balance, om balancen mellem by og land, og om politiske forhold, balancen mellem partierne til venstre og højre.

Vælgerreaktioner, økonomiske og sikkerhedspolitiske betragtninger

Spørgsmålet om, hvorledes vælgerne i de to lande reagerede på de økonomiske konflikter i EF-spørgsmålet er blevet belyst ved en undersøgelse.(6) Den viste, at hovedforskellen mellem de to lande stammede fra landbrugs- og fiskeriinteresser. I Norge var landbrugerne og fiskerne stærkt imod EF-medlemskab, medens de tilsvarende grupper i Danmark var næsten 100% for. I landkommunerne i begge lande havde vælgerne i sekundære og tertiære erhverv en tendens til at følge landbrugere og fiskere i deres stillingtagen til EF. I begge lande havde byradikale en tendens til at være imod EF-medlemskab, medens moderate socialister og især den borgerlige middelklasse havde en tendens til at være for.

Økonomiske betragtninger synes således at have været en vigtig del af forklaringen på Danmarks ja og Norges nej til medlemskab. Forskelle i økonomisk struktur mellem de to lande slog tydeligt igennem. Der var dog også tegn på, at andre konflikter end de økonomiske gjorde sig gældende. Ideologi og traditionelle værdier spillede også en rolle. I Norge

havde man foruden venstre-højre konflikten andre konfliktlinjer, hvor en borgerlig protest kunne komme til udtryk. Det var især by-land og center-periferi konflikterne, der i de forudgående år havde haft aftagende betydning i norsk politik, som nu blev aktualiseret af EF-spørgsmålet, der var så indgribende, at det berørte næsten alle dele af samfundslivet.

For Sveriges vedkommende var det ikke økonomiske hensyn, der stod i vejen for medlemskab. Svensk landbrug kunne efter den svenske regerings mening uden større vanskeligheder tilpasses EF-regler, og svensk industri ville bortset fra enkelte brancher kunne få betydelige fordele ved svensk medlemskab. Industriens organisationer gik ind for dette. Det var de sikkerhedspolitiske hensyn, der blev afgørende. Sveriges svar på spørgsmålet, om hvorvidt alliancefrihed eller neutralitet var foreneligt med EF-medlemskab var oprindelig ikke et klart nej. Helt frem til 1971 stod spørgsmålet åbent. Man kunne forhandle om visse sikkerhedsklausuler. I 1971 indtog den svenske regering det standpunkt, at medlemskab ville være uforeneligt med Sveriges udenrigspolitiske orientering. Udviklingstendenserne i EF og i det politiske klima mellem øst og vest kan give en del af forklaringen på dette skift.

Medens Island som NATO-medlem med hensyn til udenrigspolitisk orientering stod EF-landene nær, måtte medlemskab af økonomiske grunde prioriteres meget lavt, fordi Islands økonomi afveg så stærkt fra Fællesskabets dominerende økonomier.

For Finland ville fordelingen mellem økonomiens sektorer af gevinster og tab ved et evt. EF-medlemskab blive højst uligе, idet landbruget ligesom i Norge ville få en uforholdsmæssig stor del af tilpasningsomkostningerne og en meget lille andel af gevinsterne. Endnu mere tungtvejende var naturligvis hensynet til Finlands neutralitetspolitik, der er baseret på en traktat om venskab, samarbejde og gensidig hjælp med Sovjetunionen. Dette viste sig jo klart ved Finlands beslutning om ikke at undertegne NORDEK-traktaten.

Medlemskab af EF var således ikke et alternativ, der overvejedes i den finske regering. Finlands svar på spørgsmålet om, hvorvidt alliancefri status og neutralitet var forenelig med EF-medlemskab havde altid været et klart nej. Finlands holdning på dette område understreges også af den omstændighed, at den handelsaftale, som landet indgik med EF, som tidligere nævnt ikke havde en udviklingsklausul, der åbnede mulighed for en uddybning af det etablerede samarbejde eller en udvidelse til andre områder af fælles interesse, således som de handelsaftaler, der blev indgået mellem EF og Norge, Sverige og Island.

Denne baggrund for afgørelserne i de nordiske landes markedspolitik i 1972 må med, når man skal forsøge at vurdere Danmarks overlapping membership situation, Danmarks deltagelse i to integrerende systemer samtidig. Bringer det ofte Danmark under »krydspres«? Har Danmark i rollen som »brobyggeren« haft betydning for opbygningen af tættere relationer mellem de to regioner? Hvem har haft en interesse i en sådan »brobygger«-virksomhed? På hvilken måde har udviklingen siden 1972 i de to regioner og deres omgivelser påvirket Danmarks stilling i de to systemer?

Danmark som »brobygger«

Den danske regering har altid hævdet, at Danmarks deltagelse i EF og i det nordiske samarbejde ikke er i modstrid, men at

de to samarbejdsområder kan supplere hinanden. Danmark har også kunnet henvise til, at de øvrige nordiske landes regeringer har fremsat erklæringer, hvori de understreger, at de betragter det som en fordel for dem, at Danmark er medlem af EF. Der findes også mange eksempler på, at de gennem Danmark har fået information om EF-sager af stor betydning for dem og en bedømmelse af medlemslandenes standpunkter i sådanne sager.(7) Der er ligeledes udtrykt støtte til Danmarks særlige rolle fra EF-medlemmer, der generelt går ind for en udvidelse af det europæiske samarbejde til at omfatte flere lande som f.eks. Storbritannien.

Danmarks »brobygningsrolle« skal imidlertid først og fremmest forstås som en for Danmarks egne interesser vigtig rolle. Dette at Danmark repræsenterer hver gruppe over for den anden er til en vis grad unødvendigt, da forbindelserne mellem de to grupper er veludbygget både gennem handelsaftalerne og gennem fælles medlemskab af forskellige internationale organisationer.

For Danmark er det af største vigtighed at kunne deltage i begge systemer, og hvis det kan lykkes at tilnærme de to gruppers standpunkter til hinanden, bliver dette lettere. At det overhovedet kan lade sig gøre, skyldes dels, at hovedvægten i samarbejdet i de to systemer ligger på forskellige områder, og dels, at der på de områder, der er overlappende, er i høj grad sammenfaldende interesser. Det gælder f.eks. industripolitik og frihandel med industrivarer. Hertil kommer, at Norge og Sverige er repræsenteret i en lang række EF-komittéer og således deltager i det daglige arbejde i EF, og det har derfor aftagende betydning for disse lande, at Danmark er medlem.(8) De tilpasser deres handelsregler og -procedurer til EF. Sverige og Norge deltager fuldt ud i EF's fusions-forskningsprogram (JET) og det videnskabelige og teknologiske samarbejde (COST). Desuden deltager de i et tæt samarbejde på områder som skibsfart, miljøbeskyttelse, økonomiske analyser, fælles projekter i udviklingslande, økonomisk politik og valutaspørgsmål, konkurrenceregler, produktkontrol og forbrugerbeskyttelse. Dette viser, at udviklingstendensen i EF går i retning af en udvidelse af EF's integrative sfære og ikke i retning af en styrkelse af allerede etablerede strukturer. Denne tendens i EF er et led i en generel tendens i den internationale politik, væksten i antallet af internationale organisationer og konferencer, hvor problemer, der kræver internationale løsninger, tages op. Danmark har således rig anledning til at arbejde for de bredest mulige løsninger og har i mange tilfælde aktivt søgt at reducere forskellene mellem EF-landenes og de nordiske landes standpunkter, og i sådanne sammenhænge har Danmarks mæglerrolle vist sig yderst værdifuld.(9)

Sverige, Norge og EF

Af de nordiske lande er Sverige gået længst med hensyn til at udnytte frihandelsaftalens udviklingsklausul, og svensk industri er i kraft af de store koncerner og multinationale selskaber på mange måder mere integreret i EF's erhvervsliv end den danske. Frihandelsaftalen har vist sig at være tilfredsstillende for Sverige, og spørgsmålet om medlemskab af EF har ikke været taget op af noget politisk parti siden 1970. Selvom man muligvis ville kunne finde visse kredse inden for industrien, som kunne tænkes at være positive til tanken om svensk EF-medlemskab, så er der intet, der tyder på, at denne tanke vil kunne blive et spørgsmål, der tages op i den politiske debat. Det europæiske Po-

litiske samarbejde kan der naturligvis ikke være tale om, at Sverige deltager i, men også det tætte samarbejde med EF-landene på det økonomiske område har sine grænser, der sættes af hensynet til troværdigheden i svensk neutralitetspolitik. Det var dette hensyn, som Sverige henviste til, da man brugte frihandelsaftalens undtagelsesbestemmelse til at gennemtvinge importrestriktioner for skotøj, en handling, der mødte megen kritik i EF.(10)

Norge fik fra starten en langt gunstigere udvikling af handelssamarbejdet med EF-landene inden for frihandelsaftalen, end mange havde ventet, og har som eksportør af naturgas til Vesttyskland og Storbritannien i et omfang, der har udgjort så meget som 12-15% af Vesteuropas totale gasforbrug i 1981(11) fået en langt stærkere stilling i forhold til EF end på det tidspunkt, da forhandlingerne om evt. medlemskab fandt sted.

Der er indført møder mellem norske ministre og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber om spørgsmål af fælles interesse på det økonomiske område, f.eks. transportpolitik, udviklingshjælp og industripolitiske spørgsmål.(12)

På denne baggrund og i betragtning af de voldsomme konflikter i det norske samfund, som EF-striden gav anledning til, er det ikke sandsynligt, at spørgsmålet om evt. norsk medlemskab vil blive taget op igen inden for en overskuelig fremtid. For Norges vedkommende er det ikke som for Sveriges vedkommende først og fremmest økonomiske grunde, som kunne tilskynde et tættere og mere formaliseret samarbejde med EF. For Norges vedkommende har der derimod været ønsker om en form for tættere tilknytning til det Europæiske Politiske Samarbejde. På Den europæiske Sikkerheds- og Samarbejdskonference, hvor det udenrigspolitiske samarbejde mellem EF-landene har været af afgørende betydning, har Norge måske kunnet føle sig udenfor, og der kan også være en lang række andre spørgsmål, hvor Norge kan have en interesse i at være med i dette forum, og der er nu taget skridt til at inddrage en uformel ordning, hvorved Norge indgår i et samarbejde med EPS, således at Norge får en vis grad af indsigt i EPS og mulighed for at fremlægge norske synspunkter.(13)

For den norske regering har det hidtil ikke været mangel på information, men snarere den manglende mulighed for at gøre norske standpunkter gældende før den endelige afgørelse i en sag træffes, der har været problemet.(14) Nu er der blevet enighed om, at der som en fast regel er lejlighed for Norge til at fremføre synspunkter på embedsmandsplan til de spørgsmål, der står på EPS' dagsorden forud for møderne i den politiske komite i EPS. Desuden er der åbnet mulighed for møder på politisk niveau forud for og efter udenrigsministermøderne i EPS, hvis norske interesser er særligt fremtrædende i den sag, der behandles. Der er ikke tale om en observatørstatus, men den opnåede ordning er efter den norske regerings opfattelse den mest hensigtsmæssige. Den har allerede været anvendt i forbindelse med drøftelserne i Madrid om sikkerhed og samarbejde i Europa, og med reaktionerne på Polen-krisen, nedrustningsspørgsmål, Mellemøsten, FN og spørgsmål vedrørende den tredje verden, herunder El Salvador, samt spørgsmålet om krænkelser af menneskerettighederne i Tyrkiet.

Fra den norske regerings side fremhæves det, at EPS ikke skal ses som et alternativ til samarbejdet med USA, men som tværtimod foruden den værdi, EPS-samarbejdet har i sig selv, kan bidrage til at »forenkle og styrke den transatlantiske

dialog«.(15) Det fremhæves, at man ikke kan se bort fra det faktum, at den afspænding, man kunne iagttage i begyndelsen af 1970'erne, ikke blev varig. De meningsforskelle, man kan iagttage mellem Vesteuropa og USA, knytter sig efter norsk opfattelse til forskelle i den vægt, man lægger på de forskellige virkemidler i øst/vest-forholdet. I Vesteuropa har man lagt vægt på at bevare mest muligt af de positive resultater af afspændingstiden, medens der i USA er en voksende opfattelse af, at Vesteuropa gør for lidt for sit eget forsvar, og USA desuden i større grad end de vesteuropæiske stater har været tilbøjelig til at knytte fremdriften af rustningskontrolforhandlingerne sammen med reelle tegn på tilbageholdenhed fra Sovjets side. Der er imidlertid også meningsforskelle mellem de vesteuropæiske lande indbyrdes, og man kan derfor ikke opfatte Vesteuropa som en blok, der står samlet overfor USA.

Selvom man ikke kan se EPS som blokpolitik, kan man ikke se bort fra, at de 10 EF-lande har kunnet samstemme deres synspunkter i en lang række spørgsmål, og der kan derfor ikke være tvivl om, at EPS har fået stigende betydning i den internationale politik. Det vil sandsynligvis i stadig større omfang blive aktuelt for Norge at afstemme sin politik efter den politik EF-landene fører.(16) NATO, som efter Norges nej til EF har fået voksende betydning for Norge som forum for politiske konsultationer, er i samme periode i stigende grad blevet præget af, at EF-landene kommer til møderne med en enighed, der er opnået ved indbyrdes forhandlinger inden møderne, og som kan være fint afbalancerede kompromis'er, der ikke kan rokkes ved, eller de er tilbageholdende med overhovedet at udtale sig om en sag, førend den er blevet behandlet i gruppen af EF-ministre.(17) Derfor er det naturligvis af stor betydning, at Norge nu har fået en ordning, der giver mulighed for at fremlægge norske synspunkter for EF-landene, inden disse har drøftet sagen indbyrdes. Indtil denne ordning kom i stand, har det først og fremmest været Danmark, der har været bindeleddet mellem Norge og EF-landenes udenrigspolitiske samarbejde.(18) Så længe der ikke var uenighed mellem USA og EF-landene i udenrigspolitikken, var der ingen problemer for Norge i dette, men så snart der blev tydelige meningsforskelle, som i Afghanistan og Iran-spørgsmålene, måtte Norge vælge, og Norge har stort set valgt at følge EF-landenes linje. Norge lægger vægt på at holde kanalerne til Sovjetunionen åbne for at kunne bevare de opnåede resultater af afspændingspolitikken.

Mod et pluralistisk system

der synes således at være gode betingelser til stede for, at Danmark fortsat kan være med til at udvikle samarbejdet i begge integrerende systemer, EF og Norden, samtidig. På den ene side går udviklingstendenserne i EF i retning af en udbygning af systemet som pluralistisk, d.v.s. som et samarbejdssystem, hvor nationalstaterne har den centrale rolle,(19) og hvor den pragmatiske forhandling mellem regeringer er Fællesskabets drivkraft. Kommissionen har ikke fået den stærke placering i EF's institutionelle system, som forudsat i traktaten, men synes snarere at udvikle sig til et omfattende sekretariat. De supranationale træk er således svage, og det ser ikke ud til, at betingelserne for, at de kan blive stærkere, er til stede. EF-institutionerne vil fortsat have den rolle at afbalancere medlemmernes interesser. En småstat som Danmark vil have mulighed for at tilgodese sine nordiske hensyn i et

sådant meget komplext system. Det nordiske samarbejde er som nævnt ikke af en sådan karakter, at det vil kunne begrænse medlemmernes muligheder for at indgå aftaler med lande udenfor regionen. En norsk-svensk samarbejdsaftale fra begyndelsen af 1981, som er ret vidtgående, og som omfatter en fælles norsk-svensk fond, der kan yde lån til fælles projekter, levering af olie fra Norge og elektricitet fra Sverige samt industripolitiske aftaler, gav anledning til en forespørgsel til ministeren i Folketinget fra Det radikale Venstre.(20)

Partiet frygtede, at Danmark skulle blive skubbet ud af det snævre samarbejde mellem de nordiske lande. Ministeren svarede med at henvise til Danmarks brobygningsfunktion mellem Norden og EF og understregede, at Danmarks EF-medlemskab ikke stiller sig i vejen for indgåelse af sådanne tosidede aftaler med andre nordiske lande.(21)

Hvorvidt dette vil holde stik vil vel afhænge af, om sådanne aftaler berører andre områder end dem, der allerede er fastsat EF-regler for. Det, der hidtil har været den vigtigste grund til, at dansk medlemskab af EF har været foreneligt med nordisk samarbejde, er som tidligere nævnt, at EF's og Nordens samarbejdsområder generelt har været forskellige. I det øjeblik samarbejdsområderne bliver overlappende, kan det blive problematisk for Danmark. Muligheden for en fortsat forenelighed vil så afhænge af, om den stigende grad af gensidig afhængighed økonomisk og politisk mellem de nordiske lande og resten af Vesteuropa, der har været tilskyndelsen til oprettelsen af de forskellige samarbejdsordninger mellem EF og de enkelte nordiske lande, også har ført til fællesinteresser på de overlappende samarbejdsområder.

Mulig rollekonflikt?

På det udenrigspolitiske område synes der at være sket en tilnærmelse mellem de to grupper af lande, hvis man ser på afstemningerne i FN's generalforsamling. Danmark synes i en række tilfælde at have haft succes med sine forsøg på at få nordiske synspunkter accepteret i EF, således som udenrigsminister K.B. Andersen har udtrykt som et mål for Danmark inden for EPS samarbejdet.(22) I 1977 er der kun eet eksempel på, at Danmarks stemmeafgivning i FN's generalforsamling blev afgørende for, om det blev de nordiske lande eller EF-landene, der kom til at stå samlet. Danmark undlod ligesom de øvrige EF-lande at stemme for en resolution, som de øvrige nordiske lande støttede. Det drejede sig dog om et mindre spørgsmål.(23)

En undersøgelse af stemmeafgivningen 1973-80 om resolutioner vedrørende Sydafrika viser, at Norden med ganske få undtagelser har stemt sammen i alle 70 tilfælde,(24) medens EF-landene kun i 33 tilfælde har været enige. Overfor Sydafrika har Danmark altså kunnet videreføre sit samarbejde med de nordiske lande.

En mere alvorlig rollekonflikt oplevede Danmark i forbindelse med »torskekrigen« mellem Island og Storbritannien. Her skete der det usædvanlige, at Nordisk Råds præsidium udsendte en erklæring om sagen og således gik uden for de grænser, der er lagt for arbejdet i Nordisk Råd, idet udenrigspolitik udtrykkelig er holdt ude. I erklæringen, som Danmark støttede, opfordredes Storbritannien til at trække sine skibe tilbage, således at forhandlinger om en løsning på konflikten kunne begynde. Storbritannien reagerede skarpt på dette, at en EF-partner tog parti imod Storbritannien og støttede Island, og Danmark måtte erklære ikke at ville

involvere sig yderligere i fiskerikonflikten.(25)

Dette er et enkeltstående eksempel på, hvad der kan ske, hvis de to grupper af lande tager samme spørgsmål op, og der er modstridende interesser. Hvis sådanne situationer opstår gentagne gange, og Danmark begrænses i sin handlefrihed i samarbejdet med de øvrige nordiske lande af hensyn til EF-landenes samarbejde kan der opstå indenrigspolitiske vanskeligheder for regeringen. Hensynet til »det nordiske« må formodes stadigvæk at være noget, som intet dansk parti vil kunne tillade sig at se bort fra, og opinionen i Danmark synes at være på vagt over for udviklingstendenser i EF-samarbejdet, der går ud over de rammer, dr blev afstukket i debatten om Danmarks optagelse.(26) Befolkningens holdning til EF er ifølge Gallups undersøgelser blevet mere kritisk til EF end ved tilslutningen. En undersøgelse i maj 1981 viser 35% for og 46% imod på et spørgsmål om stemmeafgivning i det tilfælde, at der skulle være en ny folkeafstemning om medlemskabet (ved tilslutningen i 1972 var tallene 57% for og 33% imod).(27) Intet tyder dog på, at det i en nærmere fremtid til blive så vanskeligt for Danmark mellem Norden og EF, at rollen som »den europæiske pragmatiker«,(28) der fra sag til sag forsøger at skabe brede europæiske løsninger, der kan tilfredsstille begge grupper af lande, må opgives.

Noter:

1. Tove Lise Schou: Norge og EF. Københavns Universitets Institut for Samfundsfag. Forlaget Politiske Studier. København 1980. S. 78.
2. Jvf. Ole Karup Pedersen: Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Kbh. 1970, s. 316 f.
3. Grete Kværner Ueland: Debatten omkring NORDØK. Institutt for Statsvitenskap. Universitet i Oslo 1973 s. 172.
4. Arild Underdal: Diverging Roads to Europe. Paper. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1973.
5. Nils Andrén: Nordic Integration. Cooperation and Conflict nr. 1, 1967 s. 17.
6. Henry Valen, Jørgen Elklit og Ole Tonsgård: Economic Conflicts and Orientations towards Europe in Denmark and Norway. ECPR. London 1975.
7. Roger B. Selbert: Compatible Two Sphere Integration...Commission of the European Communities. 1979. S. 29.
8. Rober B. Selbert, det nævnte værk s. 15.
9. Sst. s. 18.
10. Carsten Lehmann Sørensen: Danmark og EF i 1970erne. Borgen 1978. s. 242.
11. UD-information 8. juli 1982 - nr. 22.
12. Pressemelding. 1. juli 1982.
13. Pressemelding. Utenriksdepartementet 29. juni 1982.
14. Utenriksminister Svenn Strays redegørelse i Stortinget 19. april 1982. UD-informasjon 19. april 1982 - nr. 12.
15. Sst. s. 13.
16. Martin Sæter: Europa som alternativ. Samtiden nr. 4 1982 s. 43.
17. Norges sikkerhet og europeisk utenrikspolitikk i 1980-årene. Rapport fra Europabevægelsen i Norge. Juni 1980 s. 48.
18. Sst. s. 58.
19. Nils-Johan Jørgensen: Norge mot Europa? EF's utvikling og norsk Europapolitikk etter folkeavstemningen. Forlaget Europa 1982.
20. Folketingets forhandlinger 30/4 81 sp. 10359.
21. Ministeren for nordiske anliggender (Lise Østergaard) Ft. 30/4 71. Sp. 10383.
22. Roger B. Selbert: det nævnte værk s. 19 f.
23. Sst. s. 20.
24. Ian Bo Andersen, Jens Berthelsen: Dansk sikkerhedspolitik og det Europæiske Politiske Samarbejde. Opgave. Københavns Universitets Institut for Samfundsfag. 1982.
25. Sst. s. 23.
26. Tove Lise Schou: Denmark the Functionalist« i V. Herman & M. Hagger (eds.) »The Legislation of Direct Elections to the European Parliament, Farnborough 1980. s. 54-77.
27. Christian Thune (red): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981 s. 381.
28. Niels Jørgen Haagerup and Christian Thune: Denmark - The European Pragmatist.

TERKEL T. NIELSEN

Energipolitik i De europæiske Fællesskaber

I. Formål og struktur

Sigtet med denne artikel er at give en analytisk redegørelse for udviklingen af og status for energipolitikken i De europæiske Fællesskaber.

Analysen af Fællesskabets energipolitik vil koncentrere sig om følgende hovedspørgsmål:(1)

(1) omfanget af de energipolitiske enkeltområder eller enkeltkredse, der på Fællesskabsplan gøres til genstand for en kollektiv beslutningsproces;

(2) karakteren af denne kollektive beslutningsproces, dvs. om Fællesskabet i denne proces spiller (a) en meget central rolle i forhold til medlemsstaternes beslutninger på de tilsvarende områder, eller om Fællesskabet kun er af (b) meget perifer betydning, hvor (a) og (b) kan betragtes som poler i et kontinuum, dvs. i hvilket omfang Fællesskabets energipolitik lægger begrænsninger på medlemsstaternes politik, herunder om et bestemt område overhovedet behandles i fællesskabsregi.

Fællesskabets energipolitik er med yderst få undtagelser på et meget embryonisk stade. Analytisk kan man sondre mellem tre forskellige typer foranstaltninger, hvoraf de to sidste klart dominerer:

(1) Elementer af en egentlig fælles politik på energiområdet, hvor fællesskabsreglerne er bindende og erstatter eller direkte regulerer nationale regler på det pågældende område;

(2) Deklarationer indeholdende Fællesskabets mål, positioner eller holdninger, hvor den retlige form varierer fra egentlige resolutioner til konklusioner, der indskrives i Rådets protokol og oftest offentliggøres; og

(3) Elementer udtrykkende en konvergens af stærkt varierende intensitet af bestemte dele af Medlemsstaternes energipolitik eller aspekter heraf.

Der vil ofte være sammenfald mellem især de to sidstnævnte former, hvorpå Fællesskabets energipolitik manifesterer sig.

Kontorchef,
Energiministeriet

II. Udviklingen af energipolitikken i Fællesskabet

Blandt de store problemer, som Europa stod overfor efter anden verdenskrig, var energiforsyningen, og det vil stort set sige kulforsyning. Produktion og fordeling af kul var en nødvendig forudsætning for en økonomisk genrejsning, og European Coal Organization (ECO) blev oprettet med henblik på at sikre en rimelig fordeling og fremme af kulproduktionen. Med oprettelsen af The International Ruhr Authority sikrede vestmagterne sig kontrollen med den tyske kul- og stålindustri, men mod slutningen af 1940erne udgjorde denne organisation ikke mere nogen hensigtsmæssig kontrolform. OEEC fra 1948 sigtede kun i begrænset omfang mod

energisektoren, men oprettede alligevel faste komiteer for kul, olie og elektricitet.

For Frankrig, der var den dominerende magt, var det politiske mål at finde en løsning på det tyske problem; det økonomiske mål var at sikre en økonomisk ekspansion, og en forudsætning herfor var en sikker energiforsyning. I KSF drejede det sig om at sikre forsyningen af tyske stålkul til industrien i Lorraine, og i Euratomregi var sigtet en ny, uafhængig energikilde.(3) Med Schuman-planen, der sigtede mod en integration af vesteuropæisk kul- og stålindustri med henblik på dels at umuliggøre en ny krig mellem Frankrig og Tyskland dels at skabe grundlaget for et videregående og uddybet fællesskab, etableredes basis for europæisk energipolitik.

Et umiddelbart mål for det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF), der oprettedes i 1951, var at regulere de to vigtige og snævert forbundne industrigrene, kul og stål, gennem fastsættelse af bestemmelser vedrørende især produktionsforhold, priser og konkurrencevilkår. EKSF omfatter med enkelte undtagelser alle stenkul og koks samt brunkulsbriketter og -halvkoks, men som hovedregel ikke andre faste brændsler. De styrende regler i EKSF-Traktaten blev - i modsætning til den senere EØF-Traktat - detaillerede og specifikke.

Et hovedproblem for Fællesskabets Institutioner var at gennemføre en kulpolitik, der på rimelig afbalanceret vis tog hensyn til producentinteresserne, især i Forbundsrepublikken Tyskland og Belgien, og import- og forbrugerinteresserne, ikke mindst i Frankrig og Italien. EKSF blev grundlagt og fungerede i en årrække i omgivelser præget af ekspansion af kul som brændsel, og indtil slutningen af 1950'erne spillede kul en dominerende rolle på energimarkedet, medens olie indtil da var et supplerende brændsel, hvorefter den blev det centrale brændsel.

Efter Messina-mødet nedsattes i 1955 den såkaldte »Relance«-komité, der etablerede fire udvalg for henholdsvis et fælles marked, konventionel energi, atomenergi og transport. Komiteen valgte at undlade at foreslå oprettelsen af nye internationale organisationer for konventionel energi og transport. Derimod fortsatte komiteen bestræbelserne vedrørende et fælles marked og atomenergi, og komiteen anerkendte betydningen af en konventionel energipolitik.

Resultatet af »Relance«-forhandlingerne blev oprettelsen af Det europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EAEF eller Euratom). EØF omfatter ikke energipolitik, men en række bestemmelser i Traktaten er relevante for energipolitikken, bl.a. reglerne vedrørende konkurrencevilkår, art. 85-94, handelspolitik, art. 110-116, Kommissionens ret til at indhente oplysninger fra medlemsstaterne, art. 213, lovgivningsharmonisering, art. 100, og forsyningsvanskeligheder med nærmere bestemte varer, art. 103. Afgørende er imidlertid art. 235, der er det formelle grundlag for en stor del af retsakterne vedrørende energipolitik. Trods visse medlemslandes betænkeligheder ved at anvende art. 235, har anvendelsen af art. 235 været anerkendt som traktatmæssig hjemmel for den konventionelle energipolitik og den ikke-nukleare forskning.

Euratom-Traktaten omfatter den fredelige anvendelse af atomenergi, og som EKSF-Traktaten er den betydelig mere detailleret og specifik end EØF-Traktaten. Hovedpunkterne i Euratom blev udvikling af forskning og teknisk viden, sundhedsbeskyttelse, lettelse af investeringer, forsyning med nukleart brænd-

sel, sikkerhedskontrol (kontrol med at nukleart materiale ikke anvendes til militære formål), udøvelse af Fællesskabets ejendomsret til alle specielle fissile materialer (plutonium, beriget uran, og uran 233), oprettelse og sikring af et nukleart fællesmarked, og varetagelsen af visse former for internationalt samarbejde.

I 1957 var situationen således den, at De Europæiske Fællesskaber omfattede de to energikilder, som medlemslandene skønnede mest betydningsfulde: kul og kernekraft; den traditionelle kulforsyning og fremtidens energikilde. Derimod var kulbrinter, olie og naturgas ikke omfattet af Fællesskabet, ligesom øvrige energipolitiske foranstaltninger og problemstillinger heller ikke var omfattet af Fællesskabets kompetence. Udviklingen viste imidlertid, at det blev kulbrinterne - og ikke kul og uran - der blev de dominerende brændsler, og olieproblematikken fik fra 1973/74 en dominerende stilling i industrilandenes energipolitik. Derimod disponerede Fællesskabet ikke over de relevante energipolitiske instrumenter.

Medens der i 1960'erne blev gennemført en fælles landbrugspolitik og en fælles handelspolitik, og et nærmere samarbejde med elementer af en fælles politik eller konvergens blev indledt på adskillige områder, skete der inden for den konventionelle energipolitik kun lidet. Endvidere ændrede situationen sig i EKSF, idet Fællesskabet fra slutningen af 1950'erne ikke mere skulle styre en ekspansiv kulforsyning, men stod over for en kulsektor, karakteriseret ved faldende økonomisk og energipolitisk betydning og stigende sociale og politiske problemer. Endvidere blev forventningerne til Euratom i vidt omfang skuffede, idet det reelle indhold i hovedfunktionerne, grosso modo, ikke fik den vægt og betydning som forudset.

I 1957 besluttedes, at de tre eksekutiver i Fællesskabet skulle samarbejde om energipolitiske spørgsmål. En Inter-eksekutiv arbejdsgruppe fremlagde i 1962 et Memorandum om energipolitik, som fremhævede vigtigheden af billig olieforsyning -fremfor forsyningssikkerhed. I 1964 undertegnedes en protokol om energiproblemer, der principielt anerkendte statsstøtte til kul, og som fremhævede betydningen af kulbrinter og kernekraft. Et rådsdirektiv om olielagre blev vedtaget i 1968. Samme år forelagde Kommissionen Rådet »Første retningslinier for en fælles energipolitik«, der i substantiel henseende ikke var betydningsfulde og ikke medførte begrænsninger i medlemslandenes energipolitik. Herefter forelagde Kommissionen Rådet en række forslag om energipolitiske foranstaltninger. Trods vanskeligheder ved at opnå enighed i Rådet, og skønt resultaterne blev begrænsede, var visse foranstaltninger vedtaget, især vedrørende forsyningsvanskeligheder og informationssystemet for kulbrinter, inden oliekrisen i oktober 1973.

Den skelsættende begivenhed i international energipolitik indtraf den 16. oktober 1973, da OPEC-landene omkring Den Persiske Golf besluttede uafhængigt af de internationale olieselskaber at fastsætte olieprisen og hæve denne med 70% til $ 5,11 pr. tønde og igen i december til $ 10,84. Den 18. oktober vedtog OAPEC den politiske olieembargo i forbindelse med Oktoberkrigen. Med disse beslutninger afsluttedes en æra med billig, rigelig og sikker olieforsyning til den vestlige verden, hvis økonomisk-industrielle system var baseret på olie.

Det Europæiske Råd drøftede i december 1973 i København bl.a. energipolitiske spørgsmål i lys af begivenhederne i Mellemøsten og Gulf-landenes nye oliepolitik. Det Europæiske Råd enedes om dels at intensivere Fællesskabets energi-

politik med henblik på at løse de energipolitiske problemer dels at søge et samarbejde med de olieproducerende lande etableret. Året efter opfordrede Det Europæiske Råd Fællesskabets Institutioner til snarest muligt at udarbejde og iværksætte en fælles energipolitik. Stærkere kunne den politiske vilje næppe formuleres, men der var og er unægtelig en betragtelig forskel mellem det politisk-deklaratoriske plan og de økonomiske, administrative og industrielle realiteter.

I fortsættelse heraf vedtog Ministerrådet i 1974 og 1975 tre grundlæggende resolutioner vedrørende energipolitik. Som den retlige form tydeligt angiver, drejer det sig om uforpligtende tilkendegivelser af energipolitiske mål og holdninger. Rådsresolution af 17. september 1974 om en ny strategi for Fællesskabets energipolitik.(4) sigtede mod besparelser, øget forsyningssikkerhed gennem kernekraft, Fællesskabets egne kulbrinter og faste brændsler, spredning af energiforsyningen og øget forskning og udvikling. Rådsresolution af 17. december 1974 om Fællesskabets energipolitiske mål for 1985(5) fastlagde en række generelle og specifikke mål vedrørende energiforbrug og energiforsyning: nedsættelse af energiforbruget, brændselsomlægning til uran, fast brændsel og naturgas, begrænsning af olieforbruget, øget egenproduktion af kulbrinter og fremme af forskning og udvikling. Målene blev i vidt omfang kvantitativt formuleret. Resolutionen definerede målene for Fællesskabet som helhed og anmodede medlemslandene om at tage disse i betragtning i forbindelse med formuleringen af deres energipolitik. Rådsresolutionen af 13. februar 1975 om foranstaltninger, der skal gennemføres med henblik på at opfylde Fællesskabets energipolitiske mål for 1985(6) uddybede resolutionen om målene for 1985. Flere resolutioner om energipolitik fulgte i løbet af 1970'erne.

Det Europæiske Råd opstillede i juli 1978 samt i marts og juni 1979 energipolitiske mål for 1985 sigtende mod en reduktion af afhængigheden af importeret energi til 50%, reduktion af energielasticiteten til 0,8, begrænsning af olieforbruget, og begrænsning af nettoolieimporten til 1978-niveauet.

Rådets resolution af 9. juni 1980 om målene for Fællesskabets energipolitik for 1990 og samstemmighed af medlemsstaternes politik(7) indeholder dels en række mål for 1990 om en reduktion af energielasticiteten til 0,7, en reduktion af oliens andel af primærenergi til 40%, fremme af nye og vedvarende energikilder, en hensigtsmæssig energiprispolitik og fast brændsel og kul skulle dække 70-75% af elproduktionen, dels et ønske om øget konvergens mellem medlemsstaternes energipolitik med henblik på opnåelse af målene. Kommissionen skal gennemføre en årlig undersøgelse af medlemslandenes politik, en slags »review«-procedure ad modum »review«-proceduren i OECD/IEA, men i en nogen anden form. Kommissionen har siden forelagt Rådet to sådanne analyser.

I lys af »30.-maj 1980 Mandatet« til Kommissionen om en restrukturering af Fællesskabets politik, i hvilken energipolitikken har spillet en yderst beskeden rolle, forelagde Kommissionen i oktober 1981 Rådet en meddelelse om Udviklingen af en energistrategi for Fællesskabet.(1) Kommissionen gav udtryk for at Fællesskabets energipolitik burde koncentrere sig om fem prioritetsområder: investeringer i rationel udnyttelse af energi og alternative energikilder, energipriser og -afgifter, foranstaltninger i tilfælde af forsyningssvigt, forskningsudvikling samt teknologisk demonstration, og forholdet

til 3. lande. Derudover fastslog Kommissionen atter nødvendigheden af energibesparelser og overgang fra olie til kul, kernekraft, naturgas og nye og vedvarende energikilder. Kommissionen fastslog endelig at »det først og fremmest (er) nødvendigt hurtigere at skabe konvergens mellem medlemsstaternes energipolitik«. -For nærværende drøftes en række meddelelser fra Kommission som opfølgning af meddelelsen om en energistrategi.

III. Hovedelementerne i energipolitikken

De delsektorer inden for energisektoren, der er gjort til genstand for en mere eller mindre indgribende kollektiv beslutningsproces er af varierende art. Opdelingen på delsektorer bygger konceptuelt på tidshorisont, brændselstype og energipolitiske mål:

A. Kortsigtet forsyningssikkerhed; B. Langsigtede strukturelle ændringer (a) Brændselsomlægning, (b) Rationel udnyttelse af energi, (c) Egenproduktion af kulbrinter, (d) Forskning og udvikling, (e) Prispolitik og investeringer.

A. Kortsigtet forsyningssikkerhed

Samarbejdet vedrørende forsyningsvanskeligheder indledtes allerede i 1968, fem år før oliekrisen, med vedtagelsen af et rådsdirektiv,(9) som pålagde medlemslandene en forpligtelse til at etablere beredskabslagre af olie eller olieprodukter svarende til 65 dages forbrug beregnet på grundlag af forbruget i foregående kalenderår. Forpligtelsen udvidedes i 1972 til 90 dages forbrug(10) og Rådet opfordrede den 16.3.1982 medlemslandene til for 1982 at holde 90 dages lagre baseret på forbruget i 1980.(11) Den tilsvarende forpligtelse i IEA er beredskabslager svarende til 90 dages nettoimport. 1973 pålagde et rådsdirektiv(12) medlemslandene at oprette de fornødne kompetente nationale organer med henblik på at administrere træk på beredskabslagre, gennemføre forbrugsbegrænsende foranstaltninger og regulere oliepriserne. I tilfælde af forsyningsvanskeligheder kan Kommissionen fastlægge et mål for reduktion af olieforbruget med op til 10% af normalforbruget gældende for 2 måneder. Nye mål kan fastsættes af Rådet, og andre brændsler end olie kan inddrages. Den sparede olie skal fordeles mellem medlemslandene. Et vigtigt element er bestræbelsen på at undgå forstyrrelser i de normale handelsmønstre med olie i Fællesskabet. En rådsbeslutning(13) sigter således mod at hindre, at forsyningsvanskeligheder griber ind i den normale handel. Beslutningen omfatter muligheden af udstedelse af automatiske licenser, og under visse betingelser kan et medlemsland suspendere licensudstedelsen. - Indgrebene kan forventes udløst, såfremt faldet i forsyningerne udgør 7%.

Fællesskabets kriseberedskab er langt mindre omfattende og langt mindre struktureret end det formelle og strukturerede krisesystem i IEA. Dette forhold må ses i lyset af, at samtlige medlemslande bortset fra Frankrig, er medlem af IEA. Reglerne vedrørende forsyningssvigt har derfor som hovedfunktion at inddrage Frankrig i den vestlige verdens system af kriseforanstaltninger. IEA's krisesystem bygger på en forpligtelse til (a) at holde olielagre svarende til 90 dages nettoimport, (b) at gennemføre forbrugsbegrænsende foranstaltninger og (c) at fordele olien i en krisesituation. Systemet kan aktiveres, når olieforsyningerne falder med mere end 7%.

IEA's krisesystem etableredes med Det Internationale Energiprogram i 1974, men har aldrig været anvendt. Med olie-

kriserne i 1979 og 1980 aktualiseredes problemerne omkring de såkaldte »subkriser« d.v.s. forsyningsmæssigt vanskelige situationer, hvor der optræder et forsyningssvigt på mindre end 7%, og hvor det største problem er risikoen for alvorlige og pludselige prisstigninger. Både i 1979 og 1980 var faldet i olieforsyningerne under 5%.

Siden 1979 har subkriseproblematikken været et centralt og kontroversielt spørgsmål. Foranstaltningerne vedtaget i IEA- og EF-regi var stort set identiske. Den 1.10. 1980 vedtog IEA en opfordring til oliekøbere om at afholde sig fra unormale køb på spotmarkedet, til lagertræk, til korrektion af forsyningsskævheder samt besparelser og brændselssubstitution. Den 27.11. 1980 vedtog Rådet et sæt konklusioner vedrørende foranstaltninger på oliemarkedet, herunder lagertræk, undgåelse af unormale køb, korrektion af forsyningsskævheder, besparelser og brændselssubstitution. På ministermødet i IEA den 9.12. 1980 blev konklusionerne af 1.10. 1980 bekræftet og udvidet.

Rådet vedtog den 27.10. 1981 et sæt sammenfattende konklusioner(14) vedrørende subkriseforanstaltninger indeholdende både procedureregler og en række mulige foranstaltninger. Disse konklusioner konstituerer Fællesskabets subkriseberedskab. Derimod er der ikke hverken i IEA eller Fællesskabet opbygget et subkrisesystem i lighed med IEA's krisesystem. I Fællesskabet har man drøftet forskellige systemer, herunder et lagertræksystem, men uden resultat, og et fransk forslag fra 1979 om at forbyde import over en bestemt pris(15) vandt heller ikke tilslutning.

Groft taget er der to elementer i problematikken: (a) skal der foretages markedspleje eller ej, og (b) skal indgrebene i givet fald være rent nationale, gennemføres i IEA- eller EF-regi. Regeringer af liberalistisk tilsnit som i UK og Forbundsrepublikken - og i USA - har været utilbøjelige til at etablere subkrisesystem. UK og Forbundsrepublikken har været tilbøjelige til at lægge hovedvægten på IEA, medens Frankrig og visse andre medlemslande derimod har bestræbt sig på at gennemføre et mere effektivt system i Fællesskabet, og adskillige medlemslande har tillagt parallellitet med Fællesskabet og IEA stor betydning. Generelt synes IEA i spørgsmålet vedrørende oliemarkedet at have primat i forhold til Fællesskabet. Dette gælder både i henseende til krisesystemer, subkrisespørgsmål, forholdet til olieselskaberne, og generel markedsanalyse. Visse observatører har derimod givet udtryk for det synspunkt, at Fællesskabet formentlig har et større potentiel i spørgsmålet om en dialog med de olieproducerende lande.

Medens der i Fællesskabet ikke er etableret lagerkrav vedrørende uran og naturgas, stipulerer et rådsdirektiv(16) at elværker skal opretholde lagre af fossilt brændsel svarende til 30 dages forbrug.

Med hensyn til foranstaltningernes bindende karakter er med enkelte undtagelser regler vedrørende forsyningsvanskeligheder, incl. lagerkrav, fastlagt ved direktiver, og subkriseforanstaltninger i 1980-81 vedtaget i form af konklusioner. Bestemmelser vedrørende informationssystemer er fastsat ved forordninger.

Ud over de helt kortsigtede spørgsmål vedrørende forsyningssikkerhed har i de senere år spørgsmålet om en dialog med de olieproducerende lande, især OPEC landene været rejst. Der er ikke etableret nogen dialog med de olieproducerende lande.

B. Langsigtede strukturelle ændringer

Siden 1973/74 har Fællesskabets langsig-

tede energipolitik især været orienteret mod udvikling af andre energikilder til erstatning af olie og mod en rationel og effektiv udnyttelse af energi, herunder besparelser. Reduktion af olieafhængigheden, især af importeret olie, har været et dominerende mål.

(a) En brændselsomlægning til kul, uran, naturgas og nye og vedvarende energikilder er et hovedmål.

(1) Kul har gennem EKSF og som direkte alternativ til olie været et centralt brændsel i Fællesskabets energipolitik. I det omfang, der er direkte reference til EKSF-Traktaten, kan der være tale om elementer af en fælles politik. Det drejer sig imidlertid om foranstaltninger af forholdsvis begrænset rækkevidde. En kommissionsbeslutning(17) fastlægger en procedure for godkendelse af statsstøtte til kulminer. Andre beslutninger udfylder EKSF-Traktatens bestemmelser vedrørende priser. En kommissionsbeslutning(18) bemyndiger medlemslande til at yde statsstøtte til kulindustrien, fastlægger regler for prisfastsættelse på kul til jern- og stålindustrien samt definerer Fællesskabets støttearrangement til handel med koks-kul mellem medlemslandene. Fællesskabsstøtten finansieres af EKSF, jern- og stålindustrien samt de seks oprindelige medlemslande. Endelig gennemføres i 1977 en overvågningsordning for kulimport fra 3.-lande.(19) Kommissionen har udarbejdet en række analyser af kulproblemerne og forelagt en række forslag og andre oplæg med henblik på et udvidet samarbejde om kul.

En »kul-pakke« bestående af et støtteelement til handel med koks-kul, et støtteelement til handel med dampkul og et element til støtte af ombygning af kulfyrede kraftværker har ikke kunnet vedtages. Interessemodsætninger mellem på den ene side kulproducent-landene Forbundsrepublikken (kokskul), UK (dampkul) og Belgien, og på den anden side importlandene Frankrig (trods en vis egenproduktion), Italien og i varierende omfang visse andre medlemslande, er ganske markant.

Der foreligger med nævnte undtagelser således ikke nogen kulpolitik i Fællesskabet.

(2) Uenigheden om de nukleare aktiviteters gennemførelse og om Euratoms kompetenceområde medførte, at tyngdepunktet i Fællesskabets nukleare aktivitet blev anderledes end forudset i Traktaten. Visse nukleare aktiviteter på fællesskabsplan indeholder elementer af en fælles politik, især sikkerhedskontrol, kontrolaftaler med 3.-lande og - formelt - tillige forsyningen med nukleart brændsel.

(a) Euratoms sikkerhedskontrol skal sikre, at nukleart materiale ikke anvendes til andre formål end de angivne, d.v.s. fredelige formål, jfr. Euratom-Traktatens kap. VII. Kontrollen er baseret på materialebalanceområder og omfatter både et detailleret bogholderi og direkte inspektion. En kommissionsforordning(20) angiver de detaillerede regler. Alle nukleare anlæg, herunder kernekraftværker, beriknings- og oparbejdningsanlæg og forsøgs- og forskningsanlæg er omfattet af kontrollen.

De 8 ikke-kernevåbenstater, som alle har undertegnet ikke-Spredningstraktaten (NPT) af 1968, har i 1973 indgået en kontrolaftale(21) med Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA), som trådte i kraft i 1977. Denne aftale, Verifikationsaftalen, stipulerer, at IAEA gennem iafhængige målinger og observationer skal verificere resultaterne af Fællesskabets safeguards-system. UK har i 1978 indgået en i princippet tilsvarende aftale med IAEA om en frivillig inspektionsordning. Frankrig, der ikke har tiltrådt NPT,

har ligeledes en aftale med IAEA. Spørgsmålet om Euratom's kontrolsystems forhold til IAEA har givet anledning til en række afklarede drøftelser mellem Fællesskabet og IAEA.

Fællesskabet har indgået safeguards-aftaler om betingelserne vedrørende nukleare leveringer med USA (1958, 1960, 1962, 1963 og 1972), Canada (1959, 1978 og 1981) og Australien (1981). Aftalerne er »rene« fællesskabsaftaler i.h.t. Euratom-Traktatens art. 101, i modsætning til nævnte aftaler med IAEA, der er »blandede« aftaler i.h.t. Euratom-Traktatens art. 102 med medlemsstaterne som parter i aftalen.

USA har i.h.t. Nuclear Non-Proliferation Act af 1978 krævet aftalen Euratom-USA genforhandlet. Der har været ført diskussioner mellem USA og Kommissionen i lys af de amerikanske krav. - Canadas krav om genforhandling af aftalen Euratom-Canada medførte en canadisk embargo af Fællesskabet i 1977, men i januar 1978 blev aftalen ændret, dog således at der etableredes en midlertidig ordning vedrørende oparbejdning, berigning over 20% og lagring af plutonium. I 1981 blev den midlertidige ordning afløst af et varigt arrangement, der tilgodeser såvel hensynet til ikke spredning som den energipolitiske interesse i at kunne planlægge bestemte brændselskredsløb. Tilsvarende gælder aftalen Euratom-Australien af 1981. Afgørende spørgsmål i aftalerne er betingelserne for oparbejdning, reeksport, højberigning samt lagring af plutonium og højt beriget uran. Endelig har Fællesskabet indgået samarbejdsaftaler med Argentina (1963) og Brasilien (1969).

Safeguards-forhold er et område, der i betydeligt omfang hører under Fællesskabet og rummer elementer af en fælles politik. Imidlertid er der en række spørgsmål, hvor Fællesskabets rolle er mere usikker, bl.a. i spørgsmålet om visse såkaldte »politiske« betingelser samt om anvendelsen af »London-klubbens« retningslinier ved transaktioner mellem medlemslandene. I det omfang det enkelte medlemsland indgår Safeguards-aftaler som aftalerne UK-Australien og Frankrig-Australien i overensstemmelse med Euratom-Traktatens art. 103, foreligger der en svækkelse af sådanne safeguards-aftalers karakter af fælles politik.

Med visse forbehold er safeguards-spørgsmål et område, der i vidt omfang varetages på fællesskabsplan og indeholder elementer af fælles politik, men der er stadig et spillerum for medlemslandene.

(b) Forsyningen med nukleart brændsel varetages af et Forsyningsagentur. Traktatens kap. VI stipulerer en fælles forsyningspolitik, idet Fællesskabet skal sikres en regelmæssig og ligelig forsyning med nukleart brændsel og malme. Forsyningsagenturet er tillagt vide beføjelser, især en eneret til at afslutte kontrakter og en forkøbsret til materialer produceret i Fællesskabet. Optionsretten har ikke været anvendt, og en simplere procedure ved kontraktafslutning har været praksis.

Forskellen mellem den vidtgående formelle kompetence og praksis har givet anledning til spændinger, og en revision har været drøftet i 1964, 1970 og 1979, men hidtil uden resultat. Spørgsmålet om en ændring forventes rejst pånyt. Forsyningsagenturets virksomhed sigter mod godkendelse af kontrakter med henblik på at sikre, at kontrakter er i overensstemmelse med Traktaten og internationale forpligtelser samt af ikke-diskriminerende natur. Endvidere har agenturet en betydelig informations- og konsultationsvirksomhed. For så vidt angår lavt beriget uran er

agenturet Euratom-partneren ved leveringsaftaler med USA.

Domstolen har i 1971 fastslået[22] at Euratom-Traktatens kap. VI fortsat er gyldig trods bestemmelsen i art. 76, hvorefter kap. VI kan ændres af Rådet ved enstemmighed, og Rådet efter 7 år skal stadfæste kap. VI. I en senere dom fra 1978 om Fællesskabets deltagelse i den internationale konvention om fysisk beskyttelse af nukleart materiale[23] uddyber domstolen Fællesskabets kompetence på det nukleare område.

(c) Fællesskabet fastsætter normer for beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling.

Udviklingen af kernekraft er et energipolitisk mål for Fællesskabet, men Fællesskabet anerkender ubetinget medlemslandenes ret til i overensstemmelse med Traktaten at fastlægge deres egen nukleare politik, herunder spørgsmålet om indførelse af kernekraft.

Fællesskabets grundholdning til visse nukleare spørgsmål fremgår af en resolution om gennemførelsen af en plan vedrørende radioaktivt affald,[24] herunder oprettelsen af et rådgivende udvalg,[25] en resolution om oparbejdning,[26] herunder en beslutning om oprettelse af et udvalg,[27] samt en resolution om formeringsreaktorer.[28] Affaldsplanen sigter mod en række analyser og undersøgelser, og i resolutionerne om oparbejdning og formeringsreaktorer holdes muligheden for oparbejdning og formeringsreaktorer åben.

Interessemodsætningen i Fællesskabet er markant i flere henseender: lande med betydelige nukleare programmer eller aspirationer over for lande uden sådanne; kernevåbenlande over for de øvrige; lande som lægger vægt på den nationale kompetence over for kommunautært orienterede lande. Den nukleare politik indeholder således elementer af en fælles politik, som er af relevans for medlemslandene med nukleare programmer, men af mindre betydning for lande uden sådanne.

(3) Naturgas er ikke blevet gjort til genstand for fællesskabsforanstaltninger. Drøftelserne af naturgasspørgsmål er af generel og orienterende art, både i råds-og kommissionsregi. Uenigheden mellem USA og en række vesteuropæiske lande om sovjetiske naturgasleverancer har ikke figureret på Rådets dagsorden før sommeren 1982. Naturgas ligger således helt i medlemslandenes regi.

(4) Ud over kul, kernekraft og naturgas er nye og vedvarende energikilder alternativer til olie, og Fællesskabet har ved flere lejligheder understreget vigtigheden af udviklingen af nye og vedvarende energikilder. Dette generelle mål har manifesteret sig i en ordning på fællesskabsplan for støtte til demonstrationsprojekter vedrørende nye og vedvarende energikilder og vedrørende energibesparelser. I 1978 etablerede Rådet ved to grundforordninger[29] en støtteordning til demonstrationsprojekter, og i 1979 vedtog Rådet en række gennemførelsesforordninger[30] hvorefter ordningen blev endelig gennemført. Fællesskabsstøtte gives til demonstrationsprojekter for udnyttelse af alternative energikilder, der kan tjene som eksempler, og som forventes at kunne udnyttes kommercielt.

Grundforordningen rummer mulighed for støtte til geotermisk energi, flydendegørelse og forgasning af fast brændsel, solenergi samt endelig bølge, tidevands- og vindenergi, men ordningen omfatter i sin nuværende form kun de tre første områder. Områderne nævnt i grundforordningen er ikke udtømmende. Ved to finansielle gennemførelsesforordninger[31]

fastsattes i april 1979 de maksimale støttebeløb til i alt 150 mill. ERE, fordelt på 55 mill. ERE til besparlser og 95 mill. ERE til alternative kilder, nemlig 22,5 mill. ERE til henholdsvis solenergi og geotermisk energi og 50 mill. ERE til fast brændsel. Rådet besluttede i februar 1982 at forhøje loftet med 55 mill. ECU. Den maksimale støttesats til alternative kilder er 40% medens støttesatsen til besparelser kan svinge mellem 25% og 49% af de samlede udgifter. Halvdelen af støtten til alternative kilder skal tilbagebetales i tilfælde af industriel udnyttelse, og støtten til besparelser tilbagebetales på visse vilkår.

Ordningen er interessant, idet det er et af de få områder, hvor et energipolitisk mål har manifesteret sig i konkrete foranstaltninger på fællesskabsplan, der medfører betalinger over Fællesskabets budget. Trods beløbets relativt beskedne størrelse er ordningen den mest udgiftskrævende energipolitiske post på Fællesskabets generelle budget, når der ses bort fra Det Fælles Forskningsprogram og Fusionsprogrammet med JET-projektet. Ordningen er imidlertid ikke ukontroversiel, og især UK og Forbundsrepublikken har været tøvende over for ordningen.

b. Rational udnyttelse af energi (RUE) og energibesparelser.

Rationel udnyttelse af energi er et hovedmål i energipolitikken. I december 1974 vedtog Rådet en resolution(32) om RUE med henblik på at reducere energiforbruget. For årene 1975, 1976 og 1977 vedtog Rådet kvantitative mål for nedsættelsen af olieforbruget,(33) men for Fællesskabet som helhed uden fastsættelse af lofter for de enkelte lande. Der er ligeledes fastsat energipolitiske mål for 1985 og 1990, herunder for olieforbruget. Fra 1976 og fremover har Rådet vedtaget en række resolutioner, henstillinger og i enkelte tilfælde retsakter af forpligtende karakter vedrørende RUE, som nedenfor gennemgås på sektorbasis. I juni 1980 vedtog Rådet en resolution om nye retningslinier for Fællesskabets indsats på energibesparelsesområdet,(34) herunder nedsættelse af energielasticiteten til højst 0,7 og en tilpasning af medlemslandenes energiprogrammer med henblik på besparelsesforanstaltninger i de vigtigste forbrugssektorer. Endelig gennemførtes i 1979 ordningen om demonstrationsprojekter for energibesparelser i forbindelse med anlæg, hvortil anvendes nyt udstyr, processer eller produkter med betydelige besparelsesresultater, eller hvor kendt teknologi anvendes tilsvarende på en ny måde.

(1) For industriens vedkommende er der ikke vedtaget retsakter om RUE, men dele af de generelle resolutioner gælder tillige industrien. En rådshenstilling fra 1977(35) anbefalede medlemslandene at organisere informationskampagner med henblik på at opnå energibesparelser i industrien og at opfordre industriforetagender til at oprette særlige afdelinger for energistyring. En rådshenstilling fra 1980(36) om RUE i industrien henstillede til medlemslandene at oprette teknisk konsulentbistand til især mindre og mellemstore industrivirksomheder baseret på mobile »energibusser« med udstyr og eksperter, samt at søge energibesparende foranstaltninger indpasset i et særligt datasystem ved Det Fælles Forskningscenter.

(2) Med hensyn til RUE i husholdninger, rumopvarmning m.v. er der vedtaget flere henstillinger og bindende retsakter. Rådet henstillede i 1976(37) til medlemslandene at organisere offentlige informationskampagner for at fremme isolering af boliger og anvende fælles referencestandarder for isolering. I 1979 henstillede(38) Rådet til medlemslandene at gen-

nemføre et fireårsprogram for isolering af især offentlige bygninger og boliger. En rådshenstilling fra 1976[37] om RUE i varmesystemer i eksisterende bygninger anbefalede indførelse af varmereguleringsudstyr og individuel måling af varme og varmt brugsvand, og en rådshenstilling fra 1977 om regulering af rumopvarmning, varmt brugsvand og varmemåling i nye bygninger[40] indeholdt mere udbyggede og detaillerede retningslinier.

Et rådsdirektiv af 1978 om varmeproducerende anlæg og isolering af rør i bygninger, som ikke er industribygninger[41] fastslog, at medlemsstaterne skal sikre, at nye varmeproducerende anlæg i ikkeindustrielle bygninger opfylder mindstekrav, hvilket kontrolleres på fabrikationstidspunktet eller installationstidspunktet.

I 1976 vedtog Rådet en henstilling[42] om mærkning af energiforbrug i elektriske husholdningsapparater, og i 1979 gennemførtes en ordning om mærkning af husholdningsapparaters specifikke energiforbrug[43] med henblik på at påvirke valg i retning af mindre energikrævende apparater, og som følge heraf en produktion af mindre energiforbrugende husholdningsapparater. Mærkningsordningen blev »optionel«, dvs. at det ikke pålægges medlemslandene at gennemføre en mærkningsordning, men hvis et medlemsland indfører en mærkningsorden, skal energimærkerne være i overensstemmelse med Rådets direktiv, hvis formål er en harmonisering af nationale forskrifter om mærkning af energiforbrug og supplerende oplysninger vedrørende en række husholdningsapparater. I medfør af nævnte rammedirektiv er der indført en mærkningsordning for elbageovne,[44] medens der hidtil ikke har kunnet opnås enighed om Kommissionens forslag til energimærkning af vaskemaskiner, opvaskemaskiner, køleskabe og frysere.[45]

(3) Inden for transportsektoren er vedtaget to henstillinger om RUE i 1976 og to direktiver i 1980. Den ene henstilling om RUE i motorkøretøjer gennem bedre kørselsvaner[46] anbefaler medlemslandene at sikre en bedre information om benzinøkonomi og regelmæssige serviceeftersyn. Den anden henstilling vedrørende bymæssig passagertransport[47] anbefaler medlemsstaterne at sikre en udbygning og effektivisering af kollektiv transport, incl. private biler, øget forskning i kollektiv trafik m.v. Et direktiv fra 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om motordrevne køretøjers brændstofforbrug[48] angiver de prøver, hvorved brændstofforbruget bestemmes, og en medlemsstat kan ikke nægte en EØF-standardtypegodkendelse eller national godkendelse for så vidt angår motorens brændstofforbrug bestemt i overensbestemmelse med direktivet. Tilsvarende fastslås ved et andet direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om motordrevne køretøjers motoreffekt.[49] Direktiverne fastsætter på ingen måde normer for hverken brændstofforbrug eller motoreffekt.

(4) Med hensyn til RUE i elektricitetssektoren har Fællesskabet søgt overgangen til kulfyrede kraftværker fremmet, og som konsekvens heraf vedtog Rådet i 1975 to direktiver om begrænsning i anvendelsen af naturgas i kraftværker[50] og begrænsning af anvendelsen af olieprodukter i kraftværker.[51] Med hensyn til brug af naturgas stipulerer direktivet, at opførelse af kraftværker til fyring med naturgas og indgåelse af kontrakter om naturgasforsyning til værkerne skal godkendes af nationale myndigheder. Godkendelse af kontrakter kan kun finde sted, hvis det er teknisk nødvendigt, hvis -for afbrydelige kontrakter - der ikke findes en mere rentabel anvendelse af gas-

sen, hvis anvendelsen er af stærkt begrænset omfang, eller hvis miljøhensyn gør det nødvendigt, og undtagelsesvist kan økonomiske forhold begrunde anvendelsen af naturgas. Direktivet om begrænsning af olie i kraftværker sigter til udelukkende eller hovedsagelig oliefyrede nye eller ombyggede kraftværker. Godkendelse af sådanne kraftværker kan kun finde sted, hvis anvendelsen af olie er stærkt begrænset, hvis olien ikke kan anvendes mere rentabelt, hvis andre brændsler ikke kan sikres, eller hvis økonomiske, tekniske, sikkerhedsmæssige eller særlige miljøhensyn nødvendiggør anvendelsen af olie. I begge tilfælde er princippet om begrænsning af anvendelsen af naturgas og olie i kraftværker ganske vist fastslået i direktivform, men undtagelserne er ganske omfattende.

En rådshenstilling af 1977 om oprettelse i medlemslandene af rådgivende organer til at fremme kraftvarme og udnyttelse af overskudsvarme(52) understreger betydningen af kombineret kraft- og varmeproduktion og fjernvarme. Medens der opnåedes enighed om en rådsresolution(53) om vigtigheden af at udveksle oplysninger om placering af kraftværker, har Rådet ikke kunnet acceptere et kommissionsforslag om oprettelsen af en konsultationsprocedure på fællesskabsplan i forbindelse med placering af kraftværker i grænseområder. En rådshenstilling fra 1981 om eltarifstrukturer(54) fastslår, at medlemsstaterne skal sikre, at eltarifstrukturerne opbygges med henblik på en rationel prispolitik, der afspejler omkostningerne; en toleddet tarif med en fast og en variabel komponent anbefales, og tarifstrukturen må ikke fremme elforbruget, ligesom en bedre udjævning af forbruget gennem differentierede tariffer bør tilstræbes.

Fællesskabets resolutioner, henstillinger og direktiver og forordninger vedrørende sektorerne nævnt under punkt (1) til (4) er for størstedelen af begrænset betydning og rækkevidde. Typisk angiver akterne en holdning formuleret i så generelle vendinger og af så ukontroversiel karakter, at en påvirkning af medlemslandenes energipolitiske programmer i en bestemt retning formentlig må anses for overordentlig begrænset. Demonstrationsprojektordningen og mærkningsordningen indeholder derimod visse substantielle elementer.

c. Fremme af egenproduktion af kulbrinter.

Samtidig med brændselsomlægning og besparelser søges en intensiveret efterforskning og udvinding af kulbrinter fremmet i Fællesskabet. Rådet har ved flere lejligheder draget konklusioner indeholdende en opfordring til medlemslandene om at fremme egenproduktionen af kulbrinter. Mere konkret har Rådet i 1973 gennemført en støtteordning til fremme af den teknologiske udvikling direkte forbundet med efterforskning, produktion, lagring og transport af kulbrinter.(55) Rådet fastsætter maksimale beløb for en kortere periode - normalt tre år - og den årlige bevilling fastlægges gennem budgetproceduren.

I 1974 fremsatte Kommissionen forslag om støtteordning til efterforskning af kulbrinter i vanskelige områder, karakteriseret ved risikofyldte investeringer. Medens der ikke kunne opnås enighed om en generel ordning, blev der i maj 1979 opnået enighed om en særskilt støtte til et efterforskningsprojekt ved Grønland.(56)

d. Forskning og udvikling.

Forskning og udvikling på energiområdet kan betragtes både som en støtte til brændselsomlægningen og til RUE. Historisk går forskning tilbage til Euratom-samarbejdet og - i mindre omfang - til

EKSF-samarbejdet. Energiforskningen beslaglægger ¾ af Fællesskabets midler til forskning.

Fællesskabets forskning er opdelt i 3 typer programmer: det direkte program, der udføres på Det Fælles Forskningscenter; indirekte programmer, hvor nationale forskningsanlæg inden for rammerne af programmet samarbejder på basis af konkrete kontrakter med Kommissionen, og hvor Fællesskabet dækker 25-30% af omkostningerne; og samordnede aktioner eller komplementære programmer, der defineres og koordineres af Kommissionen, men finansieres og gennemføres af de deltagende nationale forskningsanlæg.

Det direkte forskningsprogram ved Det Fælles Forskningscenter(57) omfatter både nuklear og konventionel energiforskning samt miljøforskning. Ca. halvdelen af programbevillingen på 511 mill. ERE for 1980-83 anvendes til nukleare aktiviteter, nuklear sikkerhed og brændselskredsløbet. Den ikke-nukleare energiforskning vedrører især solenergi og brint. Programmet for Det Fælles Forskningscenter har givet anledning til betydelig politisk uenighed inden for Euratom-samarbejdet især i sidste halvdel af 1960'erne. Det betydeligste indirekte forskningsprogram er fusionsprogrammet(58) med JET-projektet (Joint European Torus), en fusionsmaskine af tokamak-typen, der er under opførelse i UK og forventes idriftsat i 1983. Fællesskabets andel er fastlagt til maksimalt 301 mill. ERE for 1982-86. Fællesskabet dækker 80% af udgifterne til JET, og dets bidrag er fastsat til maksimalt 319 mill. ERE for 1982-86. Sverige og Schweiz deltager i programmet. Øvrige indirekte nukleare forskningsprogrammer vedrører radioaktivt affald, reaktorsikkerhed, strålingsbeskyttelse, lukning af kernekraftværker og efterforskning og udvinding af uran. Det indirekte ikke-nukleare energiforskningsprogram omfatter besparelser, brint, solenergi, geotermisk energi og systemanalyse og har en programbevilling på 105 mill. ERE for 1979-83.(59) Endvidere yder Fællesskabet støtte til teknisk kulforskning.(60) En samordnet aktion i form af et komplementært program er HFR-reaktoren ved Det Fælles Forskningscenter, der finansieres af Nederlandene og Forbundsrepublikken Tyskland.

Især fusionsforskningen med JET er af stor betydning, og Euratom er sammen med USA, Sovjetunionen og Japan førende inden for fusionsforskning. JET-maskinen forventes at blive den største af sin art i verden. Inden for nuklear sikkerhedsforskning har især det såkaldte »Super-Sara« projekt om brændselsskader i tilfælde af tab af kølemiddel påkaldt sig betydelig opmærksomhed. Forskningspolitikken indeholder visse elementer af fælles politik, men med enkelte undtagelser lægger den ikke bindinger på medlemslandenes energiforskning. En særlig konfrontationsprocedure gennemgår de enkelte landes forskningspolitik, herunder energiforskning.

e. Prispolitik og investeringer.

Rådet har flere gange understreget betydningen af en rationel prispolitik på energiområdet og vedtog i december 1981 et sæt konklusioner sigtende mod en energipolitik på grundlag af de realøkonomiske omkostninger og i øvrigt konsistent med hovedformålet om nedsættelse af olieafhængighed. I marts 1982 bekræftedes disse principper og Rådet anmodede Kommissionen om at undersøge prispolitikken sektorvis.(61)

På baggrund af situationen på oliemarkedet i 1981 har Rådet understreget vigtigheden af at fastholde bestræbelserne på at opnå de energipolitiske mål trods faldet i efterspørgslen efter olie og i oliepri-

sen.(62) Der er ligeledes enighed om at fremme investeringerne i rationel udnyttelse af energi, og der opnåedes på rådsmødet i juli 1982 tilslutning til en henstilling herom.

En række finansielle instrumenter i Fællesskabet,(63) Investeringsbanken (EIB), EKSF-lån og tilskud, Euratomlån, og NIC (Nouvel Instrument Communautaire) støtter finansieringen af energiprojekter i medlemslandene. Herudover yder en særlig ordning støtte til uranprospektering i medlemslandene. Fælles for disse finansielle instrumenter er, at Fællesskabets garanti for lånene indebærer, at der kan ydes lån på markedets bedste vilkår. EKSF-ordningen kan endvidere yde en særlig rentestøtte i form af tilskud. I 1980 allokerede EIB godt ⅓ af sine lån til energisektoren og NIC over halvdelen. Euratomlånene går til investeringer i kernekraftværker og brændselskredsløbet. I 1980 allokerede nævnte instrumenter 40% af sine lån til energisektoren.

Endelig kræver en række forordninger, at medlemsstaterne meddeler Kommissionen oplysninger om visse energiinvesteringer.

IV. Fællesskabets energipolitiks omfang og karakter.

Evalueringen af de energipolitiske områder og emnekredse, der, uanset om der foreligger en formel kompetenceoverførsel eller ej, gøres til genstand for en kollektiv beslutningsproces i det organisatoriske system, foretages i lys af de energipolitiske foranstaltninger og mål i medlemslandene og ikke i forhold til en teleologisk opfattelse af en fælles energipolitik som slutmål.

Der er etableret generelle energipolitiske mål, principper og retningslinier gældende for såvel Fællesskabet som medlemslandene, hvor en højere grad af konvergens tilstræbes. Sådanne beslutninger træffes både i Fællesskabet og i medlemslandene. Formuleringen af mål medfører næppe væsentlige begrænsninger i medlemslandenes energipolitik.

Med hensyn til den kortsigtede politik vedrørende forsyningssikkerhed findes der ikke i Fællesskabet noget krisesystem, idet dette er opbygget i IEA. Der er heller ikke etableret noget system vedrørende foranstaltninger til imødegåelse af begrænsede forsyningssvigt (subkriser) -hverken i Fællesskabet eller i IEA, - men der er i Fællesskabet vedtaget elementer i et beredskab til imødegåelse af såvel omfattende som begrænsede forsyningssvigt. På dette område træffes visse energipolitiske beslutninger i Fællesskabet, men først og fremmest i IEA og i nationalt regi.

Med hensyn til brændselsomlægning og politikken for de enkelte brændsler er der vedtaget generelle mål for Fællesskabet og for medlemslandene sigtende mod højere grad af konvergens. Der er ikke gennemført nogen kulpolitik i Fællesskabet og fællesskabsbeslutninger lægger kun få begrænsninger på medlemslandene. Dog er enkelte foranstaltninger på fællesskabsplan især vedrørende kokskul gennemført, ligesom der er fastsat regler vedrørende statsstøtte. Beslutningerne vedrørende kul tages hovedsagelig i nationalt regi. - Med hensyn til kernekraft er der på enkelte områder gennemført elementer af fælles politik, især vedrørende safeguardsforanstaltninger og - skønt mere formelt end reelt - på forsyningsområdet. Beslutningerne vedrørende nuklear kapacitet, sikkerhed og brændselskredsløbet m.v. træffes imidlertid i nationalt regi, og Fællesskabet anerkender fuldt ud medlemslandenes ret til at træffe beslutninger ikke blot om indførelse af kernekraft,

men tillige om praktisk talt alle relevante områder med undtagelse af forsyningsspørgsmål og visse safeguardsspørgsmål. -Alle beslutninger vedrørende naturgas træffes af medlemslandene, og der er hidtil ikke vedtaget foranstaltninger på naturgasområdet bortset fra elsektoren. -Med hensyn til nye og vedvarende energikilder træffes praktisk talt alle beslutninger i medlemslandene med undtagelse af demonstrationsprojektordningen; generelle erklæringer om fremme af disse kilder vedtages også i Fællesskabet.

Med hensyn til RUE er der kun en yderst spæd begyndelse til Fællesskabsbeslutninger. På industriområdet foreligger praktisk talt intet. For så vidt angår rumopvarmning og husholdninger træffes kun yderst få beslutninger på fællesskabsplan, og eneste betydningsfulde foranstaltning er mærkning af husholdningsapparater. På transportområdet træffes alle beslutninger i nationalt regi; der foreligger kun enkelte direktiver af ringe energipolitisk betydning samt et par næsten banale, uforpligtende henstillinger. På elektricitetsområdet træffes ligeledes næsten alle beslutninger i nationalt regi; dog er der gennemført direktiver vedrørende olie og naturgas i kraftværker og vedtaget en henstilling sigtende mod konvergens af eltarifstrukturer.

Politikken vedrørende efterforskning og indvinding af kulbrinter fastlægges eksklusivt af medlemslandene.

Der er vedtaget uforpligtende, generelle principper for energiprispolitik i Fællesskabet sigtende mod en vis konvergens. Alle beslutninger vedrørende energiinvesteringer træffes i medlemslandene. Fællesskabets finansielle instrumenter kan deltage i finansieringen, men denne støtte er af begrænset betydning. På fællesskabsplan er vedtaget uforpligtende, generelle principper om investeringer i energisektoren.

På forskningsområdet er den nationale forskningsindsats dominerende, og Fællesskabet begrænser kun i yderst ringe omfang medlemslandenes forskningspolitiske tiltag. Imidlertid træffes der en række beslutninger om forskningsprogrammer på fællesskabsplan, og Fællesskabets forskningspolitik rummer elementer af en fælles politik. Fusionsforskning og JET-projektet repræsenterer en betydelig forskningsindsats, og Det Fælles Forskningscenter har en betragtelig aktivitet. På baggrund af energiproblemets omfang og karakter i Vesteuropa, energipolitikkens placering i medlemslandene og offentlighedens holdning er det påfaldende, at der ikke i Fællesskabet er gennemført en mere omfattende energipolitik. Forklaringen herpå skal ikke drøftes nærmere, men visse faktorer kan skitseres.

(a) Der er betydelige forskelle i medlemslandenes energipolitiske situation. De er med hensyn til energikilder i en meget forskellig stilling, og deres tekniske forsyningssystemer har stærkt varierende struktur. Der er endvidere forskellig tradition for offentlig styring og indgreb i energisektoren. Medlemslandene har forskellig industristruktur, og visse lande præges af tilstedeværelsen af store selskaber, især olieselskaber. Således bliver de basale energipolitiske optioner forskellige i medlemslandene og dermed regeringernes tolkning af de energipolitiske interesser.

(b) Varierende koalitionsdannelser under forhandlingerne hæmmer udviklingen af en energipolitik i Fællesskabet. Typiske koalitioner dannes således af UK og Forbundsrepublikken vedrørende kul, beredskabsforanstaltninger, forskning, udvikling og demonstration, finansielle bevillinger. En anden koalition udgøres af

Forbundsrepublikken, Belgien og Italien og i en række spørgsmål Frankrig vedrørende nuklear politik, og de små medlemslande har i et vist omfang samme position vedrørende forskning, udvikling og demonstration.

(c) Der er ikke på det energipolitiske område et eller flere dominerende medlemslande, der - sammen med Kommissionen - kan lede Fællesskabet mod en mere omfattende energipolitik.

(d) IEA spiller en fremtrædende rolle i international energipolitik. Uden amerikansk deltagelse kan det være vanskeligt at gennemføre en række foranstaltninger både på kort og langt sigt. Spørgsmålet om primat i international energipolitik bliver derfor interessant. Visse medlemslande, ikke mindst UK og Forbundsrepublikken, synes at tillægge IEA den centrale rolle i international energipolitik, medens andre ønsker konsistens mellem Fællesskabet og IEA's politik og et enkelt medlemsland, Frankrig, deltager ikke i IEA-samarbejdet.

(e) En afgørende faktor er det forhold, at medlemslandene åbenbart kan tilfredsstille de energipolitiske krav, som formuleres i de nationale politiske systemer af politiske partier, interesseorganisationer, virksomheder, pressen, olieselskaber, kraftproducenter, forskellige kategorier af forbrugere, græsrodsbevægelser, etc., på en sådan måde, at der ikke kanaliseres væsentlige energipolitiske krav til Fællesskabet, ligesom der heller ikke på afgørende vis stilles forventninger til eller rejses krav om en fælles energipolitik. - De fleste medlemslande stiller således ikke stærke krav om en kommunitarisering af energipolitik eller væsentlige dele heraf. Dertil kommer, at ikke mindst UK og Forbundsrepublikken har indtaget en generel tøvende holdning med hensyn til energipolitiske tiltag på fællesskabsplan. Medvirkende hertil er formentlig også, at ledende kredse i medlemslandene tillægger energisektoren en så strategisk og vital betydning for landet, at national kontrol over energisektoren prioriteres højt.

V. Konklusion.

Fællesskabets energipolitik er med enkelte undtagelser på et embryonisk stade. Således træffes den altovervejende del af de energipolitiske beslutninger i nationalt regi. Der er kun få elementer af en fælles politik, dog enkelte især inden for det nukleare område, kul og forskning, udvikling og demonstration. Der er vedtaget en række deklarationer af varierende retlig form om Fællesskabets energipolitiske mål, principper og retningslinier og elementer, der udtrykker en konvergens af varierende intensitet af dele af medlemslandenes energipolitik. Fællesskabets energipolitik medfører, grosso modo, kun få begrænsninger for medlemslandenes politik, men der er enkelte undtagelser.

Det ville imidlertid være forkert at ignorere betydningen af Fællesskabets energipolitik. De energipolitiske drøftelser og de personlige kontakter bidrager til en ensartet definition af den energipolitiske problematik, og gennem samspillet foregår en gensidig påvirkning.

Den dramatisk-politiske oprettelse af Euratom med omfattende kompetence gav sig udtryk i stærke spændinger i Fællesskabet. Den »inkrementel-økonomiske« fremgangsmåde, der par excellence præger Fællesskabets energipolitik giver ganske vist kun få konkrete resultater, men medfører en mere konfliktløs udvikling.

Beslutningsprocessen giver Rådet primat i relation til Kommissionen, og selv overvejende teknisk betonede beslutninger tenderer til at blive taget i rådsregi. Energigruppen på højt niveau og CORE-

PER indtager en central placering i beslutningsprocessen, der er præget af høj grad af deltagelse i nationale embedsmænd og eksperter først og fremmest i forbindelse med forberedelsen af de mere tekniske rutinebeslutninger.

Noter:

1. En egnet teoretisk diskussion af integrationen findes i L.N. Lindberg og S.A. Scheingold: Europe's Would-be Policy, New Jersey, 1970.
2. Der henvises til W. Diebold: The Schuman-Plan, New York, 1959; Ernst B. Haas: The Uniting of Europe, Stanford, 1958; N.J.D. Lucas: Energy and the European Communities, London, 1977; J.G. Polack: Euratom, New York, 1964; E. Bjøl: La France devant l'Europe, København, 1966; R. Willis: France, Germany, and the New Europe 1945-1967, New York, 1968; Goy de Carmoy: Le Dossier europeenne de l'énergie, Paris, 1971; F.A.M. Alting von Geusau (ed.): Energy in the European Communities, Leyden, 1975; EF - og energien, Kommissionen, 2/1980; R.A. Black, jnr.: »Plus ca Change, Plus C'est la Même Chose: Nine Governments in Search of a Common Energy Policy« i H. Wallace, W. Wallace og C. Webb: Policy-Making in the European Communities«, London, 1977; samt pressemeddelelser fra rådsmøder og Det Europæiske Råd.
3. Bjøl, op.cit., s58.
4. EFT. C 153/1 9.7.1975.
5. EFT. C 153/2 9.7.1975.
6. EFT. C 153/6 9.7.1975
7. EFT. C 149/1 18.6.1980
8. Dok. Kom (82) 540
9. Rådsdirektiv 68/414/EØF af 20.12.68, EFT L308/14, 23.12.68.
10. Rådsdirektiv 72/425/EØF af 19.12.72, EFT L291/154, 28.12.72.
11. Pressemeddelelse fra rådsmødet (energiministre) den 16.3.1982.
12. Rådsdirektiv 73/238/EØF af 24.7.73, EFT L228/1, 16.8.73.
13. Rådsbeslutning 77/186/EØF af 14.2.77, EFT L61/23, 5.3.77; ved rådsbeslutning af 27.11.1980 blev LPG inddraget under produkterne.
14. Der henvises til pressemeddelelserne fra møderne samt note (2). Medlemslandenes holdninger og positioner refereres normalt i Agence Europe og European Report.
15. Se D. Badger og R. Belgrave: Oil Supply and Price: What went right in 1980?, British Institutes' Joint Energy Policy Programme, Energy Paper No. 2, 1982, s. 114.
16. Rådsdirektiv 75/339/EØF af 20.5.75, EFT L 153/35 af 13.6.75.
17. Kommissionsbeslutning 528/76/EKSF af 25.2.76, EFT L259, 15.9.73.
18. Kommissionsbeslutning 73/287/EKSF af 25.7.73, EFT L259/36, 15.9.73, ændret ved Kommissionsbeslutning 3058/79/EKSF, EFT L344/1, 31.12.79, og igen ændret og forlænget ved Kommissionsbeslutning 896/82/EKSF af 20.4.1982, EFT L106/5, 21.4.82.
19. Beslutning 77/707/EKSF af 7.11.77, EFT L292/11, 16.11.77.
20. Kommissionsforordning (Euratom) 3227/76 af 19.10.76, EFT L363/1, 31.12.76.
21. 78/164/Euratom, EFT L51/1, 22.2.78.
22. Sag 7/71
23. Sag 1/78
24. Rådsresolution af 18. februar 1980, EFT C 51/1, 29.2.80.
25. Rådsresolution af 18. februar 1980, EFT C 51/4, 29.2.80.
26. Rådsresolution af 18. februar 1980, EFT C 51/4, 29.2.80.
27. Rådsbeslutning 80/237/Euratom af 18. februar 1980, EFT L52/9, 26.2.80.
28. Rådsresolution af 18. februar 1980, EFT C 51/5, 29.2.80.
29. Rådsforordning (EØF) Nr. 1302/78 af 12.6.1978 (besparelse) EFT L 158/3, 16.6.78, og Rådsforordning (EØF) NR. 1303/78 af 12.6.1978 (alternative kilder) EFT L 158/6, 15.6.78.
30. Rådsforordning (EØF) Nr. 727/79 af 9.4.1979 EFT L 93/3, 12.4.79 (sol); Rådsforordning (EØF) 728/78 af 9.4.1979, EFT L 93/5, 12.4.1979 (fast brændsel); Rådsforordning 729/79 af 9.4.1979, EFT L 93/7, 12.4.1979 (geotermi).
31. Rådsforordning (EØF) Nr. 726/79 af 9.4.1979, EFT L93/2, 12.4.1979 (alternative kilder); Rådsforordning Nr. 725/79 af 9.4.1979, EFT L 93/1, 12.4.79.
32. Rådsresolution af 17.12.1974, EFT C 153/5, 9.7.75.
33. Rådsresolution af 26.6.1975, EFT C 153/9, 9.7.75.
    Rådsresolution af 9.12.1975, EFT C 289/1, 17.12.75.
34. Rådsresolution af 9.6.1980, EFT C 149/3, 18.6.75.
35. Rådshenstilling 77/713/EØF af 25.10.1977, EFT L 295/3, 18.11.77.
36. Rådshenstilling 80/823/EØF af 29.7.1980, EFT L 239/26, 12.9.80.
37. Rådshenstilling 76/492/EØF af 4.5.1976, EFT L 140/11 af 28.5.1976.
38. Rådshenstilling 79/167/EKSF, EØF, Euratom af 5.2.1979. EFT L 37/25 af 13.2.1979.
39. Rådshenstilling 76/492/EØF af 4.5.1976 EFT L 140/11 af 28.5.1976.

40. Rådshenstilling 77/712/EØF af 25.10.1977 EFT L 295/11 af 18.11.1977.
41. Rådsdirektiv 78/170/EØF af 13.2.1978 EFT L 52/32 af 23.2.1978.
42. Rådshenstilling 76/496/EØF af 4.5.1976, EFT L 140/18, 28.5.76.
43. Rådsdirektiv 79/530/EØF af 14.5.1979, EFT L 145/1, 13.6.79.
44. Rådsdirektiv 79/531/EØF af 14.5.1979, EFT L 145/7, 13.6.79.
45. KOM (80) 193.
46. Rådshenstilling 76/494/EØF af 4.5.1976, EFT L 140/14, 28.5.76.
47. Rådshenstilling 76/495/EØF af 4.5.1976, EFT L 140/16 28.5.76.
48. Rådsdirektiv 80/1268/EØF af 16.12.1980, EFT L 375/36, 31.12.80.
49. Rådsdirektiv 80/1269/EØF af 16.12.1980, EFT L 375/46, 31.12.80.
50. Rådsdirektiv 75/404/EØF af 13.2.1975, EFT L 178/24, 9.7.75.
51. Rådsdirektiv 75/405/EØF af 14.4.1975, EFT L 178/26, 9.7.75.
52. Rådshenstilling 77/714/EØF af 25.10.1977, EFT L 295/5, 18.11.77.
53. Rådsresolution af 20.11.1978, EFT C 286/1, 30.11.78.
54. Rådshenstilling af 27.10.1981, EFT L337/12, 24.11.81.
55. Rådsforordning (EØF) Nr. 3056/73 af 9.11.1973, EFT L 312/1, 13.11.73.
56. Rådsforordning (EØF) 1038179 af 24.5.1979, EFT L132/1, 30.5.79.
57. Rådsbeslutning 80/317/EØF, Euratom af 13.3.1980, EFT L72/11, 18.3.80.
58. Rådsbeslutning 80/318/Euratom af 13.3.1980, EFT L72/18, 18.3.80, ændret ved Rådsbeslutning 81/380/Euratom af 19.5.1981, EFT L149/32, 6.6.81.
59. Rådsbeslutning 79/785/EØF af 11.9.1979, EFT L231/30, 13.9.79.
60. Retningslinier på mellemlangt sigt for teknisk kulforskning (1981-85), EFT C94/3, 17.4.80.
61. Se pressemeddelelser fra rådsmøderne (energiministre) den 3.12.1981 og 16.3.1982.
62. Se pressemeddelelse fra rådsmødet (energiministre) den 16.3.1982.
63. Grants and Loans From the European Community, European Documentation 7-8/1981 og Lån fra Det Europæiske Fællesskab 5/1982.

MORTEN SKAK

Frankrigs økonomiske eksperiment - under Mitterrand

Indledning

1. Det stærkt ønskede internationale økonomiske opsving synes fortsat at forskyde sig ud i fremtiden. Ganske vist kan der blandt OECD-landene forventes en svag positiv vækst i produktionen mellem 1981 og 1982 efter tilbagegangen fra 1980 til 1981, men bevægelserne er så svage, at det ikke er urimeligt at tale om stort set stagnation i den internationale konjunktur. Herved bliver det internationale konjunkturtilbageslag efter det andet »olieprischok« i 1978/79 af endnu længere varighed end det første »chok« i 1973/74.

Med anvendelsen af en sprogbrug fra internationale økonomiske fora kan man sige, at konvoyen af lande nærmest står stille; og tidspunktet, hvor konvoyen vil være oppe på en tilfredsstillende fart, fortsat synes at forskyde sig ud i fremtiden. Den alvorligste følgevirkning heraf er den stadige stigning i arbejdsløsheden.

2. Ikke uberettiget henviser politikere i de enkelte lande til den internationale konjunktur, når de skal forklare, hvorfor det ikke på nationalt plan er muligt at ændre på den økonomiske misere på andet end marginal facon. Til støtte for specielt danske politikere, der udtaler sig således, skriver Det økonomiske Råds formandsskab i sin rapport om dansk økonomi fra maj i år (s. 73), at »Den meget svage vækst i udlandet i kølvandet på olieprisstigningerne fra 1979, byttefor-holdsforringelsen og stigningen i renteniveauet, der ligeledes er kommet udefra, har forskubbet den samfundsøkonomiske balance så meget, at de gunstige virkninger på betalingsbalance og beskæftigelse af den førte økonomiske politik er blevet helt skjult«.

3. På den baggrund er det naturligt at stille spørgsmålet, om det er helt umuligt for det enkelte land at føre en selvstændig økonomisk politik og frigøre sig fra de internationale bindinger? Hvilke muligheder har det enkelte land for at frigøre sig fra den internationale konjunktur? For at bryde ud af konvoyen? Og hvilke forhold afstikker grænser for mulighederne?

4. Ét land i Europa forsøger i disse år at bryde ud og sejle for sig selv: Frankrig. Hvis den socialistiske regering i Frankrig fastholder hovedlinierne i sin økonomiske politik, vil Frankrig i de kommende år være et levende eksempel på en politik, der har til formål at frigøre et land fra de internationale bindinger og bringe landet op på et højere aktivitets- og beskæftigelsesniveau. Det franske eksperiment er således af stor interesse for alle lande, der har den ambition at frigøre sig fra den internationale konjunktur. Det er dog samtidigt klart, at det franske eksperiment på mange måder er »fransk« og ikke uden videre lader sig overføre til andre lande.

5. I de følgende afsnit redegøres kort for den økonomiske situation i Frankrig op til socialisternes magtovertagelse i

Lektor ved Odense Universitet, cand. polit.

1981 samt for hovedlinierne i de socialistiske reformer og den førte økonomiske politik. Derefter drøftes mere generelt og i lyset af de specielle franske forhold Frankrigs muligheder for at frigøre sig fra den internationale konjunktur.

Afsluttende anføres kort de væsentligste forhold af betydning for det franske eksperiments mulige succes.

Fransk økonomi før Mitterrand

6. Den økonomiske politik, der blev ført under præsident Giscard d'Estaing af dennes premierminister Raymond Barre kan med rette betegnes som liberalistisk. Således gennemførtes en gradvis ophævelse af tidligere tiders prisregulering, ligesom betydningen af de franske økonomiske planer reduceredes til det visionære. Kun inden for energisektoren styrede staten målbevidst - og fortrinsvis via en kraftig udbygning af atomkraftværkerne -mod en hurtig forbedring af Frankrigs selvforsyningsgrad. Iøvrigt måtte den franske økonomi vise sin styrke i fri konkurrence med andre lande. Som en bekræftelse af økonomiens styrke ansås det for væsentligt, at den franske franc's værdi lå fast inden for det europæiske valutasamarbejde.

7. Tager man udgangspunkt i oplysningerne i OECD's seneste analyse af fransk økonomi[1] kan man næppe sige, at den økonomiske situation i Frankrig ved afslutningen af præsident Giscard d'-Estaings embedsperiode var værre end for gennemsnittet af OECD-lande.

Væksten i produktionen fulgte således OECD-gennemsnittet med en årlig stigning på mellem 1 og 1½ pct.[2] mens den procentvise arbejdsløshed på knap 6½ pct. lå svagt højere end gennemsnittet som følge af en lidt højere produktivitets- og dermed lavere beskæftigelsesudvikling. Inflationstakten, der gennem meget lang tid har været et problem i fransk økonomi, lå med en årlig stigningstakt på godt 13½ pct. for forbrugerprisernes vedkommende omkring ½ til 1 pct.-point over OECD-gennemsnittet. På den anden side havde Frankrig som noget exceptionelt blandt OECD-landene i 1980 overskud på de samlede offentlige budgetter. Endelig lå underskuddet på betalingsbalancens løbende poster efter to år med overskud på linie med gennemsnittet for OECD-området, nemlig ca. 1% af bruttonationalproduktet.

Generelt kan man således vanskeligt hævde, at Giscard d'Estaings liberalistiske politik var mislykket. Men lægges specielt vægt på udviklingen i arbejdsløsheden, der i 1980 kom op på 6,3% af

Tabel 1: **Udviklingstendenser i fransk økonomi.**

	1970-80	1980	1981	1982[1]
Pct. stigning i f.h.t. året før				
Produktion (BNP i faste priser)	3,6	1,3	1	2½
Produktivitet (pr. beskæftiget)	3,2	0,9	1½	3
Forbrugerpriser	11,1	13,6	13½	14
Timeløn i industri	14,1	14,9	14½	15½
Gnst. for perioden				
Arbejdsløse i pct. af styrken	4,4	6,4	7½	8½
Underskud på betalingsbalancens løbende poster. Mia. F.	7,8	33,1	40	40

1) Skøn fra OECD: Economic Survery of France. Jan. 1982.
Kilde: OECD og Danmarks Statistiks konjunkturtabeller.

styrken, er det ikke uforståeligt, at mange har ønsket en ændring af prioriteten i den økonomiske politik.

De socialistiske reformer

8. Præsident Mitterrand og premierminister Mauroys mange reformer på det økonomiske felt kan opdeles under tre grupper: de sociale og indkomstudjævnende reformer, reformerne på arbejdsmarkedet og nationaliseringerne.

9. Gennem sidste halvdel af 1981 forhøjedes husleje- og familietilskuddene ret betydeligt. Endvidere er minimumssatsen for alderspensionen blevet forhøjet, ligesom beregningsgrundlaget for denne er gjort mere fordelagtig. Hertil kommer, at den socialistiske regering har vedtaget at nedsætte pensionsalderen til 60 år pr. 1. april næste år, og endnu lavere for visse opslidende beskæftigelser. Endelig er invalidepensionen forbedret og det samme gælder sygesikringen og satserne for arbejdsløshedsunderstøttelse.

Betalingen for disse forbedringer er dels sket ved forhøjelser af de beskæftigedes og arbejdsgivernes bidrag til socialsystemet »sécurité sociale«, og dels har staten påtaget sig at dække en del af det opståede underskud. Bl.a. med baggrund heri er der sket en forhøjelse af bilbeskatningen. Generelt synes der imidlertid at være ved at ske en de facto tilsidesættelse af tidligere tiders princip om, at de sociale kasser økonomisk skal hvile i sig selv.

Indkomstudjævnende på betalingssiden er beslutningen om reducerede bidrag til sécurité sociale for de laveste indkomster. Endvidere er indført en ekstraordinær beskatning af de højeste indkomster, d.v.s. indkomster der efter det eksisterende indkomstskattesystem betaler over 25.000 F i skat; og endelig er som en nyskabelse i Frankrig indført formueskat på formuer over 3 mill. F.

10. Arbejdsmarkedet er især berørt af forhøjelserne af minimumslønnen, forkortelse af arbejdsugen og forlængelse af den årlige ferieperiode.

Den af den franske regering annoncerede minimumsløn SMIC (Salaire Minimal Interprofessionnel de Croissance) er af stor betydning for løndannelsen i Frankrig. Dels finder SMIC'en udbredt anvendelse som lønsats i lavtlønsområder som tekstil- og beklædningsindustri, fødevareindustri, butikshandel m.v., dels anvendes den som referenceløn for grupper af lavere lønnede, og dels giver forhøjelser af SMIC'en en generel afsmitningseffekt op gennem lønsystemet. SMIC'en betragtes som 100 pct. indekseret efter forbrugerpriserne, men regeringen kan på eget initiativ træffe beslutninger om ændringer i SMIC'ens udvikling.

Det har således været den socialistiske regerings mål at gennemføre en real forhøjelse af SMIC'en på 4 til 5% p.a. gennem 1981 og 1982. SMIC'en udgjorde ved udgangen af 1981 ca. 25 d. kr. i timen svarende til en hjembragt månedsløn på omkring 4.250 kr.

For at reducere arbejdsløsheden ønsker den socialistiske regering gradvist at reducere den ugentlige arbejdstid til 35 timer i 1985, begyndende med 39 timer i år. På trods af, at regeringen over for arbejdsmarkedets parter tilkendegav at arbejdstidsforkortelsen skulle ske uden lønreduktion, er de hidtidige ændringer, der trådte i kraft pr. 1. februar i år, gennemført med lønkompensationer på mellem 50 og 100%. Højest for de lavest lønnede. Endvidere er indført en femte betalt ferieuge.

Foranstaltningerne har sat deres præg på lønstatistikken, og Frankrig oplevede i første del af 1982 stigninger i timelønningerne på 17-18% i forhold til året før.

Som en tredie foranstaltning af betyd-

ning for det franske arbejdsmarked er det som nævnt oven for besluttet at indføre adgang til pensionering fra 60-års alderen pr. 1. april næste år.

11. Et væsentligt led i socialisternes program er de udvidede nationaliseringer inden for industrien og i den finansielle sektor. Det drejer sig således om de to dominerende selskaber i stålindustrien, fem betydende grupper inden for kemikalieindustrien, glas og byggematerialer, elektriske apparater og elektronik, samt udvidede nationaliseringer inden for våbenindustrien. Endelig overtager staten to udenlandsk ejede selskaber inden for ovennævnte grupper samt CII-Honeywell Bull inden for databehandling. I den finansielle sektor nationaliseres to finansieringsselskaber og 18 banker.

De seneste nationaliseringer indebærer, at staten kontrollerer 29% af industriens omsætning, får direkte indflydelse på godt 3.500 virksomheder og beskæftiger knap 23% af industriens lønmodtagere.(3) OECD skønner, at mellem 85 og 90% af al bankaktivitet således bliver statslig.

12. Af mindre økonomisk betydning er uddelegeringen af en del af magten fra Paris til de franske lokalsamfund. Det drejer sig væsentligst om byplanlægning i kommuner, sociale programmer i departementerne og uddannelsesmæssig og økonomisk planlægning i regionerne.

Den økonomiske politik

13. Med Mitterrands overtagelse af præsidentembedet er sket en omlægning af prioriteterne i fransk økonomisk politik. Bekæmpelsen af arbejdsløsheden har fået førsteprioritet foran inflationen, betalingsbalanceunderskuddet og underskuddet på de offentlige budgetter.

14. Arbejdsløsheden søges bekæmpet dels ved en højere vækst i produktionen og dels ved en reduktion af arbejdsudbuddet.

De under pkt. 9 nævnte forhøjelser af de sociale ydelser og opgangen i lønningerne forventes således at føre til forstærket opgang i det private forbrug. For yderligere at fremme væksten i produktionen og samtidig forbedre den franske industris konkurrenceevne er de nationaliserede selskaber under møder med regeringens økonomiske ministre blevet pålagt at opstille investeringsplaner til hurtig iværksættelse - samt vurdere behovet for finansiel støtte. Herved og via de nationaliserede kreditkanaler er det håbet mere bredt at øge investeringerne. Endelig er gennemført foranstaltninger til støtte for bygge- og anlægssektoren.

Det er regeringens målsætning at bringe den årlige vækst op på 3% om året. Herved skulle opgangen i arbejdsløsheden kunne bremses. For at nedbringe antallet af arbejdsløse satses på virkningen af den reducerede arbejdstid, forlænget ferie, reduceret pensionsalder samt en forøgelse af antallet af offentligt ansatte.

OECD skønner i sin seneste analyse, at væksten i produktionen i Frankrig mellem 1981 og 1982 vil komme til at ligge omkring 2½%. Selv om dette ikke opfylder regeringens målsætning, er der tale om en forholdsvis kraftig vækst, der blandt de mere udviklede OECD-lande formentlig kun vil blive overgået af Japan. For OECD-området som helhed ventes i dette tidsrum en vækst på 1¼%.

For Frankrigs vedkommende vil det være privat forbrug og offentlig efterspørgsel i samarbejde med en vis genopbygning af lagrene, der vil trække produktionen op; mens der i bedste fald kan ventes en neutral påvirkning fra investeringerne. Ganske vist vil den ret markante stigning i såvel det private som det offentlige forbrug i sig selv udøve en positiv ind-

flydelse på investeringsklimaet; men her over for står for det første, at valutariske hensyn nødvendiggør en stram pengepolitik, og for det andet den betydelige stigning i virksomhedernes omkostninger, som er fulgt med de social- og arbejdsmarkedspolitiske reformer, samt for det tredie en vis skepsis over for »det socialistiske eksperiment«. Under alle omstændigheder peger undersøgelser af investeringsklimaet gennem 1982 på et fortsat fald i de private erhvervsinvesteringer. Endelig forudses en utilstrækkelig fransk konkurrenceevne sammen med opgangen i den indre efterspørgsel at give en negativ nettobevægelse i udenrigssektorens efterspørgsel.

Trods den relativt høje vækst i fransk økonomi gennem 1982 er det vanskeligt at spore den forudsete positive effekt af de gennemførte arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Korrigeret for almindelig sæson steg antallet af arbejdsløse op gennem de første måneder af 1982, og det synes endnu for tidligt at tale om en egentlig vending i denne udvikling.

15. De høje timelønsstigninger, øgede bidrag til de sociale kasser samt effekterne fra devalueringerne af den franske franc i oktober 1981 og i juni i år(4) har udløst et inflationært pres i Frankrig. For at dæmme op for dette gennemførtes efter devalueringen i oktober et midlertidigt prisstop for en række varegrupper og andre lignende kontrolforanstaltninger. Disse indgreb blev siden lempet gennem forhandlinger mellem regeringen og brancheorganisationerne. Efter juni-devalueringen gennemførtes ved lov et stop for stigninger i priser og lønninger frem til udgangen af oktober. Kun indekseringen af de laveste indkomstkategorier er undtaget herfra. Målet er at bringe prisernes årlige stigningstakt ned til 10% ved årets udgang. Statistikken har i årets første måneder vist en stigningstakt for forbrugerpriserne på ca. 14% på årsbasis.

16. De gennemførte devalueringer har naturligvis fjernet en del af presset på den franske franc på de internationale valutamarkeder, ligesom de gennemførte indkomstpolitiske foranstaltninger må antages at have reduceret behovet for fremtidige devalueringer. Situationen har dog langt fra udviklet sig så gunstigt, at Frankrig i 1982 har været i stand til at føre en selvstændig pengepolitik uden hensyntagen til bevægelserne i det internationale renteniveau. Renten på lange obligationer har således i den forløbne del af 1982 holdt sig på 16-17 pct. På grund af selektiviteten i det franske kreditsystem, herunder rækken af investeringsfremmende ordninger, er der dog næppe grund til at tro, at pengepolitikken har været den væsentligste hæmsko på den hjemlige investeringsudvikling.

Først og fremmest ud fra pengepolitiske overvejelser ses der også inden for den socialistiske regerings egne rækker med stigende ængstelse på det voksende underskud på statsbudgettet. For at bremse denne tendens har regeringen sat som mål, at det statslige underskud(5) ikke må overstige 3% af bruttonationalproduktet. I konsekvens heraf blev i juli i år gennemført en forhøjelse af den midterste momssats fra 17,6 til 18,6 pct. (og en reduktion af minimumssatsen fra 7 til 6,5%), ligesom »tilpasningen« af arbejdsløshedsunderstøttelsen og de sociale ydelser er under overvejelse.

Det franske eksperiments muligheder

17. Det franske eksperiment bliver uden tvivl fulgt med spænding af de øvrige vestlige lande. I mange henseender repræsenterer den økonomiske politik i Fran-

krig modsætningen til den monetaristiske politik, som først og fremmest USA og England fører.

I England og USA går politikken i hovedtræk ud på at reducere den offentlige sektors andel af økonomien og samtidig gennem en deflationær pengepolitik at bremse inflationen og derved skabe basis for en holdbar fremgang i produktion og beskæftigelse. I Frankrig er det et led i politikken at udvide den offentlige sektor. Samtidig søges beskæftigelsen forbedret ved en kombination af generel finanspolitisk ekspansion og indgreb på arbejdsmarkedet.

18. Det er endnu for tidligt at forsøge at sætte betegnelse succes eller fiasko på det franske eksperiment. Det første år under den socialistiske regering er gået med at skifte gear i den økonomiske politik, og det vil tage endnu nogle år, før man kan se om økonomien kører på den ønskede måde.

På nuværende tidspunkt kan man på den ene side pege på en række forhold, der gør, at det er en yderst vanskelig opgave, som præsident Mitterrand og premierminister Mauroy har sat sig for at løse. På den anden side er der også specielle franske faktorer involveret i eksperimentet, der forøger chancen for succes.

19. For det første kan peges på de generelle forskelle mellem den økonomiske politik i Frankrig og i udlandet.

I en tid hvor inflationsbekæmpelsen næsten overalt har højere prioritet blandt målene i den økonomiske politik, vil et land, der nedprioriterer inflationsbekæmpelsen, meget let løbe ind i konkurrenceevneproblemer på grund af en hastigere omkostningsudvikling end i udlandet.

De problemer, der heraf kan opstå af betalingsmæssig art over for udlandet, vil i Frankrigs tilfælde endvidere forstærkes af, at landet anlægger en politik, der indebærer en udvidelse af den indre efterspørgsel. Via den importopgang, der vil følge denne udvidelse, påtager Frankrig sig lokomotivrollen i Vesteuropa.

20. For det andet de mere specielle forskelle mellem Frankrig og udlandet i valget af økonomisk politiske instrumenter.

Det forhold, at Frankrig sandsynligvis vil komme til at optræde som foregangsland med hensyn til reduktion af arbejdstiden antyder, at lønniveauet i Frankrig vil udvikle sig i overkanten af det europæiske. De franske virksomheder vil herved blive udsat for et vedvarende omkostningspres.

For den franske økonomis generelle konkurrenceevne over for udlandet kan det endvidere ikke udelukkes, at en relativ forøgelse af den traditionelle offentlige sektor på længere sigt vil betyde en forringelse.

Denne strukturmæssige betragtning kan kræve en uddybning. Det må således anføres, at betragtningen fremføres *alt andet lige*. Hermed tænkes først og fremmest på, at befolkningens præferencer for private contra traditionelt offentligt producerede goder bevares stort set uændret, således at omlægningen betyder, at behovet for importerede forbrugsgoder stiger. Situationen er en anden, hvis befolkningens præferencer af den ene eller den anden grund ændrer sig til fordel for offentligt producerede goder. I en sådan situation vil det - som ofte påpeget i den danske økonomiske debat - være fordelagtigt at lede forbruget bort fra det relativt importkrævende private forbrug (og tildels også investeringer) og over mod et mindre importkrævende offentligt forbrug. Et skift i efterspørgselssammensætningen af denne karakter, der kan opnås via øget skatteopkrævning, vil reducere landets samlede importbehov ved given samlet produktion. Spørgsmålet er imidlertid i

hvor høj grad borgerne ønsker en højere skattebyrde mod til gengæld at få flere og bedre offentlige ydelser. Hvis borgerne *ikke* ønsker dette, vil reaktionen på de højere skatter være øgede lønkrav med det formål at forbedre den disponible realindkomst med henblik på køb af privat producerede goder. I den udstrækning dette lykkes, vil konkurrenceevnen over for udlandet forringes, importen forøges og eksporten falde. Selv om der således på kort sigt kan være en betalingsbalancemæssig gevinst ved en drejning af forbruget over mod offentligt producerede goder også ud over det generelt ønskede, så kan en sådan politik på længere sigt føre til en forværring af betalingsbalancen, der overskygger den først opnåede gevinst.

Endelig kan det ikke udelukkes, at den højere grad af dirigisme, der følger med de øgede nationaliseringer og den socialistiske styring, kan medføre et generelt produktivitetstab i økonomien. Således føres specielt i USA i disse år en politik, der går ud på så vidt muligt at afvikle eksisterende offentlige hindringer i form af forordninger m.v., der begrænser den frie markedsøkonomi og dermed - ifølge filosofien - økonomiens effektivitet.

Principielt behøver nationaliseringer ikke at reducere produktiviteten i samfundet,(6) hvortil kommer, at nationaliseringer åbner mulighed for, at overordnede samfundshensyn kan inddrages i investeringsovervejelserne. Når den franske regering imidlertid i større målestok pålægger de nationaliserede virksomheder at gennemføre investeringer, der tilsyneladende ikke ville blive gennemført ud fra privatøkonomiske kriterier, er der grund til skepsis vedrørende den samfundsmæssige nytte af disse investeringer. Der kan blive tale om »overinvesteringer«, der blot vil forøge mængden af ledig kapacitet.

21. Såvel de generelle som de mere specielle forskelle mellem den førte økonomiske politik i Frankrig og i udlandet synes således at ville påføre Frankrig permanente betalingsbalanceproblemer i de kommende år.

Det overordnede mål i den økonomiske politik er som tidligere anført at bringe Frankrig op på et højere aktivitets- og beskæftigelsesniveau. Dette vil isoleret set medføre en øget import; og da det ikke kan forventes, at der i omverdenen vil ske en lignende ekspansion af økonomien, kan Frankrig ikke uden videre regne med at opleve en opgang i eksporten, der vil modsvare importforøgelsen. Aktivitetsstigningen medfører således umiddelbart en tendens til forringelse af den franske betalingsbalance; og uden andre indgreb i økonomien vil Mitterrands og Mauroys regering således bringe Frankrig fra en situation med stort set balance på betalingsbalancens løbende poster til en situation med permanent underskud. Ved en passende devaluering eller nedskrivning af franc'ens internationale værdi er det imidlertid muligt at stimulere konkurrencesektoren (eksportvirksomhederne og de importkonkurrerende virksomheder) i den franske økonomi i et sådant omfang, at aktivitetsopsvinget kan ske uden det nævnte betalingsbalanceunderskud. Nedskrivningerne af franc'en i oktober sidste år og i juni i år skal bl.a. ses i lyset af disse sammenhænge. Ved denne kurstilpasning oplever Frankrig en bytteforholdsforringelse; men det velfærdstab, der herved påføres økonomien, kan antages fuldt opvejet af den velfærdsmæssige fordel, der følger af den højere beskæftigelse og det højere aktivitetsniveau.

22. Det er imidlertid ikke uden videre givet, at det i det lange løb vil være til-

strækkeligt at sænke franc'ens internationale værdi til et fast lavere niveau, hvis truslen om et betalingsbalanceunderskud skal afværges. Med mindre, at der træffes særlige forholdsregler, er det sandsynligt, at en større beskæftigelsesgrad i Frankrig sammenlignet med omverdenen vil medføre en stærkere inflation og dermed forringet konkurrenceevne. Hvis betalingsbalancen ikke skal udvikle sig i ugunstig retning, må der i så fald med jævne mellemrum foretages devalueringer af franc'en, for at udligne virkningerne på konkurrenceevnen af forskelle i inflationsraterne. I princippet opretholdes herved det reale bytteforhold i den franske udenrigshandel samtidig med at aktivitetsniveauet sikres uændret højt. Set i dette perspektiv har stadige devalueringer af denne karakter hverken positive eller negative virkninger på velfærden, det reale bytteforhold eller aktivitetsniveauet.

23. Inflation er imidlertid af andre grunde uønsket. Politisk udsættes regeringen for et prestigetab, idet den socialistiske regering vil få det rygte på sig, at den ikke kan »kontrollere« inflationen og gøre franc'en til en af Europas svage valutaer. Hertil kommer, at en kraftig inflation »igangsat« af en socialistisk regering må formodes at få en depressiv indflydelse på erhvervslivets produktions- og ikke mindst investeringslyst. Inflationens omfordelende effekt til evt. ugunst for lavere indkomster, vil derimod kunne reguleres gennem mere eller mindre automatiske indekseringsordninger.

Det seneste pris- og lønstop efter junidevalueringen viser den vægt den socialistiske regering lægger på at bremse inflationen, selv om hovedmålsætningen for den økonomiske politik er beskæftigelsen.

24. Foreløbig synes reaktionerne fra fagforbundsside i relation til det igangværende pris- og lønstop at tyde på en vis forståelse fra arbejdstagerside af nødvendigheden af at bremse inflationen. Mitterrands regering synes således at starte på bedre vilkår end folkefrontsregeringen i 1936; men på baggrund af efterkrigstidens erfaringer kan man næppe sige, at arbejderregeringer i de vestlige lande generelt har haft lettere vilkår for inflationsbekæmpelsen end regeringer af borgerlig observans.

25. Et andet forhold, der kan lette vilkårene for den socialistiske regering, er, at en relativ efterspørgselsdrejning over mod den traditionelle offentlige sektor må formodes at være ønsket i Frankrig, hvor det offentlige forbrug beslaglægger en mindre andel af den samlede produktion end gennemsnittet af OECD-landene. Den importbesparelse, der opnås ved en omlægning, tabes derfor ikke så let via et efterfølgende lønpres (jfr. pkt. 20 herom).

26. Den fuldkomne kontrol med pengeinstitutterne, som er opnået med de seneste nationaliseringer, giver desuden mulighed for ret stærke opdelinger af det franske kreditmarked, således at f.eks. renten ved lån til erhvervsinvesteringer kan sættes lavere end den frie markedsrente, der vil være bestemt af det internationale renteniveau i kombination med den førte valutakurspolitik. I forhold til andre vestlige lande åbner den nationaliserede banksektor i Frankrig således mulighed for en større uafhængighed af det internationale renteniveau.

27. Om dette sammen med den øgede efterspørgsel til forbrug vil være tilstrækkeligt til at trække de private erhvervsinvesteringer op allerede i 1982 er som tidligere anført tvivlsomt. Men den franske regering har endnu et middel i hænde, nemlig styringen af investeringerne i de nationaliserede sektorer. Gennem-

førelsen - med offentlig støtte - af de opstillede investeringsplaner for disse sektorer vil give økonomien endnu et skub, der vil sprede sine ringe ud i den markedsstyrede del af økonomien.

28. Hertil kommer endelig, at virkningerne kan antages forstærket af »den naturlige franske protektionisme«. Hermed menes såvel den offentlige som den private sektors forståelse for »landets behov«. Den embedsmand, der mere eller mindre direkte har været med til at opstille planer for en sektors udvikling, beskæftigelsesbehovet m.v. vil have forståelse for de problemer, sektoren kan komme ud for i den internationale konkurrence og vil tænke herpå ved udarbejdelsen af regelsæt, ved offentlige indkøb m.v. På samme måde vil den direktør, der startede sin karriere på den nationale embedsmandsskole (»ENA«) for derefter at avancere inden for administrationen og sluttelig blive udpeget til direktør for en nationaliseret virksomhed også vise forståelse for den samfundsmæssige nytte af investeringer i virksomheden, herunder nytten af at foretage indkøb hos andre franske virksomheder. Denne »naturlige protektionisme«, hvis styrke det er umuligt at måle, blev formentlig svækket under præsident Giscard d'Estaings liberalisme, og vil muligvis styrkes under den socialistiske regerings planer.

Afslutning

29. Er hovedmålsætningen for den socialistiske regering i Frankrig på den ene side skabelsen af en varigt højere beskæftigelsesgrad og afledt deraf stort set balance i betalingerne over for udlandet og en ikke for kraftig inflation, er der på den anden side ingen tvivl om, at rækken af sociale og arbejdsmarkedspolitiske reformer (se pkt. 8 til 10) på grund af deres inflationære effekter har gjort det vanskeligere for regeringen at nå dette mål.

30. Reformerne har imidlertid været politisk nødvendige, og må ses som Mitterrands betaling for valgsejrene. De udgør således en del af det grundlag, den socialistiske regering må arbejde videre på. Politikkens fremtidige succes vil være tæt knyttet til tre forhold:

For det første om det vil lykkes for regeringen - eventuelt under fortsat brug af pris- og lønregulering - at holde inflationen tilbage. Ret hurtige resultater vil formentlig skulle demonstreres her af hensyn til investeringsklimaet, men senere under en højere beskæftigelsesgrad kan spørgsmålet melde sig igen.

For det andet om den finanspolitiske ekspansion, kravet om investeringer i de nationaliserede virksomheder og anvendelsen af et fuldkommen nationaliseret kreditsystem vil kunne sætte skub i de private erhvervsinvesteringer, således at efterspørgselsfremgangen bliver selvbærende og konkurrenceevnen styrkes.

For det tredie om de øvrige lande inden for det europæiske valutasamarbejde vil tillade Frankrig at foretage de devalueringer af franc'en, som vil være påkrævet dels på grund af et højere aktivitets- og efterspørgselsniveau i Frankrig og dels uden tvivl på grund af et højere inflationsniveau (se pkt. 22 herom). Såfremt valutasamarbejdet udvikler sig til en alvorlig hæmsko på den økonomiske politik i Frankrig, bør det ikke overraske, om Frankrig vil tage sin tilknytning til samarbejdet op til revision.

31. Det er sandsynligt, at Frankrig under den socialistiske regering vil bevæge sig henimod en stadig stærkere grad af dirigisme, hvorunder det offentlige påtager sig større kontrol med priser og lønninger, med investerings- og produktionsbeslutninger i markedssektoren, med handel

og kapitalbevægelser. En sådan udvikling vil uden tvivl føre til produktivitetstab for samfundet som helhed, således at velfærdsgevinsterne ved en højere beskæftigelsesgrad reduceres.

32. For lande, der eksporterer til Frankrig, er en opgang i efterspørgslen i Frankrig naturligvis ønskelig. Men herover for står frygten for, at den statslige intervention i den konkurrenceudsatte sektor med henblik på at styrke fransk konkurrenceevne kan føre til protektionisme af mere eller mindre gennemskuelig karakter.

Noter:

1. OECD: Economic Surveys. France. January 1982.
2. 1980 er valgt som referenceår.
3. Le Monde. 13/2-1982.
4. I alt er devalueret 8,75 pct. over for ECU-centralkursen, 9,75 over for D-marken.
5. Målsætningen refererer til statens bruttokasseunderskud.
6. Franske socialister henviser her til de statsejede men selvstændigt ledede Renault fabrikker, der har klaret 70'ernes krise i automobilindustrien bedre end de privatejede Citroën, Peugeot og Talbot fabrikker.

Anmeldelse:

Erik Beukel: Sovjetunionen og atomvåben

Indre og ydre forudsætninger for sovjetisk atomvåbenpolitik.
DUPI-hæfte 1982/1. Dansk Udenrigspolitisk Institution og Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1982. 118 s.

En af de karakteristiske svagheder ved såvel den hjemlige forskning om internationale forhold som den offentlige debat herom er den begrænsede interesse for og viden om Sovjetunionen og dens politik. Dette gælder ikke mindst atompolitikkens område. I denne sommer har man f.eks. været vidne til offentliggørelsen af en omfattende, officiel rapport om Norden som atomfri zone, der helt afholder sig fra at analysere de sovjetiske interesser i spørgsmålet, trods dets centrale placering i sovjetisk Nordenpolitik i henved et kvart århundrede. Et andet eksempel er en fremtrædende debatdeltager, Bodil Graaes TV-udtalelse om, at vurderingen af Sovjetunionens afspændings- og nedrustningspolitik må være en trossag.

Beukels lille bog om sovjetisk atompolitik er derfor et velkomment forsøg på at klare begreberne og øge informationsniveauet i den hjemlige debat. Emnet er aktuelt på flere måder og ikke blot i relation til debatten om atomfri zoner, INF-våbnene i Europa m.v.; som Beukel gør opmærksom på, er de senere års markante ændring i den vestlige opfattelse af Sovjetunionen ikke mindst fremkaldt af træk i Sovjetunionens atompolitik igennem 1970'erne. Et bedre kendskab til denne skulle derfor også give en bedre baggrund for vurderingen af den vestlige reaktion og af de uoverensstemmelser, som den har givet anledning til mellem USA og førende vesteuropæiske lande.

En af årsagerne til den beherskede interesse for Sovjetstudier er formentlig, at de på grund af sproglige og begrebsmæssige barrierer og vanskeligheder ved at fremskaffe relevant information er utaknemmelige at gå i lag med. Det sidste forhold er naturligvis særlig relevant, hvor der er tale om militære forhold. Det sovjetiske militærs hemmelighedskræmmeri er ekstremt, og som Beukel påviser, findes der ingen mekanismer i det sovjetiske samfund, der kan anfægte dette. Analysens »hårde« data, f.eks. vedrørende den sovjetiske kapacitetsudvikling, er derfor 100% af vestlig oprindelse. Hvad de »bløde« data (sovjetiske udsagn om atompolitiske emner) angår, viser Beukels analyse, at det ikke er en absolut forudsætning at anvende russisk-sprogede kilder, men at en væsentlig del af den sovjetiske strategiske debat faktisk foreligger på vestlige sprog, ligesom der naturligvis er en rig sekundær litteratur at trække på. Beukels hæfte bygger på et bredt og tilsyneladende næsten udtømmende kendskab til den relevante engelsk-sprogede (men derimod ikke til den voksende tyske og franske) litteratur, som der refereres flittigt til i et udførligt og på mange måder forbilledligt noteapparat. Noterne forøger hæftets værdi ganske betydeligt; helt perfekt ville det have været, om den afsluttende litteraturliste ikke havde udeladt den litteratur, der diskuteres undervejs i noterne.

Et andet særkende ved analysen er Beukels store opmærksomhed over for ikke blot dens informationsmæssige, men også dens metodiske problematik. Analysen tager udgangspunkt i en præsentation af tre væsensforskellige skoler i den vestlige Sovjetforskning, en »konservativ«, en »liberal« og en »venstrefløjs« (dette er ikke Beukels betegnelser), hvis fremkomst han ser begrundet i en kombination af informationsmangel og politiske holdninger, der meget let fører til forenklede »billeder« af sovjet og dens politik. Nogle forskere betoner forskellene mellem sovjetisk og vestlig politik og den måde, de bliver til på, andre lighederne; Beukels egen opfattelse er den, at »Sovjetunionen på mange måder er forskellig fra vestlige samfund, *men* det kan ofte være hensigtsmæssigt at antage, at parallelle politiske mekanismer fungerer i sovjetsamfundet og i vestlige samfund« (s. 17). Dette er utvivlsomt et rigtigt synspunkt, men det giver ingen særlig præcis vejledning for analysen. Beukels konklusion vedrørende drivkræfterne bag sovjetisk atompolitik er på samme vis alt andet end skråsikker. Han erkender åbent, at det på grund af manglende viden om de politiske mekanismer i det sovjetiske samfund er umuligt at give blot nogenlunde sikre svar; derfor bør »den principielle indeterminisme... fastholdes, selv om den er psykologisk utilfredsstillende«. (s. 102). Alle forhold taget i betragtning kan han dog konkludere, at den »liberale« tolkning er »den mindst forkerte« (smst.).

Det er et af hæftets fortrin, at Beukel så åbent erkender analysens informationsmæssige og metodiske begrænsninger. Dette må dog ikke overskygge, at der undervejs meddeles megen relevant information og gennemføres en række delanalyser, hvor der er fastere grund under fødderne.

Efter indledningskapitlet er hæftet opdelt i fire kapitler. Kapitel 2 giver en kort oversigt over, hvad der vides om den sikkerhedspolitiske beslutningsproces i Sovjetunionen, herunder om den rolle, som de nye civile forskningsinstitutter spiller. Efter Beu-

kels opfattelse er denne rolle stort set begrænset til nedrustningsområdet, mens militærets helt dominerende rolle, hvad angår våbenanskaffelser og strategi, endnu er uanfægtet.

Dernæst følger et kapitel om sovjetisk atompolitik som den kan udlæses af mere manifeste adfærdskategorier: Sovjetisk kapacitetsudvikling, dotrinudvikling og adfærd i internationale forhandlinger om atomvåbenproblemer. Det giver ikke anledning til egentlige konklusioner, og er nok også for kortfattet til at tillade sådanne, men indeholder mange interessante betragtninger, f.eks. om *counterforce*-problematikken (s. 33-35). Man savner dog i denne forbindelse nogle betragtninger over, hvad der vides om sovjetisk militær *strategi*, der ville kunne bidrage til en nærmere indkredsning af den rolle, som atomvåben spiller i sovjetisk politik. Endvidere savner man - i betragtning af emnets aktualitet - en nærmere diskussion af baggrunden for SS-20 og den pågående modernisering af de kortererækkende atomvåben (SS-21, SS-22, SS-23).

I kapitel 4 analyseres de forskelligartede tilkendegivelser om atomvåbenspørgsmål, der er fremkommet fra sovjetisk side. Med udgangspunkt i den velkendte dikotomi ortodoksei-modernisme søger Beukel bl.a. nærmere at bestemme Brezhnevs (en »udvandet« modernist) o.a. lederes syn på atomvåben-problematikken, ligesom han har nogle interessante og ganske originale iagttagelser over den sovjetiske strategiske »debats« noget komplicerede natur. Kapitlets synspunkter har tidligere været fremlagt af Beukel i to artikler i *Cooperation and Conflict*, men det er udmærket, at de nu gøres tilgængelige for en bredere kreds.

Endelig tager Beukel i kapitel 5 fire udvalgte forklaringsfaktorer op til en nærmere diskussion: Marxismen-leninismen, det militær-industrielle kompleks, den sovjetiske (russiske) forsvarstradition og reaktionen på andre landes adfærd. Han konkluderer bl.a., at ideologien trods dens påvirkning af doktrinformuleringen er en usikker forklaringsfaktor, men at de tre øvrige hver bidrager med sin del, det militære kompleks via sin indbyggede inerti (en påbegyndt oprustning tenderer mod at fortsætte), traditionen via den store vægt på militær forsvarsevne og tendensen til overreaktion på ydre stimuli og aktions-reaktions-mekanismen derved, at den sovjetiske atomoprustning i hvert fald indtil 1975 (men næppe efter) kan ses som svar på den amerikanske kapacitetsudvikling.

Afslutningsvis gør Beukel sig nogle mere personlige tanker om mulighederne for at reducere den øgede risiko for anvendelse af kernevåben, som han ser i den våbenteknologiske udvikling, i den nye amerikanske politik og i Sovjetunionens svaghed på næsten alle punkter undtagen det militære. Disse er præget af samme redelige forsigtighed som den forudgående analyse, og er følgelig lidet substantielle; her havde det nok været på sin plads at kaste noget af forsigtigheden over bord.

Det er en redelig, informativ og på mange punkter dybtborende analyse, som Beukel har givet, og man kan derfor ønske den en udbredelse, der går ud over kredsen af professionelt interesserede. Inden for de rammer, der har været udstukket, får den virkelig meget med, men der er også ting, der ikke er kommet med eller har fået en for lille plads. Jeg har bl.a. savnet en nærmere diskussion af *war-fighting* - elementet i sovjetisk strategi, fordi det er så omstridt og fordi det i stigende grad påvirker vestlige strateger og som ovenfor anført en analyse af sovjetisk INF-politik. Der er således stof nok til - ligesom der i analysen er ansatser til - en endnu bredere analyse af problematikken.

Nikolaj Petersen
Lektor ved
Århus Universitet,
cand. scient. pol.

Modtagne bøger:

Administrationsdepartementet, *Statslige forskrifter for kommunernes virksomhed,* 1982.
Administrationsdepartementet, *Redegørelse om styringssystemet på kontanthjælpsområdet,* 1982.
Boje, Thomas P., *Arbejdsmarkedet i Danmark,* Hans Reitzel's Forlag, 1982.
Christensen, Knud, Erik S. Madsen, Jørgen U.-M. Nielsen, Kurt Pedersen, *Økonomi, Tests og Tekster til Tidens Temaer,* Systime, 1982.
Floryan. Jan Jacob, *Polske arbejdere - holdninger og adfærd 1956-81,* Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1982.
Grünbaum, Isi, *Essays in Political Economy,* Akademisk Forlag, 1981.
Heurlin, Bertel, *Norden og den internationale spænding,* Forlaget Politiske Studier, 1982.
Illeris, Sven og Torben Pilegaard Jensen, *Fremtidig Arbejdskraftefterspørgsel,* AKF, 1982.
Internasjonal Politikk. nr. 1B 1982, *Atomstrategi og nedrustning,* Norsk Utenrikspolitisk Institut, 1982.
Marcussen, Henrik Secher, Jens Erik Torp, *Internationalization of Capital: Prospects for the Third World,* Zed Press, 1982.
Madsen, Erik S., Jørgen U.-M. Nielsen, Kurt Pedersen, *Økonomi, Principper, Politikker, Perspektiver,* Systime, 1982.
Miljøministeriet, *Miljøadministration i Løgstør,* 1982.
Nørgård, Ole, *Polens Krise, Et udviklingsperspektiv,* Sydjysk Universitetsforlag, 1982.
Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik, 1982 nr. 1.
OECD, *Economic Surveys,* 1982 (Canada, Germany, Iceland, United States).
Politica, *Nedskæringspolitik,* 1982 nr. 1.
Poulsen, Janne Gry, *Fattig-firsernes psykiske følger,* Hans Reitzel's Forlag 1982.
Sørensen, Jacob Graves, *Nyhedsformidling - en grundbog i massekommunikation,* Systime 1982.
Thune, Christian (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981,* Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1982.
Vestergaard Poulsen, Jørgen og Poul Risager, *Det samfundsøkonomiske System i Danmark,* Systime 1982.
Villadsen, Søren, *Om lokalsamfund, En introduktionsbog,* Hans Reitzel's Forlag, 1982.

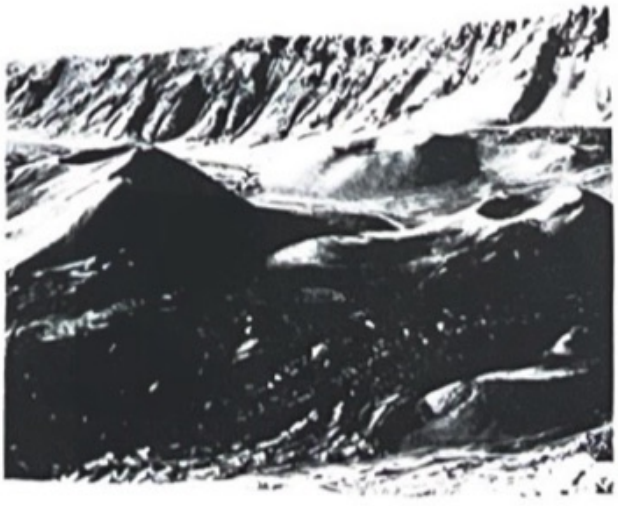


Penge til ferien

Få en Solskinskonto. Med ekstra rente og låneret. Valutaservice med kontanter og rejsechecks.

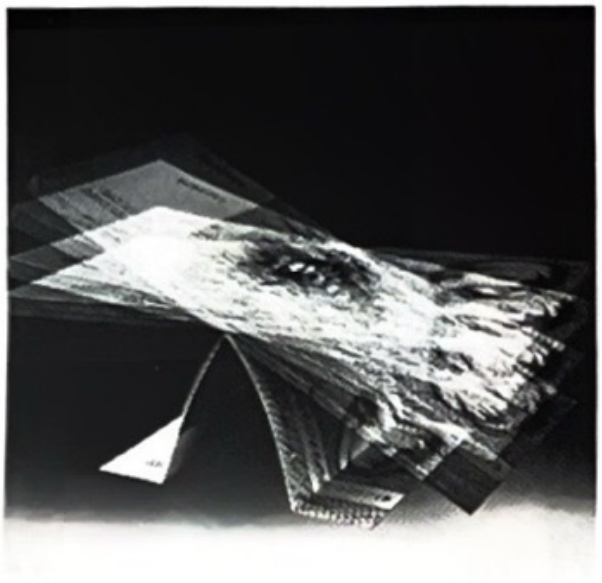
ARBEJDERNES LANDSBANK
- for familiens trivsel

212-2



En dag finder De os måske også her...

HANDELSBANKEN
altid med i billedet



"Få noget at vide om de nye indekslån"

Hvordan virker indekslån?

Formålet med indførelse af indekslån er at billiggøre byggeri i starten, mod til gengæld år for år at forhøje ydelserne i takt med den almindelige løn- eller prisudvikling.

Indekslån er en ny låneform, som realkreditinstitutterne kan tilbyde til finansiering af de fleste arter af nyt byggeri. Herudover må indekslån finansiere enkelte ombygninger – blandt andet landbrugsejendomme og ejendomme til sociale og kulturelle formål.

Ring eller skriv til kreditforeningen

Det kan måske være svært at få overblik over de virkninger, et indekslån kan få på ens økonomi i forhold til den slags lån, vi er vant til. Vi har derfor fremstillet en brochure, der fortæller om de vigtigste regler ved indeksbelåning.

Vil De vide mere om de nye indekslån, skal De blot ringe til os. Eller De kan udfylde kuponen og sende den til den kreditforening der ligger nærmest Deres bopæl. Så sender vi omgående brochuren.

I Jylland

JYLLANDS KREDITFORENING

6100 HADERSLEV Åstrupvej 13 Tlf. (04) 52 70 00
6950 RINGKØBING Hemingvej 3 Tlf. (07) 32 01 11
8800 VIBORG Sct. Mathiasgade 13 Tlf. (06) 62 33 33
9100 AALBORG Boulevarden 43 Tlf. (08) 12 38 77
8260 ÅRHUS VIBY J Kongsgårdsvej 6 Tlf. (06) 14 88 00

– og på øerne

FORENEDE KREDITFORENINGER

Fynsområdet
Mageløs 2, Postboks 343,
5100 Odense C - Tlf. (09) 11 77 77

Området øst for Storebælt
Otto Mønsteds Plads 11, Postboks 333,
1503 København V - Tlf. (01) 15 34 34

JA, send mig den nye brochure om indekslån til bolig- og erhvervsbyggeriet.

Navn: _____

Stilling: _____

Gade: _____

Postnr.: _____ By: _____

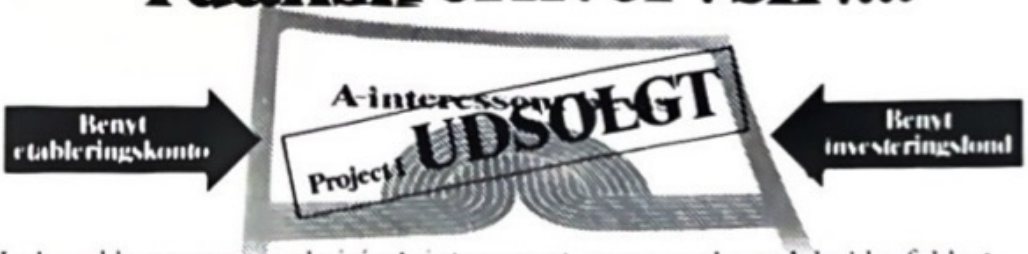
I Jylland sendes kuponen til Jyllands Kreditforening og på øerne til Forenede Kreditforeninger.

Drejer det sig om noget med penge? Bankrådgiveren er altid lige ved hånden!



PRIVATbanken

A-interessent beviset - den sikre investering i dansk erhvervsliv...



Indsend kuponen og rekvirér A-interessent mappen, der indeholder fyldestgørende informationsmateriale, når 2. project offentliggøres.

Kuponen sendes til nærmeste Andelsbank eller Andelsbanken A/S, Staunings Plads 1-3, 1643 København V.
Jeg rekvirerer hermed A-interessent mappen, når 2. project offentliggøres.

Navn: _____

Stilling: _____

Adresse: _____

Postnr.: _____ By: _____ Tlf. nr.: _____

ANDELSBANKENS ERHVERVSINVESTERING I S