

GRØNLAND OG DEN EUROPÆISKE FRIHANDELSSAMMENSLUTNING

Af kontorchef *K. Budde Lund*

Gennem flere år har der fundet en ret betydelig eksport sted af grønlandske rejer så vel i dåser som i glas til bl. a. Sverige og England, men fra 1. juli 1960 er der lagt denne eksport ikke uvæsentlige hindringer i vejen, idet tolden ved indførsel af grønlandske rejer til f. eks. Sverige fra ovennævnte dato udgør 75 kr. pr. 100 kg, medens den f. eks. fra hermetikfabrikkerne i Skagen eller fra Norge kun udgør 60 kr. pr. 100 kg.

Denne forskelsbehandling skyldes, at det ved Danmarks ratifikation af konventionen om oprettelse af Den europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA), som foruden Danmark omfatter Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige og Østrig, er bestemt, at konventionen ikke skal gælde for Grønland.

Fra dansk side er der endvidere taget forbehold med hensyn til Færøerne, og fra Storbritanniens side er der taget forbehold med hensyn til Gibraltar og Malta.

Da konventionen som nævnt ikke gælder for Grønland, har dette til følge, at den fuldstændige afvikling af tolden og de kvantitative restriktioner for samhandelen mellem medlemslandene, som ifølge konventionens artikel 3 skal finde sted over en 10-årig periode, og hvortil det første skridt blev taget den 1. juli 1960 ved en 20 % nedsættelse af toldtarifferne medlemslandene imellem, ikke kommer de grønlandske fiskekonserver- eller rejekonserverprodukter til gavn. Heller ikke de grønlandske dybfrosne fiskefileter eller de grønlandske skind vil, fordi Grønland er undtaget fra konventionens gyldighedsområde, komme til at nyde godt af den mellem de 7 medlemslande etablerede afviklingsordning med hensyn til told og kvantitative restriktioner.

At markedet inden for „De Syv“ ikke er helt ubetydeligt for den grønlandske eksport af rejer, fryseprodukter og andre fiskeprodukter (dog med undtagelse af saltfisk, som ikke omfattes af toldafviklingsbestemmelserne) samt skind fremgår af nedenstående oversigt, der viser eksportens størrelse til „De Syv“, til „De Seks“ (de

lande, der omfattes af traktaten om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, nemlig Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Frankrig, Holland, Italien og Luxembourg) og til andre lande i årene 1956, 1957 og 1958.

*Eksporten af visse grønlandske produkter til „De Syv“, „De Seks“
og andre markeder.*

		Rejer		Fryseprodukter		Andre fiske- produkter		Sælskind		Andre skind	
		1000 kr.	%	1000 kr.	%	1000 kr.	%	1000 kr.	%	1000 kr.	%
„De Syv“	1956	147	37,7	157	3,1	609	63,6	73	89,0	49	49,4
	1957	158	22,5	202	4,8	1.150	86,4	402	78,0	61	40,0
	1958	309	35,0	247	6,0	1.340	82,2	64	43,5	196	54,9
„De Seks“	1956	17	4,7	224	4,4	293	30,5	9	11,7	37	37,4
	1957	45	6,3	367	8,8	156	11,7	113	22,0	110	55,0
	1958	71	8,0	379	9,2	231	14,2	83	56,5	82	22,1
„Andre“	1956	224	57,6	4.675	96,5	57	5,9	—	—	12	12,2
	1957	500	69,2	3.595	86,4	24	1,9	—	—	11	5,0
	1958	504	57,0	3.504	84,8	58	3,6	—	—	93	25,0
Total	1956	389		5.056		959		82		98	
	1957	703		4.164		1.330		515		202	
	1958	884		4.130		1.629		147		371	

Som det vil ses af oversigten, aftager „De Syv“ ca. $\frac{1}{3}$ af den grønlandske eksport af rejer, over $\frac{3}{4}$ af eksporten af „andre fiskeprodukter“ og ca. halvdelen af skind-eksporten. Fryseproduktionen går fortrinsvis til USA, men der skulle også her være mulighed for større eksport til „De Syv“, især til England.

Betydningen af eksporten til „De Syv“ af de industrielt forarbejdede fiskeprodukter vil ganske givet stige, efterhånden som det nu igangsatte industriprogram føres ud i livet med deraf følgende større produktion.

Til de anførte tal skal yderligere bemærkes, at for gruppen „andre fiskeprodukter“ vil afviklingsordningen formentlig næppe få den store betydning, da kun få af de derunder hørende varer vil komme til at nyde godt af toldafviklingen.

Som det vil fremgå af ovenstående, indebærer Grønlands tilslutning til frihandels-sammenslutningen ret betydelige eksportmæssige fordele, og da der samtidig i henhold til konventionens art. 43 § 2, er hjemmel til, at regeringen på et hvilket som helst tidspunkt kan erklære, at konventionen også skal finde anvendelse i Grønland, er det kun naturligt, at Den kongelige grønlandske Handel og Ministeriet for Grønland nøje har overvejet Grønlands optagelse i frihandelssammenslutningen.

Sagen er imidlertid ikke helt så ligetil, idet en tilslutning til traktaten, som indeholder meget andet end toldnedsættelser, kan tænkes at ville skabe en række vanskeligheder og bl. a. påføre det grønlandske samfund forpligtelser, som dels kan have skadelig indvirkning på Grønlands traditionelle afsætning, dels kan lægge Grønland åbent for en udenlandsk aktivitet, der kan være i modstrid med f. eks. den af landsrådet ønskede politik, hvorefter man ikke bør afskære befolkningen i Grønland fra selv at udnytte landets begrænsede naturlige erhvervskilder.

Jeg skal i det følgende nærmere gøre rede for de vigtigste af de bestemmelser i konventionen, hvis rækkevidde for Grønland nøje må og vil blive overvejet, inden beslutningen tages.

Grønlands tilslutning til „De Syv“ betyder ikke, at de øvrige 6 landes statsborgere får adgang til at drive fiskeri inden for de grønlandske fiskerigrænser, men det er et spørgsmål, om den i konventionens art. 6 omhandlede etableringsret vil give de seks andre medlemslandes statsborgere adgang til at udøve erhvervsvirksomhed i Grønland, herunder etablere sig i land, f. eks. som ejere af salterier, hermetikfabrikker o. lign.

Ifølge art. 6 erkender medlemslandene, at restriktioner overfor andre medlemsstaters statsborgeres oprettelse og drift af økonomisk virksomhed på deres territorier ikke bør anvendes på en sådan måde, at man ved at give disse statsborgere en mindre gunstig behandling end den, der tilstås egne statsborgere i sådanne forhold, modvirker opnåelsen af de forventede fordele ved fjernelsen eller ikke-tilstedeværelsen af told og kvantitative restriktioner i handelen mellem medlemslandene. I henhold til den for Grønland gældende lovgivning kan som bekendt kun danske statsborgere med fast bopæl i Grønland få tilladelse til udøvelse af næringsvirksomhed, og disse regler er således betydelig mere vidtgående end tilladt i henhold til konventionens art. 16.

Såfremt man derfor ønsker at fortsætte den hidtidige erhvervspolitik i Grønland og fortrinsvis lade erhvervsmulighederne være til gavn for den fastboende befolkning, kan man for Grønlands vedkommende ikke uden videre tilslutte sig konventionen og dermed dennes art. 16. Det vil være nødvendigt at få de øvrige medlemslandes indforståelse med, at gældende lovgivning i Grønland på det erhvervs- og næringsretslige område skal respekteres uanset art. 16.

Som bekendt er der ved indførsel til Grønland af visse varer (tobaksvarer, øl, vin, spirituosa samt chokolade- og sukkervarer) pålagt disse en afgift til fordel for Den grønlandske Landskasse. Da disse afgifter stort set svarer til de i den øvrige del af landet værende interne afgifter til statskassen, og da formålet med disse afgifter ikke er at yde den indenlandske – d. v. s. i Danmark eller i Grønland – fremstilling af disse varer en beskyttelse på bekostning af tilsvarende varer fra de seks medlems-



Grønlandske rejer er et betydningsfuldt eksportprodukt, der giver grønlanderne stigende muligheder for beskæftigelse.

lande, vil afgiftsordningen i Grønland kunne opretholdes også ved en tiltrædelse af frihandelskonventionen.

Importen til Grønland af de ovennævnte afgiftspligtige varer er, for at sikre afgifternes erlæggelse, ved den såkaldte „eneretsordning“ overladt Den kgl. grønlandske Handel. Da dette imidlertid er en ren praktisk foranstaltning begrundet i, at der endnu ikke findes noget toldvæsen i Grønland, og da ordningen ikke giver statshandelen monopol på salg i Grønland af de omtalte varegrupper, menes der ikke at være noget i vejen for, at ordningen kan opretholdes ved en tiltrædelse af konventionen for Grønlands vedkommende. Det fremgår nemlig af konventionens art. 12, at såfremt en foranstaltning som den ovennævnte ikke benyttes som et middel til vilkårlig eller uberettiget diskrimination mellem medlemsstaterne eller som en maskeret restriktion over for handelen mellem medlemsstaterne, skal intet forhindre en medlemsstat i at indføre eller håndhæve foranstaltninger, som bl. a. er nødvendige for at sikre overholdelse af love eller andre forskrifter, der vedrører håndhævelse af toldforanstaltninger eller klassifikation, sortering eller afsætning af varer, eller for udøvelse af mo-

nopoler gennem statsforetagender eller gennem virksomheder, som har fået tillagt eksklusive eller særlige privilegier.

Da hovedformålet med konventionen om Den Europæiske Frihandelssammenslutning er, at samhandel mellem medlemslandenes statsborgere skal finde sted under lige og fair betingelser, skal der, som tidligere anført, over en 10-årig periode finde en gradvis afvikling sted af tolden mellem medlemslandene. — For at denne vedtagelse ikke skal blive gjort illusorisk, er det samtidig i konventionen bestemt, at et medlemsland ikke må indføre udførseltold eller anden afgift på varer, der sælges fra et medlemsland til et andet. — Bestående toldsætser eller afgifter af denne art skal afvikles senest 1. juni 1962. — Endvidere er der i art. 13 givet nærmere regler, der tager sigte på at forhindre, at handels- og industrivirksomheder gennem ydelser af forskellig art fra det offentlige gørers mere konkurrencedygtige i forhold til tilsvarende virksomheder i andre medlemslande.

På denne baggrund vil det være nødvendigt at se nærmere på, hvorledes det grønlandske produktionsliv er organiseret, idet bl. a. den grønlandske konjunkturudligningsfonds virksomhed, herunder de eksportafgifter, der opkræves til fordel for fonden, samt de betydelige statsinvesteringer, der sker i fiskeindustrianlæg m. v., umiddelbart synes at være stridende mod konventionens bestemmelser.

I henhold til den gældende lovgivning virker Den kgl. grønlandske Handel som central opkøbs- og salgsorganisation for de grønlandske fiskere, fangere og fåreholdere. Som følge heraf, men især på grund af, at den private kapital endnu kun har investeret yderst beskedne beløb i den grønlandske produktion, må Handelen, d. v. s. staten, til ophjælpning af det grønlandske erhvervsliv investere betydelige beløb direkte i erhvervslivet. Heraf følger, at staten via Den kgl. grønlandske Handel har en vidtgående direkte interesse i såvel produktionen som eksporten af de grønlandske produkter. Det bør dog i denne forbindelse fremhæves, at afskrivning og forrentning af de forskellige produktionsanlæg hidtil i realiteten er blevet betalt af de grønlandske erhververe selv, enten af overskuddet hidrørende fra salgsorganisationernes virksomhed eller af konjunkturudligningsfondens midler. Det vil derfor være berettiget at sige, at selve driften af produktionsanlæggene, betragtet som en helhed, hviler på kommerciel basis, og at de af staten foretagne investeringer i produktionsanlæggene derfor formentlig ikke strider mod konventionens bestemmelser om forbud mod direkte subsidier til producenterne.

Den i 1951 oprettede konjunkturudligningsfond indtager iøvrigt, set i relation til konventionens bestemmelser, en central stilling. Konjunkturudligningsfondens hovedopgave er at sikre en stabil prispolitik og derved udjævne svingende konjunkturer for de grønlandske eksportvarer, således at der kan sikres de grønlandske fiskere stabile indtægter. Fondens midler tilvejebringes væsentligt fra den centrale salgsorganisa-

tions overskud og i mindre omfang fra eksportafgifter pålagt privat eksport fra Grønland.

Salgsorganisationen afregner med producenterne til priser, der fastsættes af salgsorganisationen i overensstemmelse med fondens formål. De af salgsorganisationen således fastsatte priser er af hensyn til den størst mulige udnyttelse af de begrænsede ressourcer for flere produkters vedkommende højere end de pågældende produkters salgspriser på verdensmarkedet betinger, medens der på den anden side for andre produkter betales lavere pris, end salgspriserne betinger. Afregningspriserne fastsættes efter forhandling med de grønlandske fiskeres landsforening, medens afgifterne fra eksportører, der afsætter uden om salgsorganisationen, fastsættes af fondens forretningsfører, hvilket indtil videre vil sige af direktøren for Den kgl. grønlandske Handel med tilslutning fra styrelsesrådet. Afgifterne er hidtil blevet fastsat efter vurdering af, hvad Handelen i sine virksomheder ved salg gennem salgsorganisationen har præsteret af overskudsandel til konjunkturudligningsfonden for de respektive produkter. Da man tilstræber stabile eksportafgifter, medens markedspriserne, og dermed det af Handelen opnåede provenue, svinger, kan der dog i konkrete år konstateres væsentlige afvigelser fra denne regel.

Det må antages, at konjunkturudligningsfondens virksomhed, således som den ovenfor er beskrevet, hvor fonden har hvilet i sig selv og ikke modtaget støtte fra statens side, vil være i overensstemmelse med EFTA-konventionen.

Det synes imidlertid nødvendigt, at man i denne forbindelse forsøger at gøre sig klart, om det også i tiden fremover kan forventes, at konjunkturudligningsfonden, hvis den fortsat skal bestå og opfylde sine foran beskrevne formål, kan hvile i sig selv. Grunden til, at jeg stiller dette lidt pessimistiske spørgsmål, er imidlertid den kendsgerning, at det for kalenderåret 1959 har været nødvendigt at anvende næsten 1,9 mill. kr. af fondens midler til dækning af den grønlandske salgsorganisations underskud i samme kalenderår. Da salgsorganisationens underskud ikke skyldes dårligere priser på verdensmarkedet end i 1958, hvor der var et overskud på 35.000 kr., men praktisk talt udelukkende stigende produktionsomkostninger, er der vist desværre ikke de bedste udsigter til, at underskuddet i 1959 vil blive noget ekstraordinært. Når dertil kommer, at der til dækning af underskuddet i 1959 er medgået knap 30 % af konjunkturudligningsfondens formue, siger det sig selv, at fondens formue, hvis udviklingen fra 1959 fortsætter, i løbet af få år vil være opbrugt.

Hvis dette sker, og hvis staten så under den ene eller anden form må yde direkte tilskud til de grønlandske producenter, så vil dette formentlig komme i strid med konventionens bestemmelser om forbud mod direkte subsidier til eksportører.

De i forbindelse med konjunkturudligningsfonden opkrævede eksportafgifter ved den private udførsel er i klar modstrid med konventionens art. 8 om forbud mod ud-

førselstold eller andre afgifter med tilsvarende virkning. For at Grønland kan tilsluttes frihandelssammenslutningen, vil det derfor være nødvendigt at få de øvrige medlemslandes godkendelse af, at ordningen kan opretholdes for Grønlands vedkommende uanset det klare forbud mod en sådan ordning, som findes i konventionens art. 8.

Ingen af de øvrige bestemmelser i EFTA-konventionen synes uforenelige med den i Grønland gældende lovgivning, men som det vil fremgå af foranstående, kan regeringen ikke ensidigt meddele de øvrige medlemslande, at konventionen også skal gælde for Grønland, idet det på en række punkter vil være nødvendigt, at der for Grønlands vedkommende gøres undtagelser fra konventionens almindelige regler, og kun hvis de øvrige medlemslande godkender, at der for Grønlands vedkommende gøres disse undtagelser, kan konventionen komme til at omfatte Grønland, hvis de bestående ordninger for regulering af erhvervs- og næringslivet i Grønland skal opretholdes.

Den 26. august 1960 har Grønlands landsråd drøftet Grønlands tilslutning til frihandelssammenslutningen, og disse drøftelser resulterede i, at landsrådet tiltrådte, at Grønland søges tilsluttet Den Europæiske Frihandelssammenslutning, men kun under forudsætning af, at samtlige nugældende ordninger i Grønland kan opretholdes uændret.

Det er herefter regeringen, der skal træffe beslutning om, hvorvidt Grønland skal søges tilsluttet EFTA. Hvis regeringen går positivt ind herfor, må der i EFTA's ministerråd forhandles om tilslutningens form.

Under sådanne forhandlinger kan det selvsagt ikke udelukkes, at et eller flere lande på enkelte punkter vil anlægge så strenge fortolkninger, at Grønlands tilslutning kan komme til at afhænge af, om visse bestående ordninger indenfor erhvervs- og næringslivet tilpasses konventionen. — Om man skal gøre det, bliver et politisk spørgsmål, hvor man nøje må afveje fordele og ulemper.

Det er også muligt, at eventuelle indvendinger fra de øvrige medlemslande under hensyn til spørgsmålets trods alt ringe økonomiske betydning for dem samt til de ganske særlige økonomiske forhold i Grønland ikke vil blive hævdet med større kraft.