

# TILSLUTNINGEN TIL DE EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKABER I 1972

## Forudsætninger og holdninger

Af Birgit Nüchel Thomsen

**Hensigten med denne artikel er at fremlægge rationale bag Krag's og det politiske flertals beslutning om, sammen med Storbritannien, at indtræde i EF i 1961 og 1972.**

**Det er endvidere hensigten at sammenligne dette rationale med modstandernes argumenter, her forstået som de argumenter, der kanaliseredes ind i det politiske system via Folketingets markedsudvalg.**

*Aftenen før han på Danmarks vegne den 22. Januar 1972 skulle underskrive Romtraktaten, drøftede Jens Otto Krag Europaproblemer med sine embedsmænd til langt ud på natten. "Han ville ligesom overbevises om det rigtige i at skrive under den næste dag, ikke så meget på grund af de aktuelle problemer ved tiltrædelsen som på grund af de langsigtede perspektiver for Danmark. Hans konklusion var, at vi nok engang i det næste århundrede ville blive en af Europas Forenede Stater, men at det jo heller ikke var det værste, der kunne ske i betragtning af, hvad vi havde oplevet i første halvdel af dette århundrede.*  
(Jens Christensen, markedssekretariatets chef, 1972).<sup>1</sup>

**D**en 31. juli 1961 fremlagde Jens Otto Krag den danske regerings forslag til Folketinget om, at Danmark skulle søge optagelse i Det europæiske økonomiske Fællesskab. Beslutningen herom byggede på erfaringer, som Krag og den danske regering havde gjort i det foregående tiår.

I årene 1957-1961 dannedes to markedsblokke i Europa, som tvang Danmark ind i alvorlige politiske og handelspolitiske valg. I de samme år skete den egentlige afklaring i det danske politiske system af, hvad der skulle være den danske politik. Folketinget valgte i 1961, at Danmark skulle søge om optagelse i Det europæiske økonomiske Fællesskab, men kun sammen med Storbritannien. Denne beslutning fastholdtes frem til den endelige indtræden i 1973. Beslutningen blev truffet i et nært samspil mellem regeringen, partierne og erhvervsorganisationerne og blev slutteligt bekræftet ved folkeafstemningen 2. oktober 1972.

### Et overnationalt Europa

Valget havde ikke været let, fordi det var et valg mellem følelser og forstand. De europæiske Fællesskaber var 25. marts 1957 blevet etableret af Benelux-landene, Frankrig, Tyskland og Italien. Efter et møde i Messina 1955, der startede hele processen, angav det udsend-

te kommunikere klart målsætningen for samarbejdet: ”De (regeringerne) er af den mening, at oprettelsen af et forenet Europa må søges nået ved udviklingen af fælles institutioner, den fremadskridende sammensmeltning af de nationale økonomier, skabelsen af et fælles marked og den fremadskridende harmonisering af de enkelte landes socialpolitik. En sådan politik forekommer dem uomgængelig for at bevare den plads Europa indtager i verden, for at gengive Europa dets indflydelse og prestige og for stadig at højne befolkningens levestandard”. Det traktatkompleks, der undertegnedes i Rom den 25. marts 1957 var ganske vist mere tilbageholdende med udtalelserne, idet de politiske hensigter i traktaten alene blev udtrykt i præambelen, hvori det hed, at medlemsregeringerne (var) ”besluttede på at opbygge grundlaget for en sammenslutning mellem de europæiske folk, som uden ophør gøres stadig snævrere”. Herudover indeholdt traktaten dog alene økonomiske bestemmelser.<sup>2</sup>

Romunionen tilvejebragte fasthed og konkrete fordele for de deltagende lande. Den fastlagde reglerne for det fælles marked for industriprodukter, herunder den fælles ydre toldtarif sammen med intern liberalisering, endvidere de deltagende landes hensigt om at skabe en fælles landbrugspolitik. Formålsparagraffen og skabelsen af de fire institutioner – kommissionen, ministerrådet, parlamentet og domstolen – tilkendegav klart de politiske og overnationale ambitioner bag projektet.<sup>3</sup> Med Romtraktaten etableredes en ny form for internationalt samarbejde, der var mere effektivt bindende end det mellemstatslige samarbejde i OEEC og i det senere EFTA. Gennem afgivelsen til overstatslige organer af national kontrol med handelen med industrivarer havde de deltagende stater sikret en mere bindende og langvarig garanti for adgangen til hinandens markeder. Dette blev ledsaget af en aftale om at skabe et reguleret marked for landbrugsprodukter, som ville sikre opretholdelsen af landbrugets indkomster.<sup>4</sup>

Mens det således var klart, at langtidssigtet var politisk, var det vanskeligere at præcisere, hvad dette mere konkret indebar, da bestem-

melsen var overladt til fremtiden til udfyldelse. For de enkelte medlemslande betød det, at de i princippet selv var med til at bestemme denne integrerings omfang.

Et sådant overnationalt samarbejde faldt ikke i de nordiske landes og Storbritanniens smag. Nord- og Vesteuropa havde vedholdende vendt sig imod europæisk samarbejde i overnationalt regi. Danmark havde sammen med Storbritannien holdt igen over for de første bestræbelser på at oprette Europarådet i 1948, og man havde afvist at deltage i Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, forslagene om den grønne plan om etablering af en fælles europæisk landbrugspolitik 1950 og forslagene om Europahæren i 1952.<sup>5</sup> I offentligheden kom spørgsmålet om nærmere deltagelse i en europæisk integration slet ikke på tale.

I regeringen og administrationen var holdningerne imidlertid i løbet af 1950'erne under ændring under indtryk af de skuffelser, som samarbejdet i de andre europæiske organer rummede.<sup>6</sup>

## Erfaringerne i OEEC

Samarbejdet i OEEC, organisationen for udvikelse af frihandel og nedbrydning af handelskranker i Europa blev en skuffelse for Danmark og andre lavtariflande. Politikken byggedes først og fremmest op om afvikling af kvantitative importrestriktioner, mens man i øvrigt ville opretholde told som handelspolitisk instrument. Dette friholdt de store højtariflande Storbritannien og Frankrig, mens de små lavtariflande med importrestriktioner som Danmark og Benelux m.fl. måtte lægge deres hjemmemarkeder åbne, samtidig med at de store lande beskyttedes af høje toldmure. For Danmark var problemet afgørende forværret ved, at landbruget ikke var inddraget under OEEC's liberaliseringsprogram. De fleste stater opererede med statsstøtte og statslig regulering af handelen med landbrugsprodukter, og de store importlande kunne holde landbrugsvarer uden for handelens frigørelse. Spørgsmålet om samhandelen med landbrugsvarer forblev uløst i OEEC's regi 1950'erne

igennem, og fra 1952 var OEEC ikke mere det succesrige organ for videregående liberalisering af den vesteuropæiske samhandel.<sup>7</sup>

*Korea-krigens betalingsbalanceunderskud* standsede liberaliseringen inden for OEEC, og de små lavtariflande, der var afhængige af deres udenrigshandel, var hårdt ramt. I perioden 1952-54 arbejdede lavtariflandene både i OEEC og i GATT for at skabe en sammenkædning af told- og importrestriktioner, men blev modarbejdet af højtariflandene.<sup>8</sup> Erfaringerne i OEEC pegede såvel for Benelux-landene som for de skandinaviske lande efterhånden imod, at stærkere institutionelle bindinger var nødvendige for at sikre frihandel mellem landene i krisetider. Og begge lavtarifgrupper forsøgte nu at sikre større frihandel i regionale områder.<sup>9</sup> Mens Beneluxlandene vendte sig mod de seks lande, der arbejdede sammen i Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, for at finde et bindende fælles marked, så vendte de nordiske lande sig i 1953-54 imod skabelsen af en nordisk toldunion.<sup>10</sup>

### En nordisk toldunion 1954-57

Rationalet bag denne reaktion var, at en toldunion ville skabe et større hjemmemarked for dansk industri, og den fællesnordiske tarif ville på grund af højere satser i Norge og Sverige betyde en forhøjelse af det lave danske toldniveau og en beskyttelse i nordisk sammenhæng mod tysk konkurrence. Dertil kom, at et større nordisk hjemmemarked kunne give en rationalisering af (industri)produktionen, en stærkere stilling over for Den europæiske Kul- og Stålundion og en blidere overgang til konkurrence med det øvrige Europa.<sup>11</sup> Industrien var positiv, og en vis dansk forhøjelse af tolden på industrivarer var politisk mulig, hvis det skete i en nordisk sammenhæng. Men et stort minus var det dog, at Sverige og Norge insisterede på at holde deres subventionerede landbrug uden for en nordisk toldunion. Det skulle vise sig, at i det øjeblik, der toned nye europæiske markedsdannelse op, så var Danmark rede eller tvunget til at prioritere sit nordiske engagement i lys heraf.

Landbruget mødte stigende afsætningsvanskeligheder i løbet af 1950erne på grund af landenes stærke subsidiering af deres eget landbrug. I 1956 afskaffede Storbritannien langtidskontrakterne, og de danske landbrugere var derfor ikke som før garanteret en fast afsætning af smør og bacon til faste (lave) priser, men måtte konkurrere med det statssubsidierede britiske landbrug ikke blot i Storbritannien, men også med statsstøttet britisk eksport til Vesttyskland. De vesteuropæiske, herunder de nordiske lande, stigende beskyttelse af egen landbrugsproduktion var faretruende for dansk landbrugseksport, for den danske betalingsbalance og på længere sigt for den industrielle udvikling og beskæftigelsen. Bestræbelserne på at danne en nordiske toldunion blev overhalet af forsøgene på at skabe det store frihandelsområde fra 1957, men løste ikke Danmarks afsætningsbehov.<sup>12</sup>

### Det store frihandelsområde

Romunionens dannelse førte først til forsøgene på at skabe et stort frihandelsområde i Europa og derefter til dannelse af EFTA. I februar 1957 gjorde briterne et nyt forsøg på at etablere et samarbejde med de Seks. Man foreslog dannelsen af et stort frihandelsområde omfattende både de Seks og de øvrige medlemmer af OEEC. Det skulle vise sig at være frugtesløst, skønt der forhandlede livligt i årene 1957 og 1958. De Gaulle, der ikke var interesseret, havde fået sig placeret med en reel veto i afgørelsen og blokerede forhandlingerne fra 1959.

Det store frihandelsområde, der var uden overnationale institutioner, og hvori Danmarks hovedeksportlande var i een blok, svarede til danske interesser, især hvis Danmark havde kunnet få landbrugsvarer med ind under frihandelsområdet. Det viste det sig dog, at OEEC-landene uden for de 6 var imod (mens jo Romunionen klart sigtede mod en ordening for landbrugsvarerne). Danmark kæmpede meget energisk og vedvarende for en løsning i årene 1957-58. De mange anstrengelser viste sig at være forgæves. Briter-

ne dyrkede imperieinteresser og hjemlige beskyttelsesinteresser.<sup>13</sup>

Et bredt samarbejde i Vesteuropa kunne herefter kun etableres gennem de udenforstående landes optagelse i EF. Sammenbruddet skete mod flertallets ønsker i de Seks' ministerråd, men det blev afgørende, at den franske modstand akcepteredes af Tyskland efter et møde mellem de Gaulle og Adenauer.<sup>14</sup>

De syv udenforstående OEEC-lande dannede efter sammenbruddet den nye organisation EFTA. Heller ikke i EFTA ville man liberalisere handelen med landbrugsvarer, og Danmark måtte på ny konstatere, at den gode kamp for frihandel for landbrugsvarer var uden udsigter i en europæisk sammenhæng. EFTA var ikke nogen tiltalende konstruktion set fra en dansk synsvinkel. Danmark havde jo netop satset alt på at undgå en opdeling af Europa i konkurrerende handelsblokke, hvad EFTA kunne ses som en begyndelse til.

Delingen af Vesteuropa i handelsblokke tvang danskerne til at foretage et valg, som de til det yderste forsøgte at undgå, ja Danmark gjorde, hvad det kunne for overhovedet at undgå, at EFTA oprettedes. De nordiske landes veje skiltes i denne sag. Stillet over for EFTA som alternativ til det store frihandelsområde spurgte Jens Otto Krag temmelig studst: Vil briterne give os commonwealthstatus for handelen med landbrugsvarer? Er svenskerne og nordmændene rede til at give indrømmelser for landbrugsvarer ud over, hvad de ville give i det nordiske fællesmarked? (Hvor de intet gav). Da slaget endelig var tabt i juni 1959, gik Danmark nødtvungent ind i EFTA og først efter at have sikret sig, at EFTA ikke måtte blive nogen kamporganisation, men derimod en organisation til forberedelse af en association med de seks. Danmark lod sig endvidere først købe til at indtræde efter at have fået både politiske og handelsmæssige indrømmelser. Danske interesser tilgodesås delvis gennem bilaterale forhandlinger om særlige begunstigelser for dansk landbrugs-eksport til Storbritannien, Sverige og Schweiz. Da tilslutningen til EFTA efter vesttysk løfte ikke ville komme til at berøre den dansk-tyske

langtidsaftale af 1958 om landbrugseksporten til Vesttyskland, var forudsætningerne for danskernes nødtvungne tilslutning på plads. Internt sikredes industriens accept gennem aftaler om hævelse af todsatserne inden toldafviklingen i EFTA.<sup>15</sup>

## Danmark ind i fællesmarkedet sammen med Storbritannien

Blækket på EFTA-konventionen var næppe tørt, før den britiske regering allerede i 1960 nåede til den opfattelse, at Storbritannien ikke kunne holde sig uden for det politiske samarbejde, der var indledt af De Seks. Den ny britiske holdning var klar i april 1961 efter britisk-amerikanske konsultationer.<sup>16</sup> 31. juli 1961 kom den formelle ansøgning om optagelse; dog med den betingelse, at også de øvrige EFTA-landes interesser skulle tilgodeses. Danmarks ansøgning om optagelse sammen med Storbritannien fulgte øjeblikkeligt efter. Den danske regering hilste det britiske skridt velkommen. Blev Storbritannien medlem af Fællesmarkedet fandt den det nødvendigt, at Danmark også indtrådte. Der var en betydelig konsekvens i denne holdning, da det hele tiden havde været den danske bestræbelse at søge at modvirke, at dets to hovedmarkeder – Storbritannien og Vesttyskland – var at finde i hver sin handelsblok.<sup>17</sup>

Forhandlingerne med Storbritannien og Danmark foregik fra efteråret 1961 til januar 1963. Begge lande mødte frem med en række forbehold og ønsker om særordninger. Udfaldet af de britiske forhandlinger fik, således som sagen var lagt op, også følger for den danske ansøgning, og briterne mødte med krav om en række særordninger, som det viste sig meget vanskeligt at efterkomme. Fra britisk side ønskede man (ligesom danskerne) at få indflydelse på forhandlingerne om De Seks' landbrugsordninger, hvilket Frankrig var modstander af, fordi man mente, at briterne ville forhindre, at man kunne få ordninger med tilstrækkelig høje priser. Inde i billedet var også spørgsmålet om, hvordan den fælles landbrugspolitik skulle finansieres, hvor

Frankrig endog fremsatte et finansieringsforslag, der betød, at Storbritannien skulle betale over 60% af de samlede udgifter.<sup>18</sup> I januar 1963 inden forhandlingerne var afsluttede kom imidlertid det franske nej til britisk optagelse.

### Den danske ansøgning

Den danske regering havde i slutningen af april 1961 taget sin beslutning: At der ingen anden vej var end at følge Storbritannien ind i EF. I lys af de gjorte erfaringer var Krag og regeringens valg på dette tidspunkt forståelig. Udenrigshandelstallene pegede i samme retning (jfr. tabeller s. 78, 79 og s. 80). Man havde forgæves forsøgt at løse de danske problemer gennem OEEC, men havde erfaret, at de store lande havde dyrket deres egne snævre interesser, herunder opretholdelse af landbrugsprotektionismen. Man havde forsøgt at finde løsninger gennem den nordiske toldunion, men blev dér mødt af den samme afvisning af at reducere landbrugsprotektionismen. Endelig var de energiske forsøg på at få dannet Det store Frihandelsområde med frihandel også for landbruget slået fejl. Og EFTA-løsningen var ikke nogen tilfredsstillende løsning for dansk økonomi. Den efterlod fortsat landet afhængigt af bilaterale aftaler for landbrugsvarerne i forhold til EFTA-landene og i forhold til den store handelspartner Tyskland, hvor udsigterne med den kommende EEC-landbrugspolitik efter nogle år ville udvikle sig i faretruende retning.<sup>19</sup>

I maj 1961 havde den danske regering iværksat en undersøgelse i ministerierne af, hvilke problemer en dansk tilslutning til EF sammen med Storbritannien ville rejse. Undersøgelsen blev udgivet i 1962 og står sammen med tilsvarende undersøgelser fra 1968 og fremover som kildekrifter over det grundlag, hvorpå regeringens beslutning om EF-tilslutningen hvilede.

Den 31. juli samtidig med den officielle britiske erklæring fremsattes det danske forslag om at følge Storbritannien ind i EF. Spørgsmålet blev drøftet samme dag i møder i

Det udenrigspolitiske Nævn samt med erhvervsorganisationerne.

Landbrugsorganisationerne og handelens organisationer hilste beslutningen velkommen, og også Industrirådets repræsentant havde forståelse for regeringens skridt. Der var dog nogle industrigrene, der var bekymrede bl.a. ved udsigten til højere råvarepriser. Det var desuden vigtigt for industrien, at der ikke opstod vanskeligheder for den nordiske samhandel. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og LO var bekymrede ved udsigten til dansk medlemskab. Man ville foretrække "en bred europæisk løsning" i form af en aftale mellem EF og EFTA. Den højere råvaretold og de højere levnedsmiddelpriser kunne forringe konkurrencevilkårene, og man var betænkelig ved bestemmelserne i Romtraktaten om arbejdskraftens frie bevægelighed.<sup>20</sup> Begrundelsen for regeringens beslutning var den, at der i virkeligheden ikke var tale om en ny politik. Siden frihandelsforhandlingernes første dage, havde det været dansk politik, at forsøge at få Danmarks hovedmarkeder samlet i én og samme markedsdannelse – et forhold der fuldstændig og til overmål bekræftes af de foreliggende undersøgelser. Krag mindede desuden om som baggrund for sin og regeringens holdning, at Danmark her som under frihandelsforhandlingerne var kommet frem til den erfaring, at Danmark som et lille land burde være tilhænger af stærke institutioner og stærke regler, som ville være de små landes værn.<sup>21</sup>

### Behandlingen i Folketinget

Krag holdt forud for forelæggelsen i Folketinget lange konsultationer med de politiske partier i Det udenrigspolitiske Nævn og med interesseorganisationernes repræsentanter i det specielle kontaktudvalg om markedspolitikken. Folketinget var indkaldt til en ekstraordinær samling den 3.-4. august 1961 for at debattere regeringens beslutning.

Krags forelæggelsestale var symptomatisk for den danske holdning til EF og dansk fortolkning af, hvad EF indebar på dette tidspunkt. I sin forelæggelse påpegede han, at for

Danmark havde økonomiske og handelsmæssige faktorer været de mest afgørende for beslutningen. Med hensyn til de mulige politiske følger pegede han på den franske holdning, som nu var at lægge hovedvægten på de nationale regerings rolle og på ministerrådet. Krag henholdt sig således for den politiske del af, hvad tilslutningen til EF betød, til den krise i og afsvækkelse af EF-samarbejdet, som de Gaulles tiltræden udgjorde, og som betød, at ministerrådet og nationalstaternes rolle understregedes på bekostning af de føderale principper i Romtraktaten. Regeringens intentioner om at sikre fortsættelsen af det skandinaviske samarbejde og dens løfte om EFTA-solidaritet blev understreget igen i Krags fremlæggelse og svarede til de betingelser, der var blevet pålagt regeringen såvel fra EFTA som fra den interne opposition.

Krags bevæggrunde fremgik klart af hans argumentation: "Danmark har hele tiden peget på, at kun en markedsdannelse, der omfatter begge vore hovedmarkeder, både Tyskland og England, ville kunne tilgodese Danmarks handelspolitiske behov. Vi vil på denne måde kunne undgå den forskelsbehandling af vor eksport, der ville være en uundgåelig følge af en varig opdeling af Europa i to markedsgrupper, og som ville få skadelige virkninger for alle grupper af dansk erhvervsliv. For industrieksporten ville det i første række være en toldmæssig forskelsbehandling. For landbrugseksporten ville der herudover også blive tale om andre hindringer i form af variable import-afgifter, kvantitative reguleringer, minimalprissystemer m.v. Dansk landbrugseksport ville derfor nok blive ramt hurtigst og hårdest af den tiltagende forskelsbehandling, idet det nye udvidede fællesmarked aftager mellem 80 og 100 % af eksporten. Det kræver ikke meget fantasi at forestille sig de konsekvenser, det ville få for Danmarks økonomi og hele vor levestandard, hvis vi valgte at stå uden for dette marked. Den diskrimination, danske landbrugsvarer ville møde ved salg til fællesmarkedet, ville, efterhånden som den fælles landbrugspolitik også omfattende det britiske marked føres ud i livet, bringe vor

eksport til dette i fare. For landbruget ville en sådan udvikling være katastrofal, men også for de øvrige erhverv ville konsekvenserne af valutatabet og landbrugets indtægtsnedgang skabe vanskeligheder i form af arbejdsløshed og begrænsninger i investeringerne, og den igangværende industrialiseringsproces ville hæmmes".<sup>22</sup> Den orientering som Krag gav den danske befolkning om Romtraktaten var, at traktaten sigtede mod i løbet af 12-15 år at skabe en toldunion kendetegnet ved afvikling af told og kvantitative restriktioner mellem medlemslandene og etablering af en fælles ydre toldtarif over for omverdenen.

Men herudover indeholdt traktaten, hvad Krag betegnede som en række rammemæssige bestemmelser, om bl.a.

- fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital
- gennemførelse af en fælles landbrugspolitik
- gennemførelse af en fælles transportpolitik
- sikring af, at konkurrencevilkårene ikke forrykkes gennem monopoler og aftaler
- en koordinering af den økonomiske politik
- harmonisering af dele af lovgivningen i det omfang, det er nødvendigt for fællesmarkedets funktion
- oprettelse af en europæisk social fond, der tager sigt på at forbedre arbejdernes beskæftigelsesmuligheder og på at bidrage til højnelse af deres levestandard
- oprettelse af en europæisk investeringsbank

Krag nævnte endvidere, at Fællesskabets institutioner bestod af et parlament, bestående af medlemmer fra medlemslandene, en kommission sammensat af uafhængige personligheder, et ministerråd bestående af regeringsmedlemmer fra de enkelte lande og en domstol.

Krag kommenterede: "Der er således tale om et økonomisk fællesskab, der går videre end til dannelsen af et fælles varemarked. Det må dog erindres, at nogle af de refererede videregående bestemmelser ikke repræsenterer en selvstændig målsætning, men er afledet af ønsket om dannelsen af et fællesmarked, og at de ikke skal gå videre end nødvendigt for at

sikre fællesmarkedets tilfredsstillende funktion”.<sup>23</sup>

Selv om Krag ikke lagde skjul på de politiske perspektiver, der lå i fællesmarkedskonstruktionen, så var hovedkonklusionen dog implicit den korrekte, at der her indtil videre kun var tale om et egentligt bindende økonomisk fællesskab, og at den harmonisering af lovgivning, der måtte finde sted var et spørgsmål om senere afklaring og forhandling i en proces, hvori Danmark var medbestemmende. Krag kunne endvidere med fuld ret i Folketinget henholde sig til de samtidige franske bestræbelser på – således som de udfoldede sig under de Gaulle i form af Fouchet-planen og den fransk-tyske pagt – at reducere de overnattonale træk i hele EF-konstruktionen.<sup>24</sup>

Socialdemokraterne var forsigtige under debatten. Per Hækkerup understregede, at det kun var en foreløbig beslutning om at indlede forhandlinger. De ville ikke kunne støtte et isoleret dansk medlemskab. Sammenhængen med EFTA og de nordiske lande blev understreget. Socialdemokratiets næstformand Hans Rasmussen var ene om en vis opposition til regeringens beslutning. Han gentog sin kritik fra det socialdemokratiske årsmøde. Han ville have en nordisk koordinering af markedspolitikken og ønskede, at man havde søgt om associering i stedet. Han ville reservere sig ret til at stemme imod den endelige ratificering, hvis forhandlingerne ikke resulterede i løsninger, der var tilfredsstillende for arbejderinteresserne. Regeringens forslag var blevet vedtaget både i den socialdemokratiske folketingsgruppe og i hovedbestyrelsen, og oppositionen havde været begrænset til Hans Rasmussen og Holger Eriksen, men der blev også udtrykt betænkeligheder af Alfred Petersen fra Arbejdsmændene og af Lysholt Hansen.<sup>25</sup> De fire gamle partier genindførte trods tilløbet til splittelse i Socialdemokratiet konsensus om markedspolitikken. Regeringens beslutning af 31. juli 1961 blev godkendt med 152 stemmer for og de 11 SF'ere imod. Beslutningen om at indtræde i EF kunne således under forudsætning af et tilfredsstillende forhandlingsresultat forvente at få støtte af 5/6 af folketinget.<sup>26</sup>

## Forhandlingerne med EF 1961-1963

Mellem den 26. oktober 1961 og januar 1963 forhandlede der med EF's ministerråd om dansk medlemskab af EF. Danmark fremsatte ønske om fuldt medlemskab sammen med England i henhold til artikel 237 i Romtraktaten. Krag erklærede Danmarks villighed til uden reservation at godkende Fællesskabernes mål såvel som Romtraktatens budskab om en stadig nærmere sammenslutning af de europæiske lande, og at man var villig til at deltage aktivt i at etablere et nært politisk samarbejde i Europa på basis af Bonn Deklarationen af 18. juli 1961, som rummede beslutning om et nærmere samarbejde og om regelmæssige uforpligtende konsultationer mellem stats- og udenrigsministrene om koordinering af udenrigspolitik og andre spørgsmål. Danmark havde ikke noget krav om ændring af Romtraktaten. De særlige problemer ville kunne løses ved specielle protokoller. Ordninger for alle EFTA-lande under en eller anden form og opretholdelse af Danmarks bånd til Skandinavien var dog fundamentale betingelser, der skulle opfyldes, før forhandlingerne kunne afsluttes.<sup>27</sup> Danskerne havde dog en række ønsker om særordninger. De vigtigste var et dansk ønske om kunne tage 1960 som basisår i stedet for 1958 ved toldafviklingen og at kunne foretage en toldrevision for varer, for hvilke der ved toldrevisionen i 1960 ikke var sket toldforhøjelser. De højere todsatser skulle danne grundlag for toldafviklingen over for EF-landene. Endvidere ønskede man særordninger for en række varer, hvor dansk industri havde brug for at kunne ruste sig til den øgede konkurrence. Der var også danske reservationer med hensyn til arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelighed, om udlændinges adgang til opkøb af danske landbrug og sommerhuse. Det var endvidere et vigtigt punkt, at man ønskede at blive hørt i EF's forhandlinger om udformningen af den kommende landbrugspolitik, og at der ikke måtte tages skridt i forhandlingsperioden, der kunne skade den danske landbrugseksport til EF. De mange reservationer var et resultat af de betingelser,

regeringen var blevet pålagt af de etablerede interesser i Danmark, og forhandlingerne havde på mange punkter et ikke alt for harmonisk forløb.<sup>28</sup>

Forhandlingerne blev ikke færdigført, fordi den danske ansøgning var betinget af Storbritanniens tiltræden af EF. I januar 1963 stoppedes de som nævnt, ved de Gaulles afvisning af det britiske medlemskab, før de var færdigførte.<sup>29</sup>

### **Den første modstand mod Danmarks optagelse i EF 1961-1962**

Den danske regerings beslutning om straks at ville stille op sammen med briterne i forsøg på at komme ind i EF vakte uro hos svenskerne. Den åbenbare lethed, hvormed den danske regering kunne vende ryggen til Norden fremkaldte vrede reaktioner. Ved de nordiske samarbejdsministres møde i Oslo den 15. maj 1961 kritiserede svenskerne den danske afgørelse. De hævdede, at forhandlinger med EEC skulle ske ved, at EFTA-landene forhandlede som en enhed. Den anvendte fremgangsmåde ville svække EFTA. Krag afviste kravet om, at EFTA skulle ansøge som en helhed. EEC afviste en sådan procedure. Danmarks hast måtte forstås på baggrund af, at timingen var vigtig. Danske eksportører, især af landbrugsvarer, levede allerede under trykket af diskrimination af deres varer.<sup>30</sup>

Krag var imidlertid her ude i minefyldt farvand. Der var misbilligelse af en sådan fremgangsmåde i skandinaviske kredse, og der viste sig at være opposition i Socialdemokratiet selv over ændringen i regeringens politik. Vi møder her for første gang en åbent formuleret kritik inden for partiet mod regeringens markedspolitik. Oppositionen fandtes i fagbevægelsen og i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Under debatten var partiet trængt af en kritisk fagforeningsfløj. Forbundsformand Hans Rasmussen fra Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund var leder af denne fløj. Han kritiserede den manglende nordiske koordinering af politikken over for EF og gav

udtryk for frygt for arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelighed over grænserne og virkningerne for Danmark. Brodden var vendt mod Jens Otto Krags ”overvældende pro-europæiske stillingtagen”.<sup>31</sup> Hans kritik blev offentligt fremsat på Socialdemokratiets årsmøde i juni 1961. Regeringens beslutning var blevet taget alt for hurtigt uden tilstrækkelige overvejelser og uden diskussion af, hvad et EEC-medlemskab indebar. Fagbevægelsen behøvede tid til at drøfte de alvorlige spørgsmål, som et EEC-medlemskab indebar. Det var ikke bare et spørgsmål om at sikre landbrugets interesser. Industrien og arbejderne havde krav på lige så megen opmærksomhed. Den danske politik skulle koordineres med de andre skandinaviske landes, før man gik over til at give løfter til De Seks. Hertil knyttedes bemærkninger om Danmarks erfaringer med Tyskland, og at man ikke skulle give tyske ministre ret til bestemme over beskæftigelsesniveauet i Danmark. Indlægget hilstes med stort bifald fra forsamlingen, og kritikens potentielle farlighed understregedes af, at Hans Rasmussen valgtes til næstformand for Socialdemokratiet på mødet.<sup>32</sup> Krags svar til kongressen 4 dage efter var, som sandt var, at dette ikke var en ny dansk stillingtagen. EEC-medlemskab sammen med Storbritannien var en fortsættelse af den brede europæiske løsning. Således som Danmarks udenrigsøkonomiske situation var, havde Danmark intet andet valg. Det var de øvrige EFTA-landes interesse at følge det britiske eksempel, og man ville arbejde for at sikre de andre nordiske landes interesser.<sup>33</sup>

Det var også galt i EFTA. Ved EFTA-ministtermøde i London den 27.-28. juni 1961 blev der først og fremmest af England forlangt solidaritet over for de andre EFTA-lande under forhandlingerne med EF, og det blev godkendt, at en løsning skulle findes for alle EFTA-lande, før noget enkelt land gik ind i fællesmarkedet. Ved det påfølgende EFTA-ministtermøde i Geneve den 28. juli blev der givet grønt lys for de britiske og danske beslutninger, som blev offentliggjort samme dag.



## **Fortsat uro om EF-beslutningen 1961-62**

Skønt EF-ansøgningen var blevet besluttet med 5/6 flertal i Folketinget, bragte dette ikke ro om beslutningen. I virkeligheden intensiveredes diskussionen om Danmarks indtræden i EF efter, at beslutningen var taget af Folketinget. Igennem anden halvdel af 1961 og hele 1962 blev ethvert aspekt af Danmarks forhold til EF analyseret fra alle sider af opinionen. Uroen kom fra to sider. Fra skandinaverne udtryktes stærk frygt for, at dansk EF-medlemskab skulle medføre, at man byggede permanente barrierer mellem de nordiske lande. Der arrangeredes et særligt møde mellem Nordisk Råds økonomiske Komite og de nordiske samarbejdsministre i Voksenåsen i Norge den 19.- 20 august 1961, hvor svenskerne forsøgte at få kodificeret en særlig samarbejdsoverenskomst, som skulle have international lovstatus. Krag ville ikke støtte forslaget, fordi en samarbejdsoverenskomst af denne art kunne være en komplicerende faktor i de kommende forhandlinger med EF. Det lykkedes at blive enige om et mere uforpligtende forslag, som blev vedtaget i 1962 af alle 5 nordiske lande. Den danske regering understregede dog som signatar af overenskomsten, at den nordiske overenskomst ikke måtte forhindre en tilfredsstillende europæisk løsning for hver af de skandinaviske lande.

De radikale var måske de mest utilpasse ved deres tilslutning til EEC-ansøgningen. Det gav problemer for partiets stærke nordiske og neutralistiske bindinger. De foreslog en vejledende folkeafstemning for at komme ud over problemet, men blev afvist af de andre tre partier.<sup>34</sup>

## **Socialdemokratisk opposition i Folketingets markedsudvalg 1961-1962**

Forsøg på et frontalt angreb på beslutningen blev kanaliseret ind i det netop oprettede Folketingets markedsudvalg, som blev organ for Folketingets kontrol med forhandlingerne med EF og EF- spørgsmål i almindelighed.

Som medlem af Markedsudvalget stillede Hans Rasmussen 34 spørgsmål om dansk EF-politik til Krag. Spørgsmålene må formodes at være udarbejdet i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Spørgsmålene var en nærmere afprøvning og kontrol af, hvad dansk medlemskab kunne indebære på en række forskellige områder. Regeringen og centraladministrationen var imidlertid – gennem en kulegravning af problemerne i centraladministrationen og gennem forudgående nøje kontakt til de politiske partier og arbejds- og erhvervsorganisationerne – vel forberedt på de forhandlinger de skulle indgå i i Bruxelles, og de havde allerede nøje taget højde for de politiske og erhvervs-mæssige spørgsmål, som kunne være politisk farlige. Svarene, der kom på de fremsatte spørgsmål, var derfor meget velgennemtænkte og rummede ikke stof som kunne sprænge den socialdemokratiske gruppes eller andre politiske grupperes tilslutning i Folketinget.

Af de vigtigste spørgsmål om, hvor vidtgående bindinger Danmark ville komme til at indgå i, kunne eksistensen på det daværende tidspunkt af overnationale bindinger uden for det økonomiske felt, herunder især på det udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske område afvises, og de løbende franske bestræbelser på at udbygge den nationale suveræniteten indenfor EF fremhæves. Om traktatens uopsigelighed kunne oplyses, at den måtte være underkastet samme regler som andre folkeretlige konventioner nemlig, at den måtte kunne undsiges i tilfælde, hvor særlige forhold (“bristede forudsætninger”) kunne gøres gældende, men de etablerede økonomiske bindinger kunne blive så store, at en udmeldelse ville forekomme usandsynlig. Der var en række spørgsmål om kapitalens og arbejdskraftens frie bevægelighed og om socialpolitikken, hvor regeringen ligeledes havde taget højde for de særlige danske krav og forbehold som måtte stilles bl.a. hensynene til den danske arbejdsmarkedsmodel og de særlige danske skattemæssigt finansierede socialordninger. Forpligtelsen til at modtage fremmed arbejdskraft og deres løn- og arbejdsvilkår var naturligvis spørgsmål af særlig interesse. Spørgsmålet om

reglerne for tilgangen af fremmed arbejdskraft var uklare og ville blive taget op til forhandling, mens regeringen ikke så behov for særprotokoller for løn- og arbejdsvilkår, som klart skulle foregå i overensstemmelse med eksisterende overenskomster.

På spørgsmålet om Danmarks mulighed for at vælge associering ligesom Sverige, kunne hensynene til indflydelse på landbrugspolitikken for Danmark som Europas største levnedsmiddeleksportør anskueliggøre ulemperne ved et sådant forslag. På det økonomiske område som vedr. etableringsret, ret til køb af dansk jord og ejendom, konkurrencebegrænsning demonstrerede svarene klart traktatens overstatslige karakter på de områder, som dens artikler dækkede. Europæiske statsborgere ville få rettigheder på dansk jord, som ikke længere kunne forbeholdes danske, og EF-organerne ville kunne gå ind og træffe bestemmelser og udøve administrativ og retslig myndighed på dansk grund og direkte over for danske statsborgere og virksomheder på disse særlige områder. Men rettighederne til erhvervelse af landbrugsjord var foreløbig begrænsede, og hensynene til sommerhus- og naturområderne ville blive søgt varetaget ved særlig lovgivning til beskyttelse af naturværdier. Regeringen kunne endvidere give tilfredsstillende svar med hensyn til de forbehold, som de ville stille bl.a. i forbindelse med overgangen til den fælles ydre toldtarif og for forskellige spørgsmål vedrørende sikring af overgangsbestemmelser for særligt udsatte industrigrene.

Spørgsmålene øgedes hen ad vejen fra 34 til 44 og udvidedes med spørgsmål om retten til at føre egen beskatnings- og finanspolitik, om fortsat national ret til indgreb i ejendomsforhold, til nationaliseringer og national planlægning. Endelig rejstes spørgsmålet om overdragelsen af bemyndigelser til EEC var i overensstemmelse med grundlovens § 20. Svarene var alle bekræftende og tilfredsstillende for den socialdemokratiske gruppe og Folketingets flertal, fordi de særlige ønsker fra pres-sionsgrupperne var blevet forudiskonteret af regeringen.

Alt i alt må man sige, at Hans Rasmussen m.fl. her kæmpede en forgæves kamp mod regeringen og den toptunede danske centraladministration, der viste sig at være i fineste form og ikke at kunne tages på sengen på noget punkt.

Trods en ophedet debat og lange diskussioner blev en splittelse i Socialdemokratiet undgået, og den store majoritet af fagforeningsledere var svinget over til regeringslinjen ved udgangen af 1962.<sup>35</sup>

## Befolkningen

Men Socialdemokratiet måtte føre en intensiv kampagne for at overtale medlemmerne til at give fuld støtte til Folketingets beslutning. Hovedargumenterne var den økonomiske nødvendighed. Et af hovedargumenterne var, at da 1/3 af nationalproduktet gik til eksport, så var hver tredje arbejders beskæftigelse afhængig af udenlandske forbrugere, og et stort flertal af disse fandtes inden for De Seks. Over for den udbredte frygt for det overnationale og for tysk dominans i EF understregede partikampagnen igen og igen, at EEC var ændret i og med britisk, dansk og norsk medlemskab. Storbritannien, Norge, Danmark, støttet af Holland ville danne en effektiv modblok til Adenauer-de Gaulle alliancen. Endvidere ville den socialdemokratiske partigruppe blive den største i Europaparlamentet, når briterne, nordmændene og danskerne kom til.<sup>36</sup> Som en del af de folkelige reaktioner på EF-ansøgningen opstod en anti-Rom Union bevægelse, som skønnedes at udøve en ret betydelig indflydelse i befolkningen. Gallupundersøgelserne viste, at en stor del af den i øvrigt meget usikre opinion under kampagnerne bevægede sig fra et flertal på 53% for medlemskab af EEC og 38% ”ved ikke” i august 1961 til 41% ”for” og 51% ”ved ikke” i august 1962. Blandt S-vælgere varierede ja-svar fra 48% i august 1961 til 38% et år senere. Ved årsskiftet 1962 var stillingen generelt rettet op på ny. For S-vælgernes vedkommende var tallet igen oppe på 44% for medlemskab.<sup>37</sup> For såvel skandinavierne som den gryende hjemlige

modstand har det utvivlsomt været en lettelse, at det hele faldt til jorden med de Gaulles afvisning af Storbritanniens medlemskab i januar 1963. Det må have været en kikser fra Jens Otto Krags side, når han under et samtidigt besøg i Paris ikke var helt sikker på, om Danmark ikke skulle sige ja til de Gaulles tilbud om, at Danmark alene kunne indtræde i EF.<sup>38</sup>

## Ustabil balance 1963-1972

Danmark måtte således i den følgende periode forblive som medlem af EFTA. Og selv om EFTA traktaten var utilfredsstillende for Danmark, må EFTA samarbejdet i de følgende år karakteriseres som positivt og frugtbringende, selvom det var et virkeligt show down, at briterne i 1964-65 på grund af et stort betalingsbalanceunderskud tillod sig at pålægge en importafgift på 15%, der også ramte importen fra de øvrige EFTA-lande uanset den aftalte toldafvikling. Toldafviklingen for industrivarer foregik derefter uden de store problemer og blev i virkeligheden afsluttet 1 1/2 år før fællesmarkedets tilsvarende reduktion. Dansk industri fik tid til tilpasning og rationalisering gennem denne proces og havde en stærk ekspansion i eksporten til de nordiske lande og andre EFTA-lande. Problemet var, at organisationen herefter ikke havde andre mål, og at Storbritanniens interesser lå ud over, hvad EFTA kunne bringe. Briterne fornyede derfor den 11. maj 1967 deres anmodning om optagelse i De Seks, en anmodning som fulgtes op af Danmark og Irland – og senere Norge. Det var for Danmarks vedkommende denne ansøgning, der i 1969-70 blev grundlaget for de mere vellykkede forhandlinger i 1970-72. Forhandlingerne i 1967 endte brat i december 1967, da de Gaulle på ny nedlagde veto imod en britisk indtræden.<sup>39</sup> I anden halvdel af 1960erne blev forholdene vanskeligere for den danske landbrugseksport i forbindelse med, at De Seks' landbrugspolitik fra 1966 kunne sættes i værk, og Danmark ikke længere kunne beskyttes af den dansk-tyske langtidsaftale. Den danske eksport til Tyskland gik tilbage. Danmark

vendte sig derefter igen mod det nordiske samarbejde. De langstrakte forhandlinger i 1950erne om en nordisk toldunion blev skrinlagt, fordi de i 1959/60 definitivt blev overhålet af EFTA-frihandelsområdet, der gav den ønskede toldfrihed i Norden og samtidig indebar andre og større perspektiver for de nordiske lande. En særlig Nordisk toldunion inden for EFTA satte briterne sig i øvrigt imod. Da udsigterne til at indtræde i fællesmarkedet efter de Gaulles andet veto forskød sig, tog man i 1968 fra dansk side initiativ til forsøg på at skabe en egentlig nordisk union i de såkaldte Nordek-forhandlinger.<sup>40</sup> Det var bestandig den danske opfattelse, at Nordek-forhandlingerne ikke måtte lægge sig i vejen for en indtræden i EF, og da vejen åbnedes herfor, og Nordek derefter forliste, genfremsatte Danmark sin ansøgning om optagelse i EF sammen med Storbritannien i 1970.

## Forhandlingerne om indtræden i EF 1970-72

Forhandlingerne om indtræden gik i denne sidste omgang meget harmonisk. De gled let igennem såvel i Paris som i den danske offentlighed, hvor der aldrig rejstes kritik af selve forhandlingsresultatet. De åbnedes den sidste dag i juni 1970, og forhandlede færdig i løbet af januar 1972.

Danmark undlod denne gang at gøre den samme taktiske fejl som i oktober 1961, nemlig at lægge hovedvægten på en række forbehold. Denne gang accepterede man uden tøven Romtraktaten m.v., de foreliggende udbygningsplaner og den politiske målsætning, men man understregede interessen i at deltage i den konkrete udformning. Storbritannien, der i 1961 havde fremført en meget lang række mere eller mindre umulige forbehold, havde denne gang koncentreret sig om nogle få, men afgørende problemer.<sup>41</sup> Man erklærede sig fra dansk side rede til at indtræde uden overgangsordninger både for industri- og landbrugsvarer, da man for enhver pris ville undgå lange overgangsordninger for pristilpasninger for landbrugsvarer. I princippet blev

tilpasningsperioden 5 år for alle varegrupper samt for kapitaloverførsler. For landbrugsvarerne fik man dog en anden ordning, fortæller chefen for udenrigsministeriets markedsafdeling Jens Christensen, som sad centralt i forhandlingerne: ”For landbrugsvarerne lykkedes det imidlertid i Paris at få overtalt franskmændene til at gå ind for, at Danmark straks fik finansieret de høje hjemmemarkedspriser, der lå tæt på de fælles EF-priser, for hele landbrugsproduktionen, inklusiv eksporten til Storbritannien. Betingelsen var kun, at vi selv skulle foreslå det i Bruxelles. Det gjorde markedsminister Nyboe Andersen, og trods stor britisk irritation (de skulle betale en del af regningen), blev det accepteret som et rigtigt skridt i sand fællesskabsånd. Det betød en ekstra og – om end lidt uventet – gevinst for den slunkne danske valutakasse på adskillige milliarder”.<sup>42</sup> Gevinsten ses af tabellen bagerst i artiklen. Den kan udvides med milliardbesparelserne på landbrugsstøtten.

For så vidt angik den eksisterende begrænsede inden for de Seks til at etablere sig i landbrugserhvervet opnåede man med noget besvær en 5-årig overgangsperiode på grund af den store frygt i Danmark for udenlandske opkøb af dansk landbrugsjord. EF-domstolen erklærede imidlertid efter 2 år de begrænsede EF-bestemmelser for stridende mod Romtraktaten og gennemtvang omgående ret til fri etablering. Det var der imidlertid ingen i Danmark, der opdagede. Endelig lagde man vægt på at få bekræftet Luxembourgforligets gyldighed.<sup>43</sup> Luxembourgforliget, som var blevet gennemtvunget af de Gaulle i januar 1966 indeholdt en mindretalsudtalelse til Romtraktatens bestemmelser om flertalsafgørelser, der udtrykte, at når et land finder, at vitale nationale interesser står på spil, skal der forhandles, indtil der opnås enighed. Hermed var der reelt indført en vetoinstitution, uden at den var traktatligt sanktioneret.<sup>44</sup> Danmark måtte dog lade sig nøje med en mundtlig erklæring om forliget, som man forklarede var en afgørende forudsætning for dansk tilslutning. Igennem årene er dette forlig sjældnere og sjældnere blevet påberåbt, og selv om det fortsat gælder

ville man nu næppe kunne få det officielt bekræftet, skriver Jens Christensen (1993).<sup>45</sup>

## Modstanden 1971-72

Hen på foråret 1971 kunne afslutning af forhandlingerne og et dansk medlemskab af EF forudses. Hermed begyndte en mere massiv modstand mod EF-medlemskabet især hos en gruppe yngre socialdemokrater. En af de første dage i maj måtte Jens Otto Krag ringe fra et socialdemokratisk hovedbestyrelsesmøde til Markedssekretariatet og meddele, at en folkeafstemning var ubetinget nødvendig, og at hvis man ville undgå en tidligere drøftet vejledende folkeafstemning, måtte der findes en juridisk holdbar måde, hvorpå man kunne opnå en bindende folkeafstemning, der gennemførtes i lovform. Efter overvejelser og samråd med professor Max Sørensen foreslog man i Markedssekretariatet, at det kunne gøres efter en hidtil aldrig anvendt bestemmelse i Grundlovens §42 stk. 6, hvorefter ratifikation af en traktat kan lægges ud til folkeafstemning, såfremt et flertal i Folketinget ved lov beslutter det. Krag var lettet, da han hørte det og meddelte straks efter hovedbestyrelsesmødet pressen, at Socialdemokratiet under alle omstændigheder ønskede en bindende folkeafstemning. Dette blev vedtaget i Folketinget ved folketingsbeslutning den 18. maj 1971.<sup>46</sup> Først på dette tidspunkt hen ved et år efter forhandlingernes begyndelse startede debatten om medlemskab i den danske offentlighed for alvor og fortsatte gennem 1971-72.

Ved det socialdemokratiske årsmøde i august 1971 havde man godkendt EF-tilslutningen – en tilslutning der endeligt bekræftedes ved en ekstraordinær kongres i september 1972 med 272 stemmer for og 95 imod.

Situationen var blevet kompliceret for Socialdemokratiet ved den splittelse i partiet, der opstod, da en gruppe unge socialdemokrater indvalgt ved folketingsvalget den 21. september 1971 var valgt som modstandere af tilslutningen. I Folketingets Markedsudvalg fremstod den nyvalgte Svend Auken som talsmand for et mindretal på 12 socialdemokrater, som

viste sig ikke at ville følge partiets flertalsbeslutning om at stemme for lovforslaget om indtræden. Heraf var 9 nyvalgte. To folketingsmedlemmer i modstandergruppen var valgt i 1968. Kun Frode Jakobsen, der i øvrigt var gået varmt ind for indtræden i EF i 1961 og 1967, havde længere tids erfaring bag sig. Forhandlingerne i den socialdemokratiske folketingsgruppe var til tider turbulente på grund af de udisciplinerede nytilkomne, der trods begrænset folketingserfaring ikke holdt sig tilbage.<sup>47</sup>

Den politiske kamp om medlemskabet udfoldede sig på argumenter i Folketingets Markedsudvalg, hvor den socialdemokratiske formand for udvalget, Poul Dalsager, måtte leve med en socialdemokratisk splittelse, der betød, at flertalsindstillingen blev bekæmpet af et mindretal bestående af socialdemokraterne Svend Auken og Frode Jakobsen i samarbejde med SF'erne Gert Petersen og Morten Lange. Forhandlingerne i udvalget strakte sig frem til slutningen af august 1972 med ikke mindre end 71 spørgsmål til ministrene og en fornyet kulegravning af forholdene omkring EF i et stort antal bilag. Den politiske holmgang rummede synspunkter for og imod EF, som er aktuelle den dag i dag.

Lovforslaget om tilslutning blev gennemført i Folketinget den 8. september 1972 med 141 stemmer for og 34 imod dvs. 9 stemmer mindre end nødvendigt til 5/6 flertal. To undlod at stemme og to var fraværende. 17 SF'ere, 12 socialdemokrater, 4 radikale og 1 grønlander stemte imod.

### Mindretalsindstillingen

Mindretallets angreb blev især sat ind på generelle og langsigtede perspektiver i den danske tilslutning til den europæiske konstruktion. Det rummede en række centrale hovedpunkter til belysning af medlemskabets potentielle konsekvenser på langt sigt:

#### 1. EF-samarbejdets karakter og rækkevidde:

Mindretallet fandt, at principperne bag Fællesskaberne var: 1) centralisering 2) bureau-





*Jens Otto Krag førte Danmark ind i EF. Imidlertid lå der mange og lange drøftelser til grund for denne beslutning, der i øvrigt hvilede på hele det politiske system. Her ses Krag underskrive den dansk-tyske handelsaftale i 1958. (Foto: ABA).*

kratisering, 3) stormagtsdominans og 4) ringe parlamentarisk kontrol. Beslutningsmønsteret var et samspil mellem erhvervsorganisationer, ministre og embedsmænd fra landene og Europakommissionens embedsmænd og var karakteriseret ved mangel på åbenhed. De forpligtelser, Danmark måtte indgå i tilfælde af medlemskab, ville indebære afgivelse af suverænitæt i det omfang, det var angivet i Romtraktaten, alle følgende beslutninger og de retningslinjer, der var lagt med hensyn til fremtiden. Hvorvidt dette ville række, var vanskeligt at overskue og afgrænse. Selv om den konkrete udfyldning af rammerne i nogle tilfælde krævede enstemmighed i rådet, rummede EF-konstruktionen en så kraftig selvforstærkende virkning, at et lille land ikke kunne vente at kunne dæmme op for den, hvis det først fik indladt sig på at deltage i fællesskaberne og var blevet økonomisk afhængigt af sit medlemskab. Mindretallet ønskede at pege på en række konsekvenser: "F.eks. er den fælles landbrugspolitik uigennemførlig uden et snævert valutarisk samarbejde med indbyrdes stabile valutaer. En valutaunion lader sig ikke realisere uden tilsvarende samordning af enkeltstaternes økonomiske politik, hvor endmålet må være fællesskabsstyring af de enkelte landes økonomiske politik, indbefattet deres budget- og pengepolitik. EF-resolutionen af februar 1971 om en økonomisk-monetær union er logisk og nødvendig og kan ikke afværges som et tåget fremtidsfænomen, således som EF-tilhængerne gør det".<sup>48</sup>

(EF-resolutionen af februar 1971 vedrørte den såkaldte Werner-rapport – en rapport fra 1970, der foreslog, at EF skulle danne en økonomisk monetær union (ØMU'en), der skulle opbygges i tre faser og være funktionsklar i 1980. Ministerrådet godkendte rapporten i marts 1971, men planerne måtte opgives, efter USA i december 1971 opgav guldindløseligheden. Det var den første plan om gennemførelsen af en økonomisk-monetær union. I 1971 blev den såkaldte Valutaslange etableret som et europæisk fastkurssystem (gensidige afvigelser mellem deltagervalutaerne på plus/minus 2,25%) med D-marken som "an-

ker". Den fortsattes i EMS'en i 1980-93. I efteråret 1993 måtte man opgive valutaslangen efter EMS'ens sammenbrud. I 1999 dannedes ØMU'en).

*Den frie etableringsret* kunne ifølge mindretallet have vidtrækkende følger, hvis den skulle blive et effektivt led i EF-strukturen, som forudsat i Romtraktaten, hvor normerne for en række *uddannelser* skulle harmoniseres. En tilsvarende tendens ville kunne påvises inden for *socialpolitikken*, hvor forskellige principper for finansiering og ydelser i det lange løb ville stille sig hindrende i vejen for udbygning af det fælles arbejdsmarked. Behovet herfor ville aktualisere en ensretning af principperne i *socialpolitikken*." På denne baggrund anser mindretallet det for uomtvisteligt, at en vidtgående harmonisering og integration simpelthen er en betingelse for Fællesskabernes fortsatte eksistens og virke. Der vil derfor blive begrænsninger i de enkelte landes handlefrihed langt ud over og langt alvorligere end, hvad der måske umiddelbart kan forekomme aktuelt".

## 2. EF- og grundloven

Det var mindretallets opfattelse, at kun en egentlig grundlovsrevision kunne skabe en ubestridelig forfatningsmæssig hjemmel for en dansk tilslutning til EF, og at §20 ikke var tilstrækkelig. EF's organer adskiller sig fra traditionelle internationale samarbejdsorganer ved deres overnationalitet. Ved en tilslutning til EF ville vi blive en del af et beslutningsapparat omfattende en overnational administration i Europakommissionen, en overnational Europadomstol og et ministerråd med overnationale beføjelser. Med betegnelsen overnational menes, at de forordninger og retskendelser, der træffes i overnationalt regi, vil kunne få umiddelbar virkning for den enkelte fællesmarkedsborger uanset nationale retsregler – disse vil ikke kunne fjernes gennem nationale bestemmelser. At EF-reglernes gyldighed ved de nationale domstole ikke kan gøres betinget af overensstemmelse med national lovgivning, men at de tværtimod har forrang for de nationale bestemmelser, er af EF-domstolen

blevet fastslået i en række utvetydige retskendelser. Dette forrangsprincip sammenholdt med, at den suverænitæt, vi ved tilslutning til EF overlader til EF-organerne, ikke uden retsbrud kunne tilbagekaldes gennem en ensidig dansk beslutning m.v. havde ført mindretallet til den overbevisning, at en tiltræden kunne anses for i strid med grundloven.

## 3. EF og dansk økonomi

Det var mindretallets opfattelse, at den samfundsøkonomiske forskel mellem fællesmarkeds tilslutningen og ikke-tilslutning var af ringe størrelsesorden. For industrien ville en ikke-tilslutning ifølge mindretallet sandsynligvis betyde en fordel, da 70% af industrieksporten gik til områder uden for EF og Storbritannien (nemlig til Norden, det øvrige EFTA og oversøiske områder). Man ønskede i stedet sammen med Norden og de øvrige EFTA-lande en frihandelsaftale med EF uden de politiske bindinger, som EF-medlemskabet indebar. Det var mindretallets opfattelse, at den danske tilslutning til EF ville umuliggøre en fælles nordisk løsning, som ellers ville have været mulig, og "det var beklageligt, at regeringen fastholdt sin ensidige markeds politik", og at hensynet til de nordiske lande tilsyneladende ingen rolle spillede.

Mindretallet fandt, at mulighederne for hjælp til u-landene ville blive forringet inden for EF's rammer, og at miljøpolitikken i de enkelte lande ville blive undergivet EF's kontrol. Man understregede især ét forhold som afgørende: "På det økonomisk-politiske område er det for mindretallet afgørende, at ministerrådet i et sæt rådsvedtagelser i februar/marts 1971 har tilsluttet sig principperne i Wernerplanen for opbygningen af den økonomiske og monetære union. Gennemføres disse af rådet vedtagne målsætninger, vil en selvstændig dansk økonomisk politik være udelukket, og det vil have indvirkning på socialpolitik, uddannelsespolitik og fordelingspolitik. Oprettelsen af den økonomiske og monetære union vil efter mindretallets vurdering vise sig at blive langt alvorligere for levestandard og beskæftigelse end en difference på måske under

1 pct. af nationalproduktet i 1978" (skøn foretaget af Thorlund Jepsen, Zeuthen m.fl.). Endelig var man betænkelig ved den kontrol med hovedposterne på nationalbudgetterne og deres finansiering, der var opstillet som mål for den økonomiske og monetære union ved ministerrådsbeslutningen af marts 1971. Man frygtede, at ikke mindst dette ville gøre det umuligt at føre en selvstændig dansk, social fordelingspolitik i EF på lidt længere sigt.

#### 4. Egnsudvikling, arbejdsmarkeds- og socialpolitik

Mulighederne for at føre *egnsudviklingspolitik* skønnedes at blive forringet. Den frie bevægelighed for arbejdskraften ville give pres på *det danske arbejdsmarked* af fremmed arbejdskraft og svække muligheden for lønstigning for de lavest lønnede. Danmark ville blive traktatmæssigt forpligtet til, at behandle vandrede arbejdskraft og deres pårørende ligesom danske borgere. Dette ville føre til ikke ubetydelige udgifter, der kun for pensionsydelsernes vedkommende ville kunne refunderes fra udlandet". På længere sigt ville det ikke være muligt at fastholde og udbygge den danske fagbevægelses styrke under det store fælles arbejdsmarkeds vilkår. Fagbevægelsen stod svagt og splittet i EF. Den del af de danske eksklusivaftaler, der forpligter arbejdsgiveren til fortrinsvis at beskæftige ledig organiseret arbejdskraft, ville formentlig være i strid med det fælles arbejdsmarkeds regler, da det ville betyde en reel forskelsbehandling af andre EF-borgere. Der arbejdedes med et program for *en fælles socialpolitik*, der lagde op til "en total fælles socialpolitik".

Med forslag om et integreret EDB-styret arbejdsformidling, fælleseuropæiske overenskomstforhandlinger, koordinering af de faglige uddannelser og meget andet, der sikrer den størst mulige bevægelighed på arbejdsmarkedet, og man fandt det lidet sandsynligt, at det på langt sigt ville være muligt at bremse en fælles arbejdsmarkeds- og socialpolitik i EF.

#### 5. Jordpolitik

Opkøb, besiddelse og handel med dansk jord

og fast ejendom var omfattet af de fastlagte regler om fri etableringsret. Udenlandske erhvervsinteresser ville kunne virke frit i byzonerne, ligeledes i sommerhusområderne (til udlejning), og Romtraktatens målsætning var, at også landbruget skulle underkastes den frie etableringsret.

#### 6. Udenrigspolitik

Mindretallet fandt, at EF's Haag-erklæring af december 1969 (om bl.a. en økonomisk monetær union) og den såkaldte Davignon-rapport af 1971, der gik ind for koordination af og et nærmere samarbejde om udenrigspolitikken, viste, at toneangivende kredse i EF ikke opfattede det økonomiske samarbejde som et mål i sig selv, men som udgangspunkt for genskabelse af de store europæiske landes stormagtsrolle. Danmarks udenrigspolitiske handlefrihed ville blive beskåret i denne sammenhæng. EF's associeringsaftaler sigtede mod at skabe EF-afhængige lande af de tidligere kolonier i Afrika. Følgen af et medlemskab ville blive, at Danmark ikke kunne føre en politik, der var solidarisk med landene i den 3. Verden.

#### Hovedkonklusionerne var:

I. Ved tilslutning til EF ville vigtige afgørelser om danske statsborgeres anliggender blive overført, ikke blot til ikke-danske organer, som ikke var folkevalgte, men også til organer, som ikke var underkastet nogen form for demokratisk kontrol.

II. Den udenrigspolitiske handlefrihed ville på længere sigt kunne gå tabt.

III. Den fælles økonomisk-monetære politik ville betyde, at Danmark også indadtil ville komme til at give afkald på at indrette sig, som man anser for rigtigt. Den danske regering ville blive berøvet en stor del af sine politiske styringsmuligheder.

IV. Tilslutning ville betyde en sprængning af mere vidtgående nordiske bestræbelser.



## Flertalsudtalelsen

Flertalsudtalelsen var i vid udstrækning en imødegåelse af mindretallets fremstilling af sagen. Den hvilede på de omfattende redegørelser af forholdene, som var udarbejdet af centraladministrationen i 1961-62, og som var fulgt op med omfattende redegørelser i årene 1968-1971.

Der var efter flertallets opfattelse ikke sket noget brud i dansk markedspolitik med tilslutningen til EF. Tilslutningen var en fortsættelse af bestræbelserne hen imod et bredt europæisk samarbejde omfattende såvel EF som EFTA-landene, som til stadighed havde været regeringens mål.

### *1. EF-samarbejdets karakter og rækkevidde*

Samarbejdet vedrørte ifølge traktaten først og fremmest samhandelen med landbrugs- og industrivarer samt skabelsen af et fælles marked for arbejdskraft og kapital. Vilkårene var overvejende af økonomisk karakter, men deltagelsen i et udvidet europæisk fællesskab havde samtidig væsentlige politiske og kulturelle perspektiver, som måtte inddrages i overvejelserne.

Flertallet konstaterede, at samarbejde om handelspolitik, valutapolitik og udenrigsøkonomi på en række konkrete områder var hjemlet i Romtraktaten, men at samarbejdet på andre udenrigspolitiske felter ikke umiddelbart kunne udledes af traktaten. Dette hindrede ikke, at de interesserede lande drøftede problemer af fælles interesse med hinanden, således som det sket med de udenrigspolitiske konsultationer, men flertallet havde med tilfredshed konstateret, at de udenrigspolitiske konsultationer havde form af uforpligtende meningsudvekslinger, som foregik uden for EF's institutioner.

Flertallet fandt, at Danmark var blevet tilfredsstillende repræsenteret i EF's organer. Inddragelse af nye områder under samarbejdet forudsatte godkendelse af samtlige medlemslande i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige regler. Man noterede med åbenlys tilfredshed den magtforskydning, man mente, der var sket mellem EF's institutioner: "Den magtforskydning, som siden Fællesska-

bernes oprettelse er foregået mellem EF's institutioner – først og fremmest gennem den faktiske ophævelse af reglerne om flertalsafgørelser – har bevirket, at kommissionens rolle er blevet mindre afgørende end forudset i traktaterne, og Rådets indflydelse tilsvarende større, således at Rådet i dag kan siges at være det eneste afgørende besluttende organ. Det overnationale element og dermed behovet for central demokratisk kontrol på europæisk niveau er hermed dæmpet. Kontrollen med Ministerrådet, som består af medlemslandenes regeringsrepræsentanter, vil derfor være den centrale og afgørende demokratiske kontrol med Fællesskaberne. Det er realistisk at regne med, at denne kontrol fortsat må foregå i medlemslandenes parlamenter". Udvalget foreslog derfor, at markedsudvalget skulle gøres til et stående udvalg med det formål at udøve denne kontrol. Her ad vejen var der behov for en styrkelse af de parlamentariske kræfter ved udvidelse af EF-parlamentets beføjelser jævnsides med en styrkelse af institutionerne.

Udvalget understregede betydningen af det såkaldte Luxembourgforlig. Flertallet udtalte herom: "... dette princip er en politisk beslutning om at anvende traktatbestemmelserne på en sådan måde, at forhandlingerne i Rådet skal fortsætte, indtil en enstemmig afgørelse kan træffes. Flertallet har noteret sig, at den rådsdeklaration, hvori Luxembourgforliget indgår, er en del af grundlaget for Danmarks tiltrædelse af EF i og med, at det falder ind under tiltrædelsesaktens artikel 3 stk. 3, ifølge hvilken de nye medlemslande befinder sig i samme situation som de oprindelige medlemsstater m.h.t. erklæringer af denne art. Set i sammenhæng med den politiske enighed, som bl.a. er kommet til udtryk mellem den franske præsident og den britiske premierminister, er der således såvel traktatmæssigt som politisk baggrund for, at Luxembourgforliget og den herved tilvejebragte de facto vetoret opretholdes i et udvidet EF".

### *2. Forfatningsretlige spørgsmål*

Det var flertallets opfattelse, at lovforslaget forenelighed med grundloven var hævet over

enhver tvivl. EØF-traktaten og Euratomtraktaten var indgået for ubegrænset tid, og Danmark havde ikke nogen ensidig og vilkårlig opsigelsesret. Dette udelukkede dog ikke, at Danmark ville kunne udtræde efter gensidig overenskomst, eller hvor dette ville være berettiget i kraft af folkerettens almindelige regler om ændrede forudsætninger.

*Bestemmelsen om traktaternes varighed udelukkede ikke, at beføjelser i kraft af grundlovens § 20 kunne overlades til EF's institutioner.* Efter ordlyden af grundlovens §20 var en folkeretlig adgang til ensidig og vilkårlig opsigelse ikke nogen betingelse for, at beføjelser kunne overlades til en international organisation. *Beføjelser, der overlades EF's institutioner kunne derimod efter dansk statsret trækkes tilbage ved vedtagelse af en almindelig lov herom.* De beføjelser EF's institutioner havde fået tillagt var fastlagt i de i lovforslagets §4 nævnte traktater m.v., der var optaget som bilag 1 og 2 til loven. Herved var grundlovens krav om, at beføjelser kun kan overlades i nærmere bestemt omfang, opfyldt.

I medfør af EF-traktatens artikel 235 kunne Rådet i visse tilfælde med enstemmighed vedtage passende forskrifter, såfremt en handling viste sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål indenfor Fællesmarkedets rammer. På grundlag af udenrigsøkonomiministerens svar, fandt flertallet, at grundlovens betingelser også her var opfyldt.

De bestemmelser, som var omfattet af lovforslagets §3, skulle umiddelbart anvendes af danske retsmyndigheder. Det samme gjaldt i kraft af § 20 forordninger, som efter Danmarks tiltrædelse ville blive vedtaget af EF. Grundlaget for anvendelse af fællesskabsretten i Danmark ville således være lovforslagets § 3 og grundlovens § 20. Spørgsmålet om fællesskabsrettens forrang ville efter flertallets opfattelse kunne løses på grundlag af disse bestemmelser og dansk rets almindelige regler om forholdet mellem dansk og international ret (jfr. ovenfor).

### 3. Fordele ved tilslutningen

Udvalgets flertals overvejelser var mundet ud

i den konklusion, at økonomiske hensyn klart talte for dansk medlemskab med de overgangsordninger, som var nedfældet i tiltrædelsesdokumenterne. Sagde Danmark nej, måtte der føres en økonomisk politik, som ville indebære en lavere stigningstakt i væksten i en årrække, kraftige fordelingspolitiske foranstaltninger og vanskeligheder med at opretholde en høj beskæftigelse.

Danmark havde en klar interesse i et øget valutasamarbejde. EF-landenes aftalte samarbejde herom og om penge og kreditpolitik ville ikke fratage Danmark mulighed for at ændre kronens paritet, og Danmark ville ikke blive pålagt forpligtelse m.h.t. den interne penge- og finanspolitik. *Dansk industri* ville toldfrit få adgang til markedet i EF, toldfriheden for EFTA-landene bevarede for industrivarer, hvorfor industrien fik adgang til et marked på omkring 300 millioner indbyggere ligesom til fordelene ved at kunne deltage i det industripolitiske samarbejde. *Dansk landbrug* ville få adgang til et udvidet fødevarermarked på lige fod. Det ville betyde afgørende forbedringer i landbrugssektoren, og den danske statsstøtte til landbruget ville falde væk. *Fiskerierhvervet* ville få øgede garantier for såvel afsætning som priser. På de øvrige af mindretallet nævnte politikområder afviste man – som det viste sig indtil denne dag med rette – at traktaten ville kunne ændre de eksisterende danske forhold og den danske kompetence.<sup>49</sup>

## Sammenfatning

Kampen om EF-politikken var inden for den politiske elite af partier, organisationer og folketing faldet til ro efter styrkeprøverne i 1961-62. Men den blussede op med en ny bølge af modstand i 1971-72, der fik farlighed for tilhængerne ved at trænge ind i folketinget bl.a. gennem indvalg af en gruppe af fronderende socialdemokratiske folketingsmænd. Jens Otto Krag blev nødt til at reagere på bølgen med løfte om en folkeafstemning om EF-tilslutningen under alle forhold.

Det var karakteristisk for kampen mellem Socialdemokratiske tilhængere og modstande-

re i Folketinget, at der i virkeligheden ikke lå væsentligt forskellige grundlæggende værdier bag uenigheden. Tilhængere og modstandere var tøvende henholdsvis afvisende over for en (selv begrænset) suverænitetsafgivelse til overnationale institutioner, de havde som udgangspunkt positive holdninger til national kontrol, demokratisering af EF, til samarbejde med Norden og med EFTA, til fri udenrigshandel, til opretholdelse af national kontrol med diverse politikområder: socialpolitik, arbejdsmarkedspolitik, jordpolitik mv., positive holdninger til miljøpolitik og støtte til u-lande. Der hvor vandene skiltes var ved vurderingen af tre forhold:

- 1) *De alternative muligheder*
- 2) *De økonomiske konsekvenser ved at stå uden for Fællesskaberne*
- 3) *De langsigtede politiske konsekvenser ved at være i Fællesskaberne*

Her var perspektiverne forskellige.

### 1. De alternative muligheder

Jens Otto Krag og den ældre generation havde så at sige de politiske erfaringer i kroppen. De havde oplevet, at det *ikke* var muligt i OEEC's regi at få skabt en tilfredsstillende frihandel. Forsøgene på at skabe en nordisk toldunion havde *ikke* kunnet give Danmark rimelige konkurrenceforhold for landbrugseksporten, Det store frihandelsområde i Europa (inklusive frihandel for landbrugsvarer) havde *ikke* kunnet etableres, EFTA-konstruktionen havde *ikke* været tilfredsstillende. EFTA var en ustabil, foreløbig løsning, mens forholdene for

landbrugseksporten til EF løbende forværredes. Nordek havde ikke kunnet realiseres og havde i øvrigt *ikke* kunnet stå alene. Udenrigshandelstallene og vækstpotentialerne pegede på medlemskab. Jens Otto Krag har formentlig været godt træt af de unges ideologiske "fornyelse" af problematikken efter to årtiers forgæves kampe, der havde overbevist ham om, at der var ingen anden vej at gå. Mindretallet opererede med den mulighed, at Danmark sammen med Norden og rest-EFTA fik en frihandelsaftale med EF uden politiske bindinger, idet man henviste til, at størstedelen af den stærkt voksende industrieksport gik uden om EF og Storbritannien. Synspunktet var ikke uden relevans, når industrieksportens udvikling tages i betragtning, og vil blive nærmere belyst nedenfor i lyset af dets økonomiske konsekvenser.

### 2. De økonomiske konsekvenser i og uden for EF

Med henblik på at belyse det centrale spørgsmål om udviklingen i udenrigshandelen og dennes betydning for markedsvælget henvises til tabellen bagerst i artiklen.

Danmark havde en stærkt voksende udenrigshandel i perioden 1960 til 1972. Eksporten af varer og tjenesteydelser havde i 1948 kun udgjort 20% af BNP, men steg fra 1960 fra 35% til 47 % i 1972 af BNP. Eksportstigningen med 10% årligt i faste priser var uden nogen tvivl en motor for den samtidige stærke vækst i BNP. Gennem hele perioden med undtagelse af året 1963 – helhedsløsningen år- var der klart underskud på betalingsbalancens løbende poster. Den samlede danske nettoud-

Danmarks vareeksport 1960-1975 (løbende priser)

Tabel 1

	1960		1972		1975	
	mia. kr.	%	mia. kr.	%	mia. kr.	%
Industrieksport	4,3	42	19,8	66	34,0	68
Landbrugseksport	5,3	52	8,2	27	13,4	27
I alt (incl. fisk)	10,2	100	30,1	100	50,1	100

Danmarks eksport i % af salg fordelt på markedsområder 1960 og 1972

Tabel 2

	Samlede vareeksport		Industrieksport		Landbrugseksport	
	% af salg		% af salg		% af salg	
	1960	1972	1960	1972	1960	1972
EF	29	23	22	20	35	21
Storbritannien, rest EFTA og Eire	45	51	41	53	49	50
EF, Storbritannien og Eire	56	63	28	33	79	60
Rest EFTA og 3. lande	43	55	72	64	21	38
EF, Storbritannien/ Eire og rest EFTA	74	74	63	73	84	71

Kilde: Tabel 3

landsgæld, der i 1959 havde været næsten 0, steg støt op til 17 milliarder, svarende til 10-11% af BNP. Udlandslåne var afgørende for opretholdelsen af det stærke generelle væksttempo med fordobling af bruttoinvesteringerne samtidig med den voldsomme udvidelse af de offentlige udgifter i forbindelse med opbygning af velfærdsstaten. Den danske industri gennemførte trods stærke belastninger rente- og lønmæssigt med held en stærk satsning på ny teknologi, produktudvikling og markedsføring over et meget bredt varesortiment og til et meget stort antal lande.

Den stærkt stigende eksport i perioden fremgår af Tabel 1.

Det vi ser i Tabel 1 er dels den meget stærke vækst i vareeksporten, dels at det især er industrieksporten, der er stærkt stigende. Mens landbrugseksporten endnu i 1960 udgjorde 52 % af den samlede eksport, var den i 1972 reduceret til 27 %. Det var klart, at industrien hermed spillede en langt større rolle i landets økonomi end tidligere. Fordeler vi

eksporten på markedsområder får vi ovenstående billede.

Vi ser en stor spredning i Danmarks eksport på markedsområder. Tallene dækker over, at den stigende industrieksport i vid udstrækning var gået til EFTA-landene uden for Storbritannien, først og fremmest Norden og til 3. lande.

Med udgangspunkt i tallene for industrieksporten forstår man godt mindretallets argumentation for en associeringsordning med EF i forventning om en fortsat stigende industrieksport. Men endnu var den danske industrieksport sårbar over for toldpålæg og administrative handelshindringer på usikre markeder, og dette gjaldt i endnu højere grad landbruget. Det tegnede endnu i 1960 godt halvdelen af Danmarks vareeksport.

Trods ekspansionen i eksporten til tredje lande var det vesteuropæiske fødevaremarked imidlertid helt afgørende for Danmarks linje i Europapolitikken. Man kunne fra 1960 optage store udenlandslån, men for at

Danmarks vareeksport 1960–1975  
incl. fisk

Tabel 3

	Milliarder kr.				Pct.* af salg		
	1960	1966	1972	1975	1960	1972	1975
<b>Landbrugseksport</b>							
<b>Incl.konserver</b>							
6 EF-lande	1,8	1,8	1,7	4,5	35	21	34
Storbritannien & Eire	2,4	3,0	3,2	4,9	44	39	37
Øvrige EFTA-lande	0,3	0,6	0,9	0,7	5	11	5
3. lande	0,8	1,5	2,4	3,3	16	27	25
Verden	5,3	6,9	8,2	13,4	100	100	100
<b>Industrivareeksport</b>							
<b>m. hermetik</b>							
6 EF-lande	1,0	1,9	4,0	6,8	22	20	20
Storbritannien & Eire	2,7	3,8	6,0	9,6	27	20	19
Øvrige EFTA	1,8	4,4	9,3	13,6	18	31	27
3. lande	1,6	2,2	4,8	9,2	37	24	36
Verden	4,3	8,9	19,8	34,0	100	100	100
<b>Samlet vareeksport</b>							
<b>incl. fisk</b>							
6 EF-lande	3,0	4,2	6,8	12,9	29	23	26
Storbritannien & Eire	2,7	3,8	6,0	9,6	27	20	19
Øvrige EFTA-landene	1,8	4,4	9,3	13,6	18	31	27
3. lande	2,5	4,0	7,4	12,3	25	24	25
Verden	10,2	16,6	30,1	50,1	100	100	100
<b>Samlet vareimport</b>							
<b>C.i.f.</b>							
6 EF-lande	4,8	7,1	11,8	21,1	36	34	
Storbritannien & Eire	1,8	2,8	4,4	6,2	14	13	
Øvrige EFTA-lande	1,9	4,2	8,3	12,9	17	28	
3. lande	3,5	5,5	8,4	15,9	26	24	
Verden	13,4	20,7	35,2	59,2	100	100	
<b>Bruttonationalprodukt</b>							
(milliarder)	44,4	83,7	159,0	227,0			
Do i 1955-priser	38,9	51,0	66,4	68,3			

\* Procenttallene der er uden decimaler giver kun tilnærmelsesvis 100.

Kilder: Danmarks Statistiks publikationer: Statistisk Årbog, Statistisk Tiårsoversigt

bevare balance og kreditværdighed behøvede den ekspansive og ophedede økonomi fortsat store indtægter fra landbrugseksporten, og her var hverken det engelske eller det kontinentale vesteuropæiske marked hver for sig tilstrækkeligt. Vi har heri forklaringen på Krag's og markedssekretariatets utrættelige forsøg på at undgå markedsblokke i Europa, hvor Danmark måtte vælge side.

Med Storbritannien i EF ville dette marked i 1960 aftage 56% af Danmarks eksport og 79% af landbrugseksporten mod henholdsvis 17% og 5% for rest-EFTA. EF med Storbritannien dækkede ganske vist kun 27% af vor industrieksport, mod rest-EFTA's 37 %, men frihandelsmarkedet med EFTA-landene ville blive opretholdt selv ved indtræden i EF. Dette betyder, at valget af EF sammen med Storbritannien i virkeligheden ville indebære den nederst anførte markedsløsning nemlig EF + Storbritannien + Eire + rest EFTA, hvilket ville betyde, at 74% af den danske udenrigshandel ville blive placeret i ikke diskriminerende markeder både i 1960 og 1972. Dette må have været afgørende for regeringens og Folketingets valg – et valg som må skønnes at have været sikrere for Danmark ud fra en økonomisk synsvinkel.

Ved den uhyre vanskelige afvejning af, hvilket valg Danmark skulle træffe i 1959, valgte man i første omgang EFTA sammen med Storbritannien, der var den største enkelte kunde – og især med hensyn til de vanskeligt afsættelige landbrugsvarer langt større end noget andet land. Da Storbritannien allerede i 1961 ansøgte om optagelse i EF var Krag og regeringen uden tøven klar til at følge med. Det samme var tilfældet i 1972. Af tabellerne ovenfor ses som nævnt hvorfor.

### 3. De langsigtede politiske konsekvenser

Flertallets vurderinger var ad hoc. Man forholdt sig – støttet af centraladministrationens omfattende og overbevisende kortlægning – pragmatisk til den virkelighed, der var. Sagen var, at på en lang række områder, var arbejdet med EF-konstruktionen ikke kommet særlig langt, og hvad der var, var foreløbig forholds-

vis beroligende fra en dansk synsvinkel. Fremtidens problemer måtte overlades til fremtiden og måtte løses, når man var med inden for og havde en hånd med på roret. Mindretallets synsvinkel var det langsigtede perspektiv. En række af deres forudsigelser om mulige konsekvenser og fremtidige scenarier var klart forkerte i det korte løb, fordi udviklingen blev et resultat af, hvad givne betingelser og stridende politiske kræfters styrke muliggjorde. Udviklingen gik fra 1970'erne i stå i EF i en lang årrække. Danmark fik rimelige betingelser i forbindelse med toldafviklingen og danske erhverv- også industrien- kunne drage fordel af det store marked. På landbrugsområdet blev fordelene endog langt større end forventet. Gevinsten ses direkte i værdistigningen i landbrugseksporten bl.a. til Storbritannien i 1975. Samtidig lettedes finansieringen for milliardstøtte til landbruget. Hvad angår politikområderne, så står arbejdsmarkedspolitikken, socialpolitikken og uddannelsespolitikken endnu til denne dag urørte, kapitalens og arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie etableringsret har ikke haft de frygtede konsekvenser. Presset mod ejerskabet til dansk jord og danske sommerhuse har ikke truet nationen. Miljø- og ulandspolitikken har ikke lidt skade, som frygtet. Der blev taget hensyn til rest-EFTA, herunder til sammenhængen med de nordiske lande, som opretholdtes som frihandelsområde for Danmark. Og udenrigs- og forsvarspolitikken forblev urørt i EF-sammenhæng.

Men en række af de perspektiver, som mindretallet fremlagde, har vist sig at være klart relevante politiske problemer, således som udviklingen siden midten af 1980'erne har vist. EF-samarbejdets karakter og rækkevidde står stadig uklart. De overnationale elementer og presset frem mod føderalisme i konstruktionen er ikke elimineret. Det demokratiske underskud og bureaukratiseringen er åbenbare problemer. Et valutarisk samarbejde viste sig som påpeget nødvendigt og er kulmineret med etableringen af den af mindretallet så stærkt frygtede ØMU. Flertalsafstemninger er indført på en række områder. Det er uklart, hvor langt

tilslutning til ØMU'en vil føre i tab af selvstændige politikområder og i udtømmning af nationens eget råderum. Hovedtræk i den økonomiske politik og i budget- og finanspolitikken er inddraget under fællesskabets retningslinjer, reguleringen af visse rettlige forhold er på vej, og fremtiden vil vise om politikområder som arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, skatpolitikken, asylpolitikken m.v. kan stå urørte under andre forudsætninger end de nuværende. Samtidig er presset for en bindende fælles udenrigs- og forsvarspolitik stigende.

Ingen ved, hvor det ender. Det var det mindretallet så, og det var det Krag tumlede med aftenen før, han skulle underskrive Romtraktaten den 22. Januar 1972.

## Noter

1. Jens Christensen: Danmark Norden og EF 1963-1972 (1993) s. 147 i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out?*. Danmark og den europæiske integration 1948-1992. Kbh. 1993.
2. Danmark og Det europæiske økonomiske Fællesskab, udgivet af Udenrigsministeriet. Kbh.1962, s.35.
3. Vibeke Sørensen: Fra Marshallplan til de store markedsdannelser 1945-1959 s. 58-59f, i Tom Swienty (red.): *Danmark i Europa 1945-1993*. Kbh.1994.
4. Sørensen (1994) s.75.
5. Sørensen (1994) s. 22, 43, 67, 45ff, 48f.
6. Hans Branner: På vagt eller på spring? Danmark og europæisk integration 1948-1953 s. 29ff., s. 55-57 i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out?*. Danmark og den europæiske integration 1948-1992. Kbh. 1993.
7. Sørensen (1994) s. 18-21.
8. Sørensen (1994) s. 63.
9. Sørensen (1994s. 63.
10. Sørensen (1994) s. 63.
11. Sørensen (1994) s. 55f.
12. Sørensen (1994) s. 78.
13. Birgit Nüchel Thomsen: Danmarks vej til Europa. Det politiske forløb 1957-1961 s. 105ff, i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out?*. Danmark og den europæiske integration 1948-1992. Kbh. 1993. Johnny Laursen: Mellem fællesmarkedet og frihandelszonen. Dansk Markedspolitik 1956-1958 s. 65ff i samme.
14. Om det store frihandelsområde se Nüchel Thomsen (1993) s. 105ff, Laursen (1993) s. 65ff., Sørensen (1994) s. 84ff.
15. Nüchel Thomsen (1993) s. 105ff, 125, N.V. Skak-Nielsen (1993):EFTA's dannelse og dansk Europapolitik 1959-1963 s. 89ff, 96 i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out?*. Danmark og den europæiske integration 1948-1992. Kbh. 1993.
16. Nüchel Thomsen (1993) s. 128f.
17. Skak-Nielsen (1993) s. 99 f.
18. Skak-Nielsen (1993) s. 100f.
19. Nüchel Thomsen (1993) s. 128f, Skak-Nielsen (1993) s.100f.
20. Udenrigsministeriet (1962) s. 358ff, Skak-Nielsen (1993) s. 99f.
21. Nüchel Thomsen (1993) s. 129f.
22. Udenrigsministeriet (1962) s. 399f.
23. Udenrigsministeriet (1962) s. 402f.
24. Nüchel Thomsen (1993) s. 131, Sørensen (1994) 106.
25. Socialdemokratiets folketingsgruppes protokol 3.8. og 4.8. 1961.
26. Nüchel Thomsen (1993) s. 130f.
27. Nüchel Thomsen (1993) s.131f.
28. Gunnar Preben Nielsson (1966): *Denmark and European Integration: A Small Country at the Crossroads*, University of California, 1966, utrykt manuskript, s. 562ff, 580.
29. Skak-Nielsen (1993) 101f.
30. Nüchel Thomsen (1993) s. 129f.
31. Nielsson (1966) s. 548, interview med Hans Rasmussen.
32. Politiken 14.juni 1961,Nielsson (1966) s. 532.
33. Nüchel Thomsen (1993) s. 129f.
34. Nüchel Thomsen (1993) s.132f.
35. Folketingets markedsudvalg (1961-62) pk.3.
36. Nüchel Thomsen (1993) s. 133, Nielsson (1966) s. 550 interview med kampagneleder Jørgen Peter Hansen.
37. Nüchel Thomsen (1993) s. 133.
38. Nielsson (1966) s. 550, Christensen (1993) s.135.
39. Christensen (1993) s. 135.
40. Christensen (1993) s. 138ff.
41. Christensen (1993) s.145.
42. Christensen (1993) s.145ff.
43. Christensen (1993) s.146.
44. Sørensen (1994) s. 114f.
45. Christensen (1993) s. 146.
46. Christensen (1993) s. 147f.
47. Socialdemokratiske folketingsgruppes partiprotokol 1971-72
48. Mindretalsindstillingen. Folketingets markedsudvalgs arkiv, pk.9. Betænkning om forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af forslag til lov om De europæiske fællesskaber FF 1971-72 tillæg B spalte 2817ff.
49. Flertalsindstillingen Folketingets markedsudvalg arkiv, pk.9 . Folketingets forhandlinger 1971-72 Be-

tænkning over Forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske økonomiske Fællesskaber, tillæg B sp. 2794ff.

## Litteratur og kilder

- Hans Branner: På vagt eller på spring? Danmark og europæisk integration 1948-1953 i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? . Danmark og den europæiske integration 1948-1992*. Kbh. 1993
- Jens Christensen: Danmark Norden og EF 1963-1972 (1993) i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? . Danmark og den europæiske integration 1948-1992*. Kbh. 1993
- Folketingets markedsudvalg: Folketingets markedsudvalgs arkiv: Udenrigsministeriets arkiv 108. U. 1. a pk. 1-11, spec. pk.3 1961-62 og pk. 9, 1972. Rigsarkivet.
- Johnny Laursen: Mellem fællesmarkedet og frihandelszonen. Dansk Markedspolitik 1956-1958 (1993) i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? . Danmark og den europæiske integration 1948-1992*. Kbh. 1993
- Gunnar Preben Nielsson: *Denmark and European Integration: A Small Country at the Crossroads*, University of California, 1966, utrykt manuskript
- Birgit Nüchel Thomsen: Danmarks vej til Europa. Det politiske forløb 1957-1961(1993) i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? . Danmark og den europæiske integration 1948-1992*. Kbh. 1993
- N.V. Skak-Nielsen: EFTAs dannelse og dansk europapolitik 1959-1963 (1993) i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? . Danmark og den europæiske integration 1948-1992*. Kbh. 1993
- Socialdemokratiske folketingsgruppes protokol: Socialdemokratiske folketingsgruppes arkiv, Folketingets Arkiv
- Vibeke Sørensen: Fra Marshallplan til de store markedsdannelse 1945-1959 i Tom Swienty (red.): *Danmark i Europa 1945-1993*. Kbh. 1994
- Udenrigsministeriet (1962) og Udenrigsministeriet (1968-1971) i Danmark og De europæiske økonomiske Fællesskaber, udgivet af Udenrigsministeriet. Kbh. 1962 og Kbh. 1968-1971

## Abstract

Birgit Nüchel Thomsen: EU – a common market or a political union? *Arbejderhistorie* 4/1999 s. 60-83.

*The historical course of events explains, why the Danish Socialdemocratic leader Jens Otto Krag – dictated by hard facts – came to the conclusion, that Denmark had to join the EU. It also elucidates that the treaty, which the Danish population accepted by the plebescite in 1972, was not a political union – but just a market arrangement with certain supernational elements concerning economic policy, market arrangements and agricultural policy. Nevertheless the question of the possible long-term consequences of joining the common market divided the Danish Socialdemocratic party and the Danish population and has done so up to this day. The political combat of supporters and antagonists about the perspectives in joining the European project is evaluated in the light of the actual development since 1972. The combat is of great present interest to the current discussion of the EMU and the enlargement of the functions of the EU.*

Birgit Nüchel Thomsen, seniorforsker freelance, tidligere arkivar ved Rigsarkivet og forsknings-stipendiat ved Institut for Historie, Københavns Universitet, medlem af Statens humanistiske Forskningsråd 1980-1988, af Forskningspolitisk Råd 1992-1996, formand for "Forsknings-initiativet "Dansk Politik under Forandring " 1988 – 1994.

Forskningsområder: Økonomisk historie, økonomisk og politisk historie efter 1945.

e-mail: thomsen1@post4.tele.dk