

Til lovforslag nr. L 168. Betænkning afgivet af udvalget den 16. marts 1983

Betænkning

over

Forslag til lov om begrænsning af importen af varer med oprindelse i Sovjetunionen

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder haft samråd med udenrigsministeren, der tillige skriftligt har besvaret spørgsmål fra udvalget. Nogle af disse spørgsmål er optrykt som bilag til betænkningen.

Et *mindretal* (det konservative folkepartis, venstres, centrum-demokraternes og det radikale venstres medlemmer af udvalget) udtaler:

Som følge af udviklingen i Polen fik den tidligere socialdemokratiske regering i marts 1982 folketingets tilslutning til, at Danmark skulle deltage i handelssanktioner mod Sovjet i henhold til Romtraktatens artikel 113.

Siden har situationen i Polen ikke udviklet sig til det bedre. Tværtimod synes der på flere områder at være tale om skærpelser af de hidtil gældende restriktioner.

I fortsættelse af den politik, som siden december 1981 er blevet ført fra dansk side over for udviklingen i Polen, indstiller mindretallet derfor lovforslaget om nationale danske sanktioner til *vedtagelse* med det af udenrigsministeren stillede ændringsforslag.

Mindretallet er bekendt med, at kristeligt folkeparti, der ikke er repræsenteret ved medlemmer i udvalget, er enig i ovenstående udtalelse.

Et *andet mindretal* (socialdemokratiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling og udtaler:

Socialdemokratiet har ved starten af sanktionerne mod Sovjetunionen – i lighed med bl.a. partiet venstre – udtrykt tvivl om deres

hensigtsmæssighed. Det har for øvrigt hele tiden været klart, at der alene skulle være tale om en politisk manifestation og ingen reel økonomisk boykot. Dette har været baggrunden for socialdemokratiets krav om meget korte tidsfrister. Inden for et begrænset tidsrum ønskede vi imidlertid ud fra et ønske om et samarbejde med de øvrige EF-lande at optræde i fællesskab.

Det er socialdemokratiets faste overbevisning, at den politiske manifestation allerede havde udtømt sin virkning, da udenrigsministeren i december 1982 bad om en forlængelse på to måneder. Denne accepterede socialdemokratiet ud fra ønsket om enighed med regeringen, men med en kraftig understregning af, at der alene kunne blive tale om en to måneders forlængelse.

Socialdemokratiet finder fortsat, at forholdene i Polen er endda særdeles utilfredsstillende, men erfaringerne har vist, at sanktionerne ikke har haft virkning i forholdet til Polen. Den senere tids udvikling, bl.a. en stigende amerikansk eksport til Sovjetunionen, viser i øvrigt, at tilliden til virkningen af økonomiske sanktioner er svindende. Socialdemokratiet vil fortsat – i samarbejde med den danske og øvrige nordiske arbejderbevægelse – bidrage med reel støtte til frie fagforeninger og øget demokrati i Polen.

Udenrigsministeren har efter socialdemokratiets opfattelse klart overskredet sit mandat fra markedsudvalget ved at gå ind for et års forlængelse af ordningen i stedet for en to måneders forlængelse.

Udenrigsministeren hævder, at vi ikke er bundet til at gennemføre nationale foranstaltninger, og at bindingen efter artikel 113

er ophørt med at gælde for Danmarks vedkommende.

Socialdemokratiet gør opmærksom på, at man finder denne vurdering yderst usikker, og at den er i modstrid med udtalelser i EF-Parlamentet af Rådets formand, udenrigsminister Genscher.

På den beskrevne baggrund vil socialdemokratiet stemme imod lovforslaget og understreger, at denne holdning ikke kan være overraskende for regeringen, som imidlertid som nævnt efter de oplysninger, der er tilgået udvalget, mener, at vi ingen forpligtelser har over for de øvrige EF-lande.

Et tredje mindretal (socialistisk folkepartis og venstresocialisternes medlemmer af udvalget) kan ikke støtte lovforslaget.

Mindretallet har ved talrige lejligheder fordømt den undertrykkelse, der finder sted i Polen. Mindretallet finder imidlertid, at de nuværende sanktioners eneste virkning er at bidrage til at skærpe koldkrigs klimaet mellem Øst og Vest.

Lovforslaget er en følge af EF-sanktioner, som den tidligere socialdemokratiske regering desværre gik med til. Sanktionerne var baseret på Romtraktatens artikel 113, hvilket var klart ulovligt. Beklageligvis støttede et flertal i folketingets markedsudvalg, at artikel 113-forordningen kunne forlænges indtil 1. marts. Når regeringen nu fremsætter et lovforslag, skyldes det, at socialdemokraterne

endelig tog sig sammen og nægtede at forlænge artikel 113-sanktionerne.

Det er for mindretallet klart, at udenrigsministeren overskred sit mandat ved at acceptere en forlængelse af forordningen for hele 1983. Der er herved skabt tvivl om, hvorvidt Danmark kan komme ud af sanktionerne, hvis folketinget forkaster lovforslaget.

Mindretallet ønsker ikke, at Danmark skal bindes af en fælles EF-udenrigspolitik.

Mindretallet indstiller derfor lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Et fjerde mindretal (fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) vil redegøre for sin stilling ved 2. behandling.

Ændringsforslag

Af udenrigsministeren, tiltrådt af udvalget:

Til § 6

Stk. 1 affattes således:

»Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.«

Bemærkninger

Det har ikke været muligt at vedtage lovforslaget inden 1. marts 1983.

Ole Bernt Henriksen (KF) Collet (KF) Dyremose (KF) fmd. Arne Christiansen (V)

Bjørn Elmquist (V) Halvgaard (FP) Arentoft (FP)

Grethe Kindberg Jørgensen (CD) nfmd. Ivar Nørgaard (S) Heinesen (S)

Ole Espersen (S) Risgaard Knudsen (S) Kjeld Olesen (S) Bjørn Westh (S)

Niels Helveg Petersen (RV) Holger K. Nielsen (SF) Steen Folke (VS)

Partiet KrF havde ikke medlemmer i udvalget.

Nogle af udvalgets spørgsmål til udenrigsministeren tillige med dennes skriftlige svar herpå

Ad mulighederne for at ophøre med at anvende forordningen

Spørgsmål 6:

Hvilken virkning har revisionsklausulen i protokollatet for Danmark nu, hvor de øvrige EF-lande har besluttet at forlænge forordningens gyldighedsperiode? Er forordningen gældende for Danmark efter 1. marts 1983, og hvorledes vil retstilstanden være, hvis lovforslaget ikke vedtages?

Spørgsmål 7:

Med hvilken hjemmel mener udenrigsministeren, at han gennem en ensidig erklæring kan sætte en EF-forordning ud af kraft?

Spørgsmål 15:

Fremgik det af teksten til EF-forordningen vedrørende sanktioner mod Argentina, at Danmark tog forbehold?

Spørgsmål 16:

Fremgik det af den oprindelige tekst til EF-forordningen vedrørende sanktioner mod Argentina, at Italien og Irland tog forbehold?

Svar:

Ifølge Romtraktatens art. 189 er en forordning alment gyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Spørgsmålet om, hvorvidt medlemslande kan undlade at anvende en forordning af den her omhandlede karakter, beror først og fremmest på fortolkningen af art. 224, der bl.a. omhandler foranstaltninger i tilfælde af krig eller alvorlig international spænding, der udgør en krigsstrassel.

Regeringen har til bedømmelse af dette spørgsmål henholdt sig til den fortolkning af art. 224, som den tidligere regering har lagt til grund, og som gør det muligt for et medlemsland ikke at anvende en forordning af

den her omhandlede karakter. Der kan i denne forbindelse henvises til forslag til lov om forbud mod indførsel af varer fra Argentina fremsat af udenrigsministeren den 19. maj 1982. Det hedder i bemærkningerne til dette lovforslag, »at forordningen for Danmarks vedkommende kun vil være gældende, indtil et nationalt retsgrundlag er skabt for importforbuddet«.

Da der ikke i den pågældende forordning er gjort nogen undtagelse for Danmark, er der tale om, at Danmark ophører med at anvende forordningen alene ved henvisning til art. 224.

I bemærkningerne til samme lovforslag hedder det endvidere, at »Irland og Italien kunne ikke tilslutte sig en forlængelse af ordningen og anses ikke at være bundet af den«.

Der var heller ikke for disse lande nogen undtagelse i forordningen.

Regeringen er således gået ud fra, ligesom den forrige regering, at der består en mulighed for at bringe anvendelsen af en forordning til ophør, såfremt dette kan retfærdiggøres under henvisning til art. 224. Det fremgår også af de her citerede lovbemærkninger, at dette ikke beror på, om der samtidig indføres identiske nationale importrestriktioner, og at ikke-anvendelse af en sådan forordning lige så godt kan påbegyndes i løbet af en forordnings anvendelsesperiode.

Regeringen har ikke fundet anledning til at foretage nogen yderligere retlige undersøgelser af denne fremgangsmåde. Dette skyldes, at Rådet såvel i relation til Danmark som i relation til Irland og Italien tog til efterretning, at de pågældende lande forholdt sig som angivet, og at regeringen selvsagt ikke ønsker at sætte spørgsmålstegn ved den således etablerede praksis.

Udenrigsministeren afgav på Rådsmødet den 21. februar 1983 følgende erklæring:

»Med henvisning til Rådets erklæring af 23. december 1982 vedrørende rådsforordning nr. 3482 af 23. december 1982 og under henvisning til brev af 9. marts 1982 fra den

danske udenrigsminister til formanden for Rådet erklærer den danske regering på basis af traktatens art. 224, at den med virkning fra 1. marts 1983 ikke vil anvende bestemmelserne i den nævnte forordning, men at den straks for folketinget vil forelægge et lovforslag i overensstemmelse med indholdet af forordning nr. 596 af 15. marts 1982 til ikrafttræden fra 1. marts 1983.«

Rådsformanden erklærede, at Rådet tog denne erklæring til efterretning.

Retsstillingen for Danmark i forhold til forordningen er således helt identisk med den, som gjaldt for Danmark, Irland og Italien i forbindelse med opretholdelsen af sanktionerne mod Argentina.

Såremt lovforslaget ikke vedtages, vil Danmark formentlig skulle føre konsultationer med Kommissionen på basis af art. 225 i Romtraktaten.

Spørgsmål 21:

Er det første gang, Danmark ensidigt er ophørt med at anvende en forordning uden den parlamentariske dækning, der består i, at forordningen er blevet erstattet af nationale regler? Kunne de øvrige medlemsstater »tagen til efterretning« tænkes at være begrundet i, at de antog, der var parlamentarisk dækning for indførelse af nationale foranstaltninger?

Svar:

Ja.

Irland og Italien har tidligere været i samme situation, og ifølge den tidligere regerings bemærkninger til lovforslaget om sanktioner mod Argentina, ansås disse lande ikke at være bundet uden hensyn til, hvorvidt der gennemføres nationale sanktioner.

De øvrige medlemslande har ikke tilkendegivet, hvad der lå bag deres »tagen til efterretning« af Danmarks beslutning om at ville ophøre med at anvende forordningen om importbegrænsninger over for Sovjetunionen.

Spørgsmål 23:

Kan regeringen i denne forbindelse bekræfte, at det danske folketing således er bragt i den situation, at enten må der vedtages importrestriktioner over for Sovjet i Danmark eller der foreligger, hvad der med rime-

lighed kan betegnes som svigtende forudsætninger for de øvrige lande?

Svar:

Regeringen kan bekræfte, at den nuværende opposition vil bringe Danmark i den situation, hvis den nu afviser at fortsætte den politik, den tidligere regering indledte i 1982.

Regeringen blev af markedsudvalget i december 1982 pålagt at sikre, at oppositionen havde mulighed for at bringe Danmark i den situation, som så rammende er beskrevet i spørgsmålet.

Regeringen må derimod afvise, at den ikke har underrettet de øvrige om denne mulighed. De øvrige EF-medlemslande blev under drøftelserne i EPS-regie i slutningen af december 1982 af forlængelsen af forordningen om importbegrænsninger over for Sovjetunionen gjort bekendt med, at Danmark kun kunne gå med til en forlængelse på de hidtidige vilkår i to måneder, hvorefter Danmark eventuelt ville videreføre importbegrænsningerne på nationalt grundlag. Under drøftelserne i Rådet blev der som bekendt optaget en erklæring om revision efter to måneder efter krav fra regeringen.

Spørgsmål 25:

På et spørgsmål i EF-Parlamentet om, hvorvidt Danmark er bundet af EFs forordning om sanktioner mod Sovjetunionen, svarede EF-Ministerrådets formand, den vesttyske udenrigsminister Hans Dietrich Genscher: »Naturligvis. Men det er vigtigt, at der rent faktisk handles i overensstemmelse med forordningen.«

Under 1. behandling af lovforslaget om sanktioner mod Sovjetunionen udtalte udenrigsministeren på et spørgsmål af Ivar Nørgaard (S), at han »bestemt« ikke mente, vi var bundet, hvilket senere blev gentaget under debatten. Ministeren tilkendegav ligeledes, at Danmarks situation efter 1. marts 1983 er en anden end de øvrige EF-landes.

Ministerens besvarelse, om han er enig i ministerrådsformandens svar, og at hans tilkendegivelser i folketinget således ikke har været korrekte.

Svar:

Udenrigsministeriet har endnu ikke haft lejlighed til at se de officielle referater af den

tyske udenrigsministers besvarelse af det omhandlede spørgsmål. Såvidt udenrigsministeriet er underrettet, har drøftelserne mellem den tyske udenrigsminister og det danske medlem af Europa-Parlamentet Ove Fick – som formentlig er det, der henvises til i spørgsmålet, og som også har været omtalt i pressen – bl.a. vedrørt spørgsmål om gyldighed af forordningen om importforanstaltninger over for Sovjetunionen. Der er efter udenrigsministeriets opfattelse intet, der kan begrunde, at den pågældende forordning ikke skulle være gyldig. Et ganske andet spørgsmål er, om Danmark under henvisning til art. 224, der er en undtagelsesbestemmelse, kan undlade at anvende forordningen. Der er i spørgsmålet – ligesom i dele af dagspressen – sket en sammenblanding af disse 2 spørgsmål.

Som det fremgår af besvarelse af udvalgets spørgsmål 6, 7, 15 og 16 af 7. marts, går regeringen ud fra, at Danmark lovligt har kunnet ophøre med at anvende forordningen med hjemmel i art. 224.

Denne opfattelse er baseret på den retsstilling, som er etableret i løbet af 1982, og som kommer klart til udtryk i bemærkninger til lovforslaget om sanktioner mod Argentina.

Spørgsmål 26:

Er situationen for Danmark den, at enten må folketinget vedtage det fremsatte lovforslag eller vi må acceptere, at den i medfør af artikel 113 udstedte forordning gøres gældende i forhold til Danmark også efter 1. marts 1983?

Svar:

Nej. Som det fremgår af svar på spørgsmål 25, var det den tidligere regerings opfattelse, at et medlemsland lovligt kunne ophøre med at anvende en forordning baseret på art. 113 med hjemmel i art. 224. Den nuværende regering følger den således etablerede linje.

Derimod er det rigtigt, at folketinget enten må vedtage det fremsatte lovforslag eller acceptere, at de øvrige medlemslande vil beskyldes Danmark for at have brudt den linje, som den tidligere regering tilsluttede sig ved at indlede importrestriktioner mod USSR.

Spørgsmål 29:

Vil Danmark kunne risikere at blive indklaget for og dømt ved EF-Domstolen på foranledning af f.eks. EF-Kommissionen eller importører af de pågældende varer i andre EF-lande, såfremt lovforslaget ikke gennemføres?

Svar:

Som det fremgår af besvarelsen på spørgsmål 6, 7, 15 og 16 af 7. marts 1983 samt på spørgsmål 18 og 19 af 11. marts 1983, er regeringen gået ud fra, at et medlemsland havde ret til at undlade at anvende forordningen om importforanstaltninger over for USSR ud fra de fortillfælde, som er etableret i 1982, og som tydeligst har fundet udtryk i bemærkningerne i den daværende regerings lovforslag om sanktioner mod Argentina. Der var som bekendt her tale om, at 3 medlemslande – Danmark, Irland og Italien – accepterede en forlængelse af allerede indførte sanktioner men gjorde opmærksom på, at de ikke selv ville anvende forordningen i fremtiden. For Danmarks vedkommende vedtog man en tilsvarende national sanktionslov. Denne sanktionslov trådte imidlertid i kraft senere end forlængelsen af forordningen, således at der også i relation til Danmark opstod et »hul«, jfr. den fungerende udenrigsminister Ivar Nørgaards udtalelser under behandlingen af den pågældende lov, Folketingstidende af 25. maj 1982, sp. 8228. For Irlands og Italiens vedkommende blev der ikke gennemført nogen national lovgivning.

Efter de ovenfor omtalte fortillfælde må regeringen gå ud fra, at der i begge tilfælde har været tale om handlinger, der ikke stred mod Fællesskabsretten. Det harmonerer hermed, at Rådet tog den danske erklæring om at ville ophøre med at anvende forordningen til efterretning uden at have sikkerhed for, at der ville blive gennemført en lov om importrestriktioner over for USSR i Danmark. Regeringen forventer derfor ikke at blive indklaget for EF-Domstolen.

Såfremt Danmark ikke gennemfører egne sanktioner svarende til Fællesskabets, er der pligt for Danmark til efter retningslinjerne i art. 225 at medvirke til at forhindre en fordrejning af konkurrencevilkårene.

En afvisning af at opfylde denne pligt kunne eventuelt give anledning til et sagsan-

læg, men dette er dog næppe praktisk, jfr. svar på spørgsmål 30.

Efter en politisk vurdering er det derimod klart, at Danmark, hvis folketinget ikke vedtager lovforslaget, bryder en linje, som er lagt i fællesskab. Dette kan muligvis give anledning til utilfredshed blandt vore EF-partnere, idet der under drøftelserne i EPS var almindelig enighed om, at situationen i Polen ikke er væsentlig forbedret.

Spørgsmål 42:

Vil udenrigsministeren oplyse

- a) hvem der var fungerende udenrigsminister i forbindelse med folketingets behandling af forslaget til lov om forbud mod indfø-

sel af varer fra Argentina,

- b) om der i forbindelse med EFs sanktioner over for Argentina blev anvendt skriftlig procedure, og
c) om den daværende regering efterfølgende gav markedsudvalget referat herom?

Svar:

- a) Ifølge kongelig resolution var den daværende statsminister fungerende udenrigsminister den pågældende dag. Den daværende økonomiminister repræsenterede regeringen under folketingets behandling af lovforslaget den pågældende dag.
b) Ja.
c) Nej.