

## TOLD- OG TRAKTATSYSTEMER.

Af J. C. Jørgensen.

---

De Toldtarifsystemer, som i de forskellige Lande danner den ydre Ramme om Toldsatserne, gaar i Almindelighed under visse traditionelle Betegnelser. Man skelner saaledes mellem:

- I) Enkelttarifsystemet,
- II) Maksimal-Minimaltarifsystemet (det egentlige Dobbelttarifsystem, og
- III) General-Konventionaltarifsystemet.

Indenfor hvert af disse Systemer kan anvendes et paa etnografiske, historiske eller politiske Hensyn hvilende særligt Præferencetoldsystem, ligesom alle tre Former kan kombineres med et Straffetoldsystem, men de to sidstnævnte Former maa snarere ses under Synspunktet af Modaliteter end selvstændige Systemer.

Teoretisk lader de tre Systemer sig vel indbyrdes skarpt adskille, men i Praksis glider de ofte over i hverandre, dels fordi det ikke har været muligt under Traktatforhandlinger at gennemføre det til Grund for disse liggende Princip i sin Renhed, dels fordi Staterne undertiden med velberaad Hu kombinerer dem. Grænserne mellem Systemerne er derfor ofte saa vage, at det kan være vanskeligt at afgøre, til hvilken Kategori en given Tarif skal henføres.

De forskellige Tarifsystemer kan endvidere — ud fra et andet Synspunkt — deles i to Hovedgrupper: a) autonome Tarifsystemer og b) bundne Tarifsystemer. Ved en autonom Tarif forstaas en Tarif, hvis Satser den paagældende Stat frit kan ændre (Toldautonomi), medens man ved en bunden Tarif forstaar en Tarif, som den paagældende Stat ved en Aftale med en fremmed Stat (Tarifaftale om Toldbindinger eller Toldnedsættelser) har forpligtet sig til ikke at ændre, saalænge den paagældende Aftale bestaar. Indenfor disse to Hovedgrupper

findes igen forskellige Varianter. Saavel autonome som bundne Tarifer kan bestaa af en eller flere Kolonner, men Forskellen mellem disse Underafdelinger indenfor Hovedgrupperne er dog langt mindre end Forskellen mellem disse to indbyrdes. Medens saaledes en autonom og en bunden Tarif er to væsensforskellige Ting, frembyder de autonome Enkelttarifer mange Ligheds-punkter med de autonome Dobbelttarifer, ligesom de bundne Enkelttarifer har mange Træk fælles med de bundne Dobbelttarifer.

Ud fra dette Synspunkt kan der da opstilles følgende to Hovedgrupper, hver med to Underafdelinger:

A. Autonome Tarifer:

- a. autonome Enkelttarifer,
- b. autonome Dobbelttarifer (og flerdobbelte Tarifer); de egentlige Maksimal- og Minimaltarifer.

B. Bundne Tarifer:

- a. bundne Enkelttarifer,
- b. bundne Dobbelttarifer (og flerdobbelte Tarifer), de saakaldte General-Konventionaltarifer eller Maksimal-Minimaltarifsystemet kombineret med Konventionalsatser.

I Praksis vil Linierne dog heller ikke efter denne Inddeling være rene. Binder f. Eks. et Land kun ganske enkelte Satser, vil det ikke derfor kunne siges at have en bunden Tarif, men det er paa den anden Side da inde paa en saadan.

Nærværende Undersøgelse vil imidlertid følge den traditionelle Inddeling, og den lige omtalte Opstilling er navnlig foretaget til Belysning af Begreberne Toldautonomi, Toldbundet-hed og Tariffaftale (Tariftraktat).

Forinden vil det dog være formaalstjenligt at fremsætte nogle mere generelle Bemærkninger.

En Toldtarif har som Regel et eller flere af følgende tre Hovedformaal: 1) finansielt, 2) beskyttelsesmæssigt (eventuelt kompensatorisk), 3) traktatforhandlingsmæssigt. Andre mere specielle Formaal (saasom sociale, soialhygiejniske, præference-mæssige, straffemæssige) findes ogsaa, men disse spiller en mere underordnet Rolle i Forhold til de tre Hovedformaal. Tarifen vil altid tjene det første Formaal, i større eller mindre Grad det andet og undertiden det tredje, men heller ikke ud fra dette Synspunkt lader Toldsatserne sig klart adskille, idet de jo samtidig kan tjene mere end et af disse Formaal.

ad 1). Finanstold er en Told, hvis Hovedformaal er at skaffe Statskassen de til Statshusholdningens Førelse nødvendige Midler. Den kan ved Indførsel fra Udlandet paalægges

Varer, der ikke produceres i det paagældende Land, eller være opvejet af en intern Forbrugsskat for tilsvarende indenlandske Varer. Toldsatsen, der kan variere efter de forskellige Varers Natur, kan — ligesom ved nedenfor nævnte Kategorier af Told — være en vis Procentdel af Værdien (Værditold) eller beregnes efter Vægt eller Antal (Vægt- eller Styktold eller Specifiktold).

ad 2). Beskyttelsestold er en Told, der paalægges Varer, som produceres eller vil kunne produceres i det paagældende Land, for derved at beskytte det nationale Arbejde. Undertiden tjener den blot til Udligning af Forskellen mellem Produktionsbetingelserne i Hjemlandet og i Hovedkonkurrencelandet (Kompensationstold), til andre Tider skaber den en Særstilling til Fordel for det nationale Produkt og til Skade for det fremmede (egentlig Beskyttelsestold).

Beskyttelsestolden tilpasses iøvrigt efter det paagældende Lands Økonomi. I visse Lande er det overvejende en Beskyttelse af Landbruget, der tilsigtes (Landbrugstold), i andre Industrien (Industritold), i andre igen begge paa Grund af deres indbyrdes Sammenhæng (Solidaritetssystemet).

Beskyttelsestolden danner ofte Basis for Fremme af Eksporten ved Salg i Udlandet til lavere Priser end paa Hjemmemarkedet, hvilket atter kan give Anledning til Opkrævning af en Dumpingtold i det Land, hvor Salg af Varer finder Sted; ligesom den efter Krigen paa Grund af Valutadepreciering skabte Valutadumping gav Anledning til Indførelsen i visse Lande af neutraliserende Modforanstaltninger (Valutadumpingtold).

ad 3). Da Tolden i Almindelighed er det vigtigste Spørgsmaal ved Traktatforhandlinger, indrettes Tarifsystemet undertiden med særligt Henblik paa saadanne, og Tolden bliver da et Traktatforhandlingsmiddel. Ud fra dette Synspunkt har Tolden teoretisk set ingen Forbindelse med det gamle Stridsspørgsmaal om Frihandel contra Beskyttelse. Ved en Undersøgelse af de forskellige Traktatforhandlingssystemer maa det derfor ikke tabes af Syne, at en Enkelttarif meget vel kan være mere protektionistisk end f. Eks. en Dobbelttarif, idet det afgørende Moment i saa Henseende ikke er Tarifens ydre Struktur men alene Højden af de Toldsatser, den indeholder. Principielt er Forhandlingstarifen et traktatteknisk Middel til at bevæge Udlandet til ad overenskomstmæssig Vej at indrømme Udførslen fra det paagældende Land bedre Vilkaar, men ikke et Middel til at skaffe den indenlandske Produktion større Beskyttelse. At dette ofte bliver Resultatet skyldes enten, at

Forhandlingstarifen ikke har virket efter sin Hensigt eller ikke har været opstillet med sit principale Formaal for Øje.

Som ovenfor nævnt kan der anføres andre mere specielle Formaal med Tolden. Denne kan saaledes undertiden have Karakter af en social Foranstaltning (f. Eks. Opretholdelse af en vis Lønstandard, Told som Middel til Bekæmpelse af saakaldt „social Dumping“, hvorved den nærmer sig den tidligere nævnte Kompensationstold) eller socialhygiejnisk (f. Eks. høj Spiritustold). Dernæst kan Toldens Hensigt være at yde en vis Præference (Præferencetold) eller et Kamp- eller Retorsionsmiddel (Straffetold) eller den hermed beslægtede Tillægstold til Bekæmpelse af Udførselspræmier („countervailing duties“).

Det er imidlertid udelukkende med Tarifen som Forhandlingstarif<sup>1)</sup>, at denne Undersøgelse skal beskæftige sig, men forinden de forskellige Toldsystemer undersøges ud fra dette Synspunkt, vil det være praktisk at gennemgaa de forskellige Traktatsystemer, d. v. s. det traktattekniske Udtryk for de Synspunkter, som har været ledende under Traktatforhandlingerne paa Grundlag af det givne Toldsystem.

Der kan opstilles følgende Hovedinddeling<sup>2)</sup> for Handels-traktater, d. v. s. Overenskomster mellem to eller flere Stater til Ordning af gensidige økonomiske Forhold, idet Traktater uden Mestbegunstigelsesklausul og uden Tarifaftale er en Form, der er uden praktisk Betydning i denne Undersøgelse:

1. Mestbegunstigelsestraktater uden Tarifaftale,
2. Tarifaftaler uden Mestbegunstigelsesklausul,
3. Kombination af Mestbegunstigelse og Tarifaftale.

<sup>1)</sup> Jfr. herom D. Serruys: *Traité de Commerce, Systèmes Tarifaires et Méthodes Contractuelles* (Genève 1927) og W. T. Page: *Memorandum sur les Tarifs Européens de Négociation* (Genève 1927), begge udgivet af Folkenes Forbund i Anledning af den økonomiske Verdenskonference i Genève 1927.

<sup>2)</sup> Gruntzel: *Handelspolitik* (Wien og Leipzig 1921) Side 132, jfr. ogsaa T. E. G. Gregory: *Tariffs. A Study in Method* (London 1921), Side 447, hvor følgende Opstilling er foretaget:

1. Mestbegunstigelse alene.
2. a) Ydelse af en Del af Minimaltarifen alene,  
b) Ydelse af hele Minimaltarifen alene,  
c) Ydelse af hel Minimaltarif og Konventionalsatser (Gregory nævner her kun Ydelse af den hele Minimaltarif og Kombination med delvis Minimaltarif og Konventionalsatser er dog ogsaa mulig),  
d) Ydelse af særlige Toldindrømmelser ved Tarifaftale alene,  
e) Ydelse af særlige Toldindrømmelser ved Tarifaftale og samtidig Ydelse af alle andre Konventionalsatser.
3. Kombination af Mestbegunstigelse med en af de under 2. nævnte Former.

Formaalet med Mestbegunstigelsestraktater er — toldmæssig set — for det første at sikre sine Varer Behandling efter den almindelige Tarif eller i Tilfælde af autonom Dobbelttarif Minimaltarifen og dernæst at sikre sig alle Toldnedsættelser i eventuelle Tariffaftaler. Derved opnaas Ligebehandling med fremmede Konkurrenter, idet Toldens Højde — bortset fra rent prohibitive Satser — i Almindelighed spiller en mindre Rolle i Konkurrencen end en Forskelsbehandling. Sikkerhed mod Ikke-Diskrimination opnaas som nævnt ved Tilsagn om Mestbegunstigelsesbehandling („Meistbegünstigung“, „le traitement de la nation la plus favorisée“, „the most favoured nation treatment“), men om Klausulen er formuleret negativt: „Varerne skal ikke betale andre eller højere Toldafgifter end et hvilket som helst tredje Lands Varer“ eller positivt: „Varerne skal nyde alle de Begunstigelser og Fordele, som er tilstaaet noget tredje Lands Varer“, er, naar det drejer sig om moderne Traktater, mere af teoretisk end praktisk Interesse<sup>1)</sup>.

Mestbegunstigelsen kan være nutidig (pro praeterito) eller fremtidig (pro futuro) eller begge Dele, hvad nutildags er det almindelige. Den kan dernæst være sagligt (materielt) eller territorialt begrænset. Sagligt begrænset er den saakaldte listemæssige Mestbegunstigelse, hvor Begunstigelsen i Modsætning til den generelle, som omfatter samtlige et Lands Varer, er begrænset til nærmere angivne Varer. Den territorialt begrænsede Mestbegunstigelse omfatter enten kun de visse Lande tilstaaede Begunstigelser, f. Eks. Artikel 11 i Frankfurter-Fredstraktaten af 1871, hvorefter den „evige“ Mestbegunstigelse, Frankrig og Tyskland gensidig tilstod hinanden, kun fik Anvendelse paa de England, Belgien, Holland, Schweiz, Østrig og Rusland tilstaaede Fordele, eller den udelukker Medkontrahenten fra Nydelsen af de visse Lande tilstaaede Særfordele, f. Eks. det i moderne danske Traktater tagne Forbehold, den saakaldte skandinaviske Forbeholdsklausul, hvorefter den af Danmark tilstaaede Mestbegunstigelsesbehandling ikke omfatter de Fordele, der er tilstaaet eller maatte blive tilstaaet Sverige eller Norge eller begge disse Lande.

Fra Mestbegunstigelsesbehandling tages ofte visse andre Forbehold, saaledes f. Eks. af Hensyn til en Toldunion eller den saakaldte lille Grænsetrafik. Disse Forbehold er saa inter-

<sup>1)</sup> Spørgsmaalet er behandlet af Dr. Glier i: „Die Meistbegünstigungsklausul“ (Berlin 1905), hvor han sonderer mellem „Gleichbenachteiligungsklausul“ og Gleichbegünstigungsklausul“.

nationalt anerkendt, at de deraf flydende Begunstigelser selv uden udtrykkelig Forbehold i Traktaten ikke kan afledes ad Mestbegunstigelsesvejen.

Mestbegunstigelsen kan endvidere være ubetinget eller betinget.

Fordelen ved den ubetingede Klausul i sin videste Fortolkning, som nu søges internationalt fastslaaet af Folkenes Forbund, er, at det mestbegunstigede Land umiddelbart, øjeblikkeligt og uden Vederlag har Krav paa alle de Indrømmelser og Fordele, som er eller senere maatte blive tilstaaet noget tredie Land paa det paagældende Omraade. Den saaledes erhvervede Rets Indhold er og bliver dog afhængig af det af andre Lande opnaaede, hvilket hverken helt eller delvis behøver at dække det paagældende Lands særlige Interesser; med andre Ord Klausulen sikrer kun den formelle Ligestilling  $\alpha$ : en Behandling, som er ligesaa gunstig eller i Tilfælde af stærk Protektionisme etc. ligesaa ugunstig som den, der ydes andre Lande. Herved kan der opstaa reel Ulighed, dels i de kontraherende Parters indbyrdes Forhold, nemlig naar den ene fører en liberal, den anden en protektionistisk Toldpolitik, dels i Forhold til tredie Land, idet Toldsatserne for de Varer, som er af særlig Interesse for dette, kan være lave, medens de, der er af Interesse for en selv, er høje. Dertil kommer, at en i Traktatafslutningsøjeblikket antagelig Balance mellem Fordele og Ulemper senere pludselig kan blive forrykket i ugunstig Retning, idet Modparten jo bevarer sin Toldautonomi ubeskaaret.

Derhos kan den ubetingede Klausul paa den ene Side ved stærk Toldspecialisering blive udhulet og gjort illusorisk, men paa den anden Side ogsaa være en Hæmsko paa Ydelse af særlige Toldindrømmelser selv mod Kompensation, af hvilke de ubetinget begunstigede Lande vilde nyde godt. En Udlig-ning af dette sidste Forhold har man søgt opnaaet ved at gøre Klausulen betinget, d. v. s. Medkontrahenten skal kun nyde godt af den tredie Land tilstaaede Begunstigelse uden Vederlag, dersom Begunstigelsen er givet uden Vederlag, eller mod at yde samme Godtgørelse, dersom Begunstigelsen er betinget af en saadan. Denne Form for Mestbegunstigelse er navnlig blevet indført af U. S. A. og anvendt af det i næsten halvandet Aarhundrede lige indtil 1923, da Staterne ved Afsluttelse af Handelstraktat med Brasilien og Tyskland gik over til den ubetingede Klausul. Ulempen ved den betingede Klausul ligger i Vanskeligheden for Modparten ved at yde „samme Godt-

gørelse“, thi selvom Forholdet i Tidens Løb er ændret til Ydelse af lignende eller tilsvarende („equivalent“) Godtgørelse, har Diskussionen herom givet Anledning til uendelige Stridigheder. Den betingede Klausul hører da — i hvert Fald paa Toldomraadet — navnlig efter at U. S. A. har opgivet den, nærmest Historien til, omend den af og til atter dukker frem (jfr. f. Eks. de nyeste mexicanske Traktatforslag) og fortsat anvendes af forskellige sydamerikanske Stater.

Ulemperne ved Mestbegunstigelsessystemet har ført en Række Lande til dels at supplere dels fuldstændig at borteliminere Klausulen for Toldens Vedkommende.

I Slutningen af det 19de Aarhundrede søgte saaledes U. S. A. ved Hjælp af et Straffetoldsystem at sikre sig ikke blot formel men ogsaa reel Ikke-Diskriminationsbehandling. Dette søgtes navnlig opnaaet ved de saakaldte „Argol-Overenskomster“, hvorved Toldsatserne paa et Antal nærmere angivne Varer, deriblandt Vinsten (Argol), hvoraf Overenskomsterne har faaet Navn, kunde nedsættes til bestemte Beløb til Gengæld for fyldestgørende Indrømmelser til Fordel for Produkter fra U. S. A.

Eksempler paa et Forsøg paa en Borteliminering af Mestbegunstigelsesklausulen findes i den spanske og franske Handelspolitik efter Verdenskrigen, hvor Mestbegunstigelsesprincippet formelt fornægtedes og Medkontrahenten søgtes bevæget til at acceptere og hyppigt maatte lade sig nøje med Minimalkolonnen eller endog blot en Del af denne eller Mellemsatser i Forbindelse med en mere eller mindre omfangsrig listemæssig Mestbegunstigelse. Disse Forsøg er imidlertid atter opgivet, da det var umuligt helt at gennemføre dem overfor Medkontrahenterne.

Det mest effektive System til Etablering af hel eller delvis material Reciprocitet er dog det, der bestaar i Udveksling af gensidige Toldindrømmelser (Toldbindinger eller -nedsættelser) gennem Afsluttelse af Tarifaftaler. Suppleres disse med Mestbegunstigelse, hvad der i Almindelighed sker, opnaas saavel Ligebehandling som Garanti for de gunstigst mulige Betingelser for de paagældende Landes specifikke Interesser. Dette System, der som bekendt dannede Grundlaget for Frihandelsperioden under det „vesteuropæiske Traktatsystem“, som fortsattes under det „mellemeuropæiske Traktatsystem“ og blev forsøgt („Casson-Traktaterne“) men opgivet af U. S. A., har haft en frodig Renæssance efter Verdenskrigen.



Efter disse mere generelle Bemærkninger skal de forskellige Toldsystemer nærmere karakteriseres med særlig Hensyn-tagen til deres Fordele og Mangler som Forhandlingstarif.

#### ad I. Enkelttarifsystemet.

Enkelttarifsystemet er principielt baseret paa een Toldsats for hver tariferet Vare. Det kan være autonomt eller bundet.

Den autonome Enkelttarif har toldpolitisk set den i selve Toldautonomien liggende Fordel: Frihed for den lovgivende Myndighed til til enhver Tid at ændre Toldsatserne i Overensstemmelse med Landets økonomiske Interesse og toldpolitiske Orientering og saaledes fastsætte Satserne efter en nøje Afvejen af finanspolitiske og beskyttelsesmæssige Krav. Desuden frembyder Enkelttarifen den Fordel, at den behandler Varer fra alle Lande ens, hvilket igen letter og billiggør Toldlovens praktiske Administration, idet f. Eks. Oprindelsescertifikater, hvis Anvendelse medfører stor Gêne og Besvær samt ekstra Omkostninger for Handelen, undgaas. Faren ved den er paa den anden Side den, at skiftende Regeringer med forskellig toldpolitisk Opfattelse kan medføre toldmæssig Ustabilitet (jfr. f. Eks. Forholdet i England under Baldwins og Mac Donalds Regeringer).

Traktatpolitisk maa et Land med autonom Enkelttarif naturligt føre Mestbegunstigelsespolitik, som svarer til den af Enkelttarifen følgende toldmæssige Ligebehandling og iøvrigt har de med Mestbegunstigelse forbundne Fordele og Mangler (jfr. foran). Ud fra et forhandlingsmæssigt Standpunkt ligger der vel en Fordel og Styrke i principielt at kunne tage Afstand fra særlige Tarifindrømmelser, men paa den anden Side opstaar der let Vanskeligheder ved at gennemføre en ren Mestbegunstigelsespolitik overfor Lande med andre Told- og Traktatssystemer. Navnlig vil en Medkontrahent, der fører Tariftraktatpolitik efter Principet „Noget for Noget“ („quid pro quo“; „do ut des“), ikke være tilbøjelig til at anse en selv paa en liberal Enkelttarif baseret Mestbegunstigelsesstilling som tilstrækkelig Kompensation, vel vidende at han i Almindelighed selv uden Traktat vil nyde samme Behandling som paa traktatmæssig Grundlag, og saaledes — bortset fra Toldkrig — ikke behøver at frygte Retorsioner. Han vil heller ikke være tilbøjelig til at gøre Indrømmelser, med mindre han opnaar en Stilling, som faktisk er bedre end den, han allerede nyder, saaledes at kun Modpartens Evne til at yde Indrømmelser vil være et Mid-del til at opnaa noget hos ham. En Enkelttarif vil saaledes i disse Tilfælde naturligt virke som et Minus ved Traktatforhand-



linger, idet der mangler Incitament til og Kompensationsmuligheder under saadanne Forhandlinger, hvor irrationelt det end synes, at Lande med høj Tarif ikke vil anerkende en liberal Tarif som Kompensation i sig selv. Dette kan imidlertid hænge sammen med principielle Betragtninger, Medkontrahentens Lovgivning, i hvilken Kompensationsprincippet udtrykkelig er fastlagt, de af et Brud paa Systemet følgende betænkelige Konsekvenser etc.

I saadanne Tilfælde, hvor System staar imod System, maa der da som oftest skabes et Kompromis, og Eksempler paa saadanne findes indenfor engelsk og hollandsk Traktatpolitik. I Tilfælde af denne Art er Brud paa Principerne vel sket ud fra den Opfattelse, at Traktaten som Helhed var et saadant Offer værd. Faren er imidlertid — som ovenfor antydet — at Enkelttilfælde bliver til mange, hvorved Enkelttarifen efterhaanden bliver irrationel og fra at være autonom bundet. Det er som Følge af saadanne Kompromiser, at Told- og Traktatsystemerne sjældent forekommer i deres Renhed. I Almindelighed vil dog eventuelle Toldnedsættelser indgaa i Tarifen og generaliseres, saaledes at denne bevarer sin Karakter af Enkelttarif (jfr. saaledes f. Eks. Sverige, der saavel i 1911 som i 1926 generaliserer de Tyskland indrømmede Toldsatser ved at indføre dem i Toldtarifen).

En Enkelttarif med mere protektionistisk Karakter, f. Eks. den svenske og norske, vil selvsagt være mere egnet som Forhandlingstarif, idet der i disse lettere kan findes Satser, paa hvilke Kompensation kan ydes, og dette er jo ogsaa sket i Praksis; men ogsaa her vil Toldindrømmelserne faa Karakter af Paatvungethed og medføre Gnidninger, idet saavel det finansielle Grundlag som den protektionistiske Tilpasning paa de forskellige Erhverv og navnlig Ligevægten mellem den dem ydede Beskyttelse staar i Fare for at blive brudt. Der kan i det hele taget næppe tvistes om, at et Land, der tvinges ind paa Tarifforhandlinger paa Grundlag af en Enkelttarif, som ikke oprindeligt er udarbejdet med saadanne for Øje, er ilde faren og let kan komme i en meget uheldig Stilling.

I enkelte Tilfælde har Lande, som iøvrigt hylder Princippet om den autonome Enkelttarif og Mestbegunstigelse paa Traktatomraadet, som f. Eks. Sverige i 1911 overfor Tyskland, forhandlet paa en Enkelttarif, opstillet med den specielle Forhandling for Øje. I saadant Tilfælde gaar Landet faktisk over til en General- og Konventionaltarif ad hoc, og man møder de samme Fordele og Ulemper som ved General- og Konventio-

naltarifforhandlinger i Almindelighed (jfr. senere), yderligere forstærket ved den Omstændighed, at Systemet kun bruges i et enkelt Tilfælde.

Enkelttarif findes i Argentina<sup>1)</sup>, Bulgarien, Chile<sup>2)</sup>, Danmark, de Forenede Stater, Holland, Mexico, Norge (fra 1925), Storbritannien og Sverige.

ad II. Maksimal-Minimaltarifsystemet eller det egentlige Dobbelttarifsystem består af to af den lovgivende Myndighed autonomt fastsatte Kolonner (Maksimal- og Minimal-satser). De to Satser kan være identiske for nogle Varer; undertiden er Minimaltarifen mere specialiseret end Maksimaltarifen, undertiden er det omvendte Tilfældet. Marginen mellem de to Tariffer kan være forskellig for de enkelte Varer, idet Maksimal-satsen saavel som Minimal-satsen bestemmes under Hensyntagen til Udlandets Konkurrence etc. (f. Eks. den franske og spanske), eller Maksimal-satserne dannes ved et procentvis Tillæg til eller simpel Multiplikation af Minimal-satserne (f. Eks. i Brasilien (Fordobling), Belgien (3 Gange Minimal-satserne), Estland og Rumænien (50 pCt.s Forhøjelse) og Litauen (30 pCt.s Forhøjelse)).

Minimaltarifen, der skal tjene som Kompensationsobjekt mod tilsvarende Indrømmelse fra Medkontrahenten ved Traktatforhandlinger, finder i Almindelighed — hel eller delvis — Anvendelse overfor Traktatlande, medens traktatløse Landes Varer toldbehandles efter Maksimaltarifen. Varianter i Systemet kan fremkomme, dels ved at Minimaltarifen skal være yderste Kompensation (det autonome 1892-System i Frankrig), dels ved at der er Mulighed for at give Bindinger af eller Nedsættelser i Minimal-satserne (f. Eks. den tidligere spanske, den saakaldte „Bergamin“ Lov (af 23. April 1922), som for et begrænset Tidsrum gav Regeringen Bemyndigelse til en Nedsættelse under Minimaltarifen paa 20 pCt. i enkelte Tilfælde mere; og det nugældende belgiske og græske System). I sidste Tilfælde opstaar der en Blanding af Maksimal-Minimaltarifsystemet og General-Konventionaltarifsystemet.

Det autonome Dobbelttarifsystem har som alle Systemer sine Fordele og Mangler. Sammenlignet med den autonome

<sup>1)</sup> I enkelte Tilfælde kan Satserne for et nærmere fastsat Tidsrum nedsættes overfor Lande, der byder argentinske Varer tilsvarende Fordele.

<sup>2)</sup> Toldloven (§ 23) indeholder dog en Bestemmelse om, at Præsidenten kan bringe Maksimal-satser (25 pCt.s Forhøjelse af de almindelige Satser) i Anvendelse overfor Lande, der ikke yder chilensiske Varer mestbegunstiget Behandling.

Enkelttarif har det den Fordel at indeholde et Kompensationsobjekt (Ydelsen af Minimaltarifen), sammenlignet med den bundne Enkelttarif den, at den ud fra finansielle og beskyttelsesmæssige Hensyn fastsatte Minimaltarif er udskilt fra Forhandlingsområdet samt endelig i Sammenligning med General-Konventionssystemet den, at Forhandlerens Ansvar er langt ringere og hans Modstandsevne overfor haardnakkede Krav om eventuelle Toldbindinger og Nedsættelser langt større, idet Grænsen for Indrømmelserne forud er fastlagt. Ulempen er imidlertid den, at Kortene saa at sige straks lægges aabent paa Forhandlingsbordet, og Medkontrahenten saaledes paa Forhaand ved, hvad han kan opnaa. Dette i Forbindelse med manglende Garanti for senere Forhøjelser af Minimaltsatserne gør naturligt Medkontrahenten mindre villig til at give særlige Indrømmelser, og et autonomt Dobbelttarifland er saaledes forhandlingsmæssigt ofte ikke bedre stillet end et autonomt Enkelttarifland. Erfaringen viser da ogsaa, at det er vanskeligt at gennemføre det rene Maksimal-Minimaltarifsystem (jfr. Frankrigs Politik i Perioden 1892—1914), og at man i hvert Fald, naar man ikke selv vil give særlige Indrømmelser, i Almindelighed alene kan opnaa Mestbegunstigelse. Jo højere Minimaltsatserne derhos er, des større bliver selvsagt Kravet om særlige Indrømmelser, men dette skyldes da ikke Systemet som Dobbelttarif men dets protektionistiske Karakter. Endelig opstaar der toldadministrativt den Ulempe, at Dobbelttarifsystemet under enhver Form kan nødvendiggøre Anvendelse af Oprindelsescertifikater. Det skal ogsaa anføres, at Maksimal-Minimaltarifsystemet af nogle Forfattere<sup>1)</sup> anses for et tvivlsomt Vaaben i en svag Stats Haand, ligesom stærke Nationer ofte vil kunne klare sig uden at anvende det. Systemets Indførelse i Frankrig medførte jo Toldkrige, men hertil kan jo ogsaa det Moment have bidraget, at Frankrig stod overfor at skulle afløse tidligere lave Konventionalsatser med højere autonome Minimaltsatser.

Større Forhandlingsmuligheder byder Systemet, naar Bindingerne af eller Nedsættelserne i Minimaltsatserne ikke er udelukket eller blot har Karakter af Undtagelser, men indgaar som et generelt Led i Forhandlingerne (jfr. indtil fornylig Spanien). Paa den anden Side medfører dette de til det bundne Tarifsystem knyttede Ulemper (jfr. senere under General-Konventionaltarifsystemet), og Spanien, som har været en typisk Repræsentant for denne Politik, staar jo ogsaa nu i Begreb med at gaa

<sup>1)</sup> Jfr. f. Eks. Gregory: Tariffs, Side 85.

over til det autonome Dobbelttarifsystem (altsaa det gamle franske System) i Forbindelse med Mestbegunstigelsesbehandling (generel eller listemæssig) alt efter den Reciprocitet, som skønnes at være tilstede hos Modparten, eller som denne præsterer i Form af egentlig eller uegentlig<sup>1)</sup> Binding af sine Satser. Hensigten med denne Forandring er at genvinde Toldautonomien for at imødekomme den protektionistiske Bevægelse og undgaa den Breche i Toldsystemet, som de tidligere givne Nedsættelser i 2den Kolonne medførte, og det er hidtil lykkedes Spanien at gennemføre sin Politik.

Det skal dernæst anføres, at Frankrig for at skabe sig et yderligere Forhandlingsmiddel i Efterverdenskrigstiden kombinerede sit Dobbelttarifsystem med et Mellemtarifsystem, saaledes at Minimaltarifen kun blev tilstaaet for visse Varer, medens andre blev underkastet Mellemsatser (procentvis Nedsættelse af Marginen mellem Maksimal- og Minimalsystemet, senere af Maksimaltarifen, altsaa stadig med Bevarelse af Toldautonomien) eller endog Maksimalsatserne. Systemet maa vel nok siges at have været en Støtte for Frankrig i Overgangstiden efter Krigen, men har paa den anden Side heller ikke kunnet gennemføres i sin Renhed og staar nu i Afviklingens Tegn. Den seneste Fase i fransk Traktatpolitik er en Kombination af Maksimal-Minimaltarifsystemet med General-Konventionaltarifsystemet suppleret med de facto Mestbegunstigelse<sup>2)</sup>. Det maa dog anføres, at de af Frankrig ydede Konventionalsatser i væsentlig Grad har Form af Toldbindinger, saaledes at Kombinationen af de to Dobbelttarif typer har haft den Fordel, at Konventionalsatserne fastlægges paa det af Frankrig ønskede Niveau.

Dobbelttarifsystemet (Maksimal-Minimaltarifsystemet) blev først indført i Spanien (i 1877), dernæst i Frankrig (1892) og findes nu yderligere i Australien, Belgien (1924), Brasilien, Canada, Cuba (1927)<sup>3)</sup>, Estland (1928), Græken-

<sup>1)</sup> Ved „uegentlig Toldbinding“ forstaas det Forhold, at den ene Kontrahent maa finde sig i en Opsigelse af hele Traktaten i Almindelighed med et kortere Varsel end ellers fastsat, saafremt nærmere angivne Satser bliver forhøjet. Det er saaledes snarere at betragte som en Ændring i Opsigelsesbestemmelserne end en Binding (jfr. f. Eks. den dansk-spanske Handelstraktat af 2. Januar 1928).

<sup>2)</sup> Den af Frankrig opstillede Sondring mellem de facto og de jure Mestbegunstigelse er ikke ganske klar, men synes at være af mere formel end reel Karakter.

<sup>3)</sup> Maksimaltarifen er endnu ikke anvendt overfor noget Land, og det formenes, at den kun vil blive anvendt — helt eller delvis — overfor Lande, som paalægger cubanske Varer prohibitive Toldsatser.

land, Letland (1928), Litauen (1928), Persien (1928), Portugal, Rumænien, Serbien og Syd-Afrika.

Systemet er endelig blevet forsøgt af Rusland, som indførte det i 1893, idet den russiske Regering benyttede Enkelttarifen af 1891 som Minimaltarif, medens Maksimalsatserne blev dannet ved et 30 pCt.s Tillæg for Helfabrikata, 20 pCt. for Halvfabrikata. For Raamateriale var Satserne derimod ens. Det medførte imidlertid en Række Tarifstridigheder, og Maksimaltarifen havde nærmest Karakter af en Kamptoldtarif og maatte kombineres med en Konventionaltarif. I 1903 blev det opgivet til Fordel for Enkelttarifen, som dog i flere Tilfælde blev bundet som Følge af Tariftraktater.

Ogsaa Norge har haft Dobbelttarifsystem fra 1897 til 1925, men Maksimalsatserne havde her faktisk mere Karakter af Straffetold. Fra 1925 drog ogsaa Norge Konsekvensen heraf og har siden da Enkelttarif med dertil hørende Straffetoldbestemmelse.

Endelig har Dobbelttarifsystemet som Straffetoldsystem været forsøgt i U. S. A. (Toldloven af 1909) men atter opgivet i 1913.

### ad III. General-Konventionaltarifsystemet.

Dette System bestaar af en under Hensyntagen til Traktatforhandlinger autonomt fastsat Generaltarif og en ved Afsluttelse af Tarifaftaler med Udlandet bunden Tarif, Konventionaltarifen. Denne sidste, der — gennem Mestbegunstigelsesforpligtelsen — sædvanligvis generaliseres, omfatter som Regel færre Positioner end Generaltarifen. Jo flere Toldnedsættelser, Konventionaltarifen omfatter, des større ydre Lighed bliver der mellem dette System og den bundne Dobbelttarif, og naar Toldbindingerne er de overvejende og Nedsættelserne de færreste, faar den Lighed med en bunden Enkelttarif. Nogen skarp Grænse mellem General- og Konventionaltarifsystemet og Dobbelttarif- og til Tider Enkelttarifsystemet kan der derfor ikke altid drages. Enkelte Forfattere henfører det forøvrigt under Enkelttarifsystemet.

Fordelen ved General- og Konventionaltarifsystemet i Modsetning til det autonome Maksimal- og Minimaltarifsystem er den, at der gives Forhandleren større Bevægelsesfrihed og derved skabes større Mulighed for Opnaelse af Modydelser. Systemet er som tidligere nævnt et udpræget materielt Reciprocitetssystem, beregnet paa Udveksling af Begunstigelse mod Begunstigelse under Hensyntagen til de paagældende Landes specielle Interesser. Det medfører derhos den Fordel, at der — saa-

længe Tarifaftalerne bestaar, som oftest i en længere Aarrække — skabes Toldstabilitet.

Ulempen ved Systemet ligger som ved alle bundne Tarifer — foruden i Toldautonomiens Opgivelse — i at forlige de finansielle, beskyttelses- og forhandlingsmæssige Momenter og deri, at Systemet, saalænge Forhandlingerne staar paa, medfører større Toldbelastning for Forbrugerne, Usikkerhed for Producenten med Hensyn til den endelige Toldsats og Faren for en forøget men ikke tilsigtet Beskyttelse<sup>1)</sup>, ogsaa efter Forhandlingsperioden (jfr. Tyskland). Dette vil navnlig fremkomme, saafremt Forhandlingerne ikke fører til det ønskede Resultat, d. v. s. at Staten ikke faar solgt alle de Satser, den er villig til at sælge, selvsagt mod tilsvarende Indrømmelser, og som man formodede, at Modparten var villig til at købe, thi ihvorvel der ikke teoretisk er noget i Vejen for, at Generalsatsen kan nedsættes ad autonom Vej, bliver der let skabt en Forventning hos Producenterne om Bevarelse af de høje Satser. Endelig lægger Systemet et meget stort Ansvar paa Forhandleren, idet han kan blive tvunget til at gøre Indrømmelser, som ligger under det tiltænkte Niveau; dette har man i nogle Tilfælde søgt at undgaa ved forud at fastsætte Konventionalsatserne eller en Minimumsgrænse for visse Varer efter nøje Afvejen af finansielle og økonomiske Hensyn, men i samme Forhold, man gør dette, forringes Systemets Effektivitet som Forhandlingsmiddel.

I det foranstaaende er det forudsat, at Generaltarifen, hvori der kan gives Indrømmelser, sættes i Kraft, før Forhandlingerne indledes. For at undgaa de hermed forbundne Ulemper har man (jfr. det tidligere tyske System (1902—06) og det nu gældende schweiziske System) skabt en Generaltarif og meddelt Udlandet, at man er villig til at forhandle paa denne, men foreløbig undladt at sætte den i Kraft. Naar alle Forhandlingerne er tilendebragt, burde de Satser i Generaltarifen, som er fastsat med Købslaen for Øje, ud fra et teoretisk Standpunkt nedsættes ad autonom Vej, men naar dette ikke sker, og Indrømmelsesmarginen ikke er blevet helt udnyttet, indeholder dette System ligeledes den Mulighed, at Slutresultatet bliver forhøjet Beskyttelse, eller at Konventionalsatserne fastlægges paa det Niveau, man alligevel vilde have fastlagt Toldsatserne

<sup>1)</sup> Dette i højere Grad, hvor — som i Efterverdenskrigstiden — det forhandlingsmæssige Moment 2: at have noget at slaa af paa, skydes i Forgrunden, jfr. f. Eks. herom Udtalelser af Flertallet i den svenske „Tull- och Traktatkomité“ i Generalberetning af 5/6 1924.



paa ad autonom Vej. Der skal i denne Forbindelse henvises til en engelsk Kommissions Udtalelse<sup>1)</sup> angaaende Toldtarifen som Forhandlingstarif („means of bargaining“), nemlig „at der er en Tendens til at overdrive Nyttens af en Tarif til at opnaa Nedsættelser i andre Landes Toldtarifer for derved at udvide sit Eksportmarked, idet begge Parter for at have en Margin ved Forhandlingerne erfaringsmæssigt hæver deres Toldsatser til en højere Grænse end Hensynet til Landets økonomiske Interesse kræver, samt at Traktatnedsættelserne sjældent kommer til at ligge under de hidtil i Kraft værende Satser, med mindre saadanne Nedsættelser faktisk har været paatænkt“ (jfr. f. Eks. de svensk-tyske Forhandlinger 1911). Med andre Ord Indrømmelsernes Værdi er i mange Tilfælde en Illusion, idet de ofte snarere bestaar i Tilbagetagelse af en Trusel end i Ydelse af en egentlig Koncession, men man maa dog her paa den anden Side regne med det rent psykologiske Moment  $\sigma$ : at have noget at forhandle paa. En tysk Forfatter<sup>2)</sup> siger saaledes, at er der „teoretisk vel meget at indvende mod Forhandlingstold og Forhandlingstoldtillæg, er de i Virkeligheden uundværlige, saalænge ikke alle førende Lande giver Afkald derpaa, og det er ikke til at vente“. En særlig Forhandlingstarif vil derhos ofte være et Værn for den egentlige Brugstarif (jfr. Schweiz og Frankrig).

General-Konventionaltarifsystemet findes i Czekoslovakiet, Finland<sup>3)</sup>, Italien, Japan, Polen, Schweiz, Tyskland, Ungarn og Østrig.

Præferencesystemet opstaar ved Ydelse af særlige Toldsatser til Fordel for Lande, hvortil det ydende Land har særlig politisk, geografisk eller etnografisk Tilknytning, og som det derfor ønsker særlig at begunstige. Det er derfor ikke noget Toldtarifsystem i samme Forstand som de tidligere omtalte. En saadan præferentiel Toldbehandling er navnlig almindelig i

<sup>1)</sup> Jfr. Final Report of the Committee on Commercial and Industrial Policy after the War (London 1918).

<sup>2)</sup> Dr. R. van der Borcht: Handel und Handelspolitik (Leipzig 1922) S. 458. Endvidere kan ogsaa henvises til det schweiziske Budskab af 9/1 1925, hvor lignende Betragtninger gør sig gældende, samt Mindretallets Udtalelse i den tidligere nævnte Beretning fra den svenske „Tull- och Traktatkomité“.

<sup>3)</sup> Finland vilde principielt have en Enkelttarif, men blev af Omstændighederne ført ind paa en Række Tariftraktater uden egentlig at være indstillet paa saadanne, men delvis ved Benyttelse af Stjernesystemet, d. v. s. Tillægsafgifter for de med en Stjerne forsynede Løbenumre i Toldtarifen; da Konventionalsatserne ikke automatisk indgaar i Stedet for de oprindelige Satser, opstaar der saaledes et General-Konventionaltarifsystem.



Forholdet mellem Kolonier (resp. Dominions) og Moderlandet og mellem Dominions indbyrdes (jfr. f. Eks. den britiske Præferencopolitik), men findes ogsaa mellem andre Stater, jfr. f. Eks. Forholdet mellem Cuba og de Forenede Stater (Reciprocitets-traktaten af 1902), mellem en Række sydamerikanske Stater indbyrdes og fandtes tidligere mellem Spanien og Portugal, Spanien og Cuba, Norge og Sverige („Mellemrigsloven“) samt forudses at kunne finde Anvendelse f. Eks. mellem de skandinaviske Lande indbyrdes („den skandinaviske Forbeholdsklausul“), mellem de baltiske Lande („den baltiske Forbeholdsklausul“), mellem Spanien og Portugal etc. Ifølge Præferencesatsernes Natur og Formaal kan de ikke udstrækkes til et hvilket-somhelst Land og nødvendiggør derfor — som alt antydet — Optagelsen i Mestbegunstigelsestraktater af en Forbeholdsklausul. Præferencesystemet kan ofte være det forberedende Skridt til en i sidste Linie tilstræbt Toldunion mellem to Lande (jfr. f. Eks. Handelstraktaten af 1853 mellem Prejsen og Østrig).

En Præferencekolonne kan iøvrigt findes i Forbindelse med et hvilket-somhelst Tarifsysteem. England anvender den saaledes i Forbindelse med autonom Enkelttarif, Australien i Forbindelse med en autonom Dobbelttarif og Canada i Forbindelse med et Tarifsysteem, der er en Kombination af Maksimal-Minimaltarifsystemet og General-Konventionaltarifsystemet. Præferencetarifen bliver saaledes et Supplement til det egentlige Tarifsysteem og i Tilfælde af foreliggende Dobbelttarifsysteem af den ene eller anden Art bliver den egentlige Minimaltarif (resp. Konventionaltarif) en Mellemtarif (jfr. „Intermediate Tariff“ i Australien og Canada eller 2den Kolonne i Spanien).

Straffetoldsystemet dannes i saadanne Tilfælde, hvor der i Toldlovgivningen er aabnet Mulighed for Paalæggelse af højere Afgifter overfor visse Lande, i Almindelighed saadanne, der behandler det paagældende Lands Skibe og Varer, eventuelt som i Danmark ogsaa Statsborgere, ugunstigere end andre Landes — den rene Straffetold (jfr. f. Eks. § 4 i den danske, § 10 i den tyske Toldlov). Undertiden har Straffetolden en videre Karakter, idet den kan bringes til Anvendelse overfor Lande, der underkaster det paagældende Lands Varer særlig ugunstige Betingelser, navnlig høje Toldsatser<sup>1)</sup> (jfr. Frankrig og Schweiz).

<sup>1)</sup> „Vergeltungszoll“, jfr. J. B. Esslen: Die Politik des auswärtigen Handels (Stuttgart 1925), Side 164.

Den findes i Lande saavel med Enkelttarif (f. Eks. Danmark, Bulgarien, Norge, Sverige og U. S. A.) som med Maximal-Minimaltarifsystem (f. Eks. Frankrig og Spanien) og General-Konventionaltarifsystem (f. Eks. Finland, Italien, Tyskland, Østrig og Ungarn). Undertiden anvendes selve Maksimalsatserne som Straffetold (f. Eks. Brasilien og tidligere Norge, Rusland og U. S. A.), men den bestaar i Reglen af et procentvis Tillæg til de almindelige Satser eller eventuelt til Maksimalsatserne (Frankrig og Spanien). Procenten kan være fastsat i Toldloven (jfr. Tyskland (Fordobling af Satser) og (Norge Firedobling), eller der kan være en vis Maksimumsgrænse for den (jfr. i Danmark indtil 75 pCt. ad valorem), Finland og Sverige (højest en Fordobling af Satsen)). Straffetoldens Ikrafttræden vil i Almindelighed være overladt til Regeringen, men den kan ogsaa træde i Kraft automatisk, i hvilket Tilfælde den selvsagt vil have større Slagkraft.

Straffetoldens Anvendelse forudsætter som nævnt i Almindelighed et vist aggressivt Skridt fra Modpartens Side og vil navnlig finde Anvendelse i Tilfælde af Toldkrig<sup>1)</sup>, altsaa være af midlertidig Karakter. En saadan Kamptold er dog et tveægget Sværd, thi selv om den mulig kan bringe den hjemlige Produktion en øjeblikkelig Gevinst, kan den, naar den rammer udenlandske Raastoffer og Fabrikata, som det straffende Land ikke kan undvære, medføre stor Skade for saavel Produktion som Forbrug. Hertil kommer, at Modparten sjælden bliver Svar skyldig, hvorved Eksportinteresserne bringes i Fare, og Kamptolden kan derfor som Regel kun anvendes overfor Lande, der er af ringe Betydning som Afsætningsmarked og kun under nødtvungne Forhold. Dette saa meget mere som Hensigten — at tvinge Modparten — ofte slet ikke naas, idet denne efter Omstændighederne kan undgaa Kamptoldens Virkninger ved at vende sig til andre Afsætningsmarkeder, navnlig hvis det straffende Land kun betyder forholdsvis lidt som Marked for det straffede Land. Som et Middel til Opnaelse af Traktat maa Straffetolden derfor i Almindelighed anses som lidet egnet. Den indskrænker sig til at være et Supplement til den almindelige Told og som Nødmiddel under eventuel Toldkrig.

<sup>1)</sup> Saaledes førte Danmark Toldkrig med Spanien (1883—1892), Øst-rig-Ungarn med Rumænien (1886—1890), Tyskland med Rusland (1893—1894), Spanien (1894—1899) og Canada (1903—1910), Frankrig med Italien (1888—1898) og Schweiz (1893—1895), ligesom Tiden efter Verdenskrigen har været Vidne til en Række Toldkrige.

Beslægget med Kamptolden er Tillægstold til Bekæmpelse af Udførselspræmier („countervailing duties“). Saadanne Tillægsafgifter har navnlig haft praktisk Betydning som Retorsion overfor Lande, der gav Udførselspræmier for Sukker. Der har været nogen Tvivl om, hvorvidt Afgiften kunde anvendes overfor Lande, der havde Ret til Mestbegunstigelse, og forskellige Regeringer har under Hensyn til den øjeblikkelige Interesse endog indtaget et forskelligt Standpunkt i saa Henseende. I 1880 tog England saaledes det Standpunkt, at „countervailing duties“ var i Strid med Mestbegunstigelsesforpligtelsen for nogle Aar senere at tage det modsatte Standpunkt. Paa samme Maade erklærede U. S. A. i 1894 sig for det første Standpunkt for allerede i 1897 at indtage det sidste, som senere blev godkendt af de Forenede Staters Højesteret<sup>3)</sup>. Efter Brysselerkonventionen af 1902 maa saadanne Tillægsafgifter siges at være internationalt anerkendt, som ikke gørende Indgreb i Mestbegunstigelsen.

En Række Lande har i deres Toldlove optaget særlige Bestemmelser, der forudser Anvendelse af saadanne Tillægsafgifter (f. Eks. Frankrig, Schweiz, U. S. A. og Japan).

Hvis man dernæst sluttelig vil skematisere Landene, eftersom de i de sidste 30—40 Aar har anvendt en Forhandlings-tarif: Maksimal-Minimal- eller General-Konventionaltarifen med deres forskellige Varianter, eller ej, vil man for de europæiske Stormagters Vedkommende naa til det Resultat, at Tyskland, Frankrig, det tidligere Østrig-Ungarn, Rusland (indtil 1917), Italien og Spanien næsten konsekvent har anvendt et af disse Systemer og efter Krigen højtidelig har proklameret at ville fortsætte dermed, medens kun Storbritannien ligesaa konsekvent har holdt fast ved Enkelttarifsystemet og endnu stadig følger dette. Sovjetunionens Traktatpolitik lader sig vel ikke helt indordne under den europæiske Told- og Traktatpolitik's Rammer, men den maa snarest siges at være af forhandlingsmæssig Art.

Ser man paa de andre europæiske Lande, vil man se, at alene Danmark og Holland i den ommeldte Periode principielt har holdt sig fri af Forhandlingsprincippet og følgelig afsluttet Traktater uden Tarifaftaler, med andre Ord de af den autonome Enkelttarif følgende rene Mestbegunstigelsestraktater. I Sverige har man derimod i 1911 benyttet Tarifraktatpolitiken, men da

<sup>3)</sup> Jfr. herom Gregory: Tariffs, S. 471 og United States Tariff Commission: Reciprocity and Commercial Treaties (Washington 1919), S. 433.

dette kun er sket een Gang, i Forholdet til Tyskland, og Satterne generaliseredes, maa Sverige dog i al Almindelighed siges at staa paa den autonome Enkelttarifs Grund, og at det vil fortsætte dermed foreløbig, tør man vel slutte deraf, at Fler-tallet i de til Overvejelse af en Forandring i Traktatpolitikken nedsatte Kommissioner har taget positiv Afstand fra Forhandlings-systemerne. Finland, som oprindeligt vilde følge Enkelttarifsystemet, er ved Omstændighedernes Magt blevet ført ind paa et Slags General-Konventionaltarifsystem særlig baseret paa det i importindskrænkende Øjemed indførte Stjernesystem. Norge havde Dobbelttarif fra 1897 til 1925, men denne havde som alt anført mere Karakter af en Enkelttarif med en Straffetold end af en egentlig Forhandlingstarif. Resten af de europæiske Lande har ført Forhandlingspolitik.

Det er en Selvfølge, at Landenes Traktatpolitik i Principet giver Udtryk for en souveræn Opfattelse af den Politik, der bedst er egnet for Landet og dets Økonomi, men paa den anden Side viser en Gennemgang af forskellige Landes Told- og Traktat-historie, at geografisk Beliggenhed, omkringliggende Nabostaters Politik og i enkelte Tilfælde den specifikke Modparts traktatpolitiske System i ikke ringe Grad har haft Indflydelse paa det individuelle Lands Opfattelse. Dette er formentlig Tilfældet for Lande som Belgien og nye Lande som Randstaterne og de østrig-ungarske Successionsstater, og ganske typisk i denne Henseende er Schweiz, hvis Regering utvetydigt har erklæret, at den Omstændighed, at de det omgivende Lande fører Tarifforhandlingspolitik, i højere Grad end Overbevisningen om Forhandlings-systemets Fortræffelighed har ført det ind paa dette System.

Søger man dernæst at fremdrage de væsentligste Træk i den ved Tariftraktatsystemet skabte Handelspolitik, vil man se, at Forhandlings-systemet tvinger de Stater, som deltager deri, til 1) at revidere deres Toldtarifer med bestemte Mellemrum uden Hensyn til, om dette er paakrævet af indre økonomiske og politiske Forhold, 2) at indføre i deres Toldtarifer Sæts, som indeholder en betydelig Forhandlingsmargin, 3) at forhandle samtidig, eller med korte Mellemrum, med et stort Antal Stater. Dertil kommer, at de Lande, som slutter Tariftraktater, ikke kan ændre deres Traktatsæts, før Traktaterne udløber, samt at der i Forhandlingsperioderne opstaar stor Usikkerhed for de interesserede Erhverv. Paa den anden Side er der større Mulighed for en Tilpasning af Toldsætsene efter Landenes gensidige Handelssamkvem. Af saadanne typiske

Traktatforhandlingsperioder kan nævnes Aarene 1891—94 og 1902—06, i hvilke den europæiske Toldpolitik blev stabiliseret i to omtrent 10-aarige Perioder, medens den eventuelle Fornyelse i 1917 naturligvis bortfaldt.

Ved Verdenskrigen bringes Told- og Traktatsystemerne som saa meget andet i Støbeskeen. Oprettelsen af nye Stater og de ændrede økonomiske og politiske Forhold skaber en helt ny handelspolitisk Æra med hyppige Toldrevisioner, Afsluttelse af Handelstraktater, i hvilke de kendte Forhandlingssystemer kombineres med helt nye, jfr. f. Eks. det franske Mellemtarifsystem og det finske Stjernesystem, og Indførelsen af kortvarige Traktater i Modsætning til de tidligere langvarige (10 Aars) Tariftraktater. Deraf følger en Ustabilitet indenfor Toldomraadet, hvorunder Handelen endnu lider, men der synes dog nu at være nogen Lysning i Forholdene, idet Landene mere og mere glider tilbage til de gamle Systemer, og Traktaterne slutes nu ofte for en noget længere Aarrække.

Hertil skal endelig føjes det helt nye Moment: Folkeforbundets Aktion paa det handelspolitiske Omraade. Som bekendt fik Folkeforbundets Økonomiske Komité af den internationale Verdenskonference (Maj 1927) Paalæg om at undersøge Muligheden for et fælles Grundlag for Handelstraktater. Den Økonomiske Komité har nødvendigvis, naar den skulde søge at løse den stillede Opgave, maattet foretage en Undersøgelse af de forskellige Traktatsystemer, men den har, som det var til at vente, til Trods for den største Flid og Indsigt ikke kunnet træffe noget Valg mellem den Traktatpolitik, der base-res paa den urørlige Enkelttarif og paa Forhandlingstarifen. Flertallet af den Økonomiske Komités Medlemmer hælder formentlig nærmest til Tariftraktatsystemet som det, der er bedst egnet til at føre til en Nedsættelse af Toldsatserne, hvorpaa følgende Udtalelse, som er godkendt af Folkeforbundets Raad-givende Udvalg, kunde tyde:

„Den formener, at den økonomiske Komités Virksomhed, som gaar ud paa at faa alle Stater, om ikke til at akceptere ensartede Tarifs-systemer eller Forhandlingsmetoder, saa i det mindste Overenskomster, hvorved der praktisk talt tiltrods for Forskelligheden i Opfattelsen og Metoderne opnaas en effektiv Udførelse af 1927-Konferencens Resolutioner, for Øjeblikket er den eneste praktiske Vej, ad hvilken det vilde være muligt at gøre Fremskridt paa Handelspolitikens Omraade.“

Den fremsatte Udtalelse er, som det vil ses, meget forsigtigt affattet, og Opgaven er i sig selv utvivlsomt haabløs, men hvis den Økonomiske Komités Bestræbelser i denne Ret-

ning og det Indtryk, som man ved Studiet af de herhenhørende Spørgsmaal maatte faa af det berettigede i de forskellige Staters Uvilje mod at lade sig paatvinge et System, det være sig af den ene eller anden Art, kunde føre til en større Tolerance end hidtil er blevet vist, naar Lande med diametralt modsatte Systemer mødes ved Forhandlingsbordet, vilde allerede noget derved være opnaaet for Fremtiden.

Endelig søger Folkenes Forbund ved Oprettelse af internationale Konventioner af handelspolitisk Karakter at lette og befordre den fri Omsætning mellem Landene. Dette er alt sket ved Barcelonakonventionen af 1921 om Transitfriheden, Konventionerne af 1923 angaaende Forenkling af Toldformaliteter, en mellemfolkelig Jernbaneordning og mellemfolkelige Regler vedrørende Søhavne og navnlig ved Konventionen af 1927 med Tillægskonventionen af 1928 angaaende Ophævelse af Ind- og Udførselsforbud og Ind- og Udførselsrestriktioner. Yderligere har Folkeforbundet forberedt et Udkast til en Konvention angaaende Behandlingen af Udlændinge (navnlig med Hensyn til Næringsvirksomhed).

Hvad specielt angaar den af den økonomiske Verdenskonference i 1927 vedtagne Resolution om, at der skal søges opnaaet en Sænkning af Toldniveauet ad den flersidige Overenskomstvej, har Folkeforbundets Økonomiske Komité, som har faaet til Opgave at undersøge Mulighederne for dette Problems Løsning og at foreslaa en dertil egnet Fremgangsmaade, ment, at Spørgsmaalet hverken vil kunne gennemføres ved en samlet gradvis (procentvis) Nedsættelse af Toldsatserne eller ved Fastsættelse af en almindelig gældende Maksimaltarif („le tarif plafond“), idet Landenes forskellige Tarifyper og traditionelle handelspolitiske Opfattelse vilde umuliggøre en saadan Fremgangsmaade. Derimod har den Økonomiske Komité ment, at der er Mulighed for Vej frem ved at tage enkelte Varer op til Undersøgelse i den Hensigt at naa til Enighed om internationalt aftalte Satser for saadanne Varer (f. Eks. Aluminium, Staal og Cement). For Cements Vedkommende er Aktionen alt i Gang, men Udsigten til et tilfredsstillende Resultat er ikke særlig god.

---