

## MESTBEGUNSTIGELSESPRINCIPPET OG DETS BETYDNING I NUTIDENS HANDELSPOLITIK.

Foredrag holdt i Nationaløkonomisk Forening den 22. Oktober 1930.

Af Ove Engell.

Naar jeg i Aften skal have den Ære at fremsætte nogle Bemærkninger angaaende Mestbegunstigelsesprincippet og dets Betydning i Nutidens Handelspolitik, maa jeg til Indledning betone, at disse Bemærkninger ikke tilsigter at give en sammentrængt teoretisk Fremstilling af samtlige herhenhørende Spørgsmaal. Dels vilde Tiden ikke tillade dette, dels tror jeg, at det vil have mere Interesse at beskæftige sig med enkelte fremtrædende Problemer i Forbindelse med Mestbegunstigelsesprincippet, et Spørgsmaal, som i den senere Tid har spillet en meget stor Rolle saavel i Drøftelser herhjemme, som i internationale videnskabelige og politiske Kredse.

Der er gennem Tiderne opstaaet en omfattende Literatur over Emnet og ikke mindst har Folkeforbundets Beskæftigelse med dette i den seneste Tid fremkaldt forskellige systematiske Værker.

Hvad er da Mestbegunstigelse?

Selv om den ydre Form for Mestbegunstigelsesklausulen er højst forskellig, er og har Hensigten med den altid været den samme og er et Udslag af Trangen til at blive lige saa godt behandlet som Næsten. Denne Trang gør sig gældende ikke blot for Individet, men ogsaa for Staterne som varetagende deres Statsborgeres Interesser.

Der har været forsøgt mange Definitioner af Hensigten med Klausulen, men jeg skal her blot nævne en enkelt kort sammentrængt: Mestbegunstigelsesklausulen er en Aftale mellem to Lande, ved hvilken de kontraherende Parter tilsikrer hinanden en lige saa gunstig Stilling som den, der er givet et Tredieland indenfor de Emner, Aftalen gælder.

Jeg har ikke til Hensigt at fordybe mig i den historiske Udvikling, men vil dog i korte Rids gengive denne.

De første Spor af Mestbegunstigelsesbehandling findes i en Aftale af 1261, hvor genuesiske Købmænd fik Tilsagn om samme Rettigheder i Konstantinopel som dem, der var tilstaaet venezianske Købmænd. Oprindelig var „Mestbegunstigelse“ ofte begrænset til de Fordele, som indrømmedes bestemte særligt farlige Konkurrenter blandt andre Nationer. I et Tilsagn, som Edward I af England i 1297 gav Greven af Flandern, bestemmes, at de flamske Stæder skulde nyde de samme Rettigheder i England, Skotland og Irland som den, der tilkom „the merchants of Lombardy or any other merchants, English or foreign“, en Form, der mere tydeligt viser hen til den endnu den Dag i Dag gældende Mestbegunstigelsesklausul.

Det var dog først den videre Udvikling af Samhandelen mellem Landene, som gav Staternes Ønske om Ligestilling med de konkurrerende Lande en forøget Styrke, og det var da ogsaa navnlig i det 17. og 18. Aarhundrede, at Mestbegunstigelsesklausulen Gang paa Gang blev gentaget i de af Staterne afsluttede Aftaler. Jeg skal blot nævne, at et af de Steder, hvor Mestbegunstigelsesklausulen indeholder en Formulering, der svarer til den, man endnu benytter i Dag, er de endnu gældende Traktater mellem Danmark og Storbritannien af 1660 og 1670, Traktater, der da ogsaa citeres i Literaturen. Iøvrigt findes Mestbegunstigelsen tydeligt udformet i de navnlig af Storbritannien omkring 1700 og de følgende Aar med forskellige Lande afsluttede Aftaler.

Mestbegunstigelsesklausulen, saaledes som den indeholdtes i disse Aftaler, var det, man kalder den „ubetingede Mestbegunstigelsesklausul“, hvorefter de Fordele, Tredieland havde opnaaet, uden videre skulde udstrækkes til de Stater, der havde Ret til Mestbegunstigelsesbehandling. Da imidlertid de Forenede Stater optraadte paa den handelspolitiske Arena som selvstændig Nation, kom en ny Opfattelse af Mestbegunstigelsesklausulen frem. Man gik fra amerikansk Side ved Udformningen af den betingede Mestbegunstigelsesklausul, ogsaa kaldet „den amerikanske Mestbegunstigelsesklausul“, ud fra den Grundsætning, at den, som opnaar en Fordel, ogsaa skal give en Fordel og ikke blot i en vag Form love et eller andet, og man kom derved til den Overbevisning, at den almindelige ubetingede Form for Mestbegunstigelse, som hidtil var blevet anvendt, ikke var i Overensstemmelse med disse Principper. Man opstillede derfor et nyt Princip, gaaende ud paa, at en særlig

Begunstigelse skulde særligt købes, og Mestbegunstigelsesklausulen skulde ikke tjene til, at et Land uden at give nogen Modydelse erhvervede handelspolitiske Fordele, som andre Lande havde maattet købe mod at gøre særlige Indrømmelser, hvilket altsaa vil sige, at Mestbegunstigelsesklausulen efter amerikansk Opfattelse ikke maatte tjene til eo ipso at udstrække til alle andre Stater de af enkelte Stater tilkøbte Indrømmelser. Forsaavidt var den nye Klausul Udtryk for den højeste Form for Reciprocitet og Ligebehandling, og det var netop under Paaberaabelse af Princippet: „the most perfect reciprocity and equality“, at de Forenede Stater første Gang i Aaret 1778 og derefter fortsat i deres Handelspolitik anvendte den begrænsede Mestbegunstigelsesklausul.

Denne nye Form for Mestbegunstigelsesklausulen har i Virkeligheden ikke meget med Mestbegunstigelse at gøre, idet den kun indeholder et Tilsagn om, at man i givet Tilfælde vil være villig til at forhandle om Opnaaelse af Særfordele. Imidlertid vandt den Udbredelse saavel indenfor Nord- og Sydamerika som ogsaa i Europa, hvor den navnlig i Aarene 1820—1860 blev sat i Højsædet, og jeg skal blot her gøre opmærksom paa, at Danmarks Traktater med de Forenede Stater af 1826, Frankrig af 1846, San Domingo af 1852 og Liberia af 1860 endnu er baserede paa den betingede Mestbegunstigelsesklausul.

Det vil være klart, at Svagheden ved denne Form for et gensidigt Tilsagn ligger i det rent praktiske, nemlig at kunne fastsætte, hvad der i givet Fald maa betragtes som en tilsvarende Modydelse, en praktisk Vanskelighed, der naturligvis bliver større og større i jo højere Grad, det økonomiske Samkvem mellem Staterne udvikles og differentieres.

Omsvinget eller, om jeg saa maa sige, Tilbagegangen til den ubetingede Mestbegunstigelsesklausul fandt Sted i 1860, i hvilket Aar Klausulen i sin oprindelig ubetingede Form optages i den mellem Frankrig og Storbritannien afsluttede Handelstraktat, den saakaldte Cobden-Overenskomst, og naar man ser bort fra de af forskellige oversøiske Stater afsluttede Traktater, har Klausulen i sin betingede Form fra dette Aar at regne tabt sin Betydning. Jeg skal dog bemærke, at de nordamerikanske Forenede Fristater først i Aarene lige efter Krigen, efter at have underkastet Spørgsmaalet en indgaaende Under søgelse, opgav den amerikanske betingede Form og nu ligesom samtlige europæiske Stater benytter den ubetingede Mestbegunstigelsesklausul.

Mestbegunstigelsesklausulen er en Kontraktsform og maa derfor fortolkes efter sin individuelle Ordlyd. Dette gælder for det første Spørgsmaalet om, paa hvilke saglige Omraader, den kan gøres gældende. Man plejer her at sondre mellem tre Omraader:

- 1) Varebehandlingen,
- 2) Personbehandlingen og
- 3) Transporten.

De to sidste Omraader skal jeg ikke her komme nærmere ind paa. Dels er man, forsaavidt angaar Behandlingen af Personer og Transport, ofte mere interesseret i den saakaldte Nationalbehandling, d. v. s. Behandling paa samme Fod som Medkontrahentens Undersaatter eller Transport, dels spiller disse Omraader ikke den samme afgørende økonomiske Rolle som Varebehandlingen.

I det følgende skal derfor alene tales om Varebehandlingen, d. v. s. hvorledes Varer fra det ene Land ved Ankomsten til det andet Land behandles i Henseende til Told, Formaliteter, indre Afgifter o. s. v. Ved en Mestbegunstigelsesaftale for denne Varebehandling vil der ofte være gjort visse Indskrænkninger, for det første med Hensyn til den saakaldte Grænsetrafik, d. v. s. saadanne toldmæssige eller andre Lettelser, der alene bringes til Anvendelse indenfor et snævrere territorielt Omraade paa begge Sider af Grænsen, Lettelser, som det medkontraherende Land følgelig ikke kan gøre Krav paa.

Endvidere undtages fra Mestbegunstigelsen som oftest det Tilfælde, at et af de kontraherende Lande maatte indgaa i Toldunion med et andet Land.

Som Eksempel paa Bestræbelser i den nyeste Tid paa Indførelse af en Toldunion kan nævnes Forhandlingerne mellem Estland og Letland, som fra 1922 har forberedt en saadan, uden at det dog hidtil har ført til noget Resultat paa Grund af de praktiske Vanskeligheder, der er forbundet med at forsonse de modstridende Industri- og Agrarinteresser i Landene.

De nævnte Undtagelser, Grænsetrafik og Toldunion, kan siges at være saa klassiske, at de formentlig maa gælde, selvom de ikke udtrykkeligt er nævnt.

Endelig maa nævnes de regionale Forbehold, saasom den skandinaviske, baltiske, baltisk-russiske, iberiske, hispano-amerikanske, amerikansk-kubanske, asiatiske og osmanniske Klausul.

Den skandinaviske Forbeholdsklausul gaar ud paa, at Mestbegunstigelsesklausulen ikke af Medkontrahenten skal kunne paaberaabes til Opnaaelse af saadanne Fordele, som tilstaas

Sverige-Norge, Danmark-Norge og Danmark-Sverige henholdsvis af Danmark, Sverige og Norge, saalænge ingen anden Stat opnaar disse Fordele. Den baltiske gælder mellem Finland, Letland, Estland og Litauen, den iberiske mellem Spanien og Portugal o. s. v.

Man kunde spørge, om ikke en almindelig Anerkendelse af saadanne regionale Klausuler borttager en stor Del af Mestbegunstigelsens reelle Værdi. Svaret maa dog være, at Klausulerne hidtil ikke har været benyttet til omfattende praktiske Indskrænkninger. For saa vidt angaar den skandinaviske Forbeholdsklausul, vil det jo være bekendt, at den kun kan opfattes som en endnu ikke fuldført Ramme til Brug for et eventuelt kommende snævrere økonomisk Samarbejde mellem de tre Lande.

Derimod indeholder f. Eks. Traktaten mellem Estland og Finland visse Bestemmelser, som ikke kan komme andre Lande tilgode. Ligeledes har Portugal uden særlig Aftale nydt godt af de særlige Indrømmelser i den spanske Toldtarif, som ved Overenskomst var tilstaaet andre Lande, det amerikansk-cubanske Forbehold er ogsaa effektivt, men som før nævnt, kan det ikke med Rette siges, at disse regionale Forhold hidtil har spillet nogen Rolle i Retning af at formindske Mestbegunstigelsens reelle Værdi.

I det foregaaende er givet en kort Oversigt over Mestbegunstigelsesklausulens normale Indhold, men tilbage staar det ulige vigtigere: Klausulens Værdi og Anvendelse i Praxis. Her maa det først erindres, at Mestbegunstigelsesklausulen forsaavidt er en formel Ret, som den, saalænge andre Lande ikke har opnaaet særlige Fordele, det være sig ved ensidige Handlinger fra den forpligtede Stats Side eller ved Overenskomst, kun betyder en Garanti for, at man ikke bliver daarligere behandlet end andre, og Klausulens materielle Indhold fremkommer først, naar Tredieland har opnaaet Fordele, som det Land, der har Ret til Mestbegunstigelsesbehandling, derefter vil kunne gøre Krav paa. I Traktatkommissionens Betænkning af Februar 1930 omtales den Kritik, selve Mestbegunstigelsesprincippet fra forskellig Side her i Landet gøres til Genstand for, og Kritiken sammenfattes i 3 Punkter:

- 1) Mestbegunstigelsesaftalen har ingen Værdi overfor et Land, der i det hele taget vil spærre for Tilførsel af udenlandske Varer,

- 2) Mestbegunstigelsesaftalen kan ikke modvirke en Toldpolitik, der ved at belægge de Eksportartikler, som er af særlig Interesse for Danmark, med en ekstraordinær høj Toldafgift faktisk giver vort Land en særlig ugunstig Stilling i Samhandelen,
- 3) Mestbegunstigelsen mister sin Betydning, naar Tilsagnet om lige gunstig Behandling gøres illusorisk gennem indskrænkende Fortolkning (Toldkontingenter etc.) eller en saa stærk Specialisering af Toldpositioner, at Varer, der i Virkeligheden er af samme Kategori, toldmæssig behandles forskelligt.

Hermed er vi med det samme midt i den altid standende Strid mellem Tilhængerne af den rene Mestbegunstigelsesaftale og af Tarifraktatpolitik. I Folkeforbundets økonomiske Komité's Rapport angaaende Told- og Traktatpolitik og en Kodifikation af Mestbegunstigelsesklausulen — et Arbejde, jeg senere skal vende tilbage til — fremhæves det ogsaa, at der er to forskellige Opfattelser af Spørgsmaalet om Mestbegunstigelsesprincippet. Det hedder her: „De Stater, der ikke vil tarifforhandle, kræver paa Forhaand Mestbegunstigelsesbehandling ved Afslutelse af en Traktat som en absolut Betingelse og uomdisputabel Ret, medens de tarifforhandelnde Lande, som har opbygget deres Tariffer med Henblik paa Forhandling, lægger mere Vægt paa specielle Tarifindrømmelser og betragter Mestbegunstigelse som noget sekundært i Forhold til disse Indrømmelser“.

Med Hensyn til de to første Punkter i den rejste Kritik: at Mestbegunstigelsesklausulen ikke hindrer Medkontrahenten i at indføre prohibitive Toldsatser, eller gennem høje Satser, der særligt rammer det andet Lands Varer, faktisk at stille dem ugunstigere, kan man fastslaa, at Mestbegunstigelsesaftalen som saadan ikke tager Sigte paa Toldsatsernes absolute Højde, men alene paa deres lige Fastsættelse overfor andre Lande; det maa indrømmes, at der kan nævnes flere Eksempler ogsaa for Danmarks Vedkommende, hvor det kan siges, at Mestbegunstigelsens formelle Side har været mere fremtrædende end dens reelle Indhold, idet de Varer, der særlig interesserer os, ikke er stillet lige saa godt som andre Varer, der interesserer andre Lande. Som Eksempel fremhæves ofte U. S. A.'s Toldtarif. Naar Traktatkommissionen — saavel dens Flertal som dens Mindretal — dog udtalte sig til Fordel for at bibeholde Mestbegunstigelsespolitiken som traktatpolitisk Hovedlinie, skete dette efter en

Vurdering af samtlige hidtil indvundne Erfaringer. Med Hensblik paa hele vor økonomiske Struktur og Eksportfordeling kan det næppe heller siges, at Tilfældene af prohibitive eller særlige mod os rettede Satsler — de to førstnævnte Punkter af Kritiken — vejer saa tungt, at disse kunde foranledige en Forliden af Mestbegunstigelsespolitiken.

Tilbage bliver det tredie Punkt i Kritiken: Faren for, at Mestbegunstigelsesklausulen med en snart klassisk Benævnelse „udhules“ gennem overdrevne Specialiseringer i Toldtariffen eller gennem Kontingenteringer.

Det er klart, at jo mere man udstykker sin Toldtarifs Positioner, des lettere vil man kunne indrømme en Medkontrahent særlige Fordele, som en anden Stat da ikke pr. Mestbegunstigelse kan aflede til Fordel for Varer, som i Virkeligheden er ret beslægtede, men blot ikke har samme Tarifnummer i Medkontrahentens Tarif. Der kan gives en Række Eksempler paa særligt iøjnefaldende Anvendelse af Udspecialisering. For det første de — ogsaa klassiske — Højfjeldskøer: Bestemmelsen i den tyske Toldtarif, som fastsætter en særlig lavere Told for Køer, der er opdrættet mindst 300 m over Havet og tilbringer mindst en Maaned hvert Aar i en Højde af 800 m over Havet. Det kan jo ikke bestrides, at man her er kommet saa langt ind i Specialisering, at Mestbegunstigelsen bliver et tomt Begreb for de Lande, hvis Køer ikke har den samme Lejlighed til at vokse op eller til at tilbringe Sommeren i Højderne. Dog vil jeg i denne Forbindelse gøre 2 Bemærkninger: Den ene er, at de omtalte Køer enten skal være Avlskvæg eller være bestemt til Brug i Driften i visse tyske Højfjeldsegne — hvorfor det kan hævdes, at der dog er en vis Rimelighed i en Særbestemmelse for dem. Den anden er, at Bestemmelsen efterhaanden i en Række Dagblade og andre Artikler har faaet et uhyrligt Omfang, nemlig som gældende ikke blot Kvæget, men overhovedet Mejeriprodukter af Højfjeldskvæg, hvad der som nævnt ikke er Tale om.

Frankrig indførte i 1889 en særlig Told for sorte Olier, en anden og højere for gule Olier. Naar det oplyses, at Olier fra Rusland er sorte, de fleste amerikanske Olier gule, er Hensigten ikke vanskelig at faa Øje paa. Rusland havde i sin Tid en særlig Position for Carlsbadmineralvand. Ved en tysk-japansk Traktat gaves en særlig Toldlettelse for de japanske Silkestoffer, der benævnes „Habutae“. Et andet Eksempel findes i den amerikanske Lov af 27. August 1894: Salt fra Lande, der ikke paalægges Saltskat. Som det siges i en af

Folkeforbundets Rapporter, vil man herefter teoretisk kunne gaa videre i Specialiseringen til „Varer fra Lande Syd for Ækvator eller fra Lande med romansk Sprog eller fra Lande, hvor Kongen har blaa Øjne“.

For Danmarks Vedkommende har Spørgsmaalet været praktisk med Hensyn til den i Tyskland paa Grundlag af en Traktat med Belgien indførte særlige Tarifiering af Heste af flamsk-brabantisk eller Ardenner-Race, med Hensyn til forskellig lavere Ostedesatser overfor hollandske, italienske og schweiziske Ostedespecialiteter og med Hensyn til frosset oversøisk Kød, som indgik toldfrit i Tyskland, medens frisk Kød betalte Told. Som det vil være bekendt, har Danmark — ganske vist mod visse Ofre i Retning af en lempeligere Behandling af fremmede Handelsrejsende — ved Forhandling med Tyskland opnaaet Ligestilling med de begunstigede Lande for vore jyske Heste og vore særlige Ostedesorter. Endvidere er det toldfri Kontingent af frosset oversøisk Kød ophævet pr. 1. Oktober d. A.

Folkeforbundets økonomiske Komité har i sin Rapport af 1929 om Mestbegunstigelsesklausulen behandlet Spørgsmaalet om Toldspecialisering og foreslaaet, at for at Varer skal kunne nyde godt af Klausulen, skal de være „de même nature“ „af samme Art“ — ikke „identiques“ „identiske“, hvad jo er alt for snævert, ej heller „similaires“ „lignende“, men Komitéen indrømmer, at Afgørelsen in concreto kan være yderst vanskelig: Den haaber, at disse Vanskeligheder vil formindskes, naar en af Folkeforbundet udarbejdet ensartet Toldnomenklatur almindeligt antages, og fastslaar endvidere som sin Opfattelse, at følgende Bestemmelser er uforenelige med Klausulen:

- 1) saadanne som forbeholder Toldfordele for Varer fra et bestemt Land eller en bestemt Zone alene i Kraft af det Faktum, at de hidrører fra dette Land eller denne Zone,
- 2) Bestemmelser, som lader Ensartetheden afhænge af fuldstændig ydre Formaliteter, som efter Sagens Natur kun kan opfyldes af et bestemt Land — f. Eks. at Varer skal toldbehandles ved et enkelt bestemt Toldkontor, være ledsaget af Analysecertifikat, udstedt af et Organ, der alene findes i vedkommende særligt begunstigede Land, o. s. v.

Det maa indrømmes, at Spørgsmaalet om den overdrevne Toldspecialisering er et af de vanskeligste indenfor Mestbegunstigelsesproblemet, og at Grænsen mellem den rimelige og den urimelige Specialisering er og maa være flydende. Visse Landes Tariffer har adskillige Tusind Positioner, vi selv kun godt 360, og Tendensen efter Krigen

gaar unægteligt i de fleste Lande i Retning af en stærk Forhøjelse af Positionsantallet.

Om man vil antage Folkeforbundets Nomenklaturforslag med et Positionsantal af ca. 1000, kan indenfor hvert enkelt Land være ikke blot et mere eller mindre formelt Spørgsmaal, men ogsaa et Spørgsmaal om Toldpolitik — Landet med 7000 Positioner giver flere Muligheder for Toldændringer end det med et Par Hundrede, hvor Modstanden imod en Udskilning af en enkelt Vare af den større Gruppe, hvortil den er henført, af Konsekvenshensyn altid vil være større.

Jeg skal nu gaa over til en anden Form for Udhuling af Mestbegunstigelsesprincippet: Toldkontingenterne.

Man kender ogsaa andre Kontingenter: Varekontingenter, d. v. s. Dispensationer for visse Kvantiteter fra bestaaende Ind- eller Udførselsforbud. Da selve Ind- og Udførselsforbudssystemet er en i sig unormal Tilstand, er det naturligt, at der heller ikke har fæstnet sig Regler for Mestbegunstigelsens Anvendelse i saa Henseende. Dog fandtes i den spansk-tyske Traktat af 1924 en Bestemmelse om, at Mestbegunstigelsen ogsaa gjaldt Dispensation for Indførselsforbud, men denne Bestemmelse gik ud i den nye Traktat af 1926. I den internationale Konvention om Afskaffelse af Ind- og Udførselsforbud hedder det i Protokollen, „at en retfærdig Fordeling af Kontingenter er en af de væsentligste Betingelser for en retfærdig Behandling af den internationale Handel“. For Danmarks Vedkommende har vi i de faa Tilfælde, hvor vi — bortset fra Tiden under Krigen — har anvendt Indførselsrestriktioner, ubetinget anlagt et paa en Retfærdighedsfordeling baseret Mestbegunstigelsesprincip, idet vi har givet Dispensationerne til de forskellige Lande i proportionalt Forhold til deres sædvanlige Indførsel. Dette gælder Spiritusordningen og de Indførselsforbud for Skotøj og Tobak, vi havde en kort Tid i 1923.

Forskelligt fra Varekontingenter er Toldkontingenter, d. v. s. Fastsættelse af en lavere Told — autonomt eller ved Traktat — for visse begrænsede Kvantiteter af en Vare. Spørgsmaalet har for Danmarks Vedkommende faaet en ganske særlig Betydning ved de af Tyskland afsluttede Traktater med Sverige og Finland. I den første gives der Sverige et Kontingent paa 5000 Kreaturer stigende til 7000 til en Sats af 16 Rmk. pr. 100 kg, medens den almindelige Konventionalsats er 24<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Rmk. Sveriges normale Eksport i de senere Aar har været under 5000 Stk., vor Eksport til Tyskland var sidste Aar ca. 260.000 Stk.

Fra dansk Side gjorde man overfor Tyskland gældende, at der herved var sket en Krænkelser af den os tilkommende Mestbegunstigelsesret. Naar henses til Indholdet af den trufne Aftale, maatte vi hævde, at man fra tysk Side havde indrømmet Sverige en lavere Toldsats for et Kvantum, der i det mindste dækkede Sveriges normale Eksport, og at der forsaavidt ikke var Tale om et Toldkontingent, men om en egentlig Tariffaftale. Som Følge deraf burde hele den normale danske Udførsel stilles paa tilsvarende Fod. Og saafremt man vilde fastholde, at der her var Tale om en virkelig Kontingentering, maatte man i ethvert Fald tage et vist proportionalt Hensyn til Danmarks Udførselsinteresser paa dette Omraade. Som bekendt hævder den tyske Regering, at ethvert Land kun kan gøre Krav paa nøjagtigt det samme nominelle Kvantum som Sverige, men ikke mere.

Den danske Interesse i denne Sag var paa en Maade i højere Grad af principiel Art end af praktisk økonomisk Art. Det siger sig selv, at den Sverige tilstaaede Favør, selvom den udstrækkes til et enkelt andet kreatureksporterende Land foruden Danmark, hvad der i Praksis alene er Tale om, procentuelt betyder saa lidt i Forhold til hele den danske Udførsel, at den ikke kan virke prisbestemmende for denne.

Større Ængstelse vakte det imidlertid, da Tyskland med Finland indgik en Traktat, hvorefter der tilsikres Finland Ret til Udførsel af 5000 Tons Smør til en Sats af 50 Rmk. pr. 100 kg. Finlands normale Smørudførsel til Tyskland er ca. 4400 Tons, Danmarks normale Udførsel ca. 44.000 Tons, Hollands ca. 33.000 Tons. Hvis Tyskland nu vilde forhøje Smørtolden, hvad der har været stærke Kræfter i Bevægelse for, og fastholde Teorien om, at Mestbegunstigelsen kun tilsikrer andre Lande det samme nominelle Kvantum, vilde Virkningerne være ganske anderledes skæbnesvangre. Da nemlig et ret stort Antal Lande indfører Smør til Tyskland, og mange af disse Landes Eksport ligger væsentligt under 5000 Tons, vilde Konsekvensen let kunne blive en kunstig Stimulering af disse Landes Eksport til Skade for navnlig de to Lande, hvis Smøreksport til Tyskland er størst, nemlig Danmark og Holland. Da man fra dansk Side nærrede Frygt for, at en saadan Toldforhøjelse virkelig skulde blive effektiv — det maa jo erindres, at Diskriminationen først fremkommer, hvis Smørtolden forhøjes udover 50 Rmk., hvad der foreløbig ikke er Tilfældet — fremstillede man paany de danske Synspunkter overfor den tyske Regering og besluttede sig til under Folkeforbunds-

forsamlingen i Aar at søge paa en eller anden Maade at finde Udveje for en international Klaring af dette ikke blot for Danmarks, men for en Række Landes Handelspolitik saa betydningsfulde Spørgsmaal om Anvendelsen af Toldkontingenter.

Under Folkeforbundsforsamlingen stillede derpaa Danmark, Norge, Sverige, Finland, Estland, Letland, Holland og Schweiz et Forslag til en Resolution, gaaende ud paa, at den Undersøgelse af Mestbegunstigelsesspørgsmaalet, som Folkeforbundet havde begyndt, skulde fremskyndes mest muligt med Henblik paa en international Ordning af Spørgsmaalet.

Forslaget blev behandlet af „anden Kommission“, hvor der viste sig ret stor Uenighed om Spørgsmaalet om Toldkontingenters Forenelighed med Mestbegunstigelsesprincippet. Fra tysk og østrigsk Side hævdede man, at Toldkontingenter var anerkendt i den internationale Praksis, og at man dér kun havde anvendt Princippet om Overførelsen af det nominelle Kvantum til de mestbegünstigede Nationer. Iøvrigt erklærede Tyskland sig rede til at indgaa i en Undersøgelse af Spørgsmaalet med Henblik paa dets Regulering for Fremtiden. Overfor de fra tysk Side fremsatte Argumenter anførte man fra dansk Side, at de Eksempler paa Toldkontingenter, der foreligger, maa betragtes som Undtagelser, der ikke kan danne Grundlaget for en ny Regel.

Under Diskussionen fandt Resolutionen og de til Grund for denne liggende Synspunkter Tilslutning fra England, Japan, Indien m. fl., men ogsaa modsatte Synspunkter kom til Orde fra en Række Landes Repræsentanter. Man enedes til Slut om følgende Resolution:

„Forsamlingen minder om, at Spørgsmaalet om Mestbegünstigelsesklausulen, som findes paa Programmet for de yderligere Forhandlinger (det vil sige de i Protokollen til den internationale Handelskonvention af 24. Marts 1930 forudsatte) allerede fra den økonomiske Komité's Side har været Genstand for en indgaaende Undersøgelse, hvis Resultater er blevet meddelt Regeringerne, og beder Raadet om at anmode den økonomiske Komité om med Tilkaldelse af sagkyndige fra de særligt interesserede Lande at fortsætte sine Studier paa dette Omraade under Hensyntagen til de Anskuelser, der er kommet til Orde under Debatten i anden Kommission.

Forsamlingen beder ligeledes Raadet om at opføre Spørgsmaalet paa Dagsordenen for en økonomisk Konference mellem Regeringerne, saasnart en økonomisk Komité's Undersøgelser er naaet tilstrækkelig langt frem“.

Af Debatten om Resolutionen fremgik det, at man fra tysk Side ogsaa ønskede undersøgt Spørgsmaalet om Tilladeligheden overhovedet af Toldkontingenter.

Undersøgelsen vil blive paabegyndt under den økonomiske Komité's Møde i Slutningen af indeværende Maaned, og foruden det sædvanlige Antal Medlemmer er der til dette Møde tilkaldt sagkyndige for de særligt interesserede Lande, deriblandt Danmark.

Det er rigtigt, at der kan citeres Eksempler paa Anvendelsen af Toldkontingenter, hvor man til de mestbegunstigede Lande har overført det nominelle Kvantum<sup>1)</sup>. Til Fordel for denne Anskuelse er ogsaa anført, at et Proportionalitetssynspunkt vilde være uretfærdigt overfor de Lande, som i Øjeblikket ingen Udførsel har. De Tilfælde, der findes, er imidlertid ikke afgørende, og der kan ogsaa nævnes Eksempel paa den modsatte Praksis<sup>2)</sup>. Hertil kommer, at i Almindelighed er Kontingentaftalen truffet med det Land, hvorfra den største Eksport af vedkommende Vare stammer, og i saa Tilfælde bliver der jo ikke Tale om en materiel Tilsidesættelse af andre Lande<sup>3)</sup>. I nogle Tilfælde er Kontingentprincippet's Anvendelse paa en bestemt Vare endt med en Ophævelse af Tolden i det hele for Varen, og i saa Tilfælde skades de andre Lande jo heller ikke<sup>4)</sup>. Overfor Paastanden om, at en proportionel Fordeling af Kontingenterne vil være uretfærdig overfor det Land, der ingen Eksport har, maa det med Styrke hævdes, at Uretfærdigheden dog er større overfor de Lande, der allerede har en stor Eksport, og som ser denne skadet ved at blive stillet paa ringere Fod end forskellige gamle Konkurrenter med Fare for en kunstig Fremkaldelse af en Række ny. I Virkeligheden er Toldkontingenteret praktiseret med en Tildeling alene af samme nominelle Kvantum i Strid med selve Mestbegunstigelsesidéen. Denne maa gaa ud paa, at der ikke fra Importlandets Side træffes Foranstaltninger, hvorved Varer fra de forskellige Lande,

<sup>1)</sup> Saaledes den tyske reducerede Toldsats for et vist Kvantum Brosten. Bestemmelsen blev til Slut indsat i den autonome Toldtarif som et Udtryk for selve det Princip, at mestbegunstigede Lande har Krav paa det samme nominelle Kvantum.

<sup>2)</sup> En fransk-belgisk Traktat giver Belgien et Kontingent for 5200 Heste, af visse Racer, hvorefter Holland fik et under Hensyn til dets Opdræt bestemt mindre Kvantum, ca.  $\frac{1}{4}$ .

<sup>3)</sup> Som Eksempel kan nævnes, at Tyskland i 1927 tilstod Frankrig et aarligt Kontingent paa 36.000 Tons Vin paa Fad.

<sup>4)</sup> Som Eksempel kan nævnes de før omtalte Brostenskotingenter i den tyske Toldlovgivning.

der nyder Mestbegunstigelse, behandles forskelligt ved Ankomsten til Importlandet, men det er jo netop det, Toldkontingentet, saaledes som det nu praktiseres, vil medføre, og Ordningen kan føre til de mest skæbnesvangre Misbrug. Ønsker man at skade et Land A., der har en Import af 100, men ikke ønsker at skade et andet Land B., der har en Import af 10, er det jo ikke vanskeligt at fastsætte et Kontingent af 20 til en lav Toldsats og belægge al Import derudover med exorbitant Told. Resultatet vil meget hurtigt være, at man kunstigt forhøjer B.s Eksport til Skade for A. I den seneste Tid foreligger der iøvrigt andre Eksempler paa Traktater, der indfører Toldkontingenter, saaledes en fransk-ungarsk Traktat, hvor der fastsættes en lavere Told for 30.000 Mælketransportspande, og en fransk-rumænsk Traktat, hvori der tilsikres Rumænien Indførsel til en reduceret Sats af 800.000 Quintaler (80.000 Tons) Majs. Hvorvidt disse Bestemmelser vil blive ført ud i Livet paa en saadan Maade, at de tilsidesætter andre Landes Krav paa Mestbegunstigelsesbehandling, er det endnu ikke muligt at udtale sig om, men det kan ikke stærkt nok betones, hvor skæbnesvangert for hele Mestbegunstigelsesidéen en videre Antagelse af dette System i den nuværende Form, d. v. s. med Overførelse af et nominelt Kvantum vil være. Det maa føre til en handelspolitisk Usikkerhed og en Svækkelse af den internationale Tillid paa det økonomiske Omraade, som vil betyde et overordentligt Tilbagekridt i Udviklingen. Medens Spørgsmaalet om Toldkontingenter vel har været drøftet f. Eks. under den internationale økonomiske Konference i 1927, som tog Afstand fra Anvendelsen af Toldkontingenter<sup>1)</sup>, findes der i Literaturen ret faa Udtalelser derom. En enkelt tysk Forfatter hævder iøvrigt i et nyt Værk den samme Anskuelse som den, Danmark har gjort sig til Talsmand for.

Imidlertid var det ikke blot det af Danmark, Norge, Sverige, Holland med flere stillede Forslag til Resolution, der gav Anledning til en Meningsudveksling om Mestbegunstigelsesprincippet. I endnu højere Grad fremkaldte en af de 8 Lande, der var Deltagere i Warschau-Konferencen, stillet Resolution en livlig Debat om Mestbegunstigelsen.

Som bekendt mødtes i Aar i Bukarest, Sinaia og Warschau Repræsentanter for Estland, Letland, Polen, Czekoslovakiet, Ungarn, Rumænien, Bulgarien og Jugoslavien. Disse europæiske

<sup>1)</sup> Og hvor bl. a. den tyske Delegerede udtalte sig imod enhver Anvendelse af Toldkontingenter.

„Landbrugsstater“ (hvortil Danmark øjensynligt ikke regnes), vedtog i Warschau en Række Resolutioner, der dels gaar ud paa et snævrere Samarbejde med Hensyn til Statistik, periodiske Konferencer, forbedrede Oplagringsforanstaltninger for Korn m. m., dels navnlig udtaler sig til Fordel for, at der tilstaas disse Lande en Præference for deres Eksport i de europæiske Lande, der importerer Korn og lignende. Deltagerne var klare over, at en saadan Præferencebehandling involverede en Afvigelse fra Mestbegunstigelsen, men mente, at de oversøiske Lande som Hovedleverandører ikke kunde lide nogen Skade derved.

I Henhold hertil stillede de 8 Lande under Folkeforbundsforsamlingen Forslag om en nærmere Undersøgelse af Spørgsmaalet til Forberedelse af en europæisk Konference herom i Løbet af det kommende Aar.

Tanken er altsaa den, at de europæiske Lande, der er særligt kornproducerende, skulde have lavere Toldsatser for deres Produkter i de europæiske Industrilande — og andre korneksporterende Lande, d. v. s. særligt de oversøiske skulde renoncere paa deres Ret til Mestbegunstigelsesbehandling. Forslaget blev advokateret med megen Veltalenhed af de 8 Landes Delegerede, men naturligvis stærkt bekæmpet af de oversøiske Landes Repræsentanter. Derimod udtalte Østrigs og Tysklands Delegerede sig velvilligt overfor Tanken — dog at man efterlyste de Indrømmelser, som Kornlandene til Gengæld vilde yde Industrilandene. Der vedtoges en Resolution, i hvilken Forsamlingen lidenskabsløst konstaterede, at Warschau-Konferencens Forslag falder indenfor Rammerne for Programmet for den i November stedfindende økonomiske Konference.

En Begyndelse til Systemet kan maaske ses i den føromtalte Præferencesats for 800.000 Qvintaler Majs, som Rumænien har opnaaet i Frankrig, og man tør i det hele ikke bortse fra den Mulighed, at disse Bestræbelser kan give sig visse praktiske Udslag. For Danmarks Vedkommende knytter Interessen sig jo ikke i første Række til de 8 Landes Krav om Nedsættelse i Korntolden, da vi ingen har og heller ikke optræder i større Grad som Korneksportør, men derimod til Spørgsmaalet om de eventuelle Industrinedsættelser, som Kornlandene til Gengæld maatte blive nødt til at give Industrilandene, og som vi naturligvis vil gøre Krav paa i Kraft af vore Mestbegunstigelses-traktater.

Hvorvidt Tendensen til saadanne regionale Sammenslutninger har Udsigt til i større Omfang at ændre den europæiske Han-

delspolitik, er det ikke let at spaa om. Paa Forhaand synes de praktiske Vanskeligheder ved Gennemførelsen meget store, og Udsigterne til, at de andre Lande godvilligt skulde renoncere paa deres Mestbegunstigelse, meget smaa, selv om Præferencen, som af Kornlandene fremhævet, kun skulde være midlertidig, nemlig saa længe den aktuelle Krise varer, og begrænset, nemlig til Korn. At de 8 Lande skulde forsøge paa ensidigt at frigøre sig for deres Forpligtelser, synes udelukket, og ligesaa usandsynligt, at de paa een Gang skulde skride til en Opsigelse af alle de af dem indgaaede Mestbegunstigelsestraktater.

Naar der, som her, har været Tale om regionale Sammenlutninger, skal det i denne Forbindelse nævnes, at den Briand'ske Plan om en snævrere europæisk Union netop undgaar ethvert Skær af en mod de oversøiske Lande rettet europæisk Præferencepolitik.

Spørgsmaalet om den engelske Imperial Præference Politik falder ogsaa uden for nærværende Emne, idet Forholdet mellem Moderland og Kolonier eller Dominions i Relation til Mestbegunstigelsen altid har været betragtet som noget specielt.

Foruden de omtalte Bestræbelser for at indskrænke Mestbegunstigelsesprincippet Betydning dels ved Toldspecialisering og Toldkontingenter dels ved Hjælp af regionale Aftaler, maa nævnes Forsøgene paa gennem Indkøbskontingenter at tillægge enkelte Medkontrahenter særlige Fordele, som ikke pr. Mestbegunstigelse kan afledes til andre Lande. Saadanne Indkøbsaftaler kan tænkes afsluttede med private Organisationer i en saadan Form, at de samtidig medfører en Toldpræference, nemlig naar Prisen fastsættes saa højt, at en Del af Tolden bæres af Indkøberen. Aftaler af denne Art var i Sommer i Gang mellem tyske og finske Smørorganisationer, men de blev ikke til noget, vel navnlig paa Grund af den Indignation, de fremkaldte i de Lande, hvis Interesser vilde tilsidesættes ved Aftalerne.

Anderledes forholder det sig med saadanne Aftaler om Indkøbskontingenter, hvor Præferencen alene ligger deri, at man lover at aftage et vist Kvantum Varer fra det andet Land, men ikke beskæftiger sig med Spørgsmaalet om særlig Told- eller Prispræference. Som Eksempel kan nævnes den d'Abernon'ske Traktat mellem England og Argentina, hvorefter Argentina skulde købe for 100 Millioner Pesos i England og England for et tilsvarende Beløb i Argentina. Dette Beløb repræsenterede i sig kun en mindre Del af Omsætningen imellem de

to Lande, og efter hvad der foreligger, synes Aftalen ikke at være ført ud i Virkeligheden. Under Forhandlingerne paa The Imperial Conference i London er Spørgsmaalet om saadanne Købskontingentaftaler Gang paa Gang dukket op, og af og til hører man jo ogsaa Tanken fremsat med Henblik paa Forholdet mellem Danmark og England ud fra den Betragtning, at Danmark ikke køber tilstrækkeligt i England i Forhold til vor Eksport til dette Land. At saadanne Aftaler i sig selv er i Strid med det til Grund for al Handel liggende Princip: at købe, hvor man faar Varerne bedst og billigst, og at de i Praksis vil forringe Mestbegunstigelsesprincippet's Værdi, behøver ikke at paavises. At ikke desto mindre Tanken om saadanne Købskontingentaftaler har stor Udbredelse i Øjeblikket, kan ikke bestrides. Det skyldes naturligvis den alvorlige økonomiske Verdenskrise, i hvilken man befinder sig, og hvor man efterlyser Midler til dens Afværgelse. Jeg tror dog ikke, at Udsigterne til en udbredt Anvendelse af dette System er stor. Saadanne Aftaler kan nemlig kun gennemføres ved Benyttelse af Regeringsmonopoler eller Ind- og Udførselsforbud og et uhyre Embedsapparat, som virker usmidigt og ikke tilstrækkelig hurtigt, og som i Praksis medfører urimelige Fordelinger af Handelsgevinsten. At man under abnorme Tilstande som Verdenskrigen maatte ind paa Princippet, kan ikke anføres herimod. Dets konsekvente Gennemførelse finder i Øjeblikket kun Sted i eet Land: Sovjetrusland, men er jo ogsaa dér baseret paa et fra den øvrige Verden forskelligt økonomisk Grundsyn.

Som det vil fremgaa af, hvad jeg har sagt, er de Farer, der for Tiden truer Mestbegunstigelsesprincippet, ikke faa. Man kunde da spørge, om dette Princip overhovedet findes nedlagt i saa mange Traktater og er anvendt af saa mange Lande, at det udfra et verdenshandelspolitisk Synspunkt har en større Betydning, om Princippet kan værges sig mod de forskellige Farer. Af en Undersøgelse, som blev anstillet for to Aar siden, fremgik det, at af ca. 300 efter Verdenskrigen afsluttede Traktater var ca. 75 % baseret paa Mestbegunstigelsesprincippet, medens Resten var Tarifaftaler, men ogsaa Tarifaftaler følger jo til Tarifbestemmelserne et Tilsagn om Mestbegunstigelse. I den saakaldte internationale Handelskonvention af 24. Marts 1930 nævnes som rene Mestbegunstigelseslande i Europa England, Danmark, Norge, Holland og Portugal. At Antallet paa Lande i Europa, der er interesseret i en loyal Udlægning af Mestbegunstigelsen, er større, fremgaar jo alle-

rede deraf, at en Række andre Lande end de nævnte var Underskrivere sammen med Danmark m. fl. Lande af den tidligere omtalte Resolution i Folkeforbundsforsamlingen i Aar. Udenfor Europa er store Magter som U. S. A. og Japan interesseret i, at Mestbegunstigelsen ikke indsnævres, og selv i de Lande, hvorfra stærke Angreb paa Mestbegunstigelsen er fremkommet, findes der meget store Kredse, der ser Faren ved Undergravningen af Mestbegunstigelsen. Forholdet er jo det, at de eksporterende Erhverv altid vil være Tilhængere af den vide og redeligt gennemførte Mestbegunstigelse, medens Modstanderne mod den som Regel findes i de Erhverv, der i særlig Grad har Øjet henvendt paa den indenlandske Produktion. At iøvrigt Begrebet Mestbegunstigelsespolitik ikke er identisk med Frihandelspolitik, skal jeg blot i Forbigaaende gøre opmærksom paa. En vidtgaaende Protektionisme kan meget vel forenes med en Handelspolitik, baseret paa Mestbegunstigelsesprincippet, jfr. U. S. A. samt Spanien, efter at dette er gaaet over til ren Mestbegunstigelsespolitik.

Naar da som nævnt Mestbegunstigelsesprincippet trues af Angreb fra forskellige Sider, er det naturligt, at de Lande, som hidtil har baseret deres Handelspolitik paa den rene, klare og uindskrænkede Mestbegunstigelse, samler sig til Forsvar om den. Det er muligt, at Udviklingen i Verden vil gaa i den Retning, at alle handelspolitiske Begreber maa omjusteres, men man kan sikkert gaa ud fra, at et Princip, der har været anvendt i Aarhundreders Handelspolitik og bunder dybt i den menneskelige Natur, ikke vil falde uden alvorlig Modstand.