

## SKANDINAVISK TOLDPRÆFERENCE.

En Oversigt af  
J. C. Jørgensen.

---

Tanken om en nærmere Tilknytning mellem de skandinaviske Lande har været latent i mange Sind, efter at de tre Lande én Gang har udgjort en Enhed (Kalmarunionen). Toldpolitisk fortsættes gennem Aarhundreder den fra Unionstiden stammende almindelige Toldfrihed mellem Danmark/Norge og Sverige, som gentagne Gange bekræftes ved senere nordiske Forbunds- og Fredstraktater, indtil den ophævedes ved Brømsebrofredstraktaten af 1645 (Art. 18), og Norden blev hermed delt i to fuldstændig uafhængige med hinanden konkurrerende Økonomikredse. Traktaten angiver selv som Aarsag den evindelige Kiv, hvortil Toldfrihedsspørgsmaalet havde givet Anledning, saaledes at den gensidige Toldfrihed i Stedet for at være et samlende blev et splittende Element, og det tilføjes, at et saadant Krav ikke længer svarede til den handelspolitiske Opfattelse, der gjorde sig gældende i Verden, og heri saa vel som i den ved den evindelige Krigstilstand fremkaldte Finansnød, ligger vel den egentlige Aarsag. Beklages maa det dog, at den nordiske Toldpræferenceordning gik i Stykker den Gang, thi da den først var blevet ophævet, maatte Landene i Kraft af den merkantilistiske Handelspolitik, som derefter indførtes, og senere Tidens Landbrugs- og Industribeskyttelse nødvendigvis glide ind i hver sin økonomiske Udviklingsretning, der forøgede Vanskelighederne ved en Reetablering af Toldpræferencetil-lingen de nordiske Lande sig imellem.

I Tidernes Løb er der imidlertid gjort mange Forsøg paa atter at faa etableret et skandinavisk Samarbejde. Allerede i 1679 blev der til Traktaten om en defensiv Alliance mellem Danmark og Sverige knyttet nogle separate Artikler, som forudsatte et Samarbejde saavel udadtil som indadtil. Ophavsmanden hertil var Johan Gyllenstiarna, som udarbejdede et

nærmere Udkast til en saadan Overenskomst bl. a. omfattende en dansk-svensk Navigationsakt og fælles Mønt. Ved Forhandlingerne herom i 1680 opnaaedes dog kun Enighed om Møntspørgsmaalet, og da Gyllenstiarna døde samme Aar, kom denne Politik aldrig udover det forberedende Stadium. Hermed var der for lange Tider sat Bom for Samarbejdet. Ved Fredstraktaten af 1720 maatte Sverige ogsaa gaa ind paa Ophævelse af Sund- og Bæltoldfriheden, hvorved den formelle Reciprocitets-tilstand med Hensyn til Told mellem Landene var etableret. Fredstraktaten af 1814 med Norges Adskillelse fra Danmark indeholdt vel en Løfteparagraf om en Handelstraktat mellem Danmark og Sverige-Norge, der ogsaa kom i Stand den 2. November 1826, men kun i Form af en Skibsfartstraktat, og da denne stadig er gældende, eksisterer der ikke mellem Danmark og de to andre skandinaviske Lande — forøvrigt heller ikke mellem de to sidstnævnte — nogen egentlig Toldtraktat, men da ingen af Landene driver Forskelsbehandlingspolitik paa Toldomraadet, behandler de de facto hinanden som mest begunstiget Nation i toldmæssig Henseende.

I Løbet af det 19. Aarhundrede dukkede Tanken om et skandinavisk Samarbejde atter op under forskellige Former, først som litterær og Studenter-Skandinavisme, derefter som politisk og senere som økonomisk Skandinavisme, idet Spørgsmaalet paa sidstnævnte Omraade blev drøftet paa en Række nordiske nationaløkonomiske Møder (1863, 1866, 1872, 1881 og 1889), ligesom Spørgsmaalet om en skandinavisk Toldunion blev gjort til Genstand for Undersøgelse i økonomiske Afhandlinger, men om noget praktisk toldpolitisk Samarbejde var der ikke Tale. Kun i Forholdet mellem Norge og Sverige blev som et naturligt Korrelat til den statsretlige Forbindelse Handelen mellem Landene lettet ved de saakaldte Mellemrigslove (af 1825, 1827, 1845, 1855, 1868 og 1874), men ogsaa denne Ordning blev atter ophævet, nemlig i 1897, og med Unionens Opløsning i 1905 indstilledes ogsaa det af den i 1903—04 stiftede private „Nordisk Forening til økonomisk Samarbejde“ paabegyndte Arbejde til Udredning af Spørgsmaalet om Mulighederne og Betingelserne for en skandinavisk Toldforbindelse.

Umiddelbart før Verdenskrigen var der Forhandlinger fremme om en ny Handelstraktat mellem Danmark og Sverige, baseret paa Mestbegunstigelse, men dette Arbejde afbrød Krigen.

Verdenskrigen og dens fælles Fare bragte paany de tre nordiske Lande i nær Kontakt med hverandre og resulterede i

Organisation af en skandinavisk Vareudveksling med gensidige Leverancer af haardt tiltrængte Varer. Ogsaa umiddelbart efter Verdenskrigen var der Trang til Samarbejde, ikke mindst paa det handelspolitiske og økonomiske Omraade. Med et saadant Samarbejde for Øje nedsattes der skandinaviske Udvalg i de tre Landes Traktatkommissioner, der skulde arbejde paa Løsningen af denne Opgave, som ikke blot omfattede det egentlige Traktatarbejde, men ogsaa Behandlingen af mange brændende Spørgsmaal, som Efterkrigstidens Handels- og økonomiske Politik affødte, og som blandt andet resulterede i fælles Optræden udadtil.

Indadtil kom Hovedopgaven paa det specifikke Traktatomraade i Særdeleshed til at dreje sig om Muligheden af en Præferencepolitik Landene imellem.

En skandinavisk Præferencepolitik var i første Linie tænkt som en Præference paa det told-, nærings- og skattepolitiske Omraade, og for at muliggøre en saadan opstod Tanken om en Opsigelse af de tre Landes gældende Handelstraktater. Denne Tanke blev dog, under Hensyn til at man herved udsatte sig for Discrimination i en Række Lande, opgivet, men da man mente, at der var Mulighed for en Præference paa forskellige Omraader, henstillede de nævnte skandinaviske Traktatudvalg til de respektive Regeringer at søge en Forbeholdsklausul optaget ved Indgaaelse af nye eller Fornyelse af gamle Traktater.

Klausulen fik, for saa vidt angaar de af Danmark afsluttede Traktater, følgende Ordlyd:

„(Medkontrahenten) vil ikke i Kraft af denne Traktats Bestemmelser kunne gøre Krav paa de Fordele, som Danmark har givet eller i Fremtiden maatte give Norge eller Sverige eller begge disse Lande, saa længe disse Fordele ikke gives til andre Lande end de foran nævnte.“

Den paagældende Klausul er optaget i de fleste af de af de tre Lande efter Verdenskrigen afsluttede Handelstraktater saaledes i Danmarks Traktater eller handelspolitiske Aftaler med Bolivia, Brasilien, Bulgarien, Columbia, Czekoslovakiet, Estland, Grækenland, Letland, Litauen, Nederlandene, Polen-Danzig, Rumænien, Siam, Sovjetunionen, Spanien, Tyrkiet, Ægypten og Østrig. Et Forbehold med Hensyn til Begunstigelser til Sverige findes i Danmarks Traktater med Storbritannien af 1660—61 og 1670.

Med Hensyn til en eventuel Præferenceordnings reelle Indhold koncentreredes Tanken først og fremmest om en skan-

dinavisk Toldpræferenceordning for visse begrænsede Varer. Til Belysning af en saadan foresloges iværksat en Analyse af de Industribrancher, der kunde tænkes at have størst Interesse i et udvidet skandinavisk Marked, indledet med en Prøveanalyse for enkelte Industrier som Tekstil-, Læder- og Jernmanufakturindustrien. De paagældende Industrier, der var trætte af Krigstidens mange Enquêtes, var imidlertid ikke særlig villige til at underkaste sig nye Undersøgelser. Heller ikke en som Alternativ foreslaet Undersøgelse af Konfektions- og Møbelindustrien kom i Stand, idet der mod en saadan Undersøgelse blev anført, at den under de daværende Konjunkturfluktuationer maatte anses for at være af ringe Værdi. Endvidere var man klar over, at skulde Staten tage Spørgsmaalet op til Overvejelse, kunde det kun ske efter Henstilling fra Erhvervsorganisationerne eller private Erhvervsdrivende, hvis Interesser i første Linie vilde blive berørt af en Præferenceordning. Dette Forsøg kom saaledes i Virkeligheden aldrig udover den teoretiske Diskussions Omraade, men det blev paa den anden Side heller ikke godtgjort, at der ikke var Mulighed for en Præference paa et begrænset Omraade, eventuelt i Forbindelse med en Arbejdsdeling.

Under den Forudsætning, at Dannelsen af en europæisk Sammenslutning gaar gennem en gruppemæssig Opbygning (jfr. Planen om en Gruppe bestaaende af Donaulandene, om en tysk-østrigsk Toldunion, Samarbejdet mellem Oslo-Magterne etc.), melder Spørgsmaalet sig paany om Muligheden for et nærmere skandinavisk økonomisk Samarbejde.

Der rejser sig først det Spørgsmaal, om det ved Oslo-konventionen og -Protokollen etablerede Samarbejde mellem de paagældende fem Lande er til Hinder for et specielt skandinavisk Samarbejde. Dette er dog næppe Tilfældet, idet de to Arbejder formentlig vil kunne løbe parallelt, og dette saa meget mere som Femstatssamarbejdet hidtil ikke har opereret og heller ikke kan forventes at ville operere med Præferencetanker. Hertil kommer yderligere, at der ogsaa er Planer fremme om et særligt Samarbejde mellem Nederlandene og Belgien, ja endog om en Toldunion mellem dem. Oslosamarbejdet behøver derfor ikke at miste sin Betydning, navnlig ikke udadtil, idet det skandinaviske Samarbejde i første Linie skulde koncentreres om Arbejdet indadtil.

Udviklingen har da ogsaa medført et permanent Udvalg af Repræsentanter for samtlige Oslomagter samt at der i Henhold til Beslutningen paa det skandinaviske Udenrigsministermøde i

København i Januar d. A. er blevet udpeget tre Repræsentanter for de skandinaviske Udenrigsministerier til at træde i Forbindelse med hverandre, naar Forholdene skønner det ønskeligt.

Ifald et indgaaende skandinavisk Samarbejde skulde paabegyndes, vilde det sikkert være formaalstjenlig at indlede det med en konkret, afgrænset Opgave med det Formaal at naa til en Sænkning af Toldniveauet de skandinaviske Lande sig imellem. Selv om det endelige Maal muligvis burde være en Toldunion, kan en saadan ikke gennemføres med ét Slag uden at slaa for meget i Stykker. Vejen maa forberedes ved en gradvis og delvis Nedsættelse af Toldsatserne enten ad autonom eller traktatmæssig Vej eller ved en Kombination af disse to Veje og under en Toldpræferenceordning, idet en nærmere Analyse af Samhandelen mellem de tre Lande vil vise, at det næppe er muligt at udskille saadanne Varer, for hvilke en Toldbegunstigelse væsentlig eller udelukkende vil komme Norge og Sverige tilgode uden samtidig at komme andre mest begunstigede Lande tilgode. Selv ved en Toldspecialisering vil man næppe komme ret langt frem.

Den første Betingelse for en Præferenceordning er en almen Anerkendelse af den skandinaviske Forbeholdsklausul, d. v. s. af alle de i de tre Lande mest begunstigede Stater med Hensyn til Told. Da Klausulen ikke findes i alle de tre Landes Handelstraktater, maa følgelig, forinden Præferenceordningen kan træde i Kraft, Samtykke indhentes hos de mest-begunstigede Stater, som endnu ikke har accepteret Klausulen. En saadan Anerkendelse maa dog muligvis kunne erholdes. Det har i hvert Fald ikke hidtil voldt større Vanskeligheder at faa Klausulen optaget i Handelstraktaterne, ligesom ogsaa Folkeforbundets økonomiske Komité i sin Undersøgelse vedrørende Mestbegunstigelsesklausulen regner med saadanne Forbeholdsklausuler som den skandinaviske, der hviler paa historiske, geografiske og etnografiske Forbindelser. Men ogsaa den økonomiske Komité opstiller som Betingelse, at de mest begunstigede Staters Samtykke maa foreligge. Og man kan ikke se bort fra, at det selvsagt er lettere at faa Klausulen optaget som Led i en Handelstraktat, hvor Ydelser og Modydelser vejes mod hinanden, end i Tilfælde af, at det drejer sig om at indhente Samtykke til Klausulen alene.

Viser det sig umuligt at opnaa et saadant Samtykke hos én eller flere Stater, kan en Opsigelse af Traktater blive nødvendig, selv om det ikke er nogen anbefalelsesværdig Fremgangsmaade, jfr. foran.

En skandinavisk Toldpræferenceordning, etableret ad overenskomstsmæssig Vej, bør dernæst i første Omgang ikke tilsigte en tresidig Traktat, idet Erfaringen har vist, at den tosidede Tariftraktat er den mest farbare for Etableringen af Toldnedsættelser. Det vil med andre Ord sige, at der bør søges afsluttet en dansk-svensk, en dansk-norsk og en norsk-svensk Toldpræferenceaftale, idet dog de herved etablerede lavere Toldsatser ogsaa maa og bør komme det tredje skandinaviske Land til Gode.

Dernæst bør de skandinaviske Præferenceaftaler til at begynde med begrænses til enkelte Varer. Om straks at etablere Toldfrihed kan der sikkert kun blive Tale i meget faa Tilfælde, men Aftalerne bør forudsætte en gradvis Sænkning af Toldsatserne.

Endvidere vil det muligvis være nødvendigt midlertidigt at begrænse Præferencesatserne til Toldkontingenter for herved at skabe en læmpeligere Overgang for de Erhvervsgrene, som vil komme til at lide under en delvis Nedsættelse af hidtidig Beskyttelse. Naar den skandinaviske Forbeholdsklausul er alment anerkendt, vil en Anvendelse af Toldkontingenter indenfor en skandinavisk Præferenceordning ikke komme i Strid med den af Folkeforbundets økonomiske Komité eller af de skandinaviske Lande indtagne Stilling til Toldkontingenter.

Ifald saadanne begrænsede Præferenceaftaler viser sig at have Levedygtighed, bør de efterhaanden udvides til at omfatte flere og flere Varer.

En væsentlig Hindring for Etableringen af en skandinavisk Toldpræferenceordning vil være Hensynet til hel eller delvis Opgivelse af eventuel Beskyttelse. For at overvinde Vanskelighederne herved vil det antagelige være en Forudsætning, at der samtidig med Toldpræferenceaftalerne maa dannes Karteller eller lignende Aftaler om Fordeling af Produktion og Marked. Med andre Ord Aftalerne mellem Staterne maa suppleres med private Aftaler mellem Landenes Erhverv. Saadanne Aftaler med Støtte fra Staternes Side omtales f. Eks. i Frankrigs seneste Handelstraktat med Czekoslovakiet, hvor Parterne erklærer sig beredt til at støtte Afsluttelsen af direkte Aftaler mellem Landenes Industrier og at træffe Forholdsregler, som er egnede til at sikre Ikraftsættelsen af saadanne Aftaler og til at give dem den størst mulige Virkning.

En anden Hindring for Ydelsen af Toldpræference vil være, at Statskasserne ikke kan bære det med Toldnedsættelserne forbundne Tab. Da Præferenceordningen bør være et Led i Sænkningen af det europæiske Toldbeskyttelsesniveau, maa

Kompensationen nærmest søges indenfor Finanstoldsatserne. Med andre Ord Forudsætningen kan blive en Toldlovsrevision.

Fordelen ved en saadan Præferenceordning — som den ovenfor skitserede — vil være, at der herved skabes et større Hjemmemarked. Hver for sig betyder de skandinaviske Lande forholdsvis lidt, men tilsammen har de dog en Befolkning paa c. 12 Millioner Indvaanere. Muligt kan der senere — med Rygstød i et fælles skandinavisk Hjemmemarked — skabes en Fællesaktion udadtil for at erobre nye Markeder.

Spørgsmaalet om en skandinavisk Toldpræference kræver imidlertid en indgaaende Undersøgelse af de enkelte Erhvervs-grene i de tre Lande, i første Række formentlig af de Erhverv, som i særlig Grad er indrettet paa Hjemmemarkedet, idet der næppe blandt de Varer, som indgaar i den aktuelle Samhandel mellem Landene, kan udskilles ret mange Varer, hvor det er af særlig Betydning at faa etableret en Præference. For det første findes der i de tre Lande alt Toldfrihed for en Del af de andre to Landes Eksportvarer. I Danmark er der saaledes Toldfrihed for saa vigtige Varer fra Norge som Norgessalpeter, Tran, Fisk og Papirmasse, for Varer fra Sverige som Jern og Kobber, Brosten, Papirmasse, Fisk, levende Dyr, Smør, Mælk og Korn etc. Hvortil kommer, at Tolden i Danmark for en af Sveriges Hovedeksportvarer: Træ ikke er særlig høj. Af danske Udførselsvarer er fersk Kød og Huder og Skind m. m. toldfri i Norge, fersk Fisk, saltede eller ferske Huder og Skind, Foderkager og Soyaskraa, saltede Tarme m. m. toldfrie i Sverige. Hvortil kan føjes, at Tolden paa en vigtig Udførselsvare fra Danmark til Norge og Sverige, nemlig vegetabiliske Olier, ikke er særlig høj i disse Lande — omend det vilde være af Betydning for Danmark at faa en Præferencesats for disse Varer. For det andet vil det for de Varer, som er toldbelastet i de tre Lande, være vanskeligt at give Afkald paa Toldbeskyttelse, selv overfor de skandinaviske Lande (jfr. f. Eks. Landbrugsvarer i Norge, en Række Industrivarer i Sverige og Danmark). Endelig maa det heller ikke glemmes, at en stor Del af Udførslen fra Danmark til Norge og Sverige er fremmede Varer (Automobiler), for hvilke Præferencespørgsmaalet maa falde bort. Men udelukket er det dog ikke, at man for enkelte Varers Vedkommende ved gensidig Imødekommenhed kan fremme Handelssamkvemmet, til en Begyndelse f. Eks. for saadanne Varer, som endnu ikke har fundet Afsætning paa de respektive skandinaviske Markeder.