

## MESTBEGUNSTIGELSESKLAUSULEN I HANDELSTRAKTATER

Af

Legationssekretær **P. Schou.**

Hvis man søgte et Eksempel til at illustrere, hvorledes et Retsinstitut kan skifte Indhold og Virkninger efter Tid og Omstændigheder, kunde man vanskelig finde noget bedre egnet end Mestbegunstigelsesklausulen i Handelstraktater. Dette er en naturlig Følge af, at denne Klausul kun udtaler et ganske abstrakt Princip, nemlig at hver af de to kontraherende Staters Undersaatter, Varer og Skibe etc. i den anden Stat skal behandles lige saa gunstigt som den tredie Stats Undersaatter, Varer og Skibe, der nyder godt af de største Begunstigelser.

Mestbegunstigelsesprincippet kan ganske sidestilles med Princippet om Lighed for Loven: ogsaa dette er fuldkommen formelt, indeholder intet Tilsagn om liberal Behandling, ingen Garanti mod autokratiske Politistatsmetoder. Paa samme Maade yder Mestbegunstigelsen ikke nogensomhelst Sikkerhed for, hvad Art Behandling ens Undersaatter og Varer faar, kun et

Tilsagn om, at denne Behandling skal være den gunstigste, der ydes nogen. Det staar ganske hen, om der overhovedet er Begunstigelser af nogen Art at opnaa: i et Land, der behandler alle fremmede Varer ens efter rent fiskale Synspunkter, uden nogensomhelst traktatmæssige Særbegunstigelser, bliver jo Mestbegunstigelsen i Henseende til Toldbehandling et tomt Ord, og det samme vilde være Tilfældet i den Stat, der førte en konsekvent protektionistisk eller prohibitionistisk Handelspolitik uden Indrømmelser til nogen Side.

Men i Reglen bevæger Staterne sig jo mellem disse to Yderligheder, og her finder da Mestbegunstigelsesprincippet sit Spillerum. De Fordele, man ved Mestbegunstigelsen kommer i Besiddelse af, kan skyldes den anden Stats autonome Lovgivning, som f. Eks. naar Frankrig fastsætter to forskellige Toldtariffer, en Minimal- og en Maksimaltarif. Men i Reglen er det specielle Fordele, som er tilsikret en Trediestat ved særlige Traktater. Med andre Ord: Mestbegunstigelsens Betydning afhænger væsentlig af den Handelstraktatpolitik, der drives af vedkommende andet Land.

Mestbegunstigelsesklausulen kan forekomme som en enkeltstaaende Bestemmelse, der alene regulerer det hele handels- og toldpolitiske Forhold mellem de to Stater ved sin Henvisning til de med Trediestater afsluttede Traktater. Men hyppigere er det dog i Nutiden, at den staar som et Tillæg til en specificeret Tariftraktat mellem de to Lande. Det er altsaa misvisende at sondre mellem Mestbegunstigelsestraktater og Tariftraktater. Den korrekte Sondring er mellem Mestbegunstigelsestraktater med eller uden Tarifaftaler.

Mestbegunstigelse kan finde Anvendelse paa hvil-

kesomhelst traktatmæssigt ordnede, internationale Forhold: Vareind-, ud- og -gennemførelse, Skibsfart, Fiskeri, Fremmedret, Konsulatsvæsen m. m.

Klausulen kan være ubetinget, saa at den giver Andel i alle Begunstigelser, som er tilstaaet andre, selv om disse andre har maattet yde et Vederlag derfor. Eller den kan være betinget af Gensidighed, saaledes at man kun kommer til at nyde godt af særlige Begunstigelser til Trediestat mod at erlægge samme Vederlag, som denne har betalt, eller dog et tilsvarende.

I de over 400 Aar Mestbegunstigelsesklausulen har været i Brug, har da dens Indhold og Virkninger varieret med de vekslende Strømninger indenfor Handels- og Toldpolitikken.

Man kan vistnok sige, at Mestbegunstigelsesklausulen først opstod i Forholdet mellem de økonomisk mest fremskredne Stater og saadanne mindre udviklede Stater som f. Eks. Tyrkiet, der frembød et godt Marked for dem. Ved Traktat af 1535 — som suppleredes af en Række senere Traktater — havde fransk Handel og Skibsfart faaet en stærkt begunstiget Stilling i Tyrkiet. Englændernes og Hollændernes Bestræbelser gik saa ud paa at opnaa samme Begunstigelser som Franskmændene — for at kunne optage Konkurrencen med dem. Her har vi Spirene til Mestbegunstigelsesklausulen. Senere, da Spanien og Portugal var sunket ned til at være Stater af anden Rang i Handelssamkvemet, ser vi samme Konkurrence om disse Markeder mellem Englændere og Hollændere, og Midlet til at opnaa den nødvendige Lighed i Konkurrencevilkaar

er atter Mestbegunstigelsesklausulen<sup>1)</sup>. Denne betyder altsaa i sin Oprindelse Tilsikring af Ligestilling med en enkelt anden Nation, som nyder et Maksimum af Særbegunstigelser. Senere hen bliver jo Klausulens Betydning en noget anden, idet den kommer til at omfatte Indbegrebet af alle de Begunstigelser, som maatte være tilstaaet nogetsomhelst tredje Land.

Oprindeligt, da Mestbegunstigelsesklausulen afsluttedes mellem en økonomisk overlegen — handelsaktiv — og en økonomisk underlegen, handelspassiv Stat, var den rent ensidig: Mestbegunstigelse tilstodes England og Holland af Tyrkiet, men ikke omvendt.

Senere gaar den over til at blive gensidig. Det finder vi allerede i den første danske Mestbegunstigelsestraktat, Handelstraktaten med Storbritannien af 1670, hvis Artikel 8 — i Oversættelse fra Latin — lyder:

„Storbritanniske Folk og Undersaatter, hvadsomhelst af de danske Riger, Lande og Herredømme de besejle eller derpaa handle, skal ikke betale flere eller større Tolde, Paalæg, Havnepenge eller andre Rettigheder, ej heller paa anden Maade end som de blive erlagte af de forenede Nederlandske Provinsers Undersaatter eller af fremmede, som derpaa trafiquere og mindre Told betale (Svensken alene undtagen). Og skal de paa deres Hen- og Hjemrejse, og medens de der sig opholde, saavel som udi Fiskeri og Landbrug og andet deslige, nyde

<sup>1)</sup> Jvfr. F. Borchardt: *Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem*. Königsberg 1906, p. 5 og 33. Se ogsaa: E. v. Teubern: *Die Meistbegünstigungsklausel in den internationalen Handelsverträgen*, Breslau 1913 (Tillægshæfte til *Zeitschrift für Völkerrecht & Bundesstaatsrecht*, B. VII).

de samme Friheder, Immuniteter og Privilegier, som nogen udlændisk Nation nu eller i Fremtiden nyder, naar de i bemeldte Kongens af Danmark Riger sig opholde og derpaa handle. Derimod skal de danske Folk og Undersaatter i Stor-Britanniens Lande og Herredømme nyde og bruge de selvsamme Privilegier, nemlig ej at betale flere eller større Paalæg end de forenede nederlandske Provinser eller andre fremmede, som derpaa handle og mindre Told betale, samt at nyde de samme Friheder og Privilegier, som nogen udlændisk Nation der nyder eller nydendes vorder; dog begge Kongers Superioritet og Højhed udi deres Riger, Lande, Herredømme og Havne, Told og alt andet efter Tidernes Beskaffenhed at paabyde, forordne og forandre, hermed aldeles frie og uforkrænket, naar kun forbemeldte Lighed af begge Parter nøje iagttages“.

Art. 40 tilføjer:

„Dersom Hollænderne eller nogen anden Nation (Svensken alene undtagen) af Kongen af Danmark have eller herefter bekomme bedre Pacta, Bevillinger, Friheder eller Privilegier end de, som udi denne Traktat indeholdes, da skal de selvsamme og lige saadanne forundes Kongen af Stor-Britannien og hans Undersaatter; hvorimod dersom Hollænderne eller nogen anden Nation af Kongen til Stor-Britannien have eller herefter bekomme bedre Pacta, Bevillinger, Friheder eller Privilegier end de som udi denne Traktat indeholdes, da skal de selvsamme og lige saadanne forundes Kongen af Danmark og hans Undersaatter“.

Disse to Artiklers omstændelige og tunge Affattelse vidner om, at man paa det Tidspunkt, da Traktaten

afsluttedes, endnu ikke ret havde gjort sig fortrolig med Mestbegunstigelsesklausulen<sup>1)</sup>. Der er imidlertid forskellige Punkter i Affattelsen, som det er værd at lægge Mærke til. For det første, at den nævner som de mestbegünstigede: „storbritanniske Folk og Undersaatter“ og „danske Folk og Undersaatter“: de „skal ikke betale flere eller større Tolde, Paalæg, Havnepenge eller andre Rettigheder osv.“, 3: der maa ikke diskrimineres til Skade for dem, som det hyppigt skete i de Tider, og de skal „paa deres Hen- og Hjemrejse og medens sig der opholde, saavel som udi Fiskeri og Handling nyde de samme Friheder, Immuniteter og Privilegier, som osv.“ Det vil ses, at efter denne Affattelse er Subjektet for Begünstigelsen den fremmede Købmand: det er hans Retsstilling, det gælder at regulere, hans Ret til at bosætte sig og handle og hans Pligt til at betale Skatter og Afgifter. Derunder faldt

<sup>1)</sup> Til Sammenligning kan anføres som et Eksempel fra vore Dage den dansk-serbiske Deklaration af 30. Nov. 1909, der lyder:

„Danmark og Serbien tilsikrer gensidigt hinanden Behandling som mestbegünstiget Nation med Hensyn til alt, hvad der angaar Handel, Skibsfart, Industri og Indførselsafgifter“.

Denne Affattelse overlader jo imidlertid den hele Fastsættelse af Mestbegünstigelsesrettens Indhold til Fortolkning ud fra almindelige folkeretlige Principper og Sædvaner. Mere tilfredsstillende turde være en Affattelse som følgende fra den tysk-italienske Handelstraktat af 1904 Art. 7 (se Handelsverträge des Deutschen Reichs, herausgegeben im Reichsamt des Inneren. Berlin 1906).

„Jeder der beiden vertragsschliessenden Teile verpflichten sich dem anderen bei der Ein- und Ausfuhr der im gegenwärtigen Verträge genannten oder nicht genannten Waren unverzüglich und ohne weiteres an jeder Begünstigung, jedem Vorrecht oder jeder Herabsetzung in den Eingangs- oder Ausgangsabgaben teilnehmen zu lassen, welche einer von ihnen einer dritten Macht eingeräumt hat oder einräumen wird“.

ogsaa Toldafgifterne, som endnu ikke var bleven fuldstændig udløst af deres Forbindelse med Købmanden og overført paa Varen.

Efterhaanden skifter imidlertid Mestbegunstigelsesklausulen Indhold som de økonomiske og retlige Synspunkter ændres. Man lærer at skelne mellem Behandlingen af Købmanden og af hans Varer. Fremmedretten udvikles, saaledes at den fremmede Købmand faar større Frihed; hans Stilling bliver reguleret, ikke længere ved specielle Indrømmelser og Begunstigelser, men ved Retsregler af almindelig folkeretlig Karakter. Alle fremmede Købmænd bliver stillet i det væsentlige lige, og meget hyppigt bliver de alle tilsammen stillet paa lige Fod med de indfødte, det vil sige faar Nationalbehandling<sup>1)</sup>. Derved bortfalder Mestbegunstigelsesklausulens Betydning for dette Omraade. Dette forhindrer imidlertid ikke, at man undertiden for at være paa den sikre Side og ikke lade noget gaa fra sig, faar Tilsagn om baade Nationalbehandling og Mestbegunstigelse paa Fremmedrettens Omraade, jvfr. f. Eks. tysk-italiensk Handelstraktat af 1904 Art. 1.

Efterhaanden gik det paa samme Maade med Skibsfarten. De fra den merkantilistiske Periode stammende talrige Indskrænkninger i dens Frihed og Særafgifter, hvilende paa Varerne, alt efter hvilken

<sup>1)</sup> Jvfr. f. Eks. dansk-franske Tillægsartikler af 9. Febr. 1910: „Danske Undersaatter i Frankrig og franske Borgere i Danmark skulle med Hensyn til saavel Udøvelsen af borgerlige Rettigheder som af Haandværk og Industri- og Handelsnæring nyde samme Rettigheder, Privilegier og Friheder, Begunstigelser, Afgiftsfriheder og Undtagelser, som ere eller ville blive tilstaaede de Indfødte, og kunne ikke paalægges andre eller højere Skatter eller Afgifter end de, som ere eller ville blive paalagt de Indfødte“.

Nations Skibe de indførtes i, ophæves. Efter Englands Eksempel gaar man over til frit at lade alle Landes Skibe løbe ind i ens Havne uden at skulle betale særlige Skibs- eller Vareafgifter. Kun Kystfarten fra Havn til Havn forbeholdes den nationale Koffardiflaade. Iøvrigt kommer ogsaa Skibsfarten til i Reglen at nyde Nationalbehandling.<sup>1)</sup>

Endelig specificeres efterhaanden en hel Del af de Anliggender, der oprindeligt forstodes som omfattede af den almindelige Mestbegunstigelsesklausul i Handels-traktaterne og gøres til Genstand for Behandling i særlige Traktater enten mellem Staterne to og to eller i universelle Konventioner. Som Eksempler kan nævnes: Konsulatsvæsen, Veterinærforhold, Beskatning af Udlændinge, Handelsrejsende, industriel, litterær og kunstnerisk Ejendomsret etc.

Paa denne Maade er da Mestbegunstigelsesklau-sulen i vore Dage i det væsentlige bleven indskrænket til at have Gyldighed for det, som er dens egentlige Omraade og spiller Hovedrollen i den moderne Handels-politik, nemlig Toldafgifterne.<sup>2)</sup> Paa dette Omraade

<sup>1)</sup> Jfr. f. Eks. Handelstraktat mellem Danmark og den Dominikanske Republik af 26. Juli 1852. Art. 3 tilstaar Nationalbehandling for Skibsfarten, Art. 7 desuden Mestbegunstigelse.

<sup>2)</sup> Ræstad: Handesspolitik Kria 1914, p. 164: „Det er under disse omstændigheter naturlig nok, at det ikke altid i det ytre fremgaar av handelstraktaterne, at det er varepolitiken, som i øjeblikkets systemer er alfa og omega. Ved siden av faa og korte bestemmelser av varepolitisk indhold vil man kanske i en traktat fra 1913 finde vidtloftige bestemmelser om skibsfart og personer, bestemmelser, som i virkeligheten kun er en reliktilora fra den forgangne tid, da den egentlige person- og skibsfartspolitik havde sin blomstring. I aktstykker saa bundet i vedtagne former som handels-traktater, kan bestemmelsernes betydning ikke maales efter deres længde.“



er det Klausulen undergaar sin egentlige Udvikling. Ud af Mestbegunstigelsesklausulens varierende Former kan man, som Borchardt<sup>1)</sup> siger, ligesom paa et Manometer aflæse Varetoldens Udviklingsstandpunkt.

I en Periode, da Diskrimination i Toldbehandlingen til Skade for enkelte Stater endnu var et almindeligt Fænomen, saaledes at en Stats Udførselsvarer i en fremmed Stat kunde være udsat for at blive behandlet ikke efter den almindelige Toldtarif, men efter særlig ugunstige Bestemmelser, var det naturligt at sikre sig herimod, og hertil benyttedes hyppigt Mestbegunstigelsesklausulen i Slutningen af det 18. Aarhundrede. Det vil sige: den skulde tilsikre Varernes Fortoldning ikke efter en særlig gunstig Konventionaltarif, men blot efter den almindelige Generaltarif.<sup>2)</sup>

Paa dette Tidspunkt træder en ny Faktor ind i Handelstraktatpolitiken, nemlig de nyoprettede nordamerikanske Fristater, hvis Indsats i disse Anliggender skulde blive af væsentlig Betydning. I 1778 sluttede de med Frankrig deres første Handelstraktat, hvis Art. II lyder:

„The Most Christian King and the United States engage mutually not to grant any particular favour to other nations, in respect of commerce which shall not immediately become common to the other party, who shall enjoy the same favour, freely, if the concession was freely made, or on allowing the same compensation, if the concession was conditional“.

Man kan strides om, hvorvidt dette betød, at og-

<sup>1)</sup> p. 40:

<sup>2)</sup> Jvfr. Borchardt *ibid.* pp. 40 & 54.

saa tidligere andre Nationer tilstaaede Særbegunstigelser skal komme til Anvendelse mellem de to Nationer, eller om de blot tilstaaer hinanden den paa det Tidspunkt i de to Lande gældende Generaltarif samt saadanne yderligere Begunstigelser, som fremtidig maatte blive indrømmet nogen Trediestat. Spørgsmaalet har ikke nogen praktisk Betydning, da U. S. A. ikke tidligere havde afsluttet nogen Handelstraktat.

Men det kom frem igen og fik stor Interesse, da U. S. A. i 1826 og 1828 afsluttede tilsvarende Handels-traktater med Danmark og Preussen. I den preussisk-amerikanske Traktat lyder Art. V:

„No higher or other duties shall be imposed on the importation into the United States of any article the produce or manufacture of Prussia and no higher or other duties shall be imposed on the importation into the Kingdom of Prussia, of any article the produce or manufacture of the United States, than are or shall be payable on the like article being the produce or manufacture of any other foreign country.“

I samme Traktats Artikel IX hedder det imidlertid: „If either party shall hereafter grant to any other nation any particular favour in navigation or commerce, it shall immediately be common to the other party, freely where it is freely granted to such other nation, or on yielding the same compensation, when the grant is conditional“.

Der er en iøjnefaldende Modsigelse mellem de to Artikler: den første tilstaaer Modkontrahenten Andel i enhver Begunstigelse, der er tilstaaet Trediestat, uden Hensyn til, om det er sket mod Vederlag eller ej. Den sidst citerede Artikel derimod lader kun Medkontra-

henten nyde godt af Særbegunstigelser, der er tilstaaet Trediestat mod et Vederlag fra denne, paa Betingelse af, at der ydes samme Vederlag fra den mestbegunstigede Medkontrahents Side.

Denne tilsyneladende Modsigelse har givet Anledning til talrige teoretiske og praktiske Stridigheder. Glier, som i sit store Værk<sup>1)</sup> har gjort det til Genstand for en meget indgaaende Drøftelse under Anvendelse af et mægtigt Kildemateriale fra andre Traktater, mener ad historisk-eksegetisk Vej at kunne konstatere, at den førstnævnte Artikel slet ikke yder Mestbegunstigelse efter vor Tids Opfattelse af Begrebet, men kun Anvendelse af den almindelige Generaltarif med Udelukkelse af saadanne specielle Begunstigelser, som maatte være tilstaaet enkelte Stater med eller uden Vederlag.

Nærmere ligger det dog maaske at fortolke Traktaterne, som sket fra anden Side, saaledes at den første Artikel giver Modkontrahenten Andel i alle Særbegunstigelser, som allerede er indrømmet nogen tredje Stat, medens Art. IX bestemmer, at Begunstigelser, som fremtidig maatte blive tilstaaet nogen Stat, kun kan faas mod at yde samme Vederlag som denne har ydet for dem (Gensidighed, reciprocity). Med andre Ord: ubetinget Mestbegunstigelse for Nutiden, Gensidighed for Fremtiden.

Nyt og interessant er i hvert Fald dette, at Mestbegunstigelsen i visse Tilfælde ikke længere er ubetinget, men gøres afhængig af en Modydelse. Det er Princippet „do ut des“ ført ud i sine yderste Konse-

<sup>1)</sup> Die Meistbegünstigungs Klausel. Berlin 1905.

kvenser. Ved den almindelige ubetingede Mestbegunstigelsesklauseul kan man undertiden blive tvungen til at yde sin Modkontrahent Fordele, som aldrig har været tilsigtet eller forudset paa det Tidspunkt, Traktaten blev indgaaet, og uden at man faar noget til Gengæld.<sup>1)</sup>

Den amerikanske, fra den europæiske afvigende Opiattelse af Mestbegunstigelsesklauseulen har givet Anledning til adskillige diplomatiske Stridigheder. Iflg. en Traktat mellem U. S. A. og Hawaji af 1875 nød Melasse og uraffineret Sukker fra sidstnævnte Land en Toldbegunstigelse ved Indførsel til U. S. A. Under Paaberaabelse af Mestbegunstigelsesklauseulen i den ovennævnte Traktat af 1826 søgte Danmark at opnaa samme Begunstigelse for Melasse og Sukker fra de dansk-vestindiske Øer, men det afsloges ved en Dom af de Forenede Staters Højesteret, der udtaler: „These stipulations, — — — do not cover concessions like those made to the Hawaiian Islands for a valuable consideration. They were pledges of the two contracting parties, the United States and the King of Denmark, to each other, that in the imposition of duties on goods, imported into one of the countries

<sup>1)</sup> Paa den anden Side kan Mestbegunstigelsen medføre, at Begunstigelser, som man har ønsket at yde Modkontrahtenten gennem Mestbegunstigelsesklauseulen, falder bort, fordi den Traktat med en Trediestat, hvori de er optagne, ophører at bestaa. Saaledes da Verdenskrigen udbrød og den tysk-russiske Handelstraktat, der indrømmede meget betydelige Toldbegunstigelser i Rusland, traadte ud af Kraft. Storbritannien, som havde nydt godt af disse Begunstigelser paa Grund af Mestbegunstigelsesklauseulen, mistede dem da samtidig med Tyskland, og de maatte ved særligt Dekret sættes i Kraft igen til Fordel for den allierede.

which were the produce or manufacture of the other, there should be no discrimination against them in favor of goods of like character imported from any other country. They imposed an obligation upon both countries to avoid hostile legislation in that respect. But they were not intended to interfere with special arrangements with other countries founded upon a concession of special privileges. The stipulations were mutual, for reciprocal advantages. "No higher or other duties" were to be imposed by either upon goods specified; but if any particular favor should be granted by either to other countries in respect to commerce and navigation, the concession was to become common only to the other party upon the like consideration, that is, it was to be enjoyed freely if the concession was freely made or on allowing the same compensation if the concession was conditional."<sup>1)</sup>

Ikke mere Held havde Tyskland i en tilsvarende Strid med U. S. A. Ifølge disses autonome Toldtarif af 27. Aug. 1894 var Salt toldfrit ved Indførsel til Staterne, naar det kom fra et Land, der tilstod toldfri Indførsel af amerikansk Salt. Ud fra europæisk Opfattelse af Mestbegunstigelsesklausulen mente Tyskland da at kunne kræve Toldfrihed for sit Salt i U. S. A. uden at tilstaa amerikansk Salt en tilsvarende Begunstigelse. Men det blev afslaaet, og Attorney General Olney gav i sit Responsum følgende Begrundelse:

<sup>1)</sup> Citeret hos Herod: *Favored Nation Treatment*, New York 1901, p. 112. Dette Værk og Stanley Kuhl Hornbeck: *The Most Favored Nation Clause in Commercial Treaties*, Wisconsin 1910, giver en indgaaende Fremstilling af det amerikanske Synspunkt.

"The United States concedes "free salt" to any nation which concedes "free salt" to the United States. Germany of course is entitled to that concession upon returning the same equivalent. But otherwise she is not so entitled, and there is nothing in the most favored nation clause which compels the United States to discriminate against other nations and in favor of Germany by granting gratuitously to the latter privileges which it grants to the former only upon the payment of a stipulated price."<sup>1)</sup>

De Forenede Stater har stadig konsekvent fastholdt dette Standpunkt og bestræbt sig for at bevare sin Autonomi i toldmæssig Henseende.<sup>2)</sup> Naar de undtagelsesvis har tilstaaet traktatmæssige Toldnedsættelser, har det været under særlige Omstændigheder, overfor nærliggende og politisk forbundne Magter og mod Vederlag, som andre ikke kunde yde. Som Præsident Sherman i sin Tid udtrykte det: "The fact that such concessions, if made, would inevitably inure to the equal benefit of a third competitor would often destroy the motive for, as well as the value of, such reciprocal concessions."<sup>3)</sup>

Det er klart, at det amerikanske Synspunkt er det mest gennemført protektionistiske. Det giver ikke stor

<sup>1)</sup> Moore: Digest of International Law, Vol. V. p. 273.

<sup>2)</sup> Herod I. c., p. 10, vil paastaa, at den europæiske Forstaaelse af Mestbegunstigelsesklausulen medfører et Indgreb i Staternes Soverænitæt til at afslutte, hvilke Traktater de vil. Dette er en Misforstaaelse. Staten afskæres ikke ved Mestbegunstigelsesklausulen fra at afslutte en hvilken som helst Traktat. Denne kan blot i Forholdet til Trediestat faa en Virkning, som var at forudse ved Afslutningen, og som Staten selv paa Forhaand har givet sit Minde til.

<sup>3)</sup> Moore: *ibid.*, p. 279.

Chance for, at en Trediestat under Paaberaabelse af Mestbegunstigelsesklausulen skal kunne faa Andel i de traktatmæssige Toldnedsættelser. Thi det er meget tvivlsomt, om Trediestat kan eller vil yde netop det stipulerede Vederlag. Og skal man først til at forhandle om, hvad der kan opfattes som et tilsvarende Vederlag<sup>1)</sup>, bliver det jo i Virkeligheden en helt ny Traktat, der skal afsluttes.

Det amerikanske System med dets udprægede Protektionisme bredte sig imidlertid i den følgende Periode til Europa, og vi finder der et stort Antal Traktater, der er baseret ikke paa den gamle, ubetingede Mestbegunstigelse, men paa Gensidighed (reciprocity), saaledes f. Eks. den dansk-franske foreløbige Tillægskonvention af 9. Febr. 1842, § 4.

Men kort efter kom Omsvinget til Frihandel, og dermed skiftede paany Opfattelsen og Anvendelsen af Mestbegunstigelsesklausulen. Denne havde i sin Tid været benyttet til at sikre Staterne mod „discrimination“, garantere dem Behandling efter Generaltarifen. Nu kappedes man om at afslutte Handelstraktater, hvorved Toldsatserne nedsattes, og det gjaldt da at faa Del i alle de andre Stater tilstaaede Nedsættelser. Men hertil duede ikke den amerikanske Formulering med dens Fordring om et Ækvivalent. Man genoptog derfor den ubetingede Affattelse af Klausulen. Paa denne Maade fik Frihandelens Gennemførelse forøget Fart, idet enhver Toldnedsættelse, som tilstodes et enkelt Land, samtidig eo ipso kom næsten alle andre

<sup>1)</sup> Jvfr. Handelstraktat mellem Danmark og den Dominikanske Republik af 26. Juli 1882, ifølge hvis Artikel 7 der skal ydes „en saa vidt muligt til Indrømmelsens Værdi svarende Godtgørelse“.

Lande tilgode. Man var sig dette klart bevidst og betragtede det som en Fordel. Dette fik et ualmindelig prægnant Udtryk i en Noteveksling mellem den britiske og den amerikanske Regering angaaende Reciprocitetsspørgsmaalet. Earl Granville skriver her endnu i 1885: "From this [d: den amerikanske] interpretation Her Majesty's Government entirely and emphatically dissent. The most-favoured nation clause has now become the most valuable part of the system of commercial treaties and exists between nearly all nations on earth. It leads more than any other stipulation to simplicity of tariffs and to ever increased freedom of trade, while the systems now proposed would lead countries to seek exclusive markets and would thus fetter instead of liberating trade. Its effect has been, with few exceptions, that any given article is taxed in each country at practically one rate only. . . . But should the system contemplated by the United States be widely adopted there will be a return to the old and exceedingly inconvenient system under which the same article in the same country would pay different duties according to its country of origin, the nationality of the importing ship and perhaps at some future time, varying also with the nationality of the importer himself.

It is moreover obvious that the interpretation now put forward would nullify the most favoured nation clause, for any country, say France, though bound by the most favoured nation clause in her treaty with Belgium, might make treaties with any other country involving reductions of duty on both sides, and by the mere insertion of a statement that these reductions



were granted reciprocally and for a consideration, might yet refuse to grant them to Belgium unless the latter granted what France might consider an equivalent.

Such a system would press most hardly on those countries which had already reformed their tariffs and had no equivalent concessions to offer, and therefore Great Britain which has reformed her tariff, is most deeply interested in resisting it.“<sup>1)</sup>

Dette er et klassisk Udtryk for Frihandelsskolens Syn paa Mestbegunstigelsesklausul og Gensidighed.

Frihandelssystemet var jo bestemt til hurtigt at forsvinde igen, men forinden dette skete, var dog Mestbegunstigelsesklausulen i sin ubetingede Form bleven optaget i Frankfurter-Fredstraktaten 1871, Art. 11. Denne Klausul, der betragtedes som „evig“, idet den ikke kunde opsiges fra nogen af Siderne uden at rokke ved det hele Komplex af Fredstraktatens forskelligartede Bestemmelser, blev af væsentlig Betydning for Tysklands og Frankrigs Toldpolitik i de følgende Aar — og derigennem for Mestbegunstigelsesklausulens Rolle og Betydning i hele den europæiske Handelspolitik. Saa længe Klausulen bestod i sin ubetingede Form mellem Fastlandets to økonomisk mægtigste Stater samt var Grundlaget for hele Englands Handelspolitik, kunde andre Stater heller ikke tænke paa at afskaffe den. Men under sin Tilbagevenden til Protektionismen følte man den hyppigt som en Hæmsko, og særlig Frankrig og Tyskland, hvis indbyrdes Konkurrence efter Krigens Ophør fortsattes under fredelige

<sup>1)</sup> Moore vol. V, p. 270.

Former, var ikke altid glade for den betydningsfulde Indskrænkning i deres handelspolitiske Handlefrihed, som Frankfurterfredens Art. 11 paalagde dem. Man ser i de følgende Aartier en Række varierende Forsøg fra den ene og den anden Side paa at komme uden om denne Indskrænkning og betage Mestbegunstigelsesklausulen dens Betydning.

Thiers havde faaet gennemført, at Klausulen affattedes saaledes, at den kun kom til at omfatte de Begunstigelser, der tilstodes seks udtrykkelig nævnte Lande: England, Belgien, Holland, Svejts, Østrig-Ungarn og Rusland. Andre Lande end disse kunde der altsaa frit tilstaaes Særbegunstigelser, uden at de kom resp. Tyskland og Frankrig til Gode. Hensigten hermed var at aabne Frankrig Mulighed for en nøjere handelstraktatmæssig Tilknytning, en Slags Toldforbund med Italien og Spanien. Resultatet blev en sørgelig Skuffelse: der viste sig ikke hos disse Stater nogen Tilbøjelighed til at slutte sig nøjere til det økonomisk overlegne Frankrig. Derimod lagde Mestbegunstigelsesklausulen ikke Bismarck Hindringer i Vejen for Afsluttelsen af gunstige Traktater eller for at føre en Toldpolitik, der krydsede Frankrigs Interesser. Da dette Land paatænkte til Forbedring af sine Finanser at indføre en Skibsaigift, som var i Strid med de Østrig-Ungarn tilstaaede traktatmæssige Rettigheder — men som iøvrigt ikke vilde have haft nogen praktisk Betydning for den østrigske Skibsfart — fik Bismarck Østrig bevæget til at protestere mod dette Skridt, som vilde have ramt tyske Interesser føleligt.

I 1879 gik Tyskland over til at føre en autonom

Toldpolitik, baseret ikke paa Handelstraktater, men paa en lovfæstnet Tarif. Derved gik Frankrig glip af de Toldnedsættelser, det havde nydt i Kraft af Mestbegunstigelsen. Noget senere sluttede Tyskland et Antal Tariftraktater netop med de Stater, Frankrig havde ønsket at træde i intim Forbindelse med: Italien og Spanien. De disse Lande tilstaaede Toldnedsættelser kom ifølge Frankfurterfredens Mestbegunstigelses-klausul ikke Frankrig tilgode, hvilket var saa meget mere pinligt, som de netop bl. a. omfattede saadanne sydlandske Varer, i hvilke Frankrig var særlig interesseret og havde en haard Konkurrence at bestaa med Italien og Spanien. Og paa den anden Side: da det lykkedes Tyskland at faa Mestbegunstigelse i Spanien, opnaaede det derved Andel i de Begunstigelser, der blev tilstaaet franske Varer i dette Land.<sup>1)</sup>

For at raade Bod paa Følgerne af Frankfurterfredens § 11 gik Frankrig over til et autonomt Toldsystem med to ved Lov fastsatte Tarifer: en minimal og en maksimal. Den første skulde komme til Anvendelse paa Varer fra de Lande, som tilkøbte sig den ved særlige Indrømmelser, samt eo ipso paa Varer fra mestbegunstigede Lande.

Man havde haabet derved paa Forhaand at sætte en Grænse for de Begunstigelser, tyske Varer kunde komme til at nyde i Frankrig. Selv Minimaltarifen var imidlertid saa ugunstig, at den ikke fristede andre Lande til at gøre synderlige Indrømmelser for at købe den. Det kom i denne Anledning til Toldstridigheder med

<sup>1)</sup> Jvir. Sartorius v. Waltershausen: Der § 11 des Frankfurter Friedens. Jena 1915, passim.

Svejts, Spanien og Italien, og Frankrig maatte overfor det første Land gaa ind paa ca. 30 yderlige traktatmæssige Nedsættelser, som ogsaa kom Tyskland til Gode.<sup>1)</sup>

Ved de Caprivi'ske Handelstraktater tilstod Tyskland forskellige Lande: Østrig-Ungarn, Svejts, Belgien og Rusland en Række ikke ubetydelige Tarifnedsættelser, som ogsaa kom til Anvendelse paa Frankrig. Men da de tyske Handelstraktater udløb i Aarene 1902—04, blev de kun forlænget til 1906 og i Mellemtiden rustede Tyskland sig til Optagelsen af nye Traktatforhandlinger ved Udarbejdelsen af en Generaltarif. Denne Tarif udmærker sig især ved sin gennemførte Specialisering: den er delt i ikke mindre end 946 Positioner, hvoraf mange igen er delt i Underafdelinger.<sup>2)</sup> Dette frembyder forskellige Fordele. Fortoldningen lettes derved, og Stridigheder om Tarifiering bliver sjældnere, ligesom det bliver muligt at afpasse Tolden nøjere efter Varens Værdi uden at gribe til Værditold. Men især gør denne Specialisering det langt lettere at afslutte Tariftraktater ved en simpel Opregning af de Positioner, der skal være Genstand for Toldnedsættelser. Da Positionerne er saa skarpt begrænsede, er det let at overskue Omfanget af de gjorte Indrømmelser, saaledes at de kun kommer til at gavne de specielle Varer, som Medkontrahenten

<sup>1)</sup> Se Augier & Marvaud: *La Politique Douanière de la France*. Paris 1911, p. 41 ff.

<sup>2)</sup> Endnu mere specialiseret er den svejtsiske Tarif, der er inddelt i ca. 1200 Positioner. Af disse er 689 optagne helt eller delvis i Handelstraktaten med Tyskland. — Den franske Tarif af 1910 har 645 Positioner.

er interesseret i, men ikke saadanne artsbeslægtede og konkurrerende Varer, som andre mestbegunstigede Nationer indfører. Dette sidste er jo ensbetydende med, at de traktatafsluttende Stater gennem Specialiseringen har faaet Midler i Hænde til at berøve Mestbegunstigelsesklausulen en meget væsentlig Del af dens Betydning.

De Synspunkter, som i vore Dage er raadende for Tyskland ved Indgaaelse af Handelstraktater, udvikles i en interessant Artikel i „Deutsche Revue“ for November 1914 af wkl. Geheimerath Dr. v. Koerner, Lederen af Auswärtiges Amts handelspolitiske Afdeling. Forfatteren siger her bl. a.: „Selbstverständlich muss bei den Verhandlungen mit anderen Staaten vermieden werden den Zugeständnissen einen Umfang zu geben, welcher über das durch die Sachlage gebotene Mass hinausgeht. Deshalb ist auch bei den Verhandlungen über die geltenden Tarifverträge soweit irgend möglich vermieden worden im deutschen Zolltarif sog. Sammelpositionen, d. h. solche Positionen, welche grössere Waregruppen in sich schliessen, zu binden oder im Zoll hinabzusetzen. Ebenso selbstverständlich ist für alle Tarifverhandlungen das möglichst nur solche Zugeständnisse gemacht werden sollen, von welchen überwiegend oder womöglich ausschliesslich der Gegenkontrahent Vorteile hat, nicht aber auch andere meistbegünstigte Staaten. Diese Regel ist so sehr von selbst gegeben dass die Prüfung der Frage ob an eine Forderung, welche der Gegenkontrahent stellt, auch wirklich dieser und nicht etwa ein dritter Staat das grösste Interesse hat, wohl kaum unterlassen wird. Sie est bei den Verhandlungen über

die geltenden Tarifverträge von deutscher Seite stets eingehend erfolgt. Aber es hat sich gezeigt, das mitunter ein Staat aus parlamentarischen, wirtschaftlichen oder innerpolitischen Gründen auf ein Zugeständniss entscheidenden Wert legt obwohl er ziffernmässig ein geringeres Interesse an dem betreffenden Artikel hat als ein dritter Staat. Es kann daher sehr wohl vorkommen dass man, wenn man anders den Vertrag nicht will scheitern lassen, genötigt ist ein Zugeständniss zu machen von dem man wohl weiss, dass ein dritter Staat grössere Vorteile von ihm hat als der Gegenkontrahent. So legte zum Beispiel Schweden auf eine Ermässigung des deutschen Zolls für Gummischuhe ein so wesentliches Gewicht, dass diesem Verlangen schliesslich um den Vertrag zum Abschluss zu bringen, nachgegeben wurde, obwohl auf deutscher wie auf schwedischer Seite sehr wohl bekannt war, dass von diesem Zugeständniss Russland einen grösseren Nutzen haben würde als Schweden.“

Man tør dog vistnok gaa ud fra, at det er forholdsviis sjældent, at den Siags naturstridige Ønsker næres og efterkommes, og at man i Reglen passer meget nøje paa, at Toldnedsættelserne ikke mere end strengt nødvendigt kommer mestbegünstigede Konkurrenter til Gode. Der findes i hvert Fald i de tyske Tariftraktater adskillige Eksempler, som viser, hvorledes dette kan gøres med stort Held.

Ved den tysk-belgiske Traktat af 1904<sup>1)</sup> tilstaas der i Tyskland en Toldnedsættelse for belgiske Heste. Men Betingelsen for, at de kan nyde godt deraf

<sup>1)</sup> Se Handelsverträge d. Deutschen Reichs herausgegeben im Reichsamt des Inneren. Berlin 1906, p. 29.

er, at de tilhører den rene flamske eller brabantiske Race. Til Bevis herfor skal de være ledsaget af en Attest fra en belgisk Myndighed, og i Tvivlstilfælde er det de tyske Toldmyndigheder forbeholdt at træffe Afgørelsen.

Den tysk-italienske Tariftraktat af 1904<sup>1)</sup> nævner: „Bier, dunkles, nach bayerischer Art gebräut“. Det tilføjes, at Kendetegnene paa, hvad der forstås ved Bajerskøl, skal fastsættes senere ved Aftale mellem de to Regeringer.

Ved samme Traktat faar Italien til Gengæld en Toldnedsættelse for sine Marsalavine. Ved en Tillægsbestemmelse har Italien desuden sikret sig Andel i de Toldlettelser, som maatte blive tilstaaet de særlige svejtsiske Ostesorter. Disse Lettelser skal ifølge Aftalen komme til Anvendelse ikke blot paa italienske Ostesorter af samme Art, men ogsaa paa de specielle italienske Ostesorter (Gorgonzola, Parmesan etc.). Det vil sige, man anerkender aabent, at skønt Italien nyder Mestbegunstigelse, er det ikke overflødigt udtrykkelig at stipulere, at italiensk „Svejtserost“ skal behandles paa lige Fod med den ægte Gruyère. Og for at vide sig beskyttet mod alle Eventualiteter sikrer man sig yderligere samme Toldlettelser for de andre italienske Ostesorter, saa at de ogsaa vil være i Stand til at konkurrere med den ægte Svejtserost. Udrustet med disse Kauteler kan det mestbegunstigede Italien med Sindsro betragte de Toldnedsættelser, Tyskland maatte indrømme den svejtsiske Ost. Og paa den anden Side har begge Parter med Held gjort deres bed-

<sup>1)</sup> *ibid.*, p. 320.

ste for, at den franske Rocquefortost ikke skal kunne konkurrere paa det tyske Marked med de italienske og svejtsiske Oste — den være saa nok saa meget mestbegunstiget.

Endelig kan nævnes endnu et Eksempel fra den tysk-svejtsiske Handelstraktat, som tilstaar en Toldnedsættelse for Kvæg, der har tilbragt Somren paa Græsgange mindst 800 m over Havet. Ingen Mestbegunstigelsesklausul vil jo kunne hjælpe det danske Kvæg til at nyde godt af denne Bestemmelse.

I en Række Tilfælde har man kunnet gaa den simple Vej i Tariftraktaterne kun at optage de Positioner, som rummede de grovere Varesorter, og udelade de finere Varesorter — som fortrinsvis kom fra et andet Land<sup>1)</sup>.

Vi er paa denne Maade under Bibeholdelse af den ubetingede Mestbegunstigelsesklausul naaet til et Resultat, som er stik modsat det, Frihandelsmændene tilsigtede, og tvertimod paa det nærmeste falder sammen med det amerikanske Reciprocitetsprincip, saaledes som det er udtrykt i Præsident Shermans ovenciterede Ord om, at en Særbegunstigelse vilde miste sin Værdi, hvis den ogsaa udstraktes til andre Lande.

Med andre Ord: Mestbegunstigelsesklausulen var tænkt som en Slags Hovednøgle, der skulde give Adgang overalt, men da man snart blev ked af at have fremmede inde paa sine Enemærker, forandrede man under stort Opbud af Snedighed Laasene saaledes, at Hovednøglen ikke længere passer, men kun de særlig tilpassede private Nøgler. Ikke desto mindre gemmer

<sup>1)</sup> jvfr. Augier & Marvaud l. c., p. 82 og 92.



man stadig paa Hovednøglen, dels vel af Tradition, dels i den Tanke, at den dog maaske en Dag igen kunde komme til Nytte, og at man i hvert Fald vilde føle sig utryg uden den i Baghaanden.

Vi har i det foregaaende væsentlig beskæftiget os med selve Mestbegunstigelsens Princip og de Forvandlinger, det har været Genstand for under Paavirkning af de varierende handelspolitiske Synspunkter.

Det har imidlertid ogsaa sin Interesse at se, hvorledes Princippet virker i Praksis, hvorledes det konkurrerer med andre økonomiske og retlige Principper, og hvilke Begrænsninger og Indskrænkninger det derigennem underkastes.

I den oven citerede dansk-britiske Handelstraktat er taget et udtrykkeligt Forbehold om de kontraherende Landes Suverænitet. Et saadant Forbehold anser man for overflødigt i vore Dage, hvor Handelstraktater er noget saa gammelkendt. Der kan imidlertid meget vel opstaa Tvivlsmaal om, i hvilket Omfang Statens Handlefrihed er indskrænket ved en paatagen Mestbegunstigelsesforpligtelse.

I den dansk-rumænske Handelskonvention af 1910 forpligter de to Lande sig gensidig til ikke at lægge Handelen Hindringer i Vejen ved Indførsels-, Udførsels- eller Transitforbud. En saadan Forpligtelse er saa vidtgaaende, at der maa tages Forbehold. Det tilføjes derfor:

„Undtagelser fra denne Regel kan, forsaavidt de bringes til Anvendelse overfor alle Lande eller

Lande, der er undergivet samme Betingelser, finde Sted, dog kun i følgende Tilfælde:

- 1) under særlige Forhold, forsaavidt angaar Krigsfornødenheder,
- 2) af Grunde vedrørende Statens indre Sikkerhed,
- 3) af sundhedspolitiske Grunde eller for at forhindre Udbredelse af Kvægsygdomme,
- 4) for at udvide indenlandske Forbud mod visse Varer til ogsaa at gælde udenlandske Varer,
- 5) for Varer, som er eller vil blive gjort til Statsmonopol.\*

De fremhævede Ord indeholder en kortelig formuleret Mestbegunstigelsesklausul, som skal sikre mod Diskrimination til Skade for de to respektive Lande.

Det vilde vistnok ogsaa uden de opregnede Undtagelser være at betragte som givet, at den paatagne Mestbegunstigelse ikke kan afskære en Stat fra at gennemføre Forholdsregler tjenende til dens egen Sikkerhed og dens Indbyggerses Sundhed og Velfærd, selv om saadanne Forholdsregler særlig rammer visse af den mestbegunstigede Stats Udførselsvarer. Saaledes maa en Stat, der har forbudt Tilvirkning af fosforholdige Tændstikker, utvivlsomt ogsaa være berettiget til at forbyde Indførslen af saadanne, selv om Forbudet kun rammer Indførslen fra et enkelt mestbegunstiget Land. Forudsætningen er blot den — som er udtrykkelig udtalt i den dansk-rumænske Traktat —, at Forholdsreglen virkelig er paakrævet af de anførte Grunde og rammer alle Varer, som frembyder samme Fare. Men at konstatere dette kan jo være meget vanskeligt og maa overlades til hvert Lands suveræne Skøn. Saadanne Vanskeligheder opstod f. Eks. i sin

Tid mellem Tyskland og U. S. A. i Anledning af de af den tyske Regering truene Foranstaltninger mod det amerikanske „Tønde-Kød“. Fra tysk Side paastodes disse Foranstaltninger at være af rent hygiejnisk Art, nødvendiggjort ved Kødets Kvalitet, medens Amerikanerne heri kun saa et Skalkeskjul for en „discrimination“ som i Virkeligheden skyldtes tyske Agrarinteresser<sup>1)</sup>.

Ganske tilsvarende Vanskeligheder kan opstaa ved Anvendelsen af veterinærpolitiske Foranstaltninger, som, deres Nødvendighed forudsat, er fuldt forenelige med Mestbegunstigelsesklausulen, men som jo unægtelig undertiden har været benyttet i protektionistisk Formaal. Ingen Forhaandsaftaler kan yde effektiv Beskyttelse herimod. Det er forsaavidt kun en daarlig Garanti, naar det i den tysk-russiske veterinærpolitiske Aftale mellem Rusland og Tyskland var bestemt, at intet af de to Lande maatte lægge en strengere Bedømmelse til Grund ved Indførsel fra det andet Land end ved Indførsel fra Lande, der med Hensyn til Dyresygdomme og veterinære Indretninger var i samme Stilling. Og endnu tvivlsommere bliver Værdien af denne Garanti derved, at det i Aftalen tilføjes, at Rusland under ingen Omstændigheder skal kunne paa-beraabe sig de veterinærpolitiske Lettelser, som indrømmes Østrig-Ungarn. Naar Rusland ikke, trods hvilkensomhelst Forbedring af sine veterinære Foranstaltninger skal kunne nyde godt af samme Stilling som Østrig-Ungarn, da er det jo en aabenbar Sammenblanding af Veterinærpolitik og Protektionisme<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Augier & Marvaud l. c., p. 165.

<sup>2)</sup> Ræstad, p. 134.

Et andet Spørgsmaal om, hvorvidt Statens Handlefrihed er indskrænket ved Mestbegunstigelsesklausulen, frembyder sig ved Foranstaltninger mod „Dumping“ og Udførselspræmier. Spørgsmaalet rejstes i sin Tid ved Indgaaelsen af Brysselerkonventionen med det Formaal at modarbejde Udførselspræmierne paa Sukker. I Mestbegunstigelsesklausulens Navn protesteredes herimod: det vilde være en „discrimination“ til Skade for visse Stater, om man lagde en Ekstratold paa Varer, der nød godt af Udførselspræmier i deres Hjemland. Hertil maa bemærkes, at Formaalet med denne Foranstaltning netop er at stille de præmierede og de upræmierede Varer lige paa det fremmede Marked og at beskytte den hjemlige Produktion mod en kunstig forhøjet Konkurrence.

Man har undertiden villet paastaa, at Mestbegunstigelsen var til Hinder for, at en Stat paalagde Værditold. Da den amerikanske Regering i sin Tid havde lagt en Værditold af 20 % paa fremmede Vine, klagede den portugisiske Regering over, at derved rantes den portugisiske Vin af en højere Told end den billigere spanske Vin<sup>1)</sup>.

Mestbegunstigelsesklausulens Princip er jo, at lige Varer skal være underkastet lige Behandling. Hvis der til Prisforskellen ikke svarer en Kvalitetsforskel, bliver ganske vist Varer af samme Art beskattede desto tungere ved Værditold, jo dyrere Varen er. Men i Reglen maa man dog gaa ud fra, at Forholdet ikke ligger saaledes, og at Konkurrence paa Forhaand vilde være udelukket, hvis de dyrere Varer ikke samtidig

<sup>1)</sup> jfr. Herod l. c., p. 60—61.

var bedre. Der er da ikke nogen Berettigelse til at fordre, at de tarveligere Varer skal svare samme Told som de finere og værdifuldere. Selvfølgelig bliver Resultatet, hvis man lægger en særlig høj Told — hvad enten Værditold eller Vægttold — paa de dyreste Cigarer, at den væsentlig eller udelukkende rammer Havannacigarer. Dette kan medføre, at Personer, som ellers vilde ryge disse, maaske gaar over til at ryge billigere Sorter, og Tolden paafører Havannacigarerne en Konkurrence, de ellers vilde have været fri for. Men dette vedkommer ikke Mestbegunstigelsen, som kun hævder Princippet: lige Vare — lige Told.

Ikke blot Suveræniteten, men ogsaa politiske Hensyn kan sætte en Grænse for Mestbegunstigelsesklausulens Omraade. Det er saaledes almindelig anerkendt, at den ikke kan paaberaabes til Opnaaelse af de Fordele, Moderland og Kolonier har indrømmet hinanden. De maa i Kraft af deres politiske Samhørighed have Adgang til at tilstaa hinanden hvilke som helst Begunstigelser med Udelukkelse af fremmede Stater. England havde i sin Tid undtagelsesvis tilstaaet Tyskland og Belgien Mestbegunstigelsesklausuler, som ogsaa omfattede Begunstigelser gældende mellem Moderland og Kolonier. Men da de britiske Dominions slog ind paa Præferencpolitiken til Fordel for Storbritannien, blev dette Forhold selvfølgelig uholdbart, og de to Traktater blev opsagt.

Ogsaa to Stater, som er politisk nær samhørende, maa have Ret til at tilstaa hinanden Toldlettelser, uden at disse kommer tredie mestbegunstiget Stat til Gode. Saaledes har næppe nogen fremmed Stat forsøgt at gøre Krav paa de Begunstigelser, Sverige og Norge i

sin Tid indrømmede hinanden ved den saakaldte Mellemrigslov<sup>1)</sup>).

I mange Handelstraktater er taget et Forbehold om, at Mestbegunstigelsesklausulen ikke skal komme til Anvendelse paa Fordele, der flyder af en Toldunion, eller som indrømmes visse Nabolande. Det første turde være overflødigt, thi en Toldunion er en Sammenslutning, som ikke blot tilsigter Toldnedsættelser, men et intimere toldmæssigt Samvirke mellem Unionens Lande, ogsaa i administrativ Henseende, medførende baade Rettigheder og Pligter<sup>2)</sup>).

I den dansk-rumænske Mestbegunstigelsestraktats § 5 hedder det: „Man er enig om, at nærværende Konvention ikke omfatter Nydelsen af den Behandling, som Danmark ifølge særlige Toldkonventioner maatte indrømme Sverige og Norge, ejheller de særlige Bestemmelser med Hensyn til Grænsedistrikter, som maatte blive indrømmet en tilgrænsende Stat af en af de to kontraherende Parter.“

Saadanne Forbehold med Hensyn til særlige Toldlempelser for Grænsehandelen forekommer hyppigt, bl. a. i de moderne tyske Handelstraktater. De har selvfølgelig deres fulde Berettigelse, naar de ikke gaar ud over deres tilsyneladende Formaal. Men undertiden har de været benyttede til at sikre en Nabostat en Tariffordel, der ikke skal komme mestbegunstigede Trediestater til Gode. I den italiensk-østrigske Handelstrakt af 1906 tilstodes der italienske Vine til Be-

<sup>1)</sup> Saaledes har ogsaa de Forenede Stater med Cuba sluttet en Toldoverenskomst, hvis Nedsættelse ikke skal komme de mestbegunstigede Lande til Gode, ikke engang mod Gensidighed.

<sup>2)</sup> jvfr. v. Waltershausen l. c., p. 21.

skæring en Toldlettelse, dog kun paa Betingelse af, at Indførslen ikke oversteg et vist Kvantum aarlig, og at Indførsel fandt Sted over Landgrænsen under en speciel Kontrol fra de østrig-ungarske Myndigheders Side. Gennem denne Betingelse med Hensyn til Indførselsvejen afskæres de franske Vine fra at nyde godt af den samme Begunstigelse<sup>1)</sup>.

Det vil af det anførte ses, at Mestbegunstigelses-klausulen i vore Dage ikke er den store Formidler, som Frihandelsmændene gerne vilde gøre den til; den er ikke noget „Sesam-luk-Dig-op“, som nedbryder alle Toldskranker og aabner alle Markeder for fri Konkurrence. Langt fra at sikre en saadan Herretilværelse, som man kunde vente efter dens Navn, giver den nærmest kun Ret til de Smuler, som andre ikke gider sanke op.

Ikke desmindre synes Stormagterne at frygte Klausulen med det stort klingende Navn, maaske paa Grund af de traditionelle Begreber om den, som stammer fra Frihandelstiden. Allerede forinden Krigen havde en tysk Statssekretær, Delbrück, i Rigsdagen ladet falde en Ytring om, at man maaske fremtidig burde nægte

<sup>1)</sup> Jvfr. Augier & Marvaud l. c., p. 105.

En saadan Bestemmelse af en Maksimalgrænse for det Kvantum Varer, der kan nyde godt af en Toldnedsættelse — den saakaldte Kontingentering — er et ikke sjældent forekommende Fænomen. F. Eks. er der i den tysk-østrigske Handelstraktat af 1905 tilstaaet Østrig-Ungarn Ret til toldfri Indførsel i Tyskland af indtil 350 000 Dobbeltcentner Brosten aarlig. Det tør vistnok ikke antages, at mestbegünstigede Stater paa Grundlag heraf kan gøre Krav paa en tilsvarende Begunstigelse.

at afslutte Mestbegunstigelsestraktater, naar ikke dertil knyttedes Tarifaftaler<sup>1)</sup>).

Nu er jo, som Følge af Krigen, den „evige“ Mestbegunstigelsesklausul mellem Tyskland og Frankrig faldet bort, og i den sidste Tid lyder der baade fra Frankrig og England Bebudelser af, at alle gældende Mestbegunstigelsestraktater vil blive opsagt. Som paa alle andre Omraader vil vel Stormagtskrigen ogsaa i Handelspolitiken blive et Vendepunkt, og det er Fremtiden forbeholdt at vise, om Mestbegunstigelsesklausulen helt vil forsvinde fra Handelstraktaterne, eller om den — maaske i en ændret Form — vil formaa at redde sig takket være den Tilpasningsevne, som hidtil har ført den frelst igennem saa mange økonomiske Systemskifter.

<sup>1)</sup> Røstad l. c. p. 171.

Paa visse Hold har der i Tyskland vist sig Tilbøjelighed til at gaa over til det amerikanske Reciprocitetssystem. Koerner advarer dog i sin oven citerede Artikel derimod, idet han mener, at dette System vanskelig kan forenes med et saa omfattende og kompliceret Tarifraktatsystem som det, Tyskland har.

Jvfr. i samme Retning: Lusensky: Unbeschränkte gegen beschränkte Meistbegünstigung (Reziprozität). Stuttgart 1918. I sin ovennævnte Brochure taler v. Walterhausen ogsaa for Blibeholdelse af Mestbegunstigelsesklausulen.