

De dienstenonderhandelingen in het kader van de GATT

De in december vorig jaar in Montreal gehouden 'mid-term review' van de multilaterale handelsbesprekingen in de Uruguay-ronde faalde als gevolg van het landbouwconflict tussen de EG en de VS. Door dit tegenvallende resultaat op landbouwgebied is in de pers het resultaat op een ander gebied, namelijk dat van de handel in diensten, positiever beoordeeld dan het in feite is. De belangrijkste meningsverschillen tussen de onderhandelingspartners blijven bestaan. Mocht het landbouwconflict in april worden opgelost, dan zou het dienstenverkeer wel eens tot de volgende impasse in de Uruguay-ronde kunnen leiden.

DR. H. VERBRUGGEN – DRS. J.M. POMP*

Bij het begin van de Uruguay-ronde kregen de onderhandelingen over liberalisatie van het internationale dienstenverkeer prioriteit. Het waren vooral de Verenigde Staten die resultaten op dit onontgonnen gebied van de internationale handel wilden boeken. Daarmee werd bewust het risico gelopen dat een tegenvallend resultaat bij de dienstenliberalisatie de gehele Uruguay-ronde kan doen mislukken. Dit zou fnuikend zijn voor het prestige van de GATT en daarmee voor de ontwikkeling van de wereldhandel. Maar er doemt nog een gevaar. Ook al wordt er overeenstemming bereikt over een akkoord voor liberalisatie van de handel in diensten, dan is het beslist niet denkbeeldig dat een dergelijk akkoord zoveel voorwaarden, beperkingen, uitzonderingen en ontsnappingsclausules zal kennen, dat alleen al daardoor de geloofwaardigheid van de GATT aangetast wordt. De vele uitzonderingen op de regel krijgen dan immers een legale status en scheppen een precedent.

In het licht van de 'mid-term review' die begin december vorig jaar in Montreal werd gehouden mag het verbazing wekken dat het succes van de Uruguay-ronde ook zou afhangen van de dienstenonderhandelingen. Bij die mid-term review was het vooral het conflict tussen de VS en de EG over het EG-landbouwbeleid dat overeenstemming in de weg stond. Dit neemt echter niet weg dat de dienstenonderhandelingen eveneens het uiteindelijke succes van de Uruguay-ronde in gevaar kunnen brengen.

De ministeriële verklaring

In september 1986 werd in Punta del Este tijdens het agenda-overleg voor een nieuwe GATT-ronde een merkwaardig compromis bereikt met betrekking tot de handel in diensten. De VS hechtten grote waarde aan besprekingen over liberalisatie van de handel in diensten; zij zetten daarvoor zelfs het doorgaan van een nieuwe GATT-ronde op

het spel. De ontwikkelingslanden, onder aanvoering van India en Brazilië, voelden zich overvallen door de hoge inzet van de VS en brachten een veelheid aan argumenten naar voren om de handel in diensten buiten de nieuwe GATT-ronde te houden.

De westerse landen, aldus de ontwikkelingslanden, hebben een comparatief voordeel in diensten, met name in de als economisch progressief beschouwde financiële dienstverlening, consultancy, engineering en telematica. Vrijhandel zou dan volgens de ontwikkelingslanden leiden tot een vergroting van hun netto diensteninvoer, een toenemende druk op de betalingsbalans en frustratie van hun pogingen om een binnenlandse dienstensector tot ontwikkeling te brengen. Vooral dit laatste wordt door ontwikkelingslanden van groot belang geacht in verband met de infrastructurele betekenis en de stimulerende rol die deze sector wordt toegedacht voor het proces van economische ontwikkeling. De ontwikkelingslanden eisen daarom het recht op 'infant-industry'-protectie. Het verzet van de ontwikkelingslanden wordt versterkt door ideologische en nationaal-politieke weerstanden die in hoofdzaak terug te voeren zijn op de vaak met internationaal dienstenverkeer gepaard gaande buitenlandse investeringen. Ten slotte spelen er voor de ontwikkelingslanden nog tal van onderhandelingsstrategische argumenten een rol om de dienstenonderhandelingen buiten de GATT te houden.

Het merkwaardige in het bereikte compromis is tweeledig. Ten eerste kwam men overeen onderhandelingen over dienstenliberalisatie te starten in een *aparte* onderhande-

* De auteurs zijn respectievelijk als senior onderzoeker en onderzoeker verbonden aan het Economisch en Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij nemen deel aan de programmastudie 'De internationale arbeidsverdeling in diensten', gefinancierd door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Met dank aan drs. H.H. Meeldijk, mr. P. van de Locht en drs. H.G. Pol van het Ministerie van Economische Zaken voor hun verhelderend commentaar. Vanzelfsprekend zijn alleen de auteurs verantwoordelijk voor de inhoud van dit artikel.

lingsgroep. Deze onderhandelingen zouden gelijk op kunnen lopen met de onderhandelingen van de verdragsluitende partijen van de GATT over goederen. Beide onderhandelingsgroepen rapporteren wel aan de GATT-onderhandelingscommissie van de Uruguay-ronde. Ten tweede bevat de ministeriële verklaring van Punta del Este de zinsnede dat de dienstenonderhandelingen gericht zullen moeten zijn op de totstandbrenging van een "... multilateral framework of principles and rules for trade in services, ..., with a view to expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting economic growth of all trading partners and the development of developing countries"¹. Met andere woorden, internationale handel, in dit geval in diensten, leidt niet meer automatisch tot economische groei in ontwikkelingslanden. De afzonderlijke vermelding dat uitbreiding van de dienstenhandel ook zal moeten leiden tot ontwikkeling van ontwikkelingslanden is de zogenaamde ontwikkelingsdoelstelling van deze ministeriële verklaring.

Belangrijkste onderhandelings thema's

De in januari 1987 begonnen besprekingen in de onderhandelingsgroep voor diensten, kenmerken zich door een uitvoerig heen en weer gepraat over begrippen, uitgangspunten en regels voor een eventueel multilateraal akkoord, zonder dat er expliciet onderhandeld wordt. In de besprekingen zijn vier hoofdthema's te onderkennen.

Allereerst wordt veel aandacht besteed aan de meest geschikte vorm van een overeenkomst. Moet gestreefd worden naar een allesomvattend akkoord waarin zowel de algemene regels en gedragscodes zijn opgenomen als een specifieke uitwerking daarvan op sectoraal niveau? Of is het verstandiger te streven naar een soort 'paraplu-akkoord', met daaronder afzonderlijke uitgewerkte sectorale akkoorden?

Ten tweede is de definitie van een verhandelbare dienst vanaf het begin een wederkerend punt van discussie. Of anders gesteld, welke diensten zouden onder een multilateraal akkoord moeten vallen. Wanneer alleen die diensten daaronder begrepen worden die daadwerkelijk zelf een nationale grens overschrijden, dan zou een mogelijk akkoord slechts betrekking hebben op een zeer beperkte categorie van verhandelde diensten. Een ruimere definitie van een verhandelbare dienst omvat bij voorbeeld ook transacties waarbij een vestiging en/of een tijdelijk verblijf van de dienstproducent in de afzetmarkt onontbeerlijk is. Ook is het mogelijk dat de consument zich over een landsgrens heen verplaatst naar de dienstproducent. Deze ruimere vormen van internationaal dienstenverkeer bevatten gevoelige politieke elementen, omdat het dan in feite kan gaan om directe buitenlandse investeringen en immigratie.

Het derde hoofdthema van de besprekingen heeft betrekking op de vraag of de GATT-spelregels, die hun waarde bewezen hebben bij de vrijmaking van de goederenhandel, ook toegepast kunnen worden op het dienstenverkeer. Het gaat dan over nationale behandeling, meestbegunstiging, reciprociteit en doorzichtigheid.

Nationale behandeling houdt in dat de regelgeving voor een markt geen onderscheid gemaakt mag worden tussen nationale en geïmporteerde producten. Bij een dienst echter kan het produkt nauwelijks geïdentificeerd worden: het productieproces is de dienst. Dat nationale behandeling dan zou moeten betekenen dat buitenlandse producenten gelijk behandeld moeten worden met binnenlandse producenten wordt lang niet door iedere onderhandelingspartij erkend.

De meestbegunstigingsclausule levert met betrekking tot de dienstenhandel eveneens verscheidene interpreta-

ties op. Indien niet alle partijen meedoen aan een dienstenakkoord of partijen belangrijke voorbehouden aantekenen bij de sectorale uitwerking of bij de algemene toepassing van overeengekomen uitgangspunten, moet dan wel aan alle partijen onvoorwaardelijke meestbegunstiging gegund worden?

Onder reciprociteit werd in voorgaande rondes de onderlinge uitwisseling van handelsconcessies op gelijkwaardige basis verstaan. Daarvan kan volgens de ontwikkelingslanden bij de dienstenhandel voorlopig geen sprake zijn. Zij zijn niet van zins in gelijke mate met de ontwikkelde landen hun eigen markten te openen; dat zou de ontwikkeling van een binnenlandse dienstensector verstoren. De monniken zijn niet gelijk. In dit verband is het begrip relatieve reciprociteit naar voren gebracht.

De besprekingen over het streven naar doorzichtigheid hebben betrekking op het algemeen bekend en inzichtelijk maken van de vaak zeer complexe nationale regelgeving voor de dienstensector. Het gaat dan over welke regelgeving, op welke wijze en hoe verplichtend.

Ten vierde wordt er uitvoerig gesproken over de interpretatie van de zinsnede in de ministeriële verklaring dat een overeenkomst "... shall respect the policy objectives of national laws and regulations applying to services..."². Er bestaat een spanning tussen enerzijds het streven naar een voortgaande liberalisatie en anderzijds het respecteren van nationale beleidsdoelstellingen en de bestaande nationale regelgeving met betrekking tot de dienstensector. Voor de bescherming van de consument, maar ook voor bescherming van de culturele identiteit en omwille van nationale veiligheidsredenen, is de dienstensector in veel landen strikt gereguleerd. Nationale beleidsdoelstellingen kunnen ook gericht zijn op economische ontwikkeling. De ruimte die overblijft voor handelsliberalisatie moet dus zorgvuldig afgeperkt worden. Uitgemaakt moet worden wanneer er nu sprake is van gepaste dan wel van niet-gepaste nationale regelgeving. Alleen niet-gepaste regelgeving is onderhandelbaar.

Belangrijkste punten van geschil

De verschillen in de onderhandelingsposities spitsen zich toe op twee punten. Wanneer de partijen aan de hand van deze verschillen in twee kampen worden verdeeld, valt deze indeling ruwweg samen met die tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden.

Het eerste geschilpunt betreft de interpretatie van de Punta del Este-verklaring. De ontwikkelde landen, met de VSs voorop, spannen zich vooral in voor een 'multilateral framework of principles and rules' om dienstenliberalisatie gestalte te geven, terwijl de ontwikkelingslanden het accent veel meer leggen op het laatste deel van de doelstelling, namelijk 'the development of the developing countries'. Omdat de ontwikkelingslanden hun dienstensector eerst nog verder tot ontwikkeling willen brengen, is protectie naar hun inzicht nodig, indien mogelijk aangevuld met uitbreiding van hun dienstenuitvoer. Zij zijn doorgaans tegenstander van liberalisatie van het dienstenverkeer.

De ontwikkelde landen willen nog wel zo ver gaan dat de ontwikkelingslanden hun dienstensector langzamer en minder vergaand liberaliseren dan zijzelf, maar het oogmerk van de onderhandelingen blijft toch liberalisatie. Binnen de ontwikkelde landen zijn er overigens wel meningsverschillen over de aandacht die moet worden besteed aan de wensen van de ontwikkelingslanden. Terwijl de VS in de

1. J. Michael Finger en Andrzej Olechowski (red.), *The Uruguay round - a handbook on multilateral trade negotiations*, Wereldbank, Washington, 1987, blz. 240.

2. Op. cit.

onderhandelingen nauwelijks melding maken van de ontwikkelingsdoelstelling tonen de meeste andere ontwikkelde landen meer bereidheid om hier serieus rekening mee te houden. Ook zij zijn echter niet veel verder gekomen dan het tonen van bereidheid, omdat nog onduidelijk is hoe de ontwikkelingsdoelstelling precies moet worden uitgewerkt.

Het verschil van mening over de ontwikkelingsdoelstelling binnen de ontwikkelde landen hoeft overigens niet te betekenen dat er verschillen zijn in hun affiniteit met de zorgen van de ontwikkelingslanden. Een alternatieve verklaring wijst erop dat de VS bereid zijn tot concessies op het gebied van goederen om zo de ontwikkelingslanden in een dienstenakkoord te betrekken. In de EG bestaat deze bereidheid veel minder, omdat de goederen die in aanmerking komen vaak arbeidsintensieve goederen zijn die ook in de EG zelf worden geproduceerd. Door de hoge werkloosheid in de EG is er weinig animo om de invoer van juist deze goederen te liberaliseren. Vandaar de voorkeur van de EG voor een dienstenakkoord waarmee alle partijen tevreden zijn, onafhankelijk van wat er in de goederenbesprekingen wordt gerealiseerd³.

Het tweede geschilpunt tussen de ontwikkelingslanden en de ontwikkelde landen betreft de definitie van een verhandelbare dienst. Omdat voor veel diensten commerciële aanwezigheid in een markt onontbeerlijk is, en omdat de meeste landen de commerciële aanwezigheid van buitenlandse dienstverlenende bedrijven slechts in zeer beperkte mate toestaan, menen de VS, en ook de EG, dat onderhandelingen over liberalisatie van het dienstenverkeer alleen zin hebben als ook gesproken wordt over het recht van vestiging. Het gaat daarbij onder meer om het recht van een bank of een luchvaartmaatschappij om ter plekke een kantoor te openen en diensten te leveren.

De ontwikkelingslanden hebben hierop afwijzend gereageerd. Het recht van vestiging heeft in feite betrekking op directe buitenlandse investeringen en dit onderwerp willen de ontwikkelingslanden buiten de dienstenonderhandelingen houden.

De ontwikkelingslanden, met name Mexico, pleiten daarentegen voor een zodanige verruiming van de definitie dat ook internationaal verhandelde arbeidsdiensten – dus tijdelijke arbeidsmigratie – daaronder vallen. Een aantal ontwikkelingslanden heeft reeds een belangrijke netto uitvoerpositie in deze arbeidsdiensten. Het gaat dan onder meer om bouwploegen, seizoenarbeiders en kindermisjes, maar ook om computerprogrammeurs en artsen. Op dit moment zijn de olie-exporterende landen in het Midden Oosten de belangrijkste bestemming voor de uitvoer van deze arbeidsdiensten door ontwikkelingslanden, aangezien de arbeidsmarkt van de ontwikkelde landen grotendeels afgesloten is voor arbeid uit de ontwikkelingslanden⁴.

Dit gaat de ontwikkelde landen op hun beurt weer te ver. Verplaatsing van de productiefactor arbeid over grenzen is een zaak van immigratiepolitiek, zo menen zij, en dat is een binnenlandse aangelegenheid die niet in een handelsronde ter discussie staat⁵.

Naast deze twee hoofdpunten van geschil zijn er nog meningsverschillen binnen de afzonderlijke kampen. Binnen de ontwikkelde landen bestaat weliswaar in grote lijnen consensus over de uiteindelijke doelstelling van de onderhandelingen, maar over het tijdsbestek waarbinnen deze moet worden gerealiseerd is minder overeenstemming. De VS hebben de meeste haast en streven ernaar om voor het einde van de Uruguay-ronde overeenstemming te bereiken over een algemeen raamwerk en over de sectorale uitwerking daarvan. De andere ontwikkelde landen, met name de EG, menen dat de dienstenonderhandelingen reeds geslaagd kunnen worden genoemd indien overeenstemming over een algemeen raamwerk wordt bereikt en een begin is gemaakt met de sectorale uitwerking. De EG stelt voor een meerjarig proces van notifi-

catie op gang te brengen. Dit houdt in dat exporterende landen de handelsbarrières die zij op hun exportmarkten ondervinden aanmelden bij een 'regulations committee'. Dit comité stelt vervolgens voor iedere dienstensector vast of de barrières betrekking hebben op gepaste dan wel niet-gepaste regelgeving⁶. In periodieke ronden zou dan onderhandeld kunnen worden over de gevallen van niet-gepaste regelgeving, op basis van bepaalde varianten van de principes van reciprociteit en meestbegünstiging.

Het streven van de EG om niet op korte termijn tot een akkoord te komen hangt vermoedelijk samen met de interne beslommingen op het vlak van de eenwording van de Europese markt. Wanneer de EG zich vastlegt in een akkoord met derde landen betekent dit een beperking van de bewegingsvrijheid met betrekking tot nieuwe (interne en externe) EG-regelgeving. Daarom zou het bereiken van een akkoord met derde landen alvorens de eenwording van de Europese markt voor diensten een feit is, de kans op interne consensus kunnen verkleinen.

Er is nog een tweede punt dat geleid heeft tot wroef tussen de EG enerzijds en de VS en Japan anderzijds. Het betreft hier het voornemen van de EG om op het gebied van de financiële dienstverlening een beleid van reciprociteit te gaan voeren. Daaronder wordt in deze context verstaan dat aan een financiële instelling van buiten de EG slechts dan toegang tot de interne markt wordt verleend, indien financiële instellingen uit *alle* lidstaten toegang krijgen tot de markt van het land van origine van de betreffende financiële instelling. Bovendien heeft de EG bekend gemaakt zij niet tevreden zal zijn met een akkoord waarin slechts nationale behandeling is opgenomen. Nationale behandeling zou immers, aldus de EG, betekenen dat buitenlandse financiële instellingen in de EG een veel grotere vrijheid van opereren hebben dan EG-instellingen in niet EG-landen, omdat de financiële sector in die landen meer gereguleerd zou zijn dan in de EG. Daarom moeten in de visie van de EG in een akkoord tevens bepalingen worden opgenomen die effectieve markttoegang (voor EG-instellingen) garanderen.

Ook binnen de ontwikkelingslanden lopen de meningen op een aantal punten uiteen. Zo is er naast India en Brazilië, die vanaf het begin tegenstander van de dienstenbesprekingen waren, ook een aantal 'zwijgende voorstanders'. Het betreft hier vooral de nieuwe industrielanden Hong Kong en Singapore, maar ook Zuid-Korea is na de kennismaking met de Amerikaanse bilaterale reciprociteitspolitiek de voordelen van een multilateraal akkoord gaan inzien. Argentinië maakte aanvankelijk deel uit van de groep van landen die het felst tegen de dienstenonderhandelingen was gekant, maar vanwege landbouwbelangen nu een gematigder positie inneemt.

Bereikte resultaten

Over de complexiteit van een liberalisatieproces voor de handel in diensten bestaat eensgezindheid. Dit is geen onbelangrijke constatering, want het betekent dat men gedu-

3. Zie K.A. Koekkoek, Trade in services, the developing countries and the Uruguay round, *The World Economy*, jg. 11, nr. 1, blz. 151-155.

4. Zie J.M. Pomp, Liberalisatie van het dienstenverkeer: doorbraak van de noord-zuid impasse via de factor arbeid?, *Internationale Spectator*, jg. 42, nr. 12, december 1988, blz. 756-763.

5. In een gesprek met één van de Amerikaanse vertegenwoordigers bij de Uruguay-ronde was deze slechts bereid toe te geven dat het onderwerp 'op tafel ligt', maar niet dat het 'onderhandelbaar' is. De EG stelt zich iets bereidwilliger op.

6. Met nadruk wordt er in het EG-voorstel op gewezen dat economische protectie in ieder geval wordt gerekend tot de categorie niet-gepaste regelgeving.

tende de eerste jaren van de onderhandelingen is gaan inzien dat de verwachtingen bijgesteld dienen te worden. Over de omvang en de reikwijdte van een eventueel akkoord is men bescheidener geworden en men houdt er ernstig rekening mee dat de onderhandelingen niet binnen vier jaar kunnen worden afgerond.

Maar met deze gemeenschappelijke inzichten houdt de eensgezindheid wel op. De tekst die de onderhandelingsgroep over diensten heeft opgesteld als leidraad voor de mid-term review behelst dan ook niet meer dan een opsomming van de bestaande meningsverschillen. Clayton Yeutter, de belangrijkste onderhandelaar voor de VS, omschreef het stuk als "the worst document I've ever seen come to a ministerial meeting"⁷.

In Montreal werd een nieuwe tekst opgesteld die geleid heeft tot een voorlopig akkoord. In de pers werd dit akkoord in het algemeen een succes genoemd⁸, hoewel daar bij nadere beschouwing weinig reden voor blijkt te zijn.

Een van de weinige punten waarover overeenstemming werd bereikt, is dat binnenkort een aanvang zal worden gemaakt met de onderhandelingen op sectoraal niveau. Daarnaast bestaat het akkoord voor een belangrijk deel uit een lijst van regels en gedragscodes die een rol kan gaan spelen bij de verdere onderhandelingen. Het betreft hier onder meer nationale behandeling, doorzichtigheid en meestbegunstiging. Van deze regels wordt echter slechts gezegd dat ze relevant voor de onderhandelingen worden geacht. Met andere woorden, ministers hebben zich er niet op vastgelegd hoe deze regels als leidraad zullen worden gehanteerd bij het verdere onderhandelingsproces.

Voorts werd op aandrang van de VS besloten dat bepaalde sectoren van een eventueel akkoord kunnen worden uitgesloten "for certain overriding considerations". De VS lijken zo de mogelijkheid open te willen houden om bepaalde sectoren (denk bij voorbeeld aan het conflict met de EG over de toepassing van het begrip reciprociteit op de financiële dienstverlening) op bilaterale wijze te regelen.

Het geheel overziend moet worden geconcludeerd dat het bereikte akkoord op dienstengebied vrij mager is. Weliswaar zijn op een paar punten afspraken gemaakt voor de verdere onderhandelingen, maar de belangrijkste meningsverschillen tussen de onderhandelingspartners blijven bestaan. Voorwaarde voor een omvattend dienstenakkoord aan het einde van de Uruguay-ronde is daarom dat er in de resterende onderhandelingsperiode een oplossing wordt gevonden voor deze punten van geschil.

Drie scenario's

Er zijn ruwweg drie verschillende scenario's denkbaar voor het vervolg van de dienstenonderhandelingen. In het eerste scenario blijft men streven naar een zo breed mogelijk multilateraal akkoord waar alle verdragsluitende partijen van de GATT aan meedoen. Dit is in het belang van de ontwikkelde landen want die krijgen (op termijn) toegang tot nieuwe afzetmarkten voor hun diensten. Vooral de nieuwe industrielanden mogen zich in een grote belangstelling verheugen. Het is ook in de opvatting van de ontwikkelingslanden het best denkbare scenario. In de eerste plaats omdat een breed akkoord ondenkbaar is zonder dat voldoende met hun wensen rekening is gehouden. Dit laatste kan worden gerealiseerd door in een dienstenakkoord expliciet aandacht te besteden aan de ontwikkelingsdoelstelling, of doordat de ontwikkelde landen concessies doen op een gebied buiten de dienstenonderhandelingen, bij voorbeeld de landbouw. In de tweede plaats omdat alleen een multilateraal akkoord de mogelijkheid biedt zich te verweren tegen bilaterale druk van de VS. Bij het ontbreken van een multilateraal dienstenakkoord zullen de VS op basis van

hun nieuwe handelswet bilateraal marktopeningen proberen te forceren. De onlangs voor Amerikaanse maatschappijen geopende verzekeringsmarkt van Zuid-Korea is daarvoor een duidelijk teken⁹. Een eventuele vergelding door de VS ten opzichte van een afzonderlijk land is voor dat land zeer moeilijk te weerstaan. Een multilateraal akkoord kan dan als een gezamenlijk schild fungeren.

Voor het prestige van de GATT zou het bereiken van een dergelijk breed multilateraal akkoord in eerste instantie gunstig zijn. Op andere dan politieke gronden zou het echter een niet onverdeelde succes kunnen blijken te zijn. Door het integraal opnemen van de ontwikkelingsdoelstelling wordt de kerngedachte van de GATT – vrijhandel is het beste voor de wereldeconomie – verder uitgehouden. Uitzonderingen, voorwaarden en voorzieningen krijgen dan immers een legale status. Deze precedents zullen hun uitwerking op andere terreinen van de wereldhandel niet missen. Om die precedentwerking te beperken wordt er dan ook al aan gedacht een mogelijk dienstenakkoord een aparte status te geven in de vorm van een GAS (General Agreement on Services).

Het tweede scenario omvat een beperkt dienstenakkoord tussen de OESO-landen, eventueel aangevuld met een beperkte groep ontwikkelingslanden, bij voorbeeld de Aziatische nieuwe industrielanden. Een voor de hand liggende reden waarom een breed multilateraal akkoord zou kunnen stranden is de weigering van de ontwikkelde landen, met name de VS, om in de ogen van de ontwikkelingslanden voldoende tegemoet te komen aan de integratie van de ontwikkelingsdoelstelling. Een gedragscode voor technologie-overdracht of vaste afspraken met betrekking tot marktaandeel is bij voorbeeld voor de ontwikkelde landen vooralsnog niet bespreekbaar. Hoewel met een beperkt akkoord de ontwikkelde landen afzien van marktvergroting voor hun dienstenuitvoer naar de ontwikkelingslanden, is het denkbaar dat zij aan een beperkt akkoord de voorkeur geven boven een 'slecht' multilateraal akkoord. Onder dit scenario kan dan ook de meest liberale overeenkomst tot stand gebracht worden, waarschijnlijk onder toepassing van een voorwaardelijke meestbegunstigingsclausule. De aan een beperkt akkoord deelnemende landen zullen dan onderling niet discrimineren, maar die vrijheid blijft iedere deelnemer wel behouden ten opzichte van niet-deelnemende landen.

De ontwikkelingslanden staan in dit scenario echter vrijwel met lege handen; zij hebben weinig mogelijkheden om in het kader van een dienstenakkoord te profiteren van uitbreiding van de uitvoer. Bovendien komen ze geheel alleen te staan tegenover mogelijke vergelding door de VS¹⁰. En ten slotte kunnen de ontwikkelingslanden wanneer zij niet aan een dienstenakkoord meedoen minder concessies verwachten op andere onderhandelingssterreinen waar hun belangen zeer groot zijn, zoals een verscherping van de voorwaarden waaronder anti-dumping- en anti-subsidie-maatregelen mogen worden genomen, of een hervorming van artikel 19 (de vrijwaringsclausule)¹¹. Voor de GATT betekent een beperkt akkoord voor diensten zonder meer verlies van prestige. Het is dan geheel afhankelijk van de on-

7. *The Economist*, 10 december 1988.

8. Zie bij voorbeeld: The negotiators made much progress [...] towards GATT rules for trade in services, *The Economist*, 17 december 1988.

9. Zie bij voorbeeld Yoon Je Cho, Some policy lessons from the opening of the Korean insurance market, *The Worldbank Economic Review*, jg. 2, nr 2, 1988, blz. 239-254.

10. Onlangs is gebleken dat ook EG-acties op dit terrein te vrezen zijn. De Europese Commissie stelde in oktober 1988 voor om de vrachttarieven van de Zuid-Koreaanse Hyundai koopvaardijvloot op haar route Europa-Australië met ongeveer 26 procent te belasten in verband met vermeende oneerlijke concurrentie ten opzichte van Europese lijnvaartdiensten.

11. Zie B.M. Hoekman, Services as the quid pro quo for a safeguards code, *The World Economy*, juni 1988.

derhandelingsresultaten op de andere terreinen of de Uruguay-ronde nog een succes kan worden.

Het is natuurlijk ook nog mogelijk dat de onderhandelingen in de dienstengroep geheel mislukken. Dit derde scenario is niet ondenkbaar. Te meer daar het steeds duidelijker wordt dat het belang van internationaal verhandelbare diensten – en daarmee wellicht ook het politieke gewicht – de afgelopen jaren is overschat. Met name de in de Verenigde Staten levende hoop dat het tekort op de goederenbalans gecompenseerd zou kunnen worden door een overschot op de dienstenbalans blijkt de laatste jaren sterk aan realiteitswaarde te hebben ingeboet.

Dienstenhandel VS en EG

In de VS is het grote politieke gewicht dat werd toegekend aan dienstenliberalisatie wel verdedigd door te wijzen op het positieve saldo op de 'invisibles'-balans¹². Aangenomen werd kennelijk dat dit saldo de sterke concurrentiepositie van Amerikaanse dienstexporteurs bewijst. Bij nadere beschouwing (zie tabel 1), blijkt echter dat het grootste deel van dit overschot voor rekening komt van opbrengsten van buitenlandse (directe en portefeuille) investeringen. Deze investeringen hebben niet alleen betrekking op de dienstensector, maar ook op industrie en mijnbouw. Het overschot op de eigenlijke dienstenbalans bedraagt slechts enige miljarden dollars. Bovendien zijn de uitkomsten van de dienstenonderhandelingen niet voor alle internationaal verhandelde diensten belangrijk. Toeristenstromen naar de VS betreffen vooral toeristen uit ontwikkelde landen en deze stromen zijn reeds vrij. Maritiem en overig transport heeft betrekking op diensten die bijna geen enkel land wenst te liberaliseren, met inbegrip van de VS zelf. Intellectuele eigendomsrechten, ten slotte, worden in een aparte onderhandelingsgroep besproken, los van de dienstenonderhandelingen. De enige post op de dienstenbalans waarvoor de onderhandelingsresultaten van belang zijn betreft de post 'overige zakelijke dienstverlening', met een positief saldo in 1985 van minder dan 4 miljard dollar.

Tabel 2 bevat vergelijkbare gegevens voor de EG. De EG-dienstenhandel met derde landen blijkt absoluut, maar ook in vergelijking met de goederenhandel, omvangrijker

Tabel 1. Handel in diensten van de VS, 1981 en 1985, in miljarden dollars

		Export	Import	Saldo
1. Toerisme	1981	12,9	11,5	1,4
	1985	11,7	17,0	-5,4
2. Personenvervoer	1981	3,1	4,5	-1,4
	1985	3,0	7,4	-4,4
3. Maritiem en ander transport	1981	12,6	12,5	0,1
	1985	14,3	16,3	-2,0
4. Intellectuele eigendomsrechten	1981	7,3	0,7	6,6
	1985	8,5	0,2	8,3
5. Overige zakelijke dienstverlening	1981	5,2	2,9	2,2
	1985	7,6	4,0	3,6
6. Totaal 1-5	1981	41,7	32,1	9,6
	1985	45,1	44,9	0,2
7. Investeringsinkomen	1981	86,4	52,3	34,1
	1985	90,5	65,8	24,7
8. Arbeidsinkomen	1981	0,3	0,5	-0,2
	1985	0,2	0,6	-0,4
9. Goederenhandel (pm)	1981	237,1	265,1	-28,0
	1985	214,0	338,3	-124,3

Bron: 1 t/m 7 + 9: Rachel McCulloch, International competition in services, in: Martin Feldstein (red.), *The United States in the world economy*, Cambridge, Massachusetts, 1987.

8. IMF, *Balance of payments yearbook*, 1987.

Tabel 2. Handel in diensten van de EG-10 met derde landen in 1984, in miljarden ecu's (1 ecu = 0,7 \$ in 1984)

	Totale externe dienstenhandel			Met niet-OESO-landen		
	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo
Transport	37,4	37,8	-0,4	13,9	15,2	-1,2
Transportverzekering	1,3	1,6	-0,4	0,3	0,3	0,0
Toerisme	23,4	24,1	-0,7	4,3	4,8	-0,5
Intellectuele eigendom	3,7	5,3	-1,7	0,6	0,2	0,5
Bancaire dienstverlening ^a	2,7	1,5	1,2	0,6	0,1	0,5
Verzekeringsdiensten, anders dan 2	3,4	2,7	0,7	0,4	0,3	0,1
Constructie- en ingenieursdiensten	11,6	4,4	7,1	10,0	2,9	6,9
Film, radio, t.v.	0,6	0,6	0,0	0,1	0,0	0,0
Overige diensten ^b	27,9	25,0	2,7	8,6	7,2	1,5
Totaal	111,8	103,2	8,6	38,8	31,0	7,8
Investeringsinkomen	123,6	127,0	-3,5	47,8	38,1	9,8
Arbeidsinkomen	4,0	4,3	-0,3	1,3	1,2	0,0
Goederenhandel (p.m.)	366,4	357,4	-0,9	159,1	162,7	-3,7

a. Exclusief het verschil tussen betaalde en ontvangen interest, de belangrijkste bron van inkomsten voor banken.

b. Onder andere: commissies, diensten die verband houden met handel, diensten die verband houden met technologie overdracht, diensten tussen delen van hetzelfde concern.

Bron: GATT-secretariaat, *The European Community's external trade in services*, 1987.

te zijn dan voor de Verenigde Staten. Ook voor de EG geldt dat de uitkomsten van de dienstenonderhandelingen slechts invloed zullen hebben op de dienstencategorieën transport (voor zover het niet-maritiem transport betreft, dat is ruwweg de helft van de post transport), verzekeringen, bancaire dienstverlening, ingenieursdiensten, mediadiensten en overige diensten.

De voor de VS gemaakte opmerkingen over de post 'investeringsinkomen' gelden ook voor de EG, zij het dat deze post alleen voor het EG verkeer met niet-OESO-landen een overschot laat zien. Tabel 2 laat ook zien dat het grootste deel van de dienstenhandel van de EG binnen de OESO-landen plaatsvindt.

Het effect van een eventueel dienstenakkoord op de dienstenuitvoer van de VS en de EG zal dus, zeker op korte en middellange termijn, slechts gering kunnen zijn. Wanneer de vestigingseisen voor dienstenproducenten in het buitenland verruimd worden, kan de opbrengst via de post investeringsinkomen groter zijn. Dit zou vooral voor de VS van belang zijn en het is dan ook begrijpelijk dat zij zich in de onderhandelingen juist daarvoor inspannen.

De aanvankelijk hooggespannen verwachtingen op verruiming van de dienstenuitvoer raken in de VS verder gefrustreerd door een slinkend positief saldo op de dienstenbalans. In 1981 bedroeg dit saldo nog 9,6 miljard dollar, terwijl het in 1985 gedaald was tot niet meer dan 0,2 miljard dollar (zie tabel 1). In 1986 en 1987 liep het positieve saldo op de dienstenbalans weer op tot ruim 3 miljard dollar. Maar in deze jaren doet zich de onverwachte ontwikkeling voor dat het dienstensaldo van de VS met de ontwikkelingslanden omslaat van een overschot in een tekort. Een mogelijke verklaring voor deze ontwikkeling wijst op het restrictieve economische beleid dat de laatste jaren in Latijns-Amerika, met name in Mexico en Brazilië, is gevoerd. Dit beleid heeft geleid tot een beperking van zowel de goederen- als diensteninvoer. Een andere mogelijkheid is dat de concurrentiepositie van de Amerikaanse diensten-

12. Zie Rachel McCulloch, International competition in services, in: Martin Feldstein (red.), *The United States in the world economy*, Cambridge, Massachusetts, 1987, blz. 371.

exporteurs is overschat. Het is in ieder geval wel duidelijk dat de ontwikkelingslanden voor de VS voorlopig nog niet een veelbelovende exportmarkt zijn. De EG doet het op die markt, zoals blijkt uit tabel 2, veel beter.

Evaluatie

Uit het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat voor de ontwikkelde landen het bereiken van een breed multilateraal akkoord een hoge prijs heeft in de vorm van omvangrijke concessies. Daarom is het scenario van een beperkt akkoord tussen de ontwikkelde landen en de nieuwe industrielanden een aantrekkelijk alternatief. De meest belovende uitbreiding van exportmarkten wordt dan immers gerealiseerd, zonder dat de ontwikkelde landen veel water bij de wijn behoeven te doen.

Het is eveneens van belang te constateren dat, welke van de scenario's ook realiteit zal worden, de GATT als wereldwijde vrijhandelsorganisatie schade zal oplopen: hetzij in de vorm van legalisering van allerlei vrijhandelsvremde, maar (in de ogen van de ontwikkelingslanden) ontwikkelingsrelevante voorwaarden en voorzieningen in het eerste scenario, hetzij in de vorm van een dienstenovereenkomst waar maar een beperkt aantal landen aan mee zal doen in het tweede scenario. De schade voor de GATT en de wereldhandel is het grootst wanneer de dienstenonderhandelingen mislukken.

Er wordt tot slot met nadruk op gewezen dat de uitkomst van de dienstenonderhandelingen niet alleen bepaald worden door de merites van die onderhandelingen zelf. Alle aan de Uruguay-ronde deelnemende landen, dus ook de ontwikkelingslanden, zijn zich terdege bewust van wat in de onderhandelingen met de term 'globality' wordt aangeduid. Daarmee wordt bedoeld dat concessies op het gebied van diensten en goederen uitgeruild kunnen worden. Elk land zal uiteindelijk in 1990 de totale uitkomst van de Uruguay-ronde beoordelen. Het is in dit licht wenselijk dat er minder prioriteit aan een dienstenakkoord wordt gegeven. Het mag althans geen breekpunt meer zijn. De dienstenonderhandelingen hebben meer tijd nodig om uit te kunnen monden in een goed en werkbaar akkoord.

H. Verbruggen
J.M. Pomp