

Handel

De finale van de Uruguay-ronde

Toen de Uruguay-ronde in 1986 werd gelanceerd, lag het in de bedoeling de ronde eind 1990 af te sluiten. Dat is niet gelukt. Naar het zich laat aanzien zijn de onderhandelingen nu dan toch de eindfase ingegaan¹. Dit vormt de aanleiding om een aantal kanttekeningen te plaatsen. Deze hebben niet zozeer betrekking op de feitelijke onderhandelingen, alswel op de inhoud van enkele belangrijke onderwerpen, alsmede op het geboden perspectief.

De vertraging

Er zijn verschillende redenen waarom de Uruguay-ronde, ondanks de oorspronkelijke doelstelling, op dit moment nog niet is afgelopen. Eén daarvan betreft de ingewikkeldheid van de problematiek. Er staat een veelheid aan onderwerpen op de agenda, die voor een deel nog niet eerder in zo'n kader aan de orde zijn gesteld. Deze verdienen diepgaande bestudering, te meer daar bij sommige onderwerpen de belangen van landen meer dan gemiddeld tegengesteld zijn. Ook is het aantal landen dat mee doet groter dan ooit tevoren. De belangrijkste directe reden voor de vertraging ligt in de landbouwproblematiek. Al bij de start van de ronde kostte het de grootste moeite om landbouw op de agenda te krijgen. Bij de 'mid term review', eind 1988 - begin 1989, leidde onenigheid tussen de VS en de EG over landbouw ertoe dat de gehele 'mid term review' dreigde te mislukken. Deze impasse werd doorbroken toen de EG ermee akkoord ging dat de liberalisering van de landbouw van toepassing zou zijn op alle drie te onderscheiden deelgebieden van het landbouwbeleid, namelijk markttoegang, binnenlandse steun en uitvoersubsidies. Ook bij de geplande, maar niet bereikte afsluiting van de ronde in december 1990 speelde landbouw een hoofdrol, zij het dat daardoor andere hete hangijzers buiten schot konden blijven. De onderhandelingen gingen in 1991 pas

weer voort, nadat de EG het principe had aanvaard om te streven naar specifieke, bindende verplichtingen op alle drie de deelterreinen. Hierop werd in de VS in mei 1991 het 'fast track' onderhandelingsmandaat van de president verlengd.

Om de onderhandelingen te versnellen is de structuur van de onderhandelingsgroepen gewijzigd. Er zijn nu zeven in plaats vijftien groepen, te weten markttoegang, textiel en kleding, landbouw, regelgeving, intellectuele eigendom, instituties, diensten.

Belangrijke onderwerpen

Zoals hierboven al is aangegeven is landbouw permanent een steen des aanstoots is geweest. Maar ook de internationale handel in diensten heeft voor veel commotie gezorgd. Aanvankelijk hechtten de VS veel belang aan het opnemen van diensten in de ronde. De EG stelde zich aarzelend op, maar werd enthousiast nadat was ontdekt dat de EG een groot dienstenexporteur is. Momenteel veroorzaken de VS de meeste problemen op dit terrein. Zij zouden bij voorkeur een aantal sectoren buiten het algemene bereik van de dienstenovereenkomst houden, en daarmee van het meest-begunstigingsprincipe. Dit betreft onder andere de telecommunicatiediensten. De telecommunicatiemarkt van de VS is redelijk open. Toepassing van het meest-begunstigingsprincipe zou deze openheid uitstrekken tot alle buitenlandse aanbieders. Het probleem van de Amerikanen is dat er geen sprake zou zijn van wederkerigheid, omdat in veel landen deze vorm van dienstverlening een publiek monopolie is.

Een ander probleem van de VS betreft de sector scheepvaart. In dit geval is de reden niet de reeds bereikte openheid van de markt maar de neiging om zwakke sectoren te beschermen. Een complicerende factor zijn de 'liner conferences', die eventueel buiten het liberalisatieproces zouden blijven. Overigens wil de EG audiovisuele diensten buiten de overeenkomst houden.

Voor textiel en kleding zijn de perspectieven gunstig om tot beëindiging te komen van het Multi Vezel Akkoord (MVA), dat nu nog de export van textiel en kleding door ontwikkelingslanden naar industrielanden sterk aan banden legt. Oorspronkelijk zou het MVA in 1991 aflopen, hetgeen mooi spoorde met het verwachte einde van de Uruguay-ronde. Vanwege de verlenging van

de ronde is daarom ook het MVA met 17 maanden verlengd, tot eind 1992. Een misverstand dat in verband met het MVA nog wel eens rijst, betreft de beschermende werking voor de kleine, nog niet concurrerende aanbieders onder de ontwikkelingslanden. Afschaffing van het MVA zou tot verslechtering van hun positie leiden, doordat de nieuwe industrielanden (NIC's) de gehele markt dan voor hun rekening zouden nemen. Overigens wordt ook het omgekeerde wel beweerd. Het MVA zou juist de marktpositie van de grote aanbieders afschermen voor nieuw opkomende landen. Het is interessant hier de resultaten te vermelden van een studie op basis van een algemeen-evenwichtsmodel naar de gevolgen van het MVA². Daarin wordt geconcludeerd dat afschaffing van quota's en tarieven in de textiel- en kledingsector tot een mondiale welvaartstoename van 23 miljard dollar leidt, waarvan acht miljard voor ontwikkelingslanden. Ook wanneer alleen de quota's zouden worden afgeschaft, zouden de meeste ontwikkelingslanden er nog bij winnen. In beide gevallen komt Hongkong als voornaamste verliezer naar voren. Overigens moet worden bedacht dat het alternatief voor niet liberaliseren niet een voortzetting van de status quo inhoudt. Vermoedelijk zal het MVA dan verder worden aangescherpt, zoals in het verleden ook is gebeurd.

Naast deze sectoriële problemen spelen er nog andere onderwerpen, zoals vrijwaring, waarin selectiviteit - de mogelijkheid van het toespitsen van een beschermende maatregel op een specifieke aanbieder, in afwijking van het meest-begunstigingsprincipe - nog steeds het grootste probleem is. Daarnaast vormt antidumping een probleem, in die zin dat de EG en de VS de bestaande regels willen aanscherpen om omzeiling daarvan te voorkomen. Japan

1. Zie ook Th. de Bruyn, GATT: knock-out in de laatste ronde?, *Internationale Spectator*, jaargang 45-8, augustus 1991, blz. 478-484, en voor een zeer recent overzicht *Financial Times*, Dunkel's Uruguay Round hit-list, 8 november 1991. Daarin staat een aantal van de concrete problemen opgesomd, die opgelost moeten worden, vaak in onderlinge samenhang, om de Uruguay-ronde met succes te besluiten.

2. Irene Trela en John Whalley, Global effects of developed country trade restrictions on textiles and apparel, *The Economic Journal*, december 1990, blz. 1190-1205.

en de NIC's zijn daar tegen en geven juist de voorkeur aan een meer transparante en objectieve toepassing van anti-dumpingprocedures.

Ook om andere redenen bestaat er forse kritiek op het anti-dumpingbeleid van de EG. De kern daarvan is dat het anti-dumpingbeleid, als vorm van industriebeleid, leidt tot een vermindering van de concurrentie binnen de EG en daarmee tot hogere prijzen. Voor fotokopieerapparatuur worden de kosten voor de consument geschat op ruim 400 miljoen ecu, hetgeen overeenkomt met tweemaal de waarde van de produktie van de verkopen van de Europese producenten³. Het is te betreuren dat de EG in beide gevallen – vrijwaring en anti-dumping – er op uit is de bestaande GATT-regels in minder liberale richting om te buigen. Zowel het internationale-handelssysteem als de economie van de EG zou gebaat zijn bij een minder op bescherming gericht beleid.

Het voorbeeld van de landbouw heeft geleerd dat niet alle partijen die bij de onderhandelingen zijn betrokken, streven naar liberalisatie. Helemaal onbegrijpelijk is dit niet. Toch verdient vrijhandel de voorkeur. Wellicht niet altijd in theorie – vanwege onvolkomen mededinging en schaalvoordelen – maar wel in de praktijk, moderne strategische handelspolitieke overwegingen ten spijt. Immers, optimale overheidsinterventies zijn moeilijk te operationaliseren: er zijn kosten verbonden aan 'rent seeking', en er bestaat het risico van vergeldingsmaatregelen. De welvaartsverhoging die gepaard gaat met liberalisatie, bestaat uit winst voor sommigen en verlies voor anderen. Daarom is het GATT-liberalisatieproces gebaseerd op wederkerigheid. Dat heeft niet alleen een mercantilistische achtergrond, maar biedt ook de mogelijkheid om verliezers te compenseren. Vaak echter zullen potentiële verliezers zelf trachten het verlies te beperken door het liberalisatieproces af te zwakken. Hiermee komen we op het terrein van de politieke economie van de bescherming. Deze houdt zich in het bijzonder bezig met de maatschappelijke groeperingen die belang hebben bij bescherming, en de wijze waarop deze hun doel trachten te bereiken. Belangengroepen zullen ervoor zorgen dat unilaterale liberalisatie zelden tot stand komt. Voorbeelden zijn de relatief beperkte unilaterale handelsliberalisatie door industrielanden jegens ontwikkelingslan-

den en de buitengewoon moeizame wijze waarop de EG-markt wordt geopend voor Oosteuropese producenten in de gevoelige sectoren landbouw, textiel en staal. Reciprociteit is kennelijk een noodzaak.

Een verschil met eerdere GATT-rondes is dat de onderhandelingen niet voornamelijk een zaak zijn tussen de EG en de VS. Andere industrielanden spelen een rol, in het bijzonder Australië en Canada en – misschien te weinig – Japan. Maar ook ontwikkelingslanden participeren actief. Het is echter tevens duidelijk dat voor het welslagen van de Uruguay-ronde doorslaggevende initiatieven van de EG en de VS noodzakelijk zijn. Daarbij moet nu echter ook rekening worden gehouden met de belangen van ontwikkelingslanden, daar deze anders, net als bij de 'mid term review' als spelbreker kunnen optreden.

Het perspectief

Het is op dit moment onvoorspelbaar of deze laatste poging tot afronding van de Uruguay-ronde zal lukken. Het momentum is er. Zelfs in de landbouw zit beweging. Maar er is geen enkele garantie. Hele en halve deadlines zijn wel eerder gemist. Er is niet veel nodig om de onderhandelingen te laten mislukken. De consequenties van dat laatste zijn niet gemakkelijk te overzien. Het handelspolitieke klimaat zal verslechteren; er zullen meer handelsconflicten komen die scherper zullen worden uitgevochten. De tendens tot blokvorming zal worden versterkt, hoewel de gevolgen daarvan niet moeten worden overdreven. Ook blokken hebben de buitenwereld nodig als afzetmarkt, zeker als het om zeer geavanceerde industrieën gaat, voor welke de wereldmarkt de optimale schaalgrootte is. Het probleem zit niet zozeer in de blokvorming per se, maar in de eventuele handelspolitieke attitude die gepaard gaat met een mislukking van de ronde. De risico's van blokvorming zijn het grootst voor die ontwikkelingslanden, die buiten de blokken blijven.

Het is interessanter om te kijken naar de mogelijkheden die worden geboden als de ronde wel goed afloopt. In dat geval mag worden verwacht dat de tendens uit het verleden naar uitbreiding van het aantal economische beleidsinstrumenten dat in GATT-kader aan de orde is, zal worden doorgetrokken. In het bijzonder valt te denken aan de relatie milieu en handel, die inmiddels in

ruime kring wordt bestudeerd en besproken. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat handelspolitiek in haar algemeenheid niet een 'first best' instrument van milieubeleid is. Een belangrijke reden om dit onderwerp ook in het GATT-kader aan de orde te stellen en te reguleren, is gelegen in de noodzaak om het gebruik van handelspolitiek voor milieudoelinden van zijn protectionistische trekjes te ontdoen. Daarmee kan dan ook de handelspolitieke frictie die kan ontstaan als gevolg van het hanteren van handelspolitiek ten dienste van het milieu, zoveel mogelijk worden beperkt. Een additionele reden om de relatie handel-milieu in GATT te verduidelijken betreft de noodzaak om de toepassing van een handelspolitieke maatregel, als het milieubelang die noodzakelijk maakt, niet te doen stranden op onverenigbaarheid met GATT-regels. Maar het is niet alleen het eventuele protectionistische karakter van milieumaatregelen dat tot conflicten kan leiden. Dergelijke maatregelen hebben ook een, veelal als nadelig geziene, invloed op het concurrentievermogen van bedrijven, die in dat geval de neiging kunnen hebben om compensatie te vragen voor dit vermeende nadeel. Dat kan dan een nieuwe bron vormen van handelsconflicten. Harmonisatie van milieunormen wordt daarmee ook een handelspolitiek belang⁴. Een tweede cluster van problemen volgt uit de trend naar toenemende interdependentie van economieën. Wereldwijd groeien handel en investeringen harder dan de produktie. Enkele cijfers mogen dit verduidelijken. De Anne Julius vond voor de periode 1963-1988, voor de vijf belangrijkste industrielanden, dat per procent toename van het reële bruto nationaal produkt er een groei van de reële directe buitenlandse investeringen van 3,4 procent optrad⁵.

3. Patrick A. Messerlin en Yoshiyuki Noguchi, EC industrial policy: worse than before, *Financial Times*, 24 oktober 1991.

4. Zie voor een bespreking van een aantal facetten van deze relatie: *Milieu en internationale handel*, brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Kamerstuk 21951 nr. 2, vergaderjaar 1990-1991, en *Milieu, handel, ontwikkeling*, Memorie van Toelichting bij de Begroting Ontwikkelingssamenwerking 1992, Kamerstuk 22300 V, nr.1, blz. 49-53.

5. De Anne Julius, *Global companies and public policy; the growing challenge of foreign direct investment*, The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, 1990, blz. 29.

UNCTC geeft voor de periode 1983-1989, voor de wereld als geheel, een nominale groei van het bruto binnenlands produkt van 7,8 procent, van de wereldexport van 9,4 procent en van de directe buitenlandse investeringen van bijna 30 procent⁶.

De GATT is het internationale kader voor de handelspolitiek, en voor andere beleidsterreinen met invloed op handelstromen. Tot de laatste behoren inmiddels ook de z.g. handelsgerelateerde investeringsmaatregelen, die in de Uruguay-ronde een apart agendapunt vormen. Maar voor beleid ten aanzien van internationale ondernemingen in het algemeen bestaat geen vergelijkbaar kader. Meer en meer wordt dat als een gemis ervaren. Er zijn geen internationale afspraken over de concurrentie met betrekking tot het binnenhalen van buitenlandse investeerders. Bij toenemende internationalisering van bedrijven hebben nationale overheden steeds minder grip op hun gedragingen. Dat dit als een serieus probleem wordt gezien, bewijst een recente overeenkomst tussen de VS en de EG met betrekking tot samenwerking op het terrein van het mededingingsbeleid⁷. Deze overeenkomst staat mededingingsautoriteiten in de

VS en de EG toe elkaar te helpen bij het voorkómen van misbruik van marktmacht door ondernemingen. Een multilaterale aanpak van deze problematiek zou echter te prefereren zijn en eventueel binnen de familie van GATT-overeenkomsten te plaatsen zijn.

Een derde onderwerp betreft de omvorming van de GATT tot een internationale handelsorganisatie op gelijk niveau met het IMF en de Wereldbank. De GATT is eind jaren veertig begonnen als onderdeel van een International Trade Organisation (ITO), die zich zou bezighouden met werkgelegenheid, economische ontwikkeling en wederopbouw, handelspolitiek, grondstoffenovereenkomsten, en 'restrictive business practices'. De ITO is niet van de grond gekomen destijds, maar de GATT heeft zich ontwikkeld tot een instituut, dat zich met zeer veel facetten van het economisch beleid van de ertoe behorende verdragspartijen is gaan bezighouden, misschien wel meer dan destijds in de bedoeling lag. Door de verbreding van het terrein zijn er problemen ontstaan met de institutionele opzet van de GATT. In het bijzonder kwam dit tot uitdrukking in de resultaten van de To-

kio Ronde, de voorganger van de Uruguay-ronde. Deze resultaten zijn vastgelegd in een aantal codes en overeenkomsten, waarvan de status en de relatie met eerdere GATT-verplichtingen niet altijd even duidelijk was⁸. Het zou daarom logisch zijn de institutionele status van de GATT op hetzelfde niveau te brengen als die van de andere pijlers van het naoorlogse mondiale economische systeem. Deze hervorming moet zodanig zijn dat daarbij gemakkelijker ruimte wordt gemaakt om nieuwe onderwerpen op te nemen in de jaren negentig.

K.A. Koekoek

De auteur is werkzaam bij het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

6. UNCTC, *World investment report; the triad in foreign direct investment*, ST/CTC/118, VN, New York, juli 1991, tabel 1, blz. 4.

7. Zie *Financial Times*, US and EC sign anti-trust accord, 24 september 1991.

8. Zie hiervoor John H. Jackson, *Restructuring the GATT system*, The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, 1990, blz. 26 e.v.