

De GATT-ministerszitting

DRS. R. BROLSMA*

Samenvatting

De GATT-ministerszitting, die in plaats van drie vijf dagen heeft geduurd, heeft geresulteerd in een verklaring waarin op de gevaren van het protectionisme wordt gewezen en waarbij wordt gesteld dat de „contracting parties” zich verplichten tot liberalisatie en expansie van de handel. Tevens is besloten tot een viertal studies over vrijwaring, de relatie met ontwikkelingslanden, landbouw en de dienstensector, welke binnen twee jaar moeten worden afgerond. Ook zullen geschillenprocedures worden verbeterd.

Naar mijn mening moet worden betreurd dat geen wezenlijk debat is gevoerd over de voor- en nadelen van protectionisme. Het ministersdocument is nu hypocriet in die zin dat de voordelen van handelsliberalisatie worden aangeprezen terwijl elk land tegelijkertijd de binnenlandse markt meer begint af te schermen. Deze ambivalentie zal ongetwijfeld tot uiting komen bij de totstandkoming van de hiervoor omschreven studies. Wellicht bestaat over een paar jaar meer gevoel voor realiteit, wanneer de wereld met meer protectionistische maatregelen en een daling van de wereldhandel wordt geconfronteerd.

De ministerszitting

De ministerszitting bestaat uit een algemeen debat, een kleine onderhandelingsgroep en persconferenties. Op de laatste bijeenkomsten is voor niet-ministers de meeste informatie te verkrijgen. Het algemeen debat, dat in feite geen debat is maar een eindeloze rij van individuele verklaringen, leverde het volgende op: vele sprekers schetsten de gevaren van het protectionisme en trokken een parallel met de ontwikkeling in de jaren dertig. Wat betreft concrete aanbevelingen liepen de meningen uiteen. Australië en de Verenigde Staten vroegen om stopzetting en terugdringen van protectionistische maatregelen, de meeste overige landen waren voorstanders van een voorzichtiger benadering; Japan betuigde trouw aan de GATT-disciplines en roemde — onder hilariteit — de openheid van de eigen markt.

Minister Jobert van Frankrijk was de enige die het liberalisme ter discussie stelde. Naar zijn mening moet niet gestreefd

worden naar het utopisch liberalisme van 19e eeuwse economen, maar moet liberalisme wederzijds voordeel opleveren. Verdere liberalisatie kan leiden tot recessie en liberalisme is uiteindelijk een goed vermorde vorm van protectionisme, leidend tot de absolute macht van de sterkere over de zwakkere. Naar zijn mening moeten de huidige problemen op pragmatische wijze worden opgelost, waarbij rekening moet worden gehouden met bestaande structurele handelstekorten en -overschotten van de laatste jaren en met een evenwicht tussen rechten en verplichtingen.

Vrijwel alle sprekers drongen aan op een bevredigende vrijwaringsregeling. Dit is een van de belangrijkste en meest omstreden onderwerpen van de GATT. In artikel 19 van de GATT wordt het aan landen toegestaan om tijdelijk invoerbeperkende maatregelen af te kondigen wanneer binnenlandse producenten ernstige schade ondervinden van de — niet voorziene — invoer van een bepaald produkt. Deze regeling moet voor alle landen gelden en niet een of meer landen discrimineren. De praktijk kent echter een wildgroei van bilaterale zelfbeperkingsakkoorden die niet met artikel 19 in overeenstemming zijn. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het Multivezelakkoord. De geïndustrialiseerde landen gaven de voorkeur aan een zodanige vrijwaringsregeling dat ook de bestaande afwijkingen van artikel 19 gelegaliseerd worden; de meeste ontwikkelingslanden waren van mening dat een regeling non-discriminatoire moet zijn; een aantal onder hen (Filippijnen, Maleisië) verklaarde akkoord te kunnen gaan met een tussenvorm, de z.g. „consensual selectivity”.

Vele ontwikkelingslanden waren van mening dat de „enabling clause” en deel IV van de GATT waarin haar bijzondere positie wordt beschreven — beter moeten worden uitgevoerd, in het bijzonder met betrekking tot hun preferentiële behandeling. Een aantal ontwikkelde landen stelde hier tegenover dat de NIC's onder hen meer verplichtingen op zich moesten nemen waarbij ze van hun kant bereid waren de doorzichtigheid van het Algemeen Preferentieel Systeem te vergroten. Men was het er over eens dat geschillenbeslechting op bevredigende wijze moest worden geregeld en dat een nieuw op te richten landbouwcommissie nuttig werk kon verrichten, mits rekening werd gehouden met de

specifieke eigenschappen van deze sector.

Over de toevoeging van diensten aan het GATT waren de meningen verdeeld analoog aan de Noord-Zuidtegenstelling, alhoewel Maleisië indiceerde geen bezwaar te hebben tegen toevoeging. Cuba, Hongarije en Roemenië uitten hun bezwaren tegen het politiek gebruik van economische maatregelen en een drietal landen vroeg om frequentere ministerszittingen.

Het ministersdocument

De ministersvergadering is na vijf dagen moeizaam onderhandelen in een groep van twaalf landen geresulteerd in een document. In de inleiding spreken de ministers hun zorg uit over de toenemende mate van protectionisme, bevestigen hun steun aan de GATT en spreken de hoop uit dat dit stelsel zal bijdragen tot verdere liberalisatie op non-discriminatoire basis.

Afgesproken wordt een werkprogramma op te stellen waarbij zal worden afgezien van het nemen van maatregelen die in strijd zijn met de GATT. De belangrijkste studies die zullen worden ondernomen betreffen de onderwerpen vrijwaring, de relaties met ontwikkelingslanden, landbouw en diensten. Besloten wordt om een meer effectief gebruik te maken van de geschillenbeslechtingsprocedures.

Met betrekking tot vrijwaring wordt de noodzaak uitgesproken voor een meer efficiënt systeem tot grotere zekerheid moet verschaffen. Gestreefd moet worden naar overeenstemming over een aantal begrippen, zoals doorzichtigheid, mate van vrijwaring, objectieve criteria die aanleiding zijn tot het nemen van vrijwaringsregelingen, tijdelijkheid, compensatiemaatregelen en notificatie- en geschillenbeslechting. Deze studie moet in 1983 worden afgesloten.

Het programma voor ontwikkelingslanden beveelt aan na te gaan in hoeverre de beleidsmaatregelen opgenomen in deel IV van de GATT en de „enabling clause” beter kunnen worden uitgevoerd en op welke wijze de handel tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden kan toenemen. Het werk wordt opgedragen aan de bestaande GATT-Commissie voor Handel en Ontwikkeling en moet in 1984 worden afgerond.

Over geschillenbeslechting wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de bestaande procedure te verbeteren en om meer aandacht te schenken aan de mogelijkheid tot verzoening. De lidstaten zullen in dit verband onder meer effectief samenwerken bij het beschikbaar stellen van experts voor de panels en komen overeen dat consensus de traditionele wijze zal zijn om geschillen op te lossen. Obstructie zal hierbij worden vermeden. Indien in het beginstadium partijen het niet eens kunnen worden in consultaties kan steun worden ver-

* De auteur is werkzaam bij het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking.

zocht aan de directeur-generaal van de GATT om alsnog tot verzoening te komen.

Wat de handel in landbouwproducten betreft zal worden bestudeerd welke handelsmaatregelen kunnen bijdragen tot grotere liberalisatie; hierbij zullen in het bijzonder de exportsubsidies worden bekeken. Voor dit doel wordt een landbouwcommissie opgericht die periodiek zal rapporteren en niet later dan in 1984 met een rapport voor de GATT-Raad zal komen.

Elk lid zal nationaal de eigen dienstensector evalueren en hierover informatie uitwisselen in internationale organisaties zoals in de GATT. In 1984 zullen de resultaten hiervan in de GATT-Raad worden bekeken en zal worden nagegaan of multilaterale actie wenselijk is.

Reacties

Na de aanvaarding van het ministersdocument werd een aantal verklaringen afgelegd: Australië verklaarde dat het document niet aangeeft dat protectionisme moet worden bestreden en dat over belangrijke zaken in dubbelzinnige taal wordt gesproken. Betreurd werd dat niet over landbouw kon worden onderhandeld. Australië kon zich daarom niet verenigen met het document.

EG-woordvoerder Haferkamp verklaarde vervolgens dat de Gemeenschap haar best zou doen maatregelen te vermijden die in strijd zijn met de GATT en dat de Gemeenschap niet bereid is tot onderhandelingen over landbouw noch over tropische producten die onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid vallen. In een interne verklaring heeft de EG het begrip selectieve vrijwaring omarmd.

Een tiental ontwikkelingslanden sprak vervolgens teleurstelling uit over de bereikte resultaten en verklaarde er tegen te zijn dat diensten in de GATT worden behandeld.

Commentaar

De ministeriële verklaring is mede in verband met de daarna afgelegde verklaringen een weinig vruchtbaar stuk geworden. Gesignaleerd wordt dat protectionisme een

gevaarlijke ontwikkeling is, maar er wordt niets aan gedaan om dit te bestrijden. De Gemeenschap gaat hierbij het verst door te beweren dat zij haar best zal doen om maatregelen te vermijden die in strijd zijn met de GATT, hiermee aangevende dat deze maatregelen niet uitgesloten zijn. Weliswaar is besloten tot enige studies, het ligt echter zeer voor de hand dat de tijdens en voor de vergadering naar voren gekomen verschillen tussen de landen een bruikbaar resultaat van deze studies niet waarschijnlijk zullen maken.

Bij geschillenbeslechting wordt meer nadruk gelegd op verzoening, hetgeen als positief kan worden aangemerkt, maar het is wel een feit dat geschillen alleen kunnen worden beslecht als het aangeklaagde land met een geschillenregeling akkoord gaat.

De studie over vrijwaring zal niet om het begrip selectieve vrijwaring heen kunnen, omdat de EG dit instrument wenst te hanteren. De ontwikkelingslanden hebben inmiddels aangegeven dit idee volstrekt van de hand te wijzen. Het is de vraag in hoeverre deze houding realistisch is. Naar mijn mening verdient het de voorkeur een bepaalde mate van selectieve vrijwaring te erkennen mits dit geschiedt op basis van algemeen aanvaarde criteria en met controle-mogelijkheden. Het ontbreken van criteria zou wel eens tot een chaotische situatie op het gebied van vrijwaring kunnen leiden.

Hoewel de ontwikkelingslanden niet ontevreden zijn met het aan hen gewijde werkprogramma is het niet uitgesloten dat ze in de GATT-Commissie voor Handel en Ontwikkeling opnieuw zullen worden geconfronteerd met de bestaande ideeën over gradatie die erop neer komen dat de NIC's uit het Algemeen Preferentieel Systeem (APS) worden gezet en dat hen tevens zal worden gevraagd de handelsbarrières af te bouwen. Ook hier geldt dat het de voorkeur verdient dat criteria worden ontworpen op basis waarvan de NIC's geleidelijk meer verplichtingen op zich nemen en geleidelijk minder gebruik maken van het APS. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de eenheid van ontwikkelingslanden.

Achteraf bezien is het verloop van de onderhandelingen in hoge mate bepaald door de EG en de VS. De EG heeft drie dagen aangedrongen op bespreking van het slotdocument; toen de andere partners hier-

mee akkoord gingen is de paragraaf waarin werd gesproken over de afbouw van niet GATT-conforme maatregelen verdwenen. De EG ging daarna ten behoeve van de Verenigde Staten akkoord met een tekst over diensten. De ontwikkelingslanden zijn gedwongen akkoord gegaan met deze tekst mede omdat het onderwerp gradatie niet in de tekst werd opgenomen. Het is niet uitgesloten dat ze deze zwarte piet op termijn toch krijgen toegespeeld. Japan is de lachende vierde; er is geen enkele kritiek uitgeoefend op de handelspolitiek van dit land.

De EG was intern zeer verdeeld. Minister Jobert van Frankrijk heeft een gemeenschappelijke standpuntbepaling van de EG zeer lang geblokkeerd en ondertussen een tekst over selectieve vrijwaring doen aanvaarden. In het weekend is Frankrijk ten slotte iets meegaander geworden, naar men zegt nadat minister Shultz met zijn collega Cheysson had getelefoneerd. Duitsland speelde hierbij een matigende rol. Hiertoe kan hebben bijgedragen het handelsoverschot dat de BRD — evenals Nederland — met Frankrijk heeft. Dit neemt niet weg dat zich binnen de EG door verdeeldheid over de handelspolitiek — en de hiermee samenhangende industriepolitiek — een desintegratie begint af te tekenen.

De recente Europese top op 4 en 5 december heeft in ieder geval een verdere aanzet gegeven tot meer protectionisme. Gedacht wordt aan samenwerkingsakkoorden die er toe moeten leiden dat derde landen vrijwillig hun export naar de EG matigen. De Europese speerpuntindustrie (elektronica, telecommunicatie en luchtvaart) moet volgens het communiqué de kans krijgen haar concurrentiepositie ten opzichte van Amerika en Japan te verbeteren. Voorts moeten de nog bestaande nationale hindernissen aan de Europese binnengrenzen worden afgebroken. In dat kader moeten dan zeker de aangekondigde Franse maatregelen worden gezien die beogen volgend jaar in februari speciale veterinaire kwaliteitseisen te stellen aan melk- en zuivelproducten — waaronder een gezondheidsverklaring van de koe — en de sluiting van een aantal douanekantoren.