



Handelsliberalisatie in diensten: een nieuwe weg

Auteur(s):

Kox, H.L.M.

Lejour, A.M.

De auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau. a.m.lejour@cpb.nl**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4433, pagina 232, 14 mei 2004

Rubriek:

Handel

Trefwoord(en):

De huidige WTO-onderhandelingen over de handel in diensten zullen waarschijnlijk slechts in bescheiden mate de internationale diensthandel liberaliseren. De voortgang bij de dienstenonderhandelingen dient in een breder perspectief te worden gezien. In analogie met de aanpak van landbouw in de Uruguay-ronde schetsen we een nieuwe en meer kansrijke aanpak voor een succesvol vervolg van deze onderhandelingen.

In het kader van de WTO-onderhandelingen over handelsliberalisatie wordt onderhandeld over de handel in diensten. Diensten beslaan ten minste zeventig procent van de totale economie in de ontwikkelde landen, maar ze vertegenwoordigen slechts twintig procent van de totale handel. De aard van diensten is een van de oorzaken van de relatief beperkte handel: de consumptie van diensten vereist vaak de nabijheid van de aanbieder en de consument (denk aan de kapper). Een andere oorzaak zijn de handelsbarrières in diensten. Veel barrières in de diensthandel zijn mede het gevolg van regulering die binnenlands marktfalen corrigeert en daarbij als neveneffect de handel verstoort. Zo worden er vaak nationale kwalificatie-eisen gesteld aan dienstenaanbieders om kwaliteitsonzekerheid te beperken. Dit heeft tot gevolg dat een dienstenproducent zich op elke buitenlandse markt opnieuw moet kwalificeren. Dit is vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen een belemmering om te exporteren.

Ervan uitgaande dat handelsbelemmeringen vaak eerder een neveneffect zijn dan primair doel, wat zijn dan de mogelijkheden om non-tarifaire belemmeringen (NTB's) in de diensthandel verder af te bouwen? Waar kunnen vrijere diensthandel en het corrigeren van binnenlandse marktfaalens hand in hand gaan? Wat betekent dit voor het internationale handelsoverleg? De baten van vrijere diensthandel zijn aanzienlijk: volgens Robinson et al. (1999) en de Wereldbank (2003) kan de welvaart wereldwijd met honderden miljarden euro's toenemen.

Non-tarifaire belemmeringen

Begin 2004 hebben ongeveer veertig landen (waaronder de meeste OESO-landen) bij de WTO voorstellen ingediend om markttoegang van buitenlandse dienstenaanbieders en non-discriminatie van binnenlandse en buitenlandse aanbieders te verbeteren. Deze voorstellen zijn bescheiden. Vaak gaan ze niet verder dan het vastleggen van een al bestaande situatie. Hoewel dit laatste onzekerheid bij exporteurs en investeerders vermindert, levert het weinig extra handel op. Een recente cpb-studie verwacht voor Nederland handelseffecten ter waarde van enkele honderden miljoenen euro (Kox & Lejour, 2004).

De onderhandelingsvoorstellen zijn bescheiden om twee redenen. In de eerste plaats is er het onderhandelingsklimaat. De mislukte WTO-ministerstop in Cancún van september 2003 markeerde een impasse in de onderhandelingen. Landen lijken zich voornamelijk niet te willen committeren aan vergaande handelsliberalisatie en wachten op elkaar. De tweede reden is dat de onderhandelingen over barrières in diensten erg complex zijn. Het gaat vooral om de verwijdering van non-tarifaire handelsbelemmeringen (NTBS). Tekenend voor NTBS is dat deze maatregelen een diffuser karakter hebben dan importtarieven. Van een invoertarief is nauwelijks betwistbaar dat het een handelsbelemmerende werking heeft: de aanwezigheid en de hoogte kunnen eenduidig worden vastgesteld. Dit maakt het relatief eenvoudig om over tarifaire handelsbelemmeringen internationaal te onderhandelen. Voor NTB's is dit lastiger. Of een bepaalde binnenlandse maatregel de internationale handel rent - en daarom als NTB kan worden beschouwd - is lang niet in alle gevallen eenduidig vast te stellen.

[tabel 1](#) geeft een overzicht van NTB's naar hun primaire doel en de mate waarin het WTO-principe van 'non-discriminatie' (gelijke monniken, gelijke kappen voor binnen- en buitenlandse dienstverleners) wordt toegepast.

Tabel 1.

type ntb	voorbeelden	handelsbelemmering	discriminatie buitenlandse
handelsgerelateerde, kwantitatieve beperkingen	invoerverbod, invoerquota, exportverbod	ja	ja
prijsgebaseerde	gedifferentieerde tarieven	ja	ja

ntb's	voor binnen- en buitenlandse dienstverleners		
niet handelsgere- lateerde, kwantitatieve beperkingen	beperking van markttoegang door licenties, inreisvisa, domeinmonopolies of ruimtelijke ordeningseisen	vaak niet	vaak impliciete discriminatie
eisen aan het dienstenproduct	verplichte standaards en normen voor producten	vaak niet	vaak impliciete discriminatie
eisen aan dienstverlener	kwalificatie, verplicht lidmaatschap van een nationale beroepsorganisatie, operationele eisen	vaak niet	vaak impliciete discriminatie
gedifferentieerde toegang tot nationale distributiesystemen	regels voor het gebruik van vaste infrastructuur (rail, water, energie, telecommunicatie)	vaak niet	vaak impliciete discriminatie

De twee eerste typen - kwantitatieve beperkingen en prijsgebaseerde bescherming - zijn evidente gevallen van NTBS die strijdig zijn met de uitgangspunten van vrije dienstenhandel. De welvaartseffecten van deze maatregelen zijn ook het gemakkelijkst te becijferen. Dat maakt de gats-onderhandelingen over deze typen NTB's relatief het eenvoudigst. Bij andere NTBS is de weg naar afbouw ervan veel langer en moeizamer. Afscherming van de binnenlandse dienstenmarkt is vaak niet het primaire doel. Discriminatie van buitenlandse dienstenleveranciers is veelal impliciet, dat wil zeggen dat potentiële buitenlandse dienstenleveranciers relatief meer moeite moeten doen en meer kosten moeten maken om te voldoen aan de regels die in de NTB-maatregel zijn vastgelegd.

Binnenlands marktfalen

Veel belemmeringen voor buitenlandse dienstenleveranciers vloeien voort uit maatregelen die vooral zijn gericht op het corrigeren van binnenlands marktfalen, zoals externaliteiten of asymmetrische informatie. Handelsbelemmering kan een bijwerking zijn van bijvoorbeeld maatregelen op het vlak van consumentenbescherming, ruimtelijke ordening, of concurrentiebeleid. Het kan ook het gevolg zijn van maatregelen in netwerksectoren waar grote infrastructurele schaafeffecten spelen (energievoorziening, telecommunicatie, water) om een minimum voorzieningenniveau veilig te stellen. Wanneer het functioneren van een dienstensector externe effecten heeft, kan overheidsinterventie de betreffende sector dwingen rekening te houden met de externe effecten, met mogelijk handelsbelemmerende bijwerkingen.

Structurele kwaliteitonzekerheid (asymmetrische informatie) bij binnenlandse afnemers van de dienst speelt vaak een rol in markten voor professionele diensten die gebaseerd zijn op specialistische kennisinput, zoals accountancy, advocatuur en ingenieursdiensten. De afnemers kunnen voorafgaand aan en soms zelfs na de kooptransactie zelf niet direct de kwaliteit van het dienstenproduct beoordelen. Ter bescherming van kopers hebben nationale overheden van oudsher zulke markten gereguleerd. Men streefde naar kwaliteitsborging vooraf door het stellen van eisen. Internationaal gezien werkt de wildgroei en grote internationale verscheidenheid in dergelijke vormen van regulering verstrend voor het ontstaan van een echte internationale markt in zulke diensten.

Classificatie van NTB's

De proliferatie en verscheidenheid van binnenlandse maatregelen belemmeren de onderhandelingen over de handel in diensten. We kunnen in dit opzicht echter iets leren van de aanpak die tijdens de Uruguay-ronde werd gehanteerd om de landbouwsteun te betrekken in de WTO-onderhandelingen. Landbouwsteun is door zijn veelvormigheid ook een onderwerp waarover moeilijk te onderhandelen is. Het WTO-overleg over landbouwsteun kreeg een sterke impuls na de afspraak dat de WTO-leden hun eigen landbouwsteunmaatregelen zouden classificeren in drie typen op basis van een vooraf overeengekomen indeling naar mate van handelsverstoring. Deze inventarisatie bracht een betere focus in de landbouwonderhandelingen.

Een dergelijke classificatie kan de onderhandelingen over de internationale handel in diensten verder op weg helpen. Op dit moment zijn deze onderhandelingen niet gestructureerd. Er zijn geen afspraken gemaakt over de sectoren en type handelsbeperkende maatregelen waarop de onderhandelingen zich focussen. Landen bepalen zelf welke liberalisatiemaatregelen ze willen nemen. Dit leidt tot een lappendeken van voorstellen die inhoudelijk vaak weinig overeenkomsten hebben. Het is nodig om de NTB's in diensten in te delen naar de mate van handelsverstoring en naar de binnenlandse welvaartsoverwegingen waaruit de maatregel voortkomt. In [tabel 2](#) brengt op deze basis een indeling en rangorde aan van NTB's in diensten, waarbij we ook de mogelijke oplossingsrichtingen aangeven. We onderscheiden vier virtuele, gekleurde 'dozen'.

Tabel 2. Classificatie van NTB's in diensten voor GATS-onderhandelingen

motivatie maatregelen	rood	bruin	blauw	groen	
direct handelsbeperkend doel?	ja	nee	nee	nee	
handelsbeperking onvermijdelijk?	ja	nee	ja	ja	
interventie gericht op binnenlands marktfalen?	nee	ja	ja	ja	
marktfalen internationale proporties?	-	-	nee	ja	nee

Vier categorieën

De rode doos bevat de NTB's zoals kwantitatieve handelsbeperkingen en gedifferentieerde prijsstellingen voor binnen- en buitenlandse dienstverleners. Ze zijn ingesteld met een handelsbeperkend doel en dus in strijd met het WTO-principe van non-discriminatie van buitenlandse aanbieders. Deze NTB's zouden prioriteit verdienen bij gats-onderhandelingen.

In de bruine doos komen de gevallen waar de maatregelen die wel gericht zijn op het corrigeren van binnenlands marktfalen, maar waarbij het handelsversturende effect een onbedoeld en vermijdbaar neveneffect is. In deze gevallen is bijstelling van de maatregelen relatief gemakkelijk en kosteloos. Gelet op de positieve binnenlandse welvaartseffecten van meer buitenlandse markttoetreding gaat het eigenlijk om win-win-situaties. De reciprociteit die de gats-onderhandelingen bieden, kan voldoende stimulans geven om deze categorie NTB's aan te pakken. Er moet daarbij worden vastgelegd dat gekozen wordt voor de minst handelsversturende maatregel, met waar mogelijk een beperking in de tijd.

De blauwe doos bevat NTB's die voortkomen uit nationale overheidsinterventies, die een in meer landen bestaand marktfalen in een bepaalde dienstensector aanpakken. Een voorbeeld hiervan is het functioneren van de accountancysector. Het handelsversturende effect van nationale accountancystandaarden is een bijwerking van interventiebeleid om kwaliteitsstandaarden te genereren en daarbij onzekerheid te verminderen. Het ligt niet voor de hand dat de harmonisatie van standaards binnen de gats wordt aangepakt. Daar zijn betere internationale fora voor (zie kader). Hetzelfde geldt voor de afstemming van nationale standaards voor post- en pakketdiensten en voor telecommunicatie. De gats-onderhandelingen bieden echter wel de mogelijkheid voor landen om wederzijds vast te leggen dat hun nationale beleid voor de betreffende sectoren aansluit bij internationale normen. Ook kunnen zij zich verplichten tot wederzijdse erkenning van kwalificaties en nationale normen.

De groene doos bevat de maatregelen die tot doel hebben binnenlandse externaliteiten te reguleren, maar waarbij het handelsbeperkende effect op de koop toe wordt genomen. Voor deze maatregelen geldt dat binnenlandse preferenties en binnenlandse welvaartsoverwegingen prevaleren boven de mogelijk handelsbeperkende werking. Voorbeelden daarvan zijn ruimtelijke ordeningsbepalingen, vestigingseisen, consumentenbescherming, media- en cultuurbeleid, privacywetgeving en veiligheidsbeleid. Ook de afbakening van publieke en private diensten (bijvoorbeeld in onderwijs en sociale zorg) zou in de groene doos geplaatst kunnen worden om te benadrukken dat de WTO niet over publieke diensten onderhandelt.

Onderhandelingen

Deze indeling van typen NTB's kan de effectiviteit van de gats-onderhandelingen ten goede komen. De grootste en snelste resultaten kunnen geboekt worden door de onderhandelingen te concentreren op de rode doos en de bruine doos. Bij de NTB's in de blauwe doos is de weg naar internationale samenwerking wellicht langer. Het onderhandelingsprimaat moet bij andere internationale fora liggen. De groene doos bevat de NTB's die ofwel die internationaal geen grote marktverstoringen met zich mee brengen, of waarbij binnenlandse welvaartsoverwegingen prevaleren.

Deze classificatie moet wel aan strikte criteria worden onderworpen om te voorkomen dat landen alle NTB's in de blauwe of groene doos willen plaatsen. Zo kunnen richtlijnen vastgelegd worden, waarbij landen moeten aantonen dat een binnenlandse maatregel onvermijdelijk een handelsbeperkend effect heeft. In geval van discussie zou een arbitragecommissie van de WTO een bindend advies kunnen geven.

Conclusie

De belangrijkste vormen van handelsbelemmeringen in de dienstensector zijn niet de invoertarieven, maar de non-tarifaire belemmeringen. Deze remmen - bedoeld of onbedoeld - de dienstenimport en de markttoetreding door buitenlandse dienstverleners, zodat de binnenlandse producenten en de binnenlandse markt de facto worden afgeschermd. Vaak zijn deze maatregelen gemotiveerd door binnenlands marktfalen. Dit maakt de internationale onderhandelingen over NTB's erg complex. Een indeling van NTB's naar de mate van handelsverstoring en de binnenlandse motivering van die maatregelen kan helpen om de dienstenonderhandelingen te structureren.

Henk Kox en Arjan Lejour

Literatuur

Kox, H.L.M. en A.M. Lejour (2004) Een nieuwe WTO-ronde voor diensten: Mogelijke gevolgen voor Nederland. CPB document 51, Den Haag.

Mooij, R. de en P. Tang (2003) Four Futures for Europe. Speciale CPB studie, oktober 2003, Den Haag.

Robinson, S., Z. Wang en W. Martin (1999) Capturing the Implications of Services Trade Liberalisation. Paper presented at the Second Annual conference of Global Economic Analysis, Denmark.

Wereldbank (2003) Global Economic Prospects for Developing Countries.

Washington

