

# Het handelsbeleid van de Verenigde Staten: agressief of assertief?

DR. M. DE CLERCQ – DRS. O. VANCRAEYENEST\*

**De Amerikaanse afkeer van overheidsingrijpen in het economisch leven, is bijna spreekwoordelijk. Maar op het gebied van de handelspolitiek blijkt dit principe slechts met de mond te worden beleden; terwijl er in het kader van de GATT voor nieuwe initiatieven wordt gepleit, worden de eigen protectionistische maatregelen verdedigd. De auteurs van dit artikel geven de argumenten van de voor- en tegenstanders van actief overheidsoptreden op handelsgebied weer, en wijzen op de grote invloed van het Amerikaanse Congres op de handelspolitiek. Op basis van een inventarisatie van de handelswetgeving concluderen de auteurs dat de Amerikaanse wetgeving nog defensief van aard is en dat het aantal compenserende maatregelen beperkt is, maar dat de doeltreffendheid van de protectie aanmerkelijk is verhoogd. Een assertiever handelsbeleid van de VS, met een sterker afschrikkingseffect, ligt in de lijn der verwachtingen.**

## Inleiding

Het Amerika van president Reagan stelt zich de laatste jaren actiever op in de internationale handelsrelaties. Het neemt in het kader van de GATT nieuwe initiatieven om de wereldhandel verder vrij te maken, maar het verdedigt zich ook tegen wat het voor onrechtmatige buitenlandse handelspraktijken aanziet. Een recent voorbeeld daarvan vormt de „Omnibus Trade Bill”, die het congres juist vóór het verkiezingsreces aannam. De voornaamste reden van de recente handelspolitieke activiteit van de VS is terug te voeren op de verslechtering van de handelsbalans. Deze verslechtering deed zich zowel voor in de handelsbetrekkingen met de westerse industrielanden, de ontwikkelingslanden als de centraal-geleide economieën.

De prestaties op het gebied van de handel in goederen zijn traditioneel niet schitterend, maar kenden de jongste jaren een uitgesproken verslechtering (\$ 25,5 mrd. tekort in 1980; \$ 60,6 mrd. tekort in 1983). Zelfs de handelsoverschotten in landbouwproducten en hoog-technologische goederen, de traditionele troeven van het Amerikaanse exportpakket, zijn gekrompen. Slechte handelsprestaties worden gewoonlijk goedge maakt door goede resultaten op het gebied van de handel in dienstverleningen (inclusief de netto interest op uit- en ingevoerd kapitaal). Maar ook hier vielen de resultaten in 1982 en 1983 tegen. Het overschot van \$ 45,8 mrd. in 1980 slonk tot \$ 34,6 mrd. in 1983.

Ook ten aanzien van de netto interest op kapitaal blijkt de concurrentiepositie aanzienlijk te zijn teruggelopen en moeten de VS in toenemende mate de prijs betalen voor hun attractiviteit op de internationale kapitaalmarkt. Hoofdoorzaak van die negatieve ontwikkeling is natuurlijk de appreciatie van de dollar. De reële effectieve wisselkoers van de Amerikaanse munt (maart 1983 = 100) nam toe van 84,8 in 1980 tot 117,3 in 1983. De appreciatie van de VS dollar veroorzaakte een competitiviteitsverlies van bijna 28% <sup>1)</sup>. De ongunstige wereldconjunctuur zorgde eveneens voor een daling van de buitenlandse afzetmogelijkheden, terwijl de binnenlandse opleving de invoer stimuleerde.

In het kielzog van de zwakke exportprestaties en de sterke concurrentiedruk van het buitenland nam het aantal klachten van Amerikaanse sectoren over de buitenlandse concurrentie fors toe. Tot midden 1981 deed de Amerikaanse regering haar best om die klachten zoveel als mogelijk te neutraliseren. Sinds 1982

heeft de regering-Reagan evenwel een actievere houding aangenomen. In dit artikel zullen de inhoud en de achtergrond van het nieuwe Amerikaanse handelsbeleid worden beschreven.

De handelspolitieke ommezwaai is overigens niet alleen te verklaren door het verlies aan concurrentiekracht van sommige sectoren, maar is indirect ook het gevolg van het interne liberale economische beleid. De Amerikaanse ondernemingen genieten weinig directe steun, zodat zij snel geneigd zijn ter bescherming van hun concurrentiepositie handelspolitieke maatregelen te vragen. Ook de bedreigde werknemers zien vaak geen andere uitweg dan een strengere toepassing van de wetgeving ter zake te eisen. De „Omnibus Budget Reconciliation Act” van 1981 beperkte de subsidies ten behoeve van werknemers die werkloos worden als gevolg van importconcurrentie en een beroep doen op de aanpassingshulp (speciale opleidingstoelagen, verhuispremies, jobbemiddeling) voorzien in titel II van de Trade Act van 1974.

Het Congres legt bovendien steeds meer de nadruk op het bilateralisme en de wederkerigheid. Het doel bestaat er in per sector en per land gelijke invoermogelijkheden voor de vreemde producten op de Amerikaanse markt en voor Amerikaanse producten op de vreemde markt te bedingen. Deze houding is er voornamelijk op gericht de Japanners te dwingen hun markten te openen, maar ook enkele belangrijke Europese sectoren (b.v. landbouw en staal) vormen het mikpunt van die nieuwe gedragslijn. Een dergelijke handelspolitieke aanpak druist echter in tegen de manier van werken die in de GATT gebruikelijk is en die steunt op multilaterale handelsakkoorden waarbij men over de sectoren heen voordelen ruilt en waarbij men de formules van de meestbegunstigde natie toepast.

## Laissez-faire of interventionisme

Het toenemende aantal handelsdisputen en de actievere houding van de Amerikaanse regering hebben in de VS zelf een dis-

\* Seminarie voor Internationale Economie, RU Gent.

1) Procentuele verandering in de reciproke van de reële effectieve wisselkoers van de dollar.

cussie op gang gebracht over de rol en de wenselijkheid van overheidsingrijpen in de internationale handel. Tegenover de voorstanders van een passieve laissez-faire-houding staan de pleitbezorgers van een actief overheidsoptreden. Deze laatste vallen uiteen in twee kampen: een groep die de inmenging wil beperken tot compenserende protectionistische maatregelen en een groep die met autonome handelsingrepen doelstellingen van een nationaal industrieel beleid wenst na te streven.

Economisten die – evenals de Amerikaanse regering in haar officiële belijdenissen – vooropstellen dat enkel de vrije markt de efficiënte allocatie van de produktiemiddelen waarborgt, achten elke vorm van protectie onwenselijk, inclusief de maatregelen waarmee geprobeerd wordt de nadelen van buitenlandse dumping of distorsies te compenseren. Een economie die kan bogen op gesmeerd lopende markten, heeft immers weinig te vrezen van buitenlandse concurrentievervalsingen. Ruimende markten zorgen voor een goed aanpassingsvermogen, zodat reallocaties van produktiefactoren slechts een minimum aan offers vergen. In principe zien deze economen geen verschil tussen overheids subsidies als concurrentieel voordeel en lagere lonen 2). Vanuit die redenering komen zij tot het besluit dat protectie eerder schade veroorzaakt dan schade compenseert. Subsidiëring en dumping (voor zover het blijvende maatregelen betreft) komen neer op buitenlandse cadeaus aan de eigen ingezetenen. Optreden tegen de invoer zou een verlies betekenen aan welvaart. Zij pleiten bijgevolg voor een passieve houding van de overheid.

Opponenten van een laissez-faire-politiek wijzen daarentegen op de onvolkomenheden van de meeste markten en vinden dat het bestaan ervan heel wat argumenten pro interventionisme aanreikt. Een meer autonome (i.p.v. compenserende) handelspolitiek, gericht op het versterken van de nationale industrie kan bijdragen tot een nationale welvaartsvermeerdering. Zij beroepen zich daarbij op die theorieën van de internationale handel die vooral tijdens het afgelopen decennium het licht zagen en zich concentreren op het ondernemersgedrag binnen imperfecte markt vormen 3). In de monopolistische concurrentie en het oligopolie behoren overwinsten tot de standaardoplossing. Op sterk geïnternationaliseerde markten komt het er voor de eigen ondernemingen op aan hun deel van de potentiële overwinsten te maximeren. De overheid kan daarbij met gerichte acties helpen en op die manier vorm geven aan een strategische industriepolitiek. Vooral markten met produktdifferentiatie en schaalvoordelen bieden theoretische gronden om aan te nemen dat overheidsinmenging in de handel kan leiden tot verhoogde nationale welvaart 4).

De Amerikanen stellen trouwens vast dat hun handelspartners zich eveneens beroepen op doelstellingen van industriële politiek om de steunverlening aan de eigen bedrijven en de bescherming van de eigen markten te rechtvaardigen (de z.g. „foreign targeting“). Het congres heeft aan de ministeries van handel en arbeid en aan de handelsambassadeur de opdracht gegeven om in juni 1985 een globale studie gereed te hebben over de „foreign targeting“, inclusief voorstellen om de handelswetgeving te wijzigen. Sommigen willen verder gaan en als verweer een eigen Amerikaanse „industrial policy“ in het leven roepen.

Tegenstanders vrezen echter dat de inmenging op termijn zal ontaarden in een protectionisme zonder meer 5). Het is immers niet denkbeeldig dat zelfs de vanuit economisch standpunt meest gewenste desiderata inzake industriële politiek moeten wijken voor de eisen van binnenlandse pressiegroepen. Tot de beste resultaten die pressiegroepen kunnen behalen, behoort juist de bescherming tegen buitenlandse concurrentie 6). Bovendien bestaan er gegronde redenen om te vrezen voor een sneeuwbal-effect: staat men in enkele gevallen bescherming toe, dan kunnen andere groepen zich beroepen op het recht van gelijke behandeling (de z.g. „force of the precedent“) 7).

In plaats van aan de overheid en potentiële pressiegroepen carte blanche te geven voor protectionistische willekeur verkiest de derde groep de aandacht toe te spitsen op het compenseren van buitenlandse dumping en distorsies. Compenserende of defensieve protectie is een verzamelbegrip voor al die middelen die aan het protectionisme zijn ontleend, maar die de overheid slechts aanwendt om binnenlandse ondernemingen te beschermen tegen onfaire extreme concurrentie.

Over de schade die de „foreign targeting“ berokkent aan de Amerikaanse economie, lopen de meningen uiteen. De schade die de betrokken kringen gewoonlijk aanwijzen, behelst werkgelegenheidsverliezen, winstderving, technologische achterstand en welvaartsverliezen door ruilvoetwijzigingen. Sommige auteurs valt op dat het grootste deel van die schade meestal in de hand wordt gewerkt door binnenlandse factoren, die de gevoeligheid van de VS-economie voor de druk van de buitenlandse concurrentie verhogen en de daaruit voortvloeiende nadelen vergroten. Tot die factoren behoren niet alleen maatregelen van economische politiek, maar ook marktonvolkomenheden binnen de Amerikaanse economie zelf 8). Compensaties zouden bijgevolg niet alle oorzaken van de schade bestrijden en de buitenlandse ondernemingen vergeleken met hun deel van de schuld te zwaar straffen.

De pleitbezorgers van een dergelijk compensatiebeleid hebben in het verleden steeds hun zin gekregen, zij het slechts omdat hun visie het midden houdt tussen een passief laissez-faire-beleid en een verregaande industriële politiek. Heeft hun standpunt echter stand gehouden tijdens de recent doorgevoerde aanpassingen van de VS-handelswetgeving? Het antwoord op deze vraag vergt een voorafgaand inzicht in het complexe institutionele karakter van het Amerikaanse handelsbeleid.

### President en Congres

Het Amerikaanse parlement heeft in tegenstelling tot b.v. het Europese grote invloed op de handelspolitiek. Van oudsher had het de zeggenschap over het tarievenbeleid. De verschillende congresleden verdedig(d)en elk hun eigen lokale of industriële pressiegroep. Om hun „logrolling“ gedeeltelijk uit te schakelen, delegerde het congres vanaf 1943 geregeld bevoegdheden aan de president 9). Dat was b.v. het geval met de Trade Act van 1974, die de president o.a. machtigde om de GATT-onderhandelingen in de Tokyo-ronde te voeren. Het parlement behoudt evenwel nog een stevige vinger in de pap en moet o.a. nadien de betrokken handelsakkoorden goedkeuren. Sinds de Trade Agreements Act van 1979 (bekrachtiging van de Tokyo-akkoorden) gebeurt dat via een snellere procedure om het Congres te beletten amendementen goed te keuren.

De Amerikanen staan argwanender tegenover overheidsinterventie dan de Europeanen. Hun industrie beschikt wel over ruimere juridische mogelijkheden om zich tegen het meer interventionistische beleid van hun handelspartners te verdedigen 10). De bevoegdheid over de uitvoering van die handelswetten ligt

2) R. Baldwin, Protectionist pressures in the United States, in: R. Amacher, G. Haberler en T. Willet (red.), *Challenges to a liberal economic order*, American Enterprise Institute, Washington, 1979, blz. 239.

3) Voor een overzicht zie S. Das, Economics of scale, imperfect competition and the pattern of trade, *The Economic Journal*, september 1982, blz. 684 – 693.

4) R. Snape, Trade policy in the presence of economics of scale and product variety, *The Economic Record*, december 1977, blz. 533.

5) P. Krugman, *The US response to foreign targeting*, Brookings Papers on Economic Activity, 1984, nr. 4, blz. 100; D. Richardson, *US International trade policies in a world of industrial change*, NBER Werkdocument, nr. 1228, 1983, blz. 36.

6) G. Curzon en V. Price, Is protection inevitable?, *Ordo Jahrbuch*, jg. 35, 1984, blz. 132 – 133.

7) J. Tumlin, Competing in a changing world, *Economic Impact*, 1984, nr. 4, blz. 13.

8) Krugman, op.cit.

9) J.H. Jackson, United States-EEC trade relations: constitutional problems of economic interdependence, *Common Market Law Review*, 3 augustus 1979, blz. 458 – 465.

10) Wij gaan alleen in op de secties van de handelswetgeving die werden gewijzigd. Daarnaast kunnen de Amerikaanse producenten ook een beroep doen op sectie 337 van de Tariff Act van 1930 (oneerlijke import) en secties 201 – 203 van de Trade Act van 1974 (vrijwaringsclausule tegen schadelijke import). Voor een overzicht, zie United States International Trade Commission, *Operation of the Trade Agreements Program*, 1982, blz. 229 – 267, en idem, 1983, blz. 141 – 157.

verspreid over vele ministeries. De ministeries van buitenlandse zaken, handel, financiën, landbouw, defensie, evenals de diensten van de handelsambassadeur, hebben elk een stem in het handelsbeleid. Ook in het parlement houden verschillende commissies zich met die materie bezig. De Amerikaanse president wordt door het Congres geregeld op de vingers getikt om te voorkomen dat hij economische belangen voor politieke belangen inruilt en om te bereiken dat hij de Amerikaanse „rechten” in de internationale akkoorden voldoende verdedigt en tegen schendingen van die akkoorden afdoende optreedt. Om de import af te remmen, regent het in het Congres ieder jaar protectionistische wetsvoorstellen. Ze maken meestal geen echte kans, maar worden na vrijwillige importbeperkingen ingetrokken.

Ondanks de gestegen concurrentie druk op de Amerikaanse industrie blijft de regering-Reagan officieel gekant tegen protectie. De economie moet zich richten naar de signalen van de markt en interne aanpassingen verkiezen. De handelswetgeving van de VS blijft beperkt tot defensieve, compenserende maatregelen. De mogelijkheden daartoe werden wel aanzienlijk ruimer door de Trade and Tariff Act van 1984, die het Congres in oktober goedkeurde. Het Congres wees zoals gewoonlijk de vele concrete protectionistische wetsontwerpen af, maar verhoogde de doeltreffendheid van de beschermingsprocedures en delegerde nieuwe bevoegdheden aan de president in de hoop dat hij het kluwen van belangen tegenstellingen zou ontwarren.

### Dumping en subsidiëring

Titel VII van de „Tariff Act” van 1930 maakt het mogelijk anti-dumpings- en compenserende rechten te verkrijgen. Deze wetsbepalingen werden aangevuld door de „Trade Agreements Act” van 1979, die de Amerikaanse wetgeving in lijn bracht met de nieuwe GATT-bepalingen inzake anti-dumpingsrechten en compenserende rechten (voor buitenlandse subsidies).

Anti-dumpingsrechten worden opgelegd wanneer het Amerikaanse ministerie van handel vaststelt dat goederen (naar alle waarschijnlijkheid) verkocht worden tegen „less than fair value”. Dat wil zeggen dat de prijs van die importproducten lager is dan de prijs waartegen dezelfde of vergelijkbare goederen in het exporterende land voor de binnenlandse consumptie op de markt zijn. Bovendien moet de „International Trade Commission” (ITC) vaststellen dat de Amerikaanse industrie door die buitenlandse concurrentie substantieel nadeel ondervindt of dreigt te ondervinden of dat haar ontwikkeling gevoelig wordt vertraagd. Het onderzoek wordt normaliter in gang gezet door een petitie; maar het ministerie van handel kan daartoe ook autonoom besluiten. De ITC neemt eerst een voorlopige beslissing over het handelsnadeel, waarna het ministerie van handel zich eveneens voorlopig over de dumping uitsprekt. Zijn beide uitspraken positief, dan komt er een z.g. „suspension of liquidation”. De vaststelling van de douanetarieven volgens de GATT-normen wordt opgeheven en de importeurs moeten een financiële borg stellen gelijk aan de vermoede dumpingsmarge. Daarna gaan de beide instanties over tot hun definitieve vaststellingen, die – als ze de voorlopige bevestigen – tot een „Anti-dumping Duty Order” leiden. De procedure verloopt analoog voor de compenserende rechten. Het handelsnadeel wordt weer vastgesteld door de ITC en de subsidiëring door het ministerie van handel.

Op die twee procedures wordt vrij veelvuldig een beroep gedaan, maar positieve uitspraken zijn tamelijk zeldzaam. In 1982 kwam de procedure tegen dumping b.v. 52 maal op gang. Van de 35 definitieve uitspraken waren er evenwel slechts zes positief. Negen maal werd de petitie ingetrokken. In 17 gevallen kwam aan de procedure een einde door een voorlopige negatieve beslissing ten aanzien van de schade en in één geval door een definitieve afwijzing van het dumping-argument. Er werden in 1982 89 gedingen gestart om compenserende rechten te verkrijgen. In acht gevallen leidden die tot een positief resultaat: er waren 64 definitieve beslissingen. Nagenoeg alle hadden betrekking op de staalnijverheid. De procedure werd in acht gevallen beëindigd door ontkenning van schade in het definitieve stadium en in 23 gevallen al in het voorlopige stadium. 16 maal werd de petitie ingetrokken.

De anti-dumping- en anti-subsidiëreglementering wordt in de omnibuswet van 1984 verstrakt. Zijn ten aanzien van bepaalde producten reeds anti-dumpingonderzoeken geopend of, a fortiori, zijn ten aanzien van bepaalde invoerders reeds anti-dumpingsrechten van kracht, dan kan het ministerie van handel gedurende maximaal één jaar andere importeurs aan een toezichtregime onderwerpen, wanneer het denkt dat hun aanhoudende en hevige dumping de Amerikaanse industrie ernstig schaadt. Gedurende die toezichtsperiode kan het ministerie na- gaak of een officieel anti-dumping-onderzoek noodzakelijk is. Een overeenkomst tot kwantitatieve importbeperkingen kan het onderzoek tot het instellen van compenserende rechten niet meer beëindigen, tenzij de betrokken overheid vaststelt dat zulks in het algemeen belang is. Daarvoor moet zij o.m. de nadelen van die overeenkomst voor de consumenten (verhoogde prijzen, verminderd aanbod) vergelijken met het consumentennadeel bij het instellen van de compenserende rechten, evenals de weerslag van beide maatregelen op de internationale economische belangen van de VS, de concurrentiekracht van de betrokken industrie, de werkgelegenheid en de investeringen. De regels voor het beëindigen van de procedure (door terugtrekking van de petitie of autonome beslissing van de ITC of het ministerie van Handel) en het voorlopig betalen van compenserende rechten zijn strikter afgelijnd. Onderzoeken mogen niet worden stopgezet omdat het exporterende land een speciale exportheffing instelt om het subsidie-effect te neutraliseren.

Negentig dagen nadat een akkoord tot vrijwillige importbeperking is gesloten, moet de Amerikaanse regering toch onderhandelingen beginnen om de subsidie op te heffen of af te bouwen. Voor het akkoord afloopt, moet een officieel onderzoek naar de buitenlandse subsidiëring plaatsvinden, zodat men eventueel onmiddellijk nieuwe compenserende rechten kan instellen. Belangrijk voor het Europees-Amerikaans wijngeschied is de verruiming van het begrip „binnenlandse industrie”. Bij van wijn en van druiven gemaakte producten kan ook schade berokkend aan de producenten van de belangrijkste grondstof tot compenserende rechten leiden. Voordien was het in het GATT-systeem gebruikelijk dat alleen de producenten van het door het buitenland gesubsidieerde product zelf en niet die van de in het product verwerkte grondstof een klacht konden indienen. Die nieuwe wetsbepaling kan bij veralgemening belangrijke gevolgen hebben. Staalproducenten zouden b.v. om compenserende rechten kunnen verzoeken op de invoer van auto's omdat buitenlandse regeringen de staalnijverheid aldaar subsidiëren.

Gestipuleerd wordt hoe de ITC de materiële schade moet vaststellen (b.v. door de buitenlandse subsidie, de verhoogde productiecapaciteit in het exporterende land, de snelle marktpenetratie, het prijsdempend effect op de binnenlandse markt in aanmerking te nemen). Compenserende rechten zijn nu ook mogelijk bij stroomopwaartse subsidiëring: de kostprijs van een invoerproduct is verlaagd omdat de productie van de inputs ervan werd gesubsidieerd. De automobielnijverheid zal zich nu b.v. kunnen verzetten tegen de invoer van wagens die zijn gefabriceerd met gesubsidieerd buitenlands staal.

### Ooneerlijke handelspraktijken en schending van handelsrechten

Sectie 301 van de „Trade Act” van 1974 biedt bescherming tegen ooneerlijke handelspraktijken en schending van handelsrechten. De president is door die wetsbepaling gemachtigd maatregelen te nemen indien een vreemde overheid internationale handelsakkoorden schendt of door „unjustifiable, unreasonable or discriminatory measures” de Amerikaanse handel beperkt en/of bemoeilijkt. De Amerikaanse handelsgezant is belast met die aangelegenheden. De oplossing is in de meeste gevallen het resultaat van onderhandelingen volgens de conflictprocedures van de GATT. Onder meer de conflicten over tarwebloem (met de EG), citrusvruchten (EG), slachtpluimvee (EG en Brazilië), deegwaren (EG), druiven en fruit in conserven (EG), sojabonen (Brazilië, Spanje en Portugal), internationale postbedeling (Argentinië), rijst (Taiwan), schoenen (Brazilië, Korea, Japan en Taiwan) ontstonden door het inroepen ervan.

De omnibuswet heeft deze juridische procedures in belangrijke mate geamendeerd. Gestipuleerd wordt dat de Ameri-

kanse handelsambassadeur een inventarisatie moet maken van de buitenlandse handelsbelemmeringen die de export van goederen en diensten afremmen of Amerikaanse directe investeringen bemoeilijken, en deze jaarlijks moet actualiseren. Hij moet eveneens het handelsdistorisie-effect van de belemmeringen ramen en zich jaarlijks bij het Congres verantwoorden over de acties die hij daartegen heeft ondernomen. Deze gegevens vormen de basis van het verplichte overleg van de president met het Congres over de prioriteiten van het Amerikaanse handelsbeleid. De president krijgt een volledige volmacht om tegen oneerlijke handelspraktijken en schending van de Amerikaanse handelsrechten op te treden. Meer speciaal kan hij de importvergunningen voor dienstverlening amenderen of zelfs schorsen wanneer daartoe een petitie wordt ingediend en de handelsambassadeur met zijn onderzoek is begonnen.

Voortaan kan iedere belanghebbende de handelsambassadeur door middel van een petitie om toepassing van sectie 301 verzoecken. Deze laatste moet dienaangaande binnen 45 dagen een beslissing nemen. Bij afwijzing moet hij de redenen daarvan publiceren en aan de betrokkene meedelen. Beslist hij tot een onderzoek, dan wordt op verzoek van de aanvrager een openbare hoorzitting georganiseerd. De handelsambassadeur kan uiteraard ook zelf beslissen een officieel onderzoek te starten.

De condities van optreden worden nader gespecificeerd. Buitenlandse handelspraktijken zijn „unreasonable” als ze „unfair and unequitable” zijn, b.v. doordat ze de VS rechtvaardige marketingkansen, mogelijkheden tot het oprichten van nieuwe ondernemingen of tot effectieve bescherming van intellectuele eigendomsrechten ontzeggen. Maatregelen zijn „unjustifiable” als ze in strijd zijn of inconsistent zijn met de internationale handelsrechten van de VS (naast de bovenstaande voorbeelden betreft het ontkenning van het recht op de meestbegunstigingsstatus). Vreemde handelspraktijken zijn „discriminatory” als ze indruisen tegen de meestbegunstigingsclausule of aan Amerikanen niet de rechten geven die de eigen ingezetenen ten aanzien van goederen, dienstverleningen of investeringen wel genieten.

## Staal

De EG heeft reeds ondervonden wat de „Steel Import Stabilization Act” (titel VII van de omnibuswet: vijf jaar geldig) betekent. Het Congres wijst daarin wel op de noodzakelijke reconversie van de Amerikaanse staalnijverheid, maar gaat er tevens van uit dat de problemen in die sector ook gedeeltelijk het gevolg zijn van buitenlandse dumping en dat de staalnijverheid bijzondere moeite ondervindt om die door middel van de bestaande handelswetten stop te zetten. De president krijgt de macht om met de voornaamste staalimporteurs bilaterale akkoorden af te sluiten en de naleving ervan af te dwingen. Dit moet resulteren in een afname van het globale invoermarktaandeel tot 17,0 à 20,2%.

Gebeurt dat niet dan zal het Congres zelf de nodige wettelijke maatregelen uitvaardigen. Expliciet werd dienaangaande melding gemaakt van het „akkoord” met de EG over de invoer van stalen pijpen en buizen. De minister van financiën kan maatregelen nemen wanneer de globale invoer van pijpen en buizen uit de EG gedurende een bepaalde maand sterker toeneemt dan in het „akkoord” was bepaald, maar ook wanneer de verdeling van het Europese invoercontingent over de verschillende soorten van pijpen en buizen problemen oproept. Ieder jaar moet de president aan het Congres een „affirmative determination” voorleggen, waarin hij constateert dat de Amerikaanse staalnijverheid voldoende vooruitgang heeft geboekt wat betreft de herstructurering, de modernisering en het herstel van concurrentiekracht om de voortzetting van de wet te rechtvaardigen. Het sociaal luik van de wet voorziet hulp (o.m. verhuis- en herscholingspremies) voor ontslagen arbeiders.

De nieuwe staalwet is de laatste uit een lange reeks van beschermingsmaatregelen die de Amerikaanse staalindustrie in het verleden genoot: het akkoord tot vrijwillige invoerbepalingen vanaf 1968, het „trigger-price”-systeem tussen 1978 – 1981, het staalakkoord met de EG dat voor de periode 1-11-1982 tot en met 31-12-1985 importbepalingen voor gewoon staal inhoudt. De Amerikaanse staalproducenten zijn immers nog minder con-

currerend dan hun Europese collega's 11). Het in de wet vermelde „akkoord” ten aanzien van de invoer van stalen buizen en pijpen werd door de EG-Commissie betwist. Uiteindelijk werden de beide handelspartners het eens over een Europees contingent op de Amerikaanse buizenmarkt van 7,6% voor 1985 en 1986 met uitzonderingen. Europa mag zelf het contingent onder de ondernemingen van de lidstaten verdelen. Ook de staalinvoer uit andere landen (b.v. Zuid-Korea, Brazilië) wordt aan banden gelegd.

## Landbouw

De omnibuswet raakt ook een andere bron van Amerikaans ongenoegen, de landbouwsector. De Amerikanen oefenen in het kader van de GATT in toenemende mate pressie uit om de handel in landbouwproducten te liberaliseren. Bij de diverse handelsronden zijn op dit domein immers weinig resultaten geboekt. De landbouwsector werd onder druk van de Amerikanen zelf grotendeels buiten de GATT-akkoorden ten aanzien van de niet-tarifaire handelsbelemmeringen gelaten. De Amerikanen verkregen in 1955 een „waiver” voor de meeste aspecten van hun intern landbouwbeleid.

Vanaf de Kennedy-ronde begonnen zij nochtans te ijveren voor een terugkeer naar het vrijhandelsprincipe op landbouwgebied. Dit stuitte toen vooral op het verzet van de EG, die niet aan haar Gemeenschappelijk landbouwbeleid wilde raken. In de Tokyo-ronde (1979) konden de Amerikanen evenmin veel op landbouwgebied gedaan krijgen. Sommige kwantitatieve beperkingen werden verzacht en er kwamen twee weinig belangrijke internationale akkoorden, één voor vlees en één voor zuivelproducten. Wel werd geprobeerd de landbouwsector met een uitzonderingsstatuut te integreren in de GATT-regels ten aanzien van subsidies en compenserende rechten. Het GATT-akkoord van 1979 heeft de onvrede van de Amerikaanse boeren niet verminderd. Het gemiddeld inkomen in de kapitaalintensieve Amerikaanse landbouw ging er de jongste jaren gevoelig op achteruit als gevolg van de hoge dollarkoers, de hoge rentebetalingen en de bezuinigingen die de regering-Reagan in de landbouwhulp doorvoerde. In indexcijfers (1977 = 100) uitgedrukt stegen de landbouwprijzen tussen 1979 en 1983 van 132 tot 135; de landbouwuitgaven daarentegen namen toe van 123 tot 160 12).

De export is gemiddeld goed voor ongeveer een kwart van de ontvangsten van de Amerikaanse landbouwers. Maar de Amerikanen exporteren 80% van hun tarwe- en rijstproductie, meer dan de helft van de productie aan sojabonen en katoen, een derde van hun maïs-, tabak- en gierstproductie 13). De jongste jaren vielen die exportopbrengsten tegen. In 1981 konden de Amerikanen door uitvoer van recordsom van \$ 43,3 mrd. verdienen; in 1983 was dat nog maar \$ 36,1 mrd. De Amerikanen verliezen op de wereldmarkt terrein, terwijl de EG haar marktaandeel kon verhogen. Zij klagen dan ook steeds meer over een oneerlijke en agressieve Europese exportpolitiek, te meer daar zij zelf in hun exportsubsidiering drastisch zouden willen besnoeien om budgettaire redenen.

Hoofdbron van het Amerikaanse ongenoegen vormen de uitvoerrestituties die Europa aan zijn boeren toekent om de kloof tussen de te hoge interne landbouwprijzen in de EG en de veel lagere wereldmarktprijzen te overbruggen. Bovendien lobbyen de Amerikanen tegen een aantal Europese plannen (de heffing op oliën en vetten, de kwantitatieve invoerbepaling van maïsglutenvoermeel en citruspellen; veevoederssubstituten voor het Europese graan) om het gat in de communautaire preferentie te dichten.

Naast de amendering van de subsidieregeling bevat de omnibuswet de „Wine equity and export expansion act”. Volgens het Amerikaanse congres bestaan er grote onevenwichtigheden in de

11) H. Mueller en H. Van der Ven, Perils in the Brussels-Washington Steel Pact of 1982, *The World Economy*, november 1982.

12) *Economic Report of the President*, februari 1984, blz. 328.

13) *US trade performance in 1983 and outlook*, US Department of Commerce, juni 1984, blz. 17.

internationale wijnhandel. Buitenlandse wijnen (vooral Europese) verschijnen vlot op de Amerikaanse markt, terwijl de Amerikaanse wijnexport sterk wordt bemoeilijkt. Het Congres beveelt daarom een wijnexportpromotieprogramma aan naast maatregelen om de tarieven en andere buitenlandse handelsbelemmeringen voor Amerikaanse wijnen af te bouwen. De handelsambassadeur moet de voornaamste landen aanduiden die een belangrijke potentiële markt voor wijnen uit de VS vormen en die de Amerikaanse wijnen aan handelsbelemmeringen onderwerpen. Hij moet met die landen consultaties beginnen om deze handelsbelemmeringen teniet te doen. Binnen de twaalf maanden moet de president aan het Congres per land de voortgang rapporteren. Hij moet zich verantwoorden over zijn initiatieven en aangeven welke wettelijke maatregelen eventueel nodig zijn. De president kan de Trade Act van 1974 invoeren ten aanzien van ongeoorloofde handelsbelemmeringen. De wijnsector wordt dus als een industrietaak beschouwd. De president moet de wijnboerenassociatie over dat alles raadplegen.

Het Amerikaanse wijnprobleem ontstond toen eind januari 1983 de Amerikaanse druiventelers om compenserende rechten vroegen voor de invoer van Italiaanse en Franse tafelwijnen. De betrokken klacht werd door de ITC verworpen. Midden 1983 gingen de VS en EG over tot wederzijdse versoepeling van administratieve handelsbelemmeringen in de wijnsector, hetgeen blijkbaar voor de Amerikaanse wijnboeren niet volstond.

### Nieuwe onderhandelingsstof

De omnibuswet bevat ook een onderhandelingsmandaat en onderhandelingsdoelen met betrekking tot de dienstverlening, buitenlandse directe investeringen en hoogtechnologische producten.

Voor de *dienstensector* wil het Congres internationale akkoorden met het oog op de opheffing van handelsbarrières en het instellen van conflictregelende procedures. Voorts geeft het opdracht om een grootscheeps ontwikkelingsprogramma ten aanzien van de dienstensector op te zetten. De minister voor handel moet de concurrentiekracht van de Amerikaanse dienstensector nagaan. Om die te verhogen kan hij onder meer overheidsreguleringen herzien, het belastingsstelsel en de antitrustwetgeving wijzigen en researchprogramma's op touw zetten. Te beginnen vanaf 1986 moet hij om de twee jaar daarover aan het congres verslag uitbrengen.

Dezelfde onderhandelingsdoelen gelden ten aanzien van *internationale directe investeringen*. Het onderhandelingsmandaat van de handelsambassadeur bevat ruime bevoegdheden om desnoods handelsmaatregelen (inclusief een algeheel invoerverbod) uit te vaardigen.

Voor de sector van de *hoogtechnologische producten* worden onder meer als doeleinden vermeld: het vrijmaken van de internationale handel en de investeringsmogelijkheden in die sector, het opheffen van de handelsdistorsies als gevolg van het buitenlandse industrieel beleid (b.v. discriminatie, maatregelen die niet-competitief marktgedrag aanmoedigen of vergemakkelijken, gebrek aan beschermingsmogelijkheden van intellectuele eigendom), het opheffen van douanetarieven en andere exportbarrières ten aanzien van Amerikaanse producten en het bevorderen van wetenschappelijke samenwerking tussen Amerikaanse en vreemde ondernemingen. Het onderhandelingsmandaat van de president ten aanzien van hoogtechnologische producten geldt voor vijf jaar en bevat ook de mogelijkheid om de douanerechten daarop te wijzigen.

### Besluit

De „Omnibus Trade Act” van vorig jaar maakt duidelijk dat wij in de toekomst van de VS op zijn minst een assertiever handelsbeleid mogen verwachten. De defensieve protectie krijgt er beslist een grotere effectiviteit door. Het afschrikkingseffect is bovendien sterker dan vroeger. De gaten in de handelswetgeving zijn kleiner. Mogelijkheid tot offensieve protectie (zie staal, diensten en wijn) biedt de wet echter ook. Of men ze zal benutten, moeten wij afwachten.

Aan de schadevoorwaarde voor compenserende protectie wijzigt de omnibuswet niets ten opzichte van vorige wetgeving. Zoals in het verleden zal het moeilijk blijven de schade die voortvloeit uit buitenlandse distorsies of dumpingpraktijken ondubbelzinnig vast te stellen. Binnenlandse factoren zoals marktonvolkomenheden, overheidsinmenging en pressiegroepen zijn trouwens vaak medeverantwoordelijk voor de schade aan de Amerikaanse nijverheid.

De vrijhandelsargumenten zijn theoretisch moeilijk weerlegbaar. Het is niet meer dan logisch dat zij voor de Amerikaanse regering, die van oudsher de vrije markt hoog in haar vaandel heeft, het uitgangspunt vormen van het extreme handelsbeleid. Toch blijkt zelfs in de VS de consequente handhaving van die liberale principes in het dagelijkse politieke bedrijf niet altijd mogelijk. De internationale arbeidsverdeling en zelfs permanente dumping of subsidiëring door het buitenland mogen dan wel het reëel nationaal inkomen verhogen, ze hebben tevens en onvermijdelijk een invloed op de verdeling van de welvaart tussen de maatschappelijke groepen. Kan men in een representatieve democratie iets anders verwachten dan dat de verschillende belangengroepen politieke pressie uitoefenen om hun deel van de koek te verdedigen?

Dat de meeste handelspartners van de VS de vrijhandelsgedachte weinig scrupuleus naleven, geeft aan de eisen van de diverse Amerikaanse pressiegroepen een bijkomende sociale legitimering. De gedachte dat hij moet opdraaien voor het gebrek aan vrijhandelsdiscipline bij de anderen, treft de modale Amerikaan trouwens in zijn nationaal eer- en rechtvaardigheidsgevoel, zelfs indien de Amerikaanse economie op termijn meer baat heeft bij reallocatie van productiefactoren dan bij beschermende maatregelen. Dat de VS zelf bijwijken de protectionistische vrucht niet versmaden (zie de landbouw- en staalsector) wordt bij dergelijke overwegingen echter al te licht vergeten.

De internationale handelspolitiek blijkt dan ook de achillespees te zijn van een regering die als geen ander het liberaal-economische ideeëngoed huldigt en toepast. Het streven naar bilaterale afspraken in plaats van de gebruikelijke multilaterale overeenkomsten past bij de verhoogde gevoeligheid van politieke kringen voor argumenten die inspelen op het nationale rechtvaardigheidsgevoel. Biedt het echter aan de VS niet terzelfder tijd de mogelijkheid om hun onderhandelingspositie te verstevigen en groter voordeel te halen uit hun economische politieke macht?

Wensen de Amerikanen aan de vrijhandelsgedachte vast te houden, dan kunnen zij niet aan een herziening van hun beleid ten aanzien van de dollar voorbij. De gestegen dollarkoers verhoogt zonder weerga de druk van de buitenlandse concurrentie op de Amerikaanse industrie. Vandaar dat er ook in de VS zelf stemmen opgaan ten voordele van stabiele wisselkoersen. In het verleden stond het eigenbelang van de Amerikaanse regering een systeem van vaste wisselkoersen in de weg. Nu echter zou een dergelijk wisselkoersenbeleid een groot deel van de argumenten voor protectionistische maatregelen ontzenuwen.

M. de Clercq  
O. Vancaeynest