

# Vrijwillige exportbeperkingen

Vrije internationale handel is in het algemeen belang. Voor individuele landen kunnen importbeperkende maatregelen echter zeer aantrekkelijk lijken. Om dit dilemma te ontlopen heeft een groot aantal landen in het kader van de GATT afspraken gemaakt om protectionisme tegen te gaan. In de jaren zeventig en tachtig is echter een nieuwe manier gevonden om de eigen economie tegen invoer te beschermen; namelijk door exportlanden te dwingen 'vrijwillig' de export te beperken. In dit artikel wordt uiteengezet welke gevolgen dergelijke vrijwillige exportbeperking heeft, en hoe het mogelijk is dat exportlanden zich tot dit soort maatregelen laten dwingen. De auteurs achten vrijwillige exportbeperkingen schadelijk voor de wereldhandel, maar betwijfelen of het mogelijk is ze in het kader zonder meer van de GATT te verbieden.

**DRS. G.J. LANJOUW — DRS. L. WOUDA\***

In september 1986 is tijdens de ministersconferentie in het kader van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in Punta del Este, Uruguay overeenstemming bereikt over de agenda voor een nieuwe ronde van multilaterale onderhandelingen over de internationale handel. Een van de hoofddoelen van de nieuwe ronde is het terugdringen van het protectionisme, dat in de jaren zeventig en tachtig toegenomen is. Een van de kenmerken van het 'nieuwe protectionisme' is dat handelsbeperkende maatregelen worden getroffen die, hoewel ze niet altijd in strijd zijn met de letter van de GATT, niet in overeenstemming zijn met de geest van deze overeenkomst. Men spreekt in dit verband wel van maatregelen in de 'grijze zone'. Een karakteristieke maatregel is in dit verband de 'vrijwillige' exportbeperking ('voluntary export restraint', ver). Hierbij wordt de handel niet, zoals bij traditionele instrumenten als tarieven en quota, door het importland beperkt, maar 'vrijwillig' door het exportland. Ver's komen thans vooral voor in de export van Japan en van ontwikkelingslanden naar de VS en de EG in sectoren als textiel, kleding, elektronica, auto's en staal 1).

Gezien de populariteit van ver's is het van belang na te gaan wat landen doet besluiten hun toevlucht te zoeken in dit soort maatregelen. Is dit te verklaren uit gunstiger welvaartseffecten voor het importland in vergelijking met die van tarieven en quota of liggen er andere motieven aan ten grondslag? Vervolgens wordt ingegaan op de effectiviteit van ver's, en de schadelijke effecten ervan voor het wereldhandelsstelsel. In aansluiting daarop komen de vooruitzichten met betrekking tot de onderhandelingen over ver's in de nieuwe GATT-ronde aan de orde.

## Eigenschappen van ver's

Landen kunnen in bepaalde gevallen geheel vrijwillig hun export beperken, bij voorbeeld vanwege nationale veiligheidsbelangen (leveranties van wapens en andere 'strategische' goederen), overwegingen van buitenlandse politiek (sancties tegen landen als Zuid-Afrika) of omdat sprake is van een vermeende monopoliepositie (OPEC). Ver's zijn echter van een wezenlijk ander karakter. Ze vloeien namelijk voort uit onderhandelingen tussen export- en importland, waarbij het importland sancties

achter de hand heeft in de vorm van ouderwetse protectionistische maatregelen.

Een ver onderscheidt zich van traditionele instrumenten, zoals een tarief en een quotum, doordat het aanbod van buitenlandse goederen wordt beperkt, de toepassing selectief is en de beperking voortvloeit uit bilaterale onderhandelingen. Een tarief of quotum doet de vraag naar buitenlandse goederen verminderen, dient volgens de regels van de GATT non-discriminatoire te worden toegepast en wordt door het importland ingesteld, waarbij het overigens afspraken en regels in het kader van de GATT dient te respecteren.

De genoemde verschillen zijn van invloed op de gevolgen van de handelsbeperking voor de consumenten, de producenten en de overheid in het importland. We maken een vergelijking tussen de effecten van een ver en die van een tarief en een quotum, ervan uitgaande dat de totale protectie, gemeten als de hoeveelheid van de resterende import, bij elk van de drie maatregelen dezelfde is 2).

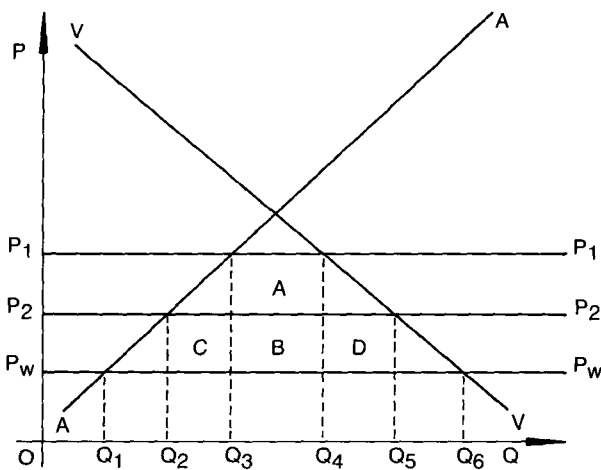
Allereerst wordt aan de hand van figuur 1 het geval van volledige mededinging behandeld, waarbij in eerste instantie sprake is van één exportland met een oneindig elastisch aanbod (aanbodlijn  $P_W P_W$ ). De lijnen VV en AA stellen respectievelijk de totale vraag en het binnenlandse aanbod in het importland voor. Bij vrijhandel is de prijs  $OP_W$ ; de invoer bedraagt  $Q_1 Q_6$ . Wanneer een ver de buitenlandse export beperkt tot  $Q_3 Q_4$ , zal de binnenlandse prijs stijgen tot  $OP_1$ . Dezelfde effecten zullen optreden bij een tarief  $P_W P_1 / OP_W$  of een quotum  $Q_3 Q_4$ . Het effect op de importprijs is echter verschillend. In het geval van een tarief zal de importprijs hetzelfde blijven en zal het verschil tussen binnenlandse prijs en importprijs worden geïncasseerd door de overheid van het importland in de vorm van tariefopbrengsten. Onder de gemaakte vooronderstellingen zal de importprijs bij een quotum ook gelijk blijven. Bij

\* Universitair hoofddocent vakgroep algemene economie resp. leeraar economie nieuwe-lerarenopleiding Ubbo Emming te Leeuwarden.

1) Zie bij voorbeeld C. Hamilton, *Economic aspects of voluntary export restraints*, in: D. Greenaway (red.), *Current issues in international trade: theory and policy*, Londen/Basingstoke, 1985, blz. 99-117.

2) Zie voor een dergelijke aanpak bij voorbeeld W.E. Takacs, *The nonequivalence of tariffs, import quotas, and voluntary export restraints*, *Journal of International Economics*, jg. 8, 1978, blz. 565.

Figuur 1. De effecten van tarief, quotum en ver onder volledige mededinging



een ver liggen de zaken wezenlijk anders. De ver brengt namelijk de noodzaak tot het vaststellen van exportquota voor de verschillende exporteurs in het exportland met zich mee; de gezamenlijke exporteurs gaan in feite een exportkartel vormen. Het bevestigen van de onderlinge concurrentieverhoudingen in het exportland maakt het voor de exporteurs mogelijk te profiteren van de toegenomen schaarste van het produkt in het importland en hun prijzen te verhogen tot het niveau van de binnenlandse prijs in het importland. Aldus houdt een ver in dit geval voor het importland een extra nadeel in vergelijking met een tarief of quotum in, welk nadeel in de figuur tot uitdrukking komt in de som van de oppervlakken A en B.

Stel vervolgens dat de hogere prijzen als gevolg van de ver het ook voor een ander, minder efficiënt producerend land mogelijk maken te gaan exporteren naar het hier beschouwde land en wel overeenkomstig de aanbodlijn  $P_2P_2$ . Wanneer de ver de export van het meest efficiënte land weer beperkt tot een maximum van  $Q_3Q_4$ , dan zal de binnenlandse prijs nu minder sterk stijgen, doordat het aanbod nu wordt aangevuld door de minder efficiënte buitenlandse aanbieder. Dezelfde beperking van de invoer kan worden bereikt door middel van een tarief  $P_wP_2/OP_w$  of een quotum  $Q_2Q_5$ . De importprijs blijft dan, evenals in het voorgaande geval, gelijk, waardoor toepassing van een tarief of quotum ook nu geen ruilvoetverlies en bijgevolg minder welvaartsverlies oplevert dan beperking van de handel via een ver. Het verschil wordt weergegeven door de som van de oppervlakken B, C en D, waarvan B ten goede komt aan het beperkte exportland en C en D aan het niet beperkte land.

De conclusie kan zijn dat onder volledige mededinging een ver vanuit een gezichtspunt van welvaartskosten de minst gunstige protectiemaatregel is.

Bij een binnenlands monopolie beperken de verschillen tussen de drie maatregelen zich niet tot de verschillende effecten op de importprijzen. In eerste instantie wordt weer het geval besproken, waarin het onder een ver vallende exportland de enige bron van buitenlands aanbod vormt. Een monopolist zal zijn prijs vaststellen aan de hand van de zogenaamde residuvraag, zijnde het verschil tussen de totale vraag en het buitenlandse aanbod, ervan uitgaande dat het buitenlandse aanbod niet volledig elastisch is. Wanneer een monopolist zijn prijs zou willen verhogen, dan zal dat bij een tarief extra buitenlands aanbod uitlokken, hetgeen bij een quotum of een ver onmogelijk is. Dit heeft tot gevolg dat bij een quotum en een ver de residuvraagcurve inelastischer is dan bij een tarief en dat als uitvloeisel daarvan het binnenlandse prijspeil hoger zal zijn.

Is er nu een ander exportland dat niet wordt beperkt, dan treden ook tussen een quotum en een ver onderling verschillen op. De ver zal nu leiden tot extra aanbod van de

niet-beperkte exporteur, terwijl een dergelijk effect niet kan optreden bij een quotum. Dit leidt ertoe dat de binnenlandse prijs onder een ver lager zal zijn dan onder een quotum. De importprijs, bij een ver gelijk aan de binnenlandse prijs, zal echter hoger zijn dan bij een quotum.

Ook bij een binnenlands monopolie is een ver dus voor het importland extra nadelig in vergelijking met een tarief of quotum in verband met het optreden van ruilvoetverlies. Daarentegen zijn voor de buitenlandse exporteurs de prijzen en bijgevolg de winsten hoger dan bij een tarief of quotum dat de totale import tot dezelfde hoeveelheid terugbrengt.

Soortgelijke effecten zullen ook optreden wanneer de marktform oligopolistisch van aard is, zoals door Harris is aangetoond<sup>3</sup>). Harris gaat uit van een situatie waarin op een bepaalde markt wordt geopereerd door twee producenten (een binnenlandse en een buitenlandse) die zonder onderlinge afspraken hun prijs vaststellen. De situatie waarin de markt wordt geruimd noemt men het (stabiele) Nash-Bertrand-evenwicht, dat als kenmerk heeft dat, hoewel de winsten per bedrijf maximaal zijn, de totale winst in de sector niet maximaal is<sup>4</sup>). Indien de partijen onderlinge afspraken zouden maken over hun prijszetting zou de collectieve winst kunnen stijgen. In het algemeen kan worden gesteld dat de winsten zullen stijgen wanneer de marktpartijen afhankelijk in plaats van onafhankelijk van elkaar optreden. Dit nu kan ook voortvloeien uit het bestaan van een ver. De buitenlandse producent zal nu op basis van de maximaal toegestane export zijn prijs vaststellen. Daarbij is hij afhankelijk geworden van de prijszetting van de binnenlandse producent. Zou deze laatste bij voorbeeld zijn prijs verhogen, dan moet de buitenlandse aanbieder wel volgen, omdat anders de vraag naar zijn produkt de limiet zou gaan overschrijden. Aldus is sprake van een prijsleider en een prijsvolger, hetgeen betekent dat men uit het Nash-Bertrand-evenwicht kan ontsnappen. Het uiteindelijke gevolg is dat de winst van zowel de buitenlandse als de binnenlandse producent stijgt, waardoor de ver in dit geval geen bezwaren zal ontmoeten in het exportland. Daarbij kan voor de binnenlandse aanbieder de winsttoename samengaan met een daling van zijn marktaandeel, geheel tegengesteld aan hetgeen normaliter de bedoeling is van een ver<sup>5</sup>).

Naast de directe effecten op prijzen en hoeveelheden is er nog een ander belangwekkend verschijnsel dat als gevolg van het instellen van een ver kan optreden, namelijk het zich wijzigen van de marktform van volledige mededinging in die van monopolie. De oorzaak kan liggen in het karakter van het binnenlandse aanbod of in dat van het buitenlandse aanbod op de markt. De markt in het importland kan worden gekenmerkt door volledige mededinging, zelfs al is er slechts één binnenlandse aanbieder. Het buitenlandse aanbod is dan van een zodanige omvang dat de binnenlandse aanbieder zijn potentiële monopoliepositie niet kan uitbuiten. Wordt er echter een ver (of een quotum) ingesteld die het gehele buitenlandse aanbod aan banden legt, dan kan de binnenlandse aanbieder aan de hand van de residuvraag de prijs bepalen en zich zodoende gaan gedragen als monopolist. Zijn er evenwel meer buitenlandse aanbieders, waarvan er slechts één te maken krijgt met een ver, dan blijft de marktform ongemoeid.

Wat betreft het buitenlandse aanbod is het mogelijk, dat een ver ertoe leidt dat de aanbieders uit het desbetreffende land niet alleen afspraken maken omtrent de verdeling van exportlicenties, maar ertoe overgaan hun gezamenlijke aanbod extra te beperken wanneer dat hogere winst met zich mee zou brengen<sup>6</sup>). Door dergelijke afspraken kan een monopolioïde marktform ontstaan waarin het buitenlandse 'exportkartel' de prijs op de markt van het im-

3) R. Harris, Why voluntary export restraints are 'voluntary', *Canadian Journal of Economics*, jg. 18, 1985, blz. 799.

4) Zie bij voorbeeld A. Koutsoyiannis, *Modern microeconomics*, Londen, 1981, inz. blz. 225.

5) Harris, op.cit., blz. 804.

6) Zie T. Murray, W. Schmidt en I. Walter, Alternative forms of protection against market disruption, *Kyklos*, jg. 31, 1978, blz. 624.

portland gaat bepalen. Dit zal uiteraard alleen mogelijk zijn als het buitenlandse aanbod voldoende groot is in verhouding tot het binnenlandse en er geen aanbieders van enige betekenis uit andere landen op de markt opereren.

Ontstaat op een van de beide besproken wijzen een monopolie, dan zal de ver extra prijsverhogend werken en zullen de welvaartskosten ervan hoger zijn.

## Redenen voor ver's

In de vorige paragraaf bleek dat de welvaartskosten van handelsbeperking voor het importland bij gebruik van een ver relatief hoog zijn. Waarom, zo kan men zich afvragen, zal een land dan toch kiezen voor een ver in plaats van een tarief of quotum?

Een zeer belangrijke reden is zonder twijfel dat door middel van ver's de regels van de GATT kunnen worden omzeild. Het gaat daarbij met name om artikel XIX, op grond waarvan vrijwaringsmaatregelen kunnen worden genomen als een snelle groei van de import een bedreiging vormt voor de binnenlandse industrie. Maatregelen op grond van dit artikel zijn evenwel gebonden aan een aantal voorwaarden. Zo dient te worden aangetoond, dat de toegenomen import inderdaad de oorzaak is van de (dreigende) problemen waarbij bovendien sprake moet zijn van aanzienlijke schade. Verder dienen de beperkende maatregelen non-discriminatoire te worden toegepast en kunnen benadeelde landen compensatie eisen voor de schade. Door exportlanden ertoe te brengen hun export te beperken ontlopen importlanden de voorwaarden die zouden gelden bij vrijwaringsmaatregelen, waarbij met name de mogelijkheid ver's selectief toe te passen van betekenis is.

Een andere reden voor het gebruik van ver's wordt duidelijk als de motieven van de verschillende betrokken partijen worden bekeken (7). Voor de beleidsinstanties in het importland is de snelheid waarmee een ver kan worden ingevoerd van groot belang. De onderhandelingen zijn veelal geheim, zodat verdragende openbare discussies kunnen worden voorkomen. Daarnaast maakt het overeenkomen van ver's het voor de beleidsvoerders in het importland mogelijk bepaalde industrieën te bevoordelen zonder dat andere er de dupe van worden. Bij ver's hoeft immers, anders dan bij vrijwaringsmaatregelen op basis van artikel XIX van de GATT, geen compensatie te worden geboden, die, als ze de vorm zou hebben van reductie van handelsbelemmeringen op andere producten, in het nadeel kan zijn van andere bedrijfstakken in het importland.

Voor de binnenlandse producenten in het importland biedt de mogelijkheid van totstandkoming van een ver het voordeel dat ze een zeer gerichte campagne kunnen voeren tegen de meest bedreigende van de buitenlandse concurrenten. Door deze te beschuldigen van 'oneerlijke' handelspraktijken, kan het klimaat rijp worden gemaakt om tegen hen selectief op te treden. Hoewel door een quotum een betere afscherming van de binnenlandse markt kan worden verkregen, realiseren de binnenlandse producenten zich de hoge beleidskosten hiervan voor hun nationale beleidsinstanties en zijn ze tevreden met het alternatief van een ver.

Wanneer handelsbeperkende maatregelen onvermijdelijk zijn, zullen de autoriteiten in het exportland een ver kiezen boven een tarief of quotum van het invoerland, omdat hogere exportopbrengsten kunnen worden verkregen, zoals in de vorige paragraaf bleek. Ook de gevestigde ondernemers in het exportland prefereren een ver, omdat de markt (meestal) wordt verdeeld op grond van historische gegevens, hetgeen betekent dat voor nieuwkomers geen plaats is (8). De ondernemers in de niet-beperkte landen hebben ook belang bij een ver. Zij profiteren van de maatregel door vergroting van hun afzet en hogere prijzen. Behalve de ondernemers in niet-beperkte landen zijn alle hiervoor besproken partijen betrokken bij het onderhandelingsproces over handelsbeperking. Omdat voor hen een ver de minst slechte uitkomst van het proces is, is het ver-

klaarbaar dat inderdaad hiervoor wordt gekozen. De partijen die het slachtoffer zijn van de ver zijn niet betrokken bij de onderhandelingen. In de eerste plaats gaat het om de consumenten in het importland, die de hogere prijzen moeten betalen. Voorts ondervinden de andere importlanden nadelige gevolgen van de ver, voor zover het exportland de terugloop van het volume van zijn export tracht goed te maken door de export naar andere landen op te voeren.

## Effectiviteit

Over de effectiviteit van ver's zijn wel twijfels geuit. Zo zal het exportland proberen de ver te ontduiken dan wel te omzeilen. In dat verband zijn er verschillende mogelijkheden. Een manier om de beperking te ontduiken is te suggereren dat de goederen uit een niet-beperkt land afkomstig zijn, terwijl dit land in feite slechts als doorvoerhaven fungeert. Voorbeelden van deze wijze van ontduiking uit het begin van de jaren zeventig zijn vlees uit Australië, dat via Canada de VS binnenkwam en staal uit Japan, dat via Zuid-Korea en Canada naar de VS werd geëxporteerd (9).

Het omzeilen van een ver is onder meer mogelijk via directe investeringen, of wel in het importland zelf, of wel in een niet-beperkt land. Hiervan zijn in verschillende sectoren voorbeelden te vinden. Zo zijn in de textielsector Japanse bedrijven in de jaren vijftig gaan investeren in andere landen in het Verre Oosten, waardoor de export uit Japan zich stabiliseerde, maar die uit bij voorbeeld Hong Kong sterk toenam (10). Een ander, recentere, voorbeeld is de automobielenindustrie. Japanse bedrijven in deze sector gaan investeren in landen, zoals de VS en West-Europa, waar de toegang tot de markt via export wordt beperkt.

Nu kan men stellen dat directe buitenlandse investeringen, voor zover die plaatsvinden in het importland, werkgelegenheid in dat land met zich meebrengen en dat aldus door de ver indirect het veelal nagestreefde doel van behoud van werkgelegenheid wordt gerealiseerd. Daarbij geldt dan wel als voorwaarde dat er in het importland geen bezwaren bestaan tegen het in buitenlandse handen geraken van (delen van) de industrie, hetgeen niet vanzelfsprekend is.

Voor het exportland bestaat nog een andere mogelijkheid om het effect van een ver te ontgaan of tenminste te verzachten. Deze doet zich voor wanneer, zoals gebruikelijk, alleen afspraken zijn gemaakt omtrent de te exporteren hoeveelheid van een bepaalde brede goederencategorie, dus zonder dat voor individuele goederen binnen die categorie grenzen zijn gesteld. Het is dan mogelijk om, gegeven de totale te exporteren hoeveelheid, de waarde van de export te verhogen door vooral duurdere producten te gaan exporteren. Men noemt dit het opwaarderingseffect van een ver (11). Een voorbeeld hiervan is de beperking van de export van Japanse auto's naar de VS (1981-1985). Tussen 1980 en 1981 is een duidelijke verschuiving naar kwalitatief betere en bijgevolg duurdere auto's waargenomen. De prijsstijging van Japanse auto's kon voor twee derde worden toegeschreven aan dit effect, waarbij er geen aanwijzingen waren dat de consumenten de kwaliteitsverbetering nodig vonden (12).

Voor het importland heeft het optreden van het opwaarderingseffect tot gevolg dat, terwijl het aangaan van de ver

7) Voor een dergelijke analyse zie K. Jones, *The political economy of voluntary export restraint agreements*, *Kyklos*, jg. 37, 1984, blz. 82.

8) C. Hamilton, *Voluntary export restraints: ASEAN systems for allocation of export licenses*, Seminar Paper nr. 275, Institute for International Economics, Stockholm, 1984, blz. 16.

9) C.F. Bergsten, *On the non-equivalence of import quotas and 'voluntary' export restraints*, in: C.F. Bergsten (red.), *Toward a new world trade policy; The Maidenhead Papers*, Lexington (Mass.), 1975, blz. 239.

10) *Idem*.

11) Hamilton, op.cit., blz. 110.

12) Onderzoekresultaten van H. Feenstra, zoals weergegeven in Hamilton, op.cit., blz. 110-111.

voor een sector vermoedelijk vooral was gericht op bescherming van bepaalde producten binnen die sector, de overeenkomst leidt tot verschuiving van de buitenlandse concurrentie naar andere producten binnen de desbetreffende sector. Als dat gebeurt wordt het twijfelachtig of de sector als geheel is geholpen met de maatregel.

Ook zonder dat het exportland naar vluchtwegen zoekt, kunnen er effecten optreden die afbreuk doen aan de effectiviteit van de exportbeperking. Bij aanwezigheid van ver's zal er in het exportland veelal naar worden gestreefd het maximaal toegelaten exportvolume vol te maken, bij voorbeeld omdat periodieke bijstelling van de ver is gebaseerd op de feitelijke export uit de voorafgaande periode. Dit heeft tot gevolg dat, wanneer bij afwezigheid van een ver een afname van de export zou zijn opgetreden, bij voorbeeld door het aantrekken van de binnenlandse vraag in het exportland, deze nu achterwege blijft. Zo daalt de staalexport uit Europa naar de Verenigde Staten in het begin van de jaren zeventig minder dan op grond van de stijgende binnenlandse vraag in Europa mocht worden verwacht 13).

Is hiervoor alleen aandacht besteed aan het gedrag van het beperkte exportland, ook niet-beperkte exportlanden kunnen een motief hebben om zoveel mogelijk uit te voeren. Afgezien van het reeds besproken effect van handelsverschuiving naar niet-beperkte landen, kunnen deze landen er belang bij hebben hun export extra te laten groeien met het oog op de mogelijkheid dat ze binnenkort zelf door een ver worden getroffen. Omdat ver's veelal worden afgeleid uit de feitelijke export, heeft men er belang bij deze zoveel mogelijk op te voeren. Ook als gevolg van dit effect zal het gebruik van ver's als middel om de import te beperken aan effectiviteit inboeten.

Ook vanuit een ander gezichtspunt, namelijk dat van het al of niet bevorderen van aanpassingsprocessen in een in problemen geraakte bedrijfstak, is er reden om te twifelen aan de effectiviteit van ver's 14). Hoewel dit soort maatregelen veelal wordt 'verkoch' met het argument dat een industrie tijd nodig heeft om zich aan te passen aan gewijzigde omstandigheden en daarom tijdelijk bescherming nodig heeft, is het in werkelijkheid veeleer zo dat de aanwezigheid van handelsbeperkende maatregelen de aanpassing belemmert en wel omdat de prikkel tot aanpassing vermindert. Er zijn verschillende praktijkvoorbeelden van dit effect te geven. Een daarvan is Multivezelakkoord. In het kader van dit akkoord worden door industrielanden ver's afgesproken met exporteurs van textiel en kleding. Deze 'tijdelijke' overeenkomst, die van kracht werd in 1974, is inmiddels voor de derde keer verlengd, nu tot juli 1991 15). Hieruit blijkt dat deze overeenkomst de gewenste aanpassing in de textiel- en kledingindustrie in de westerse industrielanden nog steeds niet tot stand heeft weten te brengen.

## Gevaren

De opkomst van de ver is een symptoom van de tendens om in de handelspolitiek de aandacht te richten op bilaterale onevenwichtigheden, waarbij de blik vaak nog verder wordt vernauwd tot specifieke sectoren 16). Deze tendens komt bij voorbeeld ook naar voren in een aantal Amerikaanse wetsontwerpen die het bereiken van 'wederkerigheid' in de handel met andere landen ten doel hebben 17). Wederkerigheid heeft daarbij een andere betekenis dan in de regels van de GATT. In deze laatste heeft het begrip betrekking op gelijkwaardigheid van concessies die landen elkaar toestaan in het kader van de GATT-onderhandelingen. In de Amerikaanse wetsontwerpen is sprake van wederkerigheid in die zin dat bilateraal en over bepaalde categorieën goederen sprake zou moeten zijn van een overeenkomstig niveau van protectie 18).

De fixatie op bilaterale, sectoriële handelssaldi is fundamenteel in strijd met een van de grondgedachten van de GATT, namelijk dat de handelsposities van landen moeten worden gezien in een multilaterale context. Zolang een

land bilaterale/sectoriële tekorten compenseert met overschotten elders is er geen reden voor zorg over de handelspositie. In feite vloeien bilaterale/sectoriële tekorten en overschotten voort uit comparatieve kostenverschillen, die de bestaansgrond van internationale handel vormen. Het opleggen van de eis dat handelsbalansen bilateraal en dan mogelijk zelfs nog per sector in evenwicht zijn, houdt zodoende een sterke beperking van de mogelijkheden voor de internationale handel in.

Een voorbeeld waarmee het voorgaande goed kan worden geïllustreerd is dat van Japan. Dit land wordt gekenmerkt door armoede aan grond- en brandstoffen, welke dus moeten worden ingevoerd. Het tekort in de handel in deze categorieën zal elders moeten worden gecompenseerd, met name in de handel in industriële producten. In dit licht bezien is het niet juist van Japan te verlangen dat het evenveel industriële producten zou moeten invoeren als het uitvoert.

Wat betreft de gevaren voor het wereldhandelssysteem die meer specifiek met ver's te maken hebben, dient in de eerste plaats te worden gewezen op het selectieve, discriminerende karakter ervan, waarbij nogal eens nieuwe aanbieders op de internationale markt het doelwit zijn en gevestigde aanbieders buiten schot blijven. Aldus kan een tendens tot bevrozing van de bestaande internationale arbeidsverdeling ontstaan, terwijl juist één van de kenmerken van een open handelssysteem in de geest van de GATT is dat nieuwe, efficiëntere aanbieders op de internationale markt kansen krijgen zich te doen gelden, zodat de dynamiek van het systeem behouden blijft.

In de tweede plaats is er het gevaar van escalatie. Bij ver's ontbreekt de rem die wel aanwezig is bij vrijwaringsmaatregelen conform artikel XIX van de GATT, die onder meer voortvloeit uit de eis van niet-discriminatoire toepassing van beperkende maatregelen. Deze eis zal regeringen terughoudend doen zijn in verband met de mogelijkheid dat men in conflict geraakt met in principe alle handelspartners die het desbetreffende goed leveren. Een ver kan gericht worden tegen een of enkele van de 'lastigste' concurrenten. Aldus hoeft men minder bevreesd te zijn voor het ontstaan van geschillen met andere handelspartners, hetgeen de terughoudendheid om de ver's uit te breiden naar andere goederencategorieën kan doen afnemen.

Escalatie van ver's kan ook optreden wanneer landen die zelf niet zijn overgegaan tot dit soort maatregelen, merken dat de beknutte exportlanden hun verlies aan afzet trachten goed te maken door hun export naar hen op te voeren. Vervolgens kunnen ook deze landen zich genoodzaakt voelen ver's te eisen.

Ook kan escalatie voortvloeien uit de beperkte effectiviteit van ver's, die in de vorige paragraaf reeds ter sprake kwam. Zo zullen importlanden, wanneer exportlanden trachten de ver's te ontduiken door via derde landen te exporteren, ook ten aanzien van de derde landen beperkende maatregelen gaan toepassen.

Een laatste gevaar voor het internationale systeem waaraan hier aandacht zal worden besteed, betreft de invloed op aanpassingsprocessen in de wereldeconomie. Internationale handel die sterk wordt beheerst door ver's zal minder prijsgevoelig zijn, hetgeen de effectiviteit van prijswijzigingen doet verminderen. Zo wordt terugdringing van het Amerikaanse tekort in de handel met Japan via een koersdaling van de dollar bemoeilijkt door het bestaan

13) Bergsten, op.cit., blz. 243.

14) Dit geldt overigens ook voor andere handelsbeperkende maatregelen zoals quota.

15) *GATT Focus*, nr. 40, zomer 1986, blz. 1-2.

16) Deze tendens wordt bij voorbeeld regelmatig gesignaleerd in publicaties van het IMF over handelspolitiek. De meest recente uitgave in deze serie is S.J. Anjaria e.a., *Trade policy issues and developments*, Occasional Paper nr. 38, Washington DC, 1985.

17) Zie hierover bij voorbeeld W.R. Cline, 'Reciprocity': A new approach to world trade policy?, in: W.R. Cline (red.), *Trade policy in the 1980s*, Washington DC, 1983, blz. 121.

18) Idem, blz. 121.

---

van ver's voor de Japanse export. De Japanse export zal namelijk pas gaan afnemen als de koersontwikkeling zo ver is voortgeschreden dat de als gevolg van de ver's onbenutte ruimte is verdwenen 19).

Aldus brengt het gebruik van ver's een aantal ernstige gevaren voor het wereldhandelssysteem met zich mee. Het is dan ook gewenst dat aan het gebruik van dit soort maatregelen een halt wordt toegeroepen.

---

## Vooruitzichten

Het onderwerp vrijwaringsmaatregelen is nog steeds een heet hangijzer binnen de GATT en zal ook in de aanstaande GATT-ronde weer op de agenda staan. Er is al een aantal ideeën naar voren gebracht voor de aanpak van de vrijwaringsmaatregelen.

In het rapport van de onafhankelijke studiegroep onder voorzitterschap van de Zwitser Leutwiler wordt onomwonden gekozen voor beëindiging van illegale praktijken, zoals het gebruik van ver's 20). Volgens de groep bieden de bestaande GATT-regels voldoende mogelijkheden om, indien gewenst, protectie toe te passen, waarbij ook selectieve toepassing mogelijk is, namelijk ingeval schade wordt geleden door dumpingpraktijken van buitenlandse aanbieders.

Een pragmatischer aanpak wordt voorgestaan door de groep van deskundigen onder leiding van Cairncross, die in opdracht van de secretaris-generaal van het Britse Gemenebest een rapport opstelde over de internationale handelspolitiek 21). Hoewel ook deze groep van mening is dat non-discriminatie de enige geëigende basis vormt voor een efficiënt en rechtvaardig internationaal handelsstelsel, ziet men in dat handhaving van dit principe ten aanzien van de vrijwaringsmaatregelen overeenstemming over dit onderwerp zou kunnen blokkeren. Daarom vindt men dat een tijdelijke en zorgvuldig gecontroleerde concessie in de richting van selectiviteit zou moeten worden overwogen. Vrijwaringsmaatregelen zouden dan wel ondersteund moeten worden door positieve aanpassingspolitiek in de zin van beleid, gericht op het elders inzetten van productiefactoren en het bevorderen van mobiliteit van productiefactoren, onder meer door steun aan herstelling.

De vraag is welke van de vermelde benaderingen in de nieuwe GATT-ronde de meeste kans op succes zal hebben. Het lijkt waarschijnlijk dat een benadering als die van de studiegroep van het Gemenebest meer kans van slagen biedt dan die van de commissie-Leutwiler, hoewel deze laatste vanuit het gezichtspunt van de wenselijkheid van een open, multilateraal wereldhandelssysteem de voorkeur verdient.

---

## Conclusies

Ver's blijken een aantal nadelen te bezitten in vergelijking met meer traditionele instrumenten van handelspolitiek, zoals tarieven en quota. De welvaartskosten voor het importland zullen doorgaans hoger zijn en er is gerede twijfel over de effectiviteit van dit soort maatregelen. Dat in de jaren zeventig en tachtig toch in toenemende mate werd gekozen voor ver's hangt in de eerste plaats samen met het feit dat het mogelijk is aldus de regels van de GATT ten aanzien van vrijwaringsmaatregelen te omzeilen. Verder bieden ver's de mogelijkheid bepaalde bedrijfstakken te beschermen op een wijze die relatief voordelig is voor de exportlanden en die geen schade toebrengt aan andere sectoren in het importland. De benadeelden, vooral de consumenten in het importland, zijn niet betrokken bij het overleg over de totstandkoming van de overeenkomst.

Verdere escalatie van ver's brengt het voortbestaan van een open multilateraal wereldhandelssysteem in de geest van de GATT ernstig in gevaar. Een dergelijke escalatie kan onder meer voortvloeien uit het ontbreken van interna-

tionaal toezicht, de beperkte effectiviteit van de maatregelen, alsmede handelspolitieke reacties van derde landen op de handelsverschuiving die als gevolg van ver's kan optreden.

Wat betreft de aanpak van de ver's in de nieuwe GATT-ronde staan in hoofdzaak twee wegen open: terugkeer naar de basisprincipes van de GATT en een verbod op het gebruik van ver's, dan wel het toestaan ervan onder strikte voorwaarden. De kans op overeenstemming lijkt het grootst bij keuze voor de tweede weg. Het legaliseren van een nieuw stuk discriminatie in de handelspolitiek zou echter weinig reden tot enthousiasme geven.

**G.J. Lanjouw**  
**L. Wouda**

---

19) S.E. Haynes c.s., *Japanese financial policies and the U.S. trade deficit*, Essays in International Finance nr. 162, Princeton (N.J.), 1986, inz. blz. 20-21.

20) Studiegroep onder voorzitterschap van F. Leutwiler, *Trade policies for a better future; Proposals for action*, Rapport onder auspiciën van de GATT, Genève, 1985.

21) Groep van deskundigen onder voorzitterschap van A. Cairncross, *Protectionism: Threat to international order: The impact on developing countries*, Rapport in opdracht van de secretaris-generaal van het Gemenebest, Londen, 1982, inz. pp. 106-108.

---