النفط الخام في إطار منظمة التجارة العالمية

أ. حسان خضر

مقدمة:

- مع تزايد عضوية منظمة التجارة العالمية وانضمام كثير من الدول خاصة المنتجة للنفط ومنها عدد من الدول الخليجية والعربية.
- السؤال المطروح حول علاقة قواعد التجارة الدولية من ناحية، والتجارة الدولية للنفط ومنتجاته من ناحية أخرى.

بعض الآراء:

* رأي يرى أهمية إدراج النفط ومنتجاته في قواعد التجارة العالمية.
* رأي آخر يتهم قواعد التجارة الدولية إغفالها هذا المنتج إضراراً بالمصالح التجارية للدول المنتجة للبترول.
* رأي ثالث يرى بأنه من الأفضل عدم إثارة موضوع النفط خارج نطاق الأوبيك.

* رأي رابع يرى أن قواعد التجارة العالمية في إطار منظمة التجارة العالمية تغطي تجارة النفط الخام ومنتجاته كغيرها من القطاعات السلعية الأخرى.
* هناك رأي جديد يرى وضع اتفاقية خاصة للتجارة في البترول ومنتجاته ضمن حزمة اتفاقات التجارة الدولية.

ما هي الطبيعة الخاصة للبترول ومنتجاته في التجارة الدولية؟

* "سلعة مطلوبة من المستورد" باعتبارها أحد أهم عوامل الإنتاج.
* في أغلب الأسواق المستوردة غير خاضعة لرسومٍ جمركيةٍ، وإن وجدت تلك الرسوم فهي نسبة قليلة لا يمكن اعتبارها "عائقا تجاريا".
* غالباً لا تخضع إلى قيود غير جمركية كفرض حصص على الاستيراد مثلاً. . بل إن العكس هو الصحيح حيث أن الدول المصدرة هي التي تفرض تقييدا ذاتيا على كمية الإنتاج للمحافظة على الأسعار.
* على هذا الأساس، لم يكن هناك اهتمام كبير بطلب تثبيت التعرفة الجمركية للنفط الخام أو القيام بإزالة القيود غير التعريفية بما يتفق مع أهداف الجات.

لماذا الاهتمام العربي والخليجي؟

- إن اهتمام دول مجلس التعاون الخليجي وغيرها من الدول العربية المنتجة للنفط يستدعي إعداد دراسات حول جوانبه المختلفة لتحقيق هدفين أساسيين:

* الأول، تحديد المشاكل والعوائق أمام الصادرات الوطنية من النفط ومنتجاته والتي يمكن للقواعد التجارية الحالية، أو المقترحة مستقبلاً المحافظة على تلك المصالح التجارية والاقتصادية لهذه الدول.

* والثاني، دراسة الجوانب المختلفة للعلاقة بين اتفاقات التجارة الدولية في إطار منظمة التجارة العالمية، وتجارة البترول من جوانبها المختلفة التي قد تثيرها الدول المستوردة دفاعا عن مصالحها التجارية مستقبلاً.

أولاً- علاقة النفط ومنتجاته باتفاقات التجارة العالمية:

- تتضمن اتفاقية منظمة التجارة العالمية مبادئ صريحة فيما يتعلق بالعديد من القطاعات والسلع.
- تبدو غير واضحة فيما يتعلق بالنفط الخام.
- هذا الوضع دفع بالعديد من الدول ولاسيما النفطية منها إلى الاعتقاد بأن تجارة النفط مستثناة من قواعد نظام التجارة العالمي الجديد على اعتبار أن النفط سلعة استراتيجية ولها ظروفها الخاصة.

- لم تتعدَ عضوية الدول المنتجة والمصدرة للنفط عند توقيع اتفاقية الجات عام 1947 أربع دول.
- تزايدت هذه العضوية في أعقاب الانتهاء من مفاوضات أورغواي وإعلان قيام منظمة التجارة العالمية.
- مع انضمام المملكة العربية السعودية إلى منظمة التجارة العالمية، تكون كافة دول مجلس التعاون الخليجي قد استكملت عضويتها في المنظمة الدولية.

- رغم عدم شمول اتفاقيات منظمة التجارة العالمية اتفاقية خاصة بتجارة النفط، إلا أن هناك جملة من المبادئ والارشادات في العديد من الاتفاقيات التي يمكن الاستفادة منها في تحديد علاقة اتفاقيات المنظمة بالقطاع النفطي.
- من تلك الاتفاقيات والمبادئ ما يلي:

١. اتفاق إنشاء منظمة التجارة العالمية.

٢. مجموعة الاتفاقات الخاصة بالتجارة في السلع:

أ. الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة (1994)- المبادئ الأساسية.

ب. اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية.

ج. اتفاقية الإغراق وإجراءات مكافحته.

د. اتفاقية الحواجز الفنية للتجارة.

٣. الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS).

٤. اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية (TRIPs).

٥. اتفاقية المشتريات الحكومية.

٦. التفاهم الخاص بإجراءات تسوية المنازعات.

العلاقة بين الموضوعات أعلاه وقطاع الطاقة:

- وفيما يلي بعض العناصر الهامة للعلاقة ما بين الموضوعات أعلاه- من وجهة نظر اتفاقات التجارة- ومدى تطبيقها على قطاع النفط ومنتجاته:

١. تتضمن اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية في مقدمتها:

* هدف تنمية التجارة الدولية.
* مراعاة تحقيق مصالح الأطراف المختلفة لأعضاء المنظمة.
* تشجيع الأطراف بإثارة الموضوعات التي تعن لهم باعتبار أن المنظمة محفل التجارة الدولية.

٢. من المبادئ الأساسية لاتفاقية الجات (1994):

* حظر القيود الكمية على التجارة بما في ذلك قيود التصدير.
* إلا أن هذه القاعدة العامة تخضع لبعض الاستثناءات من بينها ما ورد في الاتفاقية بشأن الموارد الطبيعية التي تنضب وحق الدول المصدرة في المحافظة على تلك الموارد.
* هذه النقطة هامة في الرد على القيود الذاتية التي تقوم بها دول الأوبيك. . . ومن المهم التمسك بها في قطاع البترول.

٣. أحد القضايا ذات العلاقة بالبترول هي "التسعير المزدوج":

* أحد المبادئ الأساسية للجات هو حظر التسعير المزدوج الذي لا يخضع لعوامل السوق. [القاعدة هي عدم خفض الأسعار المحلية و/أو زيادة الأسعار للأسواق الخارجية].
* غير واضح مدى تطبيق هذا المبدأ صراحة على منتجات الموارد الطبيعية والتي من بينها البترول.

* قضية "التسعير المزدوج" قد تدعو بعض الأطراف إلى إثارة علاقة توريد المادة الخام للتصنيع بأسعار أقل من الأسعار العالمية، بما قد يتناقض مع قواعد الدعم.
* أيضاً فإن سياسة الشركات البترولية في تسعير منتجاتها التصديرية قد تواجه بدعاوي الإغراق إذا ما اتخذت قراراً بتخفيض أسعار المنتجات التي تباع في السوق المحلية، أو زيادة الأسعار عند التصدير خاصة بالنسبة للمنتجات البتروكيماوية.

٤. اتفاقية الحواجز الفنية للتجارة (T.B.T):

* ترى اعتماد المواصفات والمقاييس للمنتجات البترولية بما يتماشى مع مبدأ عدم التمييز، والمعاملة الوطنية.
* أهمية تماشي الإنتاج مع المواصفات والمعايير لأسواق التصدير وتوفر الالتزامات والحقوق الواردة بالاتفاقية، وشفافية الإجراءات التي تتخذها السلطات الوطنية في هذا القطاع، وغيره من القطاعات الأخرى.

* ضرورة تبادل المعلومات من خلال المراكز الوطنية للمواصفات والمقاييس مما يعزز من قدرات المصدرين على التعرف على المواصفات الفنية، وحق مناقشة الأطراف الأخرى التي تصدر معايير جديدة قد تشكل حاجزاً تجارياً أمام الصادرات إلى تلك الأسواق.

٥. اتفاقية GATS تغطي كافة أنواع الخدمات القابلة للتجارة الدولية ذات العلاقة بنشاط البترول ومن بينها:

أ. الاستشارات الإدارية، والاقتصادية، والفنية في مجال البترول.

ب. عمليات التنقيب والاستكشاف، والاستخراج.

ج. عمليات النقل بوسائله المختلفة بما في ذلك النقل بالأنابيب.

د. عمليات توزيع النفط ومنتجاته.

٦. تعتبر اتفاقيةٍ الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية (TRIPs) مجالاً آخر جديداً في علاقة البترول ومنتجاته بقواعد التجارة الدولية حيث:

* أن مضمون الاتفاقية يتعدى العلاقات التجارية، وبراءات الاختراع إلى كافة حقوق الملكية الفكرية إلى براءات الاختراع في منتجات البترول والمنتجات البتروكيماوية.

* تحتاج كثير من التشريعات الوطنية إلى المواءمة مع أحكام الاتفاقية، وكذلك ترتيبات وإجراءات الحصول على براءات الاختراع من الشركات الأجنبية والمتعددة الجنسيات التي تلعب دوراً أساسياً في تلك الصناعة.

٧. تتضمن الوثيقة الختامية لأعمال جولة أوروجواي تفاهماً بتسوية المنازعات الذي استحدث قواعد لتلافي سلبيات وعيوب النظام السابق الذي كان قائماً منذ اتفاقية الجات 1947.

٨. تجري حالياً مفاوضات في إطار موضوع التجارة والبيئة وما زالت مستمرة منذ عدة سنوات:

* تتضمن الشروط بحث موضوعات علاقة اتفاقات التجارة الدولية باتفاقات البيئة وغيرها من الموضوعات التي تؤثر على استخراج النفط، وتصنيفه، وتأثيره على البيئة في المراحل المختلفة للإنتاج، والتسويق، والاستهلاك، والتخلص من المنتج بعد الاستعمال.
* بالرغم من أن نتائج تلك المفاوضات لم تصبح نهائية. . . إلا أن مشاركة الدول النفطية أمر ضروري لكي تعكس مصالحها في موضوعات المفاوضات، وتلافي الآثار السلبية للقيود البيئية في تلك المرحلة التي لم تصبح النتائج فيها نهائية.

ثانياً- حالات تسوية المنازعات (البترول الخام ومشتقاته):

- يعتبر نظام تسوية المنازعات أحد الأركان الرئيسية في تطبيق اتفاقات منظمة التجارة العالمية.
- أدخلت عليه تعديلات جوهرية خلال مفاوضات جولة أوروجواي أهمها:
  * تشكيل فرق التحكيم.
  * عرض النتائج على المجلس العام للمنظمة.
  * استحداث نظام الاستئناف، والإجراءات الانتقامية مما يعتبر اتجاه كبير نحو تقويةٍ هذا النظام.
  * تجري حاليا في إطار برناج عمل الدوحة مفاوضات في اتجاه مزيد من تعزيز وتقوية نظام فض المنازعات.

حالات تسوية المنازعات فيما يتعلق بالبترول:

- فيما يتعلق بحالات تسوية المنازعات التي تم النظر فيها وتتعلق بالبترول ومشتقاته، هنالك ثلاث حالات هي:

* القضية الأولى: الضرائب على السيارات:

- تقدم الاتحاد الأوروبي (1992/5/20) بشكوى ضد الولايات المتحدة بسبب فرض الإدارة الأمريكية للإجراءات التالية:

١. ضريبة على السلع الترفيهية Luxury Tax وذلك بنسبة 10% على السلعة التي تزيد على 30 ألف دولار.

٢. ضريبة استهلاك الغاز The Gaz Guzzler Tax .

٣. قواعد متوسط استهلاك الوقود للسيارات

The Cororate Average Fuel Economy Regulation (CAFE)

- يرى الاتحاد الأوروبي الذي تقدم بالشكوى أن هذه القواعد متحيزة لصالح السيارات الوطنية الأمريكية.
- تعتبر تلك القواعد حاجز لنفاذ السيارات الأوروبية إلى السوق الأمريكية.
- ترى الولايات المتحدة أن من حقها تطبيق تلك القواعد وفقاً للمادة (20) التي تسمح بالاستثناءات من القواعد العامة لأسباب معينة من بينها حماية البيئة.

- أعدّ فريق التحكيم المكلف بتلك القضية تقرير توصل إلى:

أولاً: عدم تعارض الضريبة الأولى والثانية مع القواعد العامة حيث أنها لا تفرق بين السلع المستوردة والمحلية وبالتالي تطبق مبدأ المعاملة الوطنية.

ثانياً: تعارض الضريبة الثالثة الخاصة بقواعد متوسط الوقود للسيارات مع قواعد الجات وطلب من الولايات المتحدة الأمريكية تعديل تلك القواعد بما يتمشى مع قواعد اتفاقيات التجارة.

* القضية الثانية: الصندوق المالي غير العادي (The Super-Fund Case)

- قامت المكسيك ودول أخرى برفع دعوى في الجات ضد قرار الولايات المتحدة الأمريكية بفرض ضرائب على البترول المستورد أعلى من المفروضة على البترول الأمريكي وذلك بهدف تمويل عمليات تنظيف مواقع النفايات الخطرة.
- رأت كل من المكسيك وكندا والاتحاد الأوروبي أن هذا الإجراء مخالف لمبدأ المعاملة الوطنية، وقد انضمت كل من استراليا، وأندونيسيا، والكويت، وماليزيا، ونيجيريا، والنرويج كطرف ثالث في هذه المنازعة.

- رأى تقرير التحكيم أن فرض تلك الضريبة يخالف مبدأ المعاملة الوطنية مؤيداً ما جاء بشكوى المكسيك.
- أضاف تقرير التحكيم أنه يمكن فرض ضريبة لحماية البيئة على بعض المنتجات ومنها البترول بشرط أن تطبق على المنتجات الوطنية وبنفس النسبة على المنتجات المستوردة.
- قامت الولايات المتحدة الأمريكية بإقرار نتيجة المنازعة وتعديل فرض الضريبة بحيث تم تطبيقها على المنتجات الوطنية المثيلة.

* القضية الثالثة: مواصفات استيراد الجازولين في الولايات المتحدة الأمريكية:

- أصدرت الحكومة الأمريكية (1990) تعديل للقانون الأمريكي الخاص بالهواء النقي (حماية البيئة) .

- تضمن تطبيق قواعد متشددة على مواصفات الجازولين (المستورد) بما تمكنت به السلطات الأمريكية حظر استيراد الجازولين غير المطابق لتلك المواصفات (أيلول/ سبتمبر 1994) .

- تأثرت الصادرات الفنزويلية من هذا الصنف مما أدى إلى أن طلبت فنزويلا من جهاز تسوية المنازعات إجراء مشاورات مع الولايات المتحدة الأمريكية حول عدم تطبيق مبدأ "المعاملة الوطنية".
- قدم فريق التحكيم تقريره المتضمن مخالفة القواعد الأمريكية للالتزامات في إطار منظمة التجارة العالمية وعدم تمشي تلك القواعد مع مبدأ المعاملة الوطنية.

- رفضت الولايات المتحدة الأمريكية تقرير فريق التحكيم وقدمت طلب للاستئناف (استحدث هذا النظام بعدٍ جولة أوروجواي) إلا أن حكم الاستئناف جاء في صالح فنزويلا أيضاً.
- أدى ذلك إلى تفاهم بين الطرفين الأمريكي والفنزويلي على إعطاء مهلة 15 شهراً لتنفيذ قرار تسوية المنازعة، وتم تعديل القرار الأمريكي وفقاً لمبدأ المعاملة الوطنية.

ثالثاً- مفاوضات قطاع الطاقة في إطار الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS):

- خلال مفاوضات جولة أوروجواي أصدرت سكرتارية منظمة التجارة العالمية قائمة استرشادية بقطاعات الخدمات وتصنيفها .
- اعتبرت تلك الوثيقة حينئذ للاسترشاد بها في إعداد جداول الالتزامات المحددة بالإضافة إلى إمكانية إعداد تلك الالتزامات وفقاً لتصنيف الأمم المتحدة الخاص بالخدمات، وترك المجال أيضاً لاجتهادات وتصنيفات الدول لقطاع الخدمات، والخدمات الفرعية.

- لا تتضمن الوثيقة الأولى التي أصدرتها سكرتارية منظمة التجارة العالمية إشارة إلى قطاع الطاقة.
- التصنيف المركزي للأمم المتحدة أورد خدمات لاستراتيجية الطاقة تحت تصنيفات مختلفة من بينها النقل بالأنابيب، الخدمات المساعدة في قطاع التعدين، الخدمات الاستشارية بأنواعها المختلفة، خدمات التنقيب.
- من الناحية التطبيقية فإن عدد محدود من الدول الأعضاء قد قدم بعض الالتزامات الخاصة بهذا القطاع أهمها نقل الغاز، الخدمات الاستشارية في قطاع الطاقة، والتنقيب بصفة عامة.

- صدرت في اجتماع مراكش 6 مقترحات بشأن تلك المفاوضات نعرضها فيما يلي:

١. الولايات المتحدة الأمريكية.

٢. الاتحاد الأوروبي (وثيقة خدمات الطاقة S/CSS/W/60).

٣. كندا (اقتراح مفاوضات مبدئية في قطاع النفط والغاز C/CSS/W/58).

٤. فنزويلا (اقتراح بشأن مفاوضات الطاقة S/CSS/W/69).

٥. شيلي (رسالة مفاوضات الخدمات S/CSS/W/88).

٦. النرويج (رسالة مفاوضات الخدمات S/CSS/W/59).

خلاصة- مستقبل وأهمية تناول موضوع الطاقة والنفط:

- بالرغم من عدم إثارة موضوعات علاقة النفط باتفاقات التجارة العالمية خلال مفاوضات سابقة، إلا أنه أمر ممكن إما من الدول المصدرة، أو من الدول المستوردة.
- في العرض الموجز السابق من مقترحات الدول الوارد في البند ثانياً يُلاحظ ما يلي:

١. اهتمام القوى الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي) بتقديم وإثارة الموضوع، وتنشط دول أمريكا اللاتينية في اتجاه تقديم مقترحات (فنزويلا، شيلي).

٢. تهتم المقترحات التي قدمت باتجاهين: الأول تحسين فرص النفاذ إلى الأسواق، والثاني تبويب وتصنيف قطاع الطاقة.

٣. يشير اقتراح فنزويلا، والنرويج إلى الحرص على تنمية التجارة لصالح كافة الأطراف مع زيادة نصيب الدول النامية من التجارة الدولية وتحقيقها للأهداف التنموية.

- إن هذا الموضوع يمثل "تحديا" جديداً أمام الدول المنتجة للنفط، ويستلزم الاستعداد الكافي بدراسة ومناقشة تلك الموضوعات المتخصصة والمتشعبة من خبراء الطاقة والنفط من جانب، وخبراء التجارة الدولية من جانب آخر.
- من الأهمية التأكيد على الحاجة الملحة لبرنامج عمل يتضمن إعداد دراسات وورش عمل لدراسة الجوانب المختلفة لعلاقة قطاع الطاع بصفة عامة، والنفط بصفة خاصة.

- بالإضافة إلى مشاكل التسويق الحالية التي تقابلها عند النفاذ إلى الأسواق العالمية، ومن بين أهم تلك المشاكل "فرض ضريبة الكربون" في بعض الدول المستوردة وتحليلها من حيث انطباقها على المبادئ العامة للجات وفي مقدمتها مبدأ الدولة الأكثر رعاية، والمعاملة الوطنية.
- إن المفاوضات المستقبلية في قطاع الطاقة يمكن أن تعطي للدول العربية المنتجة للنفط "فرص متاحة" لقوى تفاوضية جديدة إذا ما أحسن استخدامها كورقة للتفاوض.