

GATS, wat is dat?

ERIK WESSELIUS¹

Het General Agreement on Trade in Services is een overeenkomst tussen WTO-landen, waarin afspraken en verplichtingen omtrent de internationale handel in diensten zijn vastgelegd. De overeenkomst is met name gericht op een verdere liberalisering van de handel in diensten, en past daarmee binnen het, sinds de jaren tachtig wijdverspreide, neo-liberale overheidsbeleid. Deze bijdrage laat zien dat het GATS door deze liberalisering gevaren met zich meebrengt voor de voorziening in publieke diensten van WTO-landen. De auteur zoekt de oorzaak hiervoor in het feit dat grote internationale ondernemingen veel invloed hebben gehad op de totstandkoming en inhoud van het GATS. De afspraken en verplichtingen in het GATS werden hierdoor vooral ingegeven door het belang van het internationale bedrijfsleven, en zijn niet gericht op de instandhouding van goede publieke voorzieningen. Weliswaar vallen publieke voorzieningen niet onder het GATS, maar het onderscheid tussen publieke diensten en commerciële diensten is niet altijd eenduidig, en uiteindelijk heeft het GATS dus op veel dienstensectoren betrekking. Bovendien is de overeenkomst erg inflexibel, waardoor overheden voor een groot deel hun beleidsvrijheid verliezen, ook wanneer het de voorziening van publieke diensten betreft. De conclusie van de auteur is dan ook dat te nauwe samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven onwenselijk zijn, omdat hierdoor het algemeen belang waaraan het handelsbeleid een bijdrage moet leveren, op de achtergrond verdwijnt.

In de Wereldhandelsorganisatie (WTO) wordt sinds begin 2000 onderhandeld over verdere liberalisering van de internationale handel in diensten in het kader van het General Agreement on Trade in Services (GATS). Volgens de voorstanders van het GATS leidt de liberalisering van handel in diensten tot grotere welvaart en biedt het ontwikkelingslanden grote kansen. Een groeiende groep critici daarentegen ziet in het GATS een bedreiging voor democratie en publieke diensten als drinkwatervoorziening, gezondheidszorg en onderwijs, niet alleen in ontwikkelingslanden, maar ook in de Europese Unie.

Het GATS sluit naadloos aan op de wereldwijde golf van privatiseringen sinds het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw. In het Zuiden worden deze privatiseringen vaak afgedwongen door het IMF en de Wereldbank als voorwaarde voor het verkrijgen van leningen. Maar ook in het rijkere Noorden nemen overheden steeds vaker hun toevlucht tot privatiseringen in de hoop daarmee hun krimpende budgetten te ontlasten.

Het GATS is het resultaat van een intensieve lobby van grote, internationaal opererende dienstverleningsbedrijven. Die achtergrond verklaart waarom in het GATS niet een goede publieke dienstverlening vooropstaat, maar de belangen van grote private dienstenondernemingen de toon aangeven. Net als de andere WTO-verdragen (GATT, TRIPS etc.) fungeert het GATS als een internationaal wettelijk kader dat de belangen van transnationale ondernemingen beschermt en alternatieven voor het huidige neoliberale model bemoeilijkt.

De GATS-onderhandelingen maken deel uit van een bredere WTO-ronde, waarin ook onderwerpen als landbouw, intellectuele eigendom, investeringen en mededingingsbeleid op de agenda staan. Sinds het begin van de GATS-onderhandelingen (in 2000) voert een brede internationale coalitie van maatschappelijke organisaties en vakbonden campagne om een einde te maken aan de wereldwijde GATS-aanval op publieke diensten en de democratie: Stop the GATS-Attack!²

Belangrijke data met betrekking tot het GATS

1978: Oprichting US Coalition of Services Industries; start campagne dienstenindustrie voor internationaal akkoord liberalisering handel in diensten

1986-1994: Onderhandelingen over internationaal akkoord liberalisering handel in diensten in het kader van de GATT/WTO-ronde

eind 1994, Marrakesh: ondertekening GATS als een van de Marrakesh-akkoorden

januari 1995: Start WTO (opvolger van het GATT-secretariaat)

januari 1999: Europese dienstenlobby (European Services Forum) opgericht

november 1999: WTO-top in Seattle mislukt

januari 2000: Nieuwe ronde van GATS-onderhandelingen gaat van start ('GATS-2000')

maart 2001: WTO-landen bereiken overeenstemming over een globaal plan voor de GATS-2000 onderhandelingen

november 2001: Tijdens WTO-top in Doha worden streefdata voor GATS-2000 onderhandelingen afgesproken. GATS-2000 wordt een onderdeel van een bredere onderhandelingsronde, die door de WTO-lidstaten 'Doha Ontwikkelingsronde' wordt genoemd

juni 2002: Streefdatum voor het indienen van specifieke liberaliseringsverzoeken

maart 2003: Streefdatum voor het indienen van voorstellen tot liberalisering (in antwoord op de verzoeken)

september 2003: Omdat minder dan een derde van alle WTO-lidstaten specifieke liberaliseringsverzoeken en liberaliseringsvoorstellen heeft ingediend, wordt verwacht dat tijdens de WTO-top in Cancun nieuwe streefdata worden afgesproken.

december 2004: Streefdatum voor het afsluiten van de Doha-ronde, dus ook voor de GATS-onderhandelingen. Zal vrijwel zeker niet gehaald worden.

Van toerisme tot gezondheidszorg

Het GATS bestrijkt in totaal 160 verschillende dienstensectoren. Het gaat daarbij om diensten als toerisme, transport, het bank- en verzekeringswezen, maar ook om diensten die in veel landen tot het publieke domein behoren, zoals drinkwatervoorziening, onderwijs en gezondheidszorg.

Internationale handel in diensten is veel minder grijpbaar dan handel in goederen. Daarom worden in het GATS verschillende ‘vormen’ van handel in diensten expliciet gedefinieerd:

- **grensoverschrijdende handel in diensten** (‘cross-border supply’ -- ‘mode 1’) voorbeeld: een Nederlands elektriciteitsbedrijf dat elektriciteit verkoopt aan een Duitse elektriciteitsdistributeur
- **consumptie in het buitenland** (‘consumption abroad’ – ‘mode 2’) voorbeeld: een Nederlander die in de VS gebruikmaakt van de diensten van een Amerikaanse bank of in Brazilië plastische chirurgie ondergaat
- **buitenlandse investeringen** (‘commercial presence’ – ‘mode 3’) voorbeeld: buitenlandse vestiging van een supermarktketen
- **vrij personenverkeer** (‘movement of natural persons’ – ‘mode 4’) voorbeeld: recrutering van Zuid-Afrikaanse verpleegsters voor werk in Nederland door een Nederlands uitzendbureau

GATS, hoe werkt het?

Het GATS bestaat uit twee soorten afspraken en verplichtingen: algemene en sector-specifieke. De algemene verplichtingen gelden voor alle WTO-lidstaten en voor alle 160 dienstensectoren die onder het GATS vallen. Ze zijn altijd van toepassing, ook in dienstensectoren waarvoor een land geen specifieke verplichtingen is aangegaan. De algemene GATS-verplichtingen zijn: *transparantie in wet- en regelgeving* (publicatie en beschikbaarheid van informatie, met name ten behoeve van bedrijven), *meestbegünstiging* (alle buitenlandse ondernemingen moeten gelijk worden behandeld, onafhankelijk uit welk land ze komen) en *‘disciplines voor binnenlands beleid’* (overheidsmaatregelen, ook als ze niet direct gericht zijn op de handel in diensten mogen geen ‘onnodige belemmering’ vormen voor de handel in diensten). GATS-critici zien dat laatste als een tijdbom. In het huidige GATS zijn de disciplines voor binnenlands beleid niet operationeel uitgewerkt, maar er wordt onderhandeld over een nadere definiëring van de criteria voor ‘onnodig handelsbelemmerend’. Daarmee dreigt de situatie waarbij binnenlandse wet- en regelgeving, bijvoorbeeld sociale wetgeving of milieuregels, op straffe van handelssancties door een WTO-geschillenpanel kan worden verboden.

Naast de algemene regels en verplichtingen kan elke WTO-lidstaat zelf bepalen in welke dienstensectoren en onder welke voorwaarden buitenlandse ondernemingen actief mogen zijn. Dit wordt door GATS-voorstanders graag aangeprezen als de ‘flexibiliteit’ van het GATS. De flexibiliteit is echter zeer beperkt: het is bijna onmogelijk om op eenmaal gedane toezeggingen terug te komen – een onaanvaardbare aantasting van de beleidsvrijheid in democratisch geregeerde landen.

De sector-specifieke toezeggingen staan voor elke WTO-lidstaat in een aparte appendix bij het GATS, het schema van GATS-verplichtingen. De EU-lidstaten hebben een gezamenlijk schema van verplichtingen, waarin per lidstaat verschillende uitzonderingen zijn aangegeven.

Zo heeft Nederland zich het recht voorbehouden om een maximum te stellen aan het aantal ziekenhuisbedden per regio en kan de Italiaanse overheid de vestiging van een buitenlands distributiebedrijf weigeren als de vestiging tot verkeersproblemen zou leiden of een omgeving van historisch en artistiek belang zou aantasten.

Zowel de algemene als de sectorspecifieke GATS-verplichtingen kunnen de beleidsvrijheid van overheden ondermijnen. Het GATS staat maar een beperkt aantal handelsbelemmerende overheidsmaatregelen toe, bijvoorbeeld ter bescherming van de openbare zeden of de handhaving van de openbare orde, ter bescherming van het leven of de gezondheid van mens, dier of plant en ter voorkoming van fraude. In principe kan elke overheidsmaatregel, zowel van landelijke als van lagere overheden, door een buitenlandse onderneming als handelsbelemmerend of discriminerend worden aangemerkt, en vervolgens met behulp van de regering van een andere WTO-lidstaat worden aangevochten (zie tekstkader).

Maatschappelijke organisaties vrezen dat overheden uit angst voor een (kostbare) WTO-geschillenbeslechtsprocedure al bij voorbaat zullen afzien van beleid dat in strijd zou kunnen zijn met het GATS. Dit wordt ook wel het *'chill effect'* genoemd. Het principe van de vrije handel in diensten zou daarmee voorrang krijgen boven andere belangen, bijvoorbeeld bescherming van het milieu of sociale rechtvaardigheid.

Geschillenbeslechting in de WTO

Het WTO-geschillenbeslechtsmechanisme maakt de WTO-handelsverdragen effectief bindend en afdwingbaar. Hierdoor dreigen de WTO-verdragen in de praktijk voorrang te krijgen over andere internationale afspraken, zoals het ILO-verdrag over arbeidsrechten of milieuverdragen als het VN Biodiversiteitsverdrag of het Kyoto-protocol (klimaatverdrag); deze verdragen kennen geen bindende geschillenbeslechting en mogelijkheden tot sancties.

Bij onderlinge handelsconflicten zijn WTO-lidstaten verplicht om gebruik te maken van het WTO-geschillenbeslechtsmechanisme; er mogen niet zomaar eenzijdige sancties worden getroffen. In een eerste fase van twee maanden moeten de partijen er middels overleg onderling uit proberen te komen. Lukt dit niet, dan kan het klagende land de WTO vragen om een geschillenbeslechtspanel te vormen. Dit panel, dat bestaat uit drie door de WTO aangewezen handelsexperts, doet binnen een termijn van ongeveer een half jaar een uitspraak. De betrokken partijen zijn gebonden aan de paneluitspraak, al dan niet aangevuld of gecorrigeerd via een eenmalige beroepsprocedure.

Het WTO-geschillenbeslechtsmechanisme is alleen toegankelijk voor WTO-lidstaten. Onder veel bilaterale investeringsverdragen en ook onder het NAFTA-vrijhandelsverdrag tussen Canada, Mexico en de Verenigde Staten kunnen bedrijven zelf direct een geschillenprocedure aanspannen tegen een overheid. Dit is onder de WTO-verdragen tot nu toe gelukkig niet mogelijk. Toch gaat het bij de meeste WTO-geschillen om de belangen van individuele multinationals of bedrijfstakken. Deze worden dan indirect door een WTO-lidstaat verdedigd. Voorbeelden zijn het conflict tussen de VS en Japan over de verkoop van fotorolletjes en fotopapier in Japan, beter bekend als het Fuji-Kodak conflict, of het conflict tussen de VS en de EU over bananen, waarbij de regering van de VS de belangen van bananenmultinational Chiquita verdedigde.

De belangrijkste punten van kritiek op het WTO-geschillenbeslechtsmechanisme zijn:

- gebrek aan democratische legitimiteit: handelsexperts kunnen democratisch gelegitimeerd overheidsbeleid verbieden;
- gebrek aan transparantie;
- te complex en te duur voor ontwikkelingslanden.

GATS en publieke diensten

Voorstanders van het GATS beweren dat publieke diensten niet onder het akkoord vallen. Zo schrijft het secretariaat van de WTO in de publicatie *GATS: Fact and Fiction*³ dat publieke diensten die niet op commerciële basis geleverd worden en niet concurreren met commerciële dienstverlening uitgesloten zijn van de bepalingen van het GATS. Dat klopt, maar er bestaat grote onzekerheid over wat deze 'uitsluiting' van publieke diensten waard is.

Zolang een bepaalde sector geheel in handen is van de overheid (zoals in Nederland tot nu toe de rioolwaterzuivering) lijken de GATS-regels inderdaad niet van toepassing. Maar voor de meeste publieke dienstensectoren is de situatie minder eenduidig. Denk maar aan de commerciële activiteiten van universiteiten, privé-klinieken of het ophalen van vuilnis door commerciële bedrijven.

Daarom dringen GATS-critici er al enkele jaren op aan dat publieke diensten ondubbelzinnig buiten het GATS worden gehouden. Overheden moeten altijd de vrijheid hebben om een dienst als publieke dienst te gaan leveren, zonder daarbij in hun mogelijkheden beperkt te worden door internationale afspraken over de liberalisering van de handel in diensten.

GATS: een flexibel akkoord?

Is het GATS een flexibel akkoord? Het is waar dat een land ervoor kan kiezen om geen GATS-verplichtingen aan te gaan voor afzonderlijke publieke dienstensectoren, zoals postdiensten of onderwijsdiensten. Maar die flexibiliteit is betrekkelijk. Het GATS heeft voortschrijdende liberalisering in alle dienstensectoren ten doel. Daartoe moet er om de vijf jaar een nieuwe GATS-ronde plaatsvinden, waarbij alle nog niet geliberaliseerde sectoren en uitzonderingsclausules opnieuw ter discussie staan.(GATS art. XIX)⁴ Deze

opeenvolging van GATS-rondes leidt tot een permanente druk richting verdergaande liberalisering, ook voor publieke dienstensectoren.

Als een regering marktopening voor een dienstensector heeft vastgelegd in zijn schema van specifieke GATS-verplichtingen, dan is dat in de praktijk bijna niet meer terug te draaien. Dat is wel het tegendeel van flexibiliteit. In Nederland komt de politiek steeds meer terug op eerder ingezette liberaliserings- en privatiseringsoperaties, bijvoorbeeld bij de spoorwegen. Gelukkig is de EU (en daarmee Nederland) geen GATS-verplichtingen aangegaan voor het personenvervoer per spoor, zodat de politieke keuzevrijheid niet wordt belemmerd. Maar voor personenvervoer per autobus ligt het anders: voor die sector is de Europese Unie wel GATS-verplichtingen aangegaan.

Bij liberalisering en privatisering van publieke dienstensectoren in de EU-lidstaten speelt de interne-marktwetgeving van de Europese Unie overigens vaak een veel belangrijker rol dan het GATS. Het Europees Hof van Justitie vervult daarbij op Europees nivo een vergelijkbare rol als de WTO-geschillenbeslechtingspanels (met dit verschil dat particuliere ondernemingen naar het Europese Hof kunnen stappen om een lidstaat aan te klagen).

In het debat over GATS en privatisering wordt vaak aangevoerd dat het GATS geen bepalingen bevat over privatisering. In het GATS zou het alleen gaan om liberalisering, dat wil zeggen toegang van (buitenlandse) private ondernemingen tot bepaalde dienstensectoren. Maar in de praktijk betekent zo'n liberalisering voor sectoren waarin publieke dienstverleners domineren dat er op zijn minst een gedeeltelijke privatisering van publieke diensten zal moeten plaatsvinden. Marktoegang voor milieudiensten betekent dat ten minste een deel van de afvalwaterzuiveringsmarkt moet worden vrijgegeven voor buitenlandse bedrijven – anders zou er immers geen sprake zijn van markttoegang!

Het GATS en onderwijs

Eind april 2003 benadrukte handelscommissaris Pascal Lamy dat de Europese Unie geen marktopening zou bieden op het gebied van gezondheidszorg en sociale dienstverlening, onderwijs en audiovisuele diensten. Hij verzweeg daarbij dat de EU met name op het gebied van onderwijs in 1994 al vergaande verplichtingen tot marktopening is aangegaan.⁵

De EU heeft daarbij aangegeven dat de marktopening uitsluitend geldt voor privaat gefinancierde onderwijsdiensten, maar de term 'privaat gefinancierd' wordt niet uitgewerkt en komt ook nergens in het GATS voor. Het is onduidelijk of deze toevoeging, in combinatie met de algemene uitsluiting van het GATS van diensten onder verantwoordelijkheid van overheden (niet in concurrentie met commerciële dienstverleners) voldoende bescherming biedt voor het publieke onderwijs, op het moment dat private aanbieders van onderwijsdiensten de Europese 'uitzondering' via een WTO-geschillenbeslechtingsprocedure zouden uittesten.

De juristen Bronckers en Desmedt concludeerden vorig jaar in een artikel in de *Economisch Statistische Berichten* dat “het twijfelachtig is of het ‘reguliere’ of publieke onderwijs, dat wordt gefinancierd uit overheidsmiddelen, gespaard blijft van de toepassing van het GATS akkoord”⁶. In een rapport voor de HBO-Raad (december 2002)⁷ wordt daarom bepleit dat de leden van de WTO in deze onderhandelingsronde meer duidelijkheid verschaffen over de juiste interpretatie van de werkingssfeer.

De LSVb waarschuwt dat private onderwijsaanbieders het GATS zouden kunnen gebruiken om aanspraak te maken op dezelfde overheidsfinanciering als publieke onderwijsinstellingen.⁸ Vorig jaar deed voormalig staatssecretaris van Onderwijs Nijs onder verwijzing naar het GATS het voorstel om vanaf 2008 publieke- en private aanbieders uit binnen- en buitenland gelijke rechten op publieke financiering te geven als ze aan dezelfde kwaliteitscriteria voldoen (zoals het hebben van een accreditatie). Het eerdergenoemde HBO-rapport stelt dat noch het huidige GATS, noch de ter tafel liggende onderhandelingsvoorstellen een gelijke toegang van alle aanbieders tot de publieke middelen impliceren. Maar in het GATS (art. XV) staat duidelijk dat overheids subsidies onder bepaalde omstandigheden handelsverstoringen kunnen hebben en dat de WTO-lidstaten onderhandelingen zullen openen over ‘disciplines om zulke handelsverstoringen te vermijden’. Het klopt dat er momenteel geen onderhandelingsvoorstellen in die richting ter tafel liggen, maar het is duidelijk dat het onderwerp op de agenda staat.

Onderwijsorganisaties vrezen voor een aantasting van Nederlandse kwaliteitseisen voor het onderwijs als gevolg van handelsliberalisering via het GATS. Het lijkt erop dat het GATS buitenlandse onderwijsaanbieders handvaten biedt om kwaliteitseisen aan te vechten als ‘overdreven handelsbelemmerend’. Dit zal bijna onvermijdelijk leiden tot internationalisering van kwaliteitscriteria voor het onderwijs. Dat hoeft op zichzelf niet slecht te zijn, maar het kan ook leiden tot een uitholling van bestaande criteria.

Het GATS en drinkwatervoorziening

In de jaren 1997-1999 is in Nederland vanuit het Ministerie van Economische Zaken de discussie over privatisering van de drinkwatervoorziening aangezwengeld. In 1998 steunden alle partijen in de Tweede Kamer behalve de VVD een motie waarin zij uitspraken dat de watervoorziening in Nederland in publieke handen moet blijven. Hiermee waren de privatiseringsplannen van de baan. De rol van de overheid bij de drinkwatervoorziening wordt zelfs vastgelegd in de nieuwe Waterleidingwet. Daarmee wordt de drinkwatervoorziening in Nederland dus bij kracht van wet een publiek monopolie.

Maar de bedreigingen van publieke diensten komen van alle kanten. De Europese Commissie heeft in het kader van de huidige GATS-onderhandelingen een voorstel gedaan voor een nieuwe indeling van de categorie ‘milieudiensten’, waarmee winning, zuivering en levering van drinkwater onder het GATS zouden vallen. Tot nu toe viel de drinkwatervoorziening in al zijn aspecten niet onder het GATS. Als deze nieuwe indeling wordt aangenomen, zal er bij toekomstige GATS-onderhandelingsrondes steeds druk bestaan om de ‘handel’ in drinkwaterdiensten te liberaliseren. Het wettelijk vast-

gelegde publieke monopolie voor de drinkwatervoorziening in Nederland kan daarmee om de vijf jaar in het kader van nieuwe GATS-rondes onder vuur komen te liggen.

De kans dat andere WTO-landen al tijdens de huidige GATS-onderhandelingen om toegang tot de drinkwatersector in de EU zullen vragen is levensgroot aanwezig. De Europese Commissie heeft in juni 2002 alvast een voorschot genomen op haar voorstel om drinkwatervoorziening onder het GATS te laten vallen door aan 72 landen te vragen om deze sector te liberaliseren. In april 2003 liet de EU daarentegen weten haar eigen drinkwatersector vooralsnog niet via het GATS te zullen liberaliseren.

De vorige staatsecretaris voor Economische Zaken Joop Wijn (CDA) noemde dit tijdens een Kamerdebat eerder dit jaar meten met twee maten. Hij beloofde de Kamer (nogal halfslachtig) dat hij er bij de Europese Commissie op aan zou dringen om niet te veel druk te zetten achter de Europese verzoeken tot liberalisering van de drinkwatersector. Dit voorbeeld maakt duidelijk hoe de GATS-onderhandelingen in samenspel met andere politieke ontwikkelingen een permanente bedreiging vormen voor de publieke dienstensector. Het blijft opletten geblazen, vooral omdat de Europese Commissie namens de EU-lidstaten onderhandelt, en effectieve controle door het Europese Parlement ontbreekt. Een groep Europese maatschappelijke organisaties, waaronder heeft daarom de Commissie opgeroepen het voorstel om drinkwatervoorziening onder het GATS te brengen in te trekken, evenals de corresponderende liberaliseringsverzoeken aan ontwikkelingslanden.⁹

Het GATS en afvalverwerking

In sommige delen van Nederland wordt het ophalen van huisvuil geheel of gedeeltelijk verzorgd door commerciële bedrijven. De aanwezigheid van commerciële aanbieders en een zekere mate van concurrentie maakt het volstrekt onduidelijk of de bestaande GATS-verplichtingen voor deze sector door buitenlandse afvalverwerkers zouden kunnen worden misbruikt om (de meest winstgevendende delen van) het werkkerrein van gemeentelijke reinigingsdiensten over te nemen.

Ook de positie van verzelfstandigde gemeentelijke reinigingsdiensten is niet duidelijk. Vooralnog worden deze waarschijnlijk beschermd door een speciale beschermingsclausule voor publieke nutsmonopolies in het schema van GATS-verplichtingen van de EU. Maar enkele WTO-leden, waaronder de Verenigde Staten, hebben de EU al gevraagd om deze uitzondering te schrappen. De EU is voorlopige (nog) niet op dit verzoek ingegaan. Maar het valt te verwachten dat de beschermingsclausule onder vuur zal komen te liggen tijdens de verdere onderhandelingen die tot eind 2004 doorlopen. Als de EU alsnog zou besluiten de beschermingsclausule voor publieke monopolies te schrappen, dan vormt dit een bedreiging voor alle publieke nutsmonopolies, inclusief de positie van verzelfstandigde gemeentelijke reinigingsdiensten.

Bij GATS en afvalverwerkingsdiensten gaat het ook om milieuaspecten. 'Handel in afvalverwerkingsdiensten' betekent in de praktijk vaak transport van afval over de grens. Stel dat het afval wordt verwerkt door middel van verbranding. In Nederland

moeten afvalverbrandingsinstallaties aan bepaalde milieuplichtingen voldoen. Zolang het afval in Nederland wordt verbrand, heeft de Nederlandse overheid via die milieuplichtingen direct controle over de verwerking. Maar als het afval buiten de Europese Unie wordt verbrand, is het vrijwel onmogelijk om milieu-eisen te stellen aan de verwerking en om de naleving van die eisen effectief te controleren. Op deze manier kan liberalisering van afvaldiensten onder het GATS het Nederlandse afvalbeleid flink ondergraven.

Volgens een recente studie van de OESO schendt een land dat, conform het Verdrag van Bazel, de export van gevaarlijk afval verbiedt of alleen onder strikte voorwaarden toestaat, feitelijk zijn vrijhandelsverplichtingen onder de WTO-verdragen. Die schending zal volgens de OESO-deskundigen nog zwaarder wegen bij een handelsgeschil tussen twee WTO-lidstaten waarvan slechts één het Verdrag van Bazel heeft ondertekend. Omdat de Verenigde Staten -- als een van de weinige WTO-lidstaten -- het Verdrag van Bazel niet geratificeerd hebben, is zo'n conflict allerminst denkbeeldig. Het OESO-rapport concludeert dat er 'geen internationale consensus bestaat over hoe zulke geschillen zouden moeten worden opgelost'. In het licht van zulke onzekerheden moet de liberalisering van afvalverwerkingsdiensten in het kader van de GATS dan ook met grote terughoudendheid worden benaderd.¹⁰

Het GATS en elektriciteit

Tot voor kort was de productie en distributie van elektriciteit in Nederland een publiek monopolie. Momenteel wordt de elektriciteitssector (als uitwerking van Europees beleid) in hoog tempo geliberaliseerd en geprivatiseerd. De Nederlandse elektriciteitsbedrijven zijn al omgevormd tot winstgerichte ondernemingen. Recente berichten in de media voeden de twijfels over de kwaliteit van het net, de leveringszekerheid en de betrouwbaarheid van deze nieuwe bedrijven.

Het aangaan van GATS-verplichtingen voor de energiesector, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, zou het terugdraaien van privatiseringen in de energiesector ernstig kunnen bemoeilijken. Buitenlandse investeerders zouden kunnen aanvoeren dat zij op grond van bepaalde GATS-verplichtingen 'recht' hebben op toegang tot de Nederlandse markt.

Daarnaast dreigen GATS-verplichtingen voor de energiesector het de overheid moeilijker te maken om eisen te stellen aan geïmporteerde elektriciteit, bijvoorbeeld ten aanzien van de manier van opwekking. Met andere woorden: maatregelen om de import van atoomstroom tegen te gaan worden vrijwel onmogelijk, tenzij daarvoor in het schema van verplichtingen een clause wordt opgenomen. Overigens kent Nederland voorsnog geen verbod op (import van) kernenergie.

GATS – bedrijven gaan voor

Volgens de Europese Commissie is het GATS “niet zomaar een overeenkomst tussen regeringen” maar “...eerst en vooral een instrument in het belang van bedrijven” Die uitspraak komt niet uit de lucht vallen. Het GATS zou eind 1994 nooit ondertekend zijn zonder de lobbyactiviteiten van de Amerikaanse dienstenindustrie. In de huidige GATS-ronde heeft de Europese dienstenindustrie zich ook georganiseerd. Het is veelzeggend dat het initiatief daarvoor niet van de industrie, maar van de Europese Commissie uitging.

Amerikaanse peetvaders

De Amerikaanse Coalition of Service Industries (USCSI) is ongetwijfeld de meest invloedrijke dienstenlobby ter wereld. De organisatie werd eind jaren zeventig van de vorige eeuw opgericht door financiële dienstverleners als American International Group (verzekeringen), American Express en Citicorp om zich via multilaterale regels voor de liberalisering van handel in diensten toegang te verschaffen tot de sterk gereguleerde markten buiten de VS, in het bijzonder in Zuidoost Azië.

Tijdens de vorige ronde van GATT/WTO-onderhandelingen (1986-1994) werkte de USCSI nauw samen met de onderhandelaars van de VS. De voormalige voorzitter van de USCSI, Harry Freeman, schreef later over die periode: “Tegen het einde van de ronde was onze lobby zeer intensief. We hadden de beschikking over zo’n 400 mensen. De Canadezen hadden er 4 en de dienstensector uit andere landen was amper actief. De manier waarop het Amerikaanse bedrijfsleven haar belangen bij de regering naar voren brengt is uniek!” Deze unieke samenwerking zorgde ervoor dat in 1994 het GATS als een van de WTO-akkoorden ondertekend werd.¹¹

Europese Commissie mobiliseert dienstenindustrie

Aan de vooravond van de GATS-2000 ronde was toenmalig Europees handelscommissaris Leon Brittan zich zeer bewust van de invloed van Amerikaanse dienstenlobby tijdens de vorige WTO-ronde. Om tegenspel te bieden aan het Amerikaanse overwicht wilde hij de Europese dienstenindustrie mobiliseren. Daarom vroeg hij in 1998 aan de Engelse topbankier Andrew Buxton om een lobbyorganisatie voor de Europese dienstenindustrie op poten te zetten. Toen het European Services Forum (ESF) begin 1999 werd gelanceerd schetste commissaris Brittan zijn verwachtingen als volgt: “Ik heb een open oor voor uw doelen, uw prioriteiten voor liberalisering [...] Ik reken op uw steun en inhoudelijke inbreng [...] zodat we onze onderhandelingsstrategie kunnen verfijnen en heldere prioriteiten kunnen stellen die voor de expansie van Europese dienstverleners van werkelijk belang zullen zijn.”¹²

Later dat jaar, kort voor de WTO-top in Seattle, vertrouwde een hoge ambtenaar van het DG Handel van de Europese Commissie, een gehoor van Engelse zakenlieden toe: “De Europese Commissie is overtuigd van de noodzaak om niet alleen met de experts

van de lidstaten samen te werken maar ook direct met het bedrijfsleven. We zullen zwaar leunen op het European Services Forum. [...] We zullen net zo veel waarde hechten aan het advies van het ESF als aan het advies van de lidstaten bij het opstellen van onze onderhandelingsdoelen.”¹³

Dit waren geen loze kreten. Corporate Europe Observatory heeft de afgelopen jaren de hand weten te leggen op documenten die zwart op wit aantonen dat de vorming van het European Services Forum inderdaad heeft geleid tot een nauwe samenwerking tussen GATS-onderhandelaars van de Europese Commissie en de dienstenindustrie uit de EU. Bij de voorbereiding van specifieke verzoeken tot verdere liberalisering van handel in diensten aan andere WTO-lidstaten, riep de Europese Commissie herhaaldelijk de hulp in van het European Services Forum.

In het najaar van 2001 schreef de Commissie aan de directeur van het European Services Forum: “(W)e zouden bijzonder graag advies van het bedrijfsleven krijgen voor het opstellen van de verzoeken, zowel om te bepalen waar de belangrijkste problemen liggen als wat betreft specifieke verzoeken. Zonder de inbreng van het ESF bestaat het risico dat dit een puur intellectuele oefening wordt ...” In een herinneringsbrief uit januari 2002 benadrukte de Commissie het belang dat zij hechtte aan concrete voorstellen vanuit het European Services Forum. En er was haast bij, want: “we zijn bezig met het afronden van de ontwerp teksten voordat ze binnenkort naar de EU-lidstaten zullen worden gestuurd”.¹⁴

Dergelijke citaten tonen ondubbelzinnig dat het initiatief hier uitging van de Europese Commissie. Inbreng en advies vanuit het bedrijfsleven kreeg daarbij duidelijk voorrang boven dat van de EU lidstaten. Opmerkelijk genoeg heeft de Commissie maatschappelijke organisaties en vakbonden nooit op een vergelijkbare manier om advies gevraagd. Integendeel: de Commissie heeft de bezwaren tegen de gevolgde koers bij de GATS-onderhandelingen van een grote groep maatschappelijke organisaties en vakbonden stelselmatig genegeerd of afgedaan als misleidend en overdreven.

De leden van het European Services Forum

Naast een aantal overkoepelende bedrijfsorganisaties heeft het European Services Forum 41 individuele bedrijven als lid. Daaronder zijn slechts twee Nederlandse bedrijven - Royal Ahold NV en TPG. Nederlandse banken zijn niet vertegenwoordigd, in tegenstelling tot de Engelse Barclays PLC en de Duitse Commerzbank AG. Opmerkelijk genoeg zijn ook enkele Amerikaanse bedrijven lid van het European Services Forum (IBM en Microsoft).¹⁵

Naar een democratisch en duurzaam handelsbeleid

De Europese Commissie heeft angstvallig geprobeerd de details van de specifieke liberaliseringsverzoeken geheim te houden, zelfs nadat ze eind juni door de EU-lidstaten waren goedgekeurd. Het hoofd van het kabinet van handelscommissaris Pascal Lamy, Pierre Defraigne benadrukte in het voorjaar van 2002 dat de verzoeken “niet openbaar gemaakt kunnen en ZULLEN worden”. Terwijl parlementen en maatschappelijke orga-

nisaties moesten raden naar de inhoud van de Europese verzoeken, was de dienstenu-
dustrie nauw betrokken bij het opstellen daarvan.

De nauwe samenwerking tussen het bedrijfsleven en de Europese GATS-
onderhandelaars weerspiegelt een probleem dat zich niet beperkt tot de Europese Unie.
Natuurlijk kan het nuttig zijn om bij het voorbereiden van handelsbeleid advies in te
winnen bij het bedrijfsleven, maar nauwe samenwerkingsverbanden tussen overheid en
bedrijfsleven, zoals tussen de Europese Commissie en het European Services Forum,
passen niet in een goed functionerende democratie. Zulke preferentiële samenwer-
kingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven moeten worden verbroken en worden
vervangen door transparante, evenwichtige mechanismen voor het inwinnen van advies
bij maatschappelijke organisaties, vakbonden en het bedrijfsleven bij het voorbereiden
van handelsbeleid. Want het handelsbeleid moet in de eerste plaats het algemeen be-
lang dienen en bijdragen aan duurzame ontwikkeling overal ter wereld.

Meer informatie over het GATS en verwijzingen naar literatuur zijn vinden op
<http://www.gatswatch.org/> en <http://www.gatsinfo.nl/>

Noten

1. Erik Wesselijs is lid van het onderzoeks/campagne-collectief Corporate Europe Observatory te Amsterdam.
2. Stop the GATSAttack!, *internationale verklaring en lijst van ondertekenaars, 2001. Beschikbaar op <http://www.polarisinstitute.org/>*
3. GATS: Fact and Fiction, *WTO-secretariaat, maart 2001. Beschikbaar op <http://www.wto.org/>*
4. General Agreement on Trade in Services, *verdragstekst, 1994. Beschikbaar op <http://www.wto.org/>*
5. "WTO services: EU proposes to improve trading opportunities giving developing countries a better deal", *persbericht DG Handel, Brussel, 29 April 2003. Beschikbaar op <http://europa.eu.int/comm/trade/>*
6. Bronckers, M.C.E.J. en Desmedt, G.A.V.C. , "De invloed van de WTO op het onderwijsbestel", *ESB-D, 2002. Geciteerd in: Vincent Assink, Gats: Implicaties voor de hogescholen van het General Agreement on Trade in Services, HBO-raad, Den Haag, december 2002. Beschikbaar op <http://www.aob.nl/>*
7. Zie noot 5.
8. Wat is er aan de hand bij het WTO?, *brochure, Landelijke Studenten Vakbond LSVb, 2002. Beschikbaar op <http://www.lsvb.nl/>*
9. The Evian Challenge; A Civil Society Call for the EU to Withdraw its GATS Water Requests, *juni 2003. Beschikbaar op <http://www.corporateeurope.org>*
10. *Trade Measures in the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, OESO, Parijs, 1998. Beschikbaar op <http://www.oecd.org/>*
11. Zie: Erik Wesselijs, Behind GATS 2000: Corporate Power at Work, *Transnational Institute, Amsterdam, 2002. Beschikbaar op: <http://www.tni.org/>*

12. *Toespraak door eurocommissaris Leon Brittan tijdens de eerste officiële bijeenkomst van het European Services Forum, 26 januari 1999. Beschikbaar op de website van het European Services Forum, <http://www.esf.be/>*
13. *“Preparing for GATS 2000: The European Commission Approach”, toespraak door Robert Madelin tijdens de conferentie How To Open Services Markets Worldwide, London, 21 September 1999. Beschikbaar op <http://www.ifsl.org.uk/>*
14. *Kopieën van de betreffende brieven worden in het archief van Corporate Europe Observatory bewaard.*
15. *Voor een volledige ledenlijst, zie: http://www.esf.be/f_e_memb.htm*