

U 45/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle useanvälisen palvelukauppasopimuksen neuvottelemisesta (*Trade in Services Agreement, TiSA*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle muistio useanvälisen palvelukauppasopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2014

Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri *Lenita Toivakka*

Lähetystöneuvos Jukka Pesola

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE USEANVÄLISEN PALVELUKAUPPASOPIMUKSEN NEUVOTTELEMISESTA

1 Tausta

Euroopan unionin neuvosto ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden edustajat valtuuttivat maaliskuun 18. päivänä 2013 komission aloittamaan neuvottelut useanvälisen palvelukauppasopimuksen (Trade in Services Agreement, TiSA) aikaansaamiseksi.

Joulukuun 2011 Maailman kauppajärjestön WTO:n ministerikokouksessa todettiin, että Dohan kehityskierroksen neuvottelut olivat ajautuneet umpikujaan, eikä kaikista Dohan elementeistä tulnaisi pääsemään lähitulevaisuudessa sopuun. Ministerikokous kannusti jäseniä tutkimaan uusia lähestymistapoja kauppaneuvotteluihin ja toisaalta pyrkimään ratkaisuihin niissä kohdin, jossa tämä oli mahdollista. Palvelukauppaneuvottelut olivat yksi elementeistä, joka ei ollut edennyt monenvälisellä rintamalla, toisaalta palvelukaupan vapauttamista oli jo käsitelty useissa kahdenvälisissä tai alueellisissa vapaakauppasopimuksissa.

Vuoden 2012 aikana käytiin kiinnostuneiden osapuolten kesken tunnustelevia keskusteluja siitä, miten palvelukaupan vapauttamista voitaisiin edistää useanvälisesti. Joulukuussa 2012 saavutettiin kompromissi mahdollisen useanvälisen palvelukauppasopimuksen tärkeimmistä tavoitteista ja periaatteista. Näiden keskustelujen pohjalta aloitettiin neuvottelut 21 osapuolen kesken maaliskuussa 2013. Neuvottelujen mittaan osallistujajoukko on hieman muuttunut, ja tällä hetkellä mukana on 23 WTO:n jäsentä (Australia, Chile, Costa Rica, EU, Hongkong, Islanti, Israel, Japani, Kanada, Kolumbia, Korea, Liechtenstein, Meksiko, Norja, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Sveitsi, Taiwan, Turkki, Uusi-Seelanti ja Yhdysvallat).

TiSA-sopimusneuvotteluihin osallistuvat maat kattavat nyt noin 70 prosenttia maailman rajat ylittävästä palvelukaupasta. Lisäarvoa sopimukselle toisi nousevien talouksien liittyminen mukaan neuvotteluihin. Mahdollisuus sopimukseen liittymiselle onkin avoin kaikille sopimusneuvotteluiden tavoit-

teet jakaville maille. Kiina ja Uruguay ovat ilmaisseet halukkuutensa osallistua neuvotteluihin, mutta virallisesti ne eivät ole vielä mukana osapuolina. EU tukee näiden maiden liittymistä neuvotteluihin.

Neuvotteluja käydään toistaiseksi WTO:n ulkopuolella, mutta tavoitteena on saattaa sopimusneuvottelujen myötä saavutettava lopputulos kaikkia WTO-jäseniä koskevaksi.

2 Sopimusneuvottelut ja käsittely EU:ssa

Neuvottelut aloitettiin virallisesti maaliskuussa 2013. Vuoden 2014 loppuun mennessä on käyty kymmenen neuvottelukierrosta. Neuvottelut ovat edenneet hyvin ja suurin osa osapuolista on jo antanut alustavan markkinoillepääsytarjouksensa. Alustavien tarjousten parantamisesta aloitetaan keskustelut syksyllä 2014. Neuvottelujen päättymiselle ei ole asetettu aikarajaa.

Sopimustekstin peruselementeistä päästiin yhteisymmärrykseen syksyllä 2013. Neuvottelujen pääpaino on nyt sääntelyssä, avoimia kohtia on käytännössä vielä kaikissa eri palvelusektoreiden sääntelyä koskevissa teksteissä.

EU:n kannat neuvottelukysymyksiin valmistellaan pääasiassa kauppapoliittisen komitean palvelukauppaa ja investointeja käsittelevässä alakomiteassa. EU:n ensimmäistä tarjousta käsiteltiin kyseisessä alakomiteassa kesällä ja syksyllä 2013.

3 Asian kansallinen käsittely

Useanvälisiä palvelukauppaneuvotteluja on käsitelty säännöllisesti EU2 kauppapoliittisen jaoston palvelukauppaan keskittyvässä alajaostossa. Ulkoasiainministeriö on neuvottelujen kuluessa valmistellut asiaa eri ministeriöiden ja viranomaistahojen kanssa kulloinkin käsiteltävänä olleen asiasisällön mukaan.

U-kirjelmää on käsitelty kauppapoliittisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 25.9.-3.10.2014 ja kauppapoliittisessa jaoston pal-

velukauppaa käsittelevän alajaoston kirjallisessa menettelyssä 25.09.-3.10.2014.

Eduskunnalle annettiin tietoja neuvottelujen aloittamisesta 21.1.2013 päivätyllä E-kirjeellä E 168/2012 vp. Ulkoasianvaliokunnalla ei ollut huomautettavaa valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta hyväksyi kyseisen kannanoton. Eduskunnalle annettiin tietoja neuvotteluvaltuutuksesta 28.2.2013 päivätyllä E-jatkokirjeellä. Eduskunnalla annettiin tietoja EU:n ensimmäisestä tarjousluonnoksesta 5.7.2013 päivätyllä E-jatkokirjeellä. Suuri valiokunta katsoi ulkoasiainvaliokunnan ja talousvaliokunnan näkemysten mukaisesti, etteivät kirjeet antaneet aiheutta toimenpiteisiin.

Eduskunnalle annetaan lisätietoja sopimustekstistä ja neuvottelujen yksityiskohdista U-jatkokirjeellä.

4 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta

Sopimusluonnoksen sisällön perusteella voidaan tässä vaiheessa arvioida, että sopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien päätösten perustana olisivat ainakin SEUT 207 artikla ja SEUT 218 artikla. Sopimuksen oikeusperustaa arvioidaan tarkemmin sopimuksen lopullisen sisällön valossa.

5 Pääasiallinen sisältö

Sopimusneuvotteluissa on käsitelty palvelukaupan ja yritysten sijoittautumisen eri näkökohtia. Sopimusneuvotteluiden pohjana toimivat WTO:n palvelukaupan yleissopimuksen (General Agreement on Trade in Services, GATS) keskeiset velvoitteet. Vaikka sopimus on joiltakin osin malliltaan erilainen kuin GATS, tärkeimpien velvoitteiden yhteneväisyys mahdollistaa sopimuksen multilateralisoinnin WTO-sopimukseksi myöhemmässä vaiheessa.

GATS-sopimuksesta poiketen uuteen sopimukseen kuuluisi horisontaalinen eli kaikkia palvelusektoreita koskeva kansallisen kohtelun velvoite, johon osapuolet voivat kuitenkin muiden kauppasopimusten tapaan tehdä rajoituksia. Kansallisen kohtelun veloitteeseen kohdistuu myös dynaamisia me-

kanismeja (ns. standstill- ja ratchet -velvoitteet), joiden kautta sopimus vähentää ulkomaisia toimijoita syrjiviä elementtejä tehokkaammin kuin esimerkiksi GATS-sopimus. Myös näihin velvoitteisiin on mahdollista tehdä rajoituksia. Standstill-velvoite tarkoittaa, että kansallisen kohtelun sitoumuksia ei jatkossa saa muuttaa sopimuksen tekohetkellä vallitsevaa tilaa huonommiksi. Ratchet-velvoite tarkoittaa, että jatkossa tehtävät lainsäädäntömuutokset, jotka edistävät kansallisen kohtelun toteutumista kansainvälisten toimijoiden osalta, tuodaan automaattisesti kyseisen maan uudeksi sitoumuksiksi TiSA-sopimuksessa ja ”lukitaan” niin, että lainsäädäntöä ei voi enää muuttaa tämän jälkeen syrjivämpään suuntaan.

Neuvotteluiden tavoitteena on GATS-sopimusta pidemmälle menevä palveluiden kaupan vapauttaminen. Sopimuksella pyritään parantamaan markkinoillepääsyä sekä kilpailuedellytyksiä poistamalla tai vähentämällä sellaisia lainsäädäntöön sisältyviä vaatimuksia, jotka asettavat toisen osapuolen yritykset tai palveluiden tarjoajat eri asemaan kotimaisiin toimijoihin verrattuna.

Lisäksi keskeisenä tavoitteena on vahvistaa GATS:n puitteissa jo olemassa olevia palvelukaupan kansainvälisiä sääntöjä, sekä luoda myös uusia sääntöjä jotka vastaavat yritysten nykypäivänä kohtaamiin haasteisiin. Säännöt koskisivat esimerkiksi transparenssia, lissenssi- ja lupamenettelyjä, valtion omistamia yrityksiä, televiestintäpalveluita, tietokonepalveluita, verkkokauppaa, rajat ylittävää tietojen siirtoa, rahoituspalveluita, posti- ja kuriiripalveluita, kansainvälisiä meriliikennepalveluita, julkisia hankintoja palveluissa ja valtiontukia.

Sopimuksella pyritään edistämään kauppa- ja investointiympäristön ennakoitavuutta. Sopimus loisi oikeudellista varmuutta sekä parantaisi eurooppalaisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksia muualla ja helpottaisi yritysten johtohenkilöstön sekä asiantuntijoiden väliaikaisia siirtoja. Kuten GATS:ssa, julkista valtaa käytettäessä tarjottavat palvelut rajataan sopimuksen ulkopuolelle.

6 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo

Neuvottelujen ollessa kesken allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Tois-taiseksi myöskään sopimuksen mahdollisesta väliaikaisesta soveltamisesta ei ole neuvoteltu.

7 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Sopimuksen taloudelliset vaikutukset

Neuvottelujen taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida tarkasti ennen kuin tiedetään neuvotteluihin osallistuvien maiden lopullinen kokoonpano. Jos Kiina ja muut nousevat taloudet liittyvät neuvotteluihin, vaikutus on suurempi kuin jos neuvottelut käydään pääosin kehittyneiden talouksien välillä. Tarkempi vaikutusarvio tullaan tekemään neuvottelujen kuluessa ja neuvottelutekstin sisälön tarkentuessa.

Neuvottelujen alkaessa komissio arvioi, että mukana olleiden maiden osuus EU:n kaupallisten palveluiden viennistä olisi 58 prosenttia ja tuonnista 59 prosenttia (2010). Sopimuksella pyritään kasvattamaan näitä osuuksia. Palvelukaupan vapauttaminen vaikuttaa kuitenkin myös laajemmin talouteen, sillä palvelut ovat tavarakaupan mahdollistajia; lisäksi ne muodostavat yhä useammin suuren osan teollisuustuotteiden hinnasta. EU:lla on jo pitkälle meneviä kauppasopimuksia useiden TiSA-maiden kanssa tai neuvottelut tällaisista sopimuksista ovat käynnissä (esimerkiksi Japanin ja Yhdysvaltojen kanssa). Neuvotteluissa on kuitenkin mukana myös merkittäviä kauppakumppaneita, joiden kanssa EU:lla ei ole vielä palvelukauppaa kattavia sopimuksia, kuten Taiwan ja Turkki. Mahdollisesti neuvotteluihin osallistuva Kiina edustaa noin 4,2 prosenttia EU:n kaupallisten palveluiden viennistä ja 3,7 prosenttia tuonnista. Mitä laajempi osallistujajoukko neuvotteluihin osallistuu, sitä kattavammin luotavat kansainvälisen kaupan säännöt helpottavat yritysten toimintaa globaalisti. Ennakoitavuus lisää todennäköisesti myös in-

vestointihalukkuutta TiSA-maihin, myös EU:hun.

Palvelusektori vastaa noin 75 prosentista EU:n ja noin 50 prosentista kehitysmaiden BKT:stä, sekä 75 prosentista EU:n työpaikoista. Suomessa palvelujen osuus BKT:stä on lähes 70 prosenttia ja palvelut työllistävät runsaat 70 prosenttia työvoimasta. Suomen palvelujen ulkomaankaupasta valtaosa suuntautuu EU-maihin. EU:n ulkopuolisista maista Suomen 15 suurimman kauppakumppanin joukkoon sisältyvät Yhdysvallat, Intia, Kiina, Sveitsi ja Norja.

Sopimuksen muut vaikutukset

Mikäli suuret nousevat taloudet kuten Kiina ja Brasilia liittyvät neuvotteluihin ja sopimus saadaan liitettyä WTO:n piiriin, tällä voi olla merkittävä positiivinen vaikutus monenvälisen kauppajärjestelmän kehitykselle.

8 Suhde Suomen lainsäädäntöön

Sopimus tulee tämänhetkisen arvion mukaan sisältämään sekä EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä sekä kysymyksiä, jotka kuuluvat jaettuun toimivaltaan, jota unioni ei ole vielä käyttänyt ja jotka näin ollen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Suhdetta Suomen lainsäädäntöön on arvioitava tarkemmin lopullisen sopimustekstin valossa.

9 Ahvenanmaan asema

Suhdetta Ahvenanmaan toimivaltaan on arvioitava tarkemmin valmiin sopimustekstin valossa.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää kannatettavana kunnianhimoisen ja tarkoituksenmukaisen sopimuksen aikaansaamista neuvotteluissa useanvälisestä palvelukauppasopimuksesta. Neuvoteltavan sopimuksen tulee tukea monikeskistä järjestelmää ja saavutettavan edistyksen tulee olla vietävissä aikanaan WTO:n piiriin. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että sopimus säilyy avoimena muiden maiden liittymiselle.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että neuvotteluiden lähtökohtana on riittävän sisällöllisen lisäarvon tavoittelu suhteessa tämänhetkisiin sopimusjärjestelyihin ja että sopimuksesta tulee kunnianhimoinen sekä markkinoillepääsyn että sääntöjen osalta. Kunnianhimoinen sopimus edistäisi palvelukaupan vapauttamista, joka ei ole edennyt yhtä pitkälle kuin tavarakaupan vapauttaminen, mutta joka on enenevässä määrin kytköksissä tavarakauppaan.

Valtioneuvoston tavoitteena on, että sopimuksella parannettaisiin palveluiden kaupan ja investointien edellytyksiä suomalaisyritys-

ten nykyisillä, mutta myös tulevilla intresialoilla. Suomelle tärkeitä aloja ovat muun muassa erilaiset asiantuntijapalvelut (mm. arkkitehti-, sekä tutkimus- ja kehityspalvelut, prosessien ja laitosten suunnittelu-, toteutus- ja käyttövaiheen palvelut kuten asennus ja huolto, viestintä ja tietoliikenne sekä teknologia- ja ympäristöala laajasti). Ottaen huomioon tavoitteen tuoda sopimus tulevaisuudessa koskemaan koko WTO:n jäsenistöä, valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Suomi ei tee sopimuksessa sitoumuksia Suomelle herkillä aloilla.