

U 45/2014 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen angående förhandlingarna om ett plurilateralt tjänstehandelsavtal (*Trade in Services Agreement, TiSA*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen gående förhandlingarna om ett plurilateralt tjänstehandelsavtal.
översänds till riksdagen en promemoria an-

Helsingfors den 11 december 2014

Europa- och utrikeshandelsminister *Lenita Toivakka*

ambassadråd Jukka Pesola

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA

28.11.2014

**STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN ANGÅENDE FÖRHANDLINGARNA
OM ETT PLURILATERALT TJÄNSTEHANDELSAVTAL****1 Bakgrund**

Den 18 mars 2013 befullmäktigade Europeiska unionens råd och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, kommissionen att inleda förhandlingar för att få till stånd ett plurilateralt tjänstehandelsavtal (Trade in Services Agreement, TiSA).

Världshandelsorganisationen WTO:s ministerkonferens konstaterade i december 2011 att utvecklingsförhandlingarna i Doharundan hade kört fast och att det inte skulle gå att nå samförstånd om alla Dohaelement inom en nära framtid. Ministerkonferensen uppmuntrade medlemmarna att se över nya sätt att närma sig handelsförhandlingarna och å andra sidan att sträva efter lösningar där det var möjligt. Förhandlingarna om tjänstehandel var ett av de element som inte hade framskridit på multilateral front, å andra sidan hade liberaliseringen av tjänstehandeln redan behandlats i flera bilaterala eller regionala frihandelsavtal.

Under 2012 fördes det rekognoserande diskussioner mellan intresserade parter om hur liberaliseringen av tjänstehandeln kunde främjas på plurilateral basis. I december 2012 nådde man en kompromiss om de viktigaste målen och principerna för ett eventuellt plurilateralt tjänstehandelsavtal. Från denna plattform inleddes i mars 2013 förhandlingar mellan 21 parter. Under förhandlingarnas gång har deltagarkretsen skiftat en aning och för närvarande deltar 23 WTO-medlemmar (Australien, Chile, Colombia, Costa Rica, EU, Hongkong, Island, Israel, Japan Kanada, Korea, Liechtenstein, Mexiko, Norge, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Schweiz, Taiwan, Turkiet, Nya Zeeland och Förenta staterna).

Länderna som deltar i TiSA-förhandlingarna omfattar nu ca 70 procent av den gränsöverskridande tjänstehandeln i

världen. Förhandlingarna kunde få ett mer värde, om de växande ekonomierna tillträdde förhandlingarna. Det är öppet för alla länder som delar målen för avtalsförhandlingarna att tillträda avtalet. Kina och Uruguay har uttryckt sin villighet att delta i förhandlingarna, men officiellt är de än så länge inte med som parter. EU understöder dessa länders tillträde till förhandlingarna.

Tills vidare förs förhandlingarna utanför WTO, men målet är att slutresultatet av förhandlingarna ska omfatta alla WTO-medlemmar.

2 Avtalsförhandlingarna och behandlingen i EU

Förhandlingarna inleddes officiellt i mars 2013. Till slutet av 2014 har det förts tio förhandlingsomgångar. Förhandlingarna har framskridit väl och de flesta parter har redan lämnat in sitt erbjudande om marknadstillträde. Diskussionerna om att förbättra de preliminära erbjudandena inleds hösten 2014. Någon tidsgräns har inte ställts upp för förhandlingarna.

Hösten 2013 nåddes samförstånd om avtalstextens grundelement. Fokus för förhandlingarna ligger nu i regleringen, det finns i praktiken fortfarande öppna frågor i alla texter som gäller regleringen av olika tjänstesektorer.

EU:s ståndpunkter till förhandlingsfrågorna bereds huvudsakligen i underkommittén för tjänstehandel och investeringar inom kommittén för handelspolitik. EU:s första erbjudande behandlades i underkommittén sommaren och hösten 2013.

3 Ärendets nationella beredning

De plurilaterala tjänstehandelsförhandlingarna har regelbundet behandlats i undersektionen fokuserad på tjänstehandel inom sek-

tionen för handelspolitiska frågor EU2. Utrikesministeriet har under förhandlingarnas gång berett ärendet tillsammans med olika ministerier och myndigheter allt efter substansinnehållet under behandling.

U-skrivelsen har behandlats genom skriftligt förfarande i sektionen för handelspolitiska frågor 25 september–3 oktober 2014 och genom skriftligt förfarande i undersektionen för tjänstehandel inom sektionen för handelspolitiska frågor 25 september–3 oktober 2014.

Riksdagen informerades om inledandet av förhandlingarna den 21 januari 2013 genom E-skrivelsen E 168/2012 rd. Utrikesutskottet hade inget att anmärka till statsrådets ståndpunkt. Stora utskottet godkände ståndpunkten i fråga. Riksdagen informerades om förhandlingsmandatet genom en kompletterande E-skrivelse daterad den 28 februari 2013. Riksdagen informerades om EU:s första utkast till erbjudande genom en E-skrivelse av den 5 juli 2013. Stora utskottet ansåg i likhet med utrikesutskottet och finansutskottet att skrivelserna inte orsakade åtgärder.

Riksdagen kommer att ges tilläggsinformation om avtalstexten och detaljerna i förhandlingarna med en kompletterande U-skrivelse.

4 Rättsgrunden enligt EU-rätten

Utifrån innehållet i avtalsutkastet är bedömningen i det här skedet att grunden för besluten om undertecknande och ingående av avtalet åtminstone torde vara artiklarna 207 och 218 i EUF-fördraget. Den rättsliga grunden för avtalet utvärderas närmare i ljuset av avtalets slutliga innehåll.

5 Huvudsakligt innehåll

Avtalsförhandlingarna har behandlat olika aspekter på tjänstehandel och företagsetablering. Förhandlingarna grundar sig på de viktigaste förpliktelserna enligt WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (General Agreement on Trade in Services, Gats). Även om avtalet till vissa delar är olika till strukturen än Gats, möjliggör de centrala förpliktelsernas överensstämmelse avtalets multilateralisering till ett WTO-avtal i ett senare skede.

I avvikelser till Gatsavtalet hör till det nya avtalet enligt förslaget en horisontell förpliktelse om nationell behandling, som alltså gäller alla tjänstesektorer, där parterna dock liksom i andra handelsavtal kan göra begränsningar. I förpliktelsen om nationell behandling ingår också dynamiska mekanismer (s.k. standstill- och ratchet-förpliktelser) genom vilka avtalet effektivare minskar elementen som diskriminerar utländska aktörer än till exempel Gatsavtalet. Också i dessa förpliktelser går det att göra begränsningar. Standstill-förpliktelsen innebär att åtaganden om nationell behandling framöver inte får ändras till det sämre från vid ingåendet rådande läge. Ratchet-förpliktelsen innebär att framtida ändringar i lagstiftningen som främjar tillgodoseendet av nationell behandling med avseende på internationella aktörer automatiskt införs som det berörda landets nya åtagande i TiSA-avtalet och "låses" så att lagstiftningen därefter inte längre kan ändras i en mera diskriminerande riktning.

Förhandlingarna syftar till en längre gående liberalisering av tjänstehandeln än Gatsavtalet. Avtalet strävar efter att förbättra marknadstillträdet och konkurrensförutsättningarna genom att avveckla eller minska sådana krav i lagstiftningen som ställer den andra partens företag eller tjänsteleverantörer i olika ställning jämfört med inhemska aktörer.

Ytterligare ett viktigt mål är att stärka redan inom ramen för Gats befintliga internationella regler för tjänstehandeln samt att också skapa nya regler som svarar mot de utmaningar företagen möter i dagens värld. Reglerna gäller enligt förslaget till exempel transparens, licens- och tillståndsförfaranden, statsägda företag, telekommunikationstjänster, datortjänster, näthandel, gränsöverskridande dataöverföring, finansieringstjänster, post- och kurirtjänster, internationella sjötransporttjänster, offentlig upphandling av tjänster och statligt stöd.

Avtalet strävar efter att främja handels- och investeringsmiljöns förutsägbarhet. Avtalet är avsett att åstadkomma rättslig säkerhet, förbättra de europeiska företagens möjligheter till affärsverksamhet på annat håll och underlätta tillfälliga förflyttningar av företagens ledande personal och experter. Liksom i Gats ställs tjänster som tillhandahålls i sam-

band med utövandet av statliga befogenheter utanför avtalet.

6 Undertecknande, provisorisk tillämpning och ikraftträdande av avtalet

Så länge förhandlingarna inte är slutförda finns det inga uppgifter om tidpunkten för undertecknandet. Hittills har det inte heller förhandlats om någon eventuell provisorisk tillämpning av avtalet.

7 Ekonomiska och andra konsekvenser

Avtalets ekonomiska konsekvenser

Förhandlingarnas ekonomiska konsekvenser är svåra att bedöma exakt innan man vet vilken den slutliga landssammansättningen i förhandlingarna blir. Om Kina och de övriga tillväxtekonomierna ansluter sig till förhandlingarna, blir effekten större än om förhandlingarna huvudsakligen förs mellan de utvecklade ekonomierna. En noggrannare konsekvensanalys görs under förhandlingarnas gång och när innehållet i förhandlingstexten börjar klarna.

När förhandlingarna inleddes bedömde kommissionen att de deltagande ländernas andel av EU:s export av kommersiella tjänster uppgick till 58 procent och av importen till 59 procent (2010). Större andelar är strävan i avtalet. Liberaliseringen av tjänstehandeln påverkar emellertid också ekonomin i vidare bemärkelse, eftersom tjänsterna är möjliggörande faktorer för varuhandel. Dessutom utgör tjänsterna allt oftare en stor andel av industriprodukternas pris. EU har redan långt gående handelsavtal med flera TiSA-länder eller pågående förhandlingar om sådana avtal (till exempel med Japan och Förenta staterna). I förhandlingarna deltar dock också betydande handelspartner som EU ännu inte har täckande avtal om tjänstehandel med, såsom Taiwan och Turkiet. Kina som eventuellt kommer att delta i förhandlingarna representerar ca 4,2 procent av EU:s export av kommersiella tjänster och 3,7 procent av importen. Ju större krets som deltar i förhandlingarna, dess mera täckande under-

lättar de internationella handelsreglerna som byggs upp företagets verksamhet globalt. Förutsägbarheten ökar sannolikt också viljan att investera i TiSA-länderna, också i EU.

Tjänstesektorn motsvarar ca 75 procent av EU:s och ca 50 procent av utvecklingsländernas BNP samt 75 procent av arbetsplatserna i EU. I Finland utgör tjänsternas andel av BNP nästan 70 procent och tjänsterna satsar dryga 70 procent av arbetskraften. Merparten av utrikeshandeln med finländska tjänster riktar sig till EU-länderna. Av länderna utanför EU ingår bland Finlands 15 största handelspartner Förenta staterna, Indien, Kina, Schweiz och Norge.

Avtalets övriga konsekvenser

Såvida de stora tillväxtekonomierna såsom Kina och Brasilien ansluter sig till förhandlingarna och avtalet kan anknytas till WTO, kan detta ha en betydande positiv verkan för utvecklingen av ett multilateralt handelssystem.

8 Förhållande till lagstiftningen i Finland

Avtalet kommer enligt dagens uppskattning att både innehålla frågor inom EU:s exklusiva behörighet och frågor som hör till den delade behörigheten, som unionen ännu inte har använt och som följaktligen hör till medlemsstaternas behörighet. Förhållandet till lagstiftningen i Finland bör utvärderas närmare i ljuset av den slutliga avtalstexten.

9 Ålands ställning

Förhållandet till Ålands behörighet bör bedömas närmare i ljuset av den färdiga avtalstexten.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder målet med ett ambitiöst och ändamålsenligt avtal i förhandlingarna om ett plurilateralt tjänstehandelsavtal. Avtalet som förhandlas fram ska stöda det multilaterala systemet och framstegen som nås ska i sinom tid kunna införas inom WTO:s ramar. Statsrådet anser det också vik-

tigt att avtalet hålls öppet för andra länder att tillträda.

Statsrådet anser det motiverat att utgångspunkten för förhandlingarna är strävan efter ett tillräckligt innehållsmässigt mervärde i förhållande till dagens avtalsarrangemang och att avtalet blir ambitiöst både med avseende på marknadstillträde och på regler. Ett ambitiöst avtal främjar liberaliseringen av tjänstehandeln som inte har framskridit lika långt som liberaliseringen av varuhandeln, men som i allt större grad är kopplad till varuhandeln.

Statsrådets målsättning är att avtalet ska förbättra förutsättningarna för handeln med

tjänster och för investeringar på de sektorer som är av intresse för finländska företag idag, men också framöver. Viktiga områden för Finland är bland annat olika sakkunnigtjänster (bl.a. arkitekt-, samt forsknings- och utvecklingstjänster, planerings-, genomförande- och användningsfasens tjänster för processer och anläggningar såsom installation och service, kommunikation och datatrafik samt teknologi- och miljösektorn i vid mening). Med beaktande av målet att i framtiden få avtalet att gälla hela WTO-medlemskåren anser statsrådet det viktigt att Finland i avtalet inte ingår åtaganden inom för Finland känsliga områden.