

U 65/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Maailman kauppajärjestön useanvälisistä neuvotteluista palveluiden kotimaisen sääntelyn sääntöjä koskeviksi määräyksiksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle muistio Maailman kauppajärjestön useanvälisistä neuvotteluista palveluiden kotimaisen sääntelyn sääntöjä koskeviksi määräyksiksi.

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2021

Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Ville Skinnari

Yksikönpäällikkö Pasi-Heikki Vaaranmaa

ULKOMINISTERIÖ

MUISTIO
18.11.2021

MAAILMAN KAUPPAJÄRJESTÖN USEANVÄLISET NEUVOTTELUT PALVELUIDEN KOTIMAISEN SÄÄNTELYN SÄÄNTÖJÄ KOSKEVIKSI MÄÄRÄYKSIKSI

1. Tausta

Maaailman kauppajärjestö WTO:n Buenos Airesissa joulukuussa 2017 pidetyssä ministerikokouksessa osa jäsenkunnasta, mukaan lukien Euroopan unioni, antoi neljä yhteisjulistusta, jotka käynnistivät useanvälisen työn uusien sääntöjen luomiseksi sähköisen kaupan, palveluiden kotimaisen sääntelyn, investointien helpottamisen sekä mikro-, pienten ja keskisuurten yritysten osalta.

Neuvotteluja palvelujen kotimaisesta sääntelystä edellytetään WTO:n palvelukaupan yleissopimuksen (GATS) VI artiklan 4 kohdassa. Työtä asian tiimoilta on tehty monenvälisesti WTO:n palveluiden kotimaisen sääntelyn työryhmän (Working Party on Domestic Regulation, WPDR) toimesta jo yli kaksikymmentä vuotta ilman läpimurtoa. Tehty työ on kuitenkin antanut hyvän pohjan Buenos Airesin ministerikokouksessa käynnistyneelle useanväliselle aloitteelle.

Palveluiden kotimaisen sääntelyn säännöt koskevat palveluiden tarjonnan lupamenettelyjä. Säännöt kattavat palveluiden kauppaan vaikuttavat lupavaatimukset ja -menettelyt, kelpoisuusvaatimukset ja -prosessit sekä tekniset standardit.

Neuvoteltavien määräysten tavoitteena on luoda hyvää sääntelykäytäntöä, joka lisää sääntelyn läpinäkyvyyttä, selkeyttä sekä ennustettavuutta ja sitä kautta edistää palvelukauppaa.

Komissio käy neuvotteluja Dohan kehityksenkierrrokseen liittyvän 2000-luvun alussa annetun valtuutuksen pohjalta. Kyseinen valtuutus kattaa myös useanväliset WTO-neuvottelut.

2. Neuvottelut ja niiden käsittely EU:ssa

Palveluiden kotimaisen sääntelyn neuvotteluita on käyty aloitteeseen osallistuvien jäsenten kesken kevästä 2018 lähtien ja ne ovat edenneet WTO:n useanvälisistä aloitteista pisimmälle. Tavoitteena on, että kotimaisen sääntelyn neuvottelut saataisiin valmiiksi marras-joulukuun vaihteessa 2021 järjestettävään WTO:n 12. ministerikokoukseen mennessä. Neuvotteluteksti on saatu lähes valmiiksi ja se on myös julkaistu WTO:n verkkosivuilla. Avoinna on enää kysymys vähiten kehittyneiden maiden (LDC) erityiskohtelusta. Erityisen merkittävää sisällössä on sukupuolten tasa-arvon huomioiminen, sillä WTO:n sopimuksissa tasa-arvokysymyksiä ei ole aikaisemmin nostettu esiin.

Tekstineuvotteluja ei enää varsinaisesti käydä, mutta kokouspäiviä on varattu yksi ennen ministerikokousta. Ennen ministerikokousta palataan vielä kysymykseen LDC-maiden erityiskohtelusta sekä keskustellaan nk. sitoumuslistoista sekä uusien jäsenten saamisesta mukaan aloitteeseen. Tällä hetkellä aloitteessa ei ole mukana yhtään LDC-maata.

Aloite on avoin kaikille kiinnostuneille WTO-maille. Yhdysvallat liittyi virallisesti aloitteeseen heinäkuussa 2021, antaen lisäpontta neuvotteluiden edistymiselle. Singapore liittyi uusimpana maana mukaan syyskuussa 2021. Osallistujia on nyt 65 ja yhdessä nämä maat vas-

taavat noin 90 prosentista palveluiden maailmankaupasta. Aloitteeseen liittyminen tulee olemaan mahdollista myös neuvottelujen päättymisen jälkeen.

Nyt neuvoteltavilla määräyksillä laajennetaan EU:n GATS-sitoumuksia, jotka osaltaan koskevat myös Suomea. Määräykset on neuvottelu referenssipaperin muotoon, mikä tarkoittaa sitä, että osapuolet lisäävät tekstin sisältämät sitoumukset olemassa oleviin GATS-sitoumuksiinsa. Tämä tehdään ns. sitoumuslistojen kautta. Virallinen prosessi sitoumusten vahvistamiseksi aloitetaan sen jälkeen, kun teksti on saatu täysin valmiiksi eli todennäköisesti vasta ministerikokouksen jälkeen. Edut tulevat kaikkien WTO-maiden hyödyksi suosituimmuuskohtelun nojalla.

EU:n kannat neuvotteluihin on valmisteltu koko neuvotteluiden ajan neuvoston kauppapoliittisessa komiteassa (palvelut ja investoinnit), joka on käsitellyt neuvotteluita säännöllisesti.

3. Asian kansallinen käsittely

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. U-kirjelmää on käsitelty kauppapoliittisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 19.-21.10.2021.

Eduskunnalle on annettu selvitys useanvälisten aloitteiden neuvottelutilanteesta 12.3.2021 (E 26/2021 vp). Suuri valiokunta katsoi ulkoasiainvaliokunnan näkemyksen mukaisesti, ettei kirje antanut aihetta toimenpiteisiin.

Eduskunnalle on toimitettu WTO:n Dohan kehityskierroksesta useita selvityksiä. Dohan kehityskierrokseen valmistautumisesta eduskunnalle on toimitettu E-kirje (E 15/1999 vp) 3. toukokuuta 1999. Tämän jälkeen eduskunnalle on annettu neuvotteluista tietoja säännöllisesti. Edellä mainituissa kirjeissä on käsitelty myös neuvoston komissiolle antamaa valtuutusta neuvotella Dohan kehityskierroksesta.

4. EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta

Alustavien tietojen mukaan oikeusperustana oltaisiin käyttämässä menettelyiden osalta SEUT 218 artiklan 9 kohtaa (EU:n kanta kansainvälisessä järjestössä, kun siellä annetaan säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia). Tämänhetkisen sisällön perusteella voidaan arvioida, että aineellisen oikeusperustana käytettäisiin ainakin SEUT 207 artiklaa (yhteinen kauppapolitiikka). Neuvoston päätös EU:n kannasta tehtäisiin näin ollen määräenemmistöllä. Päätös olisi tarkoitus tehdä WTO:n 12. ministerikokouksen jälkeen, kun EU:n sidontalistojen sertifiointi (eli vahvistaminen) aloitetaan WTO:ssa.

Määräykset tulevat valtioneuvoston alustavan arvion mukaan sisältämään ainoastaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Sitoumukset eivät edellyttäisi jäsenvaltioiden kansallista hyväksyntää.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan oikeusperusta olisi näin ollen asianmukainen.

Parlamentille tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

5. Pääasiallinen sisältö

Palveluiden kotimaisen sääntelyn säännöillä on tarkoitus luoda yleistasoisia hyvän hallintotavan velvoitteita, joilla varmistetaan, että lupavaatimuksista tai -menettelyistä tai pätevyysvaa-

timuksista tai -menettelyistä ei muodostu tarpeettomia kaupanesteitä. Esimerkiksi velvoitteena on, että lupamaksujen tulee olla ”kohtuullisia”, toisin sanoen maksu ei saa olla kohtuuttoman korkea. Eri maissa kohtuullisuus voi tarkoittaa eri suuruusluokkaa, mistä johtuen ”kohtuullisen korkea” ei ole määritelty tarkemmin.

Määräykset on neuvoteltu referenssipaperin muotoon. Se tarkoittaa, että sitoumukset kirjataan osapuolten olemassa oleviin palvelukauppasitoumuksiin lisäsitoumuksina GATS-sopimuksen artiklan XVIII mukaisesti. Sitoumukset kattavat lähtökohtaisesti ne sektorit, joilla osapuolet ovat tehneet GATS-sopimuksessa markkinoillepääsy- tai kansallisen kohtelun sitoumuksia, mutta osapuolet voivat halutessaan ulottaa sitoumukset myös muille valitsemilleen sektoreille. Tehtäviin sitoumuksiin soveltuu GATS:n suosituimmuusperiaate, eli vaikka sitoumuksia tekee vain osa WTO:n jäsenistä, sitoumusten hyödyt tarjotaan kaikille jäsenille. Sitoumuksia tehnyt osapuoli kohtelee siis kaikkia WTO-jäseniä tasapuolisesti.

Kehittyville maille jätetään mahdollisuus tiettyjen määräysten toimeenpanoon seitsemän vuoden siirtymäajan puitteissa. Vähiten kehittyville maille varataan vielä enemmän joustoja. Osapuolia kannustetaan myös antamaan teknistä tukea kehittyville maille niiden kehittäessä ja vahvistaessa sääntely-ympäristöään.

Referenssipaperissa:

Yleisperiaatteina

- todetaan sovittavien sääntöjen täydentävän palvelukaupan yleissopimuksen sisältämiä sääntöjä, GATS-sopimuksen VI artiklan 4 kohdan mukaisesti;
- tunnustetaan kehittyvien maiden (etenkin vähiten kehittyneiden maiden) haasteet palveluiden kauppaan vaikuttavien vaatimusten täyttämässä;
- todetaan osapuolten sääntelyoikeuden säilyvän;
- todetaan erot palveluiden tarjontaan liittyvien sääntöjen tasossa eri maiden välillä, etenkin kehittyneiden ja kehittyvien talouksien välillä; sekä
- todetaan sääntöjen jättävän osapuolille joustonvaraa niiden toimeenpanossa.

Referenssipaperin sisältämät määräykset kattavat palveluiden kauppaan vaikuttavat lupavaatimukset ja -menettelyt, kelpoisuusvaatimukset ja -prosessit sekä tekniset standardit. Määräysten tavoitteena on lisätä palveluiden kaupan lupamenettelyjen läpinäkyvyyttä, oikeudellista varmuutta ja ennustettavuutta sekä varmistaa sääntelyn laatu. Määräykset ottavat huomioon osapuolten erilaiset sääntely-ympäristöt ja jättävät eroja varten joustovaraa.

Sääntöjen sisällöstä

Sääntelyn laadun osalta sitoudutaan siihen, että hakijan ei tarvitse lähestyä useampaa viranomaista hakemusta jättäessään; että hakemuksia voi jättää mihin aikaan vuodesta tahansa tai ainakin niin, että hakemuksen jättämiselle jää tarpeeksi aikaa; että sähköiset hakemukset ja asiakirjojen oikeaksi todistetut jäljennökset hyväksytään (jos tämä on mahdollista); ja että lupamaksut ovat kohtuullisia ja läpinäkyviä eivätkä itsessään estä palvelun tarjoamista. Määräyksissä sitoudutaan myös siihen, että toimivaltaiset viranomaiset tekevät päätöksensä palveluntarjoajista riippumattomasti; että kaikki hakemuksiin tarvittava informaatio on tarjolla sähköisessä muodossa, kootusti; että (palvelun tarjoamiseen liittyvät) tekniset standardit kehitetään avoimen ja läpinäkyvän prosessin kautta; että lupiin liittyvät määräykset perustuvat objektiivisiin ja läpinäkyviin kriteereihin; että prosessit ovat tasapuolisia, asianmukaisia eivätkä perusteettomasti estä vaatimusten täyttämistä; ja että määräykset eivät ole syrji hakijoita sukupuolen perusteella. Lisäksi sitoudutaan tukemaan osapuolten ammatillisia toimielimiä ammattipätevyyden tunnustamiseen liittyvien keskustelujen järjestämisessä.

Läpinäkyvyyden osalta sitoudutaan siihen, että osapuolet julkaisevat kirjallisesti (myös sähköisesti) lupamenettelyihin tarvittavat tiedot; että osapuolilla on asiaankuuluvat mekanismit palveluntarjoajien kysymyksiin vastaamiseksi; ja että kiinnostuneilla henkilöillä on mahdollisuus nähdä ja kommentoida ehdotuksia palveluntarjoannon lupamenettelyihin liittyviksi laeiksi ja säännöksiksi ennen niiden julkaisua.

Oikeudellisen varmuuden ja ennustettavuuden osalta sitoudutaan siihen, että hakemusten käsittelyllä on suuntaa-antava aikataulu; että hakemukset käsitellään oikea-aikaisesti; että hakemusten tilasta on saatavissa tietoa; että hakijoille annetaan mahdollisuus muokata hakemustaan, jos siitä puuttuu tietoa ja että hakijoille kerrotaan, mitä tietoa hakemuksista puuttuu; että hakijoille kerrotaan hakemuksen hylkäämisen syistä ja annetaan mahdollisuus hakea uudestaan; että kun lupa on myönnetty, se tulee voimaan mahdollisimman pian; että jos uusia lakeja tai määräyksiä tulee voimaan, palveluntarjoajille annetaan tarpeeksi aikaa sopeutua niihin; ja että mahdollisia lupiin liittyviä kokeita pidetään tarpeeksi usein.

Rahoituspalveluiden osalta osapuolet voivat valita, sitoutuvatko yllä kuvattuihin yleisiin sääntöihin vai rahoituspalveluita koskevaan hieman suppeampaan sääntökokonaisuuteen, joka tekstissä on eritelty. Rahoituspalveluita koskevaan osioon sisältyy määräyksiä hakemusten aikatauluun, sähköisiin hakemuksiin, hakemusten käsittelyyn, lupamaksuihin, pidettäviin kokeisiin, lupaviranomaisen itsenäisyyteen, hakuprosesseihin liittyvien tietojen julkaisuun, palveluntarjoannon lupamenettelyihin liittyvien lakien ja säännösten julkaisuun ja kommentointiin, kyselypisteisiin, sekä lupamenettelyiden puolueettomuuteen ja tasapuolisuuteen liittyen. Sisällöltään nämä määräykset ovat hyvin pitkälti yhteneviä yleisten sääntöjen kanssa.

6. Määräysten voimaantulo

Neuvottelut ovat vielä kesken. Tavoitteena on, että teksti saadaan valmiiksi niin, että WTO:n ministerikokouksessa 30.11. -3.12.2021 voitaisiin antaa julistus neuvottelutekstin valmistumisesta ja sitoumuslistojen alustavasta hyväksymisestä. Tämän jälkeen sitoumuslistojen hyväksyntä vietäisiin päätökseen WTO:n lisäsitoumuksia koskevien menettelyjen mukaisesti. Uudet sitoumukset tulevat voimaan sitten, kun tämä ns. sertifiointimenettely on valmis ja tähän liittyvät EU:n sisäiset toimet on saatu valmiiksi (ja tästä on ilmoitettu WTO:lle).

7. Taloudelliset ja muut vaikutukset

Sopimuksen taloudelliset vaikutukset

Tehtävillä sitoumuksilla ei arvioida olevan välittömiä vaikutuksia valtion talousarvioon Suomessa.

Kansainvälisen palvelukaupan suurimmat esteet liittyvät läpinäkyvyyden puutteeseen, byrokratiaan ja vaikeasti ennakoitaviin toimintaympäristöihin. Kotimaisen sääntelyn sääntöjen selkeyttäminen edistää palveluiden kauppaa ja lisää maiden, erityisesti kehittyvien maiden, osallistumista globaaleihin arvoketjuihin.

WTO on arvioinut, että palvelukaupan kulut ovat kaksi kertaa niin korkeat kuin tavarakaupassa. Merkittävä osa näistä kuluista johtuu sääntelyn eroavaisuuksista eri markkinoilla sekä läpinäkyvättömistä ja vaikeaselkoisista määräyksistä ja prosesseista. Sääntöjen selkeyttäminen säästää resursseja. Tämä on erityisen tärkeää pienemmille, vähillä resursseilla toimiville yrityksille.

OECD ja WTO ovat esimerkiksi arvioineet APEC-maiden osalta, että WTO-neuvotteluissa käsiteltävien kotimaisen sääntelyn sääntöjen virtaviivaistaminen näissä maissa voi laskea kaupan kuluja keskimäärin 7 prosenttia 3-5 vuoden aikavälillä.

Läpinäkyvyyden ja kaupan esteiden vähenemisen myötä sitoumuksilla arvioidaan olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia myös Suomelle ja suomalaisyrityksille.

Sopimuksen muut vaikutukset

Sitoumusten aikaan saamisella olisi positiivinen vaikutus WTO:n uudistamistyöhön ja se olisi ensimmäinen palvelukaupasta saatu neuvottelutulos pitkään aikaan WTO:ssa.

8. Suhde Suomen lainsäädäntöön

Sovittavat määräykset kuuluisivat valtioneuvoston alustavan arvion ja tämänhetkisen luonnoksen pohjalta unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Määräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön voidaan arvioida tarkemmin vasta lopullisen tekstin pohjalta. Tämänhetkisen arvion mukaan määräyksillä sivutaan Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä (*perustuslain 21 §* ja erit. hakemusten käsittelyssä noudatettavia hallinnon yleislakeja, kuten *hallintolaki*, *laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa*, *laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta* sekä *laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa*, sekä viranomaistoiminnan maksuja koskevaa lainsäädäntöä). Tämänhetkisen arvion mukaan sitoumusten tekeminen ei edellytä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. EU on kahdenvälisissä kauppasopimuksissaan sitoutunut jo WTO:n aloitetta pidemmälle meneviin määräyksiin.

9. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta.

Tämänhetkisten määräysten pohjalta arvioidaan alustavasti, että määräykset kuuluisivat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Näin ollen sitoumukset eivät sisältäisi Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Niin kutsutut Ahvenanmaa-varaumat on huomioitu jo Suomen aiemmin tekemissä GATS-sitoumuksissa ja ne säilyvät voimassa.

10. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä hyvän ja läpinäkyvän hallinnon periaatteiden edistämistä maailmanlaajuisesti. Valtioneuvosto katsoo aloitteen edistävän WTO:n uudistamisprosessia sekä edistävän suomalaisyritysten toimintamahdollisuuksia niissä maissa, jotka tekevät sitoumuksia kyseessä olevan aloitteen puitteissa. Aloitteessa ovat mukana kaikki Suomen merkittävimmät kauppakumppanit.

11. Arvio siitä, milloin eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytössä

Eduskunnan kanta tulisi valtioneuvoston tämänhetkisen arvion mukaan olla käytettävissä marraskuussa ennen ministerikokousta.

Aloitteen osapuolet (lokakuussa 2021): Albania; Argentiina; Australia; Brasilia; Chile; Costa Rica; El Salvador; Etelä-Korea; EU (=27); Hongkong; Islanti; Israel; Japani; Kanada; Kazakstan; Kiina; Kolumbia; Liechtenstein; Mauritius; Meksiko; Moldova; Montenegro; Nigeria; Norja; Paraguay; Peru; Pohjois-Makedonia; Venäjä; Saudi-Arabia; Singapore, Sveitsi; Taiwan; Thaimaa; Turkki; Ukraina; UK; Uruguay; Uusi-Seelanti, Yhdysvallat.