

U 31/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Maailman
kauppajärjestön WTO:n julkisia hankintoja koskevan
sopimuksen muuttamisesta (GPA-sopimuksen muutokset)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella kisia hankintoja koskevan sopimuksen muut-
lähetetään eduskunnalle muistio WTO:n jul- tamisesta.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2011

Ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*

Kaupallinen neuvos Mary-Anne Nojonen

ULKOASIAINMINISTERIÖ
9.9.2011

EU/2007/0394
MUISTIO

NEUVOTTELUT WTO:N JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAN SOPIMUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Tausta ja keskeinen sisältö

Neuvotteluja Maailman kauppajärjestön WTO:n julkisia hankintoja koskevan sopimuksen (jäljempänä GPA-sopimus, Agreement on Government Procurement) muuttamisesta on käyty vuodesta 1997 lähtien. Neuvottelut perustuvat GPA-sopimuksen artiklaan XXIV.7(b), jossa todetaan pyrkimys parantaa sopimusta ja sen kattavuutta osapuolten välillä keskinäisen vastavuoroisuuden pohjalta. Tämä työ ei suoranaisesti kytkeydy WTO:n kauppaneuvottelukierrokseen. Neuvotteluratkaistu pyritään saamaan aikaan vuoden 2011 loppuun mennessä.

Julkisia hankintoja koskevan sopimuksen pääkohdat

Maailman kauppajärjestön WTO:n julkisia hankintoja koskeva sopimus (GPA) on ns. useammankeskinen eli plurilateraalisopimus, jonka jäsenmäärä on pienempi kuin varsinaisessa WTO-sopimuksessa. Tällä hetkellä sen osapuolia on 41: Euroopan unioni ja sen 27 jäsenmaata, Yhdysvallat, Kanada, Japani, Etelä-Korea, Sveitsi, Islanti, Norja, Israel, Liechtenstein, Singapore, Hongkong, Taiwanin, Kinmenin, Penghun ja Matsun erillinen tullialue (Taiwan) ja Alankomaiden Aruba.

GPA-sopimus kattaa laajalti tavarahankinnat sekä tietyiltä osin myös palvelujen hankinnat. Osapuolten sitoumukset on kirjattu sopimuksen liitteisiin. EU:n nykyisissä sitoumuksissa on määritelty sopimuksen piiriin kuuluvat keskushallinnon hankintayksiköt; alue- ja paikallishallinnon hankintayksiköt sekä julkisen lain säätelemät elimet; muut sopimuksen piiriin kuuluvat erityisalojen yksiköt (vesi, sähkö, lentokentät, satamat ja kaupunkiliikenne); palveluhankinnat ja ra-

kennusurakat. Yleishuomautukset sisältävät poikkeuksia tehtyihin sitoumuksiin.

GPA-sopimuksen määräykset koskevat tietyn kynnsarvon ylittäviä hankintasopimuksia, joiden tarjouspyynnöt ilmoitetaan julkisesti. EU:n sitoumuksissa kynnsarvo valtion keskushallinnon hankinnoille on 130 000 SDR (Special Drawing Rights, erityisnosto-oikeudet), alue- ja paikallishallinnon sekä julkisen lain säätelemien elinten 200 000 SDR, erityisalojen hankintayksiköiden hankinnoille 400 000 SDR sekä rakennusurakoille 5 000 000 SDR (vastaavat kynnsarvot euromääräisinä: 125 000, 193 000, 387 000 ja 4 845 000 euroa).

Merkittävä osa julkisten hankintojen sopimuksen määräyksistä koskee tarjousmenettelyjä. Sopimuksen peruseriaatteena on syrjimättömyys sekä lainsäädännön ja menettelyjen avoimuus. Ulkomaisia tarjoajia ei saa syrjiä sopimuksen piiriin kuuluvissa hankinnoissa ja heitä tulee kohdella tasapuolisesti. Sopimuksen määräyksistä voi poiketa mm. kansallista turvallisuutta tai puolustusta koskevissa hankinnoissa. Sopimusta koskevat riidat ratkaistaan WTO:n riitojenratkaisuelimessä.

EU-direktiivit

Julkisten hankintojen kilpailuttamisveloitteesta säädetään GPA-sopimuksen lisäksi unionin julkisten hankintojen direktiiveissä, joiden soveltamisala on GPA-sopimusta laajempi. Direktiivit takaavat EU-jäsenvaltioista tuleville tarjoajille pääsyn direktiivien soveltamisalassa oleviin hankintoihin. Direktiivit koskevat tavara- ja ns. ensisijaisia palveluhankintoja sekä rakennusurakoita. Ns. toissijaiset palveluhankinnat, kuten sosiaali- ja terveyspalvelut, majoituspalvelut ja lakiasiainpalvelut, kuuluvat vain tietyiltä ja suppeil-

ta osin direktiivien välittömään soveltamisalaan. Direktiivien velvoitteet on pantu kansallisesti täytäntöön lailla julkisista hankinnoista (348/2007), lailla vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007), valtioneuvoston asetuksella julkisista hankinnoista (614/2007) sekä lailla sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011).

2 Sopimusneuvottelut ja käsittely EU:ssa

Sopimusneuvotteluissa uudistetaan aiempaa, vuodelta 1994 peräisin olevaa sopimusta sekä pyritään parantamaan osapuolten keskinäistä markkinoillepääsyä. EU:n neuvottelukannat pohjautuvat EU:n hankintadirektiiveihin. Neuvotteluissa EU:ta edustaa komissio. EU:n neuvottelukantoja on valmisteltu neuvoston kauppapoliittisessa komiteassa.

Tekstineuvottelut

GPA-sopimuksen muuttamisen tavoitteena on yksinkertaistaa sopimusta, ottaa huomioon uuden informaatioteknologian mukanaan tuomat mahdollisuudet sekä tehdä sopimus kiinnostavammaksi sen ulkopuolella olevien maiden kannalta. Osapuolet pääsivät 8.12.2006 yhteisymmärrykseen uudesta sopimustekstistä, joka päätettiin jädäyttää periaatteella "mistään ei ole sovittu, ennen kuin kaikesta on sovittu". Tämän jälkeen sopimusteksti on tarkastettu oikeudelliselta kannalta ja kieliasultaan. Sopimuksen loppumääräykset jätettiin kuitenkin ratkaistavaksi neuvottelujen lopussa.

Uusi sopimusteksti on rakenteeltaan entistä parempi ja sisällöltään selkeämpi. Se ottaa huomioon hankintakäytäntöjen kehittymisen, sillä tekstiin on sisällytetty säännökset sähköisistä hankinnoista. Uusi sopimus parantaa myös avoimuutta, sillä jatkossa sähköiset hankintailmoitukset olisivat saatavilla yhdestä keskitetystä paikasta maksutta. Kehitysmaiden liittyminen sopimukseen on tehty aiempaa kiinnostavammaksi uudelleen muotoi-

lulla kehitysmaa-artiklalla, joka sisältää määräykset siirtymäajoista ja kehitysmaalle annettavista joustavuuksista. Soveltamisalan muutoksia eli hankintayksiköiden sulkemista sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle koskevat kiistat ratkottaisiin sovittelumenettelyssä.

Osapuolten näkemykset eroavat toisistaan sopimuksen oikeudellisen statuksen osalta. Neuvotteluissa olisi ratkaistava, käsitelläänkö aikaan saatua ratkaisua uutena sopimuksena vai sopimusmuutoksena. Sopimusneuvottelujen yhteydessä keskusteluja käydään myös erillisistä päätöksistä, jotka koskisivat GPA-komitean tulevaisuuden työtä, sovittelumenettelyä sekä ohjeellisten kriteerien kehittämistä. Kriteerien avulla määriteltäisiin hyvitykset soveltamisalan muutoksista. Lisäksi on tarpeen sopia menettelyistä siirtymäaikana, jolloin uusi ja vanha sopimus ovat yhtäaikaaisesti voimassa.

Neuvottelut markkinoillepääsystä

Sopimuksen soveltamisalasta neuvotellaan kahdenvälisesti osapuolten kesken pyrkiä laajentaa kunkin GPA-osapuolen tekemiä markkinoillepääsytoumuksia ja siten lisätä kansainvälistä kilpailua julkisissa hankinnoissa. EU:n tavoitteena on parantaa EU:n toimijoiden pääsyä GPA-osapuolten julkisten hankintojen markkinoille. Samalla pyritään yhdenmukaistamaan eri osapuolten kynnysarvoja sekä sopimuksen piiriin kuuluvien hankintayksiköiden ja palveluhankintojen katetta.

EU antoi ensimmäisen tarjouksensa markkinoillepääsyneuvotteluja varten vuonna 2005. Tarjousta on tämän jälkeen uudistettu kahteen otteeseen neuvottelujen tilanteen mukaisesti. Tarjousten keskeisinä periaatteina ovat EU:n hankintadirektiivien mukaisuus ja vastavuoroisuus. Ehdotukset pohjautuvat EU:n tähänhetkisiin julkisia hankintoja koskeviin sitoumuksiin lisäten sopimuksen soveltamisalaan uusia sektoreita ja hankintasopimuksia. EU pyrkii myös samassa yhteydessä päivittämään hankintayksiköidensä luettelot.

3 Asian kansallinen käsittely

Ulkoasiainministeriö on valmistellut neuvottelukantoja yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Valmisteluun ovat osallistuneet myös muut ministeriöt.

Valtioneuvoston kanta on valmisteltu EU2-jaostossa.

Eduskunnalle on annettu tarkempia tietoja neuvottelutilanteesta E-kirjeellä 10.5.2005 sekä sitä täydentävillä E-jatkokirjeillä 31.5.2005, 24.10.2005, 21.12.2006 ja 28.6.2007.

4 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta

Valtioneuvoston tämänhetkisen arvion mukaan sopimus sisältäisi EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä ja tehtäisiin sen vuoksi unionisopimuksena. Sopimuksen oikeusperustana tulisivat siten olemaan ainakin SEUT 207 artikla ja SEUT 218 artikla.

5 Vaikutukset ja suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Mahdollisen sopimuksen taloudellisia vaikutuksia on vielä vaikea arvioida markkinoillepääsyä koskevien neuvottelujen ollessa kesken. Paremman markkinoillepääsyn odotetaan edistävän suomalaisten yritysten tavaraj- ja palveluvientä kolmansiin maihin.

Käsiteltävänä oleva sopimuskokonaisuus liittyy Suomessa julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Kansallisen lainsäädän-

nön kilpailuttamisvelvoite on jo nyt laaja ja kattaa kaikki tavara- ja palveluhankinnat sekä rakennusurakat. Siten neuvottelujen tuloksena tehdyt muutokset eivät johtaisi kilpailuttamisvelvoitteiden laajentamiseen Suomessa. Muutokset merkitsisivät kuitenkin aiempaa laajempaa velvollisuutta ottaa huomioon GPA-osapuolten alueelta tulevia tarjouksia. GPA-sopimuksen uudistaminen ei tulisi aiheuttamaan tarvetta muuttaa kansallisen lainsäädännön kilpailuttamismenettelyjä koskevia säännöksiä.

Ahvenanmaa-pöytäkirjan määräykset on huomioitu EU:n esittämissä tarjouksissa.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa pyrkimyksiä sopimusneuvottelujen pikaiseen päättämiseen.

Valtioneuvosto tukee neuvotteluissa yleisesti esityksiä, jotka pyrkivät parantamaan WTO:n julkisia hankintoja koskevan sopimuksen ja siihen liittyvien sitoumusten selkeyttä sekä helpottavat sopimuksen soveltamista ja tulkintaa käytännön toimijoiden kannalta. Valtioneuvosto tukee myös muutoksia, jotka lisäävät GPA-sopimuksen kiinnostavuutta sen ulkopuolisten WTO-jäsenten, erityisesti kehitysmaiden näkökulmasta.

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n tekemien sitoumusten tulee perustua unionin hankintadirektiiveihin ja sisämarkkinasitoumuksiin. Valtioneuvosto tavoittelee GPA-osapuolten sitoumusten parantamista siten, että suomalaisen elinkeinoelämän pääsy sopimuskumppanien julkisten hankintojen markkinoille helpottuu.