

U 65/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om de plurilaterala förhandlingarna inom Världshandelsorganisationen om föreskrifter om inhemska regleringar på tjänsteområdet

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om de plurilaterala förhandlingarna inom Världshandelsorganisationen om föreskrifter om inhemska regleringar på tjänsteområdet.

Helsingfors den 18 november 2021

Utvecklings- och utrikeshandelsminister Ville Skinnari

Enhetschef Pasi-Heikki Vaaranmaa

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
18.11.2021

PLURILATERALA FÖRHANDLINGAR INOM VÄRLDSHANDELSORGANISATIONEN OM FÖRESKRIFTER OM INHEMSKA REGLERINGAR PÅ TJÄNSTEOMRÅDET

1. Bakgrund

Efter Världshandelsorganisationens (WTO:s) ministerkonferens i Buenos Aires i december 2017 antog en del av organisationens medlemmar, däribland Europeiska unionen, fyra gemensamma uttalanden som inledde plurilaterala diskussioner om nya föreskrifter om elektronisk handel, inhemska regleringar på tjänsteområdet, underlättande av investeringar samt mikroföretag och små och medelstora företag.

Förhandlingar om inhemska regleringar på tjänsteområdet krävs i enlighet med artikel VI:4 i WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (Gats). Multilaterala diskussioner om frågan har pågått i WTO:s arbetsgrupp för inhemska regleringar (Working Party on Domestic Regulation, WPDR) i över tjugo år utan något genombrott. Arbetet har dock gett ett gott underlag för det plurilaterala initiativet från ministerkonferens i Buenos Aires.

Föreskrifterna om inhemska regleringar på tjänsteområdet gäller förfaranden för licensiering av tjänster. De omfattar krav och förfaranden som rör licensiering och kvalifikationer samt tekniska standarder.

De föreskrifter som är föremål för förhandlingarna ska skapa god regleringspraxis som bidrar till mer transparent, tydlig och förutsebar reglering samt främjar handel på tjänsteområdet.

Kommissionens förhandlingsmandat härstammar från Doharundan i början av 2000-talet. Mandatet omfattar också plurilaterala förhandlingar inom WTO.

2. Förhandlingarna och EU:s behandling av dem

Diskussioner om inhemska regleringar på tjänsteområdet har pågått mellan de deltagande medlemsländerna sedan våren 2018. Av WTO:s plurilaterala initiativ är dessa förhandlingar de längst framskridna. Avsikten är att förhandlingarna om inhemska regleringar ska vara avslutade före WTO:s 12:e ministerkonferens vid månadsskiftet november–december 2021. Förhandlingstexten är nästan klar, och den har lagts ut på WTO:s webbplats. Den enda olösta frågan gäller särbehandling av minst utvecklade länder (MUL). Det bör i synnerhet noteras att man tagit hänsyn till tillgodoseende av jämställdhet, då jämställdhetsfrågor inte tidigare har tagits upp i WTO-avtalen.

Textförhandlingarna är i detta skede avslutade, men man har reserverat en dag för möten inför ministerkonferensen. Före ministerkonferensen kommer man att återkomma till frågan om särbehandling av MUL och diskutera så kallade bindningslistor och att anknyta nya medlemmar till initiativet. För närvarande har inga MUL gått med i det.

Initiativet är öppet för alla WTO-länder. Förenta staterna anslöt sig officiellt till initiativet i juli 2021, vilket gav förhandlingarna en skjuts framåt. Senast anslöt sig Singapore till initiativet i september 2021. Till initiativet har i detta nu anslutit sig 65 länder, som tillsammans står för cirka 90 procent av världshandeln på tjänsteområdet. Det kommer att vara möjligt att gå med i initiativet även efter att förhandlingarna har avslutats.

De föreskrifter som är föremål för förhandlingarna utvidgar EU:s åtaganden enligt Gats, vilka även gäller Finland. Föreskrifterna har i förhandlingarna utformats som ett referensdokument, vilket avser att parterna fogar åtagandena enligt texten i dokumentet till sina gällande åtaganden enligt Gats. Detta sker med så kallade bindningslistor. Den officiella processen för att fastställa åtagandena inleds när texten är helt klar, med andra ord troligen först efter ministerkonferensen. Genom principen om mest gynnad nation kommer varje WTO-land att få ta del av fördelarna.

EU:s ståndpunkter till förhandlingarna har under förhandlingarna beretts av rådets handelspolitiska kommitté (tjänster och investeringar) som har diskuterat förhandlingarna regelbundet på sina sammanträden.

3. Nationell behandling av ärendet

Utrikesministeriet har berett ärendet i samarbete med justitieministeriet, U-skrivelsen har behandlats i handelspolitiska sektionen genom skriftligt förfarande 19.-21.10.2021.

Statsrådet gav den 12 mars 2021 riksdagen en lägesrapport om förhandlingarna om de multilaterala initiativen (E 26/2021 rd). Stora utskottet ansåg i likhet med utrikesutskottet att inga åtgärder behövde vidtas med anledning av skrivelsen.

Riksdagen har tillställts flera utredningar gällande Doharundan. Statsrådet sände en E-utredning med anledning av förberedelserna för Doharundan (E15/1999 rd) till riksdagen den 3 maj 1999. Därefter har riksdagen underrättats regelbundet om förhandlingarna. I de ovan nämnda skrivelserna har också behandlats kommissionens mandat från rådet att förhandla om Doharundan.

4. Rättslig grund enligt EU-rätten

Enligt preliminära uppgifter skulle den rättsliga grunden med avseende på förfarandena vara artikel 218.9 i FEUF (ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett internationellt organ om detta organ ska anta akter med rättslig verkan). Utifrån det nuvarande innehållet kan man anta att som materiell rättslig grund används åtminstone artikel 207 i FEUF (den gemensamma handelspolitiken). I så fall ska unionens ståndpunkt antas med kvalificerad majoritet. Avsikten är att beslutet fattas efter WTO:s 12:e ministermöte, när certifieringen av EU:s bindningslistor inleds vid WTO.

Enligt statsrådets preliminära bedömning kommer föreskrifterna endast att tillämpas på frågor i vilka unionen har exklusiv befogenhet. Bindningarna kräver inte nationellt godkännande av medlemsstaterna.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är den rättsliga grunden i så fall lämplig.

Parlamentet informeras i alla skeden av förfarandet enligt artikel 218.10 i EUF-fördraget.

5. Huvudsakligt innehåll

Syftet med föreskrifter om inhemska regleringar på tjänsteområdet är att skapa generella skyldigheter för god förvaltning som säkerställer att kraven och förfarandena som rör licensiering och kvalifikationer inte ger upphov till obefogade handelshinder. En skyldighet är bland annat att licensavgifterna ska vara ”rimliga”, med andra ord får avgiften inte bli oskäligt hög. Vad

som är rimligt varierar beroende på land, och därför har ”rimlig nivå” inte definierats mer noggrant.

Föreskrifterna har i förhandlingarna utformats som ett referensdokument. Det innebär att åtagandena skrivs in som tilläggsåtaganden till parternas gällande tjänstehandelsåtaganden i enlighet med artikel XVIII i Gats. Åtagandena omfattar i princip de sektorer inom vilka parterna genom Gats har ingått åtaganden om marknadstillträde eller nationell behandling, men parterna kan, om de så önskar, också välja att utvidga åtagandena till andra sektorer. Åtagandena ska ingå enligt Gats-principen om mest gynnsam nation, det vill säga att trots att endast en del av WTO-länderna tecknar åtaganden, kommer varje WTO-land att få ta del av fördelarna. Den part som ingår åtaganden behandlar med andra ord alla WTO-länder jämnt.

Utvecklingsländer ges möjligheten att genomföra vissa bestämmelser inom en övergångsperiod på sju år. De minst utvecklade länderna ges ännu mer flexibilitet. Parterna uppmuntras också att ge tekniskt bistånd till utvecklingsländerna i arbetet för att utveckla och stärka sin regleringsmiljö.

I referensdokumentet:

Allmänna principer

- Man har enats om att de föreskrifter som ska fastställas kompletterar handelsreglerna på tjänsteområdet i enlighet med artikel VI:4 i Gats.
- Man erkänner de svårigheter som utvecklingsländerna (särskilt de minst utvecklade länderna) kan ha avseende fullföljandet av kraven gällande handel på tjänsteområdet.
- Man konstaterar att parterna själva har rätt att reglera på området.
- Man konstaterar vidare att det finns asymmetrier gällande utvecklingsnivån av regleringen på tjänsteområdet mellan olika länder och i synnerhet gällande utvecklingsländerna och de minst utvecklade länderna.
- Man konstaterar att parterna har flexibilitet avseende genomförandet av föreskrifterna.

De föreskrifter som ingår i referensdokumentet omfattar kraven och förfarandena som rör licensiering och kvalifikationer samt de tekniska standarderna. Föreskrifterna ska därtill bidra till mer transparent, rättsligt säker och förutsebar reglering av handel på tjänsteområdet samt säkerställa regleringens kvalitet. Föreskrifterna tar hänsyn till parternas olika regleringsmiljöer och ger därför parterna flexibilitet.

Föreskrifternas innehåll

Avseende **regleringens kvalitet** förbinder man sig till att de sökande inte behöver kontakta flera behöriga myndigheter då de lämnar sin ansökan, att ansökningar kan lämnas in när som helst under året eller åtminstone med en tillräcklig ansökningsfrist, att elektroniska ansökningar och vidimerade kopior av dokument godkänns (om möjligt) och att licensavgifterna är rimliga och transparenta och inte i sig utgör ett hinder för tillhandahållandet av tjänsten. Man förbinder sig genom föreskrifterna också till att de behöriga myndigheterna fattar sina beslut oberoende av serviceleverantörerna, att all information som behövs för ansökningarna offentliggörs elektroniskt och i sammanfattad form, att de tekniska standarderna (för tillhandahållandet av tjänsten) tas fram genom en öppen och transparent process, att de föreskrifter som gäller licensiering bygger på objektiva och transparenta kriterier, att procedurerna är opartiska, adekvata och inte obefogat förhindrar uppfyllandet av kraven, och att föreskrifterna inte diskriminerar mellan män och kvinnor. Dessutom förbinder sig parterna att stödja yrkesorganisationer att inrätta dialoger gällande erkännande av yrkeskvalifikationer.

Gällande **transparens** förbinder man sig till att parterna offentliggör skriftligt (inklusive elektroniskt) den information som behövs vid licensieringen, att parterna har lämpliga mekanismer för att kunna svara på serviceleverantörernas frågor, och att intresserade personer har möjlighet att ta del av och ge sina synpunkter på förslag till lagar och bestämmelser om förfaranden för licensiering av tillhandahållande av tjänster innan dessa offentliggörs.

Avseende **rättssäkerhet** och **förutsebarhet** förbinder man sig till att det finns en preliminär tidsram för handläggning av ansökningarna, att ansökningarna handläggs omgående, att det tillhandahålls information om ansökningarnas status, att de sökande har möjlighet att redigera sin ansökan, om ansökningen är bristfällig, och att de sökande informeras om vilka uppgifter som saknas, att de sökande delges orsaken till att ansökan avslagits och ges möjlighet att lämna en ny ansökan, att licensen börjar gälla så fort som möjligt efter att den beviljats, att serviceleverantörerna ges tid att anpassa sig till eventuella nya lagar eller bestämmelser, och att eventuella examina för licensiering ordnas tillräckligt ofta.

Avseende **finansiella tjänster** får parterna välja om de förbinder sig till de ovan beskrivna allmänna föreskrifterna eller till de något snävare föreskrifter som specificeras i dokumentet. Avsnittet om finansiella tjänster innehåller föreskrifter om tidsramen för ansökningar, elektroniska ansökningar, handläggning av ansökningar, licensavgifter, examina, tillståndsmyndigheternas oavhängighet, offentliggörande av information om ansökningsprocesserna, offentliggörande och kommentering av lagar och bestämmelser om licensiering av tjänster, upplysningscentraler, samt opartiska och jämställda licensprocedurer. Innehållet i dessa föreskrifter är i huvudsak identiskt med de allmänna föreskrifterna.

6. Ikraftträdande

Förhandlingarna pågår fortfarande. Avsikten är att färdigställa texten så att WTO:s ministerkonferens 30.11–3.12.2021 kan anta en deklaration om den färdiga förhandlingstexten och preliminärt godkännande av bindningslistorna. Sedan kan godkännandet av listorna slutföras enligt WTO:s procedurer för tilläggsåtaganden. De nya åtagandena börjar gälla när detta certifieringsförfarande har slutförts och EU har avslutat de tillhörande interna åtgärderna (och informerat WTO om det).

7. Ekonomiska och övriga konsekvenser

Avtalets ekonomiska konsekvenser

De åtaganden som ingås antas inte ha några budgetära konsekvenser för Finland.

De största hindren inom den internationella handeln på tjänsteområdet härrör från transparensbrist, byråkrati och en omvärld som är svår att förutse. Tydligare inhemska regleringar främjar tjänstehandeln och ger länder, särskilt utvecklingsländer, bättre tillträde till globala värdekedjor.

Enligt WTO:s bedömning är kostnaderna inom tjänstehandeln dubbelt så höga som inom varuhandeln. En betydande del av dessa kostnader härrör från skillnader mellan olika marknader samt från icke transparenta och svårbegripliga bestämmelser och processer. Genom att förtydliga bestämmelserna kan man spara resurser. Detta är synnerligen viktigt för små företag med små resurser.

Till exempel enligt OECD:s och WTO:s bedömningar gällande Apecländerna kan den samordning av föreskrifterna om inhemska regleringar som förhandlas inom WTO reducera kostnaderna inom handeln i dessa länder med i genomsnitt 7 procent inom 3–5 år.

Genom större transparens och undanröjande av handelshinder antas åtagandena ha positiva ekonomiska konsekvenser även för Finland och finländska företag.

Avtalets övriga konsekvenser

Att förverkliga åtagandena skulle ha en positiv effekt på reformarbetet inom WTO. Det skulle dessutom vara det första resultatet på långa från WTO-förhandlingarna om tjänsthandeln.

8. Förhållandet till lagstiftningen i Finland

De föreskrifter som är föremål för förhandlingarna är enligt statsrådets preliminära bedömning och det gällande utkastet frågor i vilka unionen har exklusiv behörighet. Föreskrifternas förhållande till lagstiftningen i Finland kan bedömas närmare först utifrån den slutliga texten. Enligt nuvarande bedömning tangerar föreskrifterna gällande lagstiftning i Finland (21 § i grundlagen samt allmänna förvaltningslagar som tillämpas särskilt på handläggningen av ansökningar, som *förvaltningslagen*, *lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet*, *lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet*, *lagen om rättegång i förvaltningsärenden* samt lagstiftning om avgifter för myndighetsverksamheten). Enligt nuvarande bedömning föranleder åtagandena inga ändringar av den nationella lagstiftningen. EU har genom bilaterala handelsavtal redan infört föreskrifter som är mer omfattande än WTO:s initiativ.

9. Ålands ställning

I 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föreskrivs om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland.

Den preliminära bedömningen utifrån föreskrifterna i deras nuvarande utformning är att de hör till unionens exklusiva behörighet. Därmed skulle inte åtagandena innehålla bestämmelser som hör till Ålands behörighet. De så kallade reservationerna angående Åland har redan beaktats i Finlands tidigare åtaganden enligt Gats och de fortsätter att gälla.

10. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det vara viktigt att principerna för god och transparent förvaltning främjas globalt. Enligt statsrådets mening främjar initiativet reformprocessen inom WTO och stärker finländska företags verksamhetsmöjligheter i de länder som ingår åtaganden inom det aktuella initiativet. Samtliga av Finlands viktigaste handelspartner har gått med i initiativet.

11. Uppskattning av när riksdagens ståndpunkt bör vara statsrådet till handa

Enligt nuvarande bedömning bör riksdagens ståndpunkt vara statsrådet till handa i november före ministerkonferensen.

Parterna i initiativet (i oktober 2021) är Albanien, Argentina, Australien, Brasilien, Chile, Costa Rica, El Salvador, Sydkorea, EU (= 27), Hongkong, Island, Israel, Japan, Kanada, Kazakstan, Kina, Colombia, Liechtenstein, Mauritius, Mexiko, Moldavien, Montenegro, Nigeria,

U 65/2021 rd

Norge, Paraguay, Peru, Nordmakedonien, Ryssland, Saudiarabien, Singapore, Schweiz, Taiwan, Thailand, Turkiet, Ukraina, Storbritannien, Uruguay, Nya Zeeland; Förenta staterna.