



4.9.2015

TÖÖDOKUMENT

Euroopa Komisjoni soovitude kohta teenustekaubanduse lepingu (TiSA) üle peetavateks läbirääkimisteks

Rahvusvahelise kaubanduse komisjon

Raportöör: Viviane Reding

Sissejuhatus

Euroopa Parlamendil on ELi kaubanduspoliitikas tähtis osa. Euroopa Parlamendi liikmete öelda ei jää mitte ainult viimane sõna kaubanduslepingute sõlmimise asjus, vaid neid tuleb viivitamata ja täielikult teavitada kaubanduslepingute läbirääkimiste ja sõlmimise menetlusest selle kõikidel etappidel, et parlament saaks kaubandusläbirääkimiste üle järelevalvet teha. Läbirääkimiste käigu suunamiseks on parlamendil õigus väljendada oma seisukohta kogu protsessi vältel. Parlamendi kodukorra artiklis 108 on sätestatud, et kaubandusläbirääkimistega seoses võib vastutav komisjon koostada raporti. Sellest lähtudes on raportööri eesmärk anda hinnang teenustekaubanduse lepingu (TiSA) üle peetavate läbirääkimiste kahele esimesele aastale ja kaheteistkümnele läbirääkimisvoorule. Raport tugineb parlamendi 2013. aasta juulis vastu võetud esimesele selleteemalisele resolutsioonile ja käesolevale töödokumendile, milles esitatakse taustteave, raportööri esialgne seisukoht ja küsimused neile, kes tahavad raporti koostamisele kaasa aidata.

1. Milleks TiSA hea on?

Euroopa Parlament peab TiSA-t positiivselt suunama.

1.1. Hoogustada Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) läbirääkimisi teenuste üle

2013. aasta aprillis alustati läbirääkimisi, et edendada WTO takerdunud kõnelusi nende riikidega, kes soovivad teenustekaubanduse valdkonnas uut edu saavutada. Üldiselt taotlevad TiSA läbirääkimistes osalejad murrangulisi uuendusi turulepääsuga seotud kohustuste vallas ning rahvusvaheliste eeskirjade tõhustamist mitmes valdkonnas, näiteks finants-, digitaal- ja transporditeenuste osas. Praegu kehtiv õiguslik alus – teenustekaubanduse üldleping (GATS) – pärineb 1995. aastast. Pärast seda ei ole nimetamisväärselt edasiminekut toimunud. 25 WTO liiget¹ arutavad nüüd mõnepoolset lepingut, kusjuures esindatud on kõik maailmajaod. Nende osa maailma teenustekaubanduses on kokku 70 %. Kõnelustel ei osale praegu veel ükski BRIC-riik, kuigi Hiina on osavõtutaotluse esitanud. Suund on siiski teenustekaubanduse lepingu mitmepoolseks muutmisele, kui osalevate riikide hulk saavutab n-ö kriitilise massi. Leping koostakse selliselt, et see ühituks GATS-iga ja kindlustaks integratsiooni jätkumise. **Niisiis võib hea TiSA leping olla ja peab olema WTO tasandil uue hoo andja, mitte alternatiiv mitmepoolsele korrale.**

1.2. Võtta arvesse kaubanduse globaliseerumist, teenustekeskseks muutumist ja digitaliseerumist

Kavas on GATS-i uuendada, et toetada meie majanduse ja rahvusvahelise kaubanduse globaliseerumist, teenustekeskseks muutumist ja digitaliseerumist.

Globaliseerumist iseloomustavad impordi osakaalu suurenemine ekspordis 20 %-lt 2010. aastal praeguse 40 %-ni ning väärtusahelate rahvusvahelistumine, mille puhul eri riikide eri ettevõtete toodetud kaubad ja teenused seotakse üheks ainuliseks tooteks.

¹ TiSA läbirääkimistel osalejad (praeguse seisuga): Austraalia, Colombia, Costa Rica, Euroopa Liit, Hongkong, Iisrael, Island, Jaapan, Kanada, Lõuna-Korea, Liechtenstein, Mauritius, Mehhiko, Norra, Pakistan, Panama, Paraguay, Peruu, Šveits, Taiwan, Tšiili, Türgi, Uruguay, USA, Uus-Meremaa

Kaubanduse teenustekeskseks muutumist näitab kõige paremini professionaalsete teenuste ning telekommunikatsiooni- ja transporditeenuste üha suurenev tähtsus. Tootjad kasutavad neid aina suuremal määral, et orienteeruda mõne välisriigi regulatiivses keskkonnas, luua ettevõtte eri asukohtade vahel vajalikke ühendusi ning jõuda oma välismaal asuvate tarbijateni. 75 % teenustekaubandusest on seotud vahendusteenustega. Teenused kujutavad endast olulist sisendit kogu majanduse toodangusse.

Digitaliseerumine ühtib interneti kiire arenguga. Kahe viimase aastakümnega on internetikasutajate arv tõusnud 16 miljonilt 2,7 miljardini. Andmevood on muutunud meie majanduse tugisambaks ja rahvusvahelise kaubanduse aluseks ning andmevara maht kahekordistub iga 20 kuuga. Seetõttu kahjustavad teenustekaubanduse tõkked Euroopas ja väljaspool seda sageli Euroopa majanduse konkurentsivõimet. **Niisiis võib hea TiSA leping suurendada ja peab suurendama turgudele juurdepääsu vastastikkust ega tohi praegust suurt asümmeetriat põlistada.**

1.3. Kujundada globaliseerumist

Tänases ühte seotud maailmas lammutatakse üha enam füüsilisi tõkkeid. Nende asemele tarbetute regulatiivsete tõkete rajamine tekitab suuri kulusid ettevõtjatele ega ole vastuvõetav tarbijatele. Kuna maailm ei tunne enam piire, peavad ka reeglid olema piirivabad. Just teenustekaubanduses on kasvupotentsiaal kõige suurem ja kaubandustõkked kõige kõrgemad. Paari järgmise aastaga tuleb need maha lõhkuda, et teenustekaubanduse eelistest kasu saada. 2050. aastaks on Euroopa osakaal maailma elanikkonnas kõigest 7 %. Võrdluseks: 1950. aastal oli see 20 %. 2050. aastaks on Euroopa arvel kõigest 15 % maailma SKP-st. Võrdluseks: 1900. aastal oli vastav näitaja 40%. 2050. aastaks ei pruugi Euroopa enam olla maailma suurim majandusjõud ega maailma suurim kaubandusühendus. 2050. aastaks võib olla juba lihtsalt liiga hilja ajakohaseid rahvusvahelisi reegleid kujundada. ELi ja selle partnerite integratsioon peab süvenema veel enne seda. Vaid üheskoos tegutsedes võivad riigid oma tegelikust suurusest suuremaks kasvada. Vaid üheskoos saavad riigid luua ülemaailmselt võrdsed konkurentsitingimused, mis võimaldaksid võrgustatud maailmas edukalt tegutseda. **Vaid üheskoos tegutsedes saavad riigid olla normide loojad, mitte nende tuimad rakendajad. Niisiis saab hea TiSA lepinguga edendada ja peab edendama rahvusvahelisi norme ega tohi nõrgendada siseriiklikke norme. TISA ei saa märgistada ravi või needus, enne kui see on lõpetatud.**

2. Kuidas TiSA toimib?

Euroopa Parlament peab TiSA arusaadavalt lahti seletama.

2.1. Tunnustada iga osalise suveräänset reguleerimisõigust

TiSA läbirääkimiste raamistik on kolmekordne.

Esimene osa, nn põhitekst, peegeldab GATS-is sisalduvaid horisontaalseid sätteid ja üldpõhimõtteid. See hõlmab ka nn transversaalseid erandeid ja selgesõnalist reguleerimisõiguse tunnustamist.

Teise osa moodustavad kõigi osaliste kohustuste loendid, mis sisaldavad iga osalise poolseid turulepääsu ja riigi tasandil võrdse kohtlemisega seotud kohustusi. Neist esimene puudutab

teatavate sektorite avamist väliskonkurentsile. Teine tähendab kohustust kohelda teistest osalisriikidest pärit teenuseosutajaid mitte vähem soodsalt kui oma riigi teenusepakkujaid. Osalised on kokku leppinud, et kohustuste loendite puhul kasutatakse kombineeritud lahendust, st koostatakse n-ö positiivne turulepääsu loend ja negatiivne võrdse kohtlemise loend. TiSA-s sätestatakse ka rakendamiskeelud ja sillaklauslid (*standstill and ratchet clauses*), mida tohib kohaldada vaid riigi tasandil kohtlemise, mitte aga turulepääsu kohustuste suhtes, ning mille eesmärk on arvesse võtta praegusi tavasid ja keelata praegustest kohustustest laiemate piirangute edaspidine kehtestamine. **Piirangute ja vabastuste kaudu säilib iga osalise suveräänne õigus valida, milline sektor väliskonkurentsile avada, kui suures ulatuses seda teha ning kas ülalnimetatud kahte klauslit kohaldada või mitte.**

Kolmas osa sisaldab regulatiivseid peatükke, milles sätestatakse ühised eeskirjad ja normid konkreetsete teenustesektorite piiriüleste teenuste osutamise kohta ning mis üldjuhul hõlmavad selliseid küsimusi nagu lubade andmise ja kvalifitseerimise menetlused, reguleerimisasutuste sõltumatus, õiglasel turulepääsu lubamise menetlused, konkurentsiga seotud nõuded ja mittediskrimineeriv juurdepääs võrkudele. Läbirääkimiste käesolevas etapis on kõik TiSA osalised esitanud 17 regulatiivset peatükki, mis hõlmavad muu hulgas finantsteenuseid, telekommunikatsiooni, e-kaubandust, transporti, kutsekvalifikatsioone, nn Mode 4 teenuseid ja kulleriteenuseid. Arvatavasti ei pälvi aga mitte kõik esitatud peatükid nõutavat ühist toetust, et neid saaks võtta TiSA lõppvormi. Midagi ei ole otsustatud ja midagi ei otsustata, kui kõik osalised ei ole kõiges kokku leppinud. **Niisiis saab hea TiSA lepinguga väliskonkurentsi eest korralikult kaitsta ja peab kaitsma ELi tundlikke sektoreid, sealhulgas ELi kodanike jaoks eriti väärtuslikke sektoreid.**

2.2. Respekterida Euroopa Parlamendi rolli kaubandusläbirääkimistes

Kooskõlas aluslepingutes sätestatuga peab TiSA läbirääkimisi Euroopa Liidu poolt Euroopa Komisjon, kes toetub liikmesriikide esindajate antud juhiste (volitused). Komisjon teavitab Euroopa Parlamenti regulaarselt läbirääkimiste käigust. Kahjuks andis nõukogu komisjonile volitused 2013. aasta märtsis, enne parlamendi resolutsiooni vastuvõtmist, ja need sisaldavad väga vähe soovitusi. Pärast 2014. aastal toimunud Euroopa Parlamendi valimisi otsustas parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komisjon moodustada järelevalverühma, et parlamendi osa nendes läbirääkimistes tõhustada. Järelevalverühma ülesanne on nõutada Euroopa Komisjonilt teavet ning mõjutada ELi läbirääkijate tööd. See kahesuunaline kommunikatsioonikanal on aruandekohustuse järgimise tagamiseks ülimalt tähtis. Enne Euroopa Parlamendis hääletusele panekut läbib TiSA läbirääkimiste tulemus avaliku kontrolli. Parlamendile jääb seega viimase sõna ütlemise õigus. **Niisiis saavad demokraatlikult valitud poliitikakujundajad hea TiSA lepingu tegemist jälgida ja mõjutada ning hea lepingu heaks kiita. Ja nad peavad seda tegema.**

2.3. Kaasata kodanikke

Läbipaistvus on vältimatu, et kahtlusi hajutada. 22. juulil 2014, esimest korda ELi kaubanduspoliitika ajaloos, avaldas komisjon oma veebisaidil viis TiSA-ga seotud dokumenti, nende hulgas kolm läbirääkimisteksti, sh ELi esialgse kohustuste loendi. Komisjon annab veebi kaudu teavet ka selle kohta, mis asi TiSA õieti on ja mida see ei ole. 2015. aasta märtsis tühistas nõukogu TiSA läbirääkimisvolituste salastatuse. Peale selle korraldavad Euroopa Komisjon ja Euroopa Parlament regulaarselt avalikke konsultatsioone valitsusväliste organisatsioonide, tarbijarühmade, tööstusühenduste ja teiste asjast huvitatutega. Näiteks

rahvusvahelise kaubanduse komisjon korraldas 24. veebruaril avaliku kuulamise. Selline läbipaistvuse rõhutamine on kaubanduspoliitikas ennenägematu, kuid dialoogi ja kommunikatsiooni edendamist tuleb jätkata. Faktid peavad fantaasiatest üle olema, et läbirääkimised kulgeksid eurooplaste jaoks soovitud suunas. **Niisiis saab hea TiSA olla ja peab olema avatud sotsiaalpartneritele, kodanikuühiskonnale, äriühingutele ja kodanikele, et need saaksid aru, mis on teoksil, ja tunneksid, et nemad saavad läbirääkimiste käiku mõjutada.**

3. Missugune TiSA?

EL peab TiSA-t tähtsustama.

3.1. Suhtuda teenustekaubandusse tasakaalustatult

Praeguses avalikus mõttevahetuses, kus ühel pool on rangete piirangute pooldajad ja vastaspoolel mis tahes piirangute vastased, jääb avatuks ka kolmas tee. Sinisilmse optimismi ja suurte kartuste, äärmusliku liberalismi ja proteksionismi vahel jätkub ruumi pragmatismile. Kui üks pool tahab kõikehõlmavat lepingut ja teine TiSA läbirääkimiste täielikku peatamist, peab võidule pääsema tasakaalustatud arusaam. Regulaatiivsed peatükid hõlmavad mitmeid erinevaid (vt eespool). Konkreetse sektori konkurentsivõimest ja tundlikkusest sõltuvalt peaks ELi kaubanduspoliitika pendel liikuma turgude konkurentsile avamise ja turgudeväliskonkurentide eest kaitsmise vahel, kord ühele, kord teisele poole. **Niisiis saab hea TiSA-ga anda ja peab andma rohkem õigusi kodumaistele tarbijatele ja vähendama takistusi välismaa ettevõtjatele.**

3.2. Tagada ELi ettevõtjatele välismaal vastastikustel tingimustel turulepääs

Ülemaailmne konkurents peab toimuma reeglite kohaselt, mitte reeglite nimel.

Esimene ja kohustuslik tingimus on vastastikkus. ELi läbirääkijad peavad taotlema paremat pääsu välisturgudele ja mitte võtma ühepoolseid kohustusi, mis läheksid kaugemale meie praegusest avatusest. Selles osas tuleb survet avaldada nendele TiSA osalistele, kes kas ei pea ELiga vabakaubanduslepingute sõlmimise üle läbirääkimisi (Austraalia, Hongkong, Iisrael, Pakistan, Paraguay, Taiwan, Uruguay, Uus-Meremaa) või kes on teenuste vallas võtnud väga vähe kohustusi (Tšiili ja Türgi). Euroopa on see koht, kus teenustekaubanduse tõkked on kõige madalamad. Euroopas moodustavad need tõkked 6 % teenuse hinnast. Kanadas on vastav näitaja 15 %, Jaapanis 16 %, Lõuna-Koreas 25 %, Türgis 44 % ja Hiinas 68 %.

Sedavõrd suurele asümmeetriale vaatamata on EL ikkagi maailma suurim teenuste eksportija, kelle osa maailma teenuste ekspordis oli 2013. aastal 24 % ja kaubanduse ülejääk 170 miljardit eurot. On vastuvõetamatu, et välismaised ettevõtjad võivad ELi territooriumil meie ettevõtjatega konkureerida, meie omadel ei ole aga võimalik välisturgudel oma teenuseid pakkuda. Samavõrra vastuvõetamatu oleks see, kui välisettevõtjad ei peaks ELi tarbijatele teenuseid osutades samu õigusnõudeid järgima.

Teiseks peab aus konkurents võitluses ülemaailmse „võidulaskumisega” (*race to the bottom*) peale jääma. Interneti tõus ja 3D printerite areng suurendab õigusliku arbitraaži ohtu. On vaja võrdseid tingimusi üle maailma, samaväärseid võimalusi kõigi ettevõtjate jaoks.

Kolmandaks peavad kasu saama ELi tarbijad, seda nii välismaal reisides kui ka internetipoodidest ostusid tehes. **Niisiis võib hea TiSA aidata ja peab aitama avada välismaa turge ja tõhustada ELi turvavõrku liidu kodanike jaoks.**

3.3. Luuu turvavõrk ELi kodanike jaoks

Kuigi läbirääkimised kätkevad väga mitmesuguseid häid võimalusi, on ka mitmeid probleeme, mille tõttu need võivad kergesti takerduda.

Esiteks ei tohi nõrgestada Euroopa kultuurilist ja sotsiaalset mudelit. Avalike teenuste ja kultuuriga, mille kaitse on sätestatud ELi aluslepingutes, ei kaubelda. Need kujutavad endast Euroopa identiteedi kõige väärtuslikumat osa. Lisaks n-õ horisontaalsele reservatsioonile, mille kohaselt kommunaalteenuste osutamine võib olla avalik-õiguslik monopol või teatavatele eraettevõtjatele antud ainuõigus, ei võta EL endale kohustusi audiovisuaalteenuste, õhutransporditeenuste (maapealne teenindus ja õhusõidukite hooldus) ja avalike teenuste, näiteks avaliku hariduse ja tervishoiu vallas. Ehkki läbirääkimiste tekst näitab ELi poliitilist tahet avalikud teenused läbirääkimistest valdavalt välja jätta, saaks seda väljendada selgemas, lihtsamas ja ühemõttelisemas vormis.

Teiseks ei saa arutelu objektiks olla meie põhiõigused, need ei ole käsitatavad kaubandustõketena. Näiteks õigus andmete puutumatusle ja õigus õiglastele töötingimustele kuuluvad majanduskasvu allikate hulka. Nende üle läbirääkimisi ei peeta.

Kolmandaks peab täielikult säilima reguleerimisõigus. Mitmes sektoris jääb ELile õigus vastu võtta või säilitada kõiki meetmeid. Mõnes teises sektoris piirdub see õigus mittediskrimineerivate meetmetega. Kaubandus olgu kaubandus, mitte demokraatlike valikute piiramine. **Euroopa poliitiline, sotsiaalne ja kultuuriline mudel on varandus, mitte koorem. Niisiis saab TiSA puhul juhinduda ja peab juhinduma ELi aluslepingutes sätestatud aluspõhimõtetest, nagu seda nõuab Euroopa Liidu lepingu artikkel 21.**

Lõpetuseks

TiSA-t ei saa nimetada ei õnnistuseks ega needuseks, enne kui see ei ole lõpule viidud. Euroopa Parlament peab jätkama konstruktiivset ja pragmaatilist tegevust, et TiSA läbirääkimisi positiivselt suunata, lahti seletada ja tähtsustada, eesmärgiga jõuda hea lepinguni, mis vastaks nii Euroopa ettevõtjate kui ka tarbijate huvidele. **TiSA tuleb kas hästi tasakaalustatuna või jääb üldse tulemata.**

Sellega seoses palub raportöör teil anda omapoolseid soovitusi vastuseks järgmistele küsimustele. Millised peaksid olema ELi peamised eesmärgid TiSA raames? Kuidas saab EL tagada, et sellekohastes aruteludes osalejate ring oleks laiem? Kui suur peaks olema läbirääkimiste ulatus, n-õ perimeeter?