

Vaiteliaisuuspyyntö, kunnes asiasta neuvoston päätökset. Neuvoston päätökset asiasta tehty 5.7.2018, vaiteliaisuuspyyntö päättynyt 21.12.2018.

Asia

EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otettujen rajoittavien toimenpiteiden voimassaolon jatkaminen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan unionin neuvosto päätti 31.7.2014 (2014/512/YUTP) asettaa rajoittavia toimenpiteitä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta (nk. sektorikohtaiset talouspakotteet) ja laajensi niitä 12.9.2014 (2014/659/YUTP). Eurooppa-neuvosto päätti 19.3.2015, että näiden toimenpiteiden voimassaolon kesto riippuu Minskin sopimusten täydestä täytäntöönpanosta.

Rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa on tarkasteltu puolen vuoden välein. Viimeksi voimassaoloa jatkettiin 21.12.2017 tehdyllä päätöksellä 31.7.2018 asti. On odotettavissa, että asia nousee esiin 28.–29.6.2018 Eurooppa-neuvostossa, jossa on mahdollisuus käydä keskustelua. Tämän jälkeen rajoittavien toimenpiteiden uusiminen viedään hyväksymismenettelyyn.

Minskin sopimusten toimeenpano ei ole edennyt. Tästä johtuen Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otettujen rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa jatkettaneen kuudella kuukaudella 31.1.2019 asti, jolloin neuvostolla on mahdollisuus jälleen puolen vuoden kuluessa arvioida Minskin sopimusten täytäntöönpanoa.

EU:n reaktio Kertshinsalmen sillan valmistumiseen on valmisteilla. Huhtikuussa käyttöön otettu silta yhdistää Venäjän ja sen laittomasti itseensä liittämän Krimin niemimaan. EU:n reaktioksi on esitetty yksittäisten henkilöiden ja yritysten lisäämistä pakotteiden piiriin käyttäen olemassa olevaa juridista perustaa (neuvoston päätös 2014/145/YUTP ja asetus (EU) N:o 269/2014, Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä uhkaavista tai heikentävistä toimista vastuullisiin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet). Uusia pakotelistauksia koskevan säädöksen valmistelut aloitetaan, jos asiasta saavutetaan alustava yhteisymmärrys neuvoston työryhmässä (COEST).

Suomen kanta

Suomi pitää perusteltuna jatkaa Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta asetettujen rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa, koska Minskin sopimusten toimeenpano ei ole edennyt.

Suomi pitää tärkeänä jatkaa vuoropuhelua ja valikoivaa yhteistyötä Venäjän kanssa. Suomi tukee pyrkimyksiä etsiä Ukrainan konfliktitilanteeseen ratkaisua.

Suomi pitää perusteltuna, että EU reagoi Venäjän ja Krimin välisen Kertshinsalmen sillan valmistumiseen. Suomi voi hyväksyä perustellut esitykset uusien tahojen listaamisesta neuvoston päätöksen 2014/145/YUTP nojalla. Mahdollisilla uusilla listauksilla tulee olla riittävät, oikeudellisesti kestävä perustelut ja niiden määrän tulee olla harkittu suhteessa Krimin alkuperäisen, laittoman liittämisen johdosta tehtyjen listausten määrään ja merkitykseen. On tärkeää, että EU toimii asiassa yhtenäisesti.

Pääasiallinen sisältö

Neuvosto alkaa tämänhetkisen tiedon mukaan 3.7.2018 käsitellä työryhmätasolla (ulkosuhdeneuvokset) ehdotusta, jonka mukaan myöhemmin hyväksyttävällä päätöksellä jatkettaisiin Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otettujen rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa 31.1.2019 saakka. Pakotteet ovat nykyisellään voimassa 31.7.2018 saakka.

EU:n suhteet Venäjään

EU on säilyttänyt Venäjä-politiikassaan yhtenäisen peruslinjan: Krimin laittoman liittämisen ja Itä-Ukrainan konfliktin johdosta Venäjälle asetetuista pakotteista pidetään kiinni. Samalla ylläpidetään valikoivaa vuoropuhelua ja yhteistyötä alueilla, joissa EU:lla on siihen oma intressi. Suhteiden normalisointi ei ole mahdollista ennen Ukrainan konfliktin ratkaisua.

Maaliskuussa 2016 ulkoasiainneuvostossa hyväksytyt viisi perusperiaatetta ovat EU:n Venäjä-suhteiden perusta. Ne sisältävät (1) vaatimuksen Minskin sopimusten toimeenpanosta, (2) EU:n itäisten kumppanien ja muiden naapureiden tukemisen, (3) EU:n resilienssin vahvistamisen, 4) valikoivan kanssakäymisen Venäjän kanssa sekä (5) tarpeen ylläpitää yhteydet kansalaisyhteiskuntaan. Suomi korostaa aloina, joilla EU:n ja Venäjän yhteistyö on tarpeen, etenkin ympäristöyhteistyötä ja alueellista yhteistyötä.

Venäjältä keskusteltiin ulkoasiainneuvostossa huhtikuussa 2018. Ulkoasiainneuvosto korosti EU:n yhtenäisyyden merkitystä ja antoi tukensa EU:n nykyisen Venäjä-politiikan jatkamiselle sekä edellä mainituille viidelle periaatteelle.

Minskin sopimusten toimeenpanon tilanne

Eurooppa-neuvosto kytki 19.3.2015 Venäjää kohtaan asetetut sektorikohtaiset taluspakotteet Minskin sopimusten täyteen toimeenpanoon. Minskin kontaktiryhmässä (Etyj, Ukraina, Venäjä ja epävirallisesti separatistien edustajat) 5.9.2014 solmittua Minskin sopimusta vahvistettiin 19.9.2014 lisäpöytäkirjalla ja 12.2.2015 Normandia-formaatissa (Venäjä, Ukraina, Ranska ja Saksa) neuvotellulla toimeenpanopöytäkirjalla. Yhtään Minskin sopimusten kohtaa ei ole saatu kokonaisuudessaan toimeenpantua. Alun perin toimeenpanon määräajaksi kirjattiin vuoden 2015 loppu. Ainoa konkreettinen

edistysaskel vuonna 2017 oli joulukuussa toteutettu yli 300 vangin vaihto-operaatio. Osapuolilla on myös merkittäviä erimielisyyksiä siitä, missä järjestyksessä sopimuksen kohtia tulisi panna toimeen. Minskin sopimusten toimeenpanon mahdollistamiseksi esillä ollut ns. tiekartta-mallin valmistelu ei ole myöskään edennyt, koska osapuolet eivät ole päässeet sopuun sen sisällöstä.

Normandia-formaatti kokoontui päämiestasolla viimeksi lokakuussa 2016 ja viimeisin päämiesten välinen puhelinkeskustelu käytiin elokuussa 2017. Normandia-formaatin ulkoministerien on määrä tavata yli vuoden tauon jälkeen 11.6.2018 Berliinissä. Syksyllä 2017 neuvotteluraiteen painopiste oli Yhdysvaltain Ukraina-edustaja Kurt Volkerin ja presidentti Putinin neuvonantaja Vladislav Surkovin välisissä keskusteluissa. Keskustelut painottuivat mahdolliseen Itä-Ukrainaan perustettavaan YK:n rauhanturvaoperaatioon. Viimeisin Yhdysvallat-Venäjä -tapaaminen järjestettiin tammikuussa 2018, mutta seuraavaa tapaamista ei ole sovittu.

Osapuolten neuvottelut virkamiestasolla ovat keskittyneet tulitaukoa, raskaan aseistuksen poisvetämistä, Etyjin roolia sekä paikallisvaalien järjestämistä koskeviin kohtiin, mutta näissäkään neuvotteluissa ei ole edetty. Kestävä tulitauko on käytännössä edellytys muiden sopimusten edellyttämien kohtien toimeenpanolle. Vaikka sotatoimien intensiteetti ei ole pysyvästi noussut syyskuuta 2015 edeltäneelle tasolle, kestävään tulitaukoon ei ole päästy useista yrityksistä huolimatta. Sovittuja tulitaukoja on rikottu toistuvasti eikä kuolonuhreilta ole välttytty. Vuonna 2017 vihollisuuksissa kuoli noin 200 ukrainalaissotilasta ja haavoittui lähes 800. Separatistien tappioita ei ole voitu vahvistaa. Siviilejä konfliktissa kuoli vuonna 2017 noin sata ja haavoittui noin 400. Kaikkiaan konfliktissa on YK:n arvion mukaan kuollut yli 10 500 ihmistä, joista yli 2800 siviiliä. Raskaan aseistuksen poisvetämistä ei ole voitu vahvistaa kummallakaan puolella kontaktilinjaa ja niiden käyttöä on myös jatkettu. Etyjin tulisi valvoa tulitauon noudattamista ja aseistuksen poisvetämistä, mutta Etyjin toimintaa häiritään ja sen pääsyä monille alueille, erityisesti Ukrainan ja Venäjän välisen rajan tuntumaan, estetään edelleen. Myös miinojen ja räjähtämättömien ammusten kartoittaminen on tästä syystä vaikeaa. Itä-Ukraina on yksi maailman miinoitetuimmista konfliktialueista.

Separatistien hallinnassa olevien tiettyjen Donetskin ja Luhanskin alueiden väliaikaista itsehallintolain voimassaoloa on jatkettu lokakuulle 2018. Käytännössä lakia ei ole toimeenpantu, koska Ukraina edellyttää ennen sitä ulkomaalaisten joukkojen ja kaluston poisvetämistä Itä-Ukrainasta. Minskin sopimuksissa sovitaan lisäksi perustuslakiuudistuksesta (ml. desentralisaatio), separatistien armahtamisesta, panttivankien vaihtamisesta, humanitaarisen avun perille pääsystä, sosioekonomisten yhteyksien palauttamisesta separatistien hallitsemille alueille, valtakunnanrajan palauttamisesta Ukrainalle sekä ulkomaisten aseellisten joukkojen poisvetämisestä Ukrainan alueelta. Näidenkään sopimuskohtien toimeenpano ei ole edennyt ja useiden kohtien osalta tilanne alueella on jopa heikentynyt.

EU:n reaktio Kertshinsalmen sillan avaamiseen

Presidentti Putin avasi 15.5.2018 virallisesti käyttöön Kertshinsalmen sillan. Silta yhdistää Venäjän Krimin niemimaahan, jonka Venäjä laittomasti annektoi vuonna 2014. Sillan rakentaminen on merkittävä konkreettinen askel Krimin laittoman liittämisen käytännön toteuttamisessa ja vakiinnuttamisessa. Tämän vuoksi EU:ssa on ehdotettu, että olemassa olevaa pakotelistaa Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä uhkaavista tai heikentävistä toimista vastuullisista tahoista laajennettaisiin. Listalle lisättäisiin henkilöitä ja yrityksiä, joilla on keskeinen rooli Kertshinsalmen sillan rakentamishankkeessa. Asiasta pyritään ensin poliittiseen yhteisymmärrykseen (COEST),

minkä jälkeen juridisten asiakirjojen valmistelu aloitettaisiin mahdollisesti kesäkuun aikana (RELEX). Kyse olisi pakotteiden laajentamisesta olemassa olevalle juridiselle pohjalle (neuvoston päätös 2014/145/YUTP ja asetus (EU) N:o 269/2014). Uusilla listauksilla ei arvioida olevan välitöntä taloudellista vaikutusta Suomen kannalta.

Rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevat alat

Euroopan unioni on ottanut käyttöön rajoittavia toimenpiteitä Ukrainan tapahtumien vuoksi usealla eri perusteella. Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otetut sektorikohtaiset talouspakotteet koostuvat tarkemmin erikseen määriteltujen toimijoiden rahoittamisen kiellosta (ns. pääomamarkkinarajoitukset), puolustustarvikkeiden vienti- ja tuontikiellosta sekä rajoituksista kaksikäyttötuotteiden ja eräiden öljyn etsintään ja tuotantoon liittyvien tuotteiden vientiin. Samoin on kiellettyä tällaisiin tuotteisiin ja niiden vientiin liittyvien palveluiden ja rahoituksen tarjoaminen. Pakotteet perustuvat neuvoston päätökseen 2014/512/YUTP ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 833/2014, jotka ovat tulleet voimaan 1.8.2014.

Pakotteita laajennettiin neuvoston päätöksellä 2014/659/YUTP ja asetuksella (EU) N:o 960/2014, jotka ovat tulleet voimaan 12.9.2014. Sääöksillä laajennettiin jo aiemmin rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevia aloja seuraavasti:

Pääomamarkkinoita koskevat rajoitukset

Elokuussa 2014 voimaan tulleilla rajoittavia toimenpiteitä koskevilla sääöksillä kiellettiin osallistumasta viiden venäläisen valtio-omisteisen rahoituslaitoksen ja näiden EU-maiden ulkopuolella toimivien tytäryhtiöiden keskipitkän ja pitkän aikavälin rahoittamiseen.

Syyskuussa 2014 kiellon piiriin lisättiin tietyt sotateollisuudessa tai öljyalalla toimivat venäläisyrietykset ja näiden EU-maiden ulkopuolella perustetut tytäryhtiöt, sekä tahot, jotka toimivat näiden yritysten puolesta. Kumpiakin yrityksiä on luettelossa kolme.

Kiellon piiriin sisällytettiin myös uudet lainat ja luotot, joiden maturiteetti on yli 30 vuorokautta. Kieltoa on kuitenkin rajoitettu muun muassa niin, että se ei koske laillisen kaupan rahoittamiseen tarkoitettuja lainoja. Laajennukset koskevat vain asetuksen voimaantulon jälkeen liikkeelle laskettuja instrumentteja ja myönnettyjä lainoja.

Kaksikäyttötuotteiden vientirajoitukset

Elokuussa 2014 voimaan tulleilla sääöksillä kiellettiin kaksikäyttötuotteiden ja -teknologian vienti Venäjälle tai Venäjällä käytettäväksi, jos ne ovat tai voivat olla kokonaan tai osittain tarkoitettu sotilaalliseen käyttöön tai sotilaalliselle loppukäyttäjälle. Vientirajoitusta laajennettiin syyskuussa 2014 myös tiettyihin yrityksiin, jotka valmistavat tuotteita sekä siviili- että sotilaskäyttöön. Myös tällaisiin vienteihin liittyvän rahoituksen tai teknisen avun antaminen on kiellettyä. Kielto ei kuitenkaan estä vientiä siviili-ilmailun ja -avaruusteollisuuden tarpeisiin eikä vientejä, jotka ovat tarpeen EU:n alueella olevan siviilipuolen ydinalan kapasiteetin ylläpitämiseen. Kielto ei kuitenkaan estä jäsenmaiden viranomaisia myöntämästä vientilupia ennen asetuksen voimaantuloa tehtyjen sopimusten täyttämiseen.

Öljynetsintään ja -tuotantoon liittyvät rajoitukset

Elokuussa 2014 voimaan tulleilla säädöksillä kiellettiin sellaisten erikseen määriteltyjen tuotteiden vienti, joiden loppukäyttö liittyy syvänmeren tai arktiseen öljynetsintään ja -tuotantoon tai liuskeöljyhankkeisiin (nk. sensitiivisen teknologian vientikielto). Vientikielto laajennettiin syyskuussa 2014 kattamaan myös tiettyjen asetuksessa lueteltujen, syvänmeren ja arkisten alueen öljynetsintään ja -tuotantoon tai liuskeöljyhankkeisiin Venäjällä liittyvien välttämättömien palvelujen suora tai välillinen tarjoaminen (poraus, koepumppaus, luotauspalvelut ja porauskaivon tuotantoon saattaminen, tiettyjen kelluvien lautojen toimittaminen). Kiellon piiriin eivät kuulu sellaiset palvelut, jotka ovat välttämättömiä terveyttä tai ympäristöä vakavasti uhkaavien tilanteiden ennalta ehkäisyyn tai niiden vaikutusten lieventämiseen. Kielto ei vaikuta ennen asetuksen voimaantuloa tehtyjen sopimusvelvoitteiden täyttämiseen.

Puolustustarvikkeiden vienti- ja tuontikielto

Elokuussa 2014 kiellettiin aseiden ja muiden puolustustarvikkeiden vienti Venäjälle ja tuonti Venäjältä. Samoin kiellettiin tällaisiin vienteihin liittyvien palveluiden ja rahoituksen tarjoaminen. Puolustustarvikkeiden viennin rahoitusta koskevaa kieltoa tarkennettiin syyskuussa 2014 lisäämällä neuvoston asetukseen nimenomainen viittaus siitä, että myös vientiin liittyvät vakuutukset ja jälleenvakuutukset ovat kiellettyjä.

Nk. sektoripakotteiden taloudelliset vaikutukset Suomeen

EU:n Venäjää vastaan asettamien sektoripakotteiden (talouspakotteiden) suorat vaikutukset Suomeen ovat pysyneet rajallisina, sillä pakotteet eivät kohdistu Venäjä-kauppamme kannalta keskeisiin tuotteisiin ja palveluihin. Pakotteiden alaisten tuoteryhmien osuus Suomen koko Venäjä-tavaraviennistä oli ennen kriisiä noin puoli prosenttia. Vaikutukset yksittäisiin yrityksiin voivat kuitenkin vaihdella huomattavasti.

Suomen ja Venäjän välinen kauppa oli laskussa jo ennen sektoripakotteiden voimaantuloa Venäjän huonosta taloustilanteesta ja sitä seuranneesta ostovoiman heikentymisestä johtuen. Vuoden 2016 lopusta lähtien kauppa on hiljalleen palautunut takaisin kasvu-uralle. Vuonna 2017 Suomen kokonaisvientä Venäjälle kasvoi 15 prosenttia ja kokonaistuonti Venäjältä 33 prosenttia. Myös elintarvikevientimme Venäjälle kääntyi viime vuonna positiiviseksi, mutta vuoden 2013 tasosta ollaan edelleen kaukana (-68,5 prosenttia).

Venäjän vastatoimilla on ollut EU:n pakotteita merkittävämpi vaikutus Suomelle. Vastatoimien alaisten elintarvikkeiden osuus Suomen Venäjä-viennistä oli ennen kriisiä noin 5 prosenttia. Suurin negatiivinen vaikutus on kohdistunut maitosektoriin, jossa Venäjän osuus kokonaisviennistä oli ennen vastapakotteita 45 prosenttia ja niiden jälkeen alle 0,5 prosenttia (0,6 milj. euroa vuonna 2017). Venäjä lisäsi loppuvuonna 2017 vastatoimien piiriin uusia tuotteita (elävät siat, lihantuotannon sivutuotteet ja rasvat), mutta niiden kansalliset vaikutukset ovat varsin vähäiset. Vastatoimet ovat voimassa vuoden 2018 loppuun asti.

Komission viimeisimmässä (maaliskuu 2018) tilannekatsauksessa EU:n pakotteiden ja Venäjän vastatoimien yhteisvaikutus EU:n talouteen arvioidaan neutraaliksi vuona 2017 (-0,1 prosenttia vuonna 2016), joskin jäsenmaakohtaista vaihtelua esiintyy. Venäjän talouteen rajoituksilla on ollut vaikutuksia, mutta niitä on vaikea erottaa muista tekijöistä, kuten öljyn hinnasta ja ruplan kurssista. Vuonna 2017 EU:n kokonaisvientä Venäjälle kasvoi 19 prosenttia ja kokonaistuonti 22 prosenttia edellisvuoteen nähden. Vastatoimien alaisten elintarvikkeiden vienti kolmansiin maihin on jatkanut kasvua.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

ITÄ-10, Juha Rainne, UM, 0295 351 151
ITÄ-20, Päivi Nevala, UM, 0295 350 085
OIK-10, Pekka Kosonen, UM, 0295 351 324
TUO-20, Heli Honkapää, UM, 0295 351 455

EUTORI-tunnus

EU/2018/0238

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
