

U 58/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maailmanlaajuisen ylikapasiteetin unionin teräsmarkkinoilla aiheuttamien kauppaan liittyvien kielteisten vaikutusten torjumisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maailmanlaajuisen ylikapasiteetin unionin teräsmarkkinoille aiheuttamien kauppaan liittyvien kielteisten vaikutusten torjumisesta (KOM(2025) 726 lopullinen).

Helsingissä 27.11.2025

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Ville Tavio

Yksikönpäällikkö Jukka Nikulainen

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
MAAILMANLAAJUISEN YLIKAPASITEETIN UNIONIN TERÄSMARKKINOILLA
AIHEUTTAMIEEN KAUPPAAN LIITTYVIEN KIELTEISTEN VAIKUTUSTEN
TORJUMISESTA****1 Tausta**

Euroopan komissio (jäljempänä komissio) antoi 7.10.2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston (jäljempänä parlamentti ja neuvosto) asetukseksi maailmanlaajuisen ylikapasiteetin unionin teräsmarkkinoilla aiheuttamien kauppaan liittyvien kielteisten vaikutusten torjumisesta (KOM(2025) 726 lopullinen).

Asetusehdotuksen taustalla on komission tammikuussa 2025 hyväksymä Euroopan unionin (jäljempänä unioni) kilpailukykykompassi (E-kirje: E 8/2025 vp), jossa asetetaan teollisuuden kilpailukyky keskeiseksi prioriteetiksi ja vahvistetaan monialaisia toimia tuleviksi vuosiksi. Tiedonannossa määriteltiin erityisen haavoittuviksi sektoreiksi teräs-, metalli- ja kemianteollisuus, joille annettiin lisäksi omat toimintasuunnitelmat. Teräs- ja metallialan toimintasuunnitelma annettiin maaliskuussa 2025. Toimintasuunnitelmassa todetaan, että teräsala on elintärkeä EU:n taloudellisen turvallisuuden ja sosiaalisen vakauden kannalta, ja asetetaan tavoitteeksi myös EU:n teollisuuden kapasiteetin edistäminen ja suojelu.

Teräs on strategisesti tärkeä raaka-aine EU:n taloudelle, vihreälle siirtymälle ja puolustukselle. Sitä käytetään laajasti muun muassa rakennus- ja infrastruktuurissa, liikenteessä, energiantuotannossa ja kodinkoneissa. EU on maailman kolmanneksi suurin teräksen tuottaja, ja ala työllistää suoraan noin 300 000 henkilöä sekä epäsuorasti noin 2,5 miljoonaa. Terästä hyödyntävien sektoreiden työllisyysvaikutus on merkittävästi tätä suurempi. Esimerkiksi EU:n autosektori työllistää yksin valmistuksen osalta suoraan 3,12 miljoonaa henkilöä. Tämän lisäksi eurooppalainen konepajateollisuus työllistää miljoonia ihmisiä eri puolilla EU:ta.

EU:n terästeollisuuteen kohdistuu merkittäviä kauppaan liittyviä haasteita. Erityisesti maailmanlaajuinen ylikapasiteetti vaikuttaa kielteisesti EU:n terästeollisuuden taloudelliseen suorituskyykyyn. Myös protektionismin lisääntyminen, kuten Yhdysvaltain tullinkorotukset, vaikuttavat sekä terässektorin että terästä hyödyntävän teollisuuden kilpailukykyyn ja markkinoillepääsyedellytyksiin.

EU:ssa on voimassa suojatoimenpide, jolla suojellaan terästeollisuutta merkittävältä tuonnilta. Toisin kuin polkumyynti- ja tasoitustullit, jotka ovat maa- ja tuotekohtaisia, suojatoimi on globaali toimi kattaen laajasti eri terästuotteita. Nykyinen suojatoimi sisältää ehdotuksen tapaan tullittomat kiintiöt ja kiintiön ylittävän tullin (25 %). Suojatoimenpiteen voimassaolo päättyy kahdeksan vuoden jälkeen 30. kesäkuuta 2026. Maailman kauppajärjestön WTO:n sääntöjen mukaan suojatoimenpidettä ei voida enää kahdeksan vuoden jälkeen jatkaa. Komissio on selvittänyt eri vaihtoehtoja toimiksi, joilla terästeollisuutta voitaisiin kesäkuun 2026 jälkeenkin suojella. Ylikapasiteettiongelma nostettiin esille komission teräs- ja metallialan toimintasuunnitelmassa mutta eurooppalaiset terästuottajat ovat jo pitkään tuoneet esille alan haasteita ja pyytäneet korvaavan järjestelmän rakentamista suojatoimien päättyessä.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on suojella Euroopan unionin terästeollisuutta maailmanlaajuisen ylikapasiteetin aiheuttamilta kauppaan liittyviltä kielteisiltä vaikutuksilta, jotka uhkaavat alan kilpailukykyä, investointikykyä, vihreää siirtymää ja strategista riippumattomuutta. Samalla pyritään estämään tuonnin aiheuttamat markkinahäiriöt ja kolmansien maiden protektionististen toimien vaikutukset.

Komission mukaan EU:n terästeollisuuden elinkelpoisuus halutaan turvata parantamalla sen taloudellista suorituskykyä ja mahdollistamalla investoinnit erityisesti vähähiiliseen tuotantoon. Terästeollisuuden rooli vihreässä siirtymässä nähdään keskeisenä, ja siksi on tärkeää varmistaa, että alan vähähiiliset investoinnit toteutuvat taloudellisista haasteista huolimatta.

Asetusehdotuksen tavoitteena on myös vahvistaa EU:n strategista riippumattomuutta ja turvallisuutta turvaamalla oma terästuotanto, joka on elintärkeä muun muassa puolustusteollisuudelle ja ilmailualalle, sekä vähentämällä riippuvuutta epävakaisista kolmansista maista.

Työllisyyden ja sosiaalisen vakauden säilyttämiseksi pyritään ehkäisemään työpaikkojen menetyksiä ja tehtaiden sulkemisia, erityisesti alueilla, joissa terästeollisuus on merkittävä työllistäjä. Lisäksi halutaan luoda tasapuoliset kilpailuolosuhteet rajoittamalla epäreilua tuontia ja kehittämällä selkeitä tuontisääntöjä.

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on korvata kesällä 2026 päättyvä suojamekanismi tehokkaammalla ja pitkäkestoisemmalla lainsäädännöllä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotus (COM(2025)726) koskee EU:n teräsmarkkinoiden suojaamista maailmanlaajuisen ylikapasiteetin aiheuttamilta kauppaan liittyviltä kielteisiltä vaikutuksilta. Se korvaisi nykyisen suojatoimenpiteen, joka päättyi kesäkuussa 2026.

Teräskiintiö ja kiintiön ulkopuolinen tulli

Asetusehdotuksella avataan vuosittain tullittomia kiintiöitä terästuotteiden tuonnille. Tuontikiintiön kokonaisvolyymi on 18,3 miljoonaa tonnia vuodessa, mikä perustuu vuoden 2013 tuontimarkkinaosuuteen ja vuoden 2024 kulutukseen. Komissio perustelee vuoden 2013 käyttöä viitevuotena sillä, että se oli viimeinen vuosi ennen kuin globaali teräksen ylikapasiteetti alkoi vaikuttamaan markkinoihin. Kokonaiskiintiö on jaettu tuoteryhmäkohtaisesti vuosien 2022–2024 tuontiosuuksien perusteella. Kiintiön ulkopuoliseksi tulliksi määrätään 50 %.

Ehdotettu terästoimi on muodoltaan saman tyyppinen kuin voimassa oleva suojatoimenpide. Ehdotetussa toimenpiteessä kokonaiskiintiön suuruus on kuitenkin noin puolet suojatoimenpiteen kiintiöstä ja kiintiön ulkopuolinen tulli on kaksinkertainen suhteessa suojatoimenpiteen kiintiön ulkopuoliseen tulliin. Näin ollen sen kauppaa rajoittava vaikutus on merkittävästi nykyistä suojatoimenpidettä suurempi antaen enemmän suojaa terästä valmistavalle teollisuudelle, mutta aiheuttaen potentiaalisesti kilpailukykyhaasteita terästä hyödyntävälle teollisuudelle.

Maantieteellinen soveltamisala

Asetusehdotuksen maantieteellinen soveltamisala on globaali kattaen kaikki unionin ulkopuoliset maat. Asetusehdotuksessa kuitenkin vapautetaan Norjasta, Islannista ja Liechtensteinista peräisin oleva tuonti kiintiöiden ja tullin soveltamisesta. Edellä mainitut Euroopan talousalueen (ETA) maat ovat myös vapautettu voimassa olevan suojatoimen soveltamisesta.

Asetusehdotuksessa huomioidaan maat, joiden kanssa EU:lla on vapaakauppasopimus. Asetusehdotus mahdollistaa ottaa käyttöön kahdenvälisiä suojatoimenpiteitä sellaisten maiden osalta, joiden kanssa unionilla on vapaakauppasopimus, jossa määrätään tällaisesta mahdollisuudesta. Kahdenvälisellä suojatoimenpiteellä voitaisiin korvata kyseisen maan kohdalla kiintiön ja kiintiön ulkopuolisen tullin soveltaminen. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kauppasopimus pitää sisällään kahdenvälisen suojatoimilausekkeen ja että se on voimassa. Myös suojalausekkeen käyttöön liittyvien edellytysten on täyttyttävä. Sellaisten kauppasopimuskumppaneiden osalta, joiden kohdalla suojatoimien käyttö ei ole mahdollista, asetusehdotuksen soveltaminen johtaa todennäköisesti siihen, että kauppasopimusvelvoitteita rikotaan.

Maakohtaisten kiintiöiden jakamisen yhtenä huomioon otettavana tekijänä on todettu olevan poikkeuksellisessa ja välittömässä turvallisuustilanteessa olevan ehdokasmaan tilanne. Asetusehdotuksen johdanto-osiossa tässä yhteydessä on viitattu suoraan Ukrainaan.

Kiintiöiden hallinnointi

Kiintiöitä hallinnoitaisiin neljännesvuosittain. Vuosineljänneksen aikana käyttämättä jääneitä tariffikiintiömääriä ei siirretä seuraavalle vuosineljännekselle. Tämä voi johtaa siihen, että todellinen kiintiön mukainen edullisempi tullitaso ei ole hyödynnettävissä koko kiintiön määrälle. Voimassa olevassa suojatoimessa siirtomahdollisuus oli aikaisemmin käytettävissä, mutta se poistettiin viimeisen arvioinnin yhteydessä.

Tariffikiintiöiden maakohtainen jako

Tariffikiintiöt jaetaan maakohtaisesti. Asetusehdotuksessa säädetään komissiolle annettavasta vallasta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan tariffikiintiöiden maakohtainen jakaminen ja mukauttaminen. Tariffikiintiöiden maakohtaisessa jakamisessa komissio ottaa huomioon seuraavat tekijät tapauskohtaisesti:

- a) tariffikiintiöiden tasot, jotka vastaavat tuontimarkkinaosuutta, joka vallitsi unionin teräsmarkkinoilla vuonna 2013 ennen maailmanlaajuisen ylikapasiteetin vaikutusta unionin markkinoihin;
- b) tariffikiintiöt tuoteluokittain sen tuontiosuuden perusteella, joka kullakin tuoteluokalla oli vuosina 2022–2024 laskettuna osuutena a alakohdassa tarkoitetuista tariffikiintiötasoista;
- c) voimassa olevat ja tulevat vapaakauppasopimukset, joiden soveltamisalaan kuuluu liitteessä I lueteltuja tuotteita;
- d) unionin tullitariffeja ja kauppaa koskevan vuoden 1994 yleissopimuksen XXVIII artiklan nojalla tekemät kansainväliset sopimukset, jotka koskevat liitteessä I luetelluille tuotteille avattuja tariffikiintiöitä;

e) kaikki kansainväliset sopimukset tai ei-sitovat yhteisymmärryspöytäkirjat, joissa käsitellään tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden maailmanlaajuisen ylikapasiteetin tasoa;

f) toimituslähteiden monipuolistaminen;

g) poikkeuksellisessa ja välittömässä turvallisuustilanteessa olevan ehdokasmaan tilanne.

Täytäntöönpanosäädös annettaisiin yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission toimivallan käyttöä, annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 (jäljempänä *komitologia-asetus*) tarkastelumenettelyn mukaisesti. Komissiota avustaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 2015/1843 7 artiklalla perustettu kaupan esteitä käsittelevä komitea.

Sulatus- ja valamismaa

Asetusehdotuksessa määrätään, että on yksilöitävä maa, jossa tuotteen tuotannossa käytetty teräs sulatetaan ja valetaan (niin kutsuttu Melted and Poured -säännös). Sulatus- ja valamismaa on alkuperäinen paikka, jossa sulaa raakaterästä ja -rautaa tuotetaan teräksen tai raudan valmistukseen käytettävässä masuunissa ja jossa ne myöhemmin valetaan ensimmäiseen kiinteään olomuotoon.

Tuojien on toimitettava tuontihetkellä asianmukainen näyttö, kuten valssaamotodistus, joka osoittaa tuotteen tuotannossa käytetyn teräksen sulatus- ja valamismaan. Sulatus- ja valamismaata koskevan näytön pyytämisellä pyritään välttämään se, että tietyissä maissa, jotka lisäävät maailmanlaajuisia ylikapasiteettia, tuotettu teräs pääsisi aiheettomasti unionin markkinoille sen jälkeen, kun sitä on jalostettu muissa maissa, ja lisätään avoimuutta teräksen tuontiin liittyvässä kotimaisessa toimitusketjussa.

Tariffikiintiöiden muuttaminen ja yksityiskohtaiset säännöt sulatus- ja valamismaasta

Asetusehdotuksessa säädetään komissiolle annettavasta vallasta hyväksyä delegoituja säädöksiä, joilla muutettaisiin asetuksella avattujen tariffikiintiöiden määrää ja täydennettäisiin asetusehdotuksen sulatus- ja valamismaata koskevia säännöksiä. Tariffikiintiöiden määrien muuttamisessa komissio ottaisi huomioon seuraavat seikat:

a) kysynnän kehitys;

b) muutokset tuontimarkkinaosuuksissa;

c) ylikapasiteetin merkittävä kehitys;

d) kolmansien maiden teräksen tuontiin vaikuttavien toimenpiteiden kehitys ja laajuus;

e) mahdolliset tarjonnan saatavuuteen liittyvät ongelmat tietyissä tuoteluokissa;

f) kohtuuttomat syrjäyttämisaikutukset tietyissä tariffikiintiöissä;

g) 4 a artiklan nojalla käyttöön otetut kahdenväliset suojatoimenpiteet.

Delegoitujen säädösten antamiselle määriteltäisiin SEUT 290 artiklan mukaiset vakioehdot. Parlamentti tai neuvosto voisi milloin tahansa peruuttaa säädösvallan siirron. Peruuttamispäätös ei vaikuttaisi jo voimassa olevien delegoitujen säädösten pätevytyteen. Komissiolla olisi

velvollisuus kuulla jäsenvaltioiden asiantuntijoita delegoitujen säädösten valmistelussa. Delegoidut säädökset tulisivat voimaan vain, mikäli neuvosto tai parlamentti ei vastusta niitä kahden kuukauden määräajassa, jota voidaan kumman tahansa toimitelimen pyynnöstä pidentää kahdella kuukaudella. Asetusehdotuksessa säädettäisiin lisäksi kiireellisyysmenettelystä, jonka avulla delegoidut säädökset voisivat tulla välittömästi voimaan ja sovellettaviksi. Komission olisi kuitenkin kumottava delegoitu säädös, jos parlamentti tai neuvosto vastustaa sitä edellä kuvatussa määräajassa.

Uudelleentarkastelu ja voimaantulo

Komission on suoritettava asetusta koskevia arviointeja. Arvioinneissa, jotka tehdään joka toinen vuosi, on arvioitava, onko asetuksen tuotekatetta tarpeen muuttaa. Arviointi, jossa tarkastellaan toimenpiteen toimivuutta, on tehtävä 1. heinäkuuta 2031 mennessä ja sen jälkeen, joka viides vuosi. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon asetuksen perusteena olleiden olosuhteiden jatkuminen ja unionin terästeollisuuden tilanne. Arvioinnin perusteella komissio voi antaa lainsäädäntöehdotuksen asetuksen muuttamiseksi tai kumoamiseksi.

Asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu unionin virallisessa lehdessä. Asetus olisi kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 207 artiklan 2 kohtaa. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksilla toimenpiteistä, joilla määritellään puitteet yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi. SEUT 207 artiklan 1 kohdassa määritellään yhteisen kauppapolitiikan soveltamisala, joka koskee muun muassa tavaroiden ja palveluiden kauppaa sekä teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisia näkökohtia, suoria ulkomaisia investointeja, vientipolitiikkaa ja kaupan suojatoimenpiteitä. Asetus hyväksyttäisiin neuvostossa määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää alustavasti komission ehdotusta oikeusperustaksi asianmukaisena.

Suhde toissijaisuusperiaatteeseen

SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta unionin yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvilla aloilla. Tullipolitiikka ja yhteinen kauppapolitiikka ovat SEUT 3 artiklassa lueteltuja unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita. Yhteiseen kauppapolitiikkaan kuuluu tariffien kaltaisten kauppapoliittisten toimenpiteiden hyväksyminen muun muassa SEUT-sopimuksen 207 artiklan mukaisesti.

Suhteellisuusperiaate

Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Se on erityisen tarpeellinen, kun otetaan huomioon rakenteellinen maailmanlaajuinen ylikapasiteetti ja kolmansien maiden protektionistiset toimenpiteet, jotka vaikuttavat haitallisesti EU:n terästeollisuuden taloudelliseen suorituskykyyn ja yleisemmin sisämarkkinoiden toimintaan. Tällainen vaikutus uhkaa heikentää EU:n hiilestä irtautumista koskevia tavoitteita ja sen strategista riippumattomuutta, mukaan lukien pyrkimykset laajentaa EU:n puolustusvalmiuksia.

Valtioneuvosto katsoo alustavasti, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio ei laatinut erillistä vaikutusarviointia kiireellisyyden vuoksi, mutta julkaisi sen sijaan ehdotukselle laajan taustaselvityksen, jossa se käy läpi ehdotuksen perusteita, vaikutuksia ja sidosryhmäkonsultaation tuloksia (SWD(2025)780: Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing the negative traderelated effects of global overcapacity on the Union steel market). Dokumentti löytyy oheisesta linkistä: [Register of Commission Documents - SWD\(2025\)780](#). Seuraavassa tiivistelmä taustaselvityksen esilletuomista ehdotuksen vaikutuksista ja sidosryhmien näkemyksistä.

Yleistä

Euroopan komissio ehdottaa uutta kauppapoliittista toimenpidettä suojellakseen EU:n terästeollisuutta maailmanlaajuisen ylikapasiteetin ja kolmansien maiden, kuten Yhdysvaltojen ja Kanadan, asettamien tullien aiheuttamilta markkinahäiriöiltä. Nykyinen suojatoimenpide päättyy kesäkuussa 2026, ja uusi järjestelmä perustuu tuoteluokka- ja maakohtaisiin tuontikiintiöihin sekä alkuperän jäljitettävyyteen sulatus- ja valamismaan perusteella.

Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan toimenpide vahvistaa EU:n terästeollisuuden kilpailukykyä rajoittamalla halpaa tuontia ja tukemalla investointeja, erityisesti vähähiiliseen tuotantoon. Se vähentää tuotannon supistumisen riskiä, parantaa markkinoiden ennustettavuutta ja vakauttaa sekä tukee työllisyyttä ja alueellista taloutta. Kiintiön ylittävistä tuonnista perittävä 50 % tulli voi komission mukaan kasvattaa EU:n budjettituloja, vaikka tarkkaa vaikutusta on vaikea arvioida. Taloudellisessa mallinnuksessa arvioitiin, että ilman toimenpidettä EU:n terästuotanto laskisi merkittävästi, kun taas ehdotettu malli voisi jopa kasvattaa tuotantoa ja rajoittaa negatiivisia vaikutuksia teollisuuteen. Hintojen nousu olisi komission taustaselvityksen mukaan maltillista mutta havaittavaa.

Kansallisesti Suomessa maahantuonnin kannalta suurimmat haasteet liittyvät kvarttolevyihin, ruostumattomaan teräkseen, putkipalkkeihin sekä valssattuihin ja koneistettuun pyöröteräkseen. Maahantuojien ja käyttäjien mukaan riskinä on, että suuret globaalit suomalaisyhtiöt konepajateollisuudessa joutuvat siirtämään tuotantoa EU:n ulkopuolisiin maihin kustannusnousun vuoksi.

Teräksen valmistajien mukaan ongelmia alihintaisen ruostumattoman teräksen tuonnin osalta on eniten Taiwanista, Indonesiasta, Kiinasta ja Intiasta. Ongelmana on myös tuotteiden kiertäminen unioniin useiden muiden maiden kautta muuttamalla alkuperää. Komission asettamilla tuontisuojoitoksilla näihin pyritään vaikuttamaan mutta ei riittävän tehokkaasti. Valmistajien mukaan kilpailukenttä tulee reilummaksi, kun alemmista kustannuksista hyötyvä tuontiteräs ei pysty syrjäyttämään eurooppalaista ja suomalaista terästuotantoa siinä määrin kuin nykyisin.

Vaikutukset kansainvälisiin suhteisiin

Asetusehdotuksen toimenpiteet edellyttävät muutoksia EU:n WTO:n puitteissa tekemiin, tuontitulleja koskeviin myönnytyksiin (ns. myönnytysluettelot). WTO-sopimusarkkitehtuuriin kuuluvan GATT 1994 -sopimuksen XXVIII artiklan mukaan sopimuspuoli voi muuttaa tai irtisanoa tekemiään myönnytyksiä ainoastaan neuvoteltuaan ja sovittuaan asiasta GATT-sopimuspuolten, eli muiden WTO-maiden, kanssa. Taatakseen ehdotuksen Maailman kauppajärjestö WTO:n sääntöjen mukaisuuden komissio antoi 7.10.2025 suosituksen (COM(2025)727) neuvoston päätökseksi, jolla komissiolle annettaisiin lupa aloittaa neuvottelut WTO:ssa tehtyjen myönnytysten muuttamiseksi liittyen tiettyihin terästuotteisiin sovellettaviin tuontitulleihin. (erillinen E-kirje EU/1047/2025).

Kolmannet maat ovat ottaneet käyttöön toimenpiteitä, jotka rajoittavat tuontia niiden markkinoille, minkä seurauksena EU:n markkinoita kohtaa riski tulla maailmanlaajuisen ylikapasiteetin kohde. Ehdotuksen yhtenä tavoitteena on pyrkiä estämään ylikapasiteetin ohjautuminen EU- markkinoille. Vaikka toimenpide kohdistuu kaikkiin maihin (erga omnes), Norja, Islanti ja Liechtenstein vapautetaan tullista perustuen lähinnä EU:n tiiviimpään yhteistyöhön ETA-maiden kanssa ja pieniin tuontimääriin. Nämä maat ovat vapautettuja myös nykyisessä suojatoimessa. EU:n vapaakauppasopimuskumppaneiden kanssa asetusehdotus mahdollistaa kahdenvälisen suojatoimen käyttöönoton kiintiöitä ja tullia korvaavaksi toimeksi. Tämä voidaan toteuttaa, jos relevantti kauppasopimus mahdollistaa kahdenvälisen suojatoimen. Tilanteessa, jossa tämä ei ole mahdollista on huomioitava se, että soveltaessa asetusehdotusta maahan, jonka kanssa EU:lla on kauppasopimus, EU todennäköisesti rikkoo kahdenvälistä sopimusta. Lisäksi, mikäli teräsektorin kauppa edustaa merkittävää osaa EU:n ja vapaakauppasopimuskumppanin välisessä kaupassa, riskinä on se, että teräksen rajoitustoimet johtaisivat siihen, ettei kyseinen vapaakauppasopimus enää täyttäisi WTO-velvoitteiden (GATT artikla XXIV) vaatimusta kaupan vapauttamisen laajuudesta ("substantially all trade" eli vähintään 90 % kahdenvälisestä kaupasta). Jatkokäsittelyn aikana tulisi saada lisätietoja siitä, miten eri sopimukset ja velvoitteet konkreettisesti huomioitaisiin ja miten kansainvälisten sitoumusten noudattaminen varmistetaan.

Komissio pyrkii säilyttämään tasapainon sisämarkkinoiden suojelun ja kansainvälisten kauppasuhteiden hallinnan välillä, mutta toimenpiteet johtavat artikla XXVIII:n neuvottelujen seurauksena siihen, että EU joutuu joko alentamaan tulleja muilla sektoreilla tai kauppakumppaneille annetaan oikeus korottaa EU-tuotteisiin soveltamiaan tulleja. Myös muunlaiset vastareaktiot ovat mahdollisia.

Sidosryhmien näkemyksiä

Euroopan komission kohdennettu kuuleminen ja avoin kuuleminen herättivät komission arvion mukaan merkittävää kiinnostusta: yhteensä saatiin 516 vastausta, joista 373 oli kyselyvastauksia ja 143 vapaita lausuntoja. Vastaajista 86 % oli EU:n alueelta, ja erityisesti vastauksesta Saksasta, Ranskasta, Italiasta ja Espanjasta muodostivat puolet kaikista vastauksista. Kolmansien maiden edustus oli vähäistä, poikkeuksena Korea (15 vastausta) ja Ukraina (5). Esimerkiksi Kiinasta saatiin vain yksi vastaus.

Vastaajista 127 ilmoitti olevansa tuottajia, 142 käyttäjiä ja 101 muuta tahoa, joihin kuului mm. kolmansien maiden hallituksia, EU-jäsenvaltioita sekä alan järjestöjä. Suurin osa vastaajista (75,1 %) kannatti uuden toimenpiteen käyttöönottoa, mukaan lukien monet EU:n käyttäjäyritykset ja prosessointialan järjestöt. Vastustajia oli 69 (18,5 %), joista osa oli EU:n pk-yrityksiä tai kolmansien maiden teräsyhtiöiden EU-tytäryhtiöitä.

Suurin osa vastaajista kannatti toimenpiteen soveltamista kaikkiin maihin (erga omnes), jotta sen tehokkuus säilyisi. TRQ-järjestelmä (tariffikiintiöt) sai laajaa kannatusta: 84 % niistä, jotka

ottivat kantaa toimenpiteen muotoon, suosivat TRQ:ta tullien sijaan. TRQ-tason osalta 134 vastaajaa kannatti tiukinta vaihtoehtoa, eli 16–18 miljoonan tonnin kiintiötä, joka vastaisi tilannetta ennen vuoden 2015 ylikapasiteettikriisiä. Vain harvat kannattivat nykyistä tasoa (34 miljoonaa tonnia) tai lievempiä vaihtoehtoja.

Kiintiön ulkopuolisen tullin osalta 57,6 % kannatti 50 % tullia, viitaten Yhdysvaltojen vastaavaan käytäntöön. TRQ:n hallinnointiin liittyen 88 % kannatti jonkinlaista rajoitusta yksittäisen maan osuudelle, ja neljännesvuosittainen hallinnointi sai laajimman tuen. Kiintiöiden siirtämistä seuraaville kausille vastustettiin (53 %), erityisesti tuottajien keskuudessa.

Toimenpiteen kestosta yli puolet (57 %) kannatti pysyvää tai yli viiden vuoden mittaista toimenpidettä. Kolmen vuoden mittaista toimenpidettä kannattivat lähinnä käyttäjät, jotka korostivat joustavuutta ja kilpailukyvyn säilyttämistä. Laaja enemmistö (306 vastaajaa) kannatti tehokasta ja joustavaa tarkistusmekanismia.

Melted and Poured -säännön käyttöönottoa kannatti 77,5 % vastaajista, mukaan lukien tuottajat ja käyttäjät, koska sen katsottiin estävän kiertämistä ja parantavan toimitusketjun läpinäkyvyyttä.

Komissio toteaa yhteenvedossa, että kuuleminen kattoi laajasti terästeollisuuden arvoketjun, ja enemmistö vastaajista – mukaan lukien monet käyttäjät – kannatti vahvaa, tehokasta ja laajasti sovellettavaa kaupan suojatoimenpidettä, joka tukisi EU:n terästeollisuuden kilpailukykyä ja investointeja, erityisesti vihreän siirtymän osalta.

Valtioneuvosto huomioi, että otos kuulemisessa etenkin terästä käyttävän teollisuuden osalta oli huomattavan pieni, joten kuulemisen johtopäätöksiin voi tältä osin suhtautua varauksella.

c) Muut asian käsittelyyn liittyvät asiat

EU pyrkii tukemaan päästöintensivisten tuotteiden kilpailukykyä ja ehkäisemään näiden tuotteiden hiilivuotoa riskiä myös hiilirajamekanismin avulla. Hiilirajamekanismilla tietyille EU:n ulkopuolelta tuleville tuotteille asetetaan samansuuruinen maksu, kuin joka kohdistuu EU:ssa valmistettuihin vastaaviin tuotteisiin EU:n päästökaupan toimeenpanon seurauksena. Mekanismin keskeisenä tehtävänä on ehkäistä hiilivuotoa ja siten päästöjen siirtymistä EU:n ulkopuolelle. Hiilirajamekanismia sovelletaan tietyillä sektoreilla hiilivuodon ehkäisemiseksi, sillä kansainväliset erot ilmastotoimissa jatkuvat samalla, kun EU nostaa omien ilmastotoimiensa kunnianhimoa. Mekanismi on otettu käyttöön tarkemmin määritetyissä tuotteissa, jotka koskevat rautaa ja terästä, alumiinia, sementtiä ja lannoitteita ja vetyä sekä tuontisähköä. Hiilirajamekanismi asettaa tietyille teräksen tuontituotteille kustannuksen asteittain 1.1.2026 alkaen. Uuden kauppapoliittisen toimenpiteen rinnalla myös hiilirajamekanismi nostaa kolmansista maista tulevan teräksen tuonnin kustannuksia.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetus kuuluu kauppapolitiikan alaan ja siten unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan sopimuksella ei olisi suoria vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin Suomessa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asetusehdotus kuuluu kauppapolitiikan alaan ja siten unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Valtioneuvoston arvion mukaan asetus ei sisällä Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä.

Asetuksen tultua hyväksytyksi se tulisi voimaan kansallisesti ilman eri toimenpiteitä. Suomen suhteet ulkovaltioihin ja niihin verrattavissa olevat asiat ovat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 4 ja 42 kohdan nojalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia myös Ahvenanmaalla.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komission ehdotuksen käsittely käynnistyi neuvoston kaupallisten kysymysten työryhmässä 14.10.2025, jolloin komissio esitteli ehdotusta ja jäsenvaltiot esittelivät alustavia näkemyksiään aiheesta. Ehdotuksen käsittelyä jatkettiin työryhmässä 28.10.2025 ja 10.11.2025, jolloin aloitettiin asetusehdotuksen artiklakohtainen käsittely. Asetusehdotusta käsitellään 24.11. kokouksessa. Tavoitteena on saavuttaa asetusehdotuksesta yhteisymmärrys neuvostossa vuoden 2025 aikana. Tämän jälkeen aloitetaan neuvottelut parlamentin kanssa tavanomaisen lainsäätämismenettelyn mukaisesti.

Asian käsittely etenee poikkeuksellisen nopeasti. Eduskunnan kanta olisi hyvä olla valtioneuvoston käytettävissä mahdollisimman pian. Alustavissa puheenvuoroissaan jäsenmaat ovat suhtautuneet ehdotukseen varovaisen myönteisesti, mutta moniin kysymyksiin muun muassa vaikutuksista terästä käyttävään teollisuuteen halutaan täsmennyksiä.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä muiden ministeriöiden sekä sidosryhmien kanssa. Konsultaatioissa on keskusteltu niin terästä valmistavien kuin maahantuovien ja terästä käyttävien teollisuuksien kanssa. Ministeriöiden osalta ehdotusta on käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja myös valtioneuvoston kanslian kanssa.

U-kirjelmää on käsitelty kauppapoliittisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 13-17.11.2025.

Asetusehdotukseen liittyen eduskunnalle on annettu tietoja neuvottelumandaatista Euroopan Unionin Maailman kauppajärjestössä (WTO) tekemien myönnytysten muuttamiseksi liittyen tiettyihin terästuotteisiin sovellettaviin tuontitulleihin E-kirjeellä EU/1047/2025.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa edistetään markkinaehtoisten, kannustimiin perustuvien kauppapoliittisten ratkaisujen käyttöönottoa, kauppaa rajoittavien toimien sijaan. Lisäksi olisi tärkeää varmistaa, että EU:n taloudellisen turvallisuuden ja kriisinsietokyvyn vahvistamiseksi tehtävät toimet perustuvat huolelliseen vaikutusarvioon ja ovat luonteeltaan rajattuja ja oikeasuhtaisia.

Valtioneuvosto tarkastelee ulkosuhteita kokonaisvaltaisesti, hallinnonalojen rajat ylittäen. Kansainväliset taloussuhteet sekä kauppa-, kehitys- ja teknologiapoliitiikka ovat osa Suomen

strategista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kauppapolitiikan tärkein tavoite on suomalaisten yritysten viennin ja investointien edistäminen. Kauppapolitiikassa on huomioitava myös huoltovarmuus, turvallisuus ja ympäristövaikutukset.

Suomi korostaa avoimen, sääntöperustaisen ja vastuullisen kansainvälisen kaupan merkitystä Euroopan kilpailukyvyille. EU:n on aktiivisesti avattava uusia markkinoita kauppasopimuksia neuvottelemalla ja vahvistettava kansainvälisen kaupan sääntöpohjaa. Suomi tukee jo käynnissä olevien EU:n kauppasopimusneuvotteluiden ripeää päätökseen saamista ja sopimusten voimaansaattamista. Suomi korostaa EU:n tavoitteita irtautua haitallisista riippuvuuksista sekä tunnistaa EU:n haavoittuvuudet tietyillä strategisesti tärkeillä sektoreilla erityisesti Kiinan suhteen. (E 58 / 2023 vp)

Valtioneuvosto tunnistaa eurooppalaisen terästeollisuuden haasteellisen tilanteen johtuen globaalin ylikapasiteetin kasvusta ja protektionismin noususta ja niiden seurauksena alihintaisen ja määrältään kasvavan tuonnin aiheuttamat kilpailukykyongelmat. Valtioneuvosto myös yhtyy komission näkemykseen siitä, että muiden kolmansien maiden asettamat yksipuoliset teräksen suojatoimet voivat aiheuttaa ylikapasiteettituontia unionimarkkinoille ilman suojaamistoimia. Samalla valtioneuvosto huomauttaa, että käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen määrittämien toimien lisäksi tai sijaan EU:lla on käytettävissään myös polkumyynti- ja tasoitustullit, joilla voidaan reagoida tehokkaasti alihintaista ja valtiontuesta perustettua kilpailuetua saavaa tuontia kohtaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että terästeollisuuden suojaamiseksi asetettavat toimet ovat oikeasuhteiset ja tasapainoiset huomioiden talouden toimijat kokonaisuudessaan. Valtioneuvosto huomauttaa, että ehdotus voi aiheuttaa vakavia kilpailukykyongelmia käyttävälle ja maahantuovalle teollisuudelle tuontiteräksen hintojen kasvun ja riittämättömän tuontimäärän muodossa. Lisääntyvät kustannukset voivat heikentää Suomelle tärkeiden jalostettujen terästuotteiden vientikilpailukykyä. Ehdotetut toimet käytännössä puolittavat tullivapaan kiintiön ja kaksinkertaistavat kiintiön ulkopuolisen tullin suhteessa voimassa olevaan suojatoimenpiteeseen. Valtioneuvosto katsoo, että kiintiön pienentyminen ja samalla näin jyrkkä muutos kiintiön ulkopuoliselle tuonnille asettaa käyttävän ja maahantuovan teollisuuden haastavaan asemaan. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan nyt esillä olevan ehdotuksen vaihtoehtona tulisi harkita mallia, jossa toimia porrastetaan esimerkiksi niin, että kiintiön ulkopuolisen tuonnin tullia nostetaan portaittain ajankohtaisen markkinatilanteen mukaan. Valtioneuvosto ehdottaa myös harkittavaksi käyttämättömän kiintiön siirron mahdollistamista seuraavalle neljännesvuosittaiselle kiintiökaudelle.

Valtioneuvosto pitää valitettavana, että komissio ei aio tehdä ehdotuksesta vaikutusarviota. Myös hiilirajamekanismin (CBAM), ehdotuksen suojatoimien sekä voimassa olevien polkumyynti- ja tasoitustullien yhteisvaikutukset jäävät selvittämättä heikentäen yritysten toimintaympäristön ennakoitavuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksessa on riittävän tehokkaat mekanismit, joilla muutoksiin EU:n teräsmarkkinoilla voidaan tarvittaessa reagoida nopeasti. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksen seurantamekanismi on riittävän tehokas ja katsoo, että sen rinnalle voisi harkita päättymistarkastelua, jolla asetuksen mukaisten toimien jatkuminen vahvistettaisiin viiden vuoden välein.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksessa ja sen toimeenpanossa huomioidaan unionin kansainväliset velvoitteet ml. WTO-sopimukset ja EU:n kauppasopimukset.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että ETA-maiden syvä integraatio sisämarkkinoihin on huomioitu, ja että Norjan, Islannin ja Liechtensteinin tuonti on vapautettu kiintiöistä ja tullista. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n muiden läheisten kumppanimaiden kuten Sveitsin ja UK:n jättämistä toimien ulkopuolelle tulisi harkita, kun ne nyt ovat ehdotuksen toimien katteessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Ukrainan poikkeuksellinen turvallisuustilanne huomioidaan riittävällä tavalla.

Valtioneuvosto korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea ja pelastuspalveluapua Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. Kauppapoliittinen tuki täydentää Suomen Ukrainalle myöntämää kehitysyhteistyötukea, materiaalista hätäapua ja puolustusmateriaalitukea sekä Ukrainaan annettua humanitaarista apua (EJ5 2024 vp).

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyvä teräksen alkuperän jäljitettävyyssulatus- ja valuprosessin perusteella (ns. Melted & Poured -sääntö) vaatii tarkempaa selvitystä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio jatkaa kansainvälistä työtä ylikapasiteetin juuriongelman ratkaisemiseksi, kuten esimerkiksi terästeollisuuden ylikapasiteettia käsittelevän maailmanlaajuisen foorumin puitteissa sekä hakee kaupan avoimuuteen ja markkinaehtoihin ratkaisuihin perustuvia keinoja eurooppalaisen terästeollisuuden toimintaedellytysten varmistamiseksi kaupanrajoitustoimien sijaan.