

TUO-10 Sorsimo Tiina(UM)

04.10.2017

Asia

EU:n kauppapolitiikan ajankohtaiset kysymykset

Kokous

U/E/UTP-tunnus**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Euroopan komission puheenjohtaja Juncker ilmoitti 13.9.2017 vuotuisessa unionin tilaa koskevassa puheessaan haluavansa vahvistaa unionin kauppapoliittista toimintaohjelmaa. Samassa yhteydessä komissio julkaisi kauppaa ja investointeja koskevia neuvottelu- ja asetuseräluonnoksia. Ohjelmaa kuvaillaan tarkemmin komission tiedonannossa *"Globalisaation hallinta tasapainoisen ja edistyskellisen kauppapolitiikan avulla"*. Tiedonanto täydentää vuonna 2015 julkaistua kauppapoliittista strategiapaperia ("Kaikkien kauppa. Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa"). Komissio antoi samassa yhteydessä myös väliraportin, jossa tarkastellaan strategian kahta täytäntöönpanovuotta.

Kauppapakettista on käyty keskustelua kauppapoliittisessa komiteassa sijaistasolla 15.9.2017 sekä epävirallisessa kauppapoliittisen komitean päällikkötason kokouksessa 21.-22.9.2017. Keskustelu komission ehdotuksista jatkuu neuvoston työryhmissä.

Eduskunnalle toimitetaan erikseen tietoa kauppapakettiin sisältyvistä ehdotuksista, jotka koskevat investointien tarkastelua, kauppaneuvottelujen käynnistämistä Australian ja Uuden-Seelannin kanssa sekä neuvottelujen käynnistämistä monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi.

Suomen kanta

Suomen kaltaiset pienet ja avoimet taloudet voivat menestyä kansainvälisessä kilpailussa vain, jos ne pystyvät viemään, tuomaan ja investoimaan mahdollisimman vapaasti ja myötävaikuttamaan sellaisen kansainvälisen kaupan sääntöjen luomiseen, jotka mahdollistavat sekä kilpailukyvyn että tärkeäksi katsottujen ei-taloudellisten arvojen edistämisen.

Suomen kilpailuetu kansainvälisessä taloudessa perustuu ensisijaisesti kykyymme tuottaa innovatiivisia korkean arvonlisän tuotteita, joille on kysyntää mm. globaalien haasteiden ratkaisemisessa. Tämän näkökulman vahvistuminen EU:n kauppapoliittisessa tavoitteistossa tekisi EU:sta vahvemman toimijan kansainvälisissä neuvotteluissa ja vahvistaisi EU:n suhteellista kilpailuasetelmaa niin Yhdysvaltoihin kuin Kiinan kaltaisiin nouseviin maihin nähden. EU:lla on tilaisuus vahvistaa omaa asemaansa kansainväliseen kauppaan liittyvien sääntöjen luoja, mutta tämä edellyttää EU:n kauppapoliittisen toimintakyvyn vahvistamista.

Tämän tavoitteen toteutumisen kannalta monet komission esittämistä linjauksista ovat tervetulleita. Suomen kannalta WTO:oon perustuva kaupan vapauttaminen ja uusien sääntöjen luominen ovat paras vaihtoehto, sillä se mahdollistaisi kansainvälisten arvoketjujen mahdollisimman tarkoituksenmukaisen hyödyntämisen ilman kahdenvälisen sopimusten mukanaan tuomaa sääntökirjoa.

Kuitenkin myös kahdenväliset ja alueelliset sopimukset ovat hyödyllisiä (ja monenvälisen kauppajärjestelmän lamassa välttämättömiä), ja Suomen vienti EU:n olemassa olevien vapaakauppakumppanien kanssa on edennyt suotuisasti. Kun kotimaisen arvonlisän osuus vientituotteissa on viimeisten vuosien aikana laskenut selvästi, tarvitaan saman kansantaloudellisen vaikutuksen saamiseksi enemmän vientiä. Tämän tavoitteen saavuttamisessa kauppasopimuksilla voi siis olla merkittävä myönteinen vaikutus, ja Suomi suhtautuu vapaakauppaneuvotteluihin myönteisesti. On tärkeää, että EU:n kykyä neuvotella ja hyväksyä kauppasopimuksia kehitetään. Suomi pitää komission esitystä kauppasopimusten jakamisesta EU-toimivaltaan perustuviin ja jaetun toimivallan sopimuksiin hyvänä keinona tämän tavoitteen toteuttamisessa.

Alueelliset vapaakauppasopimukset ovat erityisen hyödyllisiä uusien kansainvälistä kauppaa ja investointeja koskevien sääntöjen luomisessa. Tällaisia ovat mm. investointeja ja investointisuoja koskevat sitoumukset, joiden osalta Suomi tukee komission suunnitelmaa riitojenratkaisujärjestelmän uudistamisesta ja lopulta monenvälisestä investointituomioistuimesta. Kaupan vapauttaminen yhdistettynä kansainvälisen kaupan säännösten päivittämiseen on tehokkain keino vakaan ja kilpailukykyä tukevan toimintaympäristön luomisessa.

Digitaalista kauppaa koskevan säännösten luominen kansainvälisiin kauppasopimuksiin vastaa Suomen tavoitteita, ja olisi hyödyllistä erityisesti pienille innovatiivisille kansantalouksille sekä kehitysmaille, jotka voivat sähköisen kaupan keinoin löytää keinoja maan yleiseen kehitystasoon tai sijaintiin liittyvien kilpailuhaittojen kiertämiseksi. Olisi myös tärkeää, että digitaalisen ja kyberosaamisen tukeminen huomioitaisiin riittävällä tavalla EU:n uudistaessa vientivalvontalainsäädäntöään, jotta EU-toimijat säilyisivät näissä kysymyksissä kilpailukykyisinä myös jatkossa. Komission esittämän

yksipuolisen EU-sääntelyn sijasta unionin olisi parempi jatkaa vientivalvontalistojen rakentamista monenvälisessä Wassenaarin järjestelyssä. Näin suomalaisten ja muiden eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä ei heikennettäisi kilpailijamaidemme toimijoihin verrattuna.

Komission esittämään julkisten hankintojen vastavuoroisuusinstrumenttiin Suomi suhtautuu varauksellisesti. Suomi katsoo, että julkisten hankintojen markkinoita kolmansissa maissa tulisi pyrkiä avaamaan kauppaneuvottelujen kautta. Suomi pitää tärkeänä, että EU-tason ulkomaisten suorien investointien seuranta koskevalla mahdollisella sääntelyllä saavutetaan selkeää lisäarvoa, ei vaikuteta EU:n investointiympäristön avoimuuteen sekä mahdollistetaan kansallisten seurantamekanismien soveltaminen.

Kauppasopimuksissa olevien kestävän kehityksen lausekkeiden toimeenpanoa tulisi parantaa. Tavoitteena tulisi ensisijaisesti olla neuvottelukumppanien sitouttaminen kansainvälisten sopimusten noudattamiseen kahdenvälistä yhteistyötä kehittämällä. Olisi vältettävä sitä, että EU:n sopimuskumppanit voivat hyödyntää kauppasopimusten tuomaa uutta markkinoillepääsyä sopimukseen kirjattujen kestävän kehityksen periaatteiden kustannuksella.

Kestävään kehitykseen tai muihin kehittymässä oleviin kansainvälisen kaupan sääntökokonaisuuksiin liittyviä tavoitteita tulisi rakentaa konsensuksella ja mieluummin kilpailukykyä ja kaupan avoimuutta lisäävällä tavalla kuin yksipuolisilla rajoitustoimenpiteillä. Suomi pitää tärkeänä, ettei toimenpiteisiin ryhdytä WTO- tai alueellisten sopimusten määräyksiä rikkovalla tavalla. Suomi toimii aktiivisesti sen edistämiseksi, että huolimatta epävarman kansainvälisen tilanteen asettamista protektionistisista paineista EU:n kauppapolitiikka säilyisi niin viennin kuin tuonninkin osalta mahdollisimman avoimen ja sääntömääräistä kansainvälisen kauppajärjestelmän merkitystä korostavana.

Pääasiallinen sisältö

Protektionismi ja vapaakaupan vastaisuus ovat olleet viime vuosina kasvussa. Muutos tapahtui 2008 alkaneen talouskriisin seurauksena, minkä jälkeen mm. kotimaista tuotantoa suosivat toimet ovat lisääntyneet Suomelle kannalta keskeisillä markkinoilla. Myös Yhdysvaltain hallinnon kauppapoliittiset näkemykset ovat vahvistaneet protektionistista ilmapiiriä, joka pahimmillaan johtaisi Suomen kaltaisen pienen avotalouden kannalta erittäin kielteisiin seurauksiin. Samalla kuitenkin tämä muuttuva tilanne voi tarjota EU:lle mahdollisuuden kauppapoliittisen vaikutusvaltansa kasvattamiseen ja globaalin toimintakyvyn vahvistamiseen. EU:n kauppapoliittiset linjaukset ja sen sisäisen toimintakyvyn kehittäminen määrittelevät sen, missä määrin EU:n rooli vapaakauppaan ja avoimeen sääntöpohjaiseen kauppajärjestelmään perustuvien kauppapoliittisten periaatteiden puolustajana vahvistuu.

EU-maat ovat karkeasti ottaen jakaantuneet kahteen leiriin niiden suhtautumisessa kaupan vapauttamiseen. Näiden leirien välinen tasapaino on viime vuosina mm. EU:n laajentumisen seurauksena siirtynyt jossain määrin protektionistisempaan suuntaan, ja Iso-Britannian EU-ero vahvistaa tätä suuntausta. Samalla kuitenkin myös osa perinteisesti kriittisesti kaupan vapauttamiseen suhtautuvista EU-maista on yksittäisissä kysymyksissä liikkunut vapaakauppamyönteisempään suuntaan. Olisi tärkeää, että EU:n sisäinen yhtenäisyys vahvistuisi kansainvälisten haasteiden edessä ja että yhteinen linja löytyisi nimenomaan nykyistä avoimemmasta lähestymistavasta kansainväliseen kauppaan. Tämä olisi EU:n taloudellisten intressien ja kansainvälisen vaikutusvallan kannalta myönteistä ja samalla tarpeellinen vastavoima maailmalla lisääntyville protektionistisille paineille.

Kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittämisen painopiste on viime vuosien aikana muuttunut multilateraalista, Maailman kauppajärjestö WTO:n neuvotteluihin perustuvasta mallista kahdenvälisiin ja alueellisiin kauppasopimuksiin. Nämä sopimukset ovat WTO-sääntöjen hyväksymä tapa syventää alueellista integraatiota myöntämällä WTO-sitoumuksia pidemmälle meneviä etuja sopimusosapuolten välillä. Samalla näiden sopimusten kunnianhimon taso on kasvanut kattamaan perinteisten markkinoillepääsykysymysten ja WTO-sääntelyä heijastelevien sääntöjen lisäksi myös uusia kauppakysymyksiä ja sääntelyn lähentämistä sekä investointien markkinoillepääsyyn ja suojaamiseen liittyviä asioita. Suuri määrä vapaakauppaneuvotteluprosesseja on osoitus siitä, että kun asioista ei päästä sopuun multilateraalisella tasolla, talouden realiteetit ohjaavat ratkaisun hakemiseen alueellisista sopimuksista.

EU:lla on noin 30 voimassa olevaa kahdenvälistä tai alueellista kauppasopimusta kattaen kaikkiaan vajaat 60 maata. Näiden lisäksi EU neuvottelee useiden eri maiden kanssa laaja-alaisista ja kunnianhimoisista kauppasopimuksista. Kanadan kanssa neuvotellun sopimuksen (*Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA*) väliaikainen soveltaminen on alkanut 21.9.2017. Japanin kanssa päästiin kesällä poliittiseen sopimukseen neuvottelujen sisällöstä ja sopimus pyritään saamaan viimeisteltyä vuoden loppuun mennessä. Singapore- ja Vietnam-neuvottelut on saatu käytännössä päätökseen. Komission kunnianhimoisena tavoitteena on saada Mercosur-maiden kanssa käytävät neuvottelut ja EU – Meksiko -vapaakauppasopimuksen uudistusneuvottelut päätökseen vuoden loppuun mennessä. Australian ja Uuden-Seelannin kanssa neuvotteluja ollaan aloittamassa ja ne pyritään saamaan valmiiksi parin vuoden sisällä. Lisäksi meneillään on useita muita neuvotteluprosesseja.

Neuvotteluagenda on erittäin laaja kuvastaen edellä mainittua yritysten ansaintalogiikan muutokseen perustuvaa tarvetta uuteen kaupan vapauttamiseen ja sääntöjen luomiseen. EU on maailman suurimpia talouksia, jonka yritykset toimivat globaalisti ja sen vuoksi liike-elämän intressien turvaaminen eri mantereilla ja markkinoilla on

EU:n strateginen prioriteetti. Neuvotteluja käydään myös vastauksena nousevaan protektionismiin ja siihen epävarmuuteen, jota mm. Yhdysvaltain ja Kiinan jännittyneistä kauppasuhteista seuraa.

Laajentunut kauppaneuvotteluagenda asettaa haasteita sekä neuvottelukapasiteetille että poliittiselle päätöksenteolle. Laajan neuvotteluagendan hallinta ja menestyksenkäs toimeenpano ei ole EU:lle pelkästään taloudellinen tai resurssikysymys. EU:n uskottavuus neuvottelukumppanina ja sitä kautta myös sen poliittinen painoarvo riippuvat omalta osaltaan siitä, että EU:lla on esittää kauppakumppanien kannalta riittävän hyviä ratkaisuja kahdenvälisen suhteiden kehittämiseen ja miten se pystyy omassa päätöksenteossaan hyväksymään ja toimeenpanemaan sovitut neuvottelutulokset. EU-päätöksenteon tehostamisen lisäksi EU:ssa on nostettu yhdeksi keskeiseksi painopisteeksi kauppasopimusten toimeenpanon vahvistaminen tuottamalla entistä enemmän ja läpinäkyvämmiin tietoa kauppasopimusten hyödynnettävyydestä yrityksille ja merkityksestä EU:n ja sen jäsenvaltioiden työllisyydelle ja taloudelle.

Edellä mainittuun haasteeseen vastaaminen edellyttää mahdollisimman suuren yhteisymmärryksen rakentamista kauppapoliittisesta agendasta EU-maiden välillä ja eri maissa käytävässä sisäisessä poliittisessa keskustelussa. Jälkimmäisen osalta erityisesti Yhdysvaltain ja Kanadan kanssa käytävät neuvottelut ovat herättäneet näkyvää kritiikkiä neuvotteluprosessien läpinäkyvyyden, sisällöllisten tavoitteiden ja vaikutusten osalta. Tämän keskustelun taustalla on nähtävissä huoli globalisaation vaikutuksesta mm. työllisyyteen ja oikeutettujen politiikatavoitteiden toimeenpanoon. Riippumatta esitetyn kritiikin perusteista on tärkeää, että harjoitettava globalisaatio- ja kauppapolitiikka koetaan legitimiin mahdollisimman laajasti yhteiskunnan eri osa-alueilla.

Kestävään kehitykseen liittyvien kauppakysymysten käsittely kansainvälisissä sopimuksissa ja kauppapoliittisissa toimenpiteissä on esimerkki aiheesta, jossa tulisi löytää tasapaino ympäristö-, sosiaalisten ja taloudellisten näkökohtien välillä. Kauppasopimuksilla voidaan merkittävällä tavalla parantaa ympäristömyönteisen teknologian markkinoillepääsyä ja näin ollen vastata kasvavan teollisen tuotannon asettamaan haasteeseen. Kaupan vapauttaminen ja globaaleihin arvoketjuihin kytkeytyminen avaa samalla uusia mahdollisuuksia kehitykselle ja nouseville talouksille. Tällainen kehitys antaa työkaluja köyhyyden vähentämiselle ja esimerkiksi naisten aseman kehittymiselle. On kuitenkin samalla tärkeää, että kauppasopimuksissa tehtäviä sitoumuksia työelämän oikeuksien ja ympäristön kannalta kestävän tuotannon edistämiseksi kunnioitetaan. Toistaiseksi EU:n kauppasopimukset eivät ole täysin tyydyttävällä tavalla vastanneet tähän haasteeseen, ja parhaillaan haetaan keinoja näiden sitoumusten paremmaksi toimeenpanemiseksi.

Kansainvälisen kauppasäännösten tulee uudistua ja kuten edellä on todettu, kestävän kehityksen tavoitteiden edistäminen on yksi

olennainen osa tätä agenda. Samaa tavoitetta edistäisi sähköistä kauppaa koskevien määräysten saaminen mukaan kauppasopimuksiin, sillä sen katsotaan hyödyttävän myös kehitysmaita. Tämänkin aihepiirin osalta eteneminen tapahtuu lähinnä kahdenvälisissä ja alueellisissa sopimuksissa, koska osa kehitysmaista vastustaa aiheen käsittelyä WTO:ssa.

EU:n toimintalinjasta

Euroopan komissio julkaisi 13.9.2017 tiedonannon, joka täydentää vuonna 2015 julkaistua kauppapoliittista strategiapaperia. Komissio esittelee tiedonannossa näkemyksensä Euroopan unionin kauppapolitiikan hoitamisesta. Komission päälinjaus on, että unionin tulee ylläpitää ja rakentaa avointa ja sääntöpohjaista monenvälistä kauppajärjestelmää, joka kuitenkin takaa unionin turvallisuuden ja kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisen kahdenvälisiä kauppasuhteita unohtamatta.

WTO:ssa edistysaskeleet kauppamenettelyjen helpottamista koskevan sopimuksen (*Trade Facilitation Agreement*, TFA) voimaantulon ja maatalouden vientikilpailun ratkaisujen jälkeen ovat jääneet vähiin ja esimerkiksi joulukuun ministerikokousta (Buenos Aires, 10 - 13.12.2017) koskevat odotukset ovat laimeat. Ihannetapauksessa voitaisiin löytää sopu rajallisesta määrästä Dohan kierroksen neuvotteluaiheita (kalastustuet, maatalouden kotimainen tuki, palvelukaupan kotimainen sääntely) sekä sopia sähköisen kaupan neuvotteluista, mutta yhteistä näkemystä ei ole tällä hetkellä käytännössä mistään. Yhdysvaltain sitoutuminen ei vaikuta voimakkaalta.

WTO-neuvottelujen hitaasta etenemisestä johtuen kauppasiteitä syvennetään ja neuvotteluja edistetään myös kahdenvälisesti ja alueellisesti eri kauppakumppanien kanssa. EU:n neuvottelemat sopimukset levittävät unionin kauppapoliittisten tavoitteiden edistämisen ohella myös unionin arvoja laajemmin ympäri maailmaa. Komissio haluaa myös parantaa sopimusten kauppaa ja kestävä kehitystä koskevien määräysten tehokkuutta ja toimeenpanoa. Investointiriitojen ratkaisemiseen esitetään mallia, jossa siirryttäisiin kahdenvälisiin sopimuksiin perustuvasta mallista kohti monenvälistä investointituomioistuinta.

Kaupan vapauttamiseen liittyvien asioiden lisäksi komissio esittää pakettia, johon sisältyy myös nykyistä enemmän kauppaa ja investointeja potentiaalisesti rajaavia elementtejä. Näitä ovat EU:n polkumyynti- ja tasoitustulliasetusta koskeva uudistus, ehdotus ulkomaisten investointien seurannasta ja julkisten hankintojen vastavuoroisuusinstrumentti. Näiden toimenpiteiden on tarkoitus vastata muiden maiden protektionismiin ja markkinoita vääristäviin kauppatapoihin.

Komissio linjaa, että unionin kauppapolitiikan tulee olla vastuullista, läpinäkyvää ja kattavaa. EU:n tulee olla uskottava

neuvottelukumppani, mikä edellyttää selkeää, ennustettavaa ja tarkoituksenmukaista päätöksentekojärjestelmää. Unionin tuomioistuimen antama lausunto EU:n ja Singaporen välisestä vapaakauppasopimuksesta selkiyttää toimivallan jakoa. Tältä osin komissio on etenemässä siten, että uusiin ja osaan jo neuvoteltavista sopimuksista sovellettaisiin mallia, jossa EU-toimivallassa olevat kysymykset (markkinoillepääsy tavara- ja palvelukaupassa sekä investoinneissa; säännöt) käsiteltäisiin yhdessä sopimuksessa ja muut kysymykset (mm. muut kuin suorat investoinnit, investointisuoja ja siihen liittyvä riitojenratkaisu) toisessa. Tavoitteena on lisätä neuvottelukumppanikohtaista joustavuutta ja helpottaa sopimusten hyväksymisprosessia EU:ssa. Komissio pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit otetaan mukaan kauppasopimusneuvotteluja koskevaan kannanmuodostukseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Komissio on päättänyt julkistaa tästä lähtien esityksensä kauppasopimuksia koskeviksi neuvottelumandaateiksi. Samalla kansallisilla parlamenteilla on mahdollisuus tutustua komission alkuperäisiin esityksiin. Komissio on päättänyt perustaa myös neuvoa-antavan työryhmän kauppasopimusneuvotteluja varten, joka koostuisi eri sidosryhmistä, kuten työnantajajärjestöistä, ammattiliitoista, kuluttajajärjestöistä ja muista kansalaisjärjestöistä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

INTA-valiokunta (ajankohta auki)

Kansallinen valmistelu

EU2 -jaosto 14.9.2017; EU2-jaoston kirjallinen menettely 3.-4.10.2017

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2017) 492 final; COM(2017) 491 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ulkoasiainministeriö/TUO-02/ Ilkka Saarinen p. 0295 351 131

Ulkoasiainministeriö/TUO-10/ Pasi-Heikki Vaaranmaa, p. 0295 351 029

Ulkoasiainministeriö/TUO-20/ Marjut Akola, p. 0295 351 105

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat	kauppapolitiikka, vapaakauppa, vapaakauppasopimusneuvottelut, WTO, WTO
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK, YM
