Valiokunnan lausunto MmVL 27/2017 vp─ E 78/2017 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n kauppapolitiikan ajankohtaiset kysymykset

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU:n kauppapolitiikan ajankohtaiset kysymykset (E 78/2017 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kaupallinen neuvos Sara Ohls, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Markus Schulman, maa- ja metsätalousministeriö
- yksikönjohtaja Thimjos Ninios, Elintarviketurvallisuusvirasto
- toimialapäällikkö Marika Säynevirta, Elintarviketeollisuusliitto ry
- johtaja Simo Tiainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Luonnonvarakeskus
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus pääpiirteissään

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.

Hyväksytty
3.2

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.

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.

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 kestävän 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 kestävää kehitystä koskevien määräysten tehokkuutta ja toimeenpanoa. Investointiriitojen ratkai-

semiseen 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.

Valtioneuvoston kanta

Suomen kaltaiset pienet ja avoimet taloudet voivat menestyä kansainvälisessä kilpailussa vain, jos ne pystyvät viemään, tuomaan ja investoimaan mahdollisimman vapaasti ja myötävaikuttamaan sellaisten 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 luojana, 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 tar-

koituksenmukaisen hyödyntämisen ilman kahdenvälisten 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 investointisuojaa koskevat sitoumukset, joiden osalta Suomi tukee komission suunnitelmaa riitojenratkaisujärjestelmän uudistamisesta ja lopulta monenvälisestä investointituomioistuimesta. Kaupan vapauttaminen yhdistettynä kansainvälisen kaupan säännöstön päivittämiseen on tehokkain keino vakaan ja kilpailukykyä tukevan toimintaympäristön luomisessa.

Digitaalista kauppaa koskevan säännöstön 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 seurantaa 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 kau-

pan 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittämisen painopiste on viime vuosien aikana muuttunut multilateraalista, Maailman kauppajärjestö WTO:n neuvotteluihin perustuvasta mallista kahdenvälisiin ja alueellisiin kauppasopimuksiin. Suomella on EU:n jäsenenä kauppasopimuksia noin kuudenkymmenen EU:n ulkopuolisen maan kanssa. EU:lla on tällä hetkellä noin 30 voimassa olevaa kahdenvälistä tai alueellista kauppasopimusta, joiden lisäksi EU neuvottelee useiden eri maiden kanssa uusista kauppasopimuksista. Näkyvin hyöty vapaakauppasopimuksista on yleensä tavarakaupan tullien poistuminen kokonaan tai niiden aleneminen sekä mahdolliset yksinkertaistukset kohdemaan viranomaisten lupa- ja laitostarkastusvaatimuksiin. Vapaakauppasopimukset ovat tärkeitä Suomen kaltaiselle pienelle ja avoimelle taloudelle, joka voi menestyä kansainvälisessä kilpailussa vain, jos se pystyy viemään, tuomaan ja investoimaan mahdollisimman vapaasti.

Valiokunta toteaa, että maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupalla on tietty erityisasema kansainvälisissä kauppasopimuksissa. EU on pyrkinyt solmimaan ensisijaisesti sellaisia kauppasopimuksia, jotka eivät edellytä perusteellisia ja välittömiä rakenteellisia muutoksia yhteisen maatalouspolitiikan järjestelmiin. EU on myös yleensä painokkaasti vaatinut ns. herkkien tuotteiden luokittelemista tai sulkemista vapaakauppasopimusten ulkopuolelle, kuten esimerkiksi naudanlihan, maitotuotteiden ja eräiden vihannesten ja hedelmien kohdalla. Valiokunta katsoo, että EU:n kauppapolitiikkaa tulee jatkossakin ohjata vahvasti ns. varovaisuusperiaate mitä tulee ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemistoimenpiteisiin. EU:n tulee myös jatkossa suhtautua jyrkän kielteisesti esimerkiksi kasvuhormonien käyttöön lihantuotannossa, lihan patogeenien vähentämistoimenpiteisiin kloorikäsittelyllä ja muuntogeenisiin elintarvikkeisiin.

Valiokunta korostaa, että hyvin toimiva kansainvälinen kauppa ja reilut pelisäännöt ovat Suomelle välttämättömiä. EU:ssa ja Suomessa on säädetty elintarviketuotannolle vaatimuksia, jotka ylittävät kolmansien maiden vaatimustason. Vaatimuksia on esimerkiksi lihantuotannossa ja ne liittyvät kotieläinten kasvatukseen ja lääkitsemiseen, rehuihin, tuotannon hygieniaan, ympäristövaatimuksiin, kasvatustiheyksiin, kuljetus- ja teurastusmenetelmiin jne. Vaatimusten noudattaminen edellyttää muutoksia tuotantotapoihin sekä lisäinvestointeja tuotantorakennuksiin, -laitteisiin ja -järjestelmiin sekä kuljetuskalustoon. Valiokunta toteaa, että EU:ssa sisämarkkinoiden tuotannolle asetuttuja vaatimuksia tulee noudattaa myös tuonnin vapauttamista koskevissa neuvotteluissa, eikä kauppapolitiikalla tule vaarantaa eurooppalaisen tuotannon kilpailukykyä, elintarviketurvallisuutta tai muutoin heikentää korkeita eurooppalaisia standardeja.

Ruokaviennin edistäminen

Valiokunta korostaa, että Suomen ruokaviennin edistäminen ja kasvattaminen on suomalaisen viljelijän ja Suomen maatalouden menestyksen kannalta ratkaisevan tärkeää. Ruoan tuonti ja tuontipaine Suomeen kasvaa jatkuvasti kansainvälisten markkinoiden myötä. Jos tuotanto ja jalostus halutaan säilyttää Suomessa myös pitkällä aikavälillä, on myös alan vientiä kyettävä kasvattamaan, ja samalla mahdollistettava suomalaisen viljelijän ja koko elintarvikealan hyötyminen kasvavasta globaalista kysynnästä. Hyviä esimerkkejä käytännön toimenpiteistä asian edistämiseksi ovat mm. Food from Finland -vientiohjelma ja Eviran toteuttama vientihanke.

Valiokunta toteaa, että myös EU pyrkii monin tavoin edistämään ruokavientiä, kuten esimerkiksi hiljattain uudistetun EU:n maataloustuotteiden menekinedistämispolitiikan kautta, jolle EU on vuodelle 2018 osoittanut 188,5 miljoonan euron määrärahan. Maataloustuotteiden menekinedistämispolitiikan tavoitteena on edistää eurooppalaisten tuotteiden menekkiä EU:ssa ja sen ulkopuolella sekä toteuttaa toimia uusien markkinoiden löytämiseksi. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee jatkossa panostaa voimakkaammin EU:n menekinedistämispolitiikan mahdollisuuksien hyödyntämiseen.

Valiokunta painottaa, että EU:n kauppapolitiikalla on luotava uusia markkinoita myös suomalaisille tuotteille ja pidettävä esillä teemoja, jotka voivat lisätä suomalaisten toimijoiden mahdollisuuksia vientimarkkinoilla. Näitä ovat esimerkiksi eläinten hyvinvointi ja antimikrobiresistenssi. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kansainväliseen kauppaan on sovittu helposti leviävien eläintautitilanteiden varalle menettelytapoja, joilla estetään kauppakiellon laajeneminen muille kuin kyseessä olevan taudin kannalta oleellisille alueille (ns. alueellistaminen). Sääntöjä on kuitenkin viime vuosina noudatettu huonosti, ja kolmansien maiden asettamat kauppakiellot EU-maille kohdistuvat usein suhteettoman suurelle alueelle. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että eläintautien alueellistamiskysymys nostetaan voimakkaammin esille monen- ja kahdenvälisissä kauppaneuvotteluissa ja kansainvälisen kaupan sääntöjä ja niiden toimeenpanoa koskevissa neuvotteluissa.

Venäjä

Valiokunta toteaa, että Venäjän kaupalla on aina ollut erityinen asema Suomelle myös maatalouden näkökulmasta. Ukrainan kriisin seurauksena asetetut EU:n pakotteet ja Venäjän vastapakotteet lopettivat äkillisesti elintarvikeviennin Venäjälle loppukesällä 2014. Venäjä oli lisäksi jo ennen sitä asettanut esteitä elintarvikkeiden tuonnille. Vaikutukset kaupparajoituksista tuntuivat erityisen voimakkaasti Suomessa ja suomalaisen viljelijän kohdalla. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että EU ja Suomi pitävät yllä yhteyksiä Venäjään. Venäjän markkinat ovat Suomelle suuri mahdollisuus poliittisen tilanteen helpottaessa. Suomen tuleekin valmistautua ja pitää valmiutta yllä sen varalle, että vienti Venäjälle voi lisääntyä tulevaisuudessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto MmVL 27/2017 vp

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 24.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasianneuvos Miika Suves