Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvottelemisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvottelemisesta (U 15/2018 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kaupallinen neuvos Sara Ohls, ulkoministeriö
- ylitarkastaja Markus Schulman, maa- ja metsätalousministeriö
- ylitarkastaja Eeva-Liisa Taskinen, Elintarviketurvallisuusvirasto
- johtaja Seppo Kallio, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- maa- ja metsätalousministeriö
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Yleistä

Euroopan unionin neuvosto valtuutti syyskuussa 1999 komission ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan aloittamaan neuvottelut assosiaatiosopimuksen aikaansaamisesta Etelä-Amerikan yhteismarkkinoiden Mercosurin kanssa. Mercosur (Mercado Común del Sur eli Etelän yhteismarkkinat, portugaliksi Mercosul) on Argentiinan, Brasilian, Uruguayn ja Paraguayn vuonna 1991 muodostama talousalue Etelä-Amerikassa. Euroopan unionin ja Mercosurin välisten suhteiden perustana on Madridin huippukokouksen yhteydessä joulukuussa 1995 al-

lekirjoitettu puitesopimus. Rio de Janeiron huippukokouksessa vuonna 1999 päätettiin korvata puitesopimus assosiaatiosopimuksella, johon sisältyisi poliittisia ja turvallisuuskysymyksiä koskeva kumppanuus, tiivistetty yhteistyö talouden ja institutionaalisten kysymysten alalla sekä tavarat ja palvelut kattavan vapaakauppa-alueen perustaminen.

Venezuela hyväksyttiin Mercosurin jäseneksi vuonna 2012, mutta se ei ole osallistunut EU:n ja Mercosurin välisiin sopimusneuvotteluihin. Venezuela on sittemmin toistaiseksi suljettu Mercosurin ulkopuolelle, koska sen ei katsota täyttäneen kaikkia jäsenyyden vaatimuksia. Bolivia hyväksyttiin Mercosurin täysjäseneksi vuonna 2015, mutta sen jäsenyys ei ole vielä astunut voimaan joidenkin jäsenmaiden ratifiointien ollessa kesken, eikä se ole mukana sopimusneuvotteluissa.

Mercosurilla on liitännäissopimukset viiden muun alueen valtion kanssa: Chilen ja Bolivian kanssa vuodesta 1996 lähtien, Perun kanssa vuodesta 2000 sekä Kolumbian ja Ecuadorin kanssa vuodesta 2004.

Mercosur-alueella asuu yli 250 miljoonaa ihmistä, ja se kattaa noin 80 prosenttia Latinalaisen Amerikan bruttokansantuotteesta. Mercosur on siten yksi maailman suurimmista talousalueista ja merkittävä kasvava markkina-alue. EU on Mercosurin suurin kumppani ja samalla suurin investoija alueella.

Mercosurin ja Euroopan unionin suhteet ovat historiallisesti vahvat, ja EU on tukenut Mercosurin sisäistä yhdentymisprosessia. EU hyväksyi vuosiksi 2007—2013 Mercosuriin kohdistuneen 50 miljoonan euron suuruisen alueellisen ohjelman, jonka elementit olivat yhteisön instituutioiden vahvistaminen, Mercosurin tukeminen assosiaatiosopimuksen toimeenpanossa ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen tukeminen integraatioprosessissa.

EU:n ja Mercosurin välille neuvoteltava assosiaatiosopimus pitää sisällään muiden EU:n assosiaatiosopimusten tapaan kolme pilaria: poliittinen vuoropuhelu, yhteistyö ja vapaakauppa. Koska Mercosur-alueen maissa on vielä paljon kaupan esteitä, kattava vapaakauppasopimus toisi merkittäviä etuja eurooppalaiselle teollisuudelle ja palveluyrityksille. Mercosur-maiden sovelletut tullit ovat vielä varsin korkealla tasolla. Komissio on arvioinut, että Mercosur-sopimuksen tullien alennusten kautta syntyisi neljän miljardin euron vuosittaiset säästöt. Lisäksi alueella on tullien lisäksi suhteellisen paljon muita kaupan esteitä.

Euroopan unioni ja Mercosur ovat käyneet assosiaatiosopimusneuvotteluita huhtikuusta 2000 lähtien. Assosiaatiosopimuksen vapaakauppaosaa koskevia neuvotteluja on käyty yli 30 kierrosta, joista viimeisin 21.2.—2.3.2018. Unionin puolesta neuvotteluja käyvät komissio ja EU:n yhteisen ulko-ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Komissio raportoi jäsenvaltioille neuvottelujen etenemisestä.

Sopimuksen tavoitteena on lisätä ja syventää kauppaa ja investointeja osapuolten välillä sekä pysyvää, niin poliittista kuin kaupallis-taloudellista, juridista, kansalaisoikeuksia (vapaus ja turvallisuus), tieteellis-teknistä, yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua sekä syventää yhteistyötä molempia osapuolia kiinnostavilla aihealueilla. Tämän katsotaan edistävän talouskasvua ja elämänlaadun parantamista.

Tavarakaupan osalta neuvottelujen yleisenä tavoitteena on lähes koko tavarakaupan tuonti- ja vientitullien asteittainen poistaminen noin kymmenen vuoden siirtymäajan kuluessa sopimuksen voimaantulosta. Neuvotteluja on käyty tähän asti tavarakaupan sääntöjä koskevan yhteisen pohjatekstin pohjalta, mutta useat keskeiset neuvottelukysymykset ovat vielä auki. Markkinoillepääsyneuvotteluissa eteenkin maataloutta koskevat neuvottelut ovat haastavat. EU:lle herkkien maataloustuotteiden markkinoiden avaaminen on tarkoitus toteuttaa tullikiintiöiden kautta. Tavarakaupan parannettuja markkinoillepääsytarjouksia vaihdettiin joulukuussa 2017. Tätä aikaisemmin niitä oli vaihdettu toukokuussa 2016. Tarjouksia tultaneen vielä parantamaan jonkin verran ennen kuin sopimukseen päästään.

Terveys- ja kasvinsuojelutoimenpiteiden osalta neuvotteluiden lähtökohtana ovat WTO:n terveys- ja kasvinsuojelua koskevan sopimuksen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) periaatteet. Neuvotteluissa tavoitellaan terveys- ja kasvinsuojelutoimien kielteisten kauppavaikutusten minimoimista parantamalla osapuolten viranomaisten yhteistyötä ottaen kuitenkin huomioon osapuolten oikeus arvioida ja hallinnoida riskejä sekä suojella ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä. Osa neuvotteluosion kysymyksistä on saatu sovittua. Neuvotteluissa pyritään myös edistämään eläinten hyvinvointiin liittyvien standardien yhdenmukaisuutta.

Mercosur on yksi maailman suurimmista talousalueista ja merkittävä kasvava markkina-alue. EU on Mercosurin suurin kauppakumppani ja samalla suurin investoija alueella. Koska Mercosur-alueen maissa on vielä paljon kaupan esteitä, kunnianhimoinen vapaakauppasopimus toisi merkittäviä etuja eurooppalaiselle teollisuudelle ja palveluyrityksille. Mercosur-maiden sovelletut tullit ovat vielä varsin korkealla tasolla. Sovellettujen tullien keskitaso on noin 13 prosenttia (sidottujen tullien keskiarvo on yli 30 prosenttia), mutta esimerkiksi kuljetusvälineissä tullit ovat jopa 35 prosenttia. Komissio on arvioinut, että Mercosursopimuksen tullien alennusten kautta syntyisi neljän miljardin euron vuotuiset säästöt. Tämä on esimerkiksi noin 7—8 kertaa enemmän kuin EU-Kanada-vapaakauppasopimuksen tullien alennuksista syntyvät säästöt. Lisäksi alueella on vielä suhteellisen paljon muita kaupan esteitä.

Sopimuksen arvioidaan kasvattavan maataloustuotteiden tuontia EU:n alueelle. Erityisesti tuonnin arvioidaan kasvavan lihatuotteiden kohdalla. Kasvavan tuonnin vaikutukset riippuvat neuvottelutuloksesta, erityisesti Mercosurille myönnettävien tullikiintiöiden koosta ja ehdoista.

Tullin tilastojen mukaan tavarakaupan Suomen vienti Mercosuriin (Argentiina, Brasilia, Paraguay ja Uruguay) oli noin 522 miljoonaa euroa vuonna 2017, noin prosentin Suomen kokonaisviennistä. Vastaavasti Suomen tuonti alueelta oli noin 752 miljoonaa euroa, mikä vastasi noin 1,1:tä prosenttia Suomen kokonaistuonnista vuonna 2017. Brasilian osuus tuonnista Mercosur-alueelta oli noin 76 prosenttia ja viennistä noin 67 prosenttia. Suomen tuonti Mercosur-maista koostuu noin 80-prosenttisesti raaka-aineista (mm. paperimassaa ja malmeja) sekä elintarvikkeista (mm. kahvi, tee, kaakao, hedelmät, kasvikset, sokeri, liha ja lihatuotteet). Suomen vienti koostuu puolestaan pääosin koneista, laitteista ja kuljetusvälineistä, joiden osuus on noin 60 prosenttia kokonaisviennistä Mercosur-alueelle. Lisäksi muita keskeisiä tehdasteollisuuden vientituotteita ovat paperi ja pahvi sekä kemianteollisuuden tuotteet. Tilastokeskuksen mukaan palveluiden vienti oli vuonna 2016 Mercosur-maihin yhteensä 319 miljoonaa euroa. Vastaavasti tuonti Suomeen oli 242 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo Euroopan komission ja korkean edustajan neuvotelleen niille annetun mandaatin mukaisesti ja neuvottelujen edenneen EU:n ja Suomen etujen mukaisesti. Valtioneuvosto ei ole nähnyt päätökseen saaduissa osioissa Suomelle ongelmallisia kohtia. Valtioneuvosto katsoo sopimuksen tukevan Suomen pyrkimyksiä kasvattaa kauppaa ja syventää yhteistyötä Mercosur-maiden kanssa ja kannattaa sopimuksen tekemistä. Valtioneuvosto pitää perusteltuna sopimuksen neuvottelemista sekasopimuksena. Lopullinen päätös sopimuksen luonteesta tehdään ennen sopimuksen allekirjoittamista lopullisen sopimustekstin valossa.

Valtioneuvoston tavoitteena on saada keskeiset vientituotteemme välittömän vapauttamisen piiriin. Keskeisiä tuotteita Suomen osalta ovat mm. paperi, kartonki ja pahvi, rauta ja teräs sekä niistä valmistetut tuotteet, koneet ja laitteet sekä kuljetusvälineet ja kulkuneuvot. Maatalouden osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdolliset markkina-avaukset Suomelle herkissä tuotteissa toteutetaan yhteisen maatalouspolitiikan pohjalta ja ensisijaisesti tullikiintiöillä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sopimus täydentää riittävän kunnianhimoisesti WTO:n sopimusta terveys- ja kasvinsuojelutoimista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä EU:n tavoitetta sisällyttää terveys- ja kasvinsuojelutoimia käsittelevään lukuun eläinten hyvinvointia koskevia periaatteita sekä tavoitetta vahvistaa osapuolten yhteistyötä antibioottien käytön vähentämisessä eläintuotannossa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että Euroopan unioni ja Mercosur ovat käyneet assosiaatiosopimusneuvotteluja huhtikuusta 2000 lähtien. EU:n ja Mercosurin välille neuvoteltava assosiaatiosopimus pitää sisällään muiden EU:n assosiaatiosopimusten tapaan kolme pilaria: poliittinen vuoropuhelu, yhteistyö ja vapaakauppa. Sopimuksen tavoitteena on lisätä ja syventää kauppaa ja investointeja osapuolten välillä sekä pysyvää, niin poliittista kuin kaupallis-taloudellista, juridista, kansalaisoikeuksia, tieteellis-teknistä, yhteiskunnallista ja kulttuurista vuoropuhelua. Koska Mercosur-alueen maissa on vielä paljon kaupan esteitä, kattava vapaakauppasopimus toisi merkittäviä etuja eurooppalaiselle teollisuudelle ja palveluyrityksille. Lisäksi poliittisen vuoropuhelun ja yhteistyön avulla Mercosuria voidaan ohjata sitoutumaan kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta koskevaan yhteistyöhön ja ratkaisujen hakemiseen globaaleihin haasteisiin, kuten energiakysymyksiin, ilmastonmuutokseen, kestävään kehitykseen, ihmisoikeus- ja maahanmuuttokysymyksiin sekä huumeiden ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseen.

Herkät maataloustuotteet ja elintarviketurvallisuus

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maatalous- ja elintarvikesektori on kauppaneuvotteluissa yleensä kaikkein vaikeimpien neuvotteluosa-alueiden joukossa ja sen osalta ratkaisut jäävät yleensä aivan neuvotteluprosessin loppuun. Maatalouden osalta on valtioneuvoston kannan mukaisesti tärkeää, että mahdolliset markkina-avaukset Suomelle herkissä tuotteissa toteutetaan

yhteisen maatalouspolitiikan pohjalta ja ensisijaisesti tullikiintiöillä. Tullikiintiöiden puitteissa lisääntyvän markkinoillepääsyn vaikutuksia on mahdollista paremmin ennakoida. Markkinavaikutusten kannalta oleellisia ovat sekä kiintiöiden suuruudet että hallintamekanismit. Valiokunta painottaa herkkien tuotesektorien huomioimisen tärkeyttä, joita Mercosur-maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa ovat erityisesti naudanliha ja siipikarjanliha, joiden EU-tuontia koskevat kiintiöt eivät saa kasvaa markkinoita häiritseviksi.

Valiokunta korostaa, että herkkien maataloustuotteiden kiintiöiden koon maltillisuuden lisäksi on kilpailuvääristymien estämiseksi edellytettävä eläintenpidon, lääkinnän, tuotantohygienian ja eläinten hyvinvoinnin osalta samoja vaatimuksia, joita EU:ssa on asetettu omalle tuotannolle. EU:ssa ja Suomessa kolmansia maita tiukempien vaatimusten noudattaminen edellyttää muutoksia tuotantotapoihin sekä lisäinvestointeja, jotka vuorostaan nostavat oman tuotantomme kustannustasoa suhteessa kolmansiin maihin.

Valiokunta toteaa, että yksi Mercosur-sopimuksen haastavimmista asioista on se, miten pystytään takaamaan elintarviketurvallisuus. EU:ssa ja Suomessa on jo pitkään panostettu ruoan tuotannon laatuun, vastuullisuuteen ja tuotantotapojen kestävyyteen. Ruoan terveys- ja turvallisuusvaatimukset tulevat todennäköisesti tulevaisuudessa entisestään kasvamaan kuluttajien keskuudessa. Valiokunta pitääkin erittäin huolestuttavana, että aivan viime aikoina eräillä Mercosur-mailla on esiintynyt merkittäviä ruokaturvallisuus- ja laatuongelmia. Valiokunta painottaa, että nämä ovat seikkoja, joihin tulee suhtautua erittäin vakavasti, eikä poikkeuksia elintarviketurvallisuuteen tältä osin tule hyväksyä. Samalla on varmistettava, että Mercosur-mailla on edellytykset taata vientielintarvikkeidensa turvallisuus.

Eläinten hyvinvointi

Terveys- ja kasvinsuojelutoimenpiteiden osalta lähtökohtana ovat WTO:n terveys- ja kasvinsuojelua koskevan sopimuksen (SPS) periaatteet. Valiokunta pitää välttämättömänä valtioneuvoston kannan mukaisesti EU:n tavoitetta sisällyttää terveys- ja kasvinsuojelutoimia käsittelevään lukuun eläinten hyvinvointia koskevia periaatteita sekä tavoitetta vahvistaa osapuolten yhteistyötä antibioottien käytön vähentämiseksi eläintuotannossa.

Eläinten hyvinvointi on moniulotteinen käsite, jota voidaan tarkastella sekä eläimen että sille tarjottavien resurssien näkökulmasta. Eläinten hyvinvoinnin vaikutuksia eurooppalaisten kotieläintuottajien kilpailukykyyn on tutkittu melko vähän, ja eri toimijoilla on toisistaan poikkeavia näkemyksiä tuotantotapavaatimusten kustannusvaikutuksista. Komission kertomuksen eläinten hyvinvointiin liittyvien kansainvälisten toimien vaikutuksista Euroopan kotieläintuottajien kilpailukykyyn globalisoituneessa maailmassa (valtioneuvoston selvitys E 21/2018 vp) lähteenä käytetyssä tutkimuksessa ympäristöön, ruokaturvallisuuteen ja eläinten hyvinvointiin liittyvien säädösten kustannusvaikutusten on arvioitu vaikuttaneen eniten sika- ja broileritiloihin, joilla kustannukset nousivat 5—10 % säädösten noudattamisen seurauksena. Maidon, naudanlihan ja lampaanlihan vastaavan kustannusnousun on samassa tutkimuksessa arvioitu olevan 2—3 %. Toisaalta on myös niin, että EU:n globaalissa mittakaavassa edistykselliset eläinten hyvinvointia edistävät säädökset ovat kilpailuetu erityisesti EU:n ulkopuolisissa vientikohdemaissa. Valiokunta korostaa kuitenkin, että kilpailuetu säilyy vain niin kauan kuin huolehditaan siitä, että EU:n sisämarkkinoille ei pääse merkittäviä määriä sellaisia eläinperäisiä elintarvikkeita, joiden tuottami-

sessa ei noudateta vastaavia eläinten hyvinvoinnin ja elintarvikehygienian standardeja. Tuotannon hyvien toimintatapojen edellytyksenä on, että tilanne sisämarkkinoilla on terve ja kohdemarkkinoilta saa riittävän tuoton, joka vuorostaan tukee panostuksia eläinten hyvinvointiin ja viennin edistämiseen.

Valiokunta toteaa lopuksi, että Suomessa eläinten hyvinvointiin liittyvät vaatimukset ovat osin Euroopan unionin tasoa tiukemmat. Lisäarvon saaminen vientimarkkinoilla on kuitenkin perustunut pitkälti kansallisiin markkinointiponnistuksiin. Valiokunta painottaa, että EU:n kauppapolitiikalla on luotava uusia markkinoita myös suomalaisille tuotteille ja ajettava asioita, jotka lisäävät suomalaisten toimijoiden mahdollisuuksia vientimarkkinoilla. Näihin kuuluvat esimerkiksi eläinten hyvinvointi ja antimikrobiresistenssi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 29.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Kari Kulmala sin
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Miika Suves