Valiokunnan lausunto TaVL 48/2025 vp– U 58/2025 vp

Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maailmanlaajuisen ylikapasiteetin unionin teräsmarkkinoilla aiheuttamien kauppaan liittyvien kielteisten vaikutusten torjumisesta (U 58/2025 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikönpäällikkö Jukka Nikulainen, ulkoministeriö
- kaupallinen neuvos Sara Ohls, ulkoministeriö
- yhteiskuntasuhdejohtaja Karoliina Rasi, Outokumpu Oyj
- Head of EU Affairs Kimmo Järvinen, SSAB
- Head Of Supply Chain Management Antti Kiilakoski, SSAB
- yhteiskuntasuhdejohtaja Carita Ollikainen, Valmet Oyj
- johtava asiantuntija Heli Siikaluoma, Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- johtaja, ennakointi ja varautuminen, Akseli Koskela, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 7.10.2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maailmanlaajuisen ylikapasiteetin unionin teräsmarkkinoilla aiheuttamien kauppaan liittyvien kielteisten vaikutusten torjumisesta (KOM(2025) 726 lopullinen). Se korvaisi nykyisen suojatoimenpiteen, joka päättyy kesäkuussa 2026. 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.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa edistetään markkinaehtoisten, kannustimiin perustuvien kauppapoliittisten ratkaisujen käyttöönottoa, kauppaa rajoittavien toimien sijaan. Lisäksi olisi tärkeätä 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 teknologiapolitiikka 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 kilpailukyvylle. 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 perusteetonta 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 mukaan lukien 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 (EJ 5/2024 vp).

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyvä teräksen alkuperän jäljitettävyys sulatus- 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 markkinaehtoisiin ratkaisuihin perustuvia keinoja eurooppalaisen terästeollisuuden toimintaedellytysten varmistamiseksi kaupanrajoitustoimien sijaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen taustalla on tarve suojata EU:n terästeollisuutta maailmanlaajuisen ylikapasiteetin aiheuttamilta kauppaan liittyviltä kielteisiltä vaikutuksilta. Teräs on Euroopalle strategisesti tärkeä raaka-aine talouden, puhtaan siirtymän ja puolustuksen näkökulmasta. Terästä käytetään laajasti muun muassa rakennusalalla, 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. Samalla terästä hyödyntävien sektoreiden työllisyysvaikutus on merkittävästi tätä suurempi.

EU:n terästeollisuuteen kohdistuu lukuisia kauppaan liittyviä haasteita, ja alaan liittyvä globaali toimintaympäristö on myös viime aikoina monin tavoin muuttunut. Sekä maailmanlaajuinen ylikapasiteetti että protektionismin lisääntyminen, kuten Yhdysvaltain tullikorotukset, vaikuttavat merkittävästi sekä terässektorin että terästä hyödyntävän teollisuuden kilpailukykyyn ja markkinoille pääsyn edellytyksiin. Eurooppalaisen terästeollisuuden kannalta tilannetta pahentaa erityisesti Yhdysvaltain 50 prosentin terästulli, joka osaltaan ohjaa Aasian hiili-intensiivistä teräksentuotantoa Eurooppaan. Erityisesti Kiinan, Intian ja Indonesian tavoite ohjata tuotantoaan Eurooppaan ja käyttää sitä myös teräksen kauttakulkuun on huolestuttavaa. Huolimatta nykyisistä toimista ja jo yli vuosikymmenen jatkuneesta työstä ylikapasiteetin ratkaisemiseksi ongelma on edelleen pahentunut.

EU:ssa on jo tällä hetkellä voimassa suojatoimenpide, jolla suojellaan terästeollisuutta merkittävältä tuonnilta. Toisin kuin polkumyynti- ja tasoitustullit, jotka ovat maa- ja tuotekohtaisia, suojatoimi on globaali ja kattaa laajasti eri terästuotteita. Nykyinen suojatoimi sisältää nyt tarkasteltavan ehdotuksen tapaan tullittomat kiintiöt ja kiintiön ylittävän tullin (25 %). Suojatoimenpiteen voimassaolo päättyy kuitenkin kahdeksan vuoden jälkeen 30. kesäkuuta 2026 eikä sen voimassaoloa voida Maailman kauppajärjestön WTO:n sääntöjen mukaan kahdeksan vuoden jälkeen enää jatkaa. Tältä kannalta korvaavan järjestelmän tarve on ilmeinen.

Nyt tarkasteltavalla asetusehdotuksella avattaisiin vuosittain tullittomia kiintiöitä terästuotteiden tuonnille. Tuontikiintiön kokonaisvolyymi olisi 18,3 miljoonaa tonnia vuodessa, mikä perustuu vuoden 2013 tuontimarkkinaosuuteen ja vuoden 2024 kulutukseen. Vuoden 2013 käyttöä viitevuotena on perusteltu sillä, että se oli viimeinen vuosi ennen kuin globaali teräksen ylikapasiteetti alkoi vaikuttaa markkinoihin. Kokonaiskiintiö on jaettu tuoteryhmäkohtaisesti vuosien 2022—2024 tuontiosuuksien perusteella. Kiintiön ulkopuoliseksi tulliksi määrättäisiin 50 prosenttia. Vaikka ehdotus on rakenteeltaan vastaavan tyyppinen kuin nykyinen suojatoimenpide, kokonaiskiintiön suuruus olisi noin puolet nykyisen suojatoimenpiteen kiintiöstä ja kiintiön ulkopuolinen tulli kaksinkertainen suhteessa suojatoimenpiteen kiintiön ulkopuoliseen tulliin. Samalla ehdotuksen kauppaa rajoittava vaikutus olisi merkittävästi nykyistä suojatoimenpidettä suurempi.

Talousvaliokunta pitää EU:n terästeollisuuden suojaamista vallitsevassa toimintaympäristössä välttämättömänä sekä EU:n strategisen autonomian että pitkän tähtäimen kilpailukyvyn kannalta. Suomalainen terästä tuottava teollisuus on erikoistunut tiettyihin teräslaatuihin ja on monilta osin puhtaan siirtymän edelläkävijä. Näille yrityksille tärkeintä on korkean vaatimustason kysynnän vahvistaminen.

Samalla valiokunta korostaa, että toimien vaikutukset sekä terästeollisuuden ja valmistavan teollisuuden välillä että toimialoittain eroavat merkittävästi. Myös näkemykset sääntelytoimista jakautuvat teräksen käyttäjien ja tuottajien kesken. Valiokunnan saamassa selvityksessä on viitattu OECD-arvioon, jonka mukaan vihreä teräs ja tariffit voivat nostaa esimerkiksi auton hintaa noin prosentin, mutta konepajateollisuuden raskaissa erikoistuotteissa hinnanlisä voi olla jopa 30 prosenttia. Talousvaliokunta korostaa, että ehdotetuissa toimissa on tärkeää huolehtia sekä EU:n terästeollisuuden kilpailukyvystä että tasapainosta terästeollisuuden ja valmistavan teollisuuden välillä. Talousvaliokunta pitää erittäin ongelmallisena, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja tasapainoisuutta koko arvoketjun kannalta, eurooppalaisen valmistavan teollisuuden jalostusarvo huomioon ottaen, ei ole ehdotuksen valmistelun yhteydessä arvioitu.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös asiantuntijakuulemisessa esiin tuotuun näkemykseen tarpeesta rajata tietyt energia- ja prosessiteollisuuden kannalta kriittiset erikoisterästuotteet ehdotettujen suojatoimien soveltamisalan ulkopuolelle tai vähintään varmistaa niille erillinen, riittävän laaja ja toimiva kiintiö ilman kiintiön ulkopuolista tullia. Tällaisia tuotteita ovat valiokunnan saaman selvityksen perusteella muun muassa erityisvaativissa kattilasovelluksissa käytettävät teräsputket ja -putkistot, joiden osalta EU:ssa ei ole tuotantokapasiteettia tai kapasiteetti ei riitä kattamaan kysyntää. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen soveltamisalaa ja sen vaikutuksia EU:n valmistavaan teollisuuteen arvioidaan huolellisesti.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota myös valtioneuvoston kannassa esiin tuotuun mahdollisuuteen harkita käyttämättömän kiintiön siirron mahdollistamista seuraavalle neljännesvuosittaiselle kiintiökaudelle. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella tämä voisi kuitenkin antaa tuojille mahdollisuuden laajentaa kiintiömääriä keinotekoisesti siirtämällä käyttämättömiä saldoja jaksojen välillä ja siten heikentää toimenpiteen suojaavaa vaikutusta.

Ehdotus on merkittävä muutos EU:n aiempaan tapaan suojata markkinoitaan. Talousvaliokunta pitää sen vuoksi erittäin valitettavana, että ehdotuksesta ei ole tehty kattavaa vaikutusarviointia. Tämä koskee sekä nyt käsiteltävää ehdotusta että sen yhteisvaikutuksia muun EU-tason sääntelyn, erityisesti hiilirajamekanismin ja voimassa olevien polkumyynti- ja tasoitustullien kanssa. Komissio antaa tämänhetkisten tietojen mukaan 10.12.2025 ehdotuksen hiilirajamekanismin vahvistamiseksi. Tuo ehdotus sisältää ennakkotietojen mukaan esityksen hiilirajamekanismin laajentamisesta teräksen ja alumiinin alavirtaan eli muun muassa monimutkaisempiin terästuotteisiin. Talousvaliokunta on kiinnittänyt suojatullien ja hiilirajamekanismin yhteisvaikutuksiin ja tätä koskevaan vaikutusarvioinnin tarpeeseen huomiota myös hiilirajamekanismin täytäntöönpanoon liittyvässä lausunnossaan (TaVL 46/2025 vp — E 92/2025 vp).

Talousvaliokunta korostaa valtioneuvoston tavoin avoimen, sääntöperustaisen ja vastuullisen kansainvälisen kaupan merkitystä Euroopan kilpailukyvylle. EU:n on aktiivisesti avattava uusia markkinoita kauppasopimuksia neuvottelemalla ja vahvistettava kansainvälisen kaupan sääntöpohjaa. Erityisesti Yhdysvaltain kanssa käytävät kauppaneuvottelut ovat ratkaisevan tärkeitä sekä terästä tuottavan että jalostavan arvoketjun kannalta. Valiokunta korostaa lisäksi Ukrainan turvallisuustilanteen ja aseman huomioon ottamista myös terästeollisuuden osalta ja kannattaa siksi sen selvittämistä, voisiko Eta-maita koskevan kohtelun ulottaa myös Ukrainaan

asetuksen tavoitteita vaarantamatta. Globaalin talouden ja kaupan viimeaikaiset merkittävät muutokset korostavat tarvetta seurata myös markkinoiden kehitystä ja varmistaa, että kiintiöitä ja tulleja säädetään tarvittaessa tilanteen muuttuessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 5.12.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
varapuheenjohtaja Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen