

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin ja sen jäsenmaiden suojelemiseksi kolmansien maiden käyttämältä taloudelliselta pakottamiselta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin ja sen jäsenmaiden suojelemiseksi kolmansien maiden käyttämältä taloudelliselta pakottamiselta (KOM(2021) 775 lopullinen).

Helsingissä 7.4.2022

Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Ville Skinnari

Yksikönpäällikkö Pasi-Heikki Vaaranmaa

ULKOMINISTERIÖ

MUISTIO
29.3.2022

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UNIONIN JA SEN JÄSENMAIDEN SUOJELEMISEKSI KOLMANSIEN MAIDEN KÄYTTÄMÄLTÄ TALOUDELLISELTA PAKOTTAMISELTA

1 Tausta ja tavoite

Euroopan komissio (jäljempänä komissio) antoi 8.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston (jäljempänä parlamentti ja neuvosto) asetukseksi unionin ja sen jäsenmaiden suojelemiseksi kolmansien maiden käyttämältä taloudelliselta pakottamiselta (KOM(2021) 775 lopullinen).

Asetusehdotuksen taustalla on komission helmikuussa 2021 julkaisema kauppapoliittinen tiedonanto avoimesta, kestävästä ja määrätietoisesta kauppapolitiikasta. Tiedonannossa mainitaan myös tarve luovia lisääntyvien geopoliittisten jännitteiden maailmassa, jossa kauppaa käytetään lisääntyvässä määrin geo-ekonomisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Asetusehdotuksen tarkoituksena on suojella Euroopan unionin (jäljempänä unionin) ja sen jäsenvaltioiden etuja antamalla unionille mahdollisuus vastata taloudelliseen pakottamiseen asetusehdotuksen mukaisesti. Taloudellisella pakottamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa unionin ulkopuolinen maa (jäljempänä kolmas maa) yrittää painostaa unionia tai jäsenvaltiota tekemään tietyn poliittisen valinnan asettamalla tai uhkaamalla asettaa kauppaa tai investointeihin vaikuttavia toimenpiteitä unionia tai jäsenvaltiota vastaan. Unionin reaktiolla tai jo vain sillä, että unioni voi reagoida, pyritään vaikuttamaan siihen, että maa pidättäytyisi taloudellisen pakottamisen toimista tai luopuisi niistä.

Ehdotuksen mukaan, kun komissio on ensin selvitystensä perusteella todennut, että kolmas maa on ottanut tai uhkaa ottaa käyttöön toimen, joka täyttää asetuksen taloudellisen pakottamisen tunnusmerkit, unionilla olisi käytettävissään erilaisia keinoja tilanteen tilanteeseen reagoimiseksi.

Asetuksen mukaan ratkaisu pyrittäisiin ensisijaisesti löytämään vuoropuhelulla kolmannen maan kanssa, ja myös kansainvälistä yhteistyötä hyödyntäen. Jos ratkaisua ei löydetä, komissiolla olisi käytettävissään laaja valikoima erilaisia asetusehdotuksen liitteessä yksilöityjä reagointivaihtoehtoja, joita voitaisiin ottaa käyttöön toisessa vaiheessa muun muassa tavarakaupan, palveluiden kaupan, investointien, julkisten hankintojen, teollis- ja tekijänoikeuksien alalla tai unioniohjelmien tai unionin pääoma- tai rahoitusmarkkinoiden osalta. Taloudellisten reagointitoimien käyttö olisi kuitenkin viimeinen keino vastata taloudelliseen pakottamiseen.

Reagointitoimien täytäntöönpano tapahtuisi niin kutsuttua komitologiamenettelyä käyttäen, jossa komissio ehdottaa toimeenpanoasetuksen muodossa reagointitoimia ja saattaa ehdotuksensa jäsenmaista koostuvan komitologiakomitean äänestettäväksi. Ehdotuksesta päätetään määräenemmistöpäätöksellä (55 prosenttia jäsenmaista, eli käytännössä 15 jäsenmaata 27:stä, ja 65 prosenttia unionin väestöstä).

Ehdotuksen tavoitteena olisi korjata puute unionin lainsäädännössä. Unionilla on mahdollisuus ottaa käyttöön erilaisia ulkopoliittisia toimia, kuten pakotteet, vaikuttaakseen toisen valtion tai ihmisryhmän politiikkaan tai toimintaan. Unionilla ei kuitenkaan ole tällä hetkellä nimenomaista lainsäädännöllistä perustaa toimia kauppapolitiikan alalla taloudellista pakottamista vastaan. Samaan aikaan kolmannet maat käyttävät komission näkemyksen mukaan lisääntyvästi taloudellista pakottamista, mikä voi uhata unionin ja jäsenvaltioiden oikeuksia ja etuja.

Asetuksen liitteen I mukaisia unionin reagointitoimia kutsutaan jäljempänä vastatoimiksi termin yleiskielisessä ja siten laajemmassa merkityksessä kuin kansainvälisessä oikeudessa käytetty termi ”vastatoimet”. Kansainvälisessä oikeudessa vastatoimilla tarkoitetaan toimia, joita valtio voi ottaa käyttöön tietyin edellytyksin toisen valtion kansainvälisen oikeuden vastaisen teon johdosta. Yleiskielisessä merkityksessä termi on laajempi ja kattaa myös sellaiset tilanteet, joiden taustalla ei ole kansainvälisen oikeuden rikkomusta. Asiaa on selostettu tarkemmin jäljempänä osiossa, jossa käsitellään asetusehdotuksen suhdetta kansainväliseen oikeuteen.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Tarkoitus

Asetuksessa vahvistettaisiin säännöt ja menettelyt unionin ja sen jäsenvaltioiden etujen suojelun varmistamiseksi silloin, kun kyseessä on asetuksen mukaista taloudellista pakottamista koskeva kolmannen maan toimi tai sen uhka, joka pyritään lopettamaan.

Pakottamistoimi tai sen uhka olisi kyseessä, kun kolmas maa pyrkii kauppaan tai sijoituksiin vaikuttavilla toimilla pakottamaan unionin tai jäsenvaltion tekemään jonkun poliittisen ratkaisun tai pidättymään sen tekemisestä. Ensisijaisesti pakottamisen lopettamiseen pyritäisiin vuoropuhelun ja kansainvälisen yhteistyön kautta. Asetus antaisi kuitenkin unionille mahdollisuuden viimeisenä keinona ryhtyä myös vastatoimiin.

Ehdotuksessa korostetaan, että asetuksen nojalla toteutettavien toimien tulisi olla unionin kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden mukaisia ja niitä olisi toteutettava unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti.

Taloudellisen pakottamisen määritelmä

Asetuksen mukainen taloudellinen pakottaminen olisi kyseessä, jos kolmas maa vaikuttaisi unionin tai jäsenvaltion oikeutettuihin suvereenieihin valintoihin

- pyrkimällä estämään unionia tai jäsenvaltiota kumoamasta, muuttamasta tai tekemästä tiettyä toimea tai saamaan unionin tai jäsenvaltion kumoamaan, muuttamaan tai tekemään tietyn toimen (ja)

- asettamalla tai uhkaamalla asettaa kauppaan tai investointeihin vaikuttavia toimia.

Komissio arvioisi itsenäisesti yllä mainittua pakottamisen määritelmän täyttymistä seuraavien ehtojen pohjalta:

(a) kolmannen maan toimen voimakkuus, vakavuus, toistuvuus, kesto, laajuus ja suuruus sekä siitä johtuva paine;

(b) harjoittaako kolmas maa menettelyjä, jonka tarkoituksena on saada unioni, jäsenvaltioita tai muita maita ryhtymään tiettyihin toimiin;

- (c) missä määrin kolmannen maan toimi loukkaa unionin tai jäsenvaltioiden suvereniteettia;
- (d) onko kolmannen maan toiminnan taustalla kansainvälisesti tunnustettu oikeutettu huoli;
- (e) onko kolmas maa ennen toimiensa käyttöönottoa yrittänyt vilpittömässä mielessä vakavin aikein ratkaista asian kansainvälisten neuvottelujen tai oikeudellisen ratkaisumenettelyn kautta joko kahdenvälisesti tai monenvälisesti ja jos on yrittänyt, millä tavalla.

Ensimmäisen vaiheen toimenpiteet

Asetuksessa tarkoitettuun ensimmäiseen vaiheeseen kuulusivat ne ilman vastatoimia toteutettavat toimenpiteet, joilla pyritäisiin estämään kolmatta maata käyttämästä taloudellista pakottamista tai saamaan maa lopettamaan pakottamisen, jos sitä jo käytetään.

Ensimmäisessä vaiheessa komissio tutkisi itsenäisesti saamiensa tietojen pohjalta, täyttääkö kolmannen maan toimi edellä mainitut taloudellisen pakottamisen kriteerit. Tässä yhteydessä komissio ilmoittaisi myös kyseiselle kolmannelle maalle, että tutkinta on asetettu vireille. Komissio voisi pyytää virallisessa lehdessä tai muun julkisen ilmoituksen kautta lisätietoja toimen vaikutuksista, jolloin myös jäsenmailla olisi mahdollisuus antaa tietoja. Komissio voisi pyytää myös kyseessä olevalta maalta huomioita asiaan.

Asetus velvoittaisi komissiota toimimaan ripeästi. Tämän jälkeen komissio antaisi päätöksensä, jos kyseessä on taloudellinen pakottaminen. Komission tulisi päätöksen yhteydessä ilmoittaa kyseessä olevalle kolmannelle maalle päätöksestä ja pyytää lopettamaan pakottaminen tai sillä uhkaaminen ja tarvittaessa korvaamaan unionille tai sen jäsenmaille aiheutuneet vahingot.

Asetus velvoittaisi komissiota olemaan valmis unionin puolesta vuoropuheluun kolmannen maan kanssa vaihtoehtojen löytämiseksi taloudellisen pakottamisen lopettamiseksi. Vaihtoehtoja voisivat olla suorat neuvottelut, välitys tai sovittelu tai asian saattaminen kansainväliseen oikeudelliseen ratkaisumenettelyyn. Pakottamisen lopettamiseen pyritäisiin ottamalla se esille myös asiaankuuluvilla kansainvälisillä foorumeilla. Komission tulisi olla valmis vuoropuheluun kolmannen maan kanssa myös mahdollisen vastatoimista päättämisen jälkeen tai niiden keskeyttämisen aikana. Komission tulisi pitää neuvosto ja Euroopan parlamentti tietoisina asian kehityksestä.

Komission tulisi konsultoida ja tehdä yhteistyötä myös muiden maiden kanssa, joihin kohdistuu samoja tai samanlaisia pakottamistoimia tai joita asia kiinnostaa. Tavoitteena olisi löytää ratkaisuja pakottamisen lopettamiseksi ja koordinoida toimia.

Yhteistyötä ja vuoropuhelua voitaisiin jatkaa, vaikka siirryttäisiin toiseen vaiheeseen ja vastatoimien suunnitteluun.

Toisen vaiheen toimenpiteet

Unionin mahdolliset vastatoimet

Asetuksessa määritellään toisessa vaiheessa unionin vastatoimet ja menettelyt niiden asettamiseksi. Vastatoimia otettaisiin käyttöön jäljempänä esiteltyjen kriteerien pohjalta vain, jos kolmas maa ei lopeta taloudellista pakottamista ensimmäisen vaiheen toimenpiteiden aikana tai jälkeen. Tavoitteena on, että vastatoimilla saadaan kolmas maa lopettamaan taloudellinen pakottaminen.

Komissio antaisi täytäntöönpanosäädöksen unionin vastatoimen toteuttamiseksi, jos ensimmäisen vaiheen toimenpiteet a) eivät ole lopettaneet pakottamista tai niiden aiheuttamaa vahinkoa ei ole korjattu kohtuullisessa ajassa, b) toimet ovat tarpeen unionin ja sen jäsenvaltioiden etujen ja oikeuksien suojaamiseksi, ja c) toimet ovat unionin edun mukaisia.

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 komitologia-asetuksessa määritelty jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea. Komiteassa päätökset tehtäisiin määräenemmistöllä.

Kiireellisissä tapauksissa komissio voisi hyväksyä täytäntöönpanoasetuksen, jota sovelletaan välittömästi. Kiireellinen täytäntöönpanoasetus voitaisiin antaa vain erittäin kiireellisessä tapauksessa, jossa toimilla pyritäisiin välttämään unionille tai sen jäsenvaltiolla pakottamisesta aiheutuva peruuttamaton vahinko. Tällainen asetus olisi voimassa enintään kolme kuukautta. Komissio voisi toteuttaa vastatoimia myös muiden säädösten nojalla. Komission täytäntöönpanosäädökset asetusehdotukseen sisältyvän liitteen I mukaisista vastatoimista hyväksyttäisiin komitologiakomiteassa.

Komissiolla olisi myös oikeus muuttaa delegoiduilla säädöksillä liitteen I sisältöä unionin vastatoimivalikoiman laajentamiseksi, jos tällaiset toimet olisivat yhtä tehokkaita tai tehokkaampia kuin säädetyt vastatoimet, tai niillä ehkäistäisiin tai minimoitaisiin toimijoihin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia tai vastatoimien hallintoon kohdistuvia kustannuksia.

Vastatoimia voisivat olla unionin kansainvälisten velvoitteiden keskeyttäminen seuraavilla aloilla ja esimerkiksi

- tavarakauppaa koskien uusien tai korotettujen tullien käyttöönotto mukaan lukien tullien nosto niin kutsutulle suosituimmuuskohtelutasolle tai sen yli, tai muiden maksujen käyttöönotto,
- tavaroiden tuontia tai vientiä koskevien rajoitusten, kiintiöiden tai lupavaatimusten käyttöönotto tai tavaroiden kauttakuljetuksen rajoittaminen,
- julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin osallistumisen rajoittaminen,
- vientivalvonnan alaisten tuotteiden viennin rajoittaminen,
- uusien rajoitusten käyttöönotto palveluiden kaupan osalta,
- uusien rajoitusten käyttöönotto ulkomaisten suorien sijoitusten osalta,
- rajoitusten käyttöönotto teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisten näkökohtien osalta kyseessä olevan kolmannen maan oikeudenomistajien osalta,
- rajoitusten asettaminen rahoituspalvelualalla pankki- ja vakuutuspalveluissa tai pääsyssä unionin pääoma- tai rahoituspalvelutoimintoihin,
- uusien rajoitusten asettaminen kemikaalilainsäädännön alaisten tuotteiden rekisteröinti- ja lupamenettelyissä,
- rajoitusten asettaminen terveys- ja kasvinsuojelulainsäädännön lupamenettelyjen osalta, tai

- rajoitusten käyttöönotto unionin rahoittamiin tutkimusohjelmiin pääsyn osalta tai niistä pois-sulkeminen

Toimia voitaisiin soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin tietyissä tapauksissa, esimerkiksi jos komissio havaitsisi, että luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on yhteyksiä kolmannen maan hallintoon, tai henkilöllä on yhteyksiä kolmannen maan hallintoon, minkä lisäksi henkilö on osallistunut pakottamistoimeen. Luonnollisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvat vastatoimet voisivat tulla voimaan samaan aikaan tai myöhemmin kuin muut unionin vastatoimet.

Asetusehdotuksen mukaan unioni voisi ottaa vastatoimia käyttöön myös sellaisten unioniin sijoittautuneiden yritysten osalta, joissa kolmannen maan henkilö omistaa enemmistön tai omaa määräysvallan yhtiössä, jos yhtiöllä on yhteyksiä kolmannen maan hallintoon tai se on myötävaikuttanut taloudelliseen pakottamiseen. Tällaisia toimia voitaisiin ottaa käyttöön vain, jos muut vastatoimet katsottaisiin riittämättömiksi.

Harkitessaan toimia, jotka kohdistuisivat oikeushenkilöihin tai luonnollisiin henkilöihin, tulee komission muiden ehtojen lisäksi arvioida myös muun muassa palveluiden kaupan tai investointien muotoja ja riskiä siitä, että tällaisia vastatoimia ei otettaisi käyttöön; kuinka tehokkaasti tällaiset vastatoimet vaikuttaisivat taloudellisen painostamisen lopettamiseen; ja muita vaihtoehtoisia toimia, joita voitaisiin ottaa kohtuullisella tavalla käyttöön, ja joilla rajoitettaisiin palveluiden kauppaa tai investointeja edellä mainittuja toimia vähemmän.

Tavaran, palvelun, palveluntarjoajan, investoinnin tai teollis- ja tekijänoikeuden haltijan alkuperä tai kansallisuus määritellään liitteen II mukaisesti. Myös tämän liitteen sisältöä komissio voisi muuttaa delegoiduilla säädöksillä.

Delegoitujen säädösten antamiselle määriteltäisiin tietyt ehdot. Esimerkiksi parlamentti tai neuvosto voisi milloin tahansa peruuttaa säädösvallan siirron. Peruuttamispäätös ei vaikuttaisi jo voimassa olevien delegoitujen säädösten pätevyyteen. Komissio tiedottaisi heti delegoidun säädöksen antamisesta yhtäaikaaisesti parlamentille ja neuvostolle.

Unionin vastatoimien valinta

Asetusehdotus sisältää kriteerit, joiden pohjalta komissio suunnittelisi ja valitsisi vastatoimia. Vastatoimien tulisi olla oikeasuhtaisia, eivätkä ne saa ylittää unionin tai jäsenvaltion kokemaa taloudellista vahinkoa, joka syntyy pakottamisen seurauksena, ottaen kuitenkin huomioon pakottamistoimen vakavuus ja sen kohteena olevat unionin tai jäsenmaan oikeudet. Toimien valintaan vaikuttaisi lisäksi muun muassa unionin etu. Toimia valittaessa komission tulisi lisäksi ottaa huomioon seuraavat kriteerit:

- (a) miten tehokkaasti toimet lopettavat pakottamisen;
- (b) miten toimet helpottavat unionin taloudellisia toimijoita, joihin taloudellinen pakottaminen vaikuttaa;
- (c) vastatoimien unionin toimijoihin kohdistuvien kielteisten vaikutusten välttäminen tai minimointi;
- (d) unionin muuhun poliittiseen päätöksentekoon tai tavoitteisiin kohdistuvien kielteisten vaikutusten välttäminen tai minimointi;

- (e) miten vältetään suhteeton hallinnollinen taakka ja kustannukset;
- (f) muiden maiden saman tai samankaltaisen taloudellisen pakottamisen vastaiset toimet ja niiden luonne ja toimien mahdollinen koordinointi;
- (g) muut kansainvälisessä oikeudessa vahvistetut asiaankuuluvat perusteet.

Asetuksessa esitellään menettelyt, perusteet ja ehdot unionin vastatoimien muuttamista, keskeyttämistä ja lopettamista varten. Komissio lopettaisi unionin vastatoimet seuraavissa olosuhteissa:

- a) jos taloudellinen pakottaminen on päättynyt;
- b) jos yhteiseen sovittuun ratkaisuun on muutoin päästy;
- c) jos kolmannen osapuolen oikeudellisen ratkaisumenettelyn antama sitova ratkaisu edellyttää unionin vastatoimen peruuttamista;
- d) jos se on unionin edun mukaista

Lisäksi asetuksessa kuvataan muita vastatoimiin liittyviä menettelyjä kuten vastatoimista ilmoittaminen kyseiselle kolmannelle maalle, toimien julkaiseminen ja mahdollinen lykkääminen. Komissiolla olisi myös mahdollisuus jättää päätöksistä ilmoittamatta kolmannelle maalle, jos se olisi tarpeen unionin tai jäsenvaltioiden oikeuksien ja etujen, erityisesti unionin vastatoimien tehokkuuden, säilyttämiseksi.

Asetuksessa määriteltäisiin perusteet, joilla kerätään tietoja sidosryhmiltä vastatoimien eri päätöksentekovaiheissa. Kiireellisyys voisi luoda esteitä tietojen pyytämiseksi ja sidosryhmien kuulemiselle.

Uudelleentarkastelu ja voimaantulo

Komission tulisi arvioida tilannetta jatkuvasti unionin vastatoimien käyttöönoton jälkeen, minkä lisäksi komission tulisi arvioida unionin vastatoimien tehokkuutta kuusi kuukautta toimien lopettamisen jälkeen. Komission tulisi myös tarkastella asetuksen toimintaa viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen vastatoimen käyttöönotosta tai kuuden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta

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

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

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. EU-tuomioistuin on käytännössään vahvistanut, että ulko- ja turvallisuuspoliittiset ulottuvuudet eivät sinällään merkitse poikkeusta pääsääntöön siitä, että toimella tulisi olla vain yksi oikeusperusta. Ehdotuksen käsittelyn aikana tulee kuitenkin vielä selventää ulko- ja turvallisuuspoliittista ulottuvuuden vaikutusta ehdotukseen.

Suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Yhteinen kauppapolitiikka mainitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3 artiklassa yhtenä unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana alana. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla.

Mitä tulee mahdollisiin unionin yksinomaisen toimivallan ulkopuolisiin aiheisiin, komission mukaan vain unionitason toimilla voitaisiin varmistaa yhdenmukainen ratkaisu koko unionia koskevaan ongelmaan. Jäsenmailla on sinänsä oikeus kansainvälisen oikeuden mukaisesti puolustautua omin toimin ulkopoliittista pakottamista, mukaan lukien taloudellinen pakottaminen, vastaan, kunhan se tehdään ilman unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia toimenpiteitä. Koska unionilla on yksinomainen toimivalta kauppapolitiikan alalla, eivät jäsenmaat voi näin ollen ottaa asetuksessa kuvattuja kauppapolitiittisia toimia itsenäisesti käyttöön. Kansallinen lainsäädäntö ei myöskään pystyisi tarjoamaan ratkaisua koko unionia tai kaikkia jäsenvaltioita koskevaan tilanteeseen. Unionin toimien lisäarvo perustuu sellaisten hyötyjen saavuttamiseen, joita ei voida saavuttaa riittävästi tai ollenkaan yksittäisen jäsenmaan tasolla.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Suhteellisuusperiaate

Komission mukaan ehdotus noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Asetusehdotus asettaisi etusijalle muut keinot kuin vastatoimet. Tarvittaessa niihin voitaisiin kuitenkin ryhtyä. Valintaperusteet sisältäisivät vaatimuksen, että unionin toimien ja erityisesti vastatoimien olisi oltava oikeassa suhteessa vahinkoon, johon ne vastaavat, myös kansainvälisen oikeuden vaatimusten mukaisesti. Valintaperusteet edellyttäisivät lisäksi, että välineen käytön oheisvahingot ja hallinnollinen taakka olisivat mahdollisimman pieniä.

Valtioneuvosto katsoo alustavasti, että ehdotus noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Asetusehdotuksen käsittely neuvostossa voi tuoda tähän täsmennyksiä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Komission vaikutusarviointi

a) Yleistä

Komissio julkaisi ehdotuksen yhteydessä 79 sivua pitkän vaikutusarvion. Sen perustana on käytetty julkisia ja kohdennettuja sidosryhmäkuulemisia. Julkinen kuuleminen järjestettiin 23.3.-15.6.2021. Komissio sai kaiken kaikkiaan 60 vastausta. Asetusehdotus ja taustaselvitykset ehdotukseen liittyen, mukaan lukien vaikutusarvio ja kooste sidosryhmien vastauksista, löytyvät

komission verkkosivuilta osoitteesta Towards an Anti-Coercion Instrument (<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2245>).

Vaikutusarviossa on tuotu esille, että taloudellinen pakottaminen on tunnettu ja kiistattomasti kansainvälisessä politiikassa esiintyvä ilmiö. Viime vuosien aikana taloudellisen pakottamisen on arvioitu kansainvälisissä suhteissa lisääntyneen. On puhuttu muun muassa kaupan ja taloussuhteiden käyttämisestä ulkopoliittisena aseena (”weaponization of trade”).

Komission vaikutusarvion mukaan välineen uskotaan ensisijaisesti toimivan ennalta ehkäisevässä muodossa. Jos välinettä on kuitenkin tarve käyttää, se antaa mahdollisuuden vastatoimiin ja vastatoimien valikoima on laaja. Ehdotus on siten mahdolliselta soveltamisalaltaan ja erilaiset toimintavaihtoehdot huomioiden laaja-alainen, minkä vuoksi sen kaikkia vaikutuksia ei tässä vaiheessa ole mahdollista vielä arvioida tyydyttävästi.

Vaikutusarvion mukaan sidosryhmät tukevat laajasti uuden instrumentin luomista. Sidosryhmien näkemyksissä on nähtävissä yhteneväisyyksiä. Muun muassa välineen katteen toivotaan olevan laaja, jotta sen avulla pystytään vastaamaan erilaisiin tilanteisiin ja pakottamisen muotoihin. Komissio laajensi taloudellisen pakotteen käsitettä ja tunnusmerkistöä saadun palautteen seurauksena.

Sidosryhmien mukaan EU:n vastatoimia tulisi kuitenkin käyttää vain viimeisenä keinona ja ensisijaisesti pakottamisen poistamiseen tulisi käyttää muita keinoja. Sidosryhmät mainitsevat maita, joilla voi olla pakottamiseen mahdollistavaa lainsäädäntöä. Tällaisia ovat muun muassa Kiina, Venäjä, Indonesia, Turkki, Libya, Nigeria ja Yhdysvallat. Pakottamistoimet voivat kuitenkin olla myös piiloteltuja, jolloin ne eivät välttämättä pohjautu säädöksiin. Huolina sidosryhmät nostivat muun muassa tahattomat haitat tai sivuvaikutukset.

Komission mukaan välineellä voidaan nähdä monia etuja. Taloudellisen pakottamisen tunnusmerkistö on väljästi muotoiltu, eli välineen avulla voidaan puuttua monipuolisesti taloudellisen pakottamisen muotoihin. Välineen etuihin kuuluu myös, että pakottamisen lopettamiseen pyritäisiin ensisijaisesti ilman vastatoimia ja että unioni on valmiina vuoropuheluun kolmannen maan kanssa koko ajan. Jos pakottaminen ei kuitenkaan pääty vuoropuhelun myötä, asetusehdotus antaa mahdollisuuden vastatoimiin. Unionin vastatoimivalikoima on kattava, mikä mahdollistaa erilaiset toimet, niiden yhdistelyn sekä kohdentamisen kolmanteen maahan tai oikeudellisiin tai luonnollisiin henkilöihin, myös unionin sisällä. Laaja soveltumisanala, kattavan vastatoimivalikoiman sekä toimien nopean käyttöönoton toivotaan luovan sellaisenaan ennalta ehkäisevää vaikutusta taloudellista pakottamista vastaan. Ehdotettu väline olisi näkyvä viesti unionin kyvystä reagoida määrätietoisesti pakottamistilanteissa.

b) Suhde kansainväliseen oikeuteen

Ehdotuksen ensimmäisessä artiklassa todetaan, että asetuksen nojalla toteutettavien toimien tulisi olla unionin kansainvälisten velvoitteiden mukaisia. Kansainvälinen oikeus sallii tietyin edellytyksin vastatoimet (*countermeasures*) toisen valtion oikeudenvastaisen teon johdosta. Suhteelliset ja ennalta ilmoitetut vastatoimet, jotka muuten olisivat vahinkoa kärsineen valtion kansainvälisten velvoitteiden vastaisia, ovat sallittuja vahinkoa aiheuttanutta valtiota vastaan, kun niillä on tarkoitus saada kyseinen valtio lopettamaan oikeudenvastainen tekonsa tai korvaamaan sen seuraukset. Oikeudenvastainen teko voi koostua joko teosta tai laiminlyönnistä, joka voidaan liittää valtioon kansainvälisen oikeuden nojalla ja joka loukkaa valtiota sitovaa kansainvälistä velvoitetta. Kansainvälisen velvoitteen loukkauksella tarkoitetaan sitä, kun valtion toiminta ei täytä mitä tahansa valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitovaa velvoitetta joko itsensä tai osana valtion muita toimia.

Lisäksi valtio voi kansainvälisen oikeuden estämättä toteuttaa erinäisiä epäystävällisiä toimia (*retorsion*), kuten esimerkiksi diplomaattisuhteiden rajoittamisen tai vapaaehtoisten apuohjelmien keskeyttämisen. Tällaiset toimet eivät rikkoisi mitään kansainvälisiä velvoitteita ja olisivat siten kansainvälisen oikeuden sallimia riippumatta siitä, olivatko toimet tarkoitettu vastineeksi oikeudenvastaiseen tekoon vai ei.

Näin ollen tämän asetuksen mukaisesti hyväksytyjen toimien tulisi olla joko unionin kansainvälisten velvoitteiden mukaisia toimenpiteitä (*retorsion*) tai sallittuja vastatoimia (*countermeasures*). Kansainvälisen oikeuden ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ne eivät saisi ylittää tasoa, joka on oikeassa suhteessa unionin tai jäsenvaltion kolmannen maan taloudellisen pakottamisen vuoksi kärsimään vahinkoon, ottaen huomioon kolmannen maan toimenpiteiden vakavuus sekä pakottamisen seurauksena vaarantuvat unionin oikeudet ja edut. Unionille tai jäsenvaltiolle aiheutuvan vahingon katsotaan kansainvälisen oikeuden mukaan sisältävän unionin talouden toimijoille aiheutuneen vahingon.

Ehdotuksessa todetaan, että pakottaminen on kansainvälisen oikeuden kieltämää, kun valtio ottaa käyttöön kaupan tai sijoitusten rajoitusten kaltaisia toimia ja näillä toimilla pyritään saamaan toinen maa toteuttamaan tai jättämään toteuttamatta sellainen toimi, jota kyseinen valtio ei ole kansainvälisesti velvollinen toteuttamaan ja joka kuuluu sen suvereniteettiin. Lisäksi edellytetään, että pakottaminen saavuttaa tietyn laadullisen tai määrällisen kynnysarvon, joka riippuu sekä tavoitelluista päämääristä että käytetyistä keinoista.

Komission olisi tarkasteltava kolmannen maan toimia käyttäen sellaisia laadullisia ja määrällisiä arviointiperusteita, jotka auttavat määrittämään, puuttuuko kolmas maa unionin tai jäsenvaltion oikeutettuihin suvereenieihin valintoihin ja onko sen toiminta taloudellista pakottamista, joka edellyttää unionin reagointia.

Kolmansien maiden toimilla tarkoitetaan asetuksessa kaikenlaista toimintaa, joka on kansainvälisen tapaoikeuden mukaan syyksiluettavissa (attribuoitavissa) valtiolle. Toimet on pyritty määrittelemään väljästi ja samalla kattavasti.

c) Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset yrityksiin

Instrumentin olemassaolo itsessään ei aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia, vaan instrumentin taloudelliset vaikutukset syntyisivät sen käytöstä. Välineen taloudellisten vaikutusten suuruus riippuu välineen soveltamiskäytännöstä mukaan lukien välineen käytön määrä, vastatoimien kate, kesto, sekä niiden kohdistuminen kauppaan tai sijoituksiin unionin ja kolmannen maan välillä tai unionin sisällä.

Taloudelliset vaikutukset pakottamistilanteessa syntyisivät yhtäältä kolmannen maan taloudellisista pakottamistoimista, kun maa esimerkiksi rajoittaisi unionin tuotteiden pääsyä kyseisille markkinoille tai hankaloittaa kauppaa tai yritysten toimintaa kohdemassa muilla tavoin. Tällaisia vaikutuksia olisi pakottamistilanteessa riippumatta asetusehdotuksen olemassaolosta.

Taloudellisia vaikutuksia syntyisi lisäksi, jos unioni ottaisi käyttöön vastatoimia. Vastatoimia voi olla vaikea kohdistaa niin, että ne koskevat ainoastaan kolmatta maata, sen yrityksiä tai luonnollisia henkilöitä. Kansainvälisessä kaupassa vastatoimet haittaavat usein myös omien yritysten toimintaa tai aiheuttavat lisäkustannuksia yrityksille ja kuluttajille. Vastatoimien käyttöönotto voi näin ollen saada aikaan taloudellisia haittavaikutuksia myös unionin taloudellisille toimijoille, vaikka vastatoimet pyrittäisiin kohdistamaan lähtökohtaisesti kolmanteen maahan tai sen toimijoihin.

Edelleen taloudellisia vaikutuksia voi syntyä siitä, että kolmas maa asettaa pakottamistoimien lisäksi unionin vastatoimien vuoksi lisätoimia, jotka edelleen lisäävät yritysten tai sijoittajien kustannuksia tai vaikeuttavat toimintaa joko unionin alueella tai kolmannen maan alueella. Vaikka välineellä lähtökohtaisesti pyritään lopettamaan taloudellinen pakottaminen vuoropuhelun kautta, väline voi myös johtaa kauppajännitteiden voimistumiseen ja lisääntyneisiin kaupan ja investointien kustannuksiin unionin ja kolmannen maan välillä. Euroopan suuri riippuvuus esimerkiksi kolmansien maiden raaka-aineiden tuotannosta voi aiheuttaa taloudellisten vaikutusten lisäksi myös vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen.

Asetusehdotuksen mukaan unioni voisi ottaa vastatoimia käyttöön eräissä tapauksissa myös unioniin sijoittautuneiden yritysten osalta, kuten edellä on kuvattu. Tällaisia toimia voitaisiin ottaa käyttöön vain, jos muut vastatoimet katsottaisiin riittämättömiksi.

Asetusehdotus olisi rajattu tilanteisiin, joilla kolmasmaa pyrkii vaikuttamaan kauppaan ja investointeihin kohdistuvilla pakottavilla toimilla tai niiden uhkalla unionin tai jäsenmaiden politiikkaratkaisuihin. Kolmannet maat voisivat ottaa kuitenkin käyttöön myös kauppaa tai investointeja rajoittavia tai hankaloittavia toimia, joilla *ei* yritetä vaikuttaa politiikkavalintoihin, vaan pikemmin tällöin kyse on kolmannen maan syrjivistä toimintatavoista tai oman teollisuuden suojelemisesta. Tällaiset toimet eivät kuuluisi asetuksen piiriin.

Eron tekeminen kolmannen maan motiivien välillä eri tilanteissa saattaa kuitenkin olla vaikeaa. Vaikutusarvion mukaan tällaisissa tapauksissa on käytettävä tapauskohtaista harkintaa. Riskinä tällöin on, että unioni ryhtyy toimiin tai vastatoimiin, vaikka taustalla ei ole politiikkavaikuttamista. Instrumentin käytön kynnyks tulisi siksi pitää korkeana.

Asetusehdotuksessa vastatoimivaltuutus (vastatoimien suuruuden määrittely) on väljästi muotoiltu. Asetusehdotus ei näin ollen ole erityisen selkeä sen osalta, miten kolmannen maan pakottamistoimien vaikutusta ja siten unionin vastatoimien suuruutta mitattaisiin. Taloudellisen vahingon ohella on epäselvää, tulisiko mitattavaksi muitakin suureita, kuten jäsenmaan poliittisen suvereniteetin arvo tai asetusehdotuksessa kriteerinä mainittu ”unionin etu”. Riippuen siitä, minkälainen kate vastatoimivaltuudelle valitaan, voivat vaikutukset kauppaan ja investointeihin vaihdella suurestikin. Myös toimien suhteellisuutta voidaan näin arvioida eri perustein.

Asetusehdotuksen mukaan unionin vastatoimia voitaisiin ainakin periaatteessa jatkaa myös tilanteissa, jossa pakottamistoimen käyttöönottonut kolmas maa ei ole maksanut korvauksia unionissa kärsineille tahoille, vaikka varsinainen pakottamistoimi olisi jo lopetettu. Myös tästä voi aiheutua kustannuksia ja haittavaikutuksia yrityksille, jotka käyvät kauppaa kyseisen maan kanssa.

Instrumentin taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset yrityksiin riippuvatkin näin ollen välineen soveltamiskäytännöstä mukaan lukien vastatoimien kate, kesto, sekä niiden kohdistuminen kauppaan tai sijoituksiin unionin ja kolmannen maan välillä tai unionin sisällä.

d) Vaikutukset kansainvälisiin suhteisiin

Asetusehdotus antaisi unionille muodollisen valtuutuksen toimia tilanteissa, joissa taloudellinen pakottaminen on todennettu. Väline voisi luoda ennalta ehkäisevää vaikutusta suhteessa kolmansiin maihin. Ensisijaisesti pakottamistilanteessa pyritäisiin pakottamisen poistamiseen ilman vastatoimia. Välineen vaikutukset kansainvälisiin suhteisiin kuitenkin riippuvat asetuksen soveltamiskäytännöstä, muun muassa siitä, minkälaisissa tilanteissa, miten ja kuinka usein välinettä käytettäisiin.

Asetusehdotus loisi komissiolle konsultaatiovelvoitteen vuoropuheluun muiden kolmansien maiden kanssa, jotka ovat joutuneet samojen tai vastaavanlaisten pakottamistoimien kohteeksi tai ovat muuten kiinnostuneita asiasta. Vuoropuhelu on kannatettavaa. Komissio voisi kuitenkin käydä tällaista vuoropuhelua kolmansien maiden kanssa myös ilman nyt ehdotettua välinettä. Välineen myötä unioni saisi kuitenkin mahdolliset valtuudet toimia asiassa ja pyytää jäsenmailta ja sidosryhmiltä tietoa kolmannen maan taloudellisen pakottamistoimen vaikutuksista unionin alueella.

Ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin kansainvälisiä sopimuksia ja unionin kansainvälisiä sitoumuksia noudattaen. Taloudellisia pakottamistoimia ja unionin vastatoimia voi ottaa käyttöön aiheissa, jotka kuuluvat kansainvälisten kauppasopimusten piiriin tai toisaalta aiheissa, jotka eivät kuulu kauppasopimusten piiriin. Toimet voivat olla myös näiden yhdistelmä. Tilanteet, joissa pakottamistoimet tai vastatoimet ovat kansainvälisten sopimusten ulkopuolella tai toimia voidaan toteuttaa kansainvälisten sopimusten mukaisesti, eivät aiheuttane riskiä kansainvälisten sopimusvelvoitteiden rikkomisen näkökulmasta. Kauppapolitiikan näkökulmasta osapuolilla säilyy aina oikeus viedä myös toisen osapuolen toimet (pakottamistoimet, vastatoimet) Maailman kauppajärjestön (jäljempänä WTO) tai kauppasopimusten riitojenratkaisumenettelyyn, jos osapuoli katsoisi toisen osapuolen rikkoneen kauppasopimusvelvoitteitaan. Riitojenratkaisussa kuluu pääsääntöisesti vähimmilläänkin vuoden verran. Nopeutetuissa tapauksissa ratkaisun voi saada nopeamminkin.

Välineen käyttö voi muodostua haasteeksi, jos sitä käytetään tavalla, jonka kolmannet maat arvioivat olevan WTO:n tai muiden kauppasopimusten vastaista. Yksipuoliset toimet saattavat olla kannustimena myös muiden yksipuolisille toimille, mikä voi rapauttaa kaupan kansainvälistä sääntöjärjestelmää ja lisätä kauppajännitteitä.

Jatkokäsittelyn aikana tulisi saada lisätietoja siitä, miten eri sopimukset ja velvoitteet konkreettisesti huomioitaisiin välineen käytössä ja miten kansainvälisten sopimusten noudattaminen varmistetaan soveltamistilanteessa.

Komission mukaan väline ei heikentäisi monenvälistä sääntöjärjestelmää. Vaikutusarvion mukaan unioni käyttäisi jatkossakin WTO:ta ja sen riitojenratkaisua niissä tapauksissa, joissa unioni katsoo kauppaa- tai pakottamistoimien olevan ristiriidassa WTO:n sääntöjen kanssa. Taloudelliset pakottamistoimet eivät kuitenkaan kaikilta osin kuulu WTO-sääntöjen piiriin, eikä WTO ole komission mukaan tehokas ja sopiva foorumi keskusteluille kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen noudattamiselle tai niiden noudattamatta jättämiselle, millä komissio perustelee välineen tarvetta.

Asetuksen mukaiset vastatoimet voisivat koskea myös Suomeen sijoittuneita yrityksiä. Toimia jouduttaisiin tällöin tarkastelemaan myös suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Tähänastisissa keskusteluissa komissio tai neuvoston oikeuspalvelu ei ole nähnyt tällaisia riskejä.

e) Muita vaikutuksia

Asetusehdotuksessa harkintavalta unionin vastatoimien valinnasta jätetään komissiolle ja niistä päätetään komitologiakomiteassa määräenemmistöpäätöksellä. Unionilla on laaja yksinomainen toimivalta kauppapolitiikan alalla, jota komissio toimeenpanee.

Unionin sisäiset eturistiriidat voivat näyttäytyä asetuksen soveltamisessa eri tavoin. Esimerkiksi jäsenmaa voi tulkita, että siihen kohdistuu taloudellista pakottamista, mutta komissio ei näe asetuksen mukaisten ehtojen täyttyvän, tai jäsenmaa katsoo, että unionin tulisi ottaa vastatoimia

käyttöön, mutta komissio ja/tai muut jäsenmaat eivät tulkitse tilannetta samoin. Asetusehdotuksen mukaan on komission toimivallassa päättää, onko kyseessä taloudellinen pakottaminen käytössä olevien tietojen ja asetuksen mukaisten tunnusmerkkien pohjalta. Myös päätös vastatoimien valinnasta kuuluu komissiolle. Vastatoimista äänestetään, kuten edellä on todettu, komitologiakomiteassa määräenemmistöpäätöksellä.

Väline soveltuu vain taloudelliseen pakottamiseen, mutta se kytkeytyy myös muun muassa ulkopoliittikkaan ja ulkosuhteisiin sekä turvallisuuspolitiikan alaan. Taloudellista pakottamista muista syistä ja taloudellista pakottamista poliittisessa vaikuttamistarkoituksessa voi olla vaikea erottaa toistaan. Taloudellinen pakottaminen voi saada myös hybridivaikuttamisen muotoja. Yleisesti Suomi on pitänyt kannatettavana unionin toimivalikoiman laajentamista hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi.

Suomen pitkäaikainen linja on ollut enemmistöpäätösten lisääminen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Näin ollen voidaan katsoa, että nyt ehdotetulla välineellä tehdyt päätökset, esimerkiksi vastatoimien käyttöönottamisesta komitologiamenettelyssä määräenemmistöllä, tukisivat tätä linjaa. Asia vaatii kuitenkin vielä tarkempaa arviointia asetusehdotuksen käsittelyssä.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetus kuuluu kauppapolitiikan alaan ja siten unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asetuksella ei olisi suoria vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin Suomessa. Asiaa tarkastellaan kuitenkin tarkemmin asetusehdotuksen käsittelyn aikana, erityisesti vastatoimien osalta.

6 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.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komission ehdotuksen käsittely käynnistyi neuvoston kaupallisten kysymysten työryhmässä 9.12.2021, jolloin komissio esitteli ehdotusta ja jäsenmaat esittelivät alustavia näkemyksiään aiheesta. Ehdotuksen käsittelyä jatkettiin työryhmässä 12.1.2022, jolloin komissio esitteli tarkemmin ehdotuksen yhteydessä julkaistua vaikutusarviota ja 25.1.2022, jolloin aloitettiin asetusehdotuksen artiklakohtainen käsittely. Asetusehdotusta käsitellään säännöllisesti työryhmän kokouksissa kevään 2022 aikana. Tavoitteena on saavuttaa asetusehdotuksesta yhteisymmärrys neuvostossa vuoden 2022 aikana. Tämän jälkeen aloitetaan neuvottelut parlamentin kanssa tavanomaisen lainsäätämismenettelyn mukaisesti.

Eduskunnan kanta olisi hyvä olla valtioneuvoston käytettävissä 13.5.2022. Muissa jäsenmaissa sisäiset konsultaatiot ovat vielä kesken. Alustavissa puheenvuoroissaan jäsenmaat ovat suhtautuneet ehdotukseen varovaisen myönteisesti, mutta moniin kysymyksiin muun muassa neuvoston rooliin menettelyiden eri vaiheissa halutaan täsmennyksiä.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokuntana toimii kansainvälisen kaupan valiokunta (INTA). Raportöörinä toimii valiokunnan puheenjohtaja Bernd Lange.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä muiden ministeriöiden sekä sidosryhmien kanssa.

U-kirjelmää on käsitelty kauppapoliittisen jaoston ja hybridijaoston kirjallisessa menettelyssä 8.-16.3.2022. Jaostokäsittelyssä esitetyt huomiot on otettu pääsääntöisesti huomioon.

U-kirjelmää on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 30.3.-1.4.2022.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on yhtä mieltä ehdotuksen lähtökohdista. Kansainvälisessä politiikassa tapahtuu taloudellista pakottamista, EU-lainsäädännöllä ei voida tällä hetkellä suoraan vastata kolmansien maiden taloudelliseen pakottamiseen ja asetusehdotus pyrkii täyttämään tätä puutetta. Kaupan jännitteiden lisääntyessä vaikuttaa perustellulta pyrkiä vahvistamaan unionin kykyä suojautua kansainvälisen oikeuden vastaisilta kolmansien maiden pakottamistoimilta.

Valtioneuvosto tukee monenvälistä sääntöperusteista kauppajärjestelmää. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että asetusehdotusta sovelletaan kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisten sitoumusten mukaisesti. On ensiarvoisen tärkeää, että pakottamisen vastaisella lainsäädännöllä ei horjuteta tai murenneta sääntöpohjaista järjestelmää. Jos esimerkiksi unionia tai sen jäsenmaita kohtaan asetetaan kauppa- tai investointisopimusten vastaisia kauppa- tai investointitoimia taloudellisen pakottamisen tarkoituksessa, asia tulisi ratkaista ensisijaisesti näiden sopimusten sallimissa puitteissa ja sopimuksen menettelyiden mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana ehdotuksen ennalta ehkäisevää luonnetta sekä toisaalta vaihteittain etenevää prosessia ja pyrkimystä päättää pakottaminen neuvotteluiden ja yhteistyön keinoin.

Valtioneuvosto on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että asetus tarvitaan, jotta unionin voi toimia ehdotetulla tavalla kolmansien maiden kansainvälisen oikeuden vastaista taloudellista pakottamista vastaan kauppapolitiikan alalla, jossa unionilla on yksinomainen toimivalta. Asetusehdotuksessa esitetyt unionitason toimet ovat todennäköisesti tehokkaampia kuin jäsenmaiden tekemät toimet ja asetuksella voidaan mahdollisesti saavuttaa myös ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Pakottamisen vastainen instrumentti voidaan nähdä osana EU:n keinovalikoimaa hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi. Valtioneuvosto kannattaa EU:n työtä hybridiuhkiin vastaamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa jäsenmaiden osallistumismahdollisuus menettelyiden eri vaiheissa. Valtioneuvosto katsoo alustavasti, että ehdotukseen sisältyviä komission valtuuksia antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä tulee tarkastella huolellisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että näihin liittyviä näkökohtia täsmennetään neuvoston työryhmän käsittelyssä, ja että perussopimuksen mukaista toimivaltajakoa kunnioitetaan.

Valtioneuvosto näkee mahdollisena, että välineen vääränlainen käyttö voi heikentää unionin kilpailukykyä, johtaa vastatoimien kierteeseen ja siten kauppajännitteiden vahvistumiseen. Instrumentin käytön kynnyks tulisi siksi pitää korkeana.

Vastatoimien käyttöönotto laillisesti unioniin sijoittautuneisiin yhtiöihin voi vaikuttaa unionin alueen houkuttelevuuteen investointikohteena. Välineen konkreettista toimintaa ja vaikutusta kansainvälisiin sopimuksiin tulee siten vielä tarkastella tarkemmin, minkä lisäksi ulkomaalaisomistuksiin puuttuvia toimia tulee tarkastella myös kansallisen lainsäädännön näkökulmasta.

Toisaalta voi syntyä tilanteita, joissa instrumentilla ei eri syistä kyetä vastaamaan taloudelliseen pakottamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että aiheen jatkokäsittely tältä osin työryhmässä on tärkeää erilaisten huolien täsmentämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimien käytöstä päätettäessä arvioidaan tarkkaan taloudelliset ja poliittiset vaikutukset sekä vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen ja pyritään kielteisten vaikutusten minimoimiseen. Unionin vastatoimien tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Valtioneuvosto pitää tavoiteltavana, että ehdotuksella kyetään osaltaan tukemaan kansainvälisen yhteistyötä laittoman pakottamisen tunnistamiseksi ja tällaisten toimien vähentämiseksi ja lopettamiseksi kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

Ehdotuksella vaikuttaisi olevan yhtymäkohtia anti-boikottiasetuksen uudistamisen kanssa. Väline tulee laatia siten, että vältetään päällekkäisyydet muiden instrumenttien kanssa ja niin, että ne tukevat tarvittaessa toisiaan.