

U 27/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisen kriittisten mineraalien kansainvälisten toimitusketjujen vahvistamista koskevan sopimuksen neuvottelemisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisen kriittisten mineraalien kansainvälisten toimitusketjujen vahvistamista koskevan sopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 6.6.2024

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Ville Tavio

Yksikönpäällikkö Kent Wilska

EUROOPAN UNIONIN JA YHDYSVALTOJEN VÄLISEN KRIITTISTEN MINERAALIEN KANSAINVÄLISTEN TOIMITUSKETJUJEN VAHVISTAMISTA KOSKEVAN SOPIMUKSEN NEUVOTTELEMINEN**1 Tausta**

Elokuussa 2022 Yhdysvalloissa hyväksyttiin IRA-lainsäädäntöpaketti (Inflation Reduction Act, jäljempänä IRA), jonka tavoitteena on suitsia inflaatiota ja tukea vihreää siirtymää Yhdysvalloissa. Kyseessä on Yhdysvaltojen historian merkittävin liittovaltiotason ilmastotoimi. IRA:n pohjalta yrityksille on tarjolla eri sektoreilla valtiontukia, joilla edistetään kotimaista ympäristöystävällistä energiantuotantoa ja teknologiaa, kuten esimerkiksi sähköautojen tuotantoa. Lakipaketin sisältämiin tukiin liittyy kotimaisuusvaatimuksia, joiden EU:n komissio on arvioinut syrjivän eurooppalaisia yrityksiä ja olevan Maailman kauppajärjestön (WTO) sääntöjen vastaisia. Yhdysvaltain vapaakauppa- ja mineraalisopimuskumppanit kykenevät kuitenkin hyötymään IRA:n tarjoamista eduista. EU:lla ei ole Yhdysvaltojen kanssa kauppasopimusta ja siksi EU:n tässä suhteessa huonompi asema saattaisi komission mukaan vaikuttaa kielteisesti EU:n vientimahdollisuuksiin Yhdysvaltoihin. Tämän johdosta EU ja USA aloittivat neuvottelut kriittisten mineraalien kansainvälisten toimitusketjujen vahvistamista koskevasta sopimuksesta vuonna 2023.

Asian mahdollisen erittäin nopean etenemisen johdosta valtioneuvosto toimitti eduskunnalle ensin E-selvityksen (E 39/2023 vp) koskien sopimusneuvotteluja.

2 Ehdotuksen tavoite

Sopimuksen tavoitteena on, että EU:sta peräisin olevat kriittiset mineraalit ja sähköajoneuvojen akkuihin tarkoitetut jalostetut materiaalit saataisiin IRA:n sähköautojen tuotannolle asetettujen, verohelpotuksiin oikeuttavien vaatimusten piiriin. Tavoitteena on vahvistaa kriittisten mineraalien kauppaa, edistää reilua kilpailua ja markkinasuuntautuneita olosuhteita kriittisten mineraalien kaupassa sekä edistää korkeatasoisia työ- ja ympäristönormeja. Sopimuksen tarkoituksena on myös vahvistaa taloudellista turvallisuutta edistämällä turvallisia hankintaketjuja ja vähentämällä haitallisia riippuvuuksia.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Sopimus sisältäisi määräyksen sopimuksen tavoitteesta vahvistaa kriittisten mineraalien kauppaa ja niiden toimitusketjujen monipuolistamista. Sopimus sisältäisi määräyksiä kriittisten mineraalien kaupan helpottamiseksi sekä reilun kilpailun ja markkinasuuntautuneiden olosuhteiden edistämiseksi. Sopimus sisältäisi määräyksiä ympäristönsuojelun ja työntekijöiden oikeuksien korkean tason varmistamiseksi sekä niitä koskevaan yhteistyöhön liittyen. Sopimuspuolet tunnustaisivat ympäristönsuojeluun ja työntekijöiden oikeuksiin liittyvien monenvälisten sopimusten tärkeyden. Sopimuspuolet pyrkisivät tekemään yhteistyötä kahdenvälisesti ja monenvälisesti kansainvälisillä foorumeilla, muun muassa standardien kehittämisessä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Tämänhetkisen sopimusluonnoksen perusteella valtioneuvosto arvioi sopimuksen sisältävän vain unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tämä tarkoittaisi, että sopimus tehtäisiin unionisopimuksena. Aineellinen oikeusperusta tulisi todennäköisesti olemaan SEUT 207 artikla (kauppapolitiikka). Menettelyllinen oikeusperusta olisi SEUT 218 artikla. Neuvosto tekisi sopimuksen allekirjoitusta ja tekemistä koskevat päätöksensä määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää tässä vaiheessa oikeusperustoja asianmukaisina. Oikeusperustaan ja unionin toimivallan luonteeseen voidaan kuitenkin lopullisesti ottaa kantaa vasta, kun sopimuksen lopullinen sisältö on tiedossa.

SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta EU:n yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvilla aloilla. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteiden mukainen ja tarpeen, jotta voitaisiin varmistaa, että EU:sta peräisin olevia kriittisiä mineraaleja ja sähköajoneuvojen akkuihin tarkoitettuja jalostettuja materiaaleja ei syrjittäisi Yhdysvaltojen IRA-lainsäädännön puhtaiden ajoneuvojen hyvitysjärjestelmää sovellettaessa.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Valtioneuvosto arvioi sopimuksella olevan myönteisiä vaikutuksia EU:n ja USA:n välisille suhteille, ml. kauppasuhteille. Sopimus auttaisi lisäämään EU:n ja Yhdysvaltojen välistä kauppaa ja investointeja.

Sopimuksen taloudellisia vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida tarkemmin. Komissio ei ole tehnyt vaikutustenarviointia ja perustelee tätä sillä, että on poliittisesti välttämätöntä edetä nopeasti EU:n ja Yhdysvaltojen välisten kauppapoliittisten jännitteiden vähentämiseksi ja sen varmistamiseksi, että EU:ssa louhitut tai jalostetut mineraalit otetaan huomioon IRA-lainsäädännön ja sen täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisissa verohyvityksissä. Komission arvion mukaan sopimuksen taloudellinen arvo on selvä, vaikkakin on vaikea sanoa, miten arvoketjut EU:n ja Yhdysvaltojen välillä tulevat muotoutumaan.

Sopimuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia valtion talousarvioon. Sopimuksen pääasiallinen taloudellinen vaikutus on valtioneuvoston arvion mukaan se, että sopimus avaisi mahdollisuuksia lisätä kauppaa ja eurooppalaisille tuottajille mahdollisuuden osallistua ajoneuvojen akkujen arvoketjuun USA:ssa. Täten sopimus potentiaalisesti hyödyttää yrityksiä, jotka louhivat ja jalostavat kriittisiä mineraaleja Suomessa ja vievät niitä Yhdysvaltoihin. Sopimus saattaa myös tehdä Suomesta houkuttelevamman kohteen kriittisiin mineraaleihin liittyvään liiketoimintaan kohdistuville investoinneille.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sopimus tulee tämänhetkisen arvion mukaan sisältämään ainoastaan EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

Neuvottelujen tässä vaiheessa ei voida vielä tyhjentävästi todeta, mitkä määräykset tulevat olemaan osa tehtävää sopimusta ja mikä on sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön. Tämänhetkisen neuvottelutilanteen perusteella voidaan arvioida, että sopimus tulisi sisältämään melko paljon julistuksenomaisia, poliittista yhteistyötä edistäviä määräyksiä.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta. Asia liittyy ulkomaankauppaan ja kuuluu itsehallintolain 27 §:n 12 kohdan mukaisesti valtakunnan toimivaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komission suositus neuvoston päätökseksi neuvottelujen aloittamisesta (COM(2023) 327 final) julkaistiin 14.6.2023. Neuvosto teki päätöksen neuvottelumandaatista 20.7.2023. Komissio on käynyt neuvotteluja Yhdysvaltojen kanssa ja on informoinut neuvottelujen edistymisestä ajoittain neuvoston kauppapoliittisessa komiteassa sekä neuvoston muissa elimissä, kuten pysyvien edustajien komiteassa (COREPER).

Euroopan parlamentin rooli määräytyy SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti, jonka mukaan Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa. Sopimuksen tekeminen tulisi edellyttämään Euroopan parlamentin hyväksyntää. Euroopan parlamentti hyväksyi 14.9.2023 päätöslauselman, jonka mukaan Euroopan parlamentti suhtautuu myönteisesti neuvottelujen aloittamiseen Yhdysvaltojen kanssa, siinä määrin kuin neuvotteluissa saavutetaan WTO:n sääntöjen mukainen tasapainoinen tulos ja parannetaan molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä. Euroopan parlamentti korosti, että EU noudattaa maailman tiukimpia ilmasto- ja ympäristömääräyksiä, minkä olisi mahdollistettava se, että EU:n tuotteet voivat hyötyä IRA-lainsäädännön mukaisista eduista.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Eduskunnalle on toimitettu aikaisemmin E-selvitys E 20/2023 vp koskien sopimusneuvottelujen aloittamista.

Komission ja USA:n tavoitteena oli alun perin päättää neuvottelut erittäin nopealla aikataululla syksyn 2023 EU-USA huippukokoukseen mennessä. Asian mahdollisen erittäin nopean etenemisen johdosta valtioneuvosto toimitti eduskunnalle sen perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi ensin E-selvityksen (E 39/2023 vp). Samasta asiasta toimitetaan nyt eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä.

E-selvityksen 39/2023 vp osalta ulkoasiainvaliokunnalla ei ollut huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan (24.10.2023). Suuri valiokunta yhtyi ulkoasiainvaliokunnan kannanoton mukaisesti valtioneuvoston kantaan (SuVEK 83/2023 vp).

Suomen kannat neuvoston kauppapoliittista komiteaa varten on valmisteltu kauppapoliittisen jaoston (EU2) puitteissa. Tätä U-kirjelmää on käsitelty EU2-jaoston kirjallisessa menettelyssä 22.-24.4.2024. Valtioneuvoston kanta on tässä U-kirjelmässä sama kuin E-selvityksessä E 39/2023 vp.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä komission neuvostolta saamien neuvotteluohjeiden mukaisen sopimuksen aikaansaamista Yhdysvaltojen kanssa kriittisten mineraalien kansainvälisten toimitusketjujen vahvistamisesta. Valtioneuvosto katsoo, että sopimus auttaa lisäämään EU:n ja Yhdysvaltojen välistä kauppaa ja investointeja, tukee EU:n ja USA:n välisten suhteiden, ml. kauppasuhteiden, tiivistämistä ja voi tätä kautta vähentää EU:n ja Yhdysvaltojen välisten kauppapoliittisten jännitteiden riskiä.

Sopimuksen avulla EU:n alueella louhitut ja prosessoidut kriittiset mineraalit saataisiin Yhdysvaltojen inflaation alentamista koskevan lainsäädäntöpaketin (Inflation Reduction Act, IRA) sähköautojen tuotannolle asetettujen, verohelpotuksiin oikeuttavien vaatimusten piiriin. Valtioneuvosto kannattaa EU:n ja EU-maiden saattamista tältä osin yhdenvertaiseen asemaan niiden maiden kanssa, joilla on vapaakauppasopimus USA:n kanssa.

Valtioneuvosto korostaa nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa Yhdysvaltojen roolia tärkeänä strategisena kumppanina. Tämän ohella Yhdysvalloilla on keskeinen asema EU:n ja Suomen kauppakumppanina. Valtioneuvosto tukee transatlanttisen yhteistyön tiivistämistä kahdenvälisen kauppasuhteiden kehittämiseksi ja globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi, puhtaan siirtymän edistämiseksi ja sääntöpohjaisen kauppajärjestelmän vahvistamiseksi. Sopimus palvelee myös näitä tavoitteita.