

Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvottelemine

Kokous

Eduskuntatunnus

U 15/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan unioni ja Mercosur-maat (Mercado Común del Sur eli Etelän yhteismarkkinat) – Argentiina, Brasilia, Paraguay ja Uruguay – ovat neuvotellet assosiaatiosopimuksesta jo 25 vuotta. Komissio ja Mercosur ilmoittivat 6.12.2024 päässeensä sopuun sopimuksen kauppaa koskevasta osiosta. Sopimuksen muista poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskevista osioista päästiin yhteisymmärrykseen kesäkuussa 2020. Sopimus on taloudellisesti ja geopolittisesti merkittävä, minkä lisäksi se voi toimia välineenä kestäväen kehityksen tavoitteiden edistämiseksi.

EU:n ja Mercosurin välille neuvoteltu assosiaatiosopimus pitää muiden EU:n assosiaatiosopimusten tapaan sisällään kolme pilariaa: kauppa, poliittinen vuoropuhelu ja yhteistyö. Komissio ja Mercosur pääsivät neuvottelutulokseen assosiaatiosopimuksen kauppaosista jo vuonna 2019, mutta neuvottelutuloksen hyväksyttävyyden EU:ssa kaatui Amazonin-alueen metsäpaloihin. EU:ssa nähtiin, että sopimukseen on neuvoteltava kestävä kehitystä vahvistavia sitoumuksia.

Nyt saavutettu sopimus muodostuu vuoden 2019 kauppaa koskevasta neuvottelutuloksesta sekä sitä täydentävistä, vuosina 2023–24 neuvotelluista osista, jotka koskevat erityisesti kestävä kehitystä, julkisia hankintoja, henkisen omaisuuden suojaa, vientitulleja ja ajoneuvojen suojalausekkeita, sekä vuonna 2020 neuvotelluista poliittista vuoropuhelua ja yhteistyön institutionaalista kehystä koskevista osioista.

Ei ole vielä selvää, missä muodossa sopimus tullaan tekemään. On mahdollista, että komissio tulee ehdottamaan sopimusarkkitehtuuria, jossa sopimus jaettaisiin kahteen erilliseen oikeudelliseen instrumenttiin; 1) puitesopimukseen ja 2) väliaikaiseen kauppasopimukseen, joka sisältää EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat kauppaa koskevat määräykset. Vastaavaa sopimusarkkitehtuuria käytettiin Chilen kanssa joulukuussa 2023 allekirjoitetun laajennetun

puitesopimuksen ja siihen liittyvän väliaikaisen kauppasopimuksen osalta (ks. UJ 29/2023 vp). Alun perin Mercosur-maiden kanssa on neuvoteltu vain yhdestä sopimuksesta, joka tulisi voimaan, kun sopimuksen osapuoliksi tulevat tahot, eli kaikki EU:n jäsenvaltiot, EU ja Mercosur-maat olisivat hyväksyneet sopimuksen sisäisten menettelyidensä mukaisesti. Jos kauppaa koskevat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat määräykset eriytetään väliaikaiseen kauppasopimukseen, nämä saataisiin nopeammin voimaan. Väliaikainen kauppasopimus päättyisi, kun puitesopimus tulisi aikanaan kokonaisuudessaan voimaan.

Sopimustekstit ovat nyt juridisessa tarkastelussa, jonka jälkeen ne käännetään kaikille EU:n virallisille kielille. Tämän jälkeen komissio tekee esityksen sopimuksen allekirjoittamisesta ja mahdollisesta väliaikaisesta soveltamisesta.

Tämän U-jatkokirjeen tarkoituksena on antaa lisätietoja neuvottelutuloksesta sekä sopimuksen etenemisen jatkoaskelista.

Suomen kanta

Suomi korostaa avoimen, sääntöperustaisen ja vastuullisen kansainvälisen kaupan merkitystä Euroopan kilpailukyvyille. 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 voimaansaatamista. (E 58/2023 vp)

Valtioneuvosto katsoo, että sopimus vahvistaa EU:n ja Mercosur-maiden kumppanuutta ja Euroopan unionin asemaa Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueella sekä samalla EU:n globaalia roolia, vaikuttavuutta ja kilpailukykyä. Brasilia, samoin kuin muut Mercosur-maat ovat EU:lle ja Suomelle tärkeitä ja useissa asioissa samanmielisiä kumppaneita. Yhteiseen arvopohjaan perustuvien kumppanuuksien merkitys on korostunut entisestään vallitsevassa geopoliittisessa tilanteessa.

Valtioneuvosto katsoo Euroopan komission ja korkean edustajan neuvotelleen niille annetun mandaatin ja Suomen sekä EU:n tavoitteiden mukaisesti. Se näkee sopimuksen osaltaan tukevan Suomen kansainväliseen yhteistyöhön, sääntöpohjaiseen maailmanjärjestykseen, kansainväliseen kauppaan ja vapaakauppaan sekä monenkeskiseen yhteistyöhön samoin kuin raaka-aineiden saatavuuteen ja toimitusketjujen monipuolistamiseen liittyviä tavoitteita.

Valtioneuvosto katsoo, että Mercosur-maiden kanssa neuvoteltu sopimuskokonaisuus avaa uusia mahdollisuuksia kaupalle ja investoinneille ja on siten omiaan vaikuttamaan myönteisesti Suomen talouskasvuun, työllisyyteen ja kilpailukykyyn. Se helpottaa suomalaisten yritysten tuotteiden ja palveluiden pääsyä suurille Mercosur-maiden markkinoille, kun suurin osa olemassa olevista tulleista poistetaan, pääsyä julkisiin hankintasopimuksiin laajennetaan ja palveluntuottajille ja sijoittajille tarjotaan ennakoitavissa olevat toimintaedellytykset. Sopimuksella myös tuetaan ihmisoikeuksien kunnioittamista, ympäristönsuojelua ja kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamista.

Suomi näkee tärkeänä, että komissio seuraa sopimuksen mahdollisia vaikutuksia maatalousmarkkinoihin ja varautuu niihin.

Valtioneuvosto kannattaa sopimuskokonaisuuden pikaista allekirjoittamista ja voimaansaattamista. Se suhtautuu myönteisesti sopimuksen jakamiseen siten, että EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien kauppaa koskevien määräysten osalta tehtäisiin väliaikainen kauppasopimus, jotta kyseiset määräykset saataisiin mahdollisimman pian voimaan.

Pääasiallinen sisältö

Sopimusteksti on edelleen Euroopan komission juridisessa tarkastelussa, eikä siitä ole vielä virallista suomenkielistä käännöstä. Tästä syystä tekstiosioiden otsikot ja järjestys vahvistuvat vasta myöhemmin.

Alla selostetaan tarkemmin uusien neuvotteluiden tuloksia ja Suomen neuvottelutavoitteiden saavuttamista verrattuna vuoden 2019 kauppaa koskevaan neuvottelutulokseen. Vuoden 2019 kauppaa koskevaa neuvottelutulosta ja vuoden 2020 poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskevien osioiden neuvottelutulosta selostetaan alla myös tiiviisti. Näitä osioita on selostettu tarkemmin U-kirjelmässä U 15/2018 vp sekä U-jatkokirjelmässä UJ 5/2021 vp.

Uudet neuvottelutulokset

Kestävän kehityksen liite

Sopimuksen kestävän kehityksen määräyksiä vahvistettiin uudessa neuvotteluratkaisussa. Sopimus sisältää nyt uuden oikeudellisesti sitovan liitteen kestävän kehityksen määräyksistä. Sen tärkeimpänä painopistealueena on metsäkato. Siihen on kirjattu muun muassa velvoite pysäyttää metsäkato vuoteen 2030 mennessä sopimusosapuolten alueella. Sopimuksessa viitataan myös EU:n ympäristösääntelyyn, mukaan lukien metsäkatoasetus. EU sitoutuu avustamaan Mercosur-maita kestävyysääntelyn toimeenpanossa. Tekstissä painotetaan myönteistä suhtautumista eri maiden järjestelmiin ja niiden yhteensovittamiseen.

Liitteessä sitoudutaan lisäksi muun muassa naisten taloudelliseen voimaannuttamiseen ja alkupe räiskansojen roolin vahvistamiseen, kestäviin toimitusketjuihin varsinkin energiansiirtymän ja vihreän talouden saralla, kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten vahvistamiseen sekä kestävien tuotteiden kaupan helpottamiseen.

Kauppaa ja kestävää kehitystä koskevalla osilla on käytössä oma riitojenratkaisujärjestelmä, joka perustuu hallitusten välisiin konsultaatioihin ja asiantuntijapaneelien ratkaisuihin, mutta se ei sisällä sanktiomahdollisuutta eli kauppaetujen väliaikaista peruuttamista, jos osapuoli ei noudattaisi paneelin suosituksia.

Lisäksi erillisessä yhteistyöosiossa viitataan Mercosur-maille sopeutumista varten myönnettävään tukeen, osana EU:n ja Latinalaisen Amerikan investointiohjelmaa (EU-LAC Global Gateway Investment Agenda). Tuki voi pitää sisällään lahjarahaa, lainoja, takuita, tai teknistä tukea, ja sisältää sekä EU:n että jäsenmaiden hankkeita. Taloudellinen tuki Mercosur-maille on oikeudellisesti osa sopimustekstiä, mutta sopimuksessa ei yksilöidä tuen määrää ja laatua. Komission mukaan tulossa on lisäksi EU-tason poliittinen julistus tai lupaus siitä, mitä EU ja jäsenmaat tulevat tekemään.

Pariisin ilmastopopimus

Sopimuksen ilmastomuutosta koskevan artiklan 2 kohdan viittaus YK:n ilmastomuutosta koskevaan puitesopimukseen (UNFCCC) sekä Pariisin ilmastopopimukseen on nyt otettu sopimuksen ”olennaiseksi osaksi” ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja joukkotuhoojien leviämisen estämisen lisäksi. Näiden määräysten rikkomukset oikeuttaisivat toisen osapuolen ryhtymään asianmukaisiin toimiin mukaan lukien kauppaetujen osittainen poistaminen tai sopimuksen soveltamatta jättäminen. Olennaiseksi osaksi katsotaan se, että sopimusosapuolten tulee pysyä vilpittömässä mielessä osapuolena mukana ilmastomuutosta koskevassa YK:n puitesopimuksessa ja Pariisin ilmastopopimuksessa.

Vuonna 2021 valtioneuvosto edellytti (UJ 5/2021 vp) komissiolta lisäsitoumusten neuvottelemista Mercosurin kanssa ennen sopimuksen hyväksymistä. Lisäsitoumuksilla tuli tavoitella sopimukseen sisältyvien kestäväen kehityksen ja ilmastoon liittyvien tavoitteiden tehokkaampaa toimeenpanoa. Erityistä huomiota tuli kiinnittää metsäkadon torjuntaan. Valtioneuvosto katsoi myös, ettei jo neuvoteltua yhteisymmärrystä assosiaatiosopimuksen sisällöstä ole tarpeen avata sopimusta täydentävistä lisäsitoumuksista neuvoteltaessa. Lisäsitoumuksilla pyritään vahvistamaan sopimuksen toimeenpanoa.

Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon (VNS 4/2024 vp) mukaan EU:n ulkopuolisten valtioiden sitouttaminen kunnianhimoiseen ympäristö- ja ilmastopolitiikan toteuttamiseen on tärkeää, sillä se vaikuttaa paitsi kansainvälisten ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteutumiseen, myös siihen, millä aikataululla ympäristöteknologian tuotteiden maailmanlaajuisen kysyntä kasvaa.

Yllä selostetun alustavan arvion perusteella nyt saavutetun neuvottelutuloksen voidaan katsoa täyttävän valtioneuvoston aikaisemmat vaatimukset tältä osin.

EU:n tavoitteena oli, ettei sopimusneuvotteluja avattaisi muilta osin, mutta tämä ei täysin toteutunut. Mercosur katsoi, että myös sillä oli uusia tavoitteita, joiden sen halusi näkyvän jatkoneuvotteluissa. Näitä muita osia selostetaan jäljempänä.

Tasapainottamismekanismi

Mercosurin yksi keskeinen huoli vuoden 2019 jälkeen oli EU:n uudet kestävyysääntelyhankkeet, erityisesti hiilirajamekanismi ja metsäkatoasetus, joiden se pelkäsi heikentävän EU:n sille myöntämän markkinoillepääsyn vuoden 2019 neuvottelutuloksen puitteissa.

Sopimuksen riitojenratkaisulukuun sisällytettiin määräyksiä tällaisia tilanteita varten. Muodoltaan määräykset ovat hyvin samankaltaisia kuin ne, jotka sisältyvät tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleissopimukseen (GATT) ja ovat näin osa WTO:n sääntöjä. Mercosur-sopimuksen riitojenratkaisuluvussa määrätään nyt, että sen määräykset soveltuvat tilanteisiin, jossa sopimusosapuoli katsoo toisen osapuolen toimien peruuttavan tai rajoittavan sopimuksen sisältämiä etuuksia tavalla, joka vaikuttaa kielteisesti osapuolten väliseen kauppaan – riippumatta siitä, ovatko kyseiset toimet ristiriidassa sopimuksen kauppaosan määräysten kanssa.

Paneeliratkaisut eivät pakota osapuolta muuttamaan sääntelyään eivätkä paneelin mahdolliset esitykset kompensatiosta ole sitovia. Osapuolilla on kuitenkin mahdollisuus perua myöntämiään kauppaetuja sille koituneen haitan määrällä, jos paneeliratkaisun pohjalta ei löydetä riittävän yhteisesti hyväksyttävää ratkaisua.

Julkiset hankinnat

Vuosien 2023-24 jatkoneuvotteluissa Brasilialle myönnettiin joitain joustoja, mutta vastineeksi EU pääsee mukaan aluetason (muut kuin yksinomaan liittovaltiotasoa) julkisiin hankintoihin. Brasilian terveyssektori on kuitenkin poissuljettu, mitä voidaan pitää heikennyksenä markkinoillepääsyssä.

Sitoumuksissa on edelleen myös merkittäviä poikkeuksia, jotka heikentävät niiden arvoa, kuten esimerkiksi vastakauppaehdot ja erilaiset kotimaisten toimijoiden suosituimmuuskohtelut. Kaiken kaikkiaan neuvottelutulosta voidaan pitää hyvänä huomioiden, että myös aluehallintoa on saatu mukaan sitoumuksiin ja että sopimuksella avataan aiemmin ilman sitoumuksia olevaa merkittävää markkinaa. Sopimukseen on kirjattu kattava paketti julkisten hankintojen kilpailuttamista koskevia sääntöjä, jotka ovat pääpiirteissään WTO:n julkisten hankintojen sopimuksen (Agreement on Government Procurement, GPA) mukaisia. Nämä parantavat hankintojen läpinäkyvyyttä Mercosur-maissa. Jo pelkästään läpinäkyvyyden parantaminen on tärkeä saavutus, koska maat eivät ole GPA-osapuolia.

Aikaisemmin vuonna 2019 saavutetun tulokset arvioitiin vastaavan hyvin Suomen tavoitteita. Tulos vastaa pääosiltaan yhä Suomen tavoitteita.

Vientitullit ja raaka-aineet

Mercosur halusi vuosien 2023-24 neuvotteluissa lisää joustoja sääntöihin koskien raaka-aineiden vientiä. Argentiina, Uruguay ja Paraguay yhä poistavat tai sitovat nollaan vientitullit kaikilta valmistusteollisuuden tuotteilta sekä raaka-aineilta (muut kuin maataloustuotteet). Argentiina säilyttää vientitullien käytön mahdollisuuden osittain tietyissä maa-, metsä-, ja karjaloustuotteissa kuten erilaiset soijatuotteet, nahat ja korkki. Brasilialle myönnettiin mahdollisuus rajoittaa eräiden kriittisten raaka-aineiden vientiä, mukaan lukien mahdollisuus käyttää vientitulleja. Brasilia on kuitenkin sitonut nikkelin, kuparin, alumiinin, teräksen ja sen raaka-aineiden sekä titaanin vientitullit nollaan. Mercosurille myönnettyjä lisäjoustoja voidaan pitää pieninä periaatteellisina heikennyksinä, mutta esimerkiksi vientitullien vaikutuksia voitaisiin arvioida tarkemmin vasta, jos toimia otettaisiin käyttöön huomioiden niiden tuotekate ja suuruus.

Jo vuonna 2019 neuvoteltu tavarakaupan kappale sisälsi olennaiset määräykset raaka-aineiden osalta. Sopimus vahvistaa EU:n ja Mercosurin yhteistyötä raaka-aineisiin liittyen ja osaltaan edistää EU:n pyrkimyksiä purkaa riippuvuuksiaan ja taloudellista turvallisuuttaan ja kilpailukykyä.

Suojalausekkeet ja autot

Autosektorin suojaaminen kilpailulta oli uusissa neuvotteluissa yksi keskeinen alue erityisesti Brasilialle. Autosektorin tullienalennusaikataulua pidennettiin 15 vuodesta 18 vuoteen. Ensimmäinen tullien leikkaus on kuitenkin voimaantullessa aikaisempaa syvempi 35 prosentista 25 prosenttiin.

Sopimukseen otettiin uusi kahdenvälinen suojatoimi vain autojen osalta. Muuten suojatoimi-kappaleita ei ole uusittu. Uusi liite kattaa vain henkilökuljetuksiin ja tavarakuljetuksiin liittyvät ajoneuvot. Tutkintojen prosessivaiheet ovat pääosin yhteneväisiä yleisien suojatoimisääntöjen kanssa. Suojatoimia voidaan kohdentaa joko molemmin puolin joko koko maaryhmään tai yksittäisiin valtioihin, riippuen vahingon aiheuttajasta.

Muutoksia voidaan pitää pienenä heikennyksenä, mutta niiden arvioidaan olevan vähämerkityksellisiä Suomen kannalta.

Henkisen omaisuuden suoja

Muutokset aikaisemmin sovittuun koskevat lähinnä maantieteellisiä merkintöjä. Lisäksi muun muassa tavaramerkkejä koskeviin määräyksiin tehtiin joitain muutoksia.

Muutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta Suomen kannalta.

Vuoden 2019 kauppaa koskeva neuvottelutulos keskeisiltä osiltaan

Alla koottuna keskeisimmät tulokset jo aikaisemmin saavutetun neuvotteluratkaisun osalta sekä niiden suhde Suomen tavoitteisiin. Sopimuksen tuloksia on arvioitu tarkemmin U-jatkokirjeessä UJ 5/2021 vp.

Tavarakauppa: teollisuustuotteet

EU vapauttaa 92 prosenttia tavarakaupasta ja poistaa kaikki teollisuustuotteiden tullit enintään kymmenen vuoden siirtymäaikojen puitteissa. Mercosur puolestaan vapauttaa 91 prosenttia

tavarakaupan tullinimikkeistään. Mercosur-maat ovat sitoutuneet siihen, ettei nykyisiä sovellettuja tullitasoja nosteta niissä tuotteissa, jotka jäävät kaupan vapauttamisen ulkopuolelle.

Teollisuustuotteiden markkinoillepääsyn osalta Suomen tavoitteet saavutettiin pääosin. Uusi neuvottelutulos muokkasi tavarakaupan markkinoillepääsystä yllä selostetun mukaisesti autosektorilla.

Tavarakauppa: Maatalous

Sopimuksen myötä Mercosur vapauttaa täysin noin 88 prosenttia maatalouden tullinimikkeistä 10 vuoden aikana. Osa nimikkeistä vapautuu vasta 15 vuoden kuluttua ja osalle tuotteista on tullikiintiöt tai ne ovat kokonaan jätetty kaupan vapauttamisen ulkopuolelle (noin 5 prosenttia maatalouden nimikkeistä).

EU ei myöskään vapauta täysin maataloustuontia. EU on huomionnut maatalouden herkkyydet tullikiintiöiden kautta, mikä tarkoittaa, että tuotetta voidaan tuoda sovitusti nollatullilla tai alemmalla tullilla vain tiettyyn määrään asti.

Naudanlihalle avattu kiintiö on 99 000 tonnia vuodessa (55 % tuoretta, 45 % jäädytettyä). Kiintiön sisäinen tulli on 7,5 prosenttia. Kiintiö toteutetaan viiden vuoden siirtymäajalla. Komission mukaan kiintiön suuruus on 1,6% EU:n tuotannosta ja alle puolet EU:n nykyisestä tuonnista Mercosur-alueelta. Kiintiön suuruus vastaa 0,7% Mercosurin noin 13,8 miljoonan tonnin vuotuisesta naudanlihan tuotannosta.

Siipikarjanlihalle avataan 180 000 tonnin nollatullikiintiö, mikä avataan viiden vuoden siirtymäajalla. Kiintiön suuruus vastaa 1,4% EU:n kulutuksesta ja on alle nykyisen tuonnin tason alueelta (240 000 tonnia vuonna 2022).

Sokerin osalta Brasilia on tähän asti hyödyntänyt sille myönnettyä WTO-kiintiötä (180 000 tonnia). Brasilialle ei myönnetä lisäksi kiintiötä, vaan WTO-kiintiön tulli lasketaan nolnaan. Paraguaylle avataan 10 000 tonnin nollatullikiintiö. Teollisuuskäyttöön menevälle etanolille avataan 450 000 tonnin nollatullikiintiö. Lisäksi avataan 200 000 tonnin kiintiö etanolille muuhun käyttöön. Kiintiön sisäinen tulli on noin kolmasosa nykyisestä tullista. Molemmilla kiintiöillä on viiden vuoden siirtymäaika. Kiintiöitä avataan lisäksi muille herkille tuotteille kuten esimerkiksi sianlihalle, hunajalle ja riisille sekä edellä mainituille maitotuotteille.

Uudessa neuvotteluratkaisussa on markkinoillepääsyssä muutettu/lisätty ainoastaan sianlihan osalta kiintiö tuonnissa EU:hun. Sopimuksessa aikaisemmin neuvoteltu kiintiö oli sianlihalle 25 000 tonnia, jossa tulli 83 €/tonni 5 vuoden siirtymäajalla. Nyt päivitettyssä sopimuksessa Paraguay saa 1500 tonnin tullivapaan kiintiön sopimuksen astuessa voimaan. Lisäksi Paraguaylle myönnettiin 50 000 tonnin vuotuinen lisäksi kiintiö biodieselille.

Sopimus pitää sisällään myös kattavan suojatoimimekanismin, joka kattaa myös kiintiöiden alaiset tuotteet. Tilanteessa, jossa tuonti kasvaa merkittävästi aiheuttaen merkittävää markkinahäiriötä EU:n markkinoilla, voidaan suojatoimi ottaa käyttöön. Herkät tuotteet on huomioitu sopimuksessa toteuttamalla markkinoillepääsy kiintiöiden kautta.

Maataloutta koskevat muutokset aikaisemmin neuvoteltuun verrattuna ovat hyvin pieniä, joten neuvottelutulos vastaa yhä Suomen tavoitteita.

Terveys- ja kasvinsuojelutoimenpiteet

Osioon ei tullut muutoksia vuoteen 2019 verrattuna. Saavutettu tulos vastaa Suomen tavoitteita. Sopimuksen määräykset terveys- ja kasvinsuojelutoimista eivät muuta EU:n toimintamallia tai elintarviketurvallisuusstandardeja.

Palvelukauppa

Yritysten sijoittautumisen ja palvelukaupan osioon ei tullut muutoksia vuoteen 2019 verrattuna. Neuvottelutulosta voidaan pitää hyvänä, etenkin ottaen huomioon Mercosur-maiden lähtökohtaisesti rajoitetut markkinat. Sopimus parantaa eurooppalaisten yritysten markkinoillepääsyä ja vahvistaa liiketoimintaympäristön oikeusvarmuutta. Osapuolet ovat sopineet palveluja ja sijoittautumista koskevista määräyksistä, jotka menevät WTO:n palvelukaupan yleissopimusta (General Agreement on Trade in Services, GATS) pidemmälle. Merkittävää on, että sitoumuksia on tehty myös teollisuustuotannon aloilla (muun muassa jalostuspalvelut, energia, maatalous ja metsätalous). Näistä sektoreista ei sovita GATS:ssa. Saavutettu tulos vastaa pääosin Suomen tavoitteita. Katso tarkemmin UJ 5/2021 vp.

Alkuperäsäännöt

Uudessa neuvotteluratkaisussa alkuperäsääntöjä on tarkennettu jonkin verran, mutta ne eivät ole merkittäviä ja vertautuvat pääpiirteissään edelleen EU:n muihin vapaakauppasopimuksiin. Tulos vastaa Suomen tavoitteita.

Vuoden 2020 poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskeva neuvottelutulos keskeisiltä osiltaan

Alla koottuna keskeisimmät tulokset jo aikaisemmin saavutetun neuvotteluratkaisun osalta sekä niiden suhde Suomen tavoitteisiin. Sopimuksen tuloksia on arvioitu tarkemmin U-jatkokirjeessä UJ 5/2021 vp.

Suomi pitää tärkeänä Mercosurin sitouttamista poliittiseen vuoropuheluun ja yhteistyöhön, joka tukee globaalien ratkaisujen etsimistä ja kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän puolustamista. Osapuolet sitoutuvat koordinoimaan kantojaan ja edistämään yhteisiä aloitteita ja toimeenpanemaan hankkeita näiden edistämiseksi. Poliittisen vuoropuhelun periaatteet ovat kattavat, ja sisältävät sitoutumisen rauhan ja turvallisuuden edistämiseen, ihmisoikeuksiin, demokratiaan, oikeusvaltioperiaatteeseen, kestävään kehitykseen, tasa-arvoon, aseistariisuntaan, rasismien torjuntaan, ja korruption ehkäisyyn. Neuvottelutulosta poliittisen vuoropuhelun ja yhteistyötä koskevan osuuden osalta voidaan pitää hyvänä.

Rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi käytetään ennaltaehkäisevää diplomatiata ja etsitään rauhanomaisia ratkaisuja YK:n ja monenkeskisen yhteistyön kautta. Sopimus pyrkii vahvistamaan demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteita sekä inhimillistä ja sosiaalista kehitystä YK:n kehitysagenda 2030:n mukaisesti. Osapuolet sopivat yhteistyöstä demokratian, ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteiden ja kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vahvistamiseksi. Joukkotuhoaseiden leviämisen estämistä koskevassa määräyksessä osapuolet sitoutuvat yhteistyöhön ja velvoitteiden täytäntöönpanoon. Tämä on määritelty sopimuksen olennaiseksi osaksi.

Muuttoliikeasioissa ja pakolaisten suojelussa osapuolet sopivat kansalaistensa takaisinottamisesta ja yhteistyöstä konsuliasioissa niin, että Mercosur-maissa edustautuneet EU-jäsenmaat voivat antaa toisten EU-maiden kansalaisten konsuliapua kuin oman maan kansalaisilleen. Sama pätee Mercosur-maiden kesken EU-maissa.

Sopimuksessa sitoudutaan yhteistyöhön kestäväen kehityksen edistämiseksi YK:n Agenda 2030-mukaisesti. Osapuolet sitoutuvat yhteistyöhön ympäristöasioissa ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Sukupuolten tasa-arvo ja naisten voimaannuttaminen tunnustetaan kestäväen kehityksen kannalta keskeisiksi.

Sopimus kattaa laajasti yhteistyöteemoja koskien sosiaalista, taloudellista ja kulttuuriyhteistyötä. Näitä ovat esimerkiksi köyhyyden ja epätasa-arvon vähentäminen, yritysvastuu, kuluttajansuoja, tutkimus ja innovaatiot, digitaalinen talous, koulutus, työllisyys, nuoriso, kulttuuri ja media.

Sopimuksen institutionaalisessa kehikossa esitetään korkeimmaksi päättäväksi elimeksi huippukokousta, joka järjestetään tarpeen mukaan ja osapuolten yhteisellä sopimuksella.

Assosiaationeuvosto kokoontuu ministeritasolla joka toinen vuosi. Se valvoo sopimuksen toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista. Korkeasta virkamiestasosta koostuva assosiaatiokomitea avustaa neuvostoa ja kokoontuu kerran vuodessa. Assosiaatiokomitea voi perustaa alakomiteita. Sopimuksessa on määritelty yksi alakomitea kehitykselle ja kansainväliselle yhteistyölle. Lisäksi perustetaan parlamentaarinen komitea, johon osallistuvat Euroopan parlamentti ja Mercosurin parlamentti Parlasur. Molemmat osapuolet asettavat kansalliset neuvot antavat ryhmät, joihin nimetään edustajia laajasti eri yhteiskunnan osa-alueilta. Osapuolet sitoutuvat tukemaan kansallisyhteistyöfoorumien järjestämistä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Sopimusta Mercosurin kanssa on neuvoteltu assosiaatiosopimuksena. EU:n ja sen jäsenvaltioiden tekemien assosiaatiosopimusten aineellisena oikeusperustana käytetään assosiointia koskevaa nimenomaista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 217 artiklaa. Ei ole kuitenkaan vielä selvää, tullaanko sopimus tekemään assosiaatiosopimuksena vai esimerkiksi laajana puitesopimuksena, jolloin vastaavissa tapauksissa aineellisena oikeusperustana on käytetty aikaisemmin esimerkiksi SEUT 207 artiklaa (yhteinen kauppapolitiikka), SEUT 212 artiklaa (kolmansien maiden kanssa tehtävä taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö) tai SEUT 209 artiklaa (kehitysyhteistyö) ja SEUT 91 ja 100 artiklaa (liikenne).

Menettelyllisenä oikeusperustana käytetään SEUT 218 artiklaa. SEUT 218 artiklan 5 kohdan mukaan neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen ja tarvittaessa sen väliaikaiseen soveltamiseen ennen sen voimaantuloa.

Mikäli aineellisena oikeusperustana käytetään assosiointia koskevaa SEUT 217 artiklaa, päätöksenteko edellyttää neuvostossa yksimielisyyttä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Mikäli aineellisena oikeusperustana käytetään muita edellä mainittuja oikeusperustoja, päätökset tehtäisiin määränemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemistä tai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä EU:n puolesta edellyttää kuitenkin Euroopan parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan (6) (a) kohdan mukaisesti. Euroopan parlamenttia tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Kansallinen valmistelu

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa ja tehnyt yhteistyötä neuvotteluiden aikana valtioneuvoston kanslian sekä eri sektoriministeriöiden kanssa.

U-jatkokirjettä on käsitelty ulkosuhdejaoston kirjallisessa menettelyssä 3.–5.6.2025 ja kauppapoliittisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 3.–5.6.2025.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle on toimitettu E-kirje Mercosur-maiden ja EU:n välisen assosiaatiosopimuksen neuvottelumandaatista toukokuussa 1999 (E 17/1999 vp) sekä E-jatkokirje neuvottelutilanteesta syyskuussa 2014 (EJ 30/2014 vp) ja E-kirje helmikuussa 2018 (E 124/2017 vp). Lisäksi eduskunnalle on tiedotettu sopimusneuvotteluista toukokuussa 2001 (HELD1373-3); helmikuussa 2002 (HELD2684-15), kesäkuussa 2003 (HEL0383-39) ja lokakuussa 2004 (HEL0790-53). Eduskuntaa on tiedotettu myös ulkoasiainneuvoston (UAN) kokousten yhteydessä silloin kun Mercosur-neuvottelut ovat olleet UAN:in asialistalla. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon UaVL4/1999 vp.

Eduskunnalle on toimitettu sopimuksen neuvottelemisesta U-kirjelmä U 15/2018 vp, jonka mukaan valtioneuvosto katsoo sopimuksen tukevan Suomen pyrkimyksiä kasvattaa kauppaa ja syventää yhteistyötä Mercosur-maiden kanssa ja kannattaa sopimuksen tekemistä. Suuri valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan SuVEK 43/2018 vp: Valiokunta yhtyi erikoisvaliokuntien kannanottojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Eduskunnalle on toimitettu U-jatkokirje UJ 5/2021 vp huhtikuussa 2021, jonka mukaan valtioneuvosto katsoi sopimuksen tukevan Suomen tavoitteita mutta edellytti lisäsitoumusten neuvottelemista Mercosurin kanssa koskien kestävä kehityksen ja ilmastoon liittyvien tavoitteiden tehokkaampaa toimeenpanoa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sopimuksen kauppaa koskevat määräykset eivät valtioneuvoston alustavan arvion mukaan sisällä jaettuun toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Sopimuksen poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskevat osat sisältävät mahdollisesti myös jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä ja näin ollen sopimus tehtäisiin lähtökohtaisesti sekasopimuksena.

Sopimuksen voidaan alustavasti arvioida sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Siten, mikäli sopimus tehdään sekasopimuksena, sen hyväksymisen voidaan arvioida edellyttävän eduskunnan suostumusta. Esimerkiksi sopimuksen ihmisoikeuksien kunnioittamista ja joukkotuhoukseiden leviämisen estämistä koskevat määräykset sekä tietyt viittaukset YK:n ilmastomuutosta koskevaan puitesopimukseen ja Pariisin ilmastosopimukseen muodostavat sopimuksen olennaisen osan ja niiden rikkomisessa on kyse sopimusrikkomuksesta. Tällaiset määräykset kuuluvat sanktiomekanismiin yhdistettynä perustuslakivaliokunnan lausunnossa 31/2001 vp tarkoitetun sitovuutensa vuoksi lainsäädännön alaan.

Sopimuksen suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön, mukaan lukien Ahvenanmaan asema, on käsitelty tarkemmin U-kirjelmässä U 15/2018 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Sopimuksella ei ole suoranaisia budjettivaikutuksia Suomeen, mutta sillä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia sekä EU:n ja Mercosur-maiden välisille suhteille, että talousyhteistyölle.

Voimaan tullessaan assosiaatiosopimus tiivistää entisestään EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Mercosur-maiden yhteistyötä laaja-alaisesti. Sopimus on samalla Mercosurin ensimmäinen laaja-alainen vapaakauppasopimus. EU saa näin suhteellista etua muihin Mercosurin kauppakumppaneihin verrattuna. EU-Mercosur sopimus on vahva viesti sääntöpohjaisen kaupan vapauttamisen puolesta protektionismia vastaan. Vapaakauppasopimuksella tuetaan osapuolten välisen kaupan kasvua.

Sopimuksella arvioidaan olevan kokonaisuudessaan myönteisiä talousvaikutuksia Suomelle. 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. Sovelletujen tullien keskitaso on noin 9-13 prosenttia (sidottujen tullien keskiarvo on yli 30 prosenttia) Mercosur-maasta riippuen, mutta esimerkiksi kuljetusvälineissä tullit ovat jopa 35 prosenttia. Komissio on arvioinut, että Mercosur-sopimuksen 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.

Tullin tilastojen mukaan tavarakaupan Suomen viennin arvo Mercosuriin (Argentiina, Brasilia, Paraguay ja Uruguay) oli noin 664 miljoonaa euroa vuonna 2024. Tämän osuus Suomen euroääräisestä kokonaisviennistä on noin 0,9 prosenttia. Vastaavasti Suomen tuonti alueelta oli arvoltaan 762,1 miljoonaa euroa, mikä vastasi noin 1 prosenttia Suomen kokonaistuonnista vuonna 2024. Brasilian osuus tuonnista Mercosur-alueelta oli vuonna 2024 noin 92 prosenttia ja viennistä noin 76 prosenttia.

Suomen tuonti Mercosur-maista koostuu noin 75-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 55 prosenttia kokonaisviennistä Mercosur-alueelle. Lisäksi muita keskeisiä tehdasteollisuuden vientituotteita ovat paperi ja pahvi sekä kemianteollisuuden tuotteet.

Tilastokeskuksen mukaan palveluiden viennin arvo oli vuonna 2023 Mercosur-maihin yhteensä 235 miljoonaa euroa. Vastaavasti tuonti Suomeen oli 130 miljoonaa euroa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Mercosur-maissa suhtautuminen sopimusta kohtaan on pääosin myönteistä. Niin Brasiliassa kuin Uruguayssa, Argentiinassa ja Paraguayssa valtionjohto on pitänyt sopimusta positiivisena asiana. Sopimuksen uskotaan voimaantullessaan edistävän alueen maiden vientiä ja hyödyttävän maataloutta, joka on merkittävä vientitulojen lähde. Sopimuksen odotetaan myös laskevan vientituotteiden hintoja, mikä hyödyttää kuluttajia ja paikallisia yrityksiä tuotantokustannusten laskiessa ja yritysten kilpailukyvn parantuessa. Sopimuksen odotetaan myös tuovan Mercosur-alueen yrityksille yhtäläiset markkinoillepääsyedellytykset suhteessa niihin Latinalaisen Amerikan maihin, joilla on jo sopimukset EU:n kanssa.

EU:ssa sopimuksella on laaja tuki. Kesällä 2024 yksitoista EU-jäsenmaan pääministeriä, ml. Saksan, Espanjan ja Pohjoismaiden pääministerit allekirjoittivat kirjeen, jossa toivottiin sopimuksen pikaista allekirjoitusta. Kriittisesti sopimukseen suhtautuneiden maiden huolet ovat liittyneet pelkoon EU:n maatalouden kilpailukyvn heikkenemisestä tai ympäristökysymyksistä.

Sopimus on herättänyt huolta Euroopassa maataloussektorilla. Euroopan yhteinen tutkimuskeskus (JRC) on arvioinut erityisesti lihatuotteiden hintatasoon kohdistuvan laskupainetta sopimuksen seurauksena. Vaikutukset on kuitenkin arvioitu maltillisiksi. Komissio on ilmaissut pyrki-
myksensä tasoittaa mahdollisia negatiivisia markkinavaikutuksia maatalousmarkkinoilla miljardin euron rahoituksella.

Jäsenmaat ottavat virallisesti kantaa sopimukseen vasta siinä vaiheessa, kun jäsenmaille toimitetaan juridisen tarkastelun läpikäyneet neuvottelutekstien versiot EU:n virallisilla kielillä ja komissio tekee esityksen sopimuksen allekirjoittamisesta.

Asiakirjat

WK 5073/2025 INIT 16.4.2025

WK 12087/2019 INIT 29.10.2019

WK 9388/2019 INIT 5.9.2019
WK 8483/2019 INIT 12.7.2019

Julkisesti saatavilla olevat kaupan tekstit:

https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Kent Wilska, UM/KPO-30, kent.wilska@gov.fi (laatija)
Unna Mustalampi, UM/ALA-40, unna.mustalampi@gov.fi, (laatija)
Elina Tölä, UM/OIK-20, elina.tolo@gov.fi
Lasse Keisalo, UM/ALA-40, lasse.keisalo@gov.fi
Tapio Rantanen, VNEUS, tapio.rantanen@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/699/2023

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite