

AVOIN STRATEGINEN AUTONOMIA

**EU:N UUDEN KAUPPA- JA INVESTOINTIPOLITIIKAN
MONITULKINTAINEN PERUSTA**

Okko-Pekka Salmimies

AVOIN STRATEGINEN AUTONOMIA

EU:N UUDEN KAUPPA- JA INVESTOINTIPOLITIIKAN MONITULKINTAINEN PERUSTA

EU tulee määrittelemään kauppaa- ja investointipolitiikkansa uuden suunnan ja painotukset Portugalin puheenjohtajuuskaudella. Tämä tapahtuu tilanteessa, jossa muun muassa kiihtyvä suurvalta- ja teknologiakilpailu, covid-19-kriisi, ilmastonmuutos, demokratian vaarantuminen, Brexit sekä talouskasvun heikkenevät näkymät asettavat EU:n kauppapolitiikalle uusia, vaikeita ja ristiriitaisiakin haasteita.

EU:n uusi kauppastrategia tulee linjaamaan muun muassa offensiivisten ja defensiivisten intressien välistä suhdetta, uusien kauppapoliittisten instrumenttien tarvetta, kauppapolitiikan suhdetta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja sisämarkkina-politiikkoihin sekä arvopohjaisen kauppapolitiikan merkitystä.

Komission pohjaesitys EU:n uudeksi kauppapolitiikaksi perustuu ajatukseen avoimen strategisen autonomian tavoittelusta: globaalien markkinoiden avoimuuden hyödyntämisestä samalla epäreilulta tai ei-toivotulta kolmansien maiden kilpailuta suojautumalla. Jäsenmaiden tulee määritellä oma kantansa erityisesti ”avoimuuden” merkitykseen ja painoarvoon sekä kauppapolitiikan yhteyksiin muiden politiikkojen kanssa. Neuvostossa on odotettavissa poikkeuksellisen mielenkiintoinen linja-keskustelu EU:n kauppaa- ja investointipolitiikan suunnasta.



OKKO-PEKKA SALMIMIES

Vieraileva vanhempi tutkija

Euroopan unioni

Ulkopoliittinen instituutti

ISBN 978-951-769-671-5

ISSN 2242-0444

SISÄLLYS

JOHDANTO	4
KOMISSION ESITYS UUDEKSI KAUPPAPOLIITTISEKSI DOKTRIINIKSI	4
Eurooppalaiset standardit kauppapolitiikan keskiöön	6
Kohti strategisempaa transatlanttista kumppanuutta?	6
Uusia ja tehokkaampia instrumentteja kauppapoliittiseen työkalupakkiin	7
AVOIMEN STRATEGISEN AUTONOMIAN HAASTEITA JA MAHDOLLISUUKSIA	8
VAIKUTUKSIA JÄSENMAAN KANNAN MUODOSTUKSEEN – CASE SUOMI	10
JOHTOPÄÄTÖKSET	12
LÄHDELUETTELO	14

AVOIN STRATEGINEN AUTONOMIA

EU:N UUDEN KAUPPA- JA INVESTOINTIPOLITIIKAN MONITULKINTAINEN PERUSTA

JOHDANTO

Keskustelu Euroopan unionin (EU) strategisesta autonomiasta, kyvykkyydestä hallita keskinäisriippuvuutta kolmansien maiden kanssa, on saanut sekä vauhtia että uusia tulokulmia. Alun perin puolustukseen ja turvallisuuteen kytkeytyvä pohdinta EU:n strategisesta autonomian tarpeesta ja sisällöstä on laajentunut muille politiikan aloille. Kauppapolitiikan alalla strategista autonomiaa koskevaa keskustelua ovat virittäneet Yhdysvaltojen ja Kiinan välisen suurvaltakilpailun kiihtyminen ja covid-19-kriisiin vastaaminen.

Komissio on esittänyt EU:n kauppapolitiikan uudistamista ”avoimen strategisen autonomiaan” perustuen. Komissio tavoittelee politiikkakehikkoa, joka yhtäältä joustaa ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön monimuotoisten muutostarpeiden mukaisesti ja toisaalta tarjoaa nykyistä jämäkemmän selkänöjan asettaa uusia ja tehokkaampia rajoituksia tuonnille ja investoinneille kolmansista maista. EU:n kauppapolitiikan uusi perusta tarjoaa siten edellytykset aikaisempaa protektionistisemmalle kauppapolitiikalle, mutta ei ennalta määrittele painopisteen paikkaa kaupan vapauden ja rajoittamisen välisellä aksioomalla. Komission esitys korostetun arvopohjaisesta ja samantyyppisten kolmansien maiden kanssa tiivistettävästä yhteistyöstä asettaa EU:n merkittävimpiä kauppakumppaneita uudelleen arvojärjestykseen sekä luo suuria odotuksia transatlanttisen kauppa- ja teknologiyhteistyön syventämiselle. EU:n uudelta kauppapolitiikalta edellytetään myös ennennäkemättömällä tavalla vaikuttamista hyvinvoinnin tasapuoliseen ja kautumiseen talouskasvun luomisen lisäksi.

Komission vision toteutumisen edellytyksenä on EU:n yhteisen kannan löytyminen keskeisissä kysymyksissä: 1) Mikä on kauppapoliittisten tavoitteiden prioriteettijärjestys, eli offensiivisten ja defensiivisten intressien välinen suhde kiihtyvä suurvaltakilpailu huomioon ottaen? 2) Mikä tulee olemaan arvopohjaisen kauppapolitiikan merkitys käytännössä? 3) Minkälainen painoarvo annetaan edistyksekköiden, uusien ja vihreiden teknologioiden markkinoillepääsyn edistämiseksi? ja 4) Miten kauppapolitiikka yhteensovitetään rinnakkaisesti muutosprosessissa olevien sisämarkkinapolitiikkojen kanssa? Jäsenmaiden kuten Suomen on määriteltävä uudessa yhä monimutkaisemmassa kokonaisuudessa

oma peruslinjansa ja pystyttävä ajamaan kansallisia intressejään keskeisissä yksittäiskysymyksissä.

Tämä paperi käsittelee käynnissä olevaa EU:n kauppapolitiikan uudelleen suuntautumista komission avoimen strategisen autonomian määritelmään perustuen. Paperin seuraavassa luvussa tarkastellaan avoimen strategisen autonomian määritelmän merkitystä sekä komission esityksen kolmea tukijalkaa, jotka ovat eurooppalaisten standardien edistäminen, transatlanttisen kumppanuuden vahvistaminen ja EU:n kauppapoliittisen instrumenttivalikoiman uudistaminen. Kolmas luku keskittyy avoimen strategisen autonomian mahdollisuuksiin ja haasteisiin. Neljäs luku käsittelee aikaisempien lukujen taustaa vasten Suomen kannanmuodostukseen vaikuttavia kysymyksiä.¹

KOMISSION ESITYS UUDEKSI KAUPPAPOLIITTISEKSI DOKTRIINIKSI

Strategiselle autonomialle ei toistaiseksi ole olemassa yhtä, jakamattomasti hyväksyttyä määritelmää. Tähän on vaikuttanut tarkasteltavan politiikka-alueen laajentumisen lisäksi EU:ssa yksittäisten jäsenmaiden toisistaan eroavat näkökannat ja tavoitteet. Jäsenmaiden eriäviin näkemyksiin ja tulokulmiin liittyy myös rinnakkaiskäsitteiden kuten ”strategisen suvereniteetin” ja ”eurooppalaisen suvereniteetin” käyttäminen. Strategisen autonomian määrittelyä koskevassa keskustelussa ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökulmat ja käsitteistö ovat saaneet rinnalleen taloudellisiin intresseihin ja hyvinvointiin perustuvan tarkastelun. ”Hyvinvointi”-käsitteen käyttäminen laaja-alaisesti ymmärrettynä ”turvallisuuden” sijaan tai sen rinnalla heijastaa strateginen autonomia -keskustelun muutosta, erityisesti politiikkakäsitteen laajentumisen sekä covid-19-kriisin vaikutusten kautta.²

Kauppapolitiikan alalla komissio on ollut aloitteellinen lanseeratessaan avoimen strategisen autonomian

1 Käytän analyysissä lähdeaineiston lisäksi käymiäni taustakeskusteluja UM:n, TEM:n ja komission virkamiesten sekä sidosryhmien edustajien kanssa. Lisäksi hyödynnän aikaisempia omia kokemuksiani UM:n kauppapoliittisena virkamihenä, muun muassa covid-19-kriisin johdosta perustetun Kauppapoliittisen neuvotteluryhmän sihteerin tehtävässä.

2 Helwig 2020. Niklas Helwig määrittelee artikkelissaan strategiselle autonomialle kolme eri kyvykkyyden tasoa: poliittinen, institutionaalinen ja materiaallinen. Nämä auttavat hallitsemaan EU:n ja sen jäsenmaiden keskinäisriippuvuutta kolmansien maihin EU-kansalaisten hyvinvoinnin (well-being) turvaamiseksi.

määritelmän, jota se EU:n kauppapolitiittisen linjan tarkastelun yhteydessä esittää yhteisen kauppapolitiikan perustaksi covid-19 jälkeiseen aikaan. Komission määritelmän mukaan EU:n avoin strateginen autonomia tarkoittaa kansainvälisen kaupan avoimuuden hyödyntämistä EU:n hyvinvoinnin vahvistamiseksi samalla epäreilulta kaupalta ja kolmansien maiden toimilta suojautuen. Kyse on yhtäältä EU:n kauppapolitiikassa perinteisestä kaupan vapauden ja sen rajoittamisen välisen tasapainon löytämisestä muuttuneessa toimintaympäristössä sekä toisaalta EU:n toiminnan jämäköittämisestä tähän tasapainoon (offensiivisten ja defensiivisten intressien välillä) pohjautuvien etujen ajamisessa.³

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Michel⁴, komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen⁵ ja korkean ulkopoliittinen edustaja Josep Borrell⁶ ovat kaikki hiljattain, toistensa viestiä tukien korostaneet tarvetta vahvistaa EU:n toimintaa ja roolia ulkosuhteissa. Vahvemman EU:n peräänkuuluttaminen on kohdistettu erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, mutta myös kauppapolitiikka on saanut osansa. EU:n kauppapolitiikan perusteita ja linjaa uudelleenarvioidaan käynnissä olevassa kauppapolitiittisessa tarkastelussa (Trade Policy Review). Tarkastelu perustuu komission viime kesäkuussa julkaiseman taustapaperin pohjalta tehtyyn avoimeen sidosryhmäkonsultaatioon sekä jäsenmaiden kantojen keräämiseen. Konsultaatioiden perusteella komission on määrä luovuttaa tiedonanto helmikuussa 2021⁷.

Komissio korostaa konsultaatiopaperissaan vakiintuneeseen tapaan EU:n jäsenmaiden ja sen kansalaisten hyvinvoinnin pohjautuvan hyvin vahvasti kolmansien maiden kanssa käytävän kauppaan sekä EU:n ulkopuolelta tuleviin suoriin investointeihin. Uutta komission jäsentelyssä on EU:n arvojen edistämisen asettaminen kauppapolitiittisten tavoitteiden kärkeen vahvasti ja etupainotteisesti. Kauppapolitiikalla todetaan olevan keskeinen rooli EU:n arvojen kuten ihmisoikeuksien, kestävän kehityksen ja työelämän normien edistäjänä kolmansissa maissa. Huomionarvoista on, että komission taustapaperissa ei viitata demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteisiin. Komissio peräänkuuluttaa ”proaktiivista kansainvälisten ympäristöllisten, sosiaalisten ja hyvän hallinnon standardien edistämistä kauppakumppanimaissa kauppapolitiikan keinoin”.⁸ Tämä on muutos aikaisempaan

priorisointiin. Edellisen komission aikana vuonna 2015 hyväksytyssä EU:n Trade for All -kauppastrategiassa ensisijainen tavoite oli otsikon mukaisesti vahvistaa kaupan inklusiivista tuloksellisuutta: ”todellisten taloudellisten hyötyjen tuottamista kuluttajille, työntekijöille ja pk-yrityksille”.⁹ Myös vuoden 2015 kauppastrategiassa yhteiset arvot tuodaan selkeästi esiin, mutta toissijaisena tavoitteena ja erityisesti avoimuutta, läpinäkyvyyttä sekä yleistä vastuullisuutta painottaen.

Komissio korostaa perustellusti kauppapolitiikan toimintaympäristön vaikeutuneen jo ennen covid-19-kriisiä erityisesti suurvaltojen välisten jännitteiden kasvun, valtiointerventionin lisääntymisen ja taloudellisen nationalismin takia. Komission mukaan EU-kansalaisten käsitys globalisaation ja teknologisen kehityksen hyötyjen tasapuolisesta jakautumisesta on kokenut merkittävän takaiskun, mikä tulee vastaisuudessa ottaa huomioon myös EU:n kauppapolitiikassa. Kauppapolitiikalle asetetaankin ennennäkemätöntä suoraa vastuuta edistää talouskasvun lisäksi sosiaalista tasa-arvoa ja hyvinvoinnin jakautumisen tasapuolisuutta paitsi kauppakumppanimaissa myös EU:n sisällä.

Komission määrittelyssä avoimen strategisen autonomian tavoittelu perustuu eurooppalaisiin arvoihin ja standardeihin. Näistä puolestaan johdetaan yhteys kauppakumppaneihin, joista EU:n kanssa samanmieliset nostetaan erityisasemaan mahdollisina liittolaisina. Tässä yhteydessä korostetaan transatlanttisen suhteen erityisyyttä ja ensisijaisuutta sekä vastaavasti todetaan Kiinan olevan paitsi yhteistyökumppani myös ”systeminen kilpailija”.¹⁰

Avoimeen strategiseen autonomiaan nojaava kauppapolitiikka korostaa myös aiempaa vahvemmin kiinteää yhteyttä sisämarkkinapolitiikkoihin, eli EU:n ulkoisen ja sisäisen kilpailukyvyyn vahvistamiseen toisiaan täydentävillä ja tukevilla politiikoilla ja yksittäisillä toimenpiteillä. Epäreilulta kilpailulta suojatutumisen katsotaan edellyttävän tehokkaampia ja täsmällisempiä kauppapolitiittisia työkaluja, jotka tulee sovittaa yhteen sisämarkkinoita koskevien toimenpiteiden kanssa tavoitellun kokonaisvaikutuksen aikaansaamiseksi. Komissio peräänkuuluttaa myös tehokkaampaa reagointia suoriin investointeihin liittyviin turvallisuusuhkiin. EU:n suorien investointien seulontamekanismin ja jäsenmaiden omien suojautumiskeinojen merkitystä painotetaan investoijien taustojen ja tarkoituserien selvittämisessä.

3 European Commission 2020.

4 Charles Michelin puhe YK:n yleiskokouksessa 25.9.2020.

5 Ursula von der Leyenin linjapuhe 16.9.2020.

6 Josep Borrellin ”Sinatra Doctriin”-artikkeli 1.9.2020, *Politica Exterior*.

7 EU:n puheenjohtajamaa Portugal on ilmoittanut kauppapolitiittisen tarkastelun olevan pj-kautensa ykkösprioriteetti. Neuvoston on määrä hyväksyä päätelmä komission tiedonantoon perustuen.

8 European Commission 2020, s. 2.

9 European Commission 2015, s. 5.

10 European Commission 2020, s. 3. Määritelmä perustuu komission ja ulkosuhdehallinnon yhteiseen, maaliskuussa 2019 julkaistuun tiedonantoon ”EU-China – A Strategic Outlook”.

Eurooppalaiset standardit kauppapolitiikan keskiöön

Komission avoimen strategisen autonomian ytimessä on EU:n taloudellispoliittisen painoarvon mukaisen roolin lunastaminen kansainväliseen kauppaan liittyvien keskeisten standardien ja normien asettamisessa. Komissio lähestyy ilmeisen tietoisesti standardikäsitettä laveasti sekä EU:n yleisen sääntelyn että teknologioiden ja teknisten standardien yhteydessä. Ensiksi mainitussa merkityksessä standardit kytetään EU:n poliittisiin perusarvoihin, erityisesti ihmisoikeuksiin ja kestäväan kehitykseen. Jälkimmäisessä ne puolestaan liittyvät erityisesti uusien, digitaalisten ja vihreiden teknologioiden käyttöönottoa edistävään sekä EU:n kilpailukykyä tukevaan sääntelyyn. Tavoitteena on molempien merkitysten osalta, että EU kykenee asettamaan globaaleja standardeja unionin arvoihin sekä intresseihin perustuen.

EU:n avoimen strategisen autonomian toteutumisen perusedellytys rakentuu komission argumentaatiossa kyvykkyyteen vaikuttaa nopean ja vaikeasti hallittavan teknologisen kehityksen kannalta keskeisiin kansainvälisiin standardeihin sekä voittaviin teknologioihin. Tavoitteena on, että uudet tai uudistettavat kansainväliset standardit ovat yhteensopivia EU-tuottajien ja toimijoiden hyödyntämien teknologioiden kanssa ja vahvistavat EU:n kilpailukykyä erityisesti suhteessa kilpaileviin kauppamahteihin. Komissio pitää erityisen tarpeellisenä kiirehtiä sähköisen kaupankäynnin sekä kauppaan liittyvien tietovirtojen kansainvälisten sääntöjen hyväksymistä, ensisijaisesti WTO:n toimesta. Kyseisten sääntöjen tulisi olla yhteensopivia EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) kanssa.¹¹

Vihreää kauppaa koskevassa komission visiossa kaikkein keskeisin asema on vielä kehitteillä olevalla hiilen rajamekanismilla. Hiilitullien ja muiden rajasuojaan liittyvien toimenpiteiden avulla pyritään ehkäisemään hiilivuotoa ja vaikuttamaan ilmastomuutosratkaisujen käyttöönottoon kolmansissa maissa. Samalla tavoitteena on kompensoida EU-maiden puhtaiden teknologioiden ja ei-fossiilisiin raaka-aineisiin siirtymisen korkeampia kustannuksia. Hiilen rajamekanismi on myös näkyvin ja kunnianhimoisin esimerkki vihreisiin teknologioihin liittyvästä EU:n pyrkimyksestä asettaa autonomisesti de facto kansainvälinen standardi. Komissio on pyrkinyt vakuuttamaan kolmansien maiden ja EU:n sisällä oleville epäilijöille, että hiilen rajamekanismi tulee olemaan WTO:n sääntöjen

mukainen ja ottamaan huomioon myös kehitysmaiden erityiskohteluun liittyvät velvoitteet.

EU:n uutta kauppastrategiaa pohjustaessaan komissio kytkee argumentaatioonsa unionin avoimuuden tiukasti vastavuoroisuuteen. EU:n ei tule avata omia markkinoitaan kilpailijoilleen ilman vastavuoroisia myönnytyksiä eikä määrittelemänsä standardien tason kustannuksella. Omista standardeista kiinni pitäminen on sitä tärkeämpää, mitä enemmän voimapolitiikkaa keskeiset kolmannet maat harjoittavat kauppa-, teollisuus- ja valtioneuvonpolitiikassaan.

Kohti strategisempaa transatlanttista kumppanuutta?

Kaikkien teollisuuden alojen tuotannolle ratkaisevan tärkeät puolijohteiden globaalit arvoketjut tuovat esiin strategisen autonomian käsitteen soveltamisen ongelmallisuuden, kun kauppa- ja teollisuuspoliittinen tarkastelu suhteutetaan reaalityönteeseen. Tuoreen selvityksen mukaan yhdelläkään maalla tai alueella maailmassa ole hallussaan tarvitsemaansa puolijohteiden koko tuotantokokonaisuutta eikä siten strategista autonomiaa saati suvereeniutta¹². Komissio tunnustaa sen tosiasian, että EU:n teknologiayritysten tuotantoketjut tulevat jatkossakin olemaan suuressa määrin riippuvaisia kolmansissa maissa tuotetuista komponenteista ja välituotteista. Tuotanto- ja arvoketjujen resilienssin vahvistamista peräänkuulutetaan erityisesti kauppasuhteiden monipuolistamisen ja hajauttamisen tärkeyttä painottaen, ei laaja-alaisen tuotantoketjujen kotiuttamisen kautta.

EU:n erityissuhdetta Yhdysvaltoihin korostetaan paitsi maan kaupallistaloudellisella merkityksellä myös ”laaja-alaisia intressejä ja fundamentaalisia arvoja koskevalla allianssilla”.¹³ Komissio on esittänyt tavoittelevansa strategiaan yhteisiin intresseihin painottuvaa kahdenvälistä kauppasuhdetta presidentti Bidenin hallinnon kanssa. Tämä ”myönteinen agenda” koostuisi erityisesti uudesta yrityksestä ratkaista tai vähintäänkin liennyttää kahdenvälistä kauppakiistoja (erityisesti pitkittynyttä Boeing–Airbus-kiistaa sekä teräs- ja alumiinitullikiistoja) sekä pyrkimyksiä syventää kahdenvälistä yhteistyötä komission konsultaatiopaperissakin korostettuihin digitalisaatioon ja vihreisiin teknologioihin liittyen erityisesti sääntelyä ja standardisointia koskevissa kysymyksissä.

Transatlanttisen kauppakumppanuuden vahvistaminen ei tunnetusti noussut korkealle presidentti

11 Komissio pitää tarpeellisenä tämentää myös tekoälyyn ja 3D-tulostamiseen liittyviä kaupan sääntöjä.

12 Kleinmans & Baisakova 2020.

13 European Commission 2020, s. 3.

Trumpin hallinnon agendalla. Yhdysvaltojen pyrki- myksellä muodostaa Kiinan vastainen rintama teknolo- giakilpailussa on kuitenkin vahva, myös EU:n mukaan kytkävä kauppapoliittinen ulottuvuus. Amerikkalaisten tutkimuslaitosten ja ajatushautomoiden julkaisuissa sekä hallinnon korkean teknologian aloitteissa on pe- räänkuulutettu demokraattisten maiden yhteistyötä ja liittoutumia keskeisten standardien ja regiimien aset- tamiseksi erityisesti tekoälylle, 5G-tekno- logialle, tietoverkoille ja tietovirroille.¹⁴ Transatlanttisen kauppasuhteen ja EU:n avoimen strategisen autonomian kannalta huomionarvoisena voidaan pitää myös Yhdysvalloissa voimistunutta keskustelua kuluttaja-, kilpailu-, hen- kilötietosuoja-, teollisuus- ja innovaatiopolitiikkojen uudistamistarpeesta. Esiin on nostettu tarve vahvis- taa valtion roolia muun muassa tekoälytutkimuksen ja puolijohdeteollisuuden tukemisessa rahoituksella ja sääntelyllä.¹⁵ Rohkeimmissa avauksissa on jopa esitet- ty lähentymistä EU:n sääntelyn kanssa muun muassa henkilötietosuoja- ja kilpailua koskevissa kysymyksissä¹⁶ sekä WTO:n uudistamista Yhdysvaltojen ja EU:n yhteisiin intresseihin perustuen.¹⁷

Presidentti Bidenin hallinnon käynnistymistä odo- tellessa EU:n komissio ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ottivat joulukuussa aloitteen käsiinsä ja esittivät näkemyksensä EU:n ja Yhdysvaltojen suhteen agendan uudistamisesta. Myös tämä aloite korostaa yhteisen arvopohjan sekä transatlanttisen kumppa- nuuden ainutlaatuisuutta. Komission kauppapoliti- kan konsultaatiopaperia suorasanaisesti osoittavat kuitenkin tahot, joiden uhkaan EU:n ja Yhdysvalto- jen tulee yhteisvoimin vastata: ”demokratioiden ku- moamista tavoittelevat autoritaariset vallat, alueita ja instituutioita de-stabiloivat aggressiiviset toimijat sekä avoimuuttamme vastikkeetta hyväksikäyttävät suljetut taloudet”. Komission ja korkean edustajan yhteinen tiedonanto nostaa kauppaan liittyvät tek- nologia-, ympäristö- ja standardikysymykset uuden agendan kärkeeseen turvallisuusnäkökohtia painottaen, ja sovittaa komission avoimen strategisen autonomia käsitettä transatlanttisen suhteen ja monenkeskisen järjestelmän yhteyteen: ”self-reliant EU is good for Europe, good for transatlantic partnership and good for multilateral system”.¹⁸

Tiedonanto hyödyntää Atlantin molemmin puolin voimistunutta kiinnostusta asettaa globaalit standar- dit keskeisille teknologioille yhteisvoimin. Tiedonan- nossa korostetaan kyber- sekä 5G/6G-tekno- logioiden turvallisuuteen liittyviä yhteisiä turvallisuushaasteita sekä näihin yhteisesti vastaamista. Tavoitteeksi asetetaan EU:n ja Yhdysvaltojen yhteinen johtajuus ”laa- ja-alaisen samanmielisten demokratioiden liittouman muodostamiseksi”, yhteisiin arvoihin perustuvan globaalien tekoälystandardin luominen, lähentyminen tietovirtoja koskevassa sääntelyssä, sähköisen kau- pankäynnin yhteisten toimintaperiaatteiden luomi- nen sekä pyrkiminen yhteisymmärrykseen digitaalisen talouden verotusta koskevissa kysymyksissä¹⁹. Lisäk- si ”WTO-yhteensopivaa” EU:n hiilen rajamekanismia tarjotaan malliksi myös Yhdysvaltojen kauppapoliit- tiseen instrumenttivalikoimaan hiilivuotoihin puut- tumiseksi. Laaja-alaisen tehtävälisan työstämiseksi esitetään uuden instituution, EU:n ja Yhdysvaltojen yhteisen kauppa- ja teknologianeuvoston perustamis- ta. Neuvoston tehtävänä olisi kehittää yhteensopivia standardeja ja sääntelyä sekä poistaa kaupan esteitä ja edistää reilua kilpailua ja innovaatioita.

Uusia ja tehokkaampia instrumentteja kauppapoliittiseen työkalupakkiin

Komission avoimen strategisen autonomian määritel- män kolmas tukijalka on vahvistaa EU:n kykyä suojautua kolmansien maiden kauppakäytännöiltä, jotka koetaan epäreiluihin tai vihamielisiinä. EU on perinteisesti käyt- tänyt niin kutsuttuja kaupansuojainstrumentteja, erityi- sesti polkumyynnin vastaisia tulleja, sääntöjenvastaisiin valtioneuvon kohdistuvia tasoitustulleja sekä tuonnin äkilliseen ja suureen kasvuun kohdistuvia suojatoimen- piteitä vahvaan toimivaltaansa perustuen kansainvälisten sääntöjen ja sopimusten puitteissa. Työkalujen käyttöä koskevissa päätöksissä kyse on EU-markkinoille ja tuot- tajille syntyvän vahingon ja sen kvantifoinnin kokonais- valtaisesta arvioinnista ja todentamisesta. EU-jäsenmai- den sekä elinkeinoelämän toimijoiden intressien laajasta kirjosta johtuen päätökset kaupansuojainstrumenttien käyttöön ottamisesta ovat harvoin syntyneet yksimie- lisyteen perustuen. Jakolinja päätöksenteossa on usein kulkeneet liberaalimpaa ja protektionistisempaa yleis- linjaa kannattavien maiden välillä.

Komissio katsoo kolmansien maiden teollisuuspo- litiikkaan ja massiiviseen valtioneuvon perustuvan

14 Rasser, Arcesati, Oya, Riikonen & Bochert 2020; Imbrie 2020; President of the USA 2020; US Department of State 2020.

15 Ezell 2020; US Department of Justice 2020; Gerstel & Goodman 2020

16 Goldberg 2020.

17 Willems 2020.

18 European Commission & High Representative for Foreign Affairs and Security Policy 2020.

19 European Commission & High Representative for Foreign Affairs and Security Policy 2020.

sääntöjen vastaisen valtiooninterventionismien lisääntyneen jo ennen covid-19-kriisiä. Se myös arvioi kaupaa vääristävien toimenpiteiden yhä lisääntyvän kriisin jälkeisenä aikana. Komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että markkinoiden avoimuuden vastavuoroisuus ei ole toteutunut varsinkaan julkisissa hankinnoissa.

Komissio on perinteisesti kannattanut aktiivista, instrumenttien soveltamisen matalan kynnyksen politiikkaa EU-yritysten suojaamiseksi. Komission mukaan suurvaltakilpailun voimistuminen yhdessä covid-19-kriisiin liittyvien tuotantoketjumuutosten kanssa lisäävän tarvetta suojata EU-maissa tapahtuvaa tuotantoa. Tämä edellyttää EU:lta jämäkämpää ja kohdennettumia toimia puuttua epäreilua kilpailuetua nauttivien kolmansien maiden yritysten toimintaan. Keinoiksi esitetään olemassa olevien kauppainstrumenttien sekä riitojenratkaisumenettelyjen tehokkaampaa käyttöä sekä uusia työkaluja.

Uusien työkalujen kehittäminen heijastelee geopolittisen ja geotaloudellisen ajattelun sekä valtiooninterventionismien voimistumista.²⁰ EU:n ulkomaisten suorien investointien seulontamekanismi ja seuranta-asetus, 5G-tekniikan työkalupakki, kaksikäyttötuotteiden valvontakeinoja lisäävä asetuksen muutos sekä joulu-kuussa voimaan tullut ihmisoikeusloukkauksia koskeva pakotemekanismi ovat kaikki tuoreita esimerkkejä kauppapolitiikan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan välisen yhteyden korostumisesta. Uusista, valmisteilla olevista EU:n työkaluista merkittävimpinä voidaan pitää kolmansien maiden julkisia hankintoja koskevaa vastavuoroisuusinstrumenttia sekä edellä mainittua hiilen rajamekanismia.²¹

Pelientän tasoittaminen EU-yritysten tasaverstaisten toimintaedellytysten turvaamiseksi edellyttää komission mukaan kauppainstrumentteja täydentäviä ja tukevia sisämarkkinatoimenpiteitä. Komissio ottaa siten kauppapoliittisesta tulokulmasta välillisesti kantaa sisämarkkinoiden sääntöjen, erityisesti kilpailu- ja valtioneuvoston sääntöjen uudistamista koskevaan keskusteluun ja esitysten valmisteluun. Erityisesti Ranskan ja Saksan taholta on katsottu, ettei nykyinen sisämarkkinalainsäädäntö tarjoa riittäviä edellytyksiä eurooppalaisille yrityksille kasvaa maailmanluokan toimijoiksi, joiden olisi mahdollista haastaa kiinalaisia ja amerikkalaisia teknologiajättejä.

AVOIMEN STRATEGISEN AUTONOMIAN HAASTEITA JA MAHDOLLISUUKSIA

Jäsenmaat tarkastelevat komission avoimeen strategisen autonomiaan perustuvaa esitystä EU:n uudesta kauppapolitiikasta useasta eri näkökulmasta ja erilaisin painotuksin. Muiden jäsenmaiden tavoin Suomi ottaa kantaa erityisesti sisällöllisen yleislinjan (markkinoiden avoimuuden turvaaminen vs. ulkomaiselta kilpailulta suojautuminen), sisällöllisten painotusten ja näihin liittyvien vaihtoehtokustannusten²², kauppapolitiikan ja sisämarkkinapolitiikkojen yhteyksien, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kehityspolitiikkaan liittyvien kysymysten sekä päätöksenteon ja toimeenpanon kyvykkyyttä koskevien oletettujen vaikutusten perusteella. Viime kädessä kysymys on siitä, minkälaisen politiikkakokonaisuuden katsotaan parhaalla mahdollisella tavalla tukevan kestävästä taloudellista kasvua myös turvallisuusnäkökohdat huomioiden, ja miten eri politiikat vaikuttavat kaupan mahdollistaman hyvinvoinnin jakaantumiseen.

Monelle jäsenmaalle ja sidosryhmälle (edunvalvontaorganisaatiot, yksittäiset yritykset, kansalaisjärjestöt ja ajatushautomot) kaikkein olennaisin yksittäinen kysymys uuden kauppastrategian muotoutumisessa tulee kuitenkin olemaan se, mikä merkitys ja painoarvo avoimuuden käsitteelle tullaan käytännön tasolla antamaan.

Tutkimuslaitosten ja ajatushautomojen kommenteissa etualalla ovat olleet juuri avoimuuden painottamista ja kaupan vapauden turvaamista koskevat näkökulmat ja argumentit. European Center for International Political Economy selvityksen keskeisen johtopäätöksen mukaan covid-19-kriisin arvoketjuja ja kauppavirtoja koskeva analyysi ei tue näkemystä tuonnin kotiuttamisen tarpeellisuudesta tai EU:n liiallisesta haavoittuvaisuudesta. Selvityksen mukaan kriisi osoitti, ettei EU ole liian riippuvainen tuonnista kolmansista maista, ja että unioni pystyi kestämään kriisiä korvaamalla ja hajauttamalla tuontia kolmansista maista.²³ Ruotsin ulkoministeriön alaisen viraston Kommerskollegiumin selvitys on samoilla linjoilla todetessaan kauppapoliittisen sopimusjärjestelmän tukevan mahdollisuuksia hajauttaa edelleen EU-yritysten tuotantoketjuja. Kommerskollegiumin mukaan juuri kaupan esteettömyys mahdollisti tarjontakapeikkojen purkamisen ja tuonnin diversifoinnin kolmansista maista.²⁴

20 Moares & Wigell 2020.

21 Komissioon on 2020 perustettu erityinen kauppasopimusten toimeenpanon valvojan tehtävä (Chief Trade Enforcement Officer).

22 Esimerkiksi miten vahvasti sopimusneuvotteluissa painotetaan digitaalisuuden, sähköisen kaupankäynnin ja vihreiden teknologioiden viennin offensiivisiä intressejä suhteessa maatalous- tai teollisuustuotteiden defensiivisiin intresseihin, tai paljonko painoarvoa pk-yritysten tarpeet saavat verrattuna suuryrityksiin.

23 Guinea & Forsthuber 2020

24 Kommerskollegium 2020

EU:n jäsenmaat ovat perinteisesti jakaantuneet kahden epäviralliseen ja löyhään samanmielisten maiden leiriin: kaupan vapautta ja markkinoiden avoimuutta painottaviin ”kauppaliberaaleihin” sekä kolmansien maiden tuonnilta suojatututukseen myönteisemmin suhtautuviin ”kauppaprotektionisteihin”. Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, erityisesti suurvaltakilpailu, covid-19-kriisi ja sitä seurannut talouden notkahdus sekä myös Brexit ovat vaikuttaneet yksittäisten jäsenmaiden kauppapoliittiseen suuntautumiseen ja muuttaneet voimasuhteita näiden kahden leirin välillä.

Moni liberaaliryhmään kuuluva jäsenmaa suhtautuikin aikaisempaa myönteisemmin komission esityksiin rajasuojan vahvistamiseksi. EU:n suurin talous Saksa on useimmin liitetty EU:n kauppaliberaalileiriin, joskaan ei tämän leirin liberaalimpaan siipeen. Ranskan ja Saksan yhteistyön tiivistyminen sisämarkkinalainsäädäntöä koskevissa kysymyksissä eurooppalaisten lippulaivayritysten edellytysten luomiseksi on kytkeytynyt myös kauppapolitiikan uudistamista koskevaan keskusteluun. Liberaalia kauppapolitiikkaa vahvimmin ja äänekkäimmin ajaneen Iso-Britannian EU-eron jälkeen moni oletti Alankomaiden ottavan liberaalileirin lipunkantajana roolin. Myös Alankomaat on kuitenkin reivannut näkemyksiään protektionistiseen suuntaan²⁵ ja on perusteltua sanoa liberaalileirin painoarvon heikentyneen EU:n sisäisessä keskustelussa. Syntyneessä tilanteessa Ruotsi on ollut aloitteellinen ja pyrkinyt suoristamaan liberaaliryhmittymän rivejä. Käynnissä olevassa keskustelussa erityisesti liberaalileiriin kuluvat jäsenmaat, mukaan lukien Suomi, ovat painottaneet voimakkaasti, ettei avoin strateginen autonomia saa toimia verukkeena tai kiertoilmaisuna protektionismille.

Komissio asettaa suuria odotuksia EU:n ja Yhdysvaltojen kauppasuhteen myönteisemmän ja strategisemman kehittymisen varaan. Useat komission ja korkean edustajan joulukuussa pöytäamät tavoitteet ovat hyvin kunnianhimoisia sekä transatlanttisten osapuolten välisen että EU:n sisäisen yhteisymmärryksen löytymisen osalta. Vaikka on perusteltua odottaa ennustettavuuden ja keskustelun sävyn paranevan Yhdysvaltojen uuden hallinnon myötä, voi Bidenin kauppapoliittinen linja suhteessa EU:hun olla jopa edeltäjänsä tiukempaa muun muassa EU:n korostamisessa julkisissa hankinnoissa. Vaikka molempien osapuolien kiinnostus teknologiayhteistyöhön ja yhteisiin standardeihin (erityisesti

Kiinan voimistuvan vaikutuksen ja roolin kasvun vauhdittamana)²⁶ säilyisi tai jopa vahvistuisi, voi yhteisymmärrykseen pääseminen osoittautua käytännössä erittäin haasteelliseksi. Näin on myös sellaisissa teknologioissa, joihin liittyy kansalliseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä, jos alan keskeiset EU-alueen yritykset pitävät amerikkalaisia yrityksiä pahimpina kilpailijoinaan globaaleilla markkinoilla.

Keskinäisen yhteistyön ankkuroiminen yhteiseen arvopohjaan tulee mitä todennäköisemmin olemaan luontevampaa kuin Trumpin hallinnon kanssa, mutta tuskin täysin ongelmatonta. Mikäli EU ja Yhdysvallat onnistuvat rakentamaan Kiinan vastaista yhteisrintamaa puuttua epäreiluksi koettuihin kauppakäytäntöihin ja vastaavasti pystyvät ratkaisemaan pahimmat keskinäiset kauppakiistansa (erityisesti Airbus-Boeing-kiistan sekä teknojättien verotukseen liittyvät erimielisyydet), voi tämä tasoittaa tietä laaja-alaisempaan yhteistyöhön ja tarjota uuden väylän transatlanttisen kauppalueen etenemiseen.²⁷ Komission ja korkean edustajan ehdotetulle uudelle EU:n ja Yhdysvaltojen kauppajäsenneuvostolle ollaan joka tapauksessa osoittamassa pitkä ja erittäin haastavaa tehtävää.

EU:n kyky tehdä päätöksiä ja toimeenpanna merkittäviä kauppapoliittisia uudistuksia, erityisesti alueellisia ja kahdenvälisiä kauppasopimuksia, on ollut koetuksella viime vuosina. Niklas Helwig esittää strategisen autonomian kolmitasoisessa tarkastelussaan, että ulkosuhteiden osalta EU:lla on juuri kauppapolitiikassa unionin yksinomaisesta toimivallasta ja määränemmistö päätös menettelystä johtuen vahvemmat ”institutionaalisen autonomian” edellytykset.²⁸

EU:n ja Mercosurin sopimuksen päätöksenteon viivästyminen, EU-Kanada CETA-sopimuksen ratifioinnin viivästyminen ja EU-Singapore-sopimuksen investointiosuuden eriyttäminen toimivaltaa koskevasta kiistasta johtuen ovat esimerkkejä siitä, ettei lähtökohtainen ja yleinen institutionaalinen kyvykyys välttämättä ole materialisoitunut päätöksenteon ja toimeenpanon tehokkuutena. Jäsenmaiden eriävien intressien yhteensovittaminen (Helwigin jäsentelyssä ”poliittisen autonomian” saavuttaminen) on esimerkiksi EU-Mercosur-sopimuksen osalta kilpistynyt

25 Muun muassa Ranskan ja Alankomaiden 10.5.2020 tekemä yhteisaloite, jonka mukaan EU:lla tulisi olla valmius nostaa tulleja tuonnille maista, jotka eivät pidä kiinni kestävän kehityksen sitoumuksistaan.

26 Erityisesti Kiinan aktivoituminen kansainvälisissä standardijärjestöissä kuten ISO:ssa ja ITU:ssa sekä Kiinan massiivinen panostus muun muassa tekoälytutkimukseen ja puolijohdetuotannon kehittämiseen.

27 Myönteisen transatlanttisen agendan edellytysten ja prosessien luomisessa ei ole kyse joko-tai-asetelmasta ajatellen nykyistä, kiistoihin ja vastakkainasetteluun painottuvaa kauppapoliittista suhdetta. EU:n ja Yhdysvaltojen ainutlaatuisen kilpailuaselman takaa sen, että keskinäiset kauppakiistat tulevat jatkossakin olemaan näkyvä osa transatlanttista kauppasuhteesta. Kyse on siitä, pystyvätkö EU ja Yhdysvallat luomaan erimielisen hallinnon rinnalle myönteisempiä, strategisiin yhteisiin intresseihin perustuvia työvirtoja ja mekanismeja.

28 Helwig 2020

yhden jäsenmaan, Ranskan, voimakkaaseen vastustukseen. Unionin yksinomainen toimivalta ja mahdollisuus määräenemmistö päätöksiin ovat toistaiseksi tarjonneet vain rajallista institutionaalista ja poliittista kyvykkyyttä.²⁹

Komission esittämä päätöksentekoa ja toimeenpanoa koskevan kyvykkyyden vahvistaminen ja yhteisten tärkeimpien intressien etualalle asettaminen on edellä mainittujen esimerkkien valossa erittäin perusteltua. Rajallinen kyky reagoida nopeasti ja toimia ketterästi ovat olleet perinteisesti EU:n heikkous kauppasopimusneuvotteluissa, joskin kauppa- ja investointisopimusneuvotteluissa, joskin kauppa- ja investointisopimusneuvotteluissa ”selkä seinää vasten asetettuna” EU on usein pystynyt reagoimaan napakasti.³⁰ Institutionaalista ja rakenteellisista syistä johtuvan kankeuden lisäksi jäsenmaiden ristikkäiset intressit ovat usein johtaneet kunnianhimosoaa madaltaviin vesittyneisiin kompromisseihin offensiivisten intressien osalta. Komissio laskee esityksessään kuitenkin erittäin paljon sen varaan, että EU:n uusi kauppapolitiikka onnistuu eriävien intressien yhteensovittamisessa sekä tavoitteiden tärkeysjärjestyksestä ja kunnianhimosoasta kiinnipitämisessä.

Unionin ihmisoikeus- ja kestävä kehityksen tavoitteissa pitäytyminen voi olla jatkossakin hankalasti yhteensovittavissa kauppa- ja investointisopimusneuvotteluissa³¹. Esimerkiksi hiilen rajamekanismin soveltamista koskevassa ajattelussaan EU on toistaiseksi ollut hyvin yksin. Kuvaavaa on, että marraskuussa allekirjoitettu kymmenen Asean-maata sekä Kiinan, Japanin, Etelä-Korean, Australian ja Uuden-Seelannin kattava ja maailman suurimman vapaakauppa-alueen muodostava Regional Comprehensive Economic Partnership-sopimus (RCEP)³² ei sisällä lainkaan kestävä kehitystä koskevia tavoitteita tai kriteerejä saati viitauksia hiilivuotoihin. Myös hiilen rajamekanismin kohdalla komissio suuntaa katseensa Yhdysvaltojen uuteen hallintoon suurin odotuksin.

Yleisen tason tavoitteiden asettaminen ei luonnollisesti kerro vielä siitä, miten tiukalla kädellä ja kattavasti EU jatkossa puuttuisi esimerkiksi ilmaston,

ympäristön ja työntekijöiden oikeuksien kustannuksella tapahtuvaan epäreiluun tuontiin EU-alueelle. Myöskään siitä ei ole vielä varmuutta, miten eri maiden kehityserot, erityisesti kehitysmaiden kohdalla (niin kutsuttu kehitysmaiden erityis- ja erilliskohtelu) otettaisiin huomioon mahdollisia vastatoimia arvioitaessa ja asetettaessa.

Tavoitteet eivät myöskään kerro tarkemmin, mitkä ovat turvallisuusnäkökohtien kynnyksarvot, jotka laukaisivat puuttumisen ulkomaisten yritysten toimintaan EU-maissa. Myös keinot ja välineet, joilla komissio pyrkii lunastamaan asetetut tavoitteet ovat monelta osin vasta suunnitteilla. Tämä on tilanne useiden standardien, EU:n ja Yhdysvaltojen yhteistyön sisällön sekä muotojen ja kauppapoliittisen instrumenttivalikoiman kohdalla.

Suurin ja merkittävin avoin kysymys olisi suurvaltakilpailun äärimmilleen kärjistyisestä mahdollisesti seuraava osittainen maailmantalouden irtikytkentä ja sen seuraukset. Miten pitkälle mahdollisen irtikytkennän osalta EU olisi tietoisesti valmis menemään? Minkälaisia vaikutuksia tällä olisi paitsi markkinoiden sulkeutumisen myös erilaisten vastatoimenpiteiden muodossa yksittäisille EU:n yrityksille ja jäsenmaille?

VAIKUTUKSIA JÄSENMAAN KANNAN MUODOSTUKSEEN – CASE SUOMI

Suomen yleislinjana on perinteisesti ollut pyrkimys tukea EU:n yhteisen kauppapoliittisen kannan muodostamista, tarvittaessa myös omista tavoitteista tinkien. Suomi on osallistunut epäviralliseen kauppaliberaalimaiden yhteistyöhön pyrkien siten hyödyntämään samanmielisten ryhmän ”leveämpiä hartioita”, mutta Saksan lailla Suomikaan ei ole profiloitunut kaikkein tiukimpana liberaalimaana. Suomen kannanmuodostus ei siten ole ollut dogmaattista, vaan pikemminkin pragmaattista, myös kaupansuojainstrumenttien käyttöä koskevissa päätöksissä. Viimeaikaiset toimintaympäristön merkittävät muutokset ovat vaikuttaneet myös Suomen kauppapoliittiseen linjaan. Suomen kauppapolitiikan pitkän linjan peruseriaatteisiin, eli kaupan avoimuuden, monenvälisen sääntöpohjaisuuden ja ennakoitavuuden korostamiseen kohdistuu voimakkaita paineita. EU:n kauppapoliittisen tarkastelun yhteydessä Suomen kauppapoliittisesta peruslinjasta ja painotuksista onkin pitkää aikaa keskusteltu myös poliittisella tasolla.

29 Brexit-kauppasopimus tarjoaa poikkeuksellisuudestaan huolimatta mielenkiintoisen vertailupohjan tuleviin EU:n kauppasopimusneuvotteluihin. Sopimus tehtiin yksinkertaisemman hyväksymisprosessin EU-sopimuksena eikä niin sanottuna sekasopimuksena, vaikka sopimus sisälsi jaettuun toimivaltaan kuuluvia osa-alueita. Neuvotteluissa EU piti loppuun saakka voimakkaasti kiinni tasavertaisten toimintaedellytysten ja arvopohjaisuuden periaatteesta muun muassa työelämän oikeuksissa.

30 Näin esimerkiksi EU:n vastatoimissa Yhdysvaltojen asettamiin teräksen ja alumiinin lisätulleihin.

31 Tuoreimman esimerkin tarjoaa EU:n ja Kiinan investointisopimusneuvottelujen päättämiseen liittyvä kysymys ILO:n pakkotyön poistamista koskevan yleissopimuksen noudattamisesta ja ratifioimisesta.

32 RCEP-sopimus kattaa noin 30 prosenttia maailman väestöstä ja BKT:sta. Komissio on muun muassa arvioinut sopimuksen vahvistavan Kiinan taloudellista ja poliittista vaikutusvaltaa alueella. RCEP-sopimus sisältää mahdollisuuden myös uusien standardien asettamiseen.

Innovaatio- ja teknologiakeskeisenä taloutena suurvaltojen teknologiakilpailun kehittymisellä on Suomen kannalta erityistä merkitystä. Tarve löytää tasapaino suurvaltasuhteisiin liittyvien yhtäältä kaupallistaloudellisten ja toisaalta ulko- ja turvallisuuspoliittisten intressien välillä tulee entistä vahvemmin vaikuttamaan Suomen kauppapoliittisten kantojen muodostamiseen. Protektionismin lisääntymisellä tai maailmanmarkkinoiden osittaisella eriytymisellä olisi syvällisiä vaikutuksia monen suomalaisen viennistä ja/tai tuonnista riippuvaisen yrityksen liiketoimintamahdollisuuksiin. Uhkat ovat todellisia ja niihin vastaaminen edellyttää riittävää tietopohjaa ja kykyä ennakoita.³³ Viranomaiset ja elinkeinoelämä ovatkin tiivistäneet yhteistyötään sekä tutkimustoimintaansa keskeisillä suurvaltakilpailuun liittyvillä kauppapolitiikan osa-alueilla³⁴.

EU:n tuleva kauppastrategia edellyttää Suomelta kauppa- ja sisämarkkinapolitiikan tarkastelua kokonaisuutena. Suomi on pyrkinyt vaikuttamaan sisäisen ja ulkoisen kilpailukyvyyn yhteyden vahvistamiseen korkean teknologian alalla muun muassa EU:n yhteyspolitiikan vahvistamiseksi. Suomi on toistaiseksi suhtautunut varauksellisesti Ranskan ja Saksan avauksiin muuttaa EU:n valtiontuki- ja kilpailusääntöjä suuntaan, joka tarjoaisi suuryritysten fuusioille ja markkina-aseman kasvattamiselle enemmän liikkumavaraa. Suomi tulee muiden jäsenmaiden tavoin ottamaan kantaa sisämarkkinoiden ja kauppapolitiikan väliseen vuorovaikutussuhteeseen käynnissä olevien kilpailusääntöjen ja valtiontukisääntöjen tarkastelun sekä tasapuolisia toimintaolosuhteita ja julkisia hankintoja koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.³⁵ Fundamentaalistien linjakysymysten lisäksi Suomen kannalta kiinnostavia kysymyksiä ovat muun muassa se, missä määrin EU:n Green Deal sekä elpymispaketin digitaalisen ja vihreän siirtymän edistämistä koskeva rahoitus edistävät sisämarkkinoiden kehittymistä sekä EU:n ulkoista kilpailukykyä ja vientiä kolmansiin maihin. Myös politiikka- ja lainsäädäntömuutosten vaikutus pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiin on Suomelle keskeinen kysymys.

Huoltovarmuutta lukuun ottamatta Suomi ei ole toistaiseksi lämmennyt ajatukselle suunnitelmallisesta politiikkaohjauksesta tai valtion interventioista, joiden

seurauksena tuontia kolmansista maista korvattaisiin kotimaisella tai EU-tason tuotantoketjuilla.³⁶ Komission avoimen strategisen autonomian tulkinnasta ja soveltamisesta riippuen Suomi saattaa muiden jäsenmaiden tavoin olla tilanteessa, jossa se joutuu enenevässä määrin ottamaan kantaa paitsi kaupan esteisiin myös johdonmukaisuuteen sisämarkkinatoimenpiteiden kanssa sekä valtiointerventionismiin yleensä.

Kauppaneuvottelut perustuvat vastavuoroisuuteen, jossa osapuolten tosilleen tekemät myönnytykset eivät välttämättä ole symmetrisiä, eli samassa suhteessa, samalla sektorilla saati vastaavissa tuoteryhmissä tehtäviä myönnytyksiä. Kauppaneuvotteluissa neuvottelupääoman käyttäminen omien markkinoiden suojaamiseen vähentää siten mahdollisuuksia edellyttää vastapuolelta markkinoiden avaamista halutulla tavalla.

Suomi on pyrkinyt kasvattamaan viennin volyymin ja arvonlisää erityisesti digitaalisen ja vihreiden teknologioiden markkinoiden avaamisella ja markkinamahdollisuuksien hyödyntämisellä. Suomen intresseissä olisikin, että digitaalinen ja vihreä siirtymä sekä näihin liittyvät EU-alueen yritysten offensiiviset intressit kolmansien maiden markkinoilla saisivat mahdollisimman suuren painoarvon EU:n uudessa kauppastrategiassa ja sen toteutuksessa ilman kunnianhimoitason laskemista esimerkiksi defensiivisten intressien takia. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa uusia ja vihreitä teknologioita hyödyntävien tuotteiden, palvelujen ja liiketoimintamallien markkinoille pääsyn mahdollistamista poistamalla olemassa olevia kaupan esteitä sekä ennaltaehkäisemällä niiden syntymistä. Kaupan esteiden poistamisen lisäksi kauppapoliittinen mahdollistava sääntely ja kansainväliset standardit voisivat tukea uudenlaisen kysynnän muodostumista kohdemarkkinoille ja siten edesauttaa myös viennin edistämispennisteluja.

Suomi ja muut jäsenmaat joutuvat ottamaan kantaa komission esitykseen muuttuneessa ja vaikeammin ennakoitavissa toimintaympäristössä, jossa kauppapoliittiset näkökohdat itsessään, mutta myös kauppapolitiikan, ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä sisämarkkinapolitiikan intressit ovat vaikeammin yhteensovitettävissä. Selvitys- ja tutkimustietoon perustuva argumentointi sekä haitallisten kaupanesteiden syntymisen ennaltaehkäisy korostuvat vallitsevassa uuden linjan

33 Suurvaltakilpailun äärimmillen kärjistymiseen liittyvä mahdollinen osittainen irtikykentä nostaisi esiin kysymyksiä poliittisesta liikkumavarasta, vaihtoehtojen rajaamisesta sekä vaihtoehtoiskustannuksista. Ulkopoliittinen instituutti, ETLA ja VTT ovat käynnistämässä tutkimushanketta, jossa selvitetään suurvaltojen talous- ja teknologiakilpailun vaikutuksia Suomeen ja Eurooppaan.

34 Ulkoministeriö ja Elinkeinoelämän keskusliitto ovat käynnistäneet suurvaltakilpailun standardeja, markkinoillepääsyä, vientivalvontaa, pakotteita ja rahoitusta koskevien kysymysten ja vaikutusten analyysityön.

35 Kuluvan kevään aikana päivitetään myös EU:n teollisuuspoliittinen strategia.

36 Covid-19-kriisi muistutti käytännön tasolla huoltovarmuuden tärkeydestä ja siitä, miksi huoltovarmuuteen liittyvä varautuminen ja reagoitukyky muodostavat poikkeuksen ulkomaankaupassa ja tuotantoketjujen turvaamisessa. Komissio antoi joulukuussa esityksen kriittisten entiteettien resilienssiä koskevasta, niin sanotusta RCE-direktiivistä. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa EU-tasolla yhteiskunnan elintärkeiden tai välttämättömien taloudellisten toimintojen ja näitä tukevan infrastruktuurin resilienssiä.

määrittelyssä ja tähän liittyvässä vaikuttamistyössä. Osana kauppapoliittiseen tavoitteidensa asettamista Suomen tulee asemoida itsensä suhteessa muuttuneeseen kokonaisuasetelmaan, erityisesti suurvalta- ja teknologiakilpailuun, Saksan ja Ranskan tiivistyneen yhteistyön vaikutuksiin sekä liberaalimaiden leirin haajannukseen ja painoarvon vähenemiseen. Suomen pitkäjänteinen linja, joka on perustunut pragmaattisuu-teen ja tukeen EU:n yhteisen kannan muodostumiselle tarjoaa kelvolliset lähtökohdat vaikuttaa komissioon ja muihin jäsenmaihiin siten, että muodostuvat EU:n kannat tukevat Suomen keskeisiä intressejä. Kaupan ja teknologian välisen yhteyden korostuminen on lisännyt tarvetta tehdä yhteistyötä ketterästi, yhteisiin intresseihin perustuvien joustavien teemakohtaisten allianssien avulla. Rajaavat ja liian jäykät koalitiot eivät välttämättä tarjoa tähän riittävästi liikkumavaraa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Uusi kauppastrategia tulee muuttamaan EU:n kauppapoliitiikka. Muutokset tulevat mahdollisesti olemaan merkittävimpiä vuosikymmeniin ulkoisen toimintaympäristön pakottamana, mutta myös EU:n sisäisen asetelman muutoksista johtuen. Suurvalta- ja teknologiakilpailusta (erityisesti Kiinan asettamista haasteista), monenvälisen sääntöjen kehittämisen paikalleen jämähtämisestä (erityisesti valtioneuvostoon ja ympäristönäkökohtiin liittyen) sekä kauppaliberaalileirin heikentymisestä johtuen kolmansista maista tulevalta kilpailulta suojautumisen kyvykkyyden vahvistamiselle on enemmän tilausta kuin aiemmin. Myös covid-19-kriisin jälkihoito on vaikuttanut näkemyksiin EU:n rajasuojan vahvistamisen tarpeesta, tuotantoketjujen kotiuttamisen hyödyllisyyden vähäisestä todistusaineistosta huolimatta.

Komission konsultaatiopaperi oli tarkoituksellisesti yleinen ja samalla monitulkintainen, erityisesti offensivisten ja defensiivisten intressien välisen suhteen määrittelyssä. Odotettavissa onkin, että neuvostossa käydään perusteellinen keskustelu siitä, mitä ”avoimuus” käytännössä tarkoittaisi strategiseen autonomiaan tähtäävän kauppapoliittikan toimeenpanossa. Nähtäväksi jää, millä tavalla eri jäsenmaat argumentoivat kantojansa ja ryhmittyvät keskenään: Onko edelleen perusteltua puhua kahdesta samamielisten maiden ryhmittymästä vai mahdollisesti muunlaisesta jakautumisesta?

Komission avoimen strategisen autonomian ytimessä on Kiinasta tuleviin voimistuviin haasteisiin

vastaaminen erityisesti EU:n ja Yhdysvaltojen välistä yhteistyötä syventämällä. Vähemmälle huomiolle on toistaiseksi jäänyt kysymys siitä, voisiko mahdollinen syvällisempi transatlanttinen kauppa- ja teknologia-kumppanuus joillakin toimialoilla myös heikentää EU-alueen yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Komissio on jo aloittanut tunnustelevat keskustelut Bidenin hallinnon kanssa kahdenvälisen kauppasuhteen parantamisesta ja syventämisestä. Komission arvio etenemisen mahdollisuuksista saataneen vielä Portugalin puheenjohtajakauden aikana. Komissio on ladannut huomattavan suuria odotuksia sen varaan, että EU ja Yhdysvallat löytävät toisensa keskeisten teknologioiden sääntelyä ja yhteistä standardisointia koskevissa kysymyksissä. Muiden maiden ja alueiden kanssa käytävän kaupan kasvattamisen mahdollisuudet ja merkitys on jäänyt toistaiseksi vähälle huomiolle.

Myös kauppapolitiikan arvopohjaisuuteen kohdistuu voimistuvia odotuksia. Ilmastonmuutoksen torjumiseen, ympäristön ja ihmisoikeuksien suojeluun liittyvän arvopohjaisen kauppapolitiikan kannatus on vahvistumassa. Yhä useampi jäsenmaa antaa lähtökoh- taisesti vahvan tukensa näihin liittyville tavoitteille. Arvopohjaisuuden yhteensovittaminen kaupallistalo-udellisten intressien kanssa ei kuitenkaan aina ole on- gelmatonta, kuten EU-Kiina-investointisopimuksen yhteydessä käyty keskustelu pakkotyön kieltämisestä osoitti. Komission ja jäsenmaiden arvopohjaiseen toi- mintaan ja politiikkajohdonmukaisuuden seurantaan kohdistuu kasvavaa ja kriittistäkin kiinnostusta erityi- sesti kansalaisyhteiskunnan taholta.

Ei ole perusteltua edellyttää, että kauppapolitiikan keinoin ratkaistaisiin kaikkia ihmisoikeusongelmia kolmansissa maissa. Mutta mikäli kestävä kehitys, ih- misoikeuksia ja demokratiaa koskevien arvojen koetaan jäävän sanahelinän tasolle ilman konkreettista toimintaa, tulee vahvasti ”eurooppalaisiin arvoihin ja standardeihin” nojaavan kauppapolitiikan uskottavuus kärsimään.

Komission visio tehokkaammasta, kokonaisval- taisemmasta, jämäkämmästä ja suoraviivaisemmasta EU:n intressejä ajavasta kauppapolitiikasta on kaik- kiaan hyvin kunnianhimoinen. Komission kesäkuinen taustapaperi oli siinä mielessä taitavasti muotoiltu, että se lupasi kaikille jotakin. EU-tasolla kauppapoliittinen päätöksenteko perustuu aina erilaisten, joskus myös vastakkaisten etujen ja näkökulmien yhteensovitta- miseen. EU:n uuden kauppapolitiikan toimeenpanossa kyse tulee olemaan aikaisempaakin korostetummin eri intressien välillä tehtävistä valinnoista ja näiden väli- sistä vaihtoehtokustannuksista. /

LÄHDELUETTELO

- Cory, N., Castro, D. & Dick, E. (2020). 'Schrems II': What Invalidating the EU-U.S. Privacy Shield means for Transatlantic Trade and Innovation, Information Technology & Innovation Foundation.
- European External Action service (2020). The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US-China Competition, 27.8.2020.
- European Commission (2020). A renewed trade policy for a stronger Europe – Consultation Note, 16.6.2020.
- European Commission (2015). Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy.
- European Commission & High Representative for Foreign Affairs and Security Policy (2020). A new EU-US agenda for global change, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, 2.12.2020.
- Ezell, S. (2020). An Allied Approach to Semiconductor Leadership, Information Technology & Innovation Foundation.
- Gerstel, D. & Goodman, M. (2020). From Industrial Policy to Innovation Strategy – Lessons from Japan, Europe and United States, Economics Program Report, Center for Strategic and International Studies.
- Goldberg, C. (2020). To Counter China Online, regulate Big Tech, World Politics Review, 26.8.2020.
- Groupe d'Etudes Géopolitiques (2020). The Macron Doctrine – A Conversation with the French President, 16.11.2020.
- Guinea, O. & Forsthuber, F. (2020). Globalization Comes to the Rescue: How Dependency Makes Us More Resilient, Occasional Paper 6/2020, European Center for International Political Economy.
- Helwig, N. (2020). EU Strategic Autonomy – a reality check for Europe's global agenda, FIIA Working paper 119.
- Imbrie, A. (2020). Competitive Strategies for Democracy in the age of AI, Alliance for Securing Democracy.
- Kleinhans, J-P. & Baisakova, N. (2020). The global semiconductor value chain – A technology primer for policy makers, Stiftung Neue Verantwortung.
- Kommerskollegium (2020). Improving Economic Resilience Through Trade – Should we rely on our own supply?
- Liebek, E. (2019). The European Union's quest for strategic autonomy: divergence of understandings across member states and its implications for cooperation, Tartu Ülikool.
- Moraes, H. & Wigell, M. (2020). The emergence of strategic capitalism – geoeconomics, corporate statecraft and repurposing of the global economy, FIIA Working paper 117.
- Moschella, D. & Atkinson, R. (2020). Competing with China – A Strategic Framework, Information Technology & Innovation Foundation.
- NIS Cooperation Group (2020). Cybersecurity of 5G networks EU Toolbox of risk mitigating measures, CG Publication 1/2020.
- President of the United States of America (2020). National Strategy for Critical and Emerging Technologies.
- Rasser, M., Arcesati, R., Oya, S., Riikonen, A. & Bochert, M. (2020). Common Code – An Alliance Framework for Democratic Technology Policy.
- Siddi, M. (2020). The European Green Deal – Assessing its current state and future implementation, FIIA Working Paper 114.
- Sinkkonen, V., Saloniemi-Pasternak, C., Gaens, B. & Helwig, N. (2020). President Joe Biden and the restoration of US global leadership, FIIA Briefing paper 297.
- US Department of Justice (2020) Justice Department Sues Monopolist Google For Violating Antitrust Laws, Office of Public Affairs, 20.10.2020.
- US Department of State (2020). The Transatlantic Alliance Goes Clean – Fact Sheet, Office of the Spokesperson 17.10.2020.
- Willems, C. (2020). Revitalizing the World Trade Organization, Geoeconomic Center, Atlantic Council.