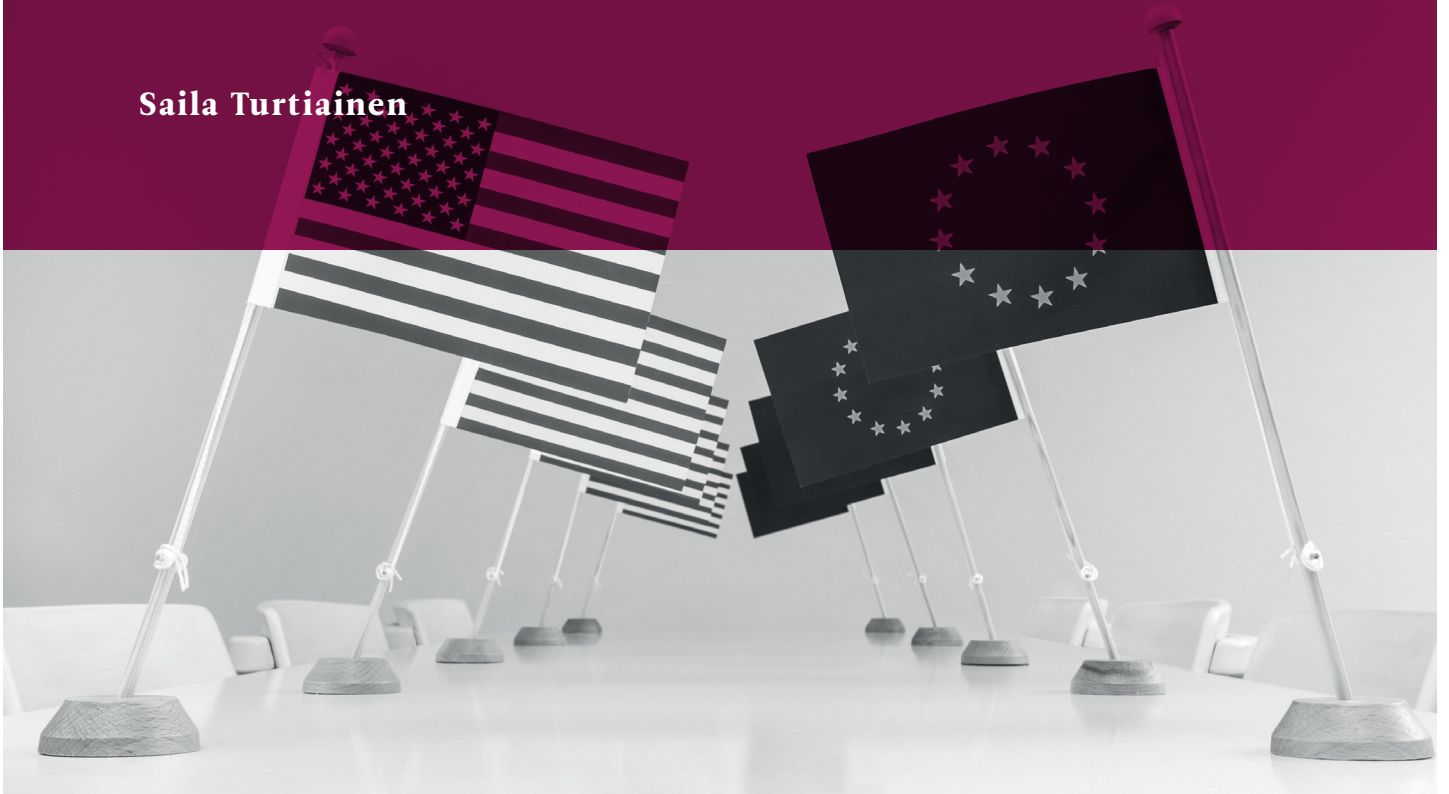


EU:N KAUPPAPOLITIIKKA KOETUKSELLA

KOMPASTUUKO UNIONI OMIIN JALKOIHINSA?

Saila Turtiainen



EU:N KAUPPAPOLITIikka KOETUKSELLA: KOMPASTUUKO UNIONI OMIIN JALKoiHINSA?

- Positiivinen talouskehitys, vastavoima Donald Trumpin kauppapolitiikalle sekä EU:n ja Yhdysvaltojen välisten TTIP-neuvottelujen jäädyttäminen ovat parantaneet EU:n kauppapolitiikan tuloksellisuutta lyhyellä aikavälillä.
- Uusien kauppasopimusten saaminen olisi EU:lle tehokas keino vahvistaa ennakoitavuutta ja rakentaa puskuria Yhdysvaltojen aggressiivista kauppapolitiikkaa vastaan.
- Useat EU:n sisäiset haasteet kuitenkin uhkaavat unionin toimintakykyä. EU:n on mahdollista rakentaa maailman kattavin kauppasopimusten verkosto, mutta sitä ei voi saavuttaa ilman myönnytyksiä – ja ennen kaikkea kilpailun vapauttamista maatalous-sektorilla.
- Pahimmassa tapauksessa EU:lta loppuu vauhti, kun poliittinen tahto hiipuu ja linja muuttuu aiempaa protektionistisemmaksi. Jos uusia sopimuksia halutaan saada, on kunnianhimoista joustettava.



SAILA TURTIAINEN

*Kauppapolitiikan asiantuntija
Elinkeinoelämän keskusliitto*

ISBN 978-951-769-561-9

ISSN 1795-8059

Kannen kuva: European Union,

EC Audiovisual Service, Cristof Echard

Julkaisu on osa Ulkopoliittisen instituutin tutkimushanketta "Maailmanpolitiikan kiristynvä kilpailu ja Suomi". Hanke on Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN-TEAS) rahoittama.

EU:N KAUPPOLIITTIKKA KOETUKSELLA: KOMPASTUUKO UNIONI OMIIN JALKOIHINSA?

JOHDANTO: VAUHTI KIIHTYY, SEINÄ LÄHESTYY

Vuonna 2017 EU:n kauppapolitiikka sai uutta vauhtia, kun Yhdysvallat teki kauppapolitiikassaan selvän linjanmuutoksen Donald Trumpin aloitettua presidenttinä. EU vastasi muutokseen kiihdyttämällä kaupan vapauttamista kahdenvälisillä kauppasopimuksilla.

Tällä hetkellä EU:n oven takana on pitkä jono maita, jotka haluavat neuvotella unionin kanssa kauppasopimuksesta. Neuvotteluita on käynnissä jo useita. Olisi tärkeää, että EU etenee ripeästi vapaakauppasopimusverkoston rakentamisessa, sillä unionin suhteellinen painoarvo ja siten myös neuvotteluvoima heikkenee, kun muut taloudet nousevat. Samalla Yhdysvaltojen muuttunut linja tuo kauppapolitiikkaan uusia haasteita ja protektionismin vahvistuminen uhkaa johtaa kauppasodan tielle.

Vuosi 2018 punnitsee EU:n kauppoliittisen toimintakyvyn. Kiihtynyt neuvottelutahti jatkuu, ja EU hakee kevään aikana sopua kauppasopimuksista Mercosur-maiden (Brasilia, Argentiina, Paraguay ja Uruguay) sekä Meksikon kanssa. Tänä vuonna komissiolta odotetaan esityksiä Japanin, Singaporen ja Vietnamin kanssa neuvoteltujen kauppasopimusten hyväksymisestä. EU:n kyky viedä neuvotellut sopimukset maaliin on kuitenkin epävarmaa, koska globalisaatiokritiikki ja kauppasopimusvastaisuus ovat nostaneet päätään unionissa.

EU hakee nyt aiempaa parempaa toimintakykyä tehostamalla päätöksentekoprosessiaan. Jatkossa unioni todennäköisesti eriyttää investointisuojan erilliseksi osaksi kauppasopimuksia. Se tarkoittaa sitä, että kauppasopimukset voidaan hyväksyä neuvostossa enemmistöpäätöksellä ja ilman kansallisia ratifiointeja. Kiihtyvä kaupan vapauttaminen voi kuitenkin aiheuttaa vastareaktioita erityisesti suojaan tottuneella maataloussektorilla, johon kohdistuu Britannian EU-eron brexitin myötä uusia haasteita.

Tässä Briefing Paper -julkaisussa tarkastellaan EU:n kauppoliittista toimintakykyä ja siihen liittyviä haasteita. Ensin pohditaan EU:n ja Yhdysvaltojen välisten TTIP-neuvotteluiden laajoja vaikutuksia EU:n kauppapolitiikalle. Sitten pureudutaan EU:n kauppapolitiikan lisääntyvään ehdollistamiseen ja unionin kykyyn edistää omia tavoitteitaan kauppasopimuksissa.

INVESTOINTISUOJASTA MURHEENKRYYNI

Neuvottelut transatlanttisesta kauppaja- ja investointisopimuksesta (TTIP) nostivat kauppasopimukset laajan yleisön tietoon EU:ssa. Uhkiin keskittynyt TTIP-keskustelu aiheutti häntä EU:n kauppoliittiselle toimintakyvylle ja yhtenäisyydelle. Ennen varsin vahvaa suosiota nauttineista kauppasopimuksista tuli monissa EU-maissa kiistanalaisia.

Neuvotteluiden aikana luotiin negatiivisia kuvia ja myyttejä kauppasopimusten vaikutuksista. TTIP:n väitettiin esimerkiksi laskevan EU:n standardeja ja tuovan geenimuunneltuja tuotteita markkinoille, vaikka komissio samaan aikaan alleviivasi, että näistä asioista ei jousteta. Vahvoina elivät myös uskomukset siitä, että TTIP hyödyttäisi ennen kaikkea isoja, monikansallisia yrityksiä. Todellisuudessa nimenomaan pienet yritykset ovat kaupan vapauttamisen suurimpia hyötyjiä, koska kaupan esteet ovat pienille yrityksille suuri ongelma.

TTIP:n arvostelu pelästytti monen EU-maan päätäjän, ja kauppasopimusten puolustajista tuli pulaa. Komission ja jäsenmaiden virkamiehet joutuivat käyttämään poikkeuksellisen paljon aikaa sopimuksen vaikutusten viestimiseen ja kumoamaan niihin liittyviä virheellisiä näkemyksiä. Tämä oli jo EU:n resurssien käytön kannalta vaativa tilanne.

Vaikka neuvottelut eivät johtaneet onnistuneeseen lopputulokseen, oli prosessilla selviä vaikutuksia EU:n kauppapolitiikalle. Ensinnäkin vapaakauppasopimusneuvotteluiden avoimuus on lisääntynyt EU:ssa. Komissio on ottanut tavoitteekseen tehdä EU:n kauppapolitiikasta mahdollisimman avointa ja osallistavaa.

Sisällön osalta TTIP-neuvotteluiden vaikutukset näkyvät eniten investointisuojaissa, jonka osalta EU:n tavoitteet muuttuivat. EU-maat ovat perinteisesti neuvotelleet itse investointisuojaosopimukset, joita jäsenmailla on voimassa noin 1 400 ja Suomellakin yli 60. Toimivalta neuvotella investointisuojaista siirrettiin Lissabonin sopimuksella unionille, ja se haluttiin kiinteäksi osaksi EU:n kauppasopimuksia. Näin investointisuojaista alettiin neuvotella myös Yhdysvaltojen kanssa, ja siitä tuli EU:ssa TTIP:n kiistanalaisin aihe. Arvostelijat katsoivat, että investointisuoja antaisi ulkomaisille investoijille vahvemmat oikeudet kuin kotimaisille investoijille kansallisen oikeusjärjestelmän ulkopuolisen riitojenratkaisumekanismin takia. Huolia

lisäsi se, että neuvottelukumppanina oli Yhdysvallat, joka on tunnettu monikansallisista yrityksistään, joiden pelättiin hyväksikäyttävän sopimuksen tuomia oikeuksia.

TTIP-neuvotteluiden aikana investointisuojausta käyty keskustelu muuttui selvästi. Aikaisemmin jäsenmaat olivat huolissaan siitä, kykeneekö komissio neuvottelemaan yhtä vahvaa suojaa EU-yritysten ulkomaalaisille investoinneille kuin jäsenmaat. Nyt jäsenmaat halusivat varmistaa, että yhdysvaltalais-investoijat eivät haasta unionia.

Kritiikin seurauksena EU ajoi uutta mallia investointisuojausta koskevien riitojen ratkaisemiseksi. Jatkossa EU:n sopimukseen sisällytetään pysyvä välitystuumioistuin, joka korvaa kritiikin kohteeksi joutuneen sijoittajan ja valtion välisen välimiesmenettelyn. Joihinkin kahdenvälisiin kauppasopimukseen liitettävän investointivälimiesmenettelyn lisäksi EU on alkanut edistää myös monenvälisen investointisuojaustuomion perustamista.

EPÄVARMUUS VASTUSTUKSEN TAUSTALLA

TTIP-neuvottelujen kritiikin taustalla oli useita syitä. Keskeisin tekijä oli se, että sopimuksesta neuvoteltiin juuri Yhdysvaltojen kanssa, mikä teki sopimuksen painoarvosta poikkeuksellisen suuren. Joissakin jäsenmaissa Yhdysvaltoihin suhtauduttiin paikoin kriittisesti. Samalla TTIP-neuvottelut herättivät kiinnostusta ja huolta kolmansissa maissa, kun EU:n ja Yhdysvaltojen rintaman nähtiin vahvistuvan.

TTIP-neuvotteluiden keskeytymisen jälkeen muut EU:n kauppaneuvottelut eivät ole herättäneet yhtä vahvoja vastareaktioita.

Toisin kuin julkisesta keskustelusta voisi päätellä, suurin osa EU:n kansalaisista näki TTIP:n positiivisena asiana¹. Kaupan vapauttaminen nauttii varsin vahvaa suosiota unionissa, vaikka kansalaiset ovatkin huolissaan siitä, että globalisaation hyödyt eivät jakaudu riittävän tasaisesti².

Jos EU-maat eivät kuitenkaan kykene huolehtimaan siitä, että globalisaation hyödyt jakautuvat aiempaa tasaisemmin ja että ihmiset selviävät menettäessään työpaikkansa rakennemuutosten keskellä, globalisaatiokriittisyys voimistuu ja vie kannatusta kauppasopimuksilta. Vapaakaupan politisoitumista lisäävät Euroopan poliittisen kentän muutokset, joiden

keskellä perinteinen vasemmisto-oikeisto-jaottelu on menettänyt merkitystään. Uudeksi jakolinjaksi on muodostunut se, miten avoimuuteen, globalisaatioon ja integraation syventämiseen suhtaudutaan³.

Ihmisten lisääntynyt epävarmuus tulevasta toimittolllisena maaperänä TTIP:n vastustajille. TTIP-neuvotteluita kohdanneen kritiikkimyrskyn takana oli varsin pieni joukko globalisaatiovastaisia toimijoita, jotka onnistuivat masinoimaan onnistuneen kampanjan TTIP-sopimusta vastaan ja kriisiyttämään EU:n kauppapolitiikan⁴. Pieni vähemmistö määräitti keskustelua ja pelästytti EU-maiden päättäjät, jotka eivät riittävästi puolustaneet neuvotteluita. Samaa varauksellisuutta syntyi myös elinkeinoelämään, kun yritykset eivät halunneet, että niitä olisi yhdistetty kiistanalaiseen TTIP:hen.

TTIP:n saaman huomion taustalla on myös perustavaa laatua oleva muutos kansainvälisen kaupan rakenteissa ja prosesseissa. Muutoksen seurauksena myös kauppasopimuksista on tullut entistä monimutkaisempia kokonaisuuksia. Modernit kauppasopimukset sisältävät paljon laajempia kysymyksiä kuin tuontitullit. Kauppasopimuksissa käsitellään muun muassa julkisia hankintoja, palveluita ja sääntelyyn liittyviä kysymyksiä, ja näin ollen ne tulevat aiempaa lähemmäksi kansalaisia. TTIP nosti nämä uudet kysymykset ensi kertaa laajan yleisön tietoon.

CETA-SOPIMUS PALJASTI ONGELMAT

Syksyllä 2016 ongelmat konkretisoituivat, kun EU:n ja Kanadan välinen CETA-kauppasopimus tuli neuvoston hyväksyttäväksi. Yhden EU-maan alueparlamentti – Belgian Vallonia – kieltäytyi hyväksymästä sopimusta vedoten investointisuojaan liittyviin huoliin.

EU on perinteisesti hyväksynyt kauppasopimukset yksimielisesti neuvostossa. Nyt on selvää, että yksimielisyyttä neuvostossa ja ratifiointeja EU:n kansallisissa parlamenteissa sekä joidenkin maiden alueparlamenteissa vaativa malli ei ole kestävällä pohjalla. Pelissä on EU:n kansainvälinen uskottavuus.

Belgia kykeni lopulta ratkomaan sisäiset kiistan- ja äänestämään sopimuksen puolesta neuvostossa. CETA-sopimus tuli väliaikaisesti voimaan syksyllä 2017. CETA-sopimus voi kuitenkin vielä kohdata ongelmia. On mahdollista, että yhdessä tai useammas- sa EU:n kansallisessa tai alueellisessa parlamentissa

1 Standard Eurobarometer, marraskuu 2016

2 Special Eurobarometer: Trust in institutions, Globalisation, Euro, Free trade and Solidarity, huhtikuu 2017

3 E.g. Economist, "The new political divide", 30.7.2016

4 M. Bauer, "Manufacturing Discontent: The Rise to Power of Anti-TTIP Groups", Ecipe Occasional Paper, 02/2016

sopimus ei saa lopullista hyväksyntää. Silloin EU kohtaisi uuden haasteen: mitä tehdä, kun jo voimassa olevaa sopimusta ei saada lopullisesti ratifioitua yksittäisen EU-maan parlamentin vastustuksen vuoksi?

On selvää, että epävarmuus EU:n kyvystä viedä läpi neuvoteltuja kauppasopimuksia vähentää unionin kansainvälistä uskottavuutta ja muiden halua neuvotella EU:n kanssa. Kauppapolitiikan keskeisin haaste on palauttaa varmuus siitä, että EU:n koneisto toimii ja ohjaa sopimusten sisältöä jo neuvotteluiden aikana.

Komissio ja jäsenmaat ovat vuosikausia riidelleet kauppasopimukseen liittyvistä toimivaltakysymyksistä. Jäsenmaat ovat halunneet pitää kauppasopimukset sekasopimuksina, joissa on myös kansalliseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, jotta jäsenmailla olisi käytännössä veto-oikeus ja siten paremmat mahdollisuudet ohjailta komissiota.

Saadakseen tilanteeseen ratkaisun komissio pyysi EU:n tuomioistuimelta lausuntoa Singaporen kanssa neuvotellun kauppaja- ja investointisopimuksen sisällöstä. Vuonna 2017 tuomioistuin antoi lausunnon, jonka mukaan vain portfolioinvestointeja ja investointisuojaan riitojenratkaisumekanismia ei voida pitää yksin unionin toimivaltaan kuuluvina kysymyksinä.

Tähän lausuntoon perustuen komissio haluaa parantaa EU:n toimintakykyä eriyttämällä investointisuojaan muusta kokonaisuudesta. Varsinaisesta kauppasopimuksesta tulee unionin sopimus, joka hyväksytään Euroopan parlamentissa ja neuvostossa määräenemmistöllä. Jäsenmaiden vaikutusvalta heikkenee, ja niiden voi olla vaikea niellä sitä. Muutos kuitenkin tarkoittaa EU:n toimintakyvyn parantamista.

Jakamisen seurauksena kansallisten parlamenttien hyväksyttäväksi tulee vain investointisuoja. Niiden on vaikutettava varsinaisen kauppasopimuksen sisältöön ennen neuvotteluiden aloittamista ja niiden aikana. Toisin kuin Suomessa, tämä on ongelmallista osassa EU-maista, joissa parlamenteilla ei ole roolia neuvotteluprosessin aikana. Jokaisen EU-maan pitäisi katsoa omat prosessinsa kuntoon niin, että parlamenteilla olisi keskeisempi rooli aikaisemmassa vaiheessa.

PAINETTA VÄLINEISTÄMISEEN

Sopimusten hyväksymisprosessiin liittyvien ongelmien lisäksi EU:n kauppapoliittinen toimintakyky kohtaa uusia haasteita, kun sisäiset paineet edistää muita politiikkatavoitteita kauppasopimusten avulla lisääntyvät. Kaupan vapauttamiselle ja kauppasopimuksille haetaan lisää tukea valjastamalla ne aiempaa useammin muiden

politiikkatavoitteiden edistämisen välineeksi.

Kestävän kehityksen edistäminen on jo kiinteä osa EU:n kauppasopimuksia, mutta nyt halutaan olla vieläkin kunnianhimoisempia. Kauppasopimusten toivotaan edistävän entistä tehokkaammin ihmisoikeuksia, työntekijöiden oloja, ilmastomuutoksen vastaista toimintaa ja ympäristönsuojelua. Myös kulluttajajärjestöt ovat alkaneet vaatia omaa kappalettaan kauppasopimuksiin.

EU:n kauppasopimukset ovat jo nyt laajoja kokonaisuuksia, joiden neuvottelemiseen kestää vuosikausia. Uusien tavoitteiden lisääminen vaikeuttaa entistään neuvotteluja ja pahimmassa tapauksessa karkottaa joitakin maita neuvottelupöydästä. Kehittyvät taloudet saattavat epäillä EU:n todellisia motiiveja ja nähdä arvojen edistämisen vain takaporttina olla sitoutumatta kaupan vapauttamiseen.

Jos EU haluaa ajaa muita politiikkatavoitteita kauppasopimuksissa entistä enemmän, tulee sen mukana hintalappu. Jos EU:n vaatimuslista kasvaa, EU-yritykset eivät saa yhtä paljon helpotuksia kuin ennen sopimuskomppanin markkinoilla, jolloin vapaakauppasopimusten taloudellinen hyöty laskee. Toinen vaihtoehto on, että EU tekee enemmän myönnytyksiä päästääkseen sopimuskomppanin yritykset EU:n markkinoille.

EU:n kyky tehdä myönnytyksiä on kuitenkin rajallinen ja jopa laskenut. EU ei käytännössä halua tehdä merkittäviä muutoksia – olivat ne perusteltuja tai ei-omaan lainsäädäntönsä kauppasopimusten seurauksena. Samalla EU:n vaatimukset neuvottelukumppaneille edellyttävät usein muutoksia komppanimaiden lainsäädäntöön. Tämä on toki mahdollista pienten neuvottelukumppaneiden kanssa mutta ei isojen.

EU voi taata toimintakykynsä parhaiten välttämällä tiukkoja mallisopimuksia, jotka määrittävät samat tavoitteet kaikkien maiden kanssa käytäviin neuvotteluihin. EU:n olisi huomioitava jokaisen neuvottelukomppanin lähtötilanne ja oma suhteellinen neuvotteluvoimansa. Viime vuosina EU:n uudet kauppasopimukset ovat olleet vanhoja sopimuksia kunnianhimoisempia ja kattavampia. Ei ole realistista odottaa, että tällainen nousukäyrä voisi jatkua.

Vaikka muiden politiikkatavoitteiden ajaminen kauppapolitiikan keinoin on tehokas tapa lisätä kauppasopimusten suosiota EU:n sisällä, on riskinä se, että sopimukseen kohdistuvat odotukset muuttuvat epärealistisiksi. EU:n olisi kyettävä määrittelemään tarkemmin omat neuvotteluprioriteettinsa eri maiden kanssa ja mittarit arvioida kauppasopimusten onnistumisia tapauskohtaisesti.

EU:N PAINOARVO VÄHENEÄ

EU:n pyrkimys edistää kauppasopimustensa kautta muita politiikkatavoitteita tekee siitä vaikean neuvottelukumppanin. Sen vuoksi vähemmän vaativasta Kiinasta tulee koko ajan varteenotettavampi vaihtoehto.

EU:n merkittävin vahvuus kauppapolitiikassa on ollut sen iso vauras markkina ja vuosikymmenien kokemus kauppaneuvotteluista. Neuvottelupöydässä EU:n heikkoutena ovat puolestaan avoimet markkinat, pois lukien maataloussektori. EU:n merkityksen heikentyessä kasvane kiusaus lähteä vahvistamaan EU:n neuvotteluvoimaa sulkemalla omaa markkinaa.

Muitakin keinoja neuvotteluvoiman vahvistamiselle löytyy. Uusien kauppasopimusten voidaan ajatella vahvistavan EU:n neuvotteluvoimaa tai vähintään lisäävän muiden maiden halua solmia kauppasopimus EU:n kanssa. Kahdenvälinen kauppasopimus tarjoaa osapuolten yrityksille kilpailuetua, koska ne pääsevät paremmilla ehdoilla markkinoille kuin yritykset, jotka eivät hyödy sopimuksista.

TTIP-neuvotteluiden yksi keskeisimmistä tavoitteista oli EU:n painoarvon kasvattaminen. EU:n ja Yhdysvaltojen välisen yhteistyön tiivistäminen nähtiin mahdollisuutena määrittää kansainvälisen kaupan sääntöjä ennen kuin Kiinan asema vahvistuu liikaa. Nyt tämä keino EU:n aseman vahvistamiseksi on toistaiseksi jäissä.

Yhdysvaltojen sisäänpäin käpertymisestä ja haluttomuudesta solmia uusia kauppasopimuksia on kuitenkin myös positiivisia seurauksia EU:lle. Muiden maiden motivaatio neuvotella EU:n kanssa näyttää kasvaneen, kun Yhdysvallat ei tarjoa kilpailevaa vaihtoehtoa.

EU:n sisäiset ongelmat CETA-sopimuksen hyväksymisessä sekä kauppasopimusten politisoitumisen ovat väliaikaisesti jopa lisänneet EU:n neuvotteluvoimaa. EU onnistui neuvottelemaan esimerkiksi Kanadan kanssa viime hetken muutoksia investointisuojaan, koska oli tiedossa, että se on EU:lle sisäisesti ristiriitainen aihe. EU:n sisäisiä haasteita voidaan siis pitää neuvottelupöydässä myös neuvotteluvalltina⁵, vaikka niiden vaikutus toimintakykyyn on negatiivinen.

Jotta EU:n kauppapolitiikka on myös jatkossa tuoksellista, EU joutuu tasapainottelemaan neuvotteluvoimansa asettamien realiteettien ja kasvavien sisäisten vaatimusten kanssa.

MAATALOUS VAA'ANKIELIASSEMASSA

Tehokkain keino vahvistaa EU:n kykyä edistää muita politiikkatavoitteita kauppasopimuksissa on maataloussektorin avaaminen. Suuri osa EU:n neuvottelukumppaneista haluaa ensisijaisesti helpotuksia maataloustuotteidensa viennille, koska maataloudessa EU edelleen rajoittaa ulkomaalaisten yritysten pääsyä markkinoilleen.

EU:n kyky rakentaa vauhdilla kattava kauppasopimusten verkosto kilpistyy kykyyn avata kilpailua maataloussektorilla. Maataloussektorin vastustus on todennäköisin syy siihen, että uutta vauhtia saanut kauppapolitiikka voi törmätä seinään.

Brexitillä pelätään olevan negatiivisia vaikutuksia EU:n elintarvikesektoriin, jonka arvioidaan kohtaavan eniten uusia kaupan esteitä. Lisäksi 27 jäsenmaan elintarvikeviennin Britanniaan odotetaan laskevan⁶. Tämä lisää muiden EU-maiden keskinäistä vientiä ja siten kilpailupaine unionissa kasvaa.

Jos useita vapaakauppasopimuksia saatetaan voimaan lyhyen ajan sisällä brexitin tuomien haasteiden lisäksi, kilpailupaine EU:n maataloussektorilla kasvaa selvästi ja uusien kauppasopimusten vastustus kiihtyy. Komissio voi lähteä hillitsemään maatalouspuolelta tulevaa kritiikkiä priorisoimalla EU:n elintarvikeviennin kaupan esteiden purkamista.

Vaarana on, että jatkossa EU:n kauppapolitiikkaa tulevat määrittämään ennemmin defensiiviset kuin offensiiviset intressit. Tämän lisäksi EU-maiden keskinäisten intressien tasapaino uhkaa kallistua Etelä-Euroopan eduksi, jos EU:n neuvottelutavoitteet tulevat entistä vahvemmin painottumaan elintarvikeviennin edistämiseen.

EU:n koon ja painoarvon pienentyessä brexitin seurauksena EU:n kauppapolitiikka siirtyy astetta protektionistisempaan suuntaan, sillä unioni menettää merkittävimmän vapaakaupan puolestapuhujan.

Liberaalimaiden painoarvo on ollut laskussa jo pitkään. Iso muutos tapahtui jo EU:n itälaajennuksen aikana. Valtaosa uusista EU-maista ei ole merkittäviä vapaakaupan kannattajia vaan ovat kauppapolitiikassa enemmän Etelä-Euroopan maiden, kuten Ranskan ja Italian, linjoilla. Nämä maat kannattavat EU:lle vahvoja tuontisuojoinstrumentteja ja hakevat kauppapolitiikassa parempaa vastavuoroisuutta. Globalisaatiokriittisyyden ja kauppasopimusvastaisuuden lisääntymisen monissa perinteisesti vapaakauppaa puolustavissa

5 Schelling, T. C. (1956), "An Essay on Bargaining," *American Economic Review*, 46/3, 281-306

6 EP, Internal Policies of the Union, "EU-UK agricultural trade: state of play and possible impacts of Brexit"

maissa, kuten Itävallassa ja Belgiassa, on supistanut liberaalimaiden ydinryhmää.

Jonkin verran liikehdintää on ollut nähtävissä myös toisessa leirissä. Esimerkiksi Portugali on noussut vaapaakaupan kannattajaksi maan etsiessä uusia kasvun lähteitä talousvaikeuksien jälkeen.

EU:n kauppapoliittisen linjan muutoksen laajuutta määrittää nyt ennen kaikkea Saksa, joka on isona vientimahtina perinteisesti kuulunut enemmän liberaalimaihin. Brexit on kuitenkin lisännyt tarvetta Saksan ja Ranskan tiiviimmälle yhteistyölle. Kauppapolitiikka saattaa olla aihe, jossa Saksa on valmis tekemään myönnytyksiä Ranskan vaatimuksille lisätä vastavuoroisuutta. Tämän todennäköisyyttä lisää se, että Saksan suhtautuminen Kiinaan on kiristymässä⁷. Konkreettinen näyttö siitä saatiin jo viime vuonna, kun komissio antoi esityksensä ulkomaisten investointien seulonnasta Ranskan, Saksan ja Italian painostuksesta. Esityksen taustalla on sekä tarve suojella EU:n strategista osaamista että korjata EU:n ja esimerkiksi Kiinan markkinoiden avoimuuden epätasapainoa.

Yhdysvaltojen aiempaa aggressiivisempi kauppapolitiikka on myös yksi lisäsysäys EU:lle hyödyntää protektionismin keinovalikoimaa entistä enemmän. Trumpin määräämät kauppajäoitetukset teräkselle ja alumiinille pakottavat EU:n sekä harkitsemaan vastatoimia Yhdysvalloille että suojaamaan omaa terästeollisuuttaan, kun Yhdysvaltoihin aiemmin suuntautunut teräksen tarjonta etsii uusia markkinoita ja laskee teräksen hintatasoa.

Yhdysvallat on näyttävästi kipuillut oman valta-ase-mansa laskun ja Kiinan nousun kanssa. Samaa kipuilua nähdään entistä enemmän myös EU:ssa. Vaikutukset näkyvät erityisesti kauppapolitiikassa, jossa vastavuoroisuuden vaatimukset kasvavat ja linja tiukkenee.

EU:n markkina on hyvin avoin ulkomaalaiselle kilpailulle, minkä on katsottu olevan tuontiriippuvaisen EU:n etu. Kehittyvänä maana Kiina puolestaan rajoittaa edelleen monin tavoin ulkomaisten yritysten toimintaa markkinoillaan. EU:n ja Kiinan markkinoiden avoimuuden epätasapainosta on kuitenkin tulossa isompi ongelma EU:n yrityksille, kun kiinalaisyriyten määrä lisääntyy EU:n markkinoilla. Näin myös vaatimukset vastavuoroisuuden parantamiseksi kasvavat.

Käytännössä vastavuoroisuutta voidaan lisätä joko avaamalla Kiinan markkinaa tai sulkemalla EU:n markkinaa. Kiina on ollut WTO:hon liittymisen jälkeen haluton tekemään uusia merkittäviä avauksia, joten pöydälle jäävät EU:n omat toimet.

Protektionismi vahvistuu entisestään brexitin jälkeen, joten on realistista odottaa, että vastavuoroisuuden vaade johtaa uusiin rajoituksiin ulkomaalaisille tuotteille ja palveluille. Aloitteita löytyy jo julkisten hankintojen ja investointien osalta.

EU:n ja Kiinan välien merkittävä tiivistäminen, kuten kauppasopimusneuvotteluiden aloittaminen, näyttää epätodennäköiseltä. Samaan aikaan EU:n on kuitenkin huomioitava, että sen neuvotteluvoima suhteessa Kiinaan ei parane – päinvastoin. Kiinan merkityksen EU:lle odotetaan vain vahvistuvan, kun taas EU:n merkitys Kiinalle on laskemassa jo pelkän brexitin myötä.

LOPUKSI

Samaan aikaan, kun EU:n kauppapoliittinen toimintakyky kohtaa haasteita, kauppapolitiikan mahdollistamien uusien kasvun lähteiden merkitys EU:lle kasvaa.

EU on perinteisesti luonut alueelleen uutta talouskasvua laajentamalla. Nyt kun EU:n talousnäkyvät ovat maltilliset eikä unionin odoteta laajentuvan merkittävästi lähivuosina, on kasvua haettava kauempaa. Kauppasopimukset ovat kevyitä järjestelyitä verrattuna sisämarkkinaan, joten yksittäisten kauppasopimusten vaikutus taloudelle ei ole suuri. Jos EU kuitenkin onnistuu tekemään useita sopimuksia lähivuosina, on niiden kumulatiivinen vaikutus jo merkittävä.

Uudet kauppasopimukset tarjoavat tärkeän keinon kompensoida protektionismin vahvistumisen tuomia negatiivisia vaikutuksia EU:n viejille. EU:n etenemisen kaupan vapauttamisessa lisäksi myös Yhdysvaltojen sisäistä painetta harkita uudelleen protektionismin polulle lähtemistä.

Yksi kauppasopimusten keskeisin – ja selvästi aliarvioitu – hyöty on ennakoitavuus⁸. Protektionismin merkittävä vahvistuminen ja kauppakonfliktien lisääntyminen ovat realistisia huolia. Synkimpien arvioiden mukaan kauppajäoitusten asettamisen lisäksi Yhdysvallat lähtee horjuttamaan koko WTO-järjestelmää, mikä asettaisi organisaation tulevaisuuden ja sen tarjoaman ennakoitavuuden vaakalaudalle. EU:n omat kauppasopimukset tarjoavat hyvän mahdollisuuden varautua pahimpaan ja rakentaa sopimusverkostoa, joka tuo paljon kaivattua ennakoitavuutta markkinoille./

7 K. Larres, "China and Germany: The Honeymoon Is Over", The Diplomat

8 A. Osnago, R. Piermartini and N. Rocha, "Trade policy uncertainty as barrier to trade", WTO Working Paper 2015-05