

U 12/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta COM (2025) 122 final neuvoston asetukseksi eurooppalaista puolustusteollisuutta vahvistavan Euroopan turvallisuustoimivälineen perustamisesta (*SAFE-asetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan komission 19.3.2025 tekemästä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaista puolustusteollisuutta vahvistavan Euroopan turvallisuustoimivälineen perustamisesta.

Helsingissä 24.4.2025

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Finanssineuvos Antti Kekäläinen

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS COM (2025) 122 FINAL NEUVOSTON
ASETUKSEKSI EUROOPPALAISTA PUOLUSTUSTEOLLISUUTTA VAHVISTAVAN
EUROOPAN TURVALLISUUSTOIMIVÄLINEEN PERUSTAMISESTA****1 Tausta**

Komissio on antanut 19.3.2025 ehdotuksen (COM(2025) 122 final) neuvoston asetukseksi eurooppalaista puolustusteollisuutta vahvistavan Euroopan turvallisuustoimivälineen perustamisesta (jäljempänä *SAFE-asetus*). Ehdotuksen taustalla on heikentynyt turvallisuustilanne, joka on vuoden 2025 alussa muuttunut vielä heikommaksi Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan voimistuttua. Komissio näkee, että ulkoisen uhan takia EU-jäsenvaltioiden tulee nopeasti kasvattaa investointeja puolustusteollisuuteen varmistaakseen puolustuksensa entistä itsenäisemmin.

Ehdotus on osa komission 4.3.2025 julkaisemaa ReArm Europe -suunnitelmaa, jonka tavoitteena on vauhdittaa Euroopan puolustusinvestointeja ja varmistaa entistä riippumattomampi puolustuskyky. ReArm Europe -suunnitelma koostuu viidestä pilarista eli uudesta SAFE-asetuksesta 150 miljardin euron lainojen antamiseksi jäsenvaltioille puolustusinvestointien vauhdittamiseksi, EU:n finanssipoliittisten sääntöjen joustoista, EU-budjetin käytöstä puolustusinvestointeihin, Euroopan investointipankin rahoitusmahdollisuuksien laajentamisesta ja yksityisen pääoman käyttömahdollisuuksien helpottamisesta.

Eduskunnalle on annettu erillinen selvitys, jossa Suomi on muodostanut kantoja ReArm Europe -suunnitelman kokonaisuudesta (E 21/2025 vp).

2 Ehdotuksen tavoite

SAFE-asetuksen myötä jäsenvaltioiden olisi mahdollista hakea 150 miljardin euron edestä lainoja yhteisesti priorisoitujen suorituskykyjen kehittämiseen. Tavoitteena olisi tehdä yhteishankintoja rahoituksen tehokkaamman käytön varmistamiseksi sekä kasvattaa puolustusteollisuuden ennakointikykyä parantamalla tilausnäkyä. Ennakkorahoitusta voisi saada 15 % haetuista lainoista ja niitä olisi mahdollista saada kiireellisesti jo vuoden 2025 aikana. Ehdotuksen mukaan komissio valtuutettaisiin hankkimaan välineen rahoitus lainanotolla, jonka vakuutena toimisi olemassa oleva EU:n omien varojen katon ja rahoituskehyskaton välinen liikkumavara. Lainojen maturiteetti olisi enimmillään 45 vuotta ja sisältäisi 10 vuoden lyhennysvapaan.

Välineen lainarahoitus ei olisi ennalta jyvitetty jäsenvaltioiden kesken, vaan lainoja haluavien jäsenvaltioiden tulisi esittää komissiolle välineestä tavoittelemaansa lainarahoituksen määrää, jonka jälkeen komission olisi ilmoitettava lainarahoituksen jäsenvaltiokohtaiset alustavat lainarahoitusmäärät. Ehdotuksen mukaan kolmelle eniten rahoitusta hakeneelle jäsenvaltiolle voitaisiin myöntää enintään yhteensä 60 % välineen kokonaismäärästä. Rahoituksen käytöstä tulisi lähettää komissiolle jäsenvaltiokohtaiset puolustusteollisuuden investointisuunnitelmat kuuden kuukauden sisällä välineen voimaantumisesta. Suunnitelmaan tulisi sisällyttää kuvaukset kustannuksista ja toimenpiteistä, joihin lainaa haetaan, sekä hankittavat

puolustusteollisuuden tuotteet ja soveltuviissa kohdin Ukrainan osallistuminen toimiin. Hankintojen keskittämiseksi niihin tulisi osallistua vähintään kaksi jäsenvaltiota tai vaihtoehtoisesti jäsenvaltio ja Ukraina tai jokin ETA:n EFTA-jäsenvaltio. Poikkeuksena asetuksen voimassaolon ensimmäisen 12 kuukauden aikana jäsenvaltiot voisivat myös hakea lainaa kansallisille hankinnoille, sillä ehdolla, että hankinnat olisivat avoimia muiden jäsenvaltioiden liittymiselle myöhemmässä vaiheessa. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että vähintään 65 % lopputuotteen komponenttien kustannuksista kohdistuisi EU-, ETA:n EFTA-alueelle tai Ukrainaan.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio ehdottaa eurooppalaista puolustusteollisuutta vahvistavan Euroopan turvallisuustoimivälineen perustamista.

Artiklakohtainen sisältö

Ehdotuksen 1 artiklassa perustettaisiin eurooppalaista puolustusteollisuutta vahvistava Euroopan turvallisuustoimiväline (jäljempänä *SAFE-väline*), jonka kautta olisi tarkoitus tukea jäsenvaltioita tekemään kiireellisiä ja merkittäviä julkisia investointeja Euroopan puolustusteollisuuden tukemiseksi. Ehdotuksen 1 artiklassa vahvistettaisiin ehdot ja menettelyt, joiden perusteella rahoitusta on mahdollista hakea SAFE-välineestä, sekä luotaisiin säännöt yksinkertaistetuille ja nopeutetuille puolustustarvikkeiden yhteishankintamenettelyille erityisesti kohdistuen kahteen kategoriaan: 1) ampumatarvikkeet ja ohjukset, tykistöjärjestelmät, pienet lennokit ja niiden torjuntajärjestelmät, kriittisen infrastruktuurin suojaus, kyberturvallisuus ja sotilaallinen liikkuvuus sekä 2) ilma- ja ohjuspuolustus, muut kuin pienet lennokit ja niiden torjuntajärjestelmät, strategiset mahdollistajat, avaruuden voimavarojen suojaus, tekoäly ja elektroninen sodankäynti.

Ehdotuksen 2 artiklassa määriteltäisiin ”puolustustarvikkeet”, joihin kuuluisivat hyödykkeet, palvelut ja työ, jotka on määritelty direktiivissä 2009/81/EY, ”muut puolustustarvikkeet”, johon laskettaisiin mukaan muita kuin direktiivin 2009/81/EY soveltamisalaan sen 2 artiklan mukaisesti kuuluvia tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita, joita tarvittaisiin puolustuksessa tai jotka on tarkoitettu puolustustarkoituksiin sekä ”yhteishankinnat”, jolla tarkoitettaisiin puolustustarvikkeiden ja muiden vastaavien tuotteiden hankintoja sekä niihin liittyviä sopimuksia, joissa olisi mukana vähintään yksi SAFE-välineestä lainaa saava EU-jäsenvaltio sekä vähintään yksi muu EU-jäsenvaltio, ETA:n EFTA-valtio tai Ukraina. Lisäksi yhteishankinnoissa voisi olla mukana EU-ehdokasmaita, hakijamaita, mahdollisia hakijamaita tai muita maita, joiden kanssa EU on tehnyt turvallisuus- ja puolustuskumppanuussopimuksen (*Security and Defence Partnership*). Olemassa olevia hankintasopimuksia voisi hyödyntää SAFE-välineen käytössä.

Ehdotuksen 3 artiklassa todettaisiin SAFE-välineen tukevan EU:n ja jäsenvaltioiden tekemiä toimenpiteitä toteuttaa kiireellisiä ja merkittäviä julkisia investointeja Euroopan puolustusteollisuuden tukemiseksi.

Ehdotuksen 4 artiklassa säädettäisiin SAFE-välineen käyttämisen ehdot.

Jäsenvaltio voisi pyytää lainarahoitusta SAFE-välineestä toiminnalle, kustannuksille ja toimenpiteille liittyen yhteishankintoina hankittaviin puolustustarvikkeisiin tai puolustuskäyttöön tarkoitettaviin tuotteisiin. Niiden tavoitteena tulisi olla erityisesti: a) puolustusteollisuuden nopea mukauttaminen rakenteellisiin muutoksiin, johon lasketaan mukaan uuden tuotannon luominen ja olemassa olevan tuotannon laajentaminen sekä sen

tukitoimet; b) puolustustarvikkeiden saatavuuden parantaminen, johon luetaan mukaan toimitusaikojen lyhentäminen, tuotantokapasiteetin varaaminen tai puolustustarvike-, tuotantopanos- ja raaka-ainevarastojen rakentaminen; c) yhteentoimivuuden varmistaminen kaikissa EU-jäsenmaissa.

Jäsenvaltiot voisivat käyttää SAFE-välineestä myönnettävää lainarahoitusta yhdessä muiden EU-ohjelmien kanssa kattaen myös jo rahoitettuja hankkeita.

Jäsenvaltiot voisivat saada myös kansallisiin hankintoihin lainarahoitusta SAFE-välineestä sen voimassaoloajan ensimmäisen 12 kuukauden aikana allekirjoitettuihin sopimuksiin. Jäsenvaltion sisällyttäessä tämänkaltaisen hankinnan artiklassa 7 määriteltävään suunnitelmaansa, tulisi sen aktiivisesti tarjota hankintaan osallistumista vähintään yhdelle toiselle asetuksessa määritellylle tukikelpoiselle valtiolle.

Ehdotuksen 5 artiklassa määritettäisiin rahoitustuen muoto, joka olisi laina. EU myöntäisi lainan jäsenvaltiolle.

Ehdotuksen 6 artiklassa määritettäisiin SAFE-välineestä myönnettävän lainarahoituksen kokonaismäärä, joka olisi 150 miljardia euroa.

Ehdotuksen 7 artiklassa säädettäisiin rahoitustuen hakemisen perustaksi tehtävästä Euroopan puolustusteollisuuden investointisuunnitelmasta (*European Defence Industry Investment Plan*) yhteishankinnan toimeenpanemiseksi. Jäsenvaltioiden tulisi säädösehdotuksen voimaan astumisen jälkeen tehdä kuuden kuukauden kuluessa pyyntö komissiolle rahoitustuesta ja esittää suunnitelma.

Suunnitelmassa olisi esitettävä: a) kuvaukset puolustustarvikkeista puolustustarkoitukseen artiklassa 1 määriteltyjen kategorioiden mukaisesti; b) kuvaus suunnitelluista toimista, arvioiduista kustannuksista ja toimenpiteistä artiklan 4 mukaisesti; c) tarvittaessa kuvaus Ukrainan osallistumisesta suunniteltuihin toimiin, menoihin ja toimenpiteisiin tai suunnitelluista toimista Ukrainan hyväksi; d) tarvittaessa kuvaus toimenpiteistä, joilla varmistetaan asetuksen kelpoisuusehtojen noudattaminen; e) muut mahdollisesti asiaankuuluvat tiedot.

Jäsenvaltioiden tulisi kuvata toimet, joilla vahvistetaan toimitusvarmuutta ja teollista valmiutta, ja erityisesti sitä, miten helpotetaan pk-yritysten, keskisuurien yritysten ja uusien puolustusalan toimijoiden pääsyä puolustusmarkkinoille. Suunnitelmaa laatiessaan jäsenvaltio voisi pyytää komissiota edistämään hyvien käytäntöjen jakamista muiden jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltio voi toimittaa komissiolle päivitetyn lainarahoitustukipyynnön ja tarvittaessa päivitetyn suunnitelman.

Ehdotuksen 8 artiklassa säädettäisiin lainarahoituksen myöntämisestä. Komissio arvioisi sille toimitetun puolustusteollisuuden investointisuunnitelman viipymättä. Jos komissio toteaisi, että jäsenvaltion pyyntö täyttää rahoitusavun edellytykset, se tekisi toimeenpanopäätöksen, joka sisältäisi arvion suunnitelmasta sekä lainamuotoisen avustuksen suuruuden ja ennakkorahoitusosuuden. Komissio tulisi antamaan päätöksestään riippumatta arvionsa sekä sen perustelut jäsenvaltiolle. Komissio huomioisi toimeenpanopäätöstä arvioidessaan jäsenvaltion nykyiset ja tulevat rahoitustarpeet sekä muiden jäsenvaltioiden tekemät pyynnot ja käsittelee ne yhdenvertaisen kohtelun, solidaarisuuden, suhteellisuuden ja avoimuuden periaatteiden mukaisesti. Komissio voisi järjestää uuden rahoitushakukierroksen 31.12.2026 asti, mikäli SAFE-välineen kautta jaettavaa rahoitusta olisi vielä jäljellä. Toimeenpanopäätöksiä voitaisiin tehdä 30.6.2027 asti.

Ehdotuksen 9 artiklassa määritettäisiin lainaoperaatiot SAFE-välineen rahoittamiseksi. Jäsenvaltioille myönnettävien lainojen rahoittamiseksi komissiolla olisi valtuus lainata EU:n puolesta tarvittava rahoitus pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 artiklan 224 mukaisesti euromääräisesti.

Ehdotuksen 10 artiklassa säädettäisiin lainasopimusten muodosta ja operationaalisista järjestelyistä, jotka komissio tekisi jäsenvaltion kanssa tehdessään 8 artiklassa määritetyn toimeenpanopäätöksen. Sopimuksessa olisi määriteltävä lainarahoituksen saatavuus sekä yksityiskohtaiset ehdot. Lainasopimuksen voimassaoloaika olisi enintään 45 vuotta. Operationaalisissa järjestelyissä olisi esitettävä suunnitelman toimeenpano, rahoitustuen määrä, alustava maksuaikataulu ja lainan lyhennykset sekä sovittujen toimenpiteiden suorittamisen todisteena käytettävät asiakirjat.

Ehdotuksen 11 artiklassa säädettäisiin ennakkorahoituksesta, jota jäsenvaltio voisi pyytää osana suunnitelmaansa. Ennakkorahoitusta olisi mahdollista saada enintään 15 % haetusta kokonaislainamäärästä. Ennakkorahoituksen saamisen ehtona olisi artiklassa 10 kuvattu lainasopimus. Ennakkorahoituksen saaminen olisi ehdollista. Ennakkorahoitus maksettaisiin rahoituksen saatavuuden perusteella ja se voidaan maksaa yhdessä tai useammassa erässä.

Ehdotuksen 12 artiklassa säädettäisiin maksuerien maksamisesta ja jäsenvaltioille myönnetyn lainarahoituksen maksun keskeyttämisestä. Maksatuksia voitaisiin suorittaa 31.12.2030 asti, ja suoritukset perustuisivat rahoituksen saatavuuteen. Edistymisraportin perusteella jäsenvaltio lähettäisivät komissiolle maksupyynnön enintään kahdesti vuodessa. Komissio arvioisi maksupyynnön viipymättä ja mahdollisen hyväksyvän arvion jälkeen antaisi päätöksen lainarahoituksen maksatuksesta. Jos arvio ei olisi hyväksyvä tai vain osittain hyväksytty, osan rahoituksesta tai koko rahoituksen maksaminen pysäytettäisiin. Jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus esittää yhden kuukauden ajan huomioitaan arviosta.

Ehdotuksen 13 artiklassa säädettäisiin, että enintään 60 % koko lainarahoituksesta voitaisiin myöntää kolmelle eniten lainoja hakeneelle jäsenvaltiolle.

Ehdotuksen 14 artikla määrittäisi valvonnan ja tarkastukset. Komission olisi sisällytettävä lainasopimukseen asetuksen 2024/2509 artiklan 223 kohdan 4 mukaiset määräykset jäsenvaltion velvoitteista unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Jäsenvaltion olisi toimitettava komissiolle maksupyynnön esittämisen yhteydessä edistymisraportti, jossa perusteltaisiin asianmukaisesti jo aiheutuneet ja tulevat kustannukset sekä muut tarvittavat asiakirjat arviointia varten.

Ehdotuksen 15 artiklassa vahvistettaisiin raportointia koskevat säännöt, joiden mukaan komission olisi tarjottavan neuvostolle ja Euroopan parlamentille vuosittainen kertomus lainarahoituksen käytöstä ja tarpeen vaatiessa sisällytettävä siihen ehdotus välineen saatavuuden jatkamiseksi.

Ehdotetun asetuksen 16 artikla asettaisi puolustusteollisuuden investointeja kannustavien yhteishankintojen kelpoisuusehdot. Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin yritysten ja alihankkijoiden osallistumisvaatimukset.

Ehdotuksen 16 artiklan 3 kohdassa määritettäisiin, että yhteiseen hankintaan osallistuvien yritysten ja alihankkijoiden olisi sijaittava ja niillä olisi oltava pääkonttori EU:n tai ETA:n EFTA-valtion alueella tai Ukrainassa eivätkä ne saisi olla kolmannen maan tai sellaisessa sijaitsevan toimijan hallinnan alaisina. Artiklan 4 kohdassa määritettäisiin, että poiketen siitä, mitä 3 kohdassa säädetään, unioniin sijoittautunut oikeushenkilö voisivat osallistua

yhteishankintaan, jos se täyttäisi tietyt sille asetut lisävaatimukset tai tarjoaisi takeet, että yhteishankintaan osallistuminen ei olisi ristiriidassa unionin ja jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusetujen kanssa sellaisina kuin ne on määritelty SEU:n V-osaston mukaisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa. Takeissa olisi erityisesti osoitettava, että olisi olemassa toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että: a) yhteishankintaan osallistuvaa yritystä tai alihankkijaa ei hallita tavalla, joka estää tai rajoittaa sen kykyä täyttää tilaus ja tuottaa tuloksia; b) estetään kolmannen maan tai kolmannen maan toimijan pääsy yhteishankintaan liittyviin turvaluokiteltuihin tietoihin ja yhteishankintaan osallistuvilla työntekijöillä tai muilla henkilöillä on jäsenvaltion kansallisten lakien ja asetusten mukaisesti tehty kansallinen turvallisuusselvitys.

Artiklan 16 7 kohdassa määritettäisiin, että yhteishankintaan osallistuvien yritysten ja alihankkijoiden infrastruktuurin, laitteistojen, omaisuuden ja resurssien olisi sijaittava jäsenvaltion, ETA:n EFTA-valtion tai Ukrainan alueella. Jos yhteishankintaan osallistuvilla yrityksillä tai alihankkijoilla ei olisi helposti saatavilla olevia vaihtoehtoja ja tai asiaankuuluvaa infrastruktuuria, tiloja, omaisuutta ja resursseja jäsenvaltion, ETA:n EFTA-valtion tai Ukrainan alueella, ne voisivat käyttää infrastruktuuria, tiloja, omaisuutta ja resursseja, jotka sijaitsisivat näiden alueiden ulkopuolella, edellyttäen, että tällainen käyttö ei olisi unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusetujen vastaista.

Ehdotuksen 16 artiklan 8 kohdassa säädettäisiin, että EU- tai ETA:n EFTA-valtioista tai Ukrainasta peräisin olevien komponenttien kustannusten osuus olisi oltava vähintään 65 prosenttia lopputuotteen komponenttien arvioiduista kustannuksista. Mitään komponenttia ei saisi hankkia kolmannelta maalta, joka olisi vastaan unionin tai sen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusetuja. 9 kohdassa määritettäisiin, miten kategoriaan 2 liittyvien puolustustarvikkeiden osalta sopimuspuolilla olisi oltava mahdollisuus päättää ilman kolmansien maiden tai kolmansien maiden toimijoiden asettamia rajoituksia hankitun puolustustarvikkeen suunnittelusta, muokkaamisesta ja kehittämisestä, mukaan lukien oikeudelliset valtuudet korvata tai purkaa kolmansien maiden toimijoiden rajoitusten alaisia komponentteja.

Ehdotuksen 16 artiklan 10 kohdassa määritettäisiin, että 'yhteishankintaan osallistuvilla alihankkijoilla' tarkoitettaisiin yksikköä, joka toimittaisi kriittisiä tuotantopanoksia, joilla olisi ainutlaatuisia tuotteen toiminnan kannalta olennaisia ominaisuuksia, ja jolle olisi osoitettu vähintään 15 prosenttia sopimuksen arvosta.

Ehdotuksen 16 artiklan 11 kohdassa säädettäisiin, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuotantoprosessit ja sopimukset yhteishankintojen tuloksena syntyvistä muista tuotteista, joita tämän instrumentin rahoituksella olisi valmistettu noudattavat kelpoisuusehtoja unionin ja jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusetujen suojaamiseksi.

Asetusehdotuksen 17 artiklassa vahvistettaisiin säännöt, joiden mukaisesti muiden kolmansien maiden kuin ETA:n EFTA-valtioiden ja Ukrainan yritykset tai alihankkijat voisivat osallistua SAFE-välineen tukemiin yhteishankintoihin. 17 artiklan 2 kohdassa määritettäisiin, että Unioni voisi solmia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia samanmielisten maiden kanssa, erityisesti ehdokasmaiden, hakijamaiden ja potentiaalisten hakijamaiden sekä niiden kolmansien maiden kanssa, joiden kanssa Unioni olisi solminut turvallisuus- ja puolustuskumppanuussopimuksen. Sopimuksessa määritellään erikseen mitä kelpoisuusvaatimuksia ei sovellettaisi kumppanimaahan.

Ehdotuksen 17 artiklan 3 kohdassa määritettäisiin, että kahden- tai monenvälisessä sopimuksessa olisi: a) varmistettava oikeudenmukainen tasapaino kolmannen maan

maksuosuuksien ja etujen välillä; b) määriteltävä kolmannen maan unionille myöntämän taloudellisen tuen ehdot; c) säädettävä toimitusvarmuudesta; ja d) edistettävä puolustusjärjestelmien standardointia ja jäsenvaltioiden ja näiden muiden kolmansien maiden asevoimien parempaa yhteentoimivuutta. 4 kohdassa säädettäisiin, että kolmannelle maasta saadut tulot olisi käytettävä ohjelmiin, joilla tuettaisiin unionin puolustusteollisuutta, Ukrainan puolustusteollisuutta ja Ukrainaa näiden ohjelmien sääntöjen mukaisesti.

Ehdotetun asetuksen 18 ja 19 artikloissa vahvistettaisiin säännöt, joilla pyritäisiin helpottamaan ja nopeuttamaan yhteisiä hankintamenettelyjä.

Ehdotuksen 18 artiklassa säädettäisiin puitejärjestelyjen tai sopimusten muuttamisesta. Jos yhteishankintaa tuettaisiin SAFE-välineellä, jäsenvaltion hankintaviranomainen voisi tietyin ehdoin lisätä olemassa olevaan puolustustarvikkeita koskevaan puitejärjestelyyn tai sopimukseen uusiksi sopimusosapuoliksi hankintaviranomaisia yhteishankintaan osallistuvista maista, jos kyseinen puitejärjestely olisi tehty kelpoisuusehdot täyttävän yrityksen kanssa. Tuolloin kaikkia puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevan direktiivin (2009/81/EY 29) puitejärjestelyjä koskevia vaatimuksia ei sovellettaisi hankintaviranomaisiin, jotka eivät alun perin olisi puitejärjestelyn osapuolia. Lisäksi jäsenvaltion hankintaviranomainen voisi tehdä huomattavia edellä mainitun direktiivin kynnysarvot ylittäviä puitejärjestelystä tai sopimuksesta poikkeavia lisähankintoja, jos puitejärjestely tai sopimus olisi tehty kelpoisuusehdot täyttävän yrityksen kanssa.

Ehdotuksen 18 artiklan 5 kohdassa määritettäisiin, että hankintaviranomaisen, joka olisi muuttanut puitejärjestelyä tai sopimusta olisi julkaistava asiasta ilmoitus Euroopan unionin virallisessa lehdessä. 6 kohdassa säädettäisiin, että puitejärjestelyn tai sopimuksen osapuolina olevien hankintaviranomaisten välillä sovellettaisiin yhtäläisten oikeuksien ja velvollisuuksien periaatetta erityisesti lisätilausten kustannusten osalta.

Ehdotuksen 19 artiklassa määritettäisiin tapaukset, joissa olisi perusteltua käyttää neuvottelumenettelyä ilman hankintailmoituksen julkaisemista SAFE-välineen tukeman yhteishankinnan yhteydessä. Yhteishankintojen, joihin osallistuisi vähintään yksi SAFE-välineestä lainarahoitusta saava jäsenvaltio, katsottaisiin täyttävän kriisistä johtuvan kiireellisuuden edellytyksen direktiivin 2009/81/EY 28 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti.

Asetusehdotuksen 20 artiklassa säädettäisiin, että välineen mukaisten puolustustarvikkeiden tai muiden puolustustarkoituksiin käytettävien tuotteiden tuonti ja toimitus vapautettaisiin väliaikaisesti arvonlisäverosta direktiivin 2006/112/EY 2 artiklan 1 kohdasta poiketen.

Ehdotetun asetuksen 21 artiklassa vahvistettaisiin säännöt, joita sovellettaisiin turvaluokiteltuihin ja arkaluonteisiin tietoihin. Komission olisi käytettävä suojattua järjestelmää helpottaakseen turvaluokiteltujen tietojen ja arkaluonteisten tietojen vaihtoa komission ja jäsenvaltioiden välillä tai tuensaajien kanssa. Lisäksi sillä olisi oltava pääsy tietoihin, jotka olisivat välttämättömiä maksujen suorittamisen edellytysten varmistamiseksi ja valvonnan ja tarkastuksen suorittamiseksi.

Ehdotuksen 22 artiklan 1 kohdassa määritettäisiin komission ja jäsenvaltion mahdollisuudesta osallistua viestintään unionin näkyvyyden varmistamiseksi puolustusteollisuuden investointisuunnitelmien puitteissa annetulle rahoitustuelle. Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin, että jäsenvaltioiden olisi vahvistettava SAFE-välineenrahoitustuen näkyvyys.

Ehdotuksen 23 artiklassa olisi voimaantulosäännös.

Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotusten keskeinen sisältö:

Neuvoston puheenjohtaja on antanut kaksi kompromissiehdotusta, joissa on ehdotettu muun muassa 1 artiklaan maataistelukyvyyn ja merenpinnan ja merenalaisen taistelun valmiuksien sekä 'liikkeen estäminen' (counter-mobility) lisäämistä välineen suorituskykyihin. 2 artiklaan on ehdotettu lisäystä, jonka mukaan lainarahoituskelpoiset yhteishankinnat voisivat olla myös jo olemassa olevia yhteishankintoja, jotka täyttävät asetuksen ehdot. Lisäksi 6 artiklan 9 kohdassa ehdotettiin muutosta koskien komponenttien poistamista purkamisen sijaan. Toisessa kompromissiehdotuksessa on lisätty 'liikkeen estäminen' (counter-mobility) asetustekstiin ensimmäisen artiklan suorituskykyihin sekä joitakin tarkennuksia, muun muassa SAFE-välineen olevan kohdennettu nykyiseen kriisitilanteeseen vastaamiseen, täsmennetty komission olevan velvollinen jakamaan kaikki suunnitelman arvioinnissa käytetyn tiedon neuvoston kanssa, maksatusten pidätyksen käytäntöä sekä arvonlisäveron käsittelyn muuttamista SAFE:n piirissä väliaikaisesta pysyväksi.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Oikeusperusta

Lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artikla, jonka mukaan neuvosto päättää ehdotuksen hyväksymisestä yksin määräenemmistöllä. Euroopan parlamentti pidetään asiasta informoituna.

SEUT 122 artiklan 1 kohta määrittelee tilanteen, jossa neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä, jos tiettyjen tuotteiden saatavuudessa ilmenee suuria vaikeuksia. Artiklan 2 kohdassa annetaan neuvostolle mahdollisuus myöntää jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua, jos poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia. Artiklan molempia kohtia voidaan käyttää oikeusperustoina sekä itsenäisesti että yhdessä.

Komissio perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että unionin turvallisuustilanteen vakava heikkeneminen vuoden 2025 alusta on äkillinen ja poikkeuksellinen tapahtuma, jolla on valtava ja mahdollisesti häiriöitä aiheuttava vaikutus unionin ja sen jäsenvaltioiden puolustus- ja turvallisuusetujen kannalta välttämättömien puolustustarvikkeiden toimituksiin, mikä todennäköisesti vaikuttaa vakavasti jäsenvaltioiden julkiseen talouteen ja vaatii yhteisiä toimia.

Komissio perustelee oikeusperustaan valintaa siten, että SEUT 122 artikla on asianmukainen oikeusperusta kriisiin tai poikkeukselliseen tapahtumaan liittyvälle rahoitusavulle, eikä sitä ole rajoitettu rahoitusalan tai rahoitusvakauden luonteisiin kriiseihin. Neuvostolla on laaja harkintavalta sen arvioimiseksi, onko kyseiseen välineeseen turvauduttava hätätilanteessa. Aiemmin se on käyttänyt tätä säännöstä rahoitustuen antamiseen jäsenvaltioille, joiden julkiset menot ovat kasvaneet äkillisesti ja poikkeuksellisesti (ks. esimerkiksi SURE-väline, U 12/2020 vp). Vastaavasti neuvostolla on nykyisessä poikkeuksellisessa turvallisuustilanteessa oikeus vedota tähän säännökseen antaakseen rahoitustukea SAFE-välineen kautta jäsenvaltioille, jotka tarvitsevat kiireellisiä ja mittavia investointeja EU:n puolustustuotantovalmiuksiin yhteishankintojen kautta ja siten parantaakseen sotilaallisia voimavarojaan. Ehdotettu säädös annetaan asetuksen muodossa, koska tarkoituksena on luoda uusi erityinen ja väliaikainen säädös, jonka on oltava kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa

jäsenvaltioissa. Asetuksen muotoa on käytetty kaikissa SEUT 122 artiklan nojalla annetuissa säädöksissä.

Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on asianmukaisesti valittu.

4.2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU voi toteuttaa toimia muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla vain, jos se pystyy toimimaan tehokkaammin kuin jäsenvaltiot omilla kansallisilla tai paikallisilla tasoillaan. Ehdotuksen tarkoituksena on ulkoisen uhan aiheuttaman hälyttävän tilanteen takia tarjota tilapäisinä lainoina tukea jäsenvaltioille, jotta ne voivat tehdä kiireellisiä ja merkittäviä julkisia investointeja Euroopan puolustusteknologian ja -teollisuuden tukemiseksi. Ehdotukselle asetetut tavoitteet voidaan komission perustelujen mukaan saavuttaa parhaiten unionin tasolla, sillä SAFE-väline edistää unionin tasolla jäsenvaltioiden kiireellistä tarvetta vastata lisääntyneisiin julkisiin menotarpeisiin puolustustarvikkeiden tuotantoon ja täydentää jäsenvaltioiden kansallisella tasolla toteuttamia toimia sekä tuo lisäarvoa Euroopan puolustusteknologian ja -teollisuuden tehostamiseksi koordinoitusti, mistä on hyötyä kaikille jäsenvaltioille muun muassa puolustusteollisuuden pirstoutumisen ja pitkän aikavälin kilpailukyvyyn heikentymisen estämiseksi. Lisäksi unionin tason toimilla voidaan ottaa käyttöön kohdennettuja poikkeuksia direktiiviin 2009/81/EY, joka koskee tiettyjen puolustus- ja turvallisuusalan hankintaviranomaisten tai hankintayksiköiden tekemien sopimusten yhteensovittamista SAFE-välineellä rahoitettujen puolustusalan yhteishankintojen nopeuttamiseksi ja helpottamiseksi.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5 artiklan 4 kohta). Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen välineelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan poikkeukset varainhoitoasetukseen, direktiiviin 2006/112/EY ja direktiiviin 2009/81/EY liittyvät tiukasti SAFE-välineen tarjoaman rahoitusavun käyttöön, ja ne rajoittuvat välineen soveltamisaikaan.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Asetusehdotus olisi toteutuessaan suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä siitä aiheutuisi suoria muutostarpeita kotimaiseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset

EU:n talousarvio

Euroopan turvallisuustoimiväline toteutettaisiin enintään 150 miljardin euron lainajärjestelyinä, jossa unioni myöntäisi lainoja jäsenvaltioille ehdotuksen mukaisiin toimiin. Lainajärjestely olisi monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukainen. Takauksena käytettäisiin saman asetuksen 3 artiklan 1 kohdan sekä neuvoston päätöksen 2020/2053 mukaista omien varojen liikkumavaraa eli omien varojen enimmäismäärän ja EU:n rahoituskehysten menojen enimmäismäärän väliin jäävää liikkumavaraa. EU:n omien varojen katon ja rahoituskehysten menokaton välistä liikkumavaraa tarvitaan sen turvaamiseksi, että unioni pystyy kaikissa tilanteissa kattamaan toiminnastaan syntyvät vastuut. Omien varojen

vuotuinen maksukatto säätää enimmäismäärän, jonka puitteissa jäsenvaltiot voisivat joutua asettamaan omia varoja komission käyttöön. Jos yksittäinen jäsenvaltio jättäisi lainasopimukseen liittyvät velvoitteensa hoitamatta, komissio kattaisi puuttuvan osuuden viimesijassa muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltioiden bruttokansantulo-osuuden (BKTL-osuus) mukaisesti omien varojen katon ja maksukaton välisen liikkumavaran puitteissa. Suomen BKTL-osuus on vuonna 2025 noin 1,6 prosenttia. Tämä osuus voisi tilapäisesti ylittyä, mutta osuudet tasattaisiin myöhemmässä vaiheessa.

Ehdotuksen toimeenpanoon sisältyy komission hallintomenoja vuosille 2025–2027 noin 19,4 miljoonalla eurolla. Komission mukaan hallintomenojen tarve voitaisiin kuitenkin rahoittaa kokonaan uudelleenkohdentamalla määrärahoja monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 7 (hallinto) sisällä.

Kansallinen talousarvio

Suomella on mahdollisuus hakea välineestä lainaa. Vaikutuksia selvitetään neuvotteluiden edetessä. Puolustusvoimilla on merkittäviä hankintatarpeita tulevana vuosina, painottuen maavoimien kaluston uusimiseen.

Välittömät kansalliset budjettivaikutukset rajoittuisivat hallinnollisiin menoihin, joita jäsenvaltiolle seuraa suunnitelman laatimisesta, toimenpiteiden toteuttamisesta sekä valvonnasta ja raportoinnista. Pidemmällä aikavälillä on huomioitava myös nostettujen lainojen korot ja takaisinmaksu. Jäsenvaltiot voisivat saada ennakorahoitusta 15 % haetuista lainoista ja sitä olisi mahdollista saada kiireellisesti jo vuoden 2025 aikana. Välineen väliaikaisen luonteen takia lainat olisi haettava komissiolta viimeistään 31.12.2030.

Ehdotuksen mukaan välineen hyödyntäminen olisi vapaaehtoista jäsenvaltioille, ja jäsenvaltiot maksaisivat itse lainansa takaisin kuluineen. Suomen laskennallinen enimmäisvastuu välineen 150 miljardin euron kokonaissummasta olisi noin 2,4 miljardia euroa. Suomen vastuu realisoituisi ainoastaan siinä tapauksessa, että välineestä lainaa ottanut jäsenvaltio laiminlöisi lainasopimukseensa liittyviä velvoitteitaan.

Ehdotuksessa esitetystä arvonlisäverovapaudesta aiheutuvia mahdollisia tulonmenetyksiä selvitetään neuvottelujen edetessä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin

Ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa keskeistä on kansallisen budjettisuvereniteetin turvaaminen. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen katsonut, että Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (PeVL 55/2017 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 25/2011 vp). Valiokunta on painottanut tarvetta suojella eduskunnan budjettivaltaa (PeVL 28/2013 vp). Suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan mukaan (SuVL 2/2020 vp, PeVL 11/2020 vp.) Suomen taloudellisten vastuiden enimmäismäärä tulee olla tarkkarajaisesti rajattu ja vastuissa tulee huomioida lisäksi myös korot ja muut kulut. Vastuiden realisoitumisen todennäköisyyksiä tulee myös kyetä arvioimaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2020 vp) edellytti, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat.

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei ole erityistä merkitystä Suomen perustuslain kannalta. Kuten jäljempänä selostetaan, ehdotuksella ei rajoita eduskunnan budjettisuvereniteettia.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 4 kohdan ja 59 a §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Komissio esitteli ehdotuksensa pysyvien edustajien komitealle (Coreper II) 26.3.2025. Neuvoston puheenjohtajamaa Puolalla on aikomuksena edetä asiassa mahdollisimman nopeasti, ja neuvottelut SAFE-asetuksesta käydään Coreper II:ssa. Myös komission toiveena on, että neuvosto pääsisi ehdotuksesta nopeasti sopuun.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmää on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä puolustusministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa.

Ehdotus sekä siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi ovat olleet EU-asioiden komitean jaoston 1 (Talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset) kirjallisissa menettelyssä 11.4.2025 sekä EU-asioiden ministerivaliokunnan kokouksessa 16.4.2025.

10 Valtioneuvoston kanta

ReArm Europe -suunnitelmasta annetussa selvityksessä E 21/2025 vp on muodostettu seuraavat kannat:

Valtioneuvosto tukee ehdotusta poikkeukselliseksi ja väliaikaiseksi SAFE-rahoitusvälineeksi. Valtioneuvosto korostaa ehdotetun välineen väliaikaista luonnetta ja rahoituksen kohdentamista kriittisiin suorituskykyalueisiin.

Suomen kokonaisuutun perustuen ehdotetun välineen hyödyntäminen voisi olla Suomelle tarkoituksenmukaista puolustushankintojen rahoittamiseksi. Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että komission ehdotuksessa on huomioitu kriittisinä suorituskykyalueina ilma- ja ohjuspuolustus sekä sotilaallinen liikkuvuus. Valtioneuvostolle keskeinen neuvottelutavoite on, että rahoitusta kohdennettaisiin etulinjan maiden maavoimien suorituskykyjen kehittämiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu väline ja siitä myönnettävä rahoitus vahvistaisivat ensi sijassa Euroopan puolustusta sekä lisäksi Euroopan puolustusteollista pohjaa. Välineen tulisi tarjota nopea ja joustava pääsy rahoitukseen ja siten myös tehokkaasti tukea puolustusteollisuuden tuotantokapasiteetin kasvattamista.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena SAFE-rahoitusvälineelle esitettyä 150 miljardin euron enimmäismäärää.

Valtioneuvosto tukee ehdotettua SAFE-rahoitusvälineen lainarahoitteista mallia, jossa unionin lainanoton vakuutena toimisi nykyisen omien varojen katon ja EU:n monivuotisen

rahoituskehyksen katon välinen liikkumavara. Valtioneuvostolle on keskeistä, että SAFE-rahoitusvälineeseen liittyvät vastuut rajoittuvat edellä mainittuun liikkumavaraan.

Valtioneuvosto painottaa, että välineen rahoituksen kohdentumisen tulisi olla linjassa erityisesti Naton puolustussuunnitteluprosessin mukaisten jäsenvaltioiden suorituskykytavoitteiden kanssa.

Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että ehdotus antaisi Ukrainalle erityisen aseman ja Ukrainalle mahdollistettaisiin osallistuminen yhteishankintoihin. Valtioneuvosto tukee ehdotettua kolmansien maiden mahdollisuutta osallistua yhteishankintoihin välineen täysimääräiseksi hyödyntämiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että huolimatta SAFE-rahoitusvälineen ensisijaisesta hyödyntämisestä yhteishankintoihin, rahoitusta tulisi voida kohdentaa yksittäisen jäsenvaltion hankintoihin ehdotettua pidempään.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotuksen, jonka mukaan vähintään 65 % yhteishankintojen komponenttien kustannusten alkuperästä tulisi olla EU:sta, ETA:n EFTA-valtioista tai Ukrainasta.

Valtioneuvosto pitää lainamuotoisen rahoitusvälineen osalta ehdotettua täytäntöönpanomenettelyä sekä hallinnointia tarkoituksenmukaisina. Valtioneuvosto painottaa, että välineen täytäntöönpanossa tulisi välttää jäsenvaltioille aiheutuvaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Näitä kantoja täydennetään seuraavasti:

Valtioneuvosto pitää puolustusinvestointien tukemista keskeisenä tekijänä Euroopan puolustuksen vahvistamisessa. Euroopan puolustusteknologisen ja teollisen pohjan vahvistaminen on tältä osin keskeistä. Tavoitteena tulee olla kriittisten suorituskykyjen tuotantokapasiteetin nostaminen, jota voidaan osaltaan tukea välineestä tuettavilla yhteishankinnoilla vahvistaen samalla yritysten pitkän aikavälin tilausnäkyvää.

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n turvallisuustilanteen heikkeneminen vuoden 2025 alusta on SEUT 122 artiklan tarkoittama poikkeuksellinen tapahtuma, johon jäsenvaltio ei voi vaikuttaa. Valtioneuvosto korostaa perustettavan rahoitusvälineen väliaikaista luonnetta ja sen nykyistä selkeämpää kirjaamista asetustekstiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että SAFE-välineen rahoitukseen sovelletaan mahdollisimman vahvaa ja vähintäänkin vastaavaa ehdollisuutta, mukaan lukien oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kytkeytyvä ehdollisuus, kuin muuhunkin EU-rahoitukseen.

Valtioneuvosto katsoo, että kukin jäsenvaltio vastaa välineestä ottamiensa lainojen hallintokuluista itse.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että neuvoston puheenjohtajan antamissa kompromissiehdotuksissa ehdotetaan lisättäväksi välineen suorituskykyihin artiklaan 1 lisättäväksi maataistelukyky, merenpinnan ja merenalaisen taistelun valmiudet sekä 'liikkeen estäminen' (counter-mobility).

Valtioneuvosto tukee ehdotettua kolmansien maiden mahdollisuutta osallistua yhteishankintoihin välineen täysimääräiseksi hyödyntämiseksi ja korostaa neuvotteluissa

läheisten kolmansien kumppanimaiden kuten Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuutta osallistua yhteishankintoihin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että välineen rahoitusta voitaisiin käyttää yhteishankintoihin suoraan liittyvään teolliseen infrastruktuuriin, mukaan lukien tuotantokapasiteettiin.

Valtioneuvosto tunnistaa rahoitusvälineen mahdollisen lisäarvon Suomen puolustusteollisuudelle. Välillisenä tavoitteena on, että välinettä hyödyntämällä voitaisiin luoda lisätilauksia Suomen puolustusteollisuudelle yhteishankintojen kautta.

Valtioneuvosto tukee sitä, että SAFE-välineen yhteishankintoihin sovellettaisiin tiettyjä poikkeuksia puolustus- ja turvallisuusdirektiiviin nähden, millä helpotettaisiin uusien hankkijoiden liittämistä olemassa oleviin puitesopimuksiin sekä nopeutettaisiin uusia hankintoja suorahankintoja mahdollistamalla. Direktiivin poikkeusten soveltamisen edellytyksenä ei kuitenkaan tulisi olla lainavälineen käyttö, vaan olemassa olevaan puitesopimukseen liittymisen tulisi olla mahdollista samoin ehdoin myös niille hankintaviranomaisille, jotka eivät hyödynnä hankinnan rahoittamisessa SAFE-välinettä.

Valtioneuvosto korostaa, että yhteishankintojen toimitusketjuihin ja alihankkijoita koskeviin määritelmiin ei tulisi asettaa tarpeettoman tiukkoja ehtoja. Ehdotettu oikeudellinen toimivalta puolustusmateriaalin komponenttien purkamiselle voi olla tarpeettoman rajoittava ehto.

Valtioneuvosto katsoo, että SAFE-välineen toimeenpanoa koskevia määräaikoja tulisi pidentää ehdotetusta huomioiden kuitenkin välineen poikkeuksellinen ja väliaikainen luonne.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission pääsy turvaluokiteltuihin tietoihin rajattaisiin tarkasti vain välttämättömään.