

## U 42/2024 vp

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Moldovan uudistus- ja kasvuvälineen perustamisesta**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio komission ehdotuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetukseksi koskien Moldovan uudistus- ja kasvuvälinettä.

Ehdotuksista annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmässä koordinoitu E-selvitys (E 63/2024 vp). U-kirjelmä ei sisällä E-selvitykseen verrattuna uusia kantoja.

Helsingissä 14.11.2024

Ulkoministeri Elina Valtonen

Yksikönpäällikkö Sirpa Oksanen

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON  
ASETUKSEKSI MOLDOVAN UUDISTUS- JA KASVUVÄLINEEN PERUSTAMISESTA****1 Tausta**

EU:n laajentumispolitiikka vaikuttaa osaltaan Euroopan rauhan ja turvallisuuden, vakauden ja yhtenäisyyden ylläpitämiseen. Venäjän täysimittainen hyökkäyssota Ukrainassa ja sen aiheuttama uhka Euroopan turvallisuusjärjestykselle ovat luoneet laajentumispolitiikalle uutta momentumia. Moldovalaiset haluavat nähdä itsellään eurooppalaisen tulevaisuuden. Moldovan jäsenyys Euroopan unionissa nähdään EU:n geopolitiittisena ja –strategisena intressinä. Moldovan lähentyminen EU:n sisämarkkina-alueeseen alkoi vuonna 2015 EU-Moldova – assosiaatiosopimuksen ehdollisella voimaanastumisella. Tämä sisälsi syvän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA). EU on lisäksi mobilisoinut Moldovan hyväksi 1,6 miljardia euroa julkisia ja yksityisiä investointeja Itäisen kumppanuuden alaisen talous- ja investointisuunnitelman kautta. Moldovan bruttokansantuote asukasta kohden oli vuonna 2023 noin 29 % EU:n keskiarvosta, mikä osoittaa tarvetta merkittävälle sosio-ekonomiselle lähentymiselle unionin kanssa. Hieman yli puolet (50,4 %) moldovalaisista äänesti 20.10.2024 kansanäänestyksessä EU:iin liittymisen puolesta.

Tällä kirjelmällä muodostetaan valtioneuvoston kanta asetusehdotukseen tukivälineeksi.

**2 Ehdotuksen tavoite**

Moldova haki EU-jäsenyyttä maaliskuussa 2022. Hyvästä edistyksestään johtuen maa sai ehdokasmaa-aseman kesäkuussa 2022, päätös jäsenyysneuvotteluiden avaamisesta tehtiin joulukuussa 2023 ja neuvottelut avattiin kesäkuussa 2024. Komissio esittää täten Moldovalle samantyyppistä kasvusuunnitelmaa ja -välinettä, joka hyväksyttiin Länsi-Balkanin maille vuonna 2024 (E 50/2023 vp ja U 84/2023 vp). EU:n kasvusuunnitelma Moldovalle tukisi Moldovaa vakaan demokratian, kestävän ja inklusiivisen talouskasvun sekä turvallisen tulevaisuuden edistämiseksi. Kasvusuunnitelman avulla vahvistetaan tukea Moldovan taloudelliselle ja sosiaaliselle lähentymiselle EU:hun ja edesautetaan täten Moldovan edistymistä EU-jäsenyyspolulla. Kasvusuunnitelmaa koskevasta tiedonannosta tiedotetaan eduskuntaa komission vuoden 2024 laajentumispakettia koskevan E-kirjeen yhteydessä.

Moldovan uudistus- ja kasvuvälineen tavoitteena on auttaa Moldovaa valmisteluissaan EU-jäsenyyttä varten, linjassa olemassa olevan laajentumismetodologian kanssa. Tukivälineeseen liitettäisiin ennakkoehtoihin perustuva maksumekanismi, joka komission mukaan kannustaisi tuensaajia entistä tehokkaammin toteuttamaan keskeisiä EU-jäsenyyden vaatimia rakenneuudistuksia. Tukivälineen avulla Moldova lähentyisi EU:n arvojen, lakien, sääntöjen, standardien, politiikkojen ja käytäntöjen kanssa hyväksymällä ja toimeenpanemalla jäsenyyttä varten tarvittavia uudistuksia. Tukivälineellä tuettaisiin Moldovan asteittaista integraatiota EU:n sisämarkkinoihin ja nopeutettaisiin Moldovan sosio-ekonomista lähentymistä EU:n kanssa ja vaalittaisiin hyviä naapurisuhteita, ml. ihmistenväliset kontaktit.

**3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

EU:n Moldovaa koskeva kasvusuunnitelma koostuu kolmesta pilarista: 1) sosioekonomisten ja perustavaa laatua olevien uudistusten tukeminen; 2) EU:n sisämarkkinoille pääsyn edistäminen; ja 3) rahoitustuen lisääminen. Esitys tukivälineestä sijoittuu kolmannen pilarin alle.

Vuodesta 2021 alkaen EU on tukenut Moldovaa 2,2 miljardilla eurolla lainoina ja eittakaisinmaksettavana tukena. Tällä hetkellä Moldova saa tukea EU:n naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI). Moldovan EU-jäsenyyspolun vauhdittamiseksi esitetään perustettavaksi Moldovan uudistus- ja kasvuväline. Tukivälineen puitteissa tehtävät investoinnit auttaisivat Moldovaa kestävä talouden ja yhteiskunnallisen kehityksen uudistuksissa.

Tukivälineen rahoituksen kokonaismäärä olisi yhteensä 1,92 miljardia euroa, josta 420 miljoonaa euroa avustusmuotoista rahoitustukea ja 1,5 miljardia euroa lainamuotoista rahoitustukea. Tukivälineen rahoitus jakautuisi vuosille 2025–2027. Avustusmuotoisesta tuesta 285 miljoonaa euroa olisi varsinaista rahoitustukea Moldovalle ja 135 miljoonaa euroa siirrettäisiin yhteiseen takuurahastoon (Common Provisioning Fund). Yhteisen takuurahaston kautta suojattaisiin EU-budjettia mahdollisilta riskeiltä liittyen Moldovalle myönnettäviin lainoihin. Moldovalle annettava avustusmuotoinen tuki kohdentuisi tekniseen apuun sekä kansalaisyhteiskunnan tukemiseen. Välineen rahoitus tulisi Naapuruus ja ulkosuhdevälineen (NDICI-Global Europe) alla Moldovalle varatusta 420 miljoonan euron kahdenvälisestä tuesta vuosille 2025–2027. Maksatukset olisivat ehdollisia Moldovan edistymiselle kasvusuunnitelman toimeenpanossa.

Välineen odotetaan lisäksi mobilisoivan 2,5 miljardin euron edestä investointeja kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta ja yksityisiltä toimijoilta. Naapuruston investointialusta (Neighbourhood Investment Platform, NIP) toimii tässä keskeisenä välineenä.

Asetusehdotus jakautuu rakenteeltaan seuraavasti:

#### 1. Yleiset säännökset (luku I)

Luku I määrittelee tukivälineen tavoitteet, periaatteet ja tuen edellytykset. Tukivälineeseen sisältyy sekä avustusmuotoista että lainamuotoista rahoitustukea. Tukivälineen tuensaajana on Moldova ja avustusmuotoisen tuen osalta myös moldovalaiset kansalaisjärjestöt. Tukiväline olisi komission ehdotuksen mukaan luonteeltaan joustava instrumentti, jonka tavoitteena on kiihdyttää sosioekonomisia uudistuksia sekä tuoda Moldova lähemmäs EU:ta, samalla varmistaen ennustettavuuden, läpinäkyvyyden sekä vastuullisuuden.

Tukivälineestä myönnettävän tuen ennakkoehtona olisi, että Moldova pitää yllä ja kunnioittaa toimivia demokratian mekanismeja, parlamentaarinen monipuoluejärjestelmä mukaan lukien, vapaita vaaleja ja mediaa, noudattaa oikeusvaltioperiaatetta ja takaa kaikkien ihmisoikeuksien, myös vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien, kunnioittamisen. Komissio seuraa ennakkoehtojen toteutumista ennen varojen siirtämistä Moldovalle.

#### 2. Rahoitus ja täytäntöönpano (luku II)

Luku II käsittelee rahoituksen ja täytäntöönpanon yksityiskohtia. Se määrittää taloudellisen kehityksen, tuen muodot ja täytäntöönpanosäännöt. Luvussa käsitellään myös tuen toteutustapoja.

Avustusmuotoisen rahoitustuen osuus olisi tarkoitus rahoittaa EU:n naapurusto-, kehitys ja kansainvälisen yhteistyön välineestä (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI) Tukivälineen 420 miljoonan euron avustusmuotoisella rahoituksella mahdollistettaisiin myös välineen lainamuotoinen rahoitustuki. Komissio valtuutettaisiin lainaamaan varat unionin lukuun pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta (nykyisen EU:n makrotaloudellisen avun tapaisesti). Avustusmuotoisesta tuesta katettaisiin 1,5 miljardin euron lainamuotoisen tuen ottolainauksen takuujärjestelyyn tarvittava 9 % varautumisasteen määrä.

Ainakin 25 % Moldovalle myönnettyistä lainoista tulisi kanavoida NIP-alustan (Neighbourhood Investment Platform) kautta investointeihin. Lisäksi 1% avustusmuotoisesta rahoitustuesta allkoitaisiin tekniseen ja hallinnolliseen tukeen, jonka avulla rahoitusta mm. hallinnoidaan, tarkastetaan ja arvioidaan.

Avustusmuotoista tukea voitaisiin myöntää vuosien 2025-2027 välillä. Päätökset lainamuotoisen avustuksen myöntämisestä tulisi tehdä vuosien 2025-2029 välillä.

Komissio ja Moldova laativat välinettä koskevan sopimuksen, jossa määritellään osapuolten velvoitteet ja maksatusehdot, ml. Moldovan edistyminen kasvusuunnitelman toimeenpanossa.

### 3. Uudistusohjelma (luku III)

Luku III käsittelee Moldovan kansallisen uudistusohjelman vaatimuksia ja perusteita sekä sen laatimista. Luvussa säädetään myös uudistusohjelman arvioinnista, mahdollisista muutoksista ja lainasopimuksista.

Tukivälineen taloudellisen tuen mekaniikka olisi voimakkaasti ehdollinen ja varojen myöntäminen olisi sidottu Moldovan keskeisten uudistusten suunnitelmassa sovituihin uudistuksiin ja niiden täyttymiseen. Varoja maksettaisiin kahdesti vuodessa. Komissiolla olisi mahdollisuus myös maksujen jäädyttämiseen tai vähentämiseen.

Tuen saamiseksi välineestä, olisi Moldovan toimitettava komissiolle uudistusohjelma vuosille 2025-2027. Ohjelman tulisi perustua EU-Moldova –assosiaatiosopimuksessa sovituihin sosioekonomisiin ja perustavaa laatua oleviin uudistuksiin. Uudistusohjelma toimisi kehikkona, jonka puitteissa toimittaisiin asetuksessa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio arvioisi ilman aiheetonta viivytystä Moldovan uudistusohjelman, minkä jälkeen komissio hyväksyisi suunnitelman täytäntöönpanopäätöksellä. Toimitettuaan uudistusohjelman komissiolle Moldova voisi pyytää vapauttamaan ennakkomaksun, joka olisi enintään 7 prosenttia tukivälineen kokonaismäärästä.

Moldovan olisi esitettävä kahdesti vuodessa asianmukaisesti perusteltu pyyntö varojen vapauttamisesta määrällisiin ja laadullisiin tavoitteisiin liittyvien maksuehtojen täytyessä. Komissio arvioisi, onko Moldova täyttänyt tyydyttävällä tavalla komission täytäntöönpanopäätöksessä esitetyt maksuehdot. Mikäli komissio antaisi kielteisen arvion jonkin ehdon täyttymisestä, voisi se keskeyttää tai peruuttaa kyseistä ehtoa vastaavien varojen maksun.

Moldovan uudistusohjelmaa tukevia investointeja toimeenpantaisiin yhdessä kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa Naapuruston investointialustan (Neighbourhood Investment Platform, NIP) alaisuudessa.

#### 4. Unionin taloudellisten etujen suojaaminen (Luku IV)

Luku IV sisältää säännöt, jotka varmistavat tehokkaat valvontatoimet ohjelman toteutuksessa. Luku käsittelee velvoitteita, jotka koskevat petosten, korruption ja väärinkäytösten ehkäisemistä sekä varojen palauttamista.

Moldovan olisi otettava käyttöön seurantajärjestelmä, joka perustuu komission vahvistamiin kriteereihin. Moldovan odotetaan raportoivan komissiolle vuosittain uudistusohjelmansa täytäntöönpanosta. Tähän sisältyy raportointi uudistusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ja siinä saavutetusta edistyksestä, Moldovan sisäisen valvonnan järjestelmien parantamisesta, Moldovan talousarvioiden toteuttamisesta sekä mahdollisista aiheettomasti maksetuista tai väärinkäytetyistä ja EU:n lopulta takaisin perimistä määristä.

#### 5. Seuranta, raportointi ja arviointi (Luku V)

Luku V kattaa seurannan, raportoinnin ja arviointiprosessit. Luvussa määritellään indikaattorit ja tulostaulut, joita käytetään ohjelman seurannassa, sekä ohjelman ex-post-arviointi.

Komissio seuraisi tukivälineen täytäntöönpanoa ja antaisi vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksensa tukivälineen tavoitteiden saavuttamisesta. Komissio tulisi esittelemään kahdesti vuodessa rahoitusvälineen tilannetta. Lisäksi komissio tekisi 31.12.2027 jälkeen jälkiarvioinnin tukivälineestä.

#### 6. Loppusäännökset (Luku VI)

Luku VI sisältää säännökset valtuuksien siirrosta, komitologiamenettelystä, viestinnästä ja voimaantulosta.

### **4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin**

#### 4.1 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 212 artiklaan.

SEUT 212 artikla koskee kolmansien maiden kanssa tehtävää taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksessä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa ja neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Ehdotus on muodoltaan asetus. Asetuksia käytetään systemaattisesti unionin tukivälineitä ja rahoitusohjelmia perustettaessa, jotta voidaan varmistaa niiden yhdenmukainen soveltaminen, kaikilta osin sitova luonne ja suora sovellettavuus.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

#### 4.2. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

EU:n ulkoiseen toimintaan kuuluvan kasvuvälineen tavoite on tukea Moldovan lähentymistä Euroopan unioniin, sen laajentumispolitiikan kontekstissa. Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka laajuutensa ja vaikutustensa vuoksi edellyttävät toimia unionin tasolla. Kun otetaan huomioon rahoituksen kokonaisuus (enintään 1,92 mrd. euroa) ja komission rooli laajentumispolitiikan toimeenpanossa, on EU parhaiten

asemoitunut, esimerkiksi alueella sijaitsevien edustustojensa tuella, toteuttamaan kyseinen rahoitusmalli.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5(4)). Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, kasvuväline olisi kohdennettu toimi Moldovassa tarvittavien uudistusten nopeuttamiseksi ja EU-tason saavuttamiseksi, varmistaen molempia osapuolia hyödyttävän EU-laajentumisprosessin. Kasvusuunnitelman rakenne nojaa soveltuvain osin jo olemassa olevaan NDICI – tukeen, NIP-järjestelmään sekä muihin instrumentteihin.

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

## **5 Ehdotuksen vaikutukset**

### **5.1. Taloudelliset vaikutukset**

Kasvusuunnitelman kautta myönnettävän rahoitustuen määrä Moldovalle olisi yhteensä enintään 1,8 mrd. euroa käyppinä hintoina, jakautuen vuosille 2025–2027. Tästä lainamuotoista rahoitustukea myönnettäisiin enintään noin 1,5 mrd. euroa. Kasvusuunnitelman kautta myönnettävän ei-takaisinmaksettavan ns. avustusmuotoisen rahoitustuen osuus olisi enintään 420 miljoonaa euroa, sisältäen yhteiseen takuurahastoon (Common Provisioning Fund) siirrettävän osuuden 135 miljoonaa euroa. Yksi prosentti ei-takaisinmaksettavasta rahoitustuesta, eli yhteensä noin 4,2 miljoonaa euroa osoitettaisiin tekniseen tukeen ja hallintomenoihin. Kokonaisuudessaan uudesta rahoitusvälineestä myönnettäisiin siis enintään noin 1,9 mrd. euroa erinäisiä rahoitustukia.

Avustusmuotoinen rahoitustuki rahoitettaisiin EU:n budjetin otsakkeen 6 (Naapurialueet ja muu maailma) Naapuruus ja ulkosuhdevälineestä (NDICI-Global Europe). Tarvittavat kustannukset katettaisiin voimassa olevan rahoituskehyksen puitteissa.

### **5.2. Vaikutukset lainsäädäntöön**

Ehdotettu asetus kasvusuunnitelmasta olisi EU:n asetuksena suoraan sovellettavaa, velvoittavaa oikeutta eikä sen voimaansaattaminen edellyttäisi muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

## **6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin**

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa budjettisuvereniteetin kannalta olennainen kysymys on jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuus (PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp, PeVL 16/2020 vp).

Kasvusuunnitelmaa koskevassa ehdotuksessa on säädetty enimmäismäärästä vuosille 2025–2027.

Valtioneuvosto ei katso ehdotuksen olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien kanssa.

## **7 Ahvenanmaan toimivalta**

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

## **8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat**

Komissio antoi 10.10.2024 asetusehdotuksen Moldovan uudistus- ja kasvuvälineen perustamisesta, jäljempänä tukiväline (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova, COM(2024) 469 final). Asetusta käsitellään neuvoston laajentumistyöryhmässä (COELA). Tavoitteena on päästä työryhmätasolla sopuun 13.11 mennessä, ja päättää asetuksesta ministerineuvostossa vuoden loppuun mennessä.

Asetusehdotuksen ohella komissio julkaisi 10.10.2024 tiedonannon koskien Moldovan uutta kasvusuunnitelmaa (Communication on the Moldova Growth Plan, COM(2024) 470), johon tullaan muodostamaan tarkemmin kantoja osana komission laajentumispakettia. Tukiväline olisi kasvusuunnitelman toimeenpanoa ja siten Moldovan EU-lähentymistä tukeva rahoitusinstrumentti.

Asian EU-tason kiireellisen käsittelyn vuoksi on eduskunnalle toimitettu samansisältöinen E-kirje (E 63/2024 vp).

## **9 Ehdotuksen kansallinen käsittely**

U-kirjelmä komission ehdottamasta kasvusuunnitelmasta on valmisteltu ulkoministeriössä, tiiviissä yhteistyössä muiden ministeriöiden sekä erityisesti Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston kanssa. Komission ehdotus sekä siitä laadittu E-kirjelmä on käsitelty ulkosuhdejaoston kirjallisessa menettelyssä 31.-31.10.2024.

## **10 Valtioneuvoston kanta**

Suomen kantoja Moldovan EU-lähentymisen tukemiseen on linjattu aiemmin mm. komission vuoden 2023 laajentumispaketin yhteydessä (E50 / 2023 vp).

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan Moldovan eteneminen kohti täyttä EU-jäsenyyttä palvelee unionin omia poliittisia, turvallisuus- ja taloudellisia intressejä. Komission tavoin valtioneuvosto katsoo, että kasvusuunnitelman tavoitteena tulee olla Moldovan ehdollinen tukeminen sen omien uudistusten nopeuttamiseksi johtaen EU-jäsenyyksien nopeampaan edistymiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Moldova saa riittävää poliittista ja taloudellista tukea tarvittavien uudistusten aikaansaamisessa ja toimeenpanossa.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti uuden Moldovan uudistus- ja kasvuvälineen perustamiseen. Valtioneuvosto korostaa komission tavoin, että tukivälineeseen liittyvän rahoituksen tulee olla ehdollista edistymiseen keskeisissä oikeusvaltiosektorin ja EU-jäsenyyssuhteiden mukaisissa uudistuksissa.

Valtioneuvosto on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Moldovan kasvusuunnitelman toimeenpanon tukemiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että välineen hallinnoinnin tehokkuus tulee varmistaa ja välttää päällekkäisyyksiä jo toimivien instrumenttien kanssa. Valtioneuvosto korostaa EU-varojen tehokasta valvontaa ja unionin taloudellisten etujen suojaamista. Lisäksi valtioneuvosto korostaa neuvoston tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia Moldovan uudistus- ja kasvuvälinettä ja uudistusohjelmia koskevassa päätöksenteossa.

