

U 44/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2021/947 muuttamiseksi ulkosuhdetoimien takuujärjestelyn tehokkuuden parantamiseksi.

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 28.5.2025 antama ehdotus asetukseksi asetuksen (EU) 2021/947 muuttamiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16.10.2025

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Ville Tavio

Ulkoasiainneuvos Juha Savolainen

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) 2021/947 MUUTTAMISEKSI
ULKOSUHDETOIMIEN TAKUUJÄRJESTELYN TEHOKKUUDEN PARANTAMISEKSI****1 Tausta**

Komissio antoi 28.5.2025 ehdotuksen (KOM(2025) 262 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2021/947 muuttamiseksi ulkosuhdetoimien takuujärjestelyn tehokkuuden parantamiseksi.

Euroopan kestävän kehityksen rahasto plussan (EKKR+) talousarviotakuu, yhteensä n. 40 miljardia euroa, on unionin suurin riskinjakoväline, jolla tuetaan ensisijaisia investointeja unionin ulkopuolella. Takuuväline mahdollistaa investointien lisäämisen kestävän kehityksen edistämiseksi EU:n kumppanimaissa sekä tukee EU:n Global Gateway -strategian toimeenpanoa. Takaussopimusten toteuttajina ovat erityisesti Euroopan investointipankki EIP, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki EBRD ja eurooppalaiset kansalliset kehitysrahoituslaitokset. EKKR perustettiin 2017 ja sen seuraaja EKKR+ 2021. EKKR+ rahaston tavoitteena on saada liikkeelle 135 miljardin investoinnit.

Komissio on teettänyt rahoitusvälineiden arvioinnin, jossa EKKR+ rahaston osalta korostetaan EKKR+ rahaston katalyyttistä vaikutusta lisärahoituksen ja asiantuntemuksen käyttöön saamisessa sekä rahaston yhdenmukaisuutta Global Gateway -strategian kanssa. Draghin kilpailukykyraportti kehottaa lisäämään yksityisen sektorin osallistumista strategisten alojen – kuten puhtaan energian, kriittisten raaka-aineiden, kestävien liikennepolttoaineiden ja puhtaan teknologian – rahoittamiseen ja kehittämiseen, jotta Euroopan ulkoista riippuvuutta voidaan vähentää ja sen globaalia kilpailukykyä vahvistaa. EKKR+ rahasto on yksi keino vastata tähän.

2 Ehdotuksen tavoite

EKKR+ rahastolla tuetaan kansainvälisiä kumppanuuksia ja mobilisoidaan julkisia ja yksityisiä varoja investointeihin EU:n naapuruusmaissa ja kehittyvissä maissa. EKKR+ -takuun kysyntä ylittää käytettävissä olevan budjetin. Komission ehdotuksen tavoitteena on parantaa EKKR+ takuujärjestelyn tehokkuutta korostaen sitä, että nykyisessä geopolitiisessä ja -taloudellisessa tilanteessa Euroopan tulee vahvistaa kumppanuuksia lisäämällä investointeja.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa, että Euroopan kestävän kehityksen EKKR rahaston vuosien 2024-2027 ylijäämä voitaisiin osoittaa sen seuraajan EKKR+ rahaston käyttöön. Vuosien 2024 ja 2025 ylijäämä on komission arvion mukaan noin 471 miljoonaa euroa. Komissio arvioi tämän olevan kertaluonteinen ylijäämä, joka johtuu pääasiassa EKKR rahaston takuiden vajaakäytöstä Covid-19-pandemian seurauksena ja joissakin tapauksissa tarjottujen rahoitustuotteiden odotettua pienemmästä kysynnästä. Vuosien 2026 ja 2027 ylijäämän arvioidaan olevan huomattavasti pienempi. EU:n varainhoitoasetuksen nykyisten sääntöjen mukaan ylijäämät tulee palauttaa yleiseen budjettiin. Komissio kuitenkin toteaa, että vastaavia poikkeuksia tästä vaatimuksesta on jo budjettiasetuksessa InvestEU-ohjelmasta, joka voi jo käyttää Euroopan strategisten

investointien rahaston (EFSI) varausten ylijäämää, sekä Ukraina-välineen osalta, jossa Ukrainatakuun varausten ylijäämä muodostaa korvamerkityn tulon välineelle tai sen seuraajalle.

Komissio ehdottaa, että sellaiset EKKR+ rahaston voitot ja palaumat, joita ei EKKR+ rahastossa voida hyödyntää, voitaisiin käyttää mahdollisiin EKKR rahaston tappiokorvauksiin. Näin EKKR rahastoon muodostuisi ylijäämää, jota puolestaan voitaisiin siirtää EKKR+ rahaston hyödynnettäväksi.

EKKR+ rahaston toteutuskumppani EIP on arvioinut uudelleen jäännösriskin, jonka se pystyy ottamaan rahaston EIP:lle suunnatusta erityisestä investointi-ikkunasta (ikkuna 1) valtiollisten vastapuolten ja muiden kuin kaupallisten valtiotason alapuolella olevien vastapuolten kanssa toteutettavia toimia varten, ja todennut, että jäännösriskiä voitaisiin korottaa 35 prosentista 40 prosenttiin. Näin ollen EU:n takausprosenttia EKKR+ rahaston 1. ikkunassa esitetään laskettavan 65 prosentista 60 prosenttiin.

Lisäksi komissio esittää joukon yksinkertaistamistoimenpiteitä, jotka antavat toteutuskumppaneille mahdollisuuden saavuttaa tehokkuushyötyjä ja suunnata varoja uudelleen hankkeiden alullepanoon ja toteuttamiseen. Markkinoille saattamiseen kuluvan ajan lyhentäminen tukee myös Global Gateway -strategian toimeenpanon nopeuttamista ja tavoitteiden nopeampaa saavuttamista. Yksinkertaistamistoimista vain yksi vaatii NDICI asetuksen muuttamista. Komissio esittää, että poistetaan vaatimus, jonka mukaan toteutuskumppanien on vuosittain tarkastettava hankekohtaiset riskiarvioinnit ja luokitustiedot, sillä EU:n varainhoitoasetuksessa tätä ei edellytetä. Operaatiokohtaisia riskiarvioita ja listauksia vaadittaisiin jatkossakin, mutta niitä ei tarvitsisi sisällyttää tilintarkastuksen piiriin.

Komissio ehdottaa, että muutosasetus tulee voimaan sen julkaisemista seuraavana päivänä, paitsi EIP:n riskiprosentin osalta, joka vaatii ensin komission ja EIP:n välisen sopimuksen voimaantuloa. Ehdotuksen kesto on rajattu, ja se on voimassa muutoksen hyväksymispäivästä 31.12.2027 asti.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 209 artikla (kehitysyhteistyö) ja 212 artikla (taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa).

Komissio korostaa, että EU:lla on ainutlaatuinen mahdollisuus tukea kumppanimaita vaikutusvaltansa, edustustojen kautta muodostuvan globaalin läsnäolonsa sekä useisiin globaaleja haasteita ratkoviin monenvälisiin prosesseihin osallistumisensa ansiosta. EU:n toiminnan ja jäsenvaltioiden toiminnan täydentävyyttä vahvistetaan ns. Team Europe -lähestymistavalla.

EU voi tarjota lisäarvoa sen välineiden, erityisesti EKKR+ rahaston, kautta kanavoitujen resurssien määrän ja monivuotisen rahoituskehyksen jäljellä olevan kauden tarjoaman resurssien ennakoitavuuden ansiosta.

Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, eikä ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän asetuksen tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää nykyisen NDICI – Globaali Eurooppa - asetuksen muuttamista ja varainhoitoasetusta koskevan poikkeuksen käyttöönottoa lainsäädäntöehdotuksella.

Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperustat on asianmukaisesti valittu. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Siitä huolimatta valtioneuvoston näkemyksen mukaan unionin rahoitusvälineistä palautuvat varat tulisi ensisijaisesti tulouttaa yleiskatteellisesti EU-budjettiin (ks. jäljempänä jakso 5 ja 10).

5 Ehdotuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Asialla on välillinen vaikutus kansalliseen talousarvioon. Komission ehdotuksen mukaan Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR) vuosien 2024-2027 ylijäämä voitaisiin osoittaa sen seuraajan EKKR+ rahaston käyttöön. Ilman ehdotettua muutosta ylijäämä palautuisi yleiskatteellisesti EU-budjettiin vähentäen jäsenmaiden EU-maksuosuuksia. Vuosien 2024 ja 2025 ylijäämä on komission arvion mukaan noin 471 miljoonaa euroa. Suomen suhteellinen maksuosuus EU-budjettiin on vuonna 2025 noin 1,7 prosenttia, jolloin Suomen laskennallinen osuus ylijäämästä olisi noin 8 miljoonaa euroa. Komissio ei ole antanut euromääräistä arviota vuosien 2026 ja 2027 ylijäämästä, mutta arvioi sen olevan huomattavasti edellisvuosia pienempi.

Mikäli ylijäämävarat siirtyvät takaisin unionin yleisbudjettiin, raportoidaan se negatiiviseksi kehitysavuksi (ODA - Official Development Assistance).

EKKR-ylijäämän osoittaminen EKKR+ rahastoon ei vaikuta vuoden 2027 jälkeisestä monivuotisesta rahoituskehiksestä käytäviin neuvotteluihin. EKKR-takuuseen liittyvien muutosten rahoitusvaikutus johtaa siihen, että EKKR-takuun määrärahojen ylijäämästä EU:n talousarvioon saatavat tulot viivästyvät ja potentiaalisesti vähentyvät. EKKR+ rahaston lopussa ylijäävät varat palautuvat aikanaan yleiseen budjettiin, ellei seuraavassa instrumentissa määritellä toisin.

Komissio arvioi, että ehdotetut yksinkertaistamistoimenpiteet säästäisivät toimeenpanokumppaneille yhteensä noin 21,5 miljoonaa euroa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komission teettämän ulkoisen toiminnan rahoitusvälineiden arviointi osoitti, että ne ovat yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia. NDICI - Globaali Eurooppa -väline on osoittautunut hyödylliseksi EU:n prioriteettien edistämiseksi ja kumppanimaiden tukemisessa muuttuvassa geopoliittisessa tilanteessa.

Arvioinnissa haastatellut jäsenvaltioiden asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että vaikka EKKR+ on vasta varhaisessa vaiheessa, sitä voidaan käyttää kehitysrahoituslaitosten kanssa tehtävän yhteistyön jouduttamiseen ja EU:n kumppanimaihin tehtäviin investointeihin suuntautuvien rahoitusvirtojen lisäämiseen.

EKKR+ -takuu pannaan täytäntöön välillisen hallinnoinnin avulla. Komissiolla on tällä hetkellä 19 toteutuskumppanin verkosto, ja se on avoin vastaanottamaan ehdotuksia mahdollisilta uusilta toteutuskumppaneilta. Suomen kehitysrahoittaja ja vaikuttavuussijoittaja Finnfund on aktiivisesti hyödyntänyt EKKR+ rahaston takauksia ja pyrkii niiden avulla myös mobilisoimaan

yksityisiä pääomia kestävän kehityksen sijoituksiin. Finnfund on sitomaton kehitysrahoittaja, mutta pyrkii aktiivisesti avaamaan ovia suomalaisyrityksille kehittyvillä markkinoilla. Yksityiseltä sektorilta on viestitty investointitakausten ja riskienjakovälineiden tarpeellisuudesta.

Takuut EKKR+:n puitteissa vastaavat tarpeeseen lisätä kestäviä investointeja EU:n kumppanimaissa ja suureen kysyntään takuille EIP:ltä, EBRD:ltä, kehitysrahoituslaitoksilta kuten Finnfundilta ja muilta rahoituslaitoksilta.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Kyseessä on EU-asetuksen muutos, joka on suoraan sovellettava jäsenvaltioissa.

Ehdotuksella ei ole vaikutusta perusoikeuksiin.

7 Ahvenanmaan toimivalta

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

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksikössä Euroopan parlamentissa ja neuvostossa. Komissio antoi ehdotuksen 28.5.2025, ja se edellyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää.

Ehdotuksesta neuvotellaan neuvoston yleisiä kehitysapuasioita käsittelevässä työryhmässä CODEV-PI. Asia on ollut työryhmässä esillä 5.6.2025, 16.6.2025, 10.7.2025, 25.9.2025 ja 13.10.2025. Jäsenmaiden alustavat arviot ehdotuksesta ovat olleet varovaisen myönteisiä, mutta muutama maa on esittänyt varauman varojen uudelleenallokointiin liittyen, viitaten varainhoitoasetuksen yleisperiaatteeseen, jonka mukaan ylijäämävarat tulee palauttaa unionin yleiseen talousarvioon. Useampi maa on esittänyt tarkentavia kysymyksiä, joihin komissio on toimittanut kirjalliset vastaukset. Muutama maa on tiedustellut, voisiko vapautuvat varat hyödyntää EKKR+ rahaston sijaan muihin ulkosuhdetoimiin, kuten esimerkiksi joustovaraan.

Parlamentin raportoiijat ovat parlamentin kehitysvaliokunnan edustaja David McAllister (RENEW) ja parlamentin ulkoasiainvaliokunnan edustaja Charles Goerens (EPP). Trilogit järjestetään 2026 vuoden puolella.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu ulkoministeriössä. Ehdotus liittyy EU:n ulkosuhdetoimiin ja kehitysyhteistyöhön, jotka kuuluvat ulkoministeriön toimialaan.

Kirjelmä on ollut ulkosuhdejaoston kirjallisessa käsittelyssä 22.-24.9.2025.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston pääprioriteetit EU:n strategiseen agendaan ovat Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistaminen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistäminen.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EU:n takuutoimintaan EKKR+ rahaston puitteissa. Takuiden tehokas käyttö ja yksityisen pääoman mobilisointi on linjassa hallituksen kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon kanssa, joka korostaa kaupan ja kehityksen yhteyttä. Lisäksi EKKR+ rahaston arvioidaan olevan keskeinen väline EU:n Global Gateway -strategian toteuttamisessa. Valtioneuvosto korostaa EKKR+ rahaston Finnfundille tarjoamaa hyötyä, Finnfundin pyrkimyksiä avata suomalaisyrityksille ovia kehittyville markkinoille sekä yksityiseltä sektorilta ilmaista viestiä takausten tärkeydestä kehittyvissä maissa toteutettavien isojen investointihankkeiden mahdollistamiseksi.

Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti ehdotuksen kaltaiseen poikkeukseen EU:n varainhoitoasetuksesta. Valtioneuvosto korostaa asian vaikutusta kansalliseen talousarvioon. Ylijäämän palautuminen EU:n yleisbudjettiin vähentäisi kertaluonteisesti Suomen EU-maksuosuutta arviolta noin 8 miljoonalla eurolla. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan unionin rahoitusvälineistä palautuvat varat tulisi ensisijaisesti tulouttaa yleiskatteellisesti EU-budjettiin.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksia yksinkertaistaa sääntelyä sekä vähentää sääntelytaakkaa ja hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että ehdotuksella pyritään vähentämään eri toimijoiden hallinnollista taakkaa sekä suhteellistamaan näiden raportointivelvoitteita. Ehdotus tukee toteutuksen nopeuttamista ja sen myötä Global Gateway -strategian konkreettisten tulosten aikaansaamista. Hallitus suhtautuu myönteisesti työhön takuutoiminnan yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi EKKR+ rahaston puitteissa.