

Valtiovarainvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta COM (2025) 122 final neuvoston asetukseksi eurooppalaista puolustusteollisuutta vahvistavan Euroopan turvallisuustoimivälineen perustamisesta (SAFE-asetus) (U 12/2025 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on kuullut:

- EU-erityisasiantuntija Kasper Paasikallio, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Niklas Backlund, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Lotta Sjöblom, puolustusministeriö
- finanssineuvos Antti Kekäläinen, valtiovarainministeriö
- finanssiasiantuntija Jonne Lehtimäki, valtiovarainministeriö

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio ehdottaa eurooppalaista puolustusteollisuutta vahvistavan Euroopan turvallisuustoimivälineen perustamista. SAFE-asetuksen myötä jäsenvaltioiden olisi mahdollista hakea 150 mrd. euron edestä lainoja yhteisesti priorisoitujen suorituskykyjen kehittämiseen (5 ja 6 ar-

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2025 vp

tikla). Lainoja haluavien jäsenvaltioiden tulisi esittää komissiolle välineestä tavoittelemansa lainarahoituksen määrä ja rahoituksen käytöstä ”puolustusteollisuuden investointisuunnitelmat” kuuden kuukauden kuluessa asetuksen voimaan astumisesta (7 artikla). Komissio päättäisi lainojen myöntämisestä (8 artikla). SAFE-välineen rahoittamiseksi komissiolla olisi valtuus lainata rahoitus markkinoilta (9 artikla). Komission ja jäsenvaltioiden lainasopimus olisi enintään 45 vuotta (10 artikla).

Valtioneuvoston kanta

ReArm Europe -suunnitelmasta annetussa selvityksessä E 21/2025 vp on muodostettu SAFE-rahoitusvälineen yleisiä kantoja:

- Valtioneuvosto tukee ehdotusta poikkeukselliseksi ja väliaikaiseksi SAFE-rahoitusvälineeksi ja ehdotetun välineen väliaikaista luonnetta ja rahoituksen kohdentamista kriittisimpiin suorituskykyalueisiin.
- Suomen kokonaisuuteen perustuen ehdotetun välineen hyödyntäminen voisi olla Suomelle tarkoituksenmukaista puolustushankintojen rahoittamiseksi. Keskeistä on, 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 mrd. euron enimmäismäärää. Valtioneuvosto tukee ehdotettua SAFE-rahoitusvälineen lainarahoitteista mallia, jossa unionin lainanoton vakuutena toimisi nykyisen omien varojen katon ja EU:n monivuotisen rahoituskehysten 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 puolustus suunnitteluprosessin 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.

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2025 vp

Kantoja täydennetään U-kirjelmässä 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 tilausnäkymää.
- 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 suoraan hankintoja 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.

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta ja tavoite

Euroopan komissio julkaisi 19.3.2025 ReArm Europe -suunnitelman, jossa on määritelty viisi pilaria. Suunnitelmalla tavoitellaan Euroopan puolustukseen käytettävien menojen lisäämistä ja välittömiin investointitarpeisiin vastaamista. Suunnitelmaa koskevat yleiset valtioneuvoston kannat sisältyvät selvitykseen E 21/2025 vp, josta myös valtiovarainvaliokunta on antanut lausunnon (VaVL 3/2025 vp). Käsittelyssä oleva U-kirjelmä kattaa ReArm Europe -suunnitelman osan, joka koskee uuden Euroopan turvallisuustoimivälineen (SAFE) perustamisesta.

SAFE-rahoitusvälineellä on tarkoitus vastata merkittävästi heikentyneen turvallisuustilanteen aiheuttamien haitallisten taloudellisten seurausten ja jäsenvaltioiden välittömien hankintatarpeiden ratkaisemiseen sekä edistää Euroopan puolustuksen kiireellistä vahvistamista. Ehdotus mahdollistaa myös jäsenvaltioiden sotilaallisen lisätuen myöntämisen Ukrainalle. Sen tavoitteena on lisäksi kannustaa ja edesauttaa jäsenvaltioita yhteishankintoihin. Komission mukaan välineellä kehitetään Euroopan puolustusteollisuutta ja -puolustusteknologista perustaa, mikä puolestaan tukee EU:n pitkän aikavälin kilpailukykyä.

Taloudelliset vaikutukset

SAFE-rahoitusväline toteutetaan enintään 150 mrd. euron lainajärjestelynä, jossa unioni myöntää lainoja jäsenvaltioille ehdotuksen mukaisin toimin. Välinettä hyödyntävät jäsenvaltiot maksavat itse lainansa takaisin kuluineen. Jos yksittäinen jäsenvaltio jättäisi lainasopimukseen liittyvät velvoitteensa hoitamatta, komissio kattaisi puuttuvan osuuden viime sijassa muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltioiden bruttokansantulo-osuuden (BKTL-osuus) mukaisesti omien varojen katon ja maksukaton välisen liikkumavaran puitteissa.

Ehdotuksen toimeenpanoon sisältyy lisäksi noin 19,4 milj. euroa komission hallintomenoja vuosille 2025—2027. Nämä voidaan rahoittaa uudelleenkohdentamalla määrärahoja monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 7 (hallinto) sisällä.

Valiokunnan näkemys

Valtioneuvoston kanta on valtiovarainvaliokunnan mielestä kattava ja perusteltu. Valtioneuvoston tavoin valiokunta korostaa välineen väliaikaista luonnetta ja pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että välineestä myönnetään nimenomaan lainamuotoista rahoitusta, ja sitä, että kukin jäsenvaltio vastaa välineen kautta ottamastaan lainasta kuluineen ensisijaisesti itse. Keskeistä on myös, että rahoitusvälineeseen liittyvät vastuut rajoittuvat edellä mainittuun EU:n omien varojen katon ja EU:n rahoituskehyksen menojen enimmäismäärän väliseen liikkumavaraan.

Valtiovarainvaliokunta painottaa, että rahoituksen kohdentamisen tulee olla linjassa erityisesti Naton puolustussuunnitteluprosessin mukaisten jäsenvaltioiden suoritustavoitteiden kanssa. On myös tärkeää, että Suomen kannalta keskeisimmät suorituskysyalueet, kuten maataistelukyky, sisältyvät ehdotukseen.

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2025 vp

Huolimatta siitä, että rahoitusvälineen tarkoitus on lisätä ensisijaisesti yhteishankintoja, komissio ehdottaa, että rahoitusta voi saada myös kansallisiin hankintoihin välineen voimassaoloajan ensimmäisen 12 kuukauden aikana allekirjoitettuihin sopimuksiin. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että sopimuksia kansallisten hankintojen rahoituksesta tulisi voida tehdä ehdotettua pidemmän ajan.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta nostaa esiin myös ehdotuksen artiklan 18 uusien sopimusosapuolten lisäämisestä olemassa oleviin puitesopimuksiin. Valiokunta painottaa, että tulee selvittää asiaan liittyvät epäselvyydet ja varmistaa, että artikla on hyväksyttävissä.

Valtiovarainvaliokunta tunnistaa valtioneuvoston tavoin rahoitusvälineen mahdollisen lisäarvon Suomelle. Välinettä hyödyntämällä voidaan luoda lisätilauksia Suomen puolustusteollisuudelle. Vaikka investoinnit kohdistuisivatkin puolustusteollisuuden suuriin toimijoihin, myös toimitusketjujen pk-yritykset hyötyvät puolustusmenojen kasvusta. Lisäksi on tärkeää, että osapuolet pääsevät vaikuttamaan suorituskykyyn muun muassa TKI-yhteistyön ja tuotekehityksen kautta.

SAFE-rahoitusvälineen mahdollista käyttöä Suomessa tulee arvioida kokonaisuuden kannalta ottaen huomioon puolustuksen tarpeiden lisäksi pitkällä aikavälillä lainan kokonaiskustannukset riskeineen. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi tällä hetkellä Suomi saa omalla luottoriskillään edullisemmin lainaa kuin Euroopan unioni koko tuottokäyrän osalta. Näin ollen on myönteistä, että jokaisen yhteishankintaan osallistuvan osapuolen ei edellytettäisi ottavan lainaa välineen kautta.

Valiokunta viittaa lopuksi puolustuselonteosta antamaansa lausuntoon (VaVL 1/2025 vp — VNS 9/2024 vp) ja korostaa, että EU-maiden puolustuksen vahvistaminen on muuttuneessa turvallisuustilanteessa välttämätöntä. Vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni on keskeinen Suomen puolustukselle. Uudella rahoitusvälineellä tavoiteltujen vaikutusten saavuttaminen riippuu jäsenmaiden tahtotilasta käyttää sitä. Välineen tulee näin ollen olla riittävän houkutteleva, jotta mahdollisimman moni jäsenmaa haluaa aidosti sitä hyödyntää. Välineen täytäntöönpanossa tulee lisäksi välttää jäsenvaltioille aiheutuvaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto VaVL 4/2025 vp

Helsingissä 29.4.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Saara Hyrkkö vihr
jäsen Otto Andersson r
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Valkonen kok (osittain)
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Hannu Hoskonen kesk
varajäsen Janne Jukkola kok
varajäsen Riitta Mäkinen sd
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila