

KANNANOTTOOPYINTÖ ALOITE (ilman vaikutustenarviointia)

ALOITTEEN NIMI	Itäisiä raja-alueita koskeva sopimus
VASTUUPÄÄOSASTO JA -YKSIKKÖ	PO REGIO/D4
TODENNÄKÖINEN ALOITTEEN TYYPPI	Komission tiedonanto
ALUSTAVA AIKATAULU	Vuoden 2025 viimeinen neljännes
LISÄTIEDOT	

Tämä asiakirja on laadittu ainoastaan informaatiotarkoituksiin. Se ei rajoita millään tavalla komission varsinaista päätöstä aloitteen toteuttamisesta tai sen lopullisesta sisällöstä. Kaikki tässä asiakirjassa kuvatut aloitteen yksityiskohdat, mukaan lukien sen toteutusaikataulu, voivat myöhemmin muuttua.

A. Poliittinen tausta, ongelmanmäärittäminen ja toissijaisuusperiaatteen soveltaminen

Poliittinen tausta

Komission puheenjohtaja esitti johtavalle varapuheenjohtajalle Fittolle osoittamassaan [toimeksiantokirjeessä](#) tavoitteen tarjota entistä tehokkaampaa tukea itäisille raja-alueille, joihin Venäjän hyökkäys vaikuttaa eniten, jotta voidaan vastata alueiden erityishaasteisiin ja tukea niitä paikallisen taloutensa uudelleensuuntaamisessa.

Sodan vahingolliset vaikutukset ovat pahentaneet olemassa olevia haavoittuvuuksia ja luoneet lisähaasteita kaikilla itäisillä raja-alueilla. Näillä alueilla on kaksitahoinen haaste: niiden on vahvistettava turvallisuuttaan ja elvytettävä talous- ja yhteiskuntarakennettaan.

Baltian maat ja Puola allekirjoittivat marraskuussa 2024 [yhteisen julkilausuman](#), jossa tuodaan esiin näiden alueiden kohtaamia erityisiä haasteita sekä tarve löytää koheesiopolitiikan puitteissa räätälöityjä ratkaisuja eniten kärsineiden alojen vahvistamiseksi, jotta alueiden talous ja kehitys voidaan pitää oikealla uralla. Euroopan parlamentissa käytiin 12. helmikuuta 2025 neuvoston ja komission lausuntojen pohjalta täysistuntokeskustelu kohdennetusta tuesta Venäjän, Valko-Venäjän ja Ukrainan rajanaapureina oleville EU:n alueille ("Council and Commission Statements – Need for targeted support to EU regions bordering Russia, Belarus and Ukraine"). Białowieżassa järjestettiin 25.–26. kesäkuuta 2025 EU:n itäisten raja-alueiden [korkean tason konferenssi](#). Sen aikana kävi selkeästi ilmi, että Venäjän aloitettua provosoimattoman sodan Ukrainaa vastaan EU:n itäiset raja-alueet ovat joutuneet kohtaamaan lukuisia, kasaantuvia haasteita. Näitä ovat korkea inflaatio, investointien, kauppavirtojen ja taloudellisen toiminnan (mukaan lukien matkailu) jyrkkä väheneminen, väestökato, pakolaisvirrat ja lisääntyvät turvallisuusongelmat. Sodan vahingolliset vaikutukset ovat pahentaneet monilla näistä alueista jo olemassa olleita haavoittuvuuksia, kuten nopeaa väestökatoa ja sosioekonomista taantumista, ja ne ovat luoneet näille raja-alueille myös uusia haasteita.

Kriisin epäsymmetrisiä vaikutuksia ovat pahentaneet hallintotason vaihtelevat institutionaaliset valmiudet useissa jäsenvaltioissa, mikä rajoittaa niiden kykyä reagoida tehokkaasti.

Sodan alettua komissio keskeytti välittömästi hyökkääjämaiden Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa toteutetut rajat ylittävät yhteistyöohjelmat ja kohdensi Euroopan aluekehitysrahastosta 150 miljoonaa euroa uudelleen sisäisiin yhteistyöohjelmiin. Ohjelmia myös mukautettiin siten, että yhteistyömahdollisuudet voitiin laajentaa koskemaan kaikkia Venäjän ja Valko-Venäjän rajanaapureina olevia EU:n alueita.

Samaan aikaan naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä, joka on alun perin Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa toteutettaviin ohjelmiin tarkoitettu ulkoisen toiminnan rahoitusväline, kohdennettiin uudelleen 160 miljoonaa euroa rajat ylittävien ohjelmien vahvistamiseen Ukrainan ja Moldovan vastaisilla rajoilla.

Lisäksi lainsäätäjät sopivat 15. heinäkuuta 2025 lainsäädäntömuutoksista koheesiopolitiikan väliarviointia varten. Ennakkomaksujen lisääminen ja yhteisrahoitusosuuksien korottaminen uusia prioriteetteja (puolustus ja

turvallisuus, energiasiirtymä, kilpailukyky, vesiresilienssi ja asuminen) varten tarjoaa jäsenvaltioille suuremman kannustimen konkreettisten tulosten aikaan saamiseen alueilla, joihin sota vaikuttaa eniten.

Lisäksi komissio on käynnistänyt useita teknisen avun aloitteita. Se tekee esimerkiksi yhteistyötä Maailmanpankin kanssa vahvistaakseen paikallisviranomaisten ja sidosryhmien valmiuksia Baltian kolmen maan raja-alueilla. Yhteistyön tarkoituksena on auttaa kyseisiä maita tunnistamaan ja toteuttamaan erittäin lupaavia, niiden alueellisiin tarpeisiin räätälöityjä hankkeita. Vankkaa näyttöä on kerätty myös Euroopan aluekehittämisen seurantaverkoston (ESPON), OECD:n ja Interreg Europe -ohjelman Regio-silience -aloitteen tuella. Vaikka nykyisten resurssien ja politiikkojen optimoimiseksi on toteutettu merkittäviä toimenpiteitä, asianomaisten alueiden tarpeisiin vastaamiseksi on kuitenkin tarpeen laatia kiireellisesti järjestelmällinen ja kohdennettu lähestymistapa. Tällaisella lähestymistavalla olisi pyrittävä

- puuttumaan alueiden kohtaamiin erilaisiin ja muuttuviin haasteisiin auttamalla niitä suunnittelemaan ja panemaan täytäntöön paikallälähtöisiä strategioita, joilla lisätään häiriönsietokykyä, osallistavuutta ja pitkän aikavälin kestävyyttä,
- edistämään kattavia toimia, joilla vahvistetaan turvallisuutta ja häiriönsietokykyä, vähennetään investointien riskejä, palautetaan yritysten luottamus, uudistetaan mielikuvaa alueista matkailijoiden houkuttelemiseksi ja tuetaan paikallisväestön mielenterveyttä ja yleistä turvallisuuden ja hyvinvoinnin tunnetta.

Ilman koordinoitua ja kattavaa turvallisuussuuntautunutta lähestymistapaa talouden jatkuva taantuminen ja väestökato – erityisesti geopolittisten jännitteiden lisääntyessä – voisivat aiheuttaa laajempia turvallisuusriskejä koko EU:lle. Tästä syystä EU:n on erittäin tärkeää helpottaa kiireellisesti EU:n, kansallisen ja alueellisen tason yhteisiä toimia, jotka on räätälöity sodasta eniten kärsivien itäisten raja-alueiden paikallisiin erityistarpeisiin.

EU:n toimen perusta (oikeusperusta ja toissijaisuusperiaatteen soveltaminen)

Oikeusperusta

Aloite perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 174–178 artiklaan. SEUT-sopimuksen 174 artiklassa määrätään, että edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. 175–178 artiklan määräykset kattavat välineet, joita tarvitaan 174 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

EU:n toimen tarve

Aloite kuuluu jaettuun toimivaltaan, ja se on tarpeen useista keskeisistä syistä:

- Mainitut haasteet vaikuttavat taloudelliseen vakauteen, turvallisuuteen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen itäisillä raja-alueilla useissa jäsenvaltioissa, jotka muodostavat EU:n itäisen ulkorajan. Näillä haasteilla on merkittäviä rajat ylittäviä vaikutuksia, sillä tilanteen muuttuminen – erityisesti talouden, kaupan ja turvallisuuden osalta – yhdellä alueella voi vaikuttaa suoraan naapurimaihin ja -alueisiin, mikä saattaa horjuttaa EU:n laajempia etuja.
- EU saa selvää lisäarvoa, kun se vahvistaa yleistä yhteenkuuluvuutta asianomaisissa jäsenvaltioissa ja auttaa estämään epäsuotuisaa kehitystä, joka voisi kärjistyä, erityisesti kun otetaan huomioon jatkuva geopolittinen epävakaus ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan kauaskantoiset seuraukset näillä alueilla.
- Aloite myös antaa näille alueille mahdollisuuksia edistää tehokkaammin kansallista ja EU:n laajuista kilpailukykyä, muuttaa nykyiset haavoittuvuudet pitkän aikavälin mahdollisuuksiksi osallistavaan ja kestäväan kasvuun ja siten parantaa EU:n koko talousalueen häiriönsietokykyä ja yhdentymistä.
- Näillä alueilla on ratkaiseva rooli EU:n strategisessa riippumattomuudessa erityisesti energialähteiden ja toimitusketjun turvallisuuden osalta. EU:n toimilla voidaan tehostaa infrastruktuurin ja resurssien hallintaa raja-alueilla ja siten parantaa kykyä selviytyä ulkoisista paineista ja varmistaa kriittisten resurssien vakaa ja turvallinen saatavuus.

B. Aloitteen tavoite ja toteutustapa

Tämän aloitteen pääasiallisena tavoitteena on

- muuttaa Euroopan itäiset raja-alueet haavoittuvista etulinjoista selviytymiskykyisiksi, kilpailukykyisiksi ja turvallisiksi alueiksi, joilla on keskeinen rooli EU:n vakauden, turvallisuuden ja keskeisten arvojen turvaamisessa,

- esittää komission kanta ja lähestymistapa Euroopan parlamentille, neuvostolle, jäsenvaltioille ja suurelle yleisölle sekä kehottaa kaikkia toimijoita ponnistelemaan yhdessä, jotta voidaan vastata itäisten raja-alueiden kohtaamiin haasteisiin – joista EU:lla on jaettu vastuu,
- ottaa mukaan koheesiopolitiikkaan keskittyviä toimia, joilla voi olla yhteyksiä myös muihin EU:n yhteisen välineistön politiikkavälineisiin, linjassa EU:n poliittisten painopisteiden kanssa. Tavoitteena on luoda yksinkertainen ja johdonmukainen poliittinen kehys, jossa keskitytään aloihin, joilla EU:n tason toiminnasta saadaan selvää lisäarvoa, ja hyödynnetään synergiaa nykyisten kansallisten ja alueellisten politiikkakehysten kanssa. Siinä hahmotellaan erilaisia politiikka- ja muita aloitteita ja välitavoitteita sekä suosituksia, joilla voi olla eri oikeusperustat.
- esittää, miten EU:n rahoitusvälineiden investointikapasiteettia voidaan hyödyntää näiden alueiden tukemiseksi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä eri painopistealoilla, jotta voidaan vahvistaa niiden yhteenkuuluvuutta, häiriönsietokykyä, turvallisuutta ja taloudellista kehitystä, myös ottaen huomioon [kansallista ja alueellista kumppanuutta koskevat suunnitelmat 2028–2034](#), joita komissio ehdotti 16. heinäkuuta antamassaan monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessa,
- korostaa tukea toimenpiteille, joilla pyritään lisäämään alueellisia investointeja, kuten riskien vähentämismekanismeille ja rahoituksen saannin parantamiselle, alueiden mielikuvan uudistamiselle niiden houkuttelevuuden parantamiseksi sekä paikallisten yritysten ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksien kehittämiseksi.

Todennäköiset vaikutukset

Aloite koskee erityisesti EU:n itäisiä raja-alueita, ja tavoitteena on auttaa niitä poistamaan sosioekonomisen kehityksensä esteitä ja parantamaan siviilivalmiutta ja -turvallisuutta. Kuten edellä selitetään, näillä alueilla on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi usein ainutlaatuisia haasteita. Aloitteessa käsitellään näitä kysymyksiä ja pyritään parantamaan alueellista yhteenkuuluvuutta ja mahdollistamaan se, että nämä alueet voivat tehokkaammin edistää osaltaan kansallista ja EU:n laajuista kasvua.

Aloitteen todennäköisiin vaikutuksiin kuuluu paikallistalouksien elpyminen infrastruktuurin ja yhteyksien parantumisen myötä, mikä helpottaa kauppaa ja houkuttelee investointeja sekä saa ihmiset pysymään näillä alueilla ja houkuttelee niille lisää ihmisiä. Parantamalla siviilivalmiutta varmistetaan, että näillä alueilla on paremmat valmiudet vastata hätätilanteisiin ja turvallisuusuhkiin, mikä lisää alueella asuvien ihmisten turvallisuuden tunnetta ja EU:n yleistä vakautta ja häiriönsietokykyä. Investoiminen luontopohjaisiin ratkaisuihin tarjoaa häiriönsietokykyä erilaisia uhkia vastaan. Lisäksi se parantaa elämänlaatua ja houkuttelee matkailijoita näille alueille. Muuttamalla nykyiset haavoittuvuudet mahdollisuuksiksi EU voi varmistaa kestävä kehityksen, joka hyödyttää paikallisyhteisöjä ja vahvistaa koko EU:ta. Kokonaisvaikutus riippuu sopimuksen lopullisesta soveltamisalasta, siihen sisältyvistä erityisistä aloitteista ja niiden käyttönotosta.

Tuleva seuranta

Komissio seuraa edelleen tilannetta itäisillä raja-alueilla käytettävissään olevien välineiden avulla, muun muassa koheesiopolitiikan rahastojen seurantakomiteoiden kautta ja jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa pidettävissä vuotuisissa tuloksellisuuden tarkastelukokouksissa.

C. Sääntelyn parantaminen

Tämä aloite ei edellytä vaikutustenarviointia seuraavista syistä:

- Aloitteella ei sinänsä muuteta politiikkaa, vaan se perustuu olemassa oleviin koheesiopolitiikan tavoitteisiin ja lähestymistapoihin sekä muihin asiaankuuluviin EU:n rahoitusvälineisiin ja politiikkoihin, joiden soveltamista räätälöidään itäisten raja-alueiden erityisolosuhteisiin.
- Ehdotetun sopimuksen tarkoituksena on tarkastella oikeudellisia toimenpiteitä, joilla ensisijaisesti ohjataan strategisia toimia ja joilla ei ole välittömiä talousarviovaikutuksia. Sen vuoksi se ei paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti edellytä vaikutustenarviointia. Kaikista tähän sopimukseen perustuvista tulevista aloitteista, jotka saattavat edellyttää sääntely- tai talousarvioitoimia, tehdään erilliset arvioinnit, ja niissä noudatetaan kuhunkin sovellettavia paremman sääntelyn prosesseja.

Kuulemisstrategia

Kuulemisen tavoitteena on kerätä näkemyksiä, joiden avulla voidaan paremmin ymmärtää, millaisia ovat itäisten raja-alueiden haasteet. Odotamme saavamme näyttöä itäisten raja-alueiden kohtaamista haasteista ja ehdotuksia tehokkaiksi ratkaisuihin vastaamiseksi (mukaan lukien kohdennetut parannusehdotukset ja alakohtaiset toimet). Vastauksia voidaan käyttää apuna laadittaessa oikeaan tietoon perustuva aloite, jolla tuetaan näiden alueiden kehitystä ja häiriönsietokykyä ja jonka avulla EU voi toteuttaa räätälöidympiä ja tehokkaampia toimia.

Kuulemisen tavoite
Kuulemisen tarkoituksena on kerätä näkemyksiä asiaankuuluvilta sidosryhmiltä eri puolilta EU:ta, jotta saadaan perusteellisempaa tietoa itäisten raja-alueiden kohtaamista haasteista ja jotta voidaan suunnitella ja tarjota kohdennettuja toimenpiteitä näihin haasteisiin vastaamiseksi.
Kohdeyleisö
Paikalliset, alueelliset ja kansalliset viranomaiset, työmarkkinaosapuolet, yritykset, myös pk-yritykset ja niitä edustavat järjestöt, kansalaisjärjestöt, tiedeyhteisö ja suuri yleisö – kaikki, joilla on asiaankuuluvaa kokemusta ja tietämystä, ovat tervetulleita osallistumaan, ja erityisesti itäisillä raja-alueilla asuvat ihmiset sekä sidosryhmät, joihin vaikutukset kohdistuvat suoraan.