

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (väline Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteishankintojen avulla)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (väline Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteishankintojen avulla) (U 74/2022 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Anna Oksanen, puolustusministeriö
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan unionin komissio julkaisi 19.7.2022 asetusehdotuksen, jolla pyritään vahvistamaan unionimaiden puolustusteollisuutta yhteishankintojen avulla. Ehdotuksen taustalla on EU:n valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokous Versailles'ssa maaliskuussa 2022. Huippukokouksessa annettiin julistus, jossa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi lisättävä puolustusmenoja, tehostettava yhteistyötä yhteisillä hankkeilla, korjattava puutteet ja saavutettava voimavaroja koskevat tavoitteet, edistettävä innovointia muun muassa siviili- ja sotilasalan synergioiden avulla sekä vahvistettava ja kehitettävä EU:n puolustusteollisuutta.

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioita kannustettaisiin yhteisiin hankintoihin, ja tätä varten perustetaan Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamista yhteishankintojen avulla koskeva väline. Välineen budjetti olisi 500 miljoonaa euroa vuosille 2023—2024, ja sitä rahoitettaisiin monivuotisen rahoituskehityksen 2021—2017 otsakkeen 5 (Turvallisuus ja puolustus) varoista. Tämän lisäksi rahoitusta kohdennettaisiin monivuotisen rahoituskehityksen erityisrahoitusvälineistä.

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2022 vp

U-kirjeen mukaan välineen tuoman taloudellisen tuen pitäisi edistää yhteistyöhön perustuvaa puolustusalan hankintaprosessia jäsenvaltioissa ja vahvistaa puolustusalan teollista ja teknologista perustaa. Ehdotuksen mukaan näihin tavoitteisiin pyrkimisessä pääpaino on unionin puolustusteollisen perustan lujittamisessa ja kehittämisessä, jotta unioni pystyy vastaamaan etenkin kiireellisimpiin ja kriittisimpiin puolustustarviketarpeisiin. Erityisesti Ukrainan sota on U-kirjeen mukaan korostanut kiireellisten toimenpiteiden tarpeellisuutta.

Ehdotetun hankkeen tavoitteena on yhteistyössä toimien nopeuttaa teollisuuden mukautumista rakenteellisiin muutoksiin muun muassa valmistuskapasiteettia lisäämällä. Välineen tavoitteena on lisäksi edistää puolustusalan hankintamenettelyissä niihin osallistuvien jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Tällä lisättäisiin U-kirjeen mukaan solidaarisuutta ja yhteen toimivuutta, estetään syrjäytymisvaikutuksia, vältetään pirstaloitumista ja lisätään tehokkuutta julkisten varojen käytössä.

Välineellä myös täydennetään nykyisiä EU:n puolustusalan yhteistyöaloitteita, kuten pysyvää rakenteellista yhteistyötä ja luodaan synergioita turvallisuus- ja puolustuspolitiikan strategisen kompassin ja muiden EU:n ohjelmien, kuten Euroopan puolustusrahaston, täytäntöönpanon kanssa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa Euroopan puolustusteollisen- ja teknologisen (EDITB) perustan vahvistamista solidaarisuuden periaatteita noudattaen sekä panostamalla koordinaatioon ja priorisointiin. Euroopan puolustusteollisen ja teknologisen perustan kilpailukyvyyn ja tehokkuuden tukemiselle unionin selviytymiskyvyn ja huoltovarmuuden parantamiseksi on olemassa selkeä tarve muuttuneen geopoliittisen tilanteen ja Ukrainan sodan myötä. EU:n puolustusyhteistyön edistäminen vahvistaa EU:ta turvallisuusyhteisönä sekä EU:n ja Suomen turvallisuutta. Tämän myötä eurooppalaisen puolustusteollisuuden kilpailukykyyn tulee panostaa, jotta toimijat pysyvät mukana teknologisessa kehityksessä ja pystyvät myös tulevaisuudessa kehittämään ja valmistamaan Euroopan puolustuksen tarvitsemia puolustustarvikkeita.

Valtioneuvosto katsoo, että esitetty väline osaltaan vastaa muuttuneen geopoliittisen tilanteen tuomiin lyhyen aikavälin tarpeisiin erityisesti niiden maiden osalta, jotka ovat lähettäneet paljon puolustusmateriaalia Ukrainaan tai joilla muuttuneen turvallisuustilanteen johdosta on tarve nopeasti täydentää omia puolustustarvikevarastojaan muiden jäsenmaiden kanssa samanlaisella materiaalilla.

Valtioneuvosto tukee välineen tavoitetta lisätä puolustusmateriaaliin keskittyviä tuotantolinjoja. Tämä tarjoaisi mahdollisuuden kehittää pohjoismaista puolustusteollisuutta ja vahvistaa siten osaltaan Suomen sotilaallista huoltovarmuutta. Muilta osin valtioneuvosto näkee välineen hyödyntämismahdollisuudet rajallisina.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että välineen tavoitteita ja mekanismeja tarkennetaan. Asetustekstistä ei esimerkiksi käy selkeästi ilmi, onko välineen tuomaa lisärahoitusta tarkoitus käyttää kattamaan osa puolustusmateriaalin hankintahinnasta vai kattamaan itse hankintaprosessin kustannuksia. Välineen tavoitteissa mainitaan puolustusmateriaalin valmistuskapasiteetin lisääminen,

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2022 vp

mutta välineen mukaan rahoitusta kuitenkin myönnetään yhteishankinnoille ja jäsenvaltioille, ei teollisuudelle. Välineen tavoitteiden ja toisaalta rahoitettavien toimien sekä tuen myöntämisperusteiden välillä on ristiriitaisuutta. Ehdotettu oikeusperusta, SEUT 173 artiklan 3 kohta, ei mahdollista rahoituksen myöntämistä jäsenvaltioille puolustusmateriaalin hankintahinnan kattamiseksi. Valtioneuvosto pyrkii täsmentämään välineen tavoitteita ja tukikelpoisia toimia, ja arvioi oikeusperustan riittävyttä vielä tarkemmin ehdotuksen käsittelyn edetessä.

Valtioneuvosto näkee välineen vaikutusten arvioinnin puutteen haastavana, erityisesti koska välineen mahdollisia vaikutuksia markkinoihin ei ole riittävästi analysoitu. Täten valtioneuvosto katsoo, että ensiarvoisen tärkeää on arvioida välineen vaikutukset pk-yrityksiin sekä varmistaa pk-yritysten mahdollisuus osallistua myös välineen alla toteutettaviin yhteishankintoihin. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä varmistaa, että välineen alla toteuttavat yhteishankinnat eivät vaikuta negatiivisesti jo käynnistettyihin tai käynnissä oleviin hankintoihin.

Valtioneuvosto korostaa, että teknologia- ja turvallisuusintensiivisissä hankkeissa tarvitaan kokonaisvaltainen näkökulma. Ratkaisuja on haettava ensisijaisesti kilpailua vähiten vääristävillä tavoilla. Keskeistä on kohdentaa rahoitus tehokkaasti ja vaikuttavasti siten, että sisämarkkinat säilyvät avoimina ja kilpailullisina. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että niillä EFTA-mailla, joka kuuluvat Euroopan talousalueeseen on mahdollisuus osallistua välineeseen.

Valtioneuvosto näkee tärkeäksi huomioida välineen suhteen Euroopan puolustusviraston yhteishankintojen työryhmään (Joint Procurement Task Force) sekä välineen yhtymäkohdat Strategiseen kompassiin. Euroopan puolustusviraston rooli tulisi huomioida erityisesti suhteessa sille SEUT artikla 45 annettuihin tehtäviin.

Valtioneuvoston mukaan rahoituskehyspöytä tulee noudattaa. Tarvittaessa eri rahoitustarpeita on priorisoitava ja rahoituksen uudelleenkohdentamisen mahdollisuudet on selvitettävä mahdollisimman pitkälle. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen käyttää liikkumavaraa välineen rahoittamisessa ja rahoittaa välinettä rahoituskehyspöydän erityisrahoitusvälineistä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä EU:n hallintomenojen ja henkilöstömäärän pitämistä maltillisena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Puolustusvaliokunnan kantoja ehdotettuun uuteen välineeseen

(1) Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että niin Suomessa kuin muuallakin unionialueella saadaan puolustusmateriaalin tuotannon ylös nostamiseen liittyviä ongelmakohtia, erityisesti komponenttien saatavuutta ja toimintaketjuja sekä lisähenkilöstön palkkausta, korjattua mahdollisimman nopeasti. Valiokunta arvioi, että Suomen oma varautuminen sotilaalliseen kriisiin on varsin hyvällä tasolla, mutta tämä ei ole tilanne muualla unionialueella. Oman varautumisen lisäksi puolustusmateriaalituotannon kasvattaminen koko EU-alueella on kriittisen tärkeää etenkin sen vuoksi, että Ukrainaa voidaan sotilaallisesti tukea mittavasti ja pitkäkestoisesti.

(2) Valiokunta toteaa, että komission ehdotuksen lähtökohdat ovat siis ymmärrettäviä ja kannatettavia, mutta ehdotus itsessään on merkittävin osin puutteellinen. Esityksestä ei valiokunnan

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2022 vp

mielestä käy ilmi, käytetäänkö välinettä yhteishankintojen hallinnointiin (välineen arvo siihen liian suuri) vai itse hankintoihin (välineen arvo hankintoihin on pieni). Valiokunta toteaa myös, etteivät esitetyt toimet ehdi ratkaisemaan Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamaa lyhyen aikavälin materiaalipulaa. Myös välineen tavoitteiden ja rahoitettavien toimien välillä on ristiriita. Saadun selvityksen mukaan väline ylikuumentaa markkinoita sekä pahimmillaan vaikeuttaa erityisesti pienempien jäsenmaiden meneillään olevia hankintoja ja pienten yritysten raaka-aineiden ja komponenttien saatavuutta.

(3) Suuri osa EU:n jäsenmaista on ilmoittanut nostavansa puolustusbudjettiaan, osa jopa huomattavasti, kuten Saksa. Maat ovat jo ryhtyneet lisähankintoihin ja tekevät hankintasuunnitelmiansa. Tätä taustaa vasten komission lisärahoitusehdotus ei vaikuta tarpeelliselta, ja se tuo vain lisärahaa jo ylikuumentuneille markkinoille. Monet jäsenvaltiot ovat myös jo aloittaneet puolustuskykynsä vahvistamisen ja esimerkiksi ampumatarvikkeiden hankinnan. Niitä toimittavien yritysten tilauskirjat ovat lähes täynnä. Riskinä on, että suuret uudet yhteishankinnat myöhästyttävät jo aloitettuja hankintoja. Alihankkijat ja raaka-aineiden toimittajat voisivat myös priorisoida suurempia tilauksia ja sopimussakkoja maksamalla jättää aiemmin tehdyt tilaukset toimittamatta.

(4) Valiokunta korostaa, että komission esitys tulee toteutuessaan merkittävästi muokkaamaan eurooppalaista puolustusteollista kenttää. Ehdotus onkin nähtävä vasta ensimmäisenä askeleena komission tavoitteessa ottaa suurempaa roolia eurooppalaisissa puolustusmateriaalihankkeissa. Saadun selvityksen mukaan komissio aikoo välineen perustamisen jälkeen ehdottaa mahdollisesti huomattavasti laajempaa Euroopan puolustusalan investointiohjelmaa (European Defence Investment Programme, EDIP) koskevaa asetusta. Komission mukaan tämä asetusta voisi tukea sellaisia yhteisiä kehittämis- ja hankintaprojekteja, joihin liittyy jäsenvaltioiden ja unionin vahva yhteinen turvallisuusetu. Komissio on todennut, että esimerkiksi Ranskan ja Saksan johtama hävittäjähanke FCAS (Future Combat Air Systems) voisi olla tällainen rahoitettava hanke. Myös tällaisella toiminnalla on valiokunnan arvion mukaan markkinoita vääristävä vaikutus.

(5) Valiokunta huomauttaa lisäksi, että Suomi on hankkinut merkittävän määrän puolustusjärjestelmistään kolmansista maista, kuten Yhdysvalloista ja Israelista. Hankintojen kohdistaminen jatkossa Euroopan talousalueen ulkopuolelle tekee Suomen asemasta haastavan: rahoitamme muiden maiden yhteishankintoja EU:ssa sekä omia hankintojamme kolmansista maista.

(6) Valiokunta painottaa, että eurooppalaisen puolustusvälinetuotannon ongelmien taustalla ovat pitkälti jäsenmaiden protektionismi ja poliittiset päätökset. Erityisesti suuremmat jäsenmaat hankkivat materiaalia lähes ainoastaan vain kotimaisilta toimijoilta. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä puolustus- ja turvallisuushankintojen direktiiviin, jota koskeva voimaansaattamislaki tuli voimaan 1.1.2012 (PuVM 3/2011 vp). Direktiivin keskeisenä tavoitteena oli avata puolustusmateriaalihankintoja avoimelle kilpailulle Euroopassa ja rajoittaa artiklaan 346 vetoamista: kyseisen artiklan nojalla jäsenvaltiot ovat voineet poiketa sisämarkkinasäännöistä kansalliseen turvallisuuteen liittyvin perusteluin.

(7) Valiokunta toteaa, että kymmenen vuotta voimassa ollut direktiivi ei ole avannut eurooppalaisia puolustusvälinehankintoja kilpailulle. Erityisesti suuret unionimaat eivät ole aiempia omia käytänteitään, joissa hankinnat kohdistetaan putu-direktiivistä huolimatta omalle puolustusteolliselle sektorille, juuri muuttaneet. Tämä nostaa merkittävästi puolustushankintojen kustannuksia.

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2022 vp

Edellä todettuun viitaten valiokunta toteaa, että ennen minkäänlaisen uuden hankintavälineen luomista komission tulee varmistaa, että putu-direktiiviä noudatetaan kaikissa unionimaissa. Tähän asti komissio on katsonut läpi sormien suurempien unionimaiden toimintaa.

(8) Valiokunta pitää ylipäätään eurooppalaista yhteishankintakonseptia hyvin haasteellisena. Jos yhteishankinnat olisivat yksinkertaisia ja tuottaisivat haluttuja suorituskykyjä nopeammin ja halvemmalla, olisi niitä tehty jo pitkään. Todellisuudessa maiden tarpeet, kyky käyttää eri järjestelmiä sekä operatiiviset konseptit, aikataulut ja hankintabudjetit eroavat merkittävästi toisistaan, vaikka käyttäjien tarpeet olisivat lähtökohtaisesti pitkälti samanlaiset (esim. NH-90-helikopterihankinta). Yhteishankinnat toimivatkin parhaiten ns. kulutusmateriaalin hankinnassa. Tästä hyvä esimerkki on Nordefcon puitteissa tehtävä taisteluasujärjestelmähankinta (Nordic Combat Uniform).

(9) Suomen näkökulmasta unionimaana, jolla on rajallinen oma tuontantokyky, riskinä uudessa välineessä on myös se, että jäljelle jää lopulta vain 1—2 suurta eurooppalaista toimijaa kullakin suorituskykyalueella. Vähentynyt kilpailu nostaa kustannuksia, vähentää valinnanmahdollisuuksia ja voi heikentää myös sotilaallista huoltovarmuutta.

Yhteenveto

(10) Valiokunta toteaa, että Ukrainan lyhyen aikavälin materiaalitarpeiden kannalta komission esitys on hyödytön. Myös EU:n oman puolustusteollisen kilpailukyvyyn tai suurempien tuotantomäärien kannalta esityksen lisäarvo on arvioitava pieneksi. Esitys on valmisteltu kiireellä ja siinä on merkittäviä puutteita ja epäselvyyksiä, joihin on välttämätöntä saada selvyys ennen jatkotoimia. Valiokunta katsoo, että esitettyä uutta välinettä järkevämpi tapa tukea eurooppalaista puolustusvälinetuotantoa olisi esitetyn rahoituksen ohjaaminen Euroopan puolustusrahaston kautta toimeenpantaviin projekteihin (ks. PuVL 3/2021 vp — Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, kappaleet 24—30). Lisäksi ehdotetulla uudella rahastolla voitaisiin tukea materiaali- ja komponenttituotantoa Euroopassa.

(11) Euroopan puolustusteollisen kilpailukyvyyn parantamisen kannalta keskeisen tärkeää on kuitenkin varmistaa, että kaikki unionimaat sitoutuvat niihin säädöksiin, jotka yhdessä on aiemmin sovittu. Komissiolla on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että myös puolustustarvikehankinnoissa kilpailu on reilua, avointa ja kustannustehokasta putu-direktiivin hengessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PuVL 8/2022 vp

Helsingissä 14.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mika Kari sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
varajäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola