

PO Ilvesniemi Anna(PLM), Uljas
Ilmari(PLM)

24.05.2022

Asia

Komission tiedonanto puolustuksen investointivajeista

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 18.5.2022 tiedonannon puolustuksen investointivajeista. Tiedonanto perustuu Versaillesin julistuksen toimeksiantoon, jossa komissiota pyydettiin yhteistyössä Euroopan puolustusviraston (EDA) kanssa laatimaan analyysi puolustuksen investointivajeista. Puolustusviraston laatimaa alustavaa analyysiä käsiteltiin EDA:n ministerijohtokunnassa 17.5.2022.

Päämiehet keskustelevat aiheesta Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa 30.–31.5.2022. Tiedonannossa esitettyihin yksittäisiin toimenpide-ehdotuksiin otetaan tarkemmin kantaa, kun ne julkaistaan.

Suomen kanta

Venäjän aggressio ja muuttunut turvallisuusympäristö edellyttävät EU:lta toimia. Suomelle on tärkeää, että unioni on keskittynyt oman alueensa ulkopuolisten kriisinhallinta- ja koulutusoperaatioiden lisäksi yhä enemmän jäsenmaiden puolustuksen tukemiseen, sotilaallisten suorituskykyjen ja Euroopan puolustusteollisen ja -teknologisen pohjan kehittämiseen sekä kansalaisten turvallisuuteen.

Ukrainan sodan aiheuttamat merkittävät toimintaympäristön muutokset ovat aiheuttaneet tarpeen panostaa lyhyellä aikavälillä Euroopan suorituskykyjen laadulliseen ja määrälliseen parantamiseen. Tämä tulee tehdä solidaarisuuden periaatteita noudattaen sekä panostamalla koordinaatioon ja priorisointiin. Tämän rinnalla tulee jatkaa toimenpiteitä, joilla kehitetään keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä tulevaisuuden suorituskykyjä. Painopisteen tulisi olla suorituskykyjen kehittämisen lisäksi modernisoinnissa. Tutkimustoiminnan ja suorituskykyjen kehittämisen pitää huomioida laajat, korkean intensiteetin konfliktit.

Nykyisiä ohjelmia ja olemassa olevia järjestelyitä tulee hyödyntää tehokkaasti ja ensisijaisesti EU:n lisäpanostuksissa puolustukseen. Suorituskykyjen kehittämisen tulee perustua olemassa olevien työkalujen käyttöön, joista merkittävin on EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelma (CDP).

Koronakriisi ja Ukrainan sota ovat alleviivanneet huoltovarmuuden merkitystä. Suomen kannalta on tärkeää kehittää EU-tason huoltovarmuusjärjestelyjä.

Nykyisessä tilanteessa on selkeä tarve investoida puolustukseen. Suomi katsoo, että suorituskykypuutteita tulee tarkastella strategisesti ja, että niiden tulisi vastata paremmin tulevaisuuden

sodankäynnin tarpeisiin. Suomi painottaa jäsenmaiden aktiivista osallistamista ja, että investoinnit kohdennetaan jäsenmaiden suorituskykypuutteisiin.

Suomi tunnistaa erityisesti tarpeen ampumatarvikkeiden varastojen täydennykselle sekä tarpeen ilma- ja ohjuspuolustusjärjestelmien vahvistamiselle. EU-tasolla tulisi tarkastella, onko Euroopassa jokin tietty kyvykkyys, joka tarvitsee laajemmin modernisointia.

Tiedonannossa kiinnitetään aiheellisesti huomiota niihin riskeihin, mitä äkillinen puolustusinvestointien kasvattaminen ja menojen koordinoimaton käyttö voi aiheuttaa. EU-jäsenmaiden välinen koordinaatio ja yhteistyö ovat tärkeitä. Suomi kannattaa välittömiä puolustusmateriaalitarpeita koordinoivan työryhmän perustamista. Työryhmän ei tule toteuttaa puolustussuunnittelua.

Ukrainan tukemista tulee jatkaa. Ukrainaan toimitetun materiaaliavun korvaamiseen ei tule luoda uusia aloitteita tai rakenteita.

Suomi katsoo, että puolustusteollisuusmarkkinoita kehittäessä keskeistä on eurooppalaisten tuotantoketjujen avaaminen pk-yrityksille. Nykytilassa tulisi keskittyä tuotantoketjujen kapasiteetin kasvattamiseen. Yhteishankinnat ovat keskeisessä roolissa sirpaloitumiseen liittyvien haasteiden vähentämisessä. Sirpaloitumista purettaessa tulee huomioida erilaisten toimintaympäristöjen ja –olosuhteiden vaatimukset kalustolle.

Esitetyn uuden yhteishankintamekanismin sisällön lisäarvo ALV-vapautusta lukuun ottamatta jää epäselväksi. Suomi katsoo, että myös yhteishankintamekanismista tulisi käydä yksityiskohtainen keskustelu jäsenmaiden kesken.

Suomi tukee eurooppalaisen puolustusteollisuuden kapasiteetin vahvistamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Suomi korostaa, että kaikissa eurooppalaista puolustusteollista- ja teknologista pohjaa kehittävässä toimenpiteissä tulee huomioida pk-yritysten tuottama lisäarvo eurooppalaisille tuotantoketjuille.

EU:n puolustusaloitteiden tulee vastata muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Suomi katsoo, että puolustusrahastoa kasvattamalla voidaan vastata pidemmän aikavälin tavoitteisiin, mutta ei välittömiin tarpeisiin. Suomi kuitenkin korostaa eri rahoitustarpeiden priorisointia ja mahdollisimman pitkälle rahoituksen uudelleenkohdentamista kasvattamatta nykyisen monivuotisen rahoituskehiksen enimmäismääriä. Puolustusrahasto on pitkällä aikavälillä toimivin tapa tukea EU:n puolustusteollisuutta ja panostaa eurooppalaisten suorituskykyjen kehittämiseen.

On perusteltua selvittää Euroopan investointipankin mahdollisuuksia nykyisen pääomansa puitteissa ulottaa rahoitustaan koskemaan rajoitetusti myös puolustusteknologiaa nykyisten kaksoiskäyttötuotteiden lisäksi, edellyttäen, että puolustusteknologian rahoittaminen ei heikennä pankin asemaa kansainvälisillä pääomamarkkinoilla.

InvestEU:n ja Euroopan investointipankin rahoitusmahdollisuuksien laajentamisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota pienten ja keskisuurten yritysten rahoitusmahdollisuuksien parantamiseen. Suomalaisten puolustusalan toimijoiden kilpailukykyyn kannalta on tärkeää, että niille on tarjolla rahoitusta monipuolisesti.

Suomi pitää tärkeänä, että tiedonannon ja puolustuspaketin toimeenpano tehdään yhtenä kokonaisuutena.

Pääasiallinen sisältö

Venäjän 24.2.2022 Ukrainaan kohdistuneen hyökkäyksen jälkeen EU:n luonne turvallisuus- ja puolustustoimijana on vahvistunut erityisesti Ukrainaan toimitettavan tappavan materiaalin sekä puolustusmenoja- ja suorituskykyinvestointeja koskevien päätösten myötä. Versaillesin julistuksessa (11.3.2022) EU:n päämiehet sitoutuivat vahvistamaan Euroopan puolustusta ja sotilaallisia suorituskykyjä. Lisäksi päämiehet pyysivät komissiota yhteistyössä EDA:n kanssa laatimaan analyysin puolustuksen investointivajeista toukokuun puoliväliin mennessä sekä esittämään tarvittavia toimia suorituskykypuutteiden korjaamiseksi. Sama tehtävänanto sisällytettiin myös 21.3.2022 hyväksyttiin EU:n turvallisuuden ja puolustuksen strategiseen kompassiin. Tiedonanto esittää komission analyysin sekä toimia sen varmistamiseksi, että kasvavat puolustusmenot johtavat vahvaan EU-puolustuksen teknologiseen ja teolliseen pohjaan. Tämä nostaa EU:n puolustuksen deterrenssiä konventionaalaisia uhkia vastaan.

Useat jäsenmaat ovat kertoneet kansallisista panostuksista puolustukseen. EU-tasolla selkeä viesti on ollut, että puolustusmenoja ja -investointeja tullaan kasvattamaan, puolustusteollista yhteistyötä tullaan kehittämään, strategisia riippuvuuksien pyritään vähentämään ja huoltovarmuuskysymyksiin haetaan ratkaisuja. Investointivajeanalyysin ja tämän jälkeen kesän 2022 aikana sovittavien yhteisten tavoitteiden ja tarkempien suorituskykyinvestointien periaatteiden tavoitteena on varmistaa koordinoitu EU-tason valmistelu. Tiedonannossa esitetyt toimet ovat osa EU:n vastausta Venäjän aggression uhkaan. Sodan paluu Eurooppaan on korostanut menneiden vuosien puolustusmenojen laiminlyöntiä, joka on johtanut puutteisiin yhteenlasketussa sotilaallisessa kalustossa sekä puolustusteollisuuden tuotannon rajoittuneisuuteen. Lyhyellä aikavälillä on tärkeää paikata EU-jäsenmaiden kalustoon syntyneet vajeet, jotka ovat aiheutuneet Ukrainan puolustusvoimille annettun materiaalituen seurauksena.

Jäsenmaiden tulevat panostukset tulee koordinoita, jotta EU:n suorituskykypuutteisiin voidaan vastata. Kasvavat menot tulee käyttää paremmin ja tehokkaammin yhdessä. Vain yhteistyöllä jäsenmaat voivat varmistaa taloudellisen hyödyn maksimoinnin sekä vastata suuria resursseja vaativien suorituskykyjen kehittämiseen. Samalla tulee välttää keskinäistä kilpailua rajatusta tuotantokapasiteetista ja pyrkiä eroon päällekkäisyyksistä. Riskinä on, että jäsenmaat päätyvät kansallisiin ratkaisuihin teollisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvien syiden vuoksi. Toisaalta vaarana on, että päädytään tilaamaan materiaalia kolmansista maista EU-ratkaisujen sijaan. Komissio näkee, että nämä toimet eivät välttämättä palvele laajempaa EU-intressiä. Ilman EU-tason koordinaatiota ratkaisut voivat lisätä Euroopan puolustussektorin pirstoutumista, mikä rajoittaisi suorituskykyihin liittyvää yhteistyötä, vahvistaisi riippuvuuksia kolmansista maista sekä todennäköisesti heikentäisi yhteistoimintakykyä. Komissio katsoo, että lyhyellä aikavälillä tehdyillä hankinnoilla on kauaskantoisempia seurauksia, minkä vuoksi investoinnit tulisi käyttää eurooppalaisen teollisuuden ja markkinan vahvistamiseen.

Puolustusmenojen leikkaukset sekä yhteistyön vähäisyys ovat johtaneet kriittisiin suorituskykypuutteisiin erityisesti vaativien ja teknologisesti monimutkaisten suorituskykyjen osalta kaikissa toimintaympäristöissä. Lisäksi eurooppalainen puolustusteollisuus on pirstoutunut. Komission mukaan on tärkeää, että tehottomuuteen, päällekkäisyyksiin ja riippuvuuksiin johtaneiden toimien toistamisen sijaan EU:n puolustusaloitteet valjastetaan täysimääräisesti jäsenmaiden puolustuksen vahvistamiseen. Euroopan puolustusrahasto (EDF), pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY), puolustuksen vuosittainen arviointi (CARD) sekä EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelma (CDP) vähentävät puolustusteollisuuden ja -markkinoiden pirstaleisuutta sekä vahvistavat koordinaatiota jäsenmaiden puolustuspolitiikan, puolustussuunnittelun ja suorituskykyjen kehittämisen osalta. Lisäksi strategisen kompassin toimeksiannon mukaisesti EU:n puolustusministereiden tulisi keskustella suorituskykyjen kehittämisestä. Nämä kaikki ovat askelia oikeaan suuntaan, mutta komission mukaan toimia tulee vahvistaa yhteisinvestointien ja yhteishankintojen osalta. Komissio

katsoo, että toimet ovat keskeisiä Euroopan turvallisuuden ja eurooppalaisen strategisen autonomian kehittämisen kannalta ja tämän vuoksi investoinnit tulisi tehdä:

- Yhdessä hyödyntäen yhteishankkeiden ja -hankintojen taloudellista tehokkuutta. Yhdessä kehittäminen ja ostaminen laskevat hintoja sekä auttaa teollisuuden tuotantokapasiteetin ylittämisen ja hintojen nousun ehkäisemistä.
- Paremmiin tukemalla jäsenmaita keskittymään tunnistettuihin EU:n suorituskykyprioriteetteihin. EU:n prioriteetit ovat yhtenäisiä Naton vastaavien kanssa ja prioriteetteja tarkastellaan myös strategisen kompassin antaman poliittisen ohjauksen pohjalta. Tiedonannon analyysi on tunnistanut joitakin kiireellisesti korjattavia vajeita muuttuneessa strategisessa tilanteessa.
- Eurooppalaisesti tukemalla sellaisia puolustusinvestointeja, jotka vahvistavat eurooppalaista puolustusteollisuutta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä tukien myös taloudellista kasvua unionissa lisäämällä puolustusteollisuuden kilpailua. Euroopan puolustuksen teknologisen ja teollisen pohjan vahvistamisesta on tullut strateginen prioriteetti muuttuneen geostrategisen tilanteen myötä.

Esitettävät toimet tukevat Natoa, joka on liittolaistensa kollektiivisen puolustuksen perusta. EU-aloitteet kiihdyttävät puolustusyhteistyötä ja tukevat samalla transatlanttisen vastuun jakamista vahvistamalla eurooppalaista panosta Natossa. Suorituskyvyt ovat jäsenmaiden omistuksessa ja ovat käytettävissä kansallisesti tai EU:ssa, Natossa, YK:ssa tai missä tahansa muussa viitekehityksessä (nk. *single set of forces* -periaate).

Komission toimet ja suositukset Eurooppa-neuvostolle

Komissio ja korkea edustaja pyytävät Eurooppa-neuvostoa vahvistamaan tehdyn investointivajeanalyysin sekä seuraavat toimet, jotta lyhyen ja keskipitkän aikavälin investointivajeet voidaan korjata yhteisesti.

Komissio ja korkea edustaja perustavat välittömästi yhteisen puolustushankintoja koskevan työryhmän, joka koordinoi EU-tason vastauksen puolustuksen lyhyen aikavälin tarpeisiin.

Komissio on valmis esittämään lyhyen aikavälin instrumenttia (500 miljoonaa euroa vuosille 2022 - 2024), jolla vahvistetaan Euroopan puolustusteollisuuden kykyä yhteishankintojen kautta. Jäsenmaat sekä Euroopan puolustusteollisuus tulee osallistaa instrumentin toimeenpanoon, jotta muun muassa Ukrainalle toimitetun materiaaliavun myötä syntyneet jäsenmaiden varastopuutteet voidaan täydentää.

Komission tulisi esittää vuoden 2022 jälkipuoliskolla asetus yhteisestä Euroopan puolustusinvestointiohjelmasta (EDIP), joka sisältäisi puolustusmateriaalin ALV-vapautuksen sekä yhteisesti priorisoituja projekteja. Lisäksi asetus määrittäisi periaatteet ja kriteerit Euroopan puolustuskykyjen konsortion (*European Defence Capability Consortia*) perustamiseksi.

Komissio esittää tiedonannossa alustavasti EU:n puolustusohjelmointi- ja hankintatoiminnon perustamista. Jäsenmaiden, korkean edustajan ja komission tulee arvioida tätä kokonaisuutta.

Komissio tulee esittämään kriittisiä raaka-aineita koskevan aloitteen laatimista, mikä sisältäisi myös lainsäädäntöä. Tavoitteena olisi helpottaa ja varmistaa kriittisten raaka-aineiden saanti puolustusteollisuudelle ja näin vahvistaa EU:n resilienssiä ja huoltovarmuutta.

Komissio tulee monivuotisen rahoituskehityksen kaikkien prioriteettien väliarvioinnin yhteydessä harkitsemaan Euroopan puolustusrahaston ja sotilaallisen liikkuvuuden (Verkkojen Eurooppa -väline) budjettien vahvistamista.

Komissio katsoo, että Euroopan investointipankin (EIB) tulisi vahvistaa sen tukea eurooppalaiselle puolustusteollisuudelle ja yhteishankinnoille nykyisten kaksikäyttötuotteiden tukemisen lisäksi. Komissio esittääkin, että EIB:n tulisi arvioida, miten nykyisessä markkina- ja geopolitiisessa tilanteessa EIB voisi tukea Euroopan puolustusta, ml. teollisuuden tuotantokapasiteetti. Tässä yhtenä toimenä olisi, että EIB muuttaa tarvittaessa lainanantopolitiikkaansa. EIB:n tulisi kutsua jäsenmaat tukemaan työtä.

Komissio tulee arvioimaan mahdollisia muutoksia kaksikäyttötuotteiden tutkimuksen ja innovaatioiden kehyksiin, jotta siviili- ja puolustusinstrumenttien synergioita voidaan vahvistaa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on käsitelty puolustusjaoston kirjallisessa menettelyssä 20.5.2022.

E-kirje on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 24.5.2022.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Toimivallanjako EU-asioissa valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä määräytyy Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1994) mukaan. Ahvenanmaan asemaa arvioidaan tarvittavilta osin tiedonannossa ehdotettujen toimenpiteiden edetessä.

Tiedonannossa esitetään toimenpide-ehdotuksia. Toimenpiteiden mahdollisia lainsäädännöllisiä vaikutuksia arvioidaan erikseen osana niiden valmistelua.

Taloudelliset vaikutukset

Komission tiedonannolla ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Tiedonannossa esitetään toimenpide-ehdotuksia, joilla toteutuessaan voi olla taloudellisia vaikutuksia sekä EU:n että kansallisen budjetin osalta. Näitä vaikutuksia arvioidaan erikseen osana kunkin aloitteen valmistelua. Mahdolliset valtion talousarvion määrärahojen mitoitukseen liittyvät kysymykset käsitellään normaaliin tapaan osana talousarvio- ja julkisen talouden suunnitelma -menettelyjä.

Asiakirjat

Komission tiedonanto puolustuksen investointivajeista COM(2022) 24 final.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ilmari Uljas / PLM, ilmari.uljas@gov.fi, p. 0295 140 048
Anna Ilvesniemi / PLM, anna.ilvesniemi@gov.fi, p. 0295 140 027
Anna Oksanen / PLM, anna.oksanen@gov.fi, p. 0295 140 060
Marko Mäntylä / VNK, marko.mantyla@gov.fi, p. 0295 160 576

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	Euroopan investointipankki, Euroopan puolustusrahasto, puolustuspolitiikka, puolustusvirasto, puolustusvälineet, investoinnit
Hoitaa	PLM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, OM, PE, SM, STM, TEM, VNK, VTV, YM
