

FÖRSVARsutskottets utlåtande **11/2013 rd**

Statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013

Statsrådets utredning med anledning av ett meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2013 statsrådets redogörelse för EU-politiken 2013 (SRR 6/2013 rd) till stora utskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga utskotten kan lämna utlåtande om ärendet till stora utskottet.

Stora utskottet sände den 2 oktober 2013 statsrådets utredning med anledning av ett meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och

säkerhetssektor (E 116/2013 rd) till försvarsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Pete Piirainen, specialsakkunnig Sanna Laaksonen, specialsakkunnig Tommi Nordberg och specialsakkunnig Terhi Ylitalo, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Markku Pitkonen, Huvudstaben
- generalsekreterare Tuija Karanko, Suomen Puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys ry (PIA ry).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I utlåtandet koncentrerar sig utskottet på avsnittet om säkerhets- och försvarspolitik i EU-redogörelsen och behandlar samtidigt ett medde-

lande från Europeiska kommissionen om utvecklingen inom försvars- och säkerhetssektorn: Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor (24.7.2013).

De medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de

mest krävande uppdragen kan enligt Lissabonfördraget upprätta ett permanent strukturerat samarbete, sägs det i redogörelsen. Det är enligt utskottet nyttigt att EU intensifierar samarbetet inom försvarssektorn, särskilt när det gäller att gemensamt använda och dela förmågor ("Pooling and Sharing"), och att vidareutveckla samarbetet.

Meddelandet från kommissionen är kommissionens inbjudan till debatt om hur den europeiska marknaden för försvars- och säkerhetsindustrin ska öppnas och utvecklas. Syftet är att initiera en bred debatt om det europeiska försvarssamarbetet i framtiden. Kommissionen lägger fram åtgärder för att stärka den inre marknaden för försvarssektorn, förbättra konkurrenskraften inom försvarsindustrin och utnyttja potentiella synergier mellan civil och militär forskning.

I EU:s yttre åtgärder ingår den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, handelspolitiken och utvecklingspolitiken, men också den yttre dimensionen av de inre politikområdena. Enligt redogörelsen bör unionens krishantering utvecklas och bli inriktad på övergripande verksamhet där civil och militär krishantering kombineras med en mer långsiktig utvecklingspolitik och övriga åtgärder i krisområden. Utskottet välkomnar ett samlat perspektiv på målen för krishanteringen för att verksamheten ska kunna effektiviseras mer målmedvetet.

För att stärka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna bör EU ha tillgång till adekvata militära förmågor plus en industriell och teknisk plattform för att generera dem nu och i framtiden. Medlemsstaternas möjligheter att utveckla och upprätthålla de militära förmågorna försvåras av att priset på försvarsmateriel har stigit och anslagen sjunkit. Dessutom saknar EU vissa viktiga militära förmågor och har varit tvungen att stödja sig på USA i dessa fall.

Ingen stat i Europa har längre kapacitet att ensam tillhandahålla alla militära förmågor som behövs. Neddragningskraven på försvarsbudgetarna är en av de stora frågorna. Mellan 2001 och 2010 minskade försvarsutgifterna i medlemsstaterna från 251 till 194 miljarder euro. De sjunkande anslagen har direkta återverkningar för

försvarsindustrin i Europa eftersom nedskärningarna också har drabbat många viktiga vapenprogram och FoU-program inom försvarssektorn. Därför är det allt mer angeläget att medlemsstaterna intensifierar sitt förmågesamarbete, menar utskottet. Men det måste finnas tydliga syften och mål för ett intensifierat samarbete på både nationell och europeisk nivå.

Samtidigt som försvarsanslagen minskar ökar kostnaderna för de moderna militära förmågorna. När Europa inte kan ställa någon större ökning av försvarsbudgeterna i utsikt måste befintliga medel utnyttjas effektivare. I det läget spelar större samarbete mellan länderna och effektivare resursanvändning en framträdande roll.

Försvarsindustrin och försvarsmarknaden

En stark industriell grund är nödvändig för större satsningar om de militära förmågorna. Utskottet ställer sig bakom regeringens ståndpunkt att Europa måste utveckla sin försvarsindustri och försvarsmarknad mer målmedvetet. Det kan också vår försvarsindustri dra nytta av som ett led i den internationella produktionskedjan. EU behöver en långsiktig utvecklingsplan för försvars- och säkerhetsindustrin med omfattande förslag till hur konkurrenskraften och den industriella och tekniska plattformen kan förbättras. I takt med att budgetarna stramas åt blir det viktigare att medlemsstaternas väpnade styrkor får bästa möjliga utdelning på försvarsinvesteringarna, exempelvis genom samordnad efterfrågan.

När EU vill förbättra den inre marknaden för försvaret är det av stor vikt att kommissionen aktivt och rättvist bevakar hur medlemsstaterna konkurrensupphandlar inom försvars- och säkerhetssektorn och tar bekämpningen av korruption på allvar.

På försvarsmarknaden agerar Finland ofta köpare och då är fungerande konkurrens, kostnadseffektivitet och tillgång till underhållsstöd av största vikt.

Europa köper ungefär 80 procent av sin försvarsmateriel av inhemska leverantörer. Redan

nu är den finländska marknaden öppen och vi köper största delen av försvarsmaterielen av utländska leverantörer via upphandling. I de stora EU-länderna är omvärlden en helt annan eftersom de stöttar sin egen industri kraftfullt. Utskottet välkomnar starkare kontroll av statligt stöd också inom försvarssektorn. Med hänvisning till inkomna uppgifter framhåller utskottet att ett verkligt hinder för en fungerande inre marknad är gynnandet av inhemska leverantörer. Detta gäller särskilt upphandlingar i de stora producentländerna i Europa.

Medlemsstaterna bör klart och tydligt lägga fast de kritiska nationella teknologier och kompetensområden som de vill skydda på grundval av undantagsartikel 346 i fördraget (artikel 346 i FEUF). I övrigt måste försvarsmateriel upphandlas enligt direktivet om tilldelning av vissa kontrakt för enheter på försvars- och säkerhetsområdet (2009/81/EG). Utskottet ser det som angeläget att inget land kringgår direktivet för att gynna sin egen industri. För att marknaden ska vara öppen för alla måste medlemsstaterna enligt kommissionen öppna sin försvarsupphandling för normal och öppen konkurrens i Europa. För Finland är det positivt med en starkare inre försvarsmarknad som är öppen för europeisk konkurrens eftersom vår försvarsindustri är liten och vi i princip måste köpa alla större vapensystem av utländska leverantörer.

Säkerhet vad beträffar försörjning

För en öppen marknad behövs det större försörjningstrygghet beträffande europeisk försvarsmateriel. Det går inte alltid att garantera den via sedvanliga marknadsmekanismer. För att skydda vitala statliga säkerhetsintressen kan det krävas långtgående mekanismer för försörjningstrygghet i kombination med europeiskt samarbete. Medlemsstaterna kommer i allt högre grad att använda och dela de militära förmågorna gemensamt och då behövs det även en fördjupad försörjningstrygghet.

Europeiska rådet i december 2013 bör därför på politisk nivå åta sig att förbättra försörjningen, anser utskottet.

Säker försörjning spelar en stor roll för att upprätthålla, utveckla och utnyttja de militära förmågorna i Finland. Detta hänger inte minst samman med våra särskilda geografiska och säkerhetspolitiska förhållanden. Vid utländska försvarsupphandlingar måste vi ställa krav på säker försörjning och på så sätt försäkra oss om att kraven på service, underhåll och reparationer kan uppfyllas under alla förhållanden så länge försvarsmaterielen är i användning.

Kraven på säker försörjning uppfylls om landet tillsammans med köpet också får kompetens för konstruktion, tillverkning, integrering och underhåll. Industriellt samarbete är det enklaste sättet att försäkra sig om detta. I upphandlingsprocesserna måste vi se till att kraven på försörjningstrygghet och informationssäkerhet vid upphandling här hemma innebär att vi exempelvis under hela livstiden för kritiska system får både stöd och underhåll.

Industriellt samarbete och anknytande offsetaffärer (motköpsaffärer) är viktiga för länder som Finland som inte själva har någon heltäckande försvarsindustri. Med samarbete kan nödvändig underhållskapacitet byggas upp. Då kan man också behålla och utveckla den kompetens och produktion som behövs för säker försörjning av försvarsmateriel. I kristider behövs bådaddera. Samarbetet är bra för exporten, konkurrenskraften inom den inhemska försvarsindustrin och nätverkandet. Utskottet understryker att Finland även framöver ska villkora utländska upphandlingar och kräva samarbete, när det är nödvändigt för att skydda vitala statliga säkerhetsintressen, exempelvis försörjningstrygghet.

Vid upphandlingar som följer direktivet om tilldelning av vissa kontrakt för enheter på försvars- och säkerhetsområdet kräver Finland inte längre motköpsaffärer.

Däremot anser utskottet det viktigt att Finland förbehåller sig rätten att kräva motköp vid försvarsupphandlingar när detta är nödvändigt för att skydda statens vitala säkerhetsintressen i överensstämmelse med artikel 346 i FEUF.

Det kan vara nödvändigt i synnerhet för att garantera kritisk försörjningstrygghet inom försvarssektorn. Vidare bör det noteras att vår försvarsindustri behöver beställningar från Finland för att kunna förnya sin kompetens och upprätthålla funktioner som är kritiska för försörjningstryggheten.

Industripolitik

Utskottet ställer sig bakom kommissionens förslag att stödja små och medelstora företag. Detta spelar en extra stor roll för Finland eftersom merparten av försvarsföretagen är små eller medelstora. Vidare välkomnar utskottet kommissionens förslag att utveckla och stödja europeiska kluster, i synnerhet som de kan erbjuda möjligheter att dels specialisera sig på nya områden, dels samarbeta med andra små och medelstora företag och vara underleverantör av stora europeiska system. Via kluster kan staterna uppnå större synergieffekter mellan civilt och militärt. Nya civila varor och applikationer kan tas fram genom tekniker och material som ursprungligen varit avsedda för militära ändamål och vice versa.

Med hänvisning till sakkunnigyttrandena understryker utskottet emellertid vikten av att klustren baserar sig på kompetens och byggs upp på marknadsmässiga villkor på ställen där det redan nu finns kompetens inom industri och teknik. Ett annat viktigt kriterium är att experterna på klustren inte ska behöva finnas bara på ett geografiskt område och att klustren inte bara ska finnas i de stora producentländerna i Europa.

Försvarsindustrin genomgår en djupgående förändring till vilken medlemsstaterna och industrin måste anpassa sig, säger kommissionen i sitt meddelande. Det går inte att undvika att omstruktureringen får negativa effekter, bland annat att arbetstillfällen försvinner. Budgetneddragningarna och marknadsutvecklingen leder utan vidare till att den europeiska försvarsindustrin omstruktureras. A och O för Finland är att medlemsstaterna får tillgång till EU:s stödinstrument om de fattar ett sådant nationellt beslut. Möjligheterna att förutse omstrukturering-

arna är av stor betydelse också för Finland och det bör gå att stödja enskilda arbetstagare som råkar ut för förändringarna.

Forskning och kapacitet

Också forskning, utveckling och innovation inom försvarssektorn bör ske genom större samarbete och samordning mellan medlemsstaterna. Med tanke på GSFP är det befogat att stödja forskning som tar sikte på att utröna kritiska förmågor. För att staterna på riktigt ska kunna förnya de militära förmågorna gemensamt måste de synkronisera sina krav samt förena och stärka efterfrågan. Det går inte utan närmare samarbete inom utrikes- och försvarspolitik.

Gemensamma projekt möjliggör bredare forsknings- och utvecklingsverksamhet. Det sprider riskerna och backar upp nätverkande och teknisk utveckling inom industrin. Det ligger i näringslivets och den offentliga sektorns intresse att Finland får vara med och göra prognoser för den tekniska utvecklingen. Utskottet menar att samarbetet kan stärkas genom att ha gemensamma upphandlingar, kompatibel materiel och Pooling and Sharing och genom att dela konstruktions- och produktionskapacitet mellan länderna och nationella företag.

Chanserna till synergieffekter inom civil och militär forskning ökar ytterligare eftersom många av de tekniska lösningarna har dubbla användningsområden. Det är angeläget att framför allt kommissionen och försvarsbyrå EDA (European Defence Agency) i sitt forskningsarbete och samordningsåtgärder fortsatt arbetar med att öka användningsmöjligheterna. Genom samarbete föds innovationer och ökar kostnadseffektiviteten bland annat när överlappande forskning försvinner. De stora säkerhetsutmaningarna i omvärlden kräver delvis också interoperabla försvars- och säkerhetslösningar och de måste tas fram utifrån myndigheternas behov. I bästa fall etablerar kunder och industrier strategiskt samarbete redan i ett tidigt stadium av projekten. Konkurrenskraften inom industrin kan förbättras dels via den gemensamma utrikes- och säker-

hetspolitiken, dels genom effektivare marknader och fler myndigheter som blir kunder.

Övrigt

För att den finländska försvarsindustrin och därmed också vår försvarsförmåga ska vara framgångsrika krävs det att de nationella stödmekanismerna samordnas och att vår industri har goda kunskaper om marknad och juridik. Då kan vi trygga den finländska industrins möjligheter att dra nytta av den öppna europeiska marknaden, medverka till att kritisk kompetens visavi försörjningstrygghet inom försvarssektorn finns kvar i Finland och säkerställa att vårt land kan behålla sin försvarsförmåga också under undantagsförhållanden och i krissituationer.

Europeiska rådet behandlar försvaret i ett brett perspektiv via de så kallade klustren. Det

första klustret behandlar den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken, det andra kapacitetsutveckling och det tredje klustret försvars- och säkerhetsindustrin. Det är viktigt att debatten om och utvecklingsinsatserna för försvars- och säkerhetsindustrin ser det nära sambandet med klustren.

En öppnare gemensam marknad har både fördelar och nackdelar. Utskottet menar att möjligheterna är större än hoten. På nationell nivå bör vi se till att fullt ut utnyttja potentialen i fördjupat samarbete.

Ställningstagande

Försvarsutskottet anför

att stora utskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 6 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Tuija Brax /gröna (delvis)
Lars Erik Gästgivers /sv
Timo Heinonen /saml (delvis)
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Pentti Oinonen /saf
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /cent
Mikko Savola /cent
Ismo Soukola /saf
Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättäinen /sd (delvis)
Jyrki Yrttiaho /vg.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Martelius.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Vänstergruppen framhåller följande som sin avvikande mening om SRR 6/2013 rd (EU-redogörelsen/säkerhets- och försvarspolitiska delen) och E 116/2013 rd (Meddelande från Europeiska kommissionen: Mot en mer konkurrenskraftig och effektiv försvars- och säkerhetssektor):

I sina ställningstagen negligerar utskottet nästan helt och hållet huvudbudskapet i den säkerhets- och försvarspolitiska delen av EU-redogörelsen och ambitionerna att bygga upp en gemensam säkerhets- och försvarspolitik i en säkerhetsomvärld dominerad av USA och Nato. Dessutom förbigår utskottet de realiteter som är kännetecknande för allt internationellt försvarssamarbetet som Finland deltar i. Finland är mycket sällan en tagande part och vi har inga åtaganden som inskränker alliansfriheten eller underminerar vår säkerhetspolitiska ställning.

I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen åtar sig Finland att handla i överensstämmelse med solidaritetsklausulen (artikel 222 FEUF) och att skapa och upprätthålla kapacitet för att lämna och ta emot bistånd enligt klausulen. I redogörelsen tolkar regeringen skyldigheten att lämna ömsesidigt bistånd enligt Lissabonfördraget (artikel 2 7) FEU) så att den kräver att medlemsstaterna har kapacitet att i förekommande fall lämna bistånd, om någon medlemsstat utsätts för väpnat angrepp på sitt territorium. Under den pågående regeringsperioden har Finland åtagit sig att utreda behovet av ändrad lagstiftning och att stärka sin kapacitet för att lämna och ta emot bistånd.

Finland ser alltså till att lagstiftningen inte innehåller några hinder för att tillämpa solidaritetsklausulen och skyldigheten att lämna ömsesidigt bistånd. Vi i Vänstergruppen anser att åtagandet är en regelrätt anpassning av vår lagstiftning till de politiska och militära strukturerna i Nato, vilket de flesta medlemsstater har gjort. För Finlands försvar är det ett steg närmare en militär allians och militärt våld utanför Fin-

land som part i Natoleda insatser. Vänstergruppen motsätter sig en påtvingad Natoanpassning av vår lagstiftning. Den konstellationen ändras inte av den innehållslösa retoriken i redogörelsen och meddelandet från kommissionen om att backa upp en bred debatt om det försvarssamarbetet i Europa i framtiden.

Utsikterna i försvarsindustrin och olösta problem med försörjningstryggheten

Vår försvarsindustri är en integrerad del av vårt försvar och vår militära försörjningstrygghet. Det är bara de starka aktörerna i de stora medlemsstaterna som har haft nytta av att Finlands marknad för försvarsmateriel har öppnats och konkurrensutsatts hämningslöst och med förakt för våra nationella intressen. Samtidigt har vi dragit på oss ett kroniskt och olöst problem med hur vi ska hantera försörjningstryggheten vid verkliga kriser.

Utskottets förhoppning om en starkare inre försvarsmarknad som är öppen för europeisk konkurrens är ingenting annat än en from förhoppning eftersom Finlands vägval vid försvarsupphandlingar bygger på tillnärmning till Nato, fullständig teknisk kompatibilitet och totalt, gemensamt överenskommet beroende av de stora leverantörerna av vapensystem i USA och andra Natoländer som ofta har monopolställning. De senaste åren har vår försvarsindustri tvingats på knä av de gigantiska inköpen av vapensystem med lång livslängd, som inte har kunnat kombineras med motköpsaffärer. Försvarsindustrin får bära hundhuvudet för våra strategiska vägval i säkerhets- och försvarspolitiken. Därför kan den finländska försvarsindustrin inte räddas bara genom prat om en stark inre marknad och fri konkurrens i Europa.

Den ändrade EU-lagstiftningen om upphandlingskontrakt för enheter på försvars- och säkerhetsområdet och förbudet mot motköpsaffärer har utan vidare varit till nytta för de stora aktö-

rerna i unionen och försämrat möjligheterna inom vår egen industri. Finlands EU-politik har också i fråga om försvarsindustrin handlat om politisk vilja, skicklighet och kompetens att försvara nationella intressen.

Det är solklart att utsikterna för vår försvarsindustri har blivit sämre när merparten av den Nato-kompatibla försvarsmaterielen köps från bland annat USA. Alla små EU-stater och Natoländer kämpar med samma problem. Också marinens förvärv av materiel från Italien är ett frapperande bevis för hur man struntar i att utnyttja vår toppkompetens inom marinindustrin.

EU-redogörelsen, meddelandet från kommissionen eller Europeiska rådets klusterscenarier ändrar knappast på tågordningen eftersom den beror på den militära alliansen eller på de stora medlemsstaternas kompromisslösa sätt att stödja och hålla sin egen industri under armarna.

Tidigare har försvarsutskottet helt riktigt understrukit vikten av att bevaka utvecklingen i de

arktiska områdena och ansett det vara viktigt att Finland uppdaterar sin arktiska strategi regelbundet. Finland bör målmedvetet söka samarbete med den ryska försvarsindustrin, särskilt med skeppsbyggnadsindustrin. Samarbetet vore en enorm chans för vår skeppsbyggnadsindustri och vår försvarsindustri. Nyligen offentliggjorde Ryssland sin utvecklingsplan för skeppsbyggnadssektorn och har budgeterat 32,5 miljarder euro för ändamålet fram till 2030. Merparten av beloppet ska gå till försvarssektorn och de behov som växer när Nordostpassagen börjar användas.

Förslaget

Jag anför

att stora utskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 6 november 2013

Jyrki Yrttiaho /vg