

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan puolustusteollisen strategian valmistelu

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan puolustusteollisuusohjelmasta ja puolustustarvikkeiden oikea-aikaisen saatavuuden ja toimituksen varmistamista koskevan toimenpidekehityksen perustamisesta (EDIP)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan puolustusteollisen strategian valmistelu (E 52/2023 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan puolustusteollisen strategian valmistelu (E 52/2023 vp): Puolustusvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 6/2024 vp - E 52/2023 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan puolustusteollisuusohjelmasta ja puolustustarvikkeiden oikea-aikaisen saatavuuden ja toimituksen varmistamista koskevan toimenpidekehityksen perustamisesta (EDIP) (U 30/2024 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tommi Nordberg, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Niklas Backlund, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Laura Sinisalo, puolustusministeriö
- sektorin johtaja, komentaja Jussi Mattila, Pääesikunta
- asiantuntija Jonas Cederlöf, Euroopan komissio
- Head of Institutions (EU, Nato, UN) Jaakko Sirén, Airbus Defence and Space
- Director, Head of Defense Products Business Line Teemu Vanninen, Bittium Wireless Oy
- hallituksen puheenjohtaja Niko Haro, Marine Alutech Oy Ab
- johtava varautumisasiantuntija Mauri Vierula, Huoltovarmuuskeskus
- Director, EU & Nato Affairs, Industry & Technology Foresight Pasi Niinikoski, Patria Oy

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

- Senior Vice President Petri Reiman, Insta Group Oy
- toimitusjohtaja Raimo Helasmäki, Nammo Lapua Oy
- toimitusjohtaja Raimo Karjalainen, Sako Oy
- Vice President Sauli Eloranta, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- asiantuntija Henri Vanhanen, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA JATKOKIRJELMÄ

Valtioneuvoston U-kirjelmä U 30/2024 vp

Ehdotus

Euroopan komissio julkaisi 5.3.2024 uuden puolustusteollista ohjelmaa koskevan asetusehdotuksen (European Defence Industry Programme, EDIP, COM (2024) 150). Ehdotuksen tarkoituksena on tukea unionin puolustusvalmiutta vahvistamalla Euroopan puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan kilpailukykyä, reagointivalmiutta ja kykyä tuottaa jäsenvaltioiden tarvitsemia puolustustarvikkeita. Lisäksi välineellä tuettaisiin Ukrainan puolustusteollisuuden modernisointia ja jälleenrakentamista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee EU:n puolustusyhteistyön syventämistä, jota on jatkettava laaja-alaisesti ja konkreettisesti. Kehittämisessä tulee huomioida sekä EU:n kyky globaalina toimijana että oman puolustuksen vahvistaminen, huomioiden samalla transatlanttisen yhteistyön merkitys. (E 52/2023 vp) Valtioneuvoston tavoite on, että unioniin luodaan puolustustarvikkeiden yhteismarkkinat. Valtioneuvosto ajaa EU:n yhteistä eurooppalaista asevientipolitiikkaa, EU:n yhteisiä puolustushankintoja sekä tulevaisuuden puolustusteknologioiden tutkimisen ja kehittämisen rahoituksen lisäämistä. (E 52/2023 vp) Unionin puolustustarvikkeiden yhteismarkkinoiden kehittämisessä Valtioneuvosto painottaa erityisesti avoimuuden ja tasapuolisen kohtelun periaatetta. (E 52/2023 vp) Valtioneuvosto tukee EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön vahvistamista strategisen kompassin mukaisesti. EU:lla tulee olla tärkeä rooli eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustusyhteistyön mahdollistajana ja laajan turvallisuuden tuottajana. Valtioneuvosto tukee toimia EU:n puolustusteollisen pohjan vahvistamiseksi ja puolustustarvikkeiden oikea-aikaisen saatavuuden parantamiseksi. Valtioneuvosto tukee komission tavoitetta luoda unionille pidemmän aikavälin puolustusteollisuusohjelma ja katsoo, että ohjelma vastaosaltaan Ukrainan sodan myötä korostuneeseen tarpeeseen kehittää ja parantaa Euroopan sotilaallisia suorituskykyjä sekä laadullisesti että määrällisesti ja edesauttavan tulevaisuuden suorituskykyjen kehittämistä. Valtioneuvoston arvion mukaan SEUT 173 artiklan 3 kohta on asianmukainen oikeusperusta ehdotuksen rahoitusvälinettä koskevalle ensimmäiselle pilarille, kunhan tukikelpoiset toimet on määritelty riittävän tarkasti asetustekstissä. Sen sijaan valtioneuvosto kiinnittää vielä erityistä huomiota SEUT 114 artiklan soveltamisen perusteluihin etenkin siltä osin kuin on kyse sisämarkkinoiden

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantamisesta. Valtioneuvosto arvioi ehdotuksen jatkokäsittelyn aikana tarkemmin, soveltuuko SEUT 114 artikla kaikilta osin ehdotuksen toimitusvarmuussääntelyn oikeusperustaksi.

Eurooppalaisen puolustusteollisuuden tukeminen

Valtioneuvosto tukee suorituskyykyjen kehittämiselle ja puolustusteollisuuden investoinneille EU:n puitteissa luotavien kannustimien kehittämistä. Valtioneuvosto katsoo, että tavoitteena tulisi olla jäsenvaltioiden puolustuskyykyyn tehostaminen sekä yhteentoimivuuden ja vaihdettavuuden lisääminen. Yhteentoimivuutta edistäisivät esimerkiksi Euroopan puolustusviraston (EDA) kautta tapahtuva vaatimusten harmonisointi, kohdennetut yhteishankinnat sekä puolustustarvikkeiden kehittämisyyhteistyö. Valtioneuvosto korostaa puolustustarvikkeiden markkinoiden kehityksessä erityisesti pk-yritysten pääsyn edistämistä puolustusalan toimitusketjuihin sekä yritysten tasapuolisten toiminta- ja kilpailumahdollisuuksien varmistamista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että suomalaisen teollisuuden osaaminen hyödynnetään Euroopassa laajasti ja, että suomalaisella teollisuudella on mahdollisuus ja pääsy laajamittaiseen yhteistyöhön ja verkottumiseen EU:n puolustustarvikemarkkinoilla. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että muun muassa Euroopan puolustusrahaston puitteissa tehdyn tutkimus- ja kehittämisyyhteistyön tulosten teollistamiselle voisi hakea rahoitusta ohjelmasta. On tärkeää varmistaa, että EDIP:stä osoitetaan riittävä rahoitus TKI-hankkeiden tulosten teollistamiselle. Valtioneuvosto näkee, että TKI-yhteistyö luo luonnolliset edellytykset tulevaisuuden yhteishankkeille. Valtioneuvosto katsoo, että painotus muun muassa budjetin jakautumisessa tulisi olla tuotantoon, erityisesti tuotantokapasiteettiin, vaikuttavissa toiminnaissa. Lisäksi valtioneuvosto painottaa unionin itäreunan turvallisuuteen vaikuttavien toimien. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ehdotukseen suuren kokoluokan ylikansallisia yhteisprojekteista (projects of common interest), mutta korostaa niiden perusteiden täsmentämistä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tällaiset hankkeet toteutuessaan kohdistuisivat koko Eurooppaa hyödyttäviin suorituskyykyihin ja mahdollistaisivat yritysten tasapuolisen kohtelun ja osallistumismahdollisuudet. Valtioneuvosto tulee jatkovalmistelussa painottamaan avaruuteen, kyberiin ja merelliseen ulottuvuuteen liittyvien suorituskyykyjen kehittämistä. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti esitettyyn Euroopan sotilasalan kauppamekanismiin mutta kiinnittää huomiota siihen, että mekanismin toimintaa on avattu asetusehdotuksessa varsin rajallisesti. Valtioneuvosto tarkentaa kantaansa neuvottelujen aikana saatujen lisätietojen pohjalta. Valtioneuvosto katsoo, että tiiviimpi koordinaatio puolustusteollisissa kysymyksissä EU-tasolla on tarpeen. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti esitettyyn puolustusteollisuuden valmiutta käsittelevään neuvostoon ja pyrkii tarkentamaan sitä koskevaa komission esitystä, erityisesti sen toimivaltaa ja suhdetta EDIP-ohjelmakomiteaan. Valtioneuvosto katsoo, että mikäli puolustusteollisuuden valmiutta käsittelevä neuvosto asetettaisiin, sen tulisi huomioida olemassa olevat jäsenvaltioiden suorituskyykyjen kehittämisen välineet ja vältettävä päällekkäisyyksiä jo olemassa olevien rakenteiden kanssa. Valtioneuvosto korostaa, että suorituskyykysuunnittelu ja niiden priorisointi kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti SEAP-rakenteen perustamiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että SEAP:n yhteisrahoitteisiin suorituskyykyhankkeisiin osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen sekä jäsenvaltioiden suorituskyykytarpeisiin. Valtioneuvosto pyrkii varmistamaan, että jäsenvaltioiden ja komission toimivaltajakoa suorituskyykyjen suunnittelussa kunnioitetaan rakenteen jatkovalmisteluissa. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että vältetään päällekkäisyyksiä PRY-hankkeiden kanssa. SEAP-rahoituksen osuus EDIP:n kokonaisbudjetista vaatii vielä tarkennuksia. Valtioneuvosto voi kannattaa sitä, että jäsenvaltiot voi-

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

sivat hyötyä alv-vapautuksesta, kun ne omistavat yhdessä hankitut suorituskyvyt SEAP:in kautta. Mahdollisia budjettivaikutuksia on kuitenkin mahdoton arvioida, sillä ne riippuvat tulevien tilausten jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken. Valtioneuvosto pyrkii selvittämään ehdotuksen yksityiskohtia tarkemmin EU-käsittelyn aikana. Valtioneuvosto pitää ehdotetun FAST-välineen perustamista myönteisenä. Valtioneuvosto tukee EU:n kumppanuuksien edistämistä, erityisesti Naton, Yhdysvaltojen, Norjan ja Iso-Britannian kanssa, edistämistä.

Toimitusvarmuutta koskeva sääntely

Valtioneuvosto korostaa tarvetta vahvistaa unionin kriisinsietokykyä eli kokonaisvaltaista ja laaja-alaista varautumista mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin (E 58/2023 vp). Valtioneuvosto tukee Euroopan puolustuksen huoltovarmuuden vahvistamista myös oikeudellisesti sitovin järjestelyin. Asia kytkeytyy myös laajemmin EU:n strategiaan hankkeisiin unionin kriisinsietokyvyn ja itsenäisen toimintakyvyn vahvistamiseksi (E 52/2023 vp). Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-tason tavoitteet ja toimet ovat yhteen sovitettavissa kansallisen puolustus- ja huoltovarmuusjärjestelmämme kanssa. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että sotilaallisen ja yleisemmän huoltovarmuuden ratkaisut tukisivat toisiaan. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ehdotukseen toimitusvarmuussääntelystä ja pitää hyvänä neuvoston vahvaa roolia päätettäessä sen käyttöönotosta. Valtioneuvosto pitää ehdotettuja toimintavaihtoehtoja pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisina. Valtioneuvosto pitää tärkeänä tietoturvallisuuden, kansallisten turvallisuusintressien ja yritysten liikesalaisuuksien varmistamista tuotantokapasiteetin seurannassa. Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti puolustustarvikemarkkinoiden kilpailullisuutta. Valtioneuvosto pitää kuitenkin mahdollisuutta poiketa PUTU-direktiivin 29(2) artiklasta, perusteltuna, kun kyse on väliaikaisesta sääntelystä. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti asetusehdotuksessa komissiolle annettavaan mahdollisuuteen hankkia puolustustarvikkeita jäsenvaltioiden toimeksiantosta toimitusvarmuuden nimissä.

Ukrainan teollisuuden tukeminen

Valtioneuvosto tukee vahvasti tiiviimpää puolustusteollista yhteistyötä Ukrainan kanssa ja Ukrainan sisällyttämistä EU:n puolustusteollisiin aloitteisiin ja järjestelyihin jäsenstatuksen puuttumisen tuomat reunaehdot huomioiden. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti mahdollisuuksiin kohdentaa ohjelmaan ulkopuolista lisärahoitusta Ukrainaa, jäsenvaltioita ja assosioituneita maita koskeviin toimiin. Periaatteena tulisi kuitenkin olla mahdollisen jäsenvaltioiden lisärahoituksen kohdentuminen jäsenvaltioille ja Ukrainalle. Valtioneuvosto pitää hyvänä jäsenvaltioiden mahdollisuutta kohdentaa jaetun hallinnoinnin EU-rahoitustaan ohjelmaan. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ehdotuksiin Venäjän pysäytettyjen varojen suuntaamiseksi Euroopan puolustusteollisuusohjelmaan ja Ukrainan puolustusteollisuuden tukemiseksi.

Rahoitus

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti rahoitusinstrumentille esitettyyn 1,5 miljardin euron rahoitukseen kuluvan rahoituskehyskauden loppuvuosille. Valtioneuvosto pitää kuitenkin erityisen tärkeänä, että EU:n budjetista kohdennettava rahoitus kohdistuisi EU:n jäsenvaltioille ja EU-teollisuudelle. Valtioneuvosto pitää myös hyvänä, että Ukrainalla ja niillä EFTA-mailla, jotka kuuluvat Euroopan talousalueeseen, olisi mahdollisuus osallistua välineeseen ja kohdistaa siihen

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

erillistä lisärahoitusta. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että ohjelman rahoituksen tarkempi kohdentuminen ohjelman eri toimiin ja osittain myös EU-rahoitusosuudet määriteltäisiin komission laatimissa ja komitologiamenettelyssä hyväksyttävissä työohjelmissa. Valtioneuvosto katsoo, että nämä tulisi määritellä tarkemmin jo asetustasolla. Rahoitettavien hankkeiden tulisi jatkossakin perustua jäsenvaltioiden määrittämiin suorituskykyprioriteetteihin ja jäsenvaltioiden rooli rahoituksen kohdentumisessa tulisi olla sen mukainen. Ottaen huomioon kokonaisbudjetin rajallisuuden, valtioneuvosto katsoo, että ohjelman rahoitusta tulisi kohdentaa erityisesti puolustusteollisuuden kapasiteetin kasvattamista tukeviin toimiin.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti rauenneiden sitoumusten uudelleenkäyttöön sekä käyttämättömien määrärahojen automaattiseen siirtoon seuraavalle varainhoitovuodelle. Rauenneita sitoumuksia tai käyttämättömiä määrärahoja koskevista varainhoitoasetuksen säännöistä ei tulisi poiketa, ellei poikkeaminen ole perusteltua, ottaen huomioon talousarvion yleiskatteisuuden ja moitteettoman varainhoidon periaatteet. Valtioneuvosto korostaa myös EU-varojen tehokasta valvontaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista. Tulevaan EU:n monivuotiseen rahoitushyskauteen sisältyvään mahdollisen vastaavan ohjelmaehdotuksen osalta Suomen ennakkovaikeuttamiskantoja on linjattu valtioneuvoston selvityksessä EU/41/2024-VNK-12. Suomen pääprioriteetit EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan ovat Euroopan strategisen kilpailukyvyyn vahvistaminen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistäminen. Suomi katsoo, että tulevalla EU:n monivuotisella rahoituskehityksellä tulisi osaltaan edistää näiden painopisteiden toteutumista. (E 58/2023 vp.) Osana tulevaa rahoituskehystä koskevaa ennakkovaikeuttamistyötä Suomi voi tarkastella avoimesti Euroopan puolustusteollisuuden ohjelman rahoituksellisia elementtejä sekä muita mahdollisia ehdotuksia EU:n puolustusteollisen pohjan vahvistamiseksi. Suomen lähtökohdana kuitenkin on, että mahdollisen EU:n rahoitustuen tulisi olla laina- tai takausmuotoista yksityisen rahoituksen vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi. (EU/41/2024-VNK-12) Valtioneuvosto tarkentaa tarvittaessa kantojaan komission ehdotukseen neuvotteluiden edetessä.

E-jatkokirjelmä EJ 6/2024 vp - E 52/2023 vp

Ehdotus

Euroopan puolustusteollinen strategia (EDIS) ja Euroopan puolustusteollisuusohjelma (EDIP) pyrkivät lisäämään kannustimia tiiviimpään ja tavoitteellisempaan yhteistyöhön jäsenvaltioiden kesken. Ehdotukset kohdistuvat sekä nykyiselle EU:n monivuotiselle rahoituskehitykselle (MFF-kaudelle) että luovat näkymää seuraavalle (2028-2035).

Valtioneuvoston kanta

Suomen etu on, että EU on turvallisuudessa ja puolustuksessa mahdollisimman vahva ja toimintakykyinen. Suomi tukee EU:n puolustusyhteistyön syventämistä, jota on jatkettava laaja-alaisesti ja konkreettisesti. Kehittämisessä tulee huomioida sekä EU:n kyky globaalina toimijana että oman puolustuksen vahvistaminen, huomioiden samalla transatlanttisen yhteistyön merkitys. Suomi pitää hyvänä, että unionille luodaan yhteinen pitkän aikavälin puolustusteollinen strategia. Suomi tukee toimia EU:n puolustusteollisen pohjan vahvistamiseksi ja puolustustarvikkeiden oikea-aikaisen saatavuuden parantamiseksi. (E 52/2023 vp). Suomen tavoitteena on globaa-

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

listi vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja. Suomi katsoo, että Venäjän aggressio ja muutunut turvallisuusympäristö edellyttävät EU:lta pitkänaikavälin toimia turvallisuuden ja puolustuksen saralla. Suomi pitää tärkeänä, että unioni on keskittynyt yhä enemmän jäsenvaltioiden puolustuksen tukemiseen, sotilaallisten suorituskykyjen ja Euroopan puolustusteollisen ja -teknologisen pohjan kehittämiseen sekä kansalaisten turvallisuuteen. (E 52/2023 vp) Suomi katsoo, että Ukrainan sodan aiheuttamat merkittävät toimintaympäristön muutokset ovat johtaneet korostuneeseen tarpeeseen kehittää ja parantaa Euroopan suorituskykyä sekä laadullisesti että määrällisesti. Vastaavasti tarve Euroopan puolustusteollisen kapasiteetin kasvattamiselle on ilmeinen. Euroopassa täytyy myös jatkaa toimenpiteitä, joilla kehitetään keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä tulevaisuuden suorituskykyä. Tutkimustoiminnan ja suorituskykyjen kehittämisen pitää huomioida laajat, korkean intensiteetin konfliktit. (E 52/2023 vp) Suomi katsoo toimivan ja kilpailukykyisen Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan olevan edellytys eurooppalaisten suorituskykyjen tehokkaalle kehittämiselle ja käytölle. (E 52/2023 vp) Suomi tukee strategian tavoitteita hankintojen kohdentumisesta eurooppalaiseen puolustusteollisuuteen. Suomi kuitenkin pitää strategian prosenttiosuuksina ilmoitettuja hankintatavoitteita aikajänteeseen nähden hyvin kunnianhimoisina. Suomi katsoo, että strategialla on myös vahva puolustuspoliittinen ulottuvuus. Suomi pitää hyvänä, että strategian ehdotuksilla pyritään lisäämään jäsenvaltioiden välistä puolustusyhteistyötä, joka vahvistaisi EU:n turvallisuuspoliittista asemaa. Suomi pitää tärkeänä, että samaan aikaan tuetaan myös EU-maiden vientipotentiaalia unionin ulkopuolelle. Unionin puolustustarvikkeiden yhteismarkkinoiden kehittämisessä Suomi painottaa erityisesti avoimuuden ja tasapuolisen kohtelun periaatetta. Suomi katsoo, että erityisesti suurien tuottajamaiden puolustustarvikkeiden markkinoita on tarvetta avata määrätietoisesti avoimelle kilpailutukselle. Samalla eurooppalaisissa puolustusmateriaalin tuotantoketjuissa tulee hyödyntää entistä laajemmin rajat ylittävää yhteistyötä. Suomi pitää tärkeänä ja tukee vahvasti EU:n ja Naton yhteistyön kehittämistä puolustusteollisuuskysymyksissä. Yhteistyön lähtökohtana tulisi olla täydentävyys. Suorituskykyjen suunnittelu ja rakentaminen edellyttävät sekä vahvaa linkkiä Naton puolustus-suunnitteluprosessiin että nykyistä tehokkaampaa Euroopan puolustuksen teknologista ja teollista perustaa. Suomelle on tärkeää, että Norja pääsee jatkossakin assosioituneena maana osallistumaan täysimääräisesti EU:n puolustusteollisiin aloitteisiin. Suomi kannattaa myös joustavaa lähestymistapaa kolmansien maiden osallistumiseen EU-hankkeiden toimitusketjuissa huomioiden turvallisuuspoliittiset näkökulmat ja sen, että hankkeiden tulosaineisto ei leviä EU:n ulkopuolelle. Suomi katsoo, että strategian pohjalta ei tule ennakoida tulevaa EU:n monivuotista rahoituskehystä. Suomi voi tukea puolustusteollisuuden ja rahoitusalan välisen keskustelun edistämistä sekä komission ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) ohjeen valmistelua EU:n kestävän rahoituksen kehyksen soveltamisesta puolustusteollisuuden osalta. Suomi voi tukea komission kehotusta Euroopan investointipankille (EIP), että tämä muuttaisi lainanantopolitiikkaansa mahdollistamaan puolustusinvestointien rahoitusta laajemmin. Suomi pitää tärkeänä, että EIP:n mahdollisuuksia puolustusrahoituksen lisäämiseksi tutkitaan, kuitenkin vaarantamatta pankin varainhankintaa ja luottokelpoisuutta. Suomen näkökulmasta EU:n puolustusteollisuuspolitiikka voi tuoda merkittävää lisäarvoa teollisuuden ja tutkimusyhteisön TKI-yhteistyön tukemiseen. Suomi näkee, että tiivistynyt TKI-yhteistyö loisi edellytyksiä tulevaisuuden yhteishankkeille ja paremmalle yhteentoimivuudelle. Tulevaisuudessa voisi myös tarkastella EU-rahoitteisten siviilitutkimus- ja kehittämisohjelmien kaksikäyttörajoitusten poistoa. Suomi korostaa EU:n resurssien tehokasta ja pitkäjänteistä kohdentamista tunnistettuihin suorituskykytarpeisiin. Suomi katsoo, että aloitteita, jotka sisältävät perustavanlaatuisia muutoksia nykyiseen

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

eurooppalaiseen puolustusteolliseen yhteistyöhön, tulisi valmistella perusteellisesti, mukaan lukien vaikutusarvioinnit.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan puolustusteollisen ohjelman tavoitteet

(1) Komissio julkaisi uuden puolustusteollista ohjelmaa koskevan asetusehdotuksen (European Defence Industry Programme, EDIP) 5.3.2024. Valiokunta tarkastelee tässä lausunnossaan sekä asetusehdotusta, että myös EU:n puolustusteollista strategiaa (European Defence Industrial Strategy, EDIS), jota konkretisoimaan EDIP-ohjelma on luotu.

(2) EDIP-ehdotuksen tarkoituksena on tukea unionin puolustusvalmiutta vahvistamalla Euroopan puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan kilpailukykyä, reagointivalmiutta ja kykyä tuottaa jäsenvaltioiden tarvitsemia puolustustarvikkeita. Lisäksi EDIP:llä tuettaisiin Ukrainan puolustusteollisuuden modernisointia ja jälleenrakentamista.

(3) Ehdotuksen pääasialliset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat tukea teollisuuden mukautumista rakenteellisiin muutoksiin esimerkiksi kasvattamalla tuotantomääriä ja avaamalla tuotantoketjuja sekä kannustaa jäsenvaltioita yhteistyöhön puolustustarvikehankinnoissa. Jäsenvaltioiden puolustuksellista valmiutta ja toimitusvarmuutta pyritään nostamaan säätämällä kriisinajan mekanismeja, jotka vahvistaisivat puolustusteollisuuden toimintaympäristöä.

(4) Komission strategialla ja asetusehdotuksella on vahva puolustuspoliittinen ulottuvuus. Euroopan puolustusteollinen valmius linkittyy jäsenvaltioiden yhteiseen puolustuskyykyyn, jota asetusten ehdotuksilla pyritään vahvistamaan keskipitkällä aikavälillä. Uusilla ehdotuksilla pyritään myös lisäämään jäsenvaltioiden välistä puolustusyhteistyötä, joka vahvistaisi EU:n turvallisuuspoliittista asemaa. EDIP:n toimille ehdotetaan 1,5 mrd. euron rahoitusta ohjelman voimaantulosta vuoteen 2027 asti.

(5) Valiokunta pitää esitettyä rahoitustasoa puolustusteollisten hankkeiden vauhdittamiseen varsin niukkana tarpeisiin nähden. Tässä yhteydessä valiokunta nostaa myös esille ongelman liittyen EU-taksonomian eli ympäristöluokittelun sekä puolustusteollisuuden väliseen suhteeseen. Valiokunta on ottanut kysymyksen laajasti kantaa lausunnossaan PuVL 3/2024 vp. Valiokunta muistuttaa taksonomiakeskustelun ohella myös toisesta keinosta vauhdittaa eurooppalaista materiaalityöntekijöitä eli Euroopan investointipankin rahoituksen hyödyntämistä. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että Suomi edistää EIP:n nykyisten rahoituskriteereiden tarkastamista siten, että puolustusteollisuuden lainoitusta voitaisiin lisätä voimakkaasti, ilman takertumista kaksoiskäyttökriteereihin. Valiokunta muistuttaa, että mikäli unionimaat eivät kykene takaamaan omaa turvallisuuttaan, ei kehitystä voida saavuttaa myöskään muilla EIP:n tärkeinä pitämällä sektoreilla.

Aiemmat EU-puolustusteollisuusaloitteet

(6) Euroopan puolustusrahasto (EDF) on toistaiseksi toiminut ainoana merkittävänä puolustukseen keskittyvänä EU:n pitkän aikavälin välineenä EU-puolustusteollisessa yhteistyössä vuodes-

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

ta 2021 lähtien. EDF:n tavoitteena on edistää Euroopan puolustusteollisuuden ja tutkimusyhteisön kilpailukykyä, tehokkuutta ja innovaatiokapasiteettia. Rahaston kokonaisbudjetti vuosille 2021—2027 on noin kahdeksan mrd. euroa, joka rahoitetaan EU-budjetista. Ukrainan sodan seurauksena EU:ssa on tehty myös kaksi lyhyemmän aikavälin aloitetta. Ammustuotantoasetus (ASAP) ja yhteishankintasetus (EDIRPA) ovat vahvistaneet unionin kykyä nopeisiin ja tehokkaisiin toimiin. Nyt suunnitteilla oleva EDIP rakentuisi näiden pohjalle kuitenkin merkittävästi laajentaen niiden sisältöä. EDIP tähtäisi lyhyen aikavälin lisäksi pidemmän aikavälin strategiaan tavoitteisiin EU:n puolustusyhteistyössä luoden samalla uusia rakenteita puolustusteolliseen yhteistyöhön. Puolustusteollisten toimien rahoitustarve jatkuu myös tulevalla rahoituskaudella 2028—2034.

(7) Puolustusvaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan tarkastellut sekä Euroopan puolustusrahaston että ASAP- ja EDIRPA -asetusten merkitystä (PuVL 3/2021 vp, PuVL 8/2022 vp ja PuVL 2/2023 vp). Aiemmissa lausunnoissaan valiokunta on korostanut sitä, että Euroopan unionin puolustusteollisen kilpailukyvyn parantamisen kannalta on keskeisen tärkeää varmistaa, että kaikki unionimaat sitoutuvat yhdessä sovittuihin säästöksiin. Komissiolla on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että myös puolustustarvikehankinnoissa kilpailu on reilua, avointa ja kustannustehokasta. Myös uutta Euroopan puolustusteollista ohjelmaa on tarkasteltava erityisesti tästä näkökulmasta.

(8) Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin myös vuonna 2011 voimaan tulleen puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin, jonka oli määrä avata puolustustarvikemarkkinoita EU-alueella aidolle kilpailulle. Näin ei ole käynyt, vaan suuret unionimaat kohdentavat yli 90 prosenttia hankinnoistaan omalle teollisuudelleen. Komissio on ollut kyvytön toimeenpanemaan direktiivin tavoitteita. Tämä taas on johtanut siihen, että Suomi ja muut keskisuuret ja pienet materiaalituottajamaat ovat kilpailullisesti epäreilussa asetelmassa.

(9) Edellä todettuun viitaten valiokunta korostaa, että Suomen näkökulmasta on erittäin tärkeää, että pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on mahdollisuus osallistua EDIP:n kautta toteutettaviin hankintoihin. Kilpailukykyinen ja elinvoimainen puolustusteollinen sektori on keskeisen tärkeä osa Suomen sotilaallista huoltovarmuutta. Toimivat huoltovarmuusjärjestelyt takaavat osaltaan, että Suomella on kansallinen kyky ylläpitää kriittisiä asejärjestelmiä kotimaassa.

(10) Valiokunta tarkasteli laajasti sotilaalliseen huoltovarmuuteen liittyviä kysymyksiä puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2021 vp). Mietinnössään valiokunta totesi muun muassa seuraavaa: ”Huoltovarmuuteen liittyvät vaatimukset eivät saa johtaa kansallisuuden perustuvaan syrjintään, mutta tarjoajille voidaan asettaa objektiivisia ja suoritusperusteisia varautumiseen ja poikkeusoloihin liittyviä vaatimuksia. Tätä kautta on mahdollisuus kohdentaa Puolustusvoimien hankintoja kotimaahan nykyistä enemmän.”

(11) Lyijy II -asetuksen valmistelun osalta valiokunta muistuttaa pitkäaikaisesta kannastaan (mm. PuVL 3/2024 vp), että Suomen maanpuolustuksen intressien turvaamisen kannalta olisi tärkeää, että uusi komissio lopettaisi kokonaan asetuksen valmistelun tai rajaisi siitä ulos turvallisuusviranomaisten lisäksi myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen. Lisäksi valiokunta muistuttaa hallitusohjelmaan kirjatun, että Suomi vaikuttaa lyijynkäyttökiellon (osana REACH-asetusta) valmisteluun niin, ettei se haittaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintaedellytyksiä. Valio-

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

kunta myös kiirehtii hallitusohjelmassa linjattua 1000 ampumaradan perustamista Suomeen. Nykyinen ampumarataverkosto on liian harva ja alueellisesti epätasapainoinen, jotta reserviläiset voisivat ylläpitää ampumataitoaan halutulla tavalla.

Suomalaisen puolustusteollisuuden näkemyksiä EDIP-aloitteesta

(12) Valiokunnan kuulemat suomalaisyritykset toivat esiin, että teollisuuden kannalta resurssien pitkäjänteinen kohdentaminen tunnistettuihin suorituskykypuutteisiin on järkevää. Etenkin Euroopan puolustusrahasto on osoittautunut toimivaksi instrumentiksi, ja on tärkeää, että rahaston koko pidetään jatkossa riittävän suurena ja ennustettavana. Valiokunta yhtyy arvioon EDF:n toimivuudesta ja huomauttaa, että suomalaisyritykset ovat pärjänneet verrattain hyvin EDF-rahoitushauissa. Tästä hyvänä esimerkkinä on Patrian vetämä FAMOUS-hanke (European Future Highly Mobile Augmented Armored Systems), jossa kehitetään tulevaisuuden panssaroitujen ajoneuvojen teknologioita, suorituskykyjä ja maataisteluvälineitä. Puolustusvaliokunta jakaa yrityskentän huolen siitä, että EDIP-rahoitus ei saa viedä resursseja Euroopan puolustusrahastolta.

(13) Valiokunta jakaa yritysten huolen myös siitä, onko Euroopan puolustuksen huoltovarmuuden vahvistaminen oikeudellisesti sitovin järjestelyin lopulta Suomen näkökulmasta toivottavaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission esityksessä on merkittäviä riskejä Suomen sotatalous- ja tuotantovaraussopimusmalleille sekä huoltovarmuustyölle, eivätkä ne huomioi riittävällä tavalla Suomen kokonaisturvallisuusmallin erityispiirteitä. Oikeudellisesti sitova uusi EU-järjestely voi murentaa Suomessa toimivien yritysten huoltovarmuus- ja varautumismallia sekä sopimus pohjaa Puolustusvoimien kanssa. Valiokunta painottaa, että valtioneuvoston on kiinnitettävä tähän kysymykseen erityistä huomiota asetusehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa.

(14) Saadun selvityksen mukaan EDIP-ohjelma ei varsinaisesti tee uusia avauksia puolustus- ja turvallisuusteknologian tutkimus-, kehitys- ja innovaatio- ja tutkimuksen (TKI) lisäämiseksi. Tämä on valiokunnan mielestä selkeä puute, sillä TKI-panostukset ovat ensiarvoisen tärkeitä Euroopan puolustuskyvyn pitkäjänteisen kehittämisen sekä teollisuuden kilpailukyvyn kannalta. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös hallitusohjelmaan, jossa todetaan, että puolustusteollisuus otetaan huomioon kansallisissa TKI-panostuksissa ja vienninedistämishankkeissa. Tämän painotuksen on valiokunnan mielestä hyvä heijastua myös siihen, mitä asioita EDIP:n kautta tulisi edistää.

(15) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan EDIP:n täytäntöönpanossa tulisi huomiota kiinnittää myös siihen, millaisia hankkeita sen kautta tulisi kehittää. Riskiksi nähtiin, että EDIP:n kautta rahoitetaan vain muutamaa suurta puolustusteollisuushanketta, jotka muutenkin etenisivät. Tällaisia lippulaivahankkeita ovat muun muassa seuraavan sukupolven hävittäjähanke sekä miehittämättömät ilmailujärjestelmät. Lisäksi tällaisia hankkeita voivat toteuttaa vain suurimmat eurooppalaiset puolustustarvikeyritykset, jolloin pienten ja keskisuurten yritysten mukaanpääsy edes osaksi hankintaketjuja on hyvin haastavaa.

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

Suomalainen puolustustarvikevienti

(16) Suomessa ei ole mahdollista ylläpitää elinvoimaista kotimaista puolustusteollisuutta ilman vientinäkymiä. Valiokunta korostaa, että valtiovallan panostukset kotimaisen puolustusteollisuuden tukemiseen maksavat huomattavan nopeasti itsensä takaisin kasvaneena vientipotentiaalina.

(17) Tätä taustaa vasten on tärkeää, että valtio tukee aiempaa selkeämmin suomalaisyritysten puolustustarvikevientiä. Yhtenä kansainvälisen yhteistyön muotona on valtioiden väliset hankinnat (Government to Government sales, GtoG). Kyse on järjestelystä, jossa valtio ostaa puolustustarvikkeita, palveluita ja/tai rakennusurakoita suoraan toiselta valtiolta. Suomessa puolustushallinto ei toimi puolustustarvikkeiden myyjänä edellä mainitun kaltaisessa järjestelyssä, vaan Suomessa täysipainoisen GtoG-kaupan vaihtoehtona on malli, jossa myyjätahona on suomalainen puolustusalan yritys, mutta Suomen valtio (Puolustusvoimat) tarjoaa teollisuuden tekemän kaupan ohkeen tukielementtejä kaupan toteuttamisessa ja toimeenpanossa.

(18) Valiokunta toteaa, että Suomen nykyinen toimintamalli vaatii uudelleen tarkastelua, sillä joissain tapauksissa ostajana toimiva valtio on hankintakilpailutuksen yhteydessä edellyttänyt, että kaupallisen sopimuksen ohella toteutetaan myös valtioiden välinen sopimus, koska kahdenvälinen sopimusperusteinen yhteistyö parantaa ennakoitavuutta sekä tuo tarvittavaa turvaa ostajavaltiolle. Suomalaiselle teollisuudelle valtion tukielementtien mukanaolo voi joissain tapauksissa olla edellytyksenä ylipäättänsä kilpailuun osallistumiselle ja mahdollisuudelle tarjota omia tuotteitaan tai palveluitaan.

(19) Puolustusteollisuuden tuotteiden vienti, tuonti ja siirto ovat kokonaisuudessaan ja poikkeuksetta luvanvaraista toimintaa. Tuotteiden vientiä Suomessa arvioivat viranomaistahot ovat puolustusministeriö ja ulkoministeriö sekä tarvittaessa valtioneuvosto, jotka päättävät asianmukaisten vientilupien myöntämisestä. Vientiluvan ehtona on muun muassa luotettava selvitys tarvan lopullisesta käyttäjästä.

(20) Hallitusohjelmassa linjataan, että puolustustarvikkeiden vientivalvonnassa Suomi toimii kansainvälisten velvoitteidensa sekä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Valiokunta korostaa hallitusohjelman kirjausta siitä, että Suomi ei aseta puolustustarvikeviennille tiukempia kriteereitä kuin keskeiset eurooppalaiset verrokkiat. Valiokunta korostaa myös luvituksen johdonmukaisuuden merkitystä. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallituksen vientilupapäätökset ovat johdonmukaisia, ja kerran luvitettujen tuotteiden ylläpito ja päivittäminen hyväksytään.

Loppuhuomioita

(21) Komission asetusehdotukseen ei sisälly vaikutustenarviointia. Komissio perustelee tätä asian kiireellisyydellä. Komissio on käynyt jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa keskusteluita loppuvuonna 2023 liittyen Euroopan puolustusteollisen strategian laatimiseen. Näiden konsultaatioiden ja kirjallisten lausuntojen antia on käytetty myös asetusehdotuksen valmistelussa. Keskusteluita on käyty myös Ukrainan edustajien kanssa. Asetusehdotuksessa on huomioitu myös aiempien puolustusteollisuuteen liittyvien asetusten valmistelusta saatuja oppeja.

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

(22) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yleisellä tasolla strategisista tavoitteista vallitsee laaja konsensus EU-maiden kesken. Euroopan puolustuksen kilpailukykyinen teollinen ja tekninen perusta on oleellinen osa kokonaisturvallisuuden infrastruktuuria ja käytännön kriisinsietokykyä, ja tätä perustaa on tarpeen kiireellisesti vahvistaa. Valiokunta korostaa, että unionin kaikea toimintaa puolustusteollisella sektorilla ja uusia puolustusaloitteita on tarkasteltava tällä hetkellä erityisesti siitä näkökulmasta, miten Ukrainaa voidaan materiaalisesti tukea lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

(23) Valtioneuvosto toteaa pitävänsä haasteellisenä, että nyt käsittelyssä olevan kaltainen, suurimmalta osin uusi instrumentti esitetään saatettavaksi voimaan ilman vaikutusarviointia ja ilman kattavaa ja kunnollista käsitystä aiempien puolustusteollisuuteen liittyvien aloitteiden toimeenpanon vaikutuksista. Valiokunta pitää valtioneuvoston huolta erittäin perusteltuna: aiempienkaan EU:n puolustusteollisten hankkeiden vaikuttavuutta on vielä vaikea arvioida, ja nyt ollaan tekemässä uusia merkittäviä avauksia ilman, että lopputulos on realistisesti arvioitavissa. Valiokunta huomauttaa, että tietyillä EDIP-asetusehdotukseen liittyvillä ulottuvuuksilla voi olla jopa Suomen toimivaa kokonaisturvallisuuden mallia heikentävä vaikutus, ja kuten edellä on todettu, etenkin vaikutukset Suomen toimivaan huoltovarmuusjärjestelmään ovat epäselvät.

(24) Toisaalta EDIP-aloitteessa on myös paljon kannatettavia ulottuvuuksia. Perinteisellä ajattelumallilla toimien unionimaiden puolustusteollista kapasiteettia ei kyetä nostamaan sellaiselle tasolle, joka vastaa paitsi unionialueen omiin, myös Ukrainan tarpeisiin. Tarvitaan uutta ajattelua. Yksi keskeinen ongelma tuotannon nopeassa kasvattamisessa on ollut se, että tuotannon kasvattaminen ilman takeita tulevista lisätilauksista on riski yrityksille. Kun uudella rahoitusvälineellä on mahdollista kattaa osa investointikuluista, liiketoimintariskistä voi tulla hallittavampi.

(25) Strategian ja asetusehdotuksen toimenpiteillä pyritään kanavoimaan puolustushankintoja yhä enemmän EU-alueelle: vuoteen 2030 mennessä yhteishankintojen ja yhteistyöhankkeiden osuuden jäsenvaltioiden puolustushankinnoista tulisi olla vähintään 40 prosenttia, vähintään 50 prosenttia jäsenvaltioiden hankinnoista tulisi olla peräisin EDTIB:stä (European Defence Technological and Industrial Base) ja EDTIB:n tuotannosta vähintään 35 prosenttia tulisi kohdistua jäsenvaltioiden hankintoihin.

(26) Valiokunta toteaa, että asetetut tavoitteet ovat kunnianhimoisia, eivätkä Suomen kannalta täysin ongelmattomia. Suomi ostaa merkittävän määrän puolustusmateriaalia unionialueen ulkopuolisista maista (esimerkiksi Yhdysvallat, Israel, Norja ja Etelä-Korea). Jatkossakin on varmistettava, että nykyistä toimivaa, Puolustusvoimien tarpeet täysimääräisesti huomioivaa hankintamallia, jossa eri vaihtoehtoja vertaillaan perusteellisesti ja ostetaan aina kansallista puolustuskykyä parhaiten tukeva, suorituskykyisin ja kustannustehokkain asejärjestelmä (esimerkiksi HX-hanke), ei vaaranneta sellaisella EU-tason sääntelyllä, joka ei ota huomioon näitä näkökohtia. Hankintojen kohdistaminen unionialueelle ei ole itseisarvo, jos EU:n ulkopuolella tuotetaan Suomen puolustukselle paremmin sopivia, suorituskykyisiä ja hinnaltaan kilpailukykyisiä asejärjestelmiä.

(27) Valiokunta pitää tärkeänä, että EU-aloitteita puolustusteollisen kapasiteetin nostamiseksi tehdään tiiviissä yhteistyössä keskeisten EU-alueen ulkopuolisten maiden kanssa tavalla, joka maksimoi puolustusteollisen tuotantokyvyn mahdollisimman nopean nostamisen. Yhteistyö liit-

Valiokunnan lausunto PuVL 9/2024 vp

tolaisten ja kumppaneiden kanssa on välttämätöntä jo sen vuoksi, että asejärjestelmissä tarvittavat komponentit ja logistiikkaketju vaativat kaikkien läntisten toimijoiden välistä tiivistä yhteistyötä. Lisäksi avoin yhteistyö Yhdysvaltojen suuntaan on paras keino vähentää epäilyjä EDIP-aloitteen tavoitteista. Selvää myös on, että EDIP-asetuksen jalkauttaminen vaatii avointa kommunikointia Naton suuntaan, jotta synergiahyödyt puolustusteollisen kapasiteetin kasvattamisessa pystytään maksimoimaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 20.9.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jukka Kopra kok
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Mika Kari sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Jarno Limnell kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Savola