

Oksanen Anna

23.2.2023

Asia

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (väline Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteishankintojen avulla)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 74/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Toukokuun 2022 Eurooppa-neuvoston päätelmissä annetun toimeksiannon mukaisesti komissio esitti 19.7.2022 lyhyen aikavälin välinettä Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteishankintojen avulla (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act, EDIRPA*), jonka tarkoituksena on ehdotuksen mukaan kannustaa jäsenmaita yhteishankintoihin ja tämän kautta edistää Euroopan puolustusteollisen ja -teknologisen perustan kilpailukykyä ja tehokkuutta. Väline tukisi jäsenmaiden erittäin lyhyen aikavälin hankintatarpeita ja tarkoituksena olisi näiden hankintojen avulla korvata Ukrainaun lähetetyn materiaaliavun luomia varastopuutteita jäsenmaissa.

EDIRPA -asetusehdotuksen käsittely alkoi neuvostossa 20.7.2022 puheenjohtajavaltio Tšekin vetämässä puolustusteollisuutta käsittelevässä AHWPDI-työryhmässä (*Ad Hoc Working Party on Defence Industry*). Käsittely eteni hyvin nopeasti. Asetustekstiä käsiteltiin Coreperissa I-kohtana 23.11.2022 ja neuvoston yleisnäkemyks hyväksyttiin virallisesti 1.12.2022. Euroopan parlamentti äänestää kannastaan 2023 ensimmäisellä puoliskolla.

Joulukuun 2022 Eurooppa-neuvosto kehotti päätelmissään 15.12.2022 lainsäätäjiä hyväksymään EDIRPA-asetuksen mahdollisimman nopeasti.

Suomen kanta

Valtioneuvosto täydentää ja täsmentää EDIRPA-asetusehdotukseen valtioneuvoston kirjelmässä U 74/2022 vp linjattuja kantoja seuraavasti.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että pienet ja keskisuuret sekä MidCap-yritykset on huomioitu asetuksen tavoitteissa sekä arviointikriteereissä. Valtioneuvosto katsoo myös, että nykyisen puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun direktiivin 2009/81/EU noudattaminen on tärkeää EDIRPA-välineen alla.

Nykyisessä turvallisuustilanteessa Euroopan puolustusteollista ja teknologista pohjaa tulee vahvistaa ja kehittää. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että 8 artiklan alle tuotu jousto liittyen kolmansien maiden tuotteisiin ja toimijoihin on kyseisen lyhyen aikavälin EDIRPA-välineen osalta perusteltua. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että välineen alla tehtävät yhteishankinnat tulevat lähtökohtaisesti kohdistumaan jo kehitettyihin tuotteisiin, joilla on valmiit tuotantoketjut.

Valtioneuvosto pitää valitettavana, että tukikelpoiset toimet on yhä määritelty asetusluonnoksessa väljästi ja epämääräisesti. Valtioneuvosto voi kuitenkin tarvittaessa hyväksyä ehdotuksen myös tältä osin, sillä kyseessä on poikkeuksellisiin oloihin tarkoitettu ja pitkälti Venäjän hyökkäyssodan johdosta perustettava lyhyen aikavälin väline, jonka voimassaolo päättyy jo vuonna 2024. Välineestä ei kuitenkaan saa muodostua ennakkotapausta sille, mihin asetuksen oikeusperustana olevaa SEUT 173 artiklan 3 kohtaa voidaan mahdollisesti soveltaa.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen käyttää liikkumavaraa välineen rahoittamisessa ja rahoittaa välinettä rahoituskehyksen erityisrahoitusvälineistä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä EU:n hallintomenojen ja henkilöstömäärän pitämistä maltillisena.

Asetukseen tehdyt muutokset ovat valtioneuvoston kannan mukaan oikeasuuntaisia, mutta mahdollisuudet välineen kansalliseen hyödyntämiseen ovat edelleen rajalliset. Valtioneuvosto pitää kuitenkin saavutettua kompromissiehdotusta hyvänä, kun otetaan huomioon valmistelun aikaiset olosuhteet.

Pääasiallinen sisältö

Komission antama asetusehdotus Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamista yhteishankintojen avulla koskevan välineen perustamisesta täsmentyi ja muuttui neuvoston AHWPDI-työryhmän neuvotteluiden seurauksena monin osin.

2 artiklaan lisättiin määritelmät salassa pidettävälle tiedolle sekä sensitiiviselle tiedolle. Myös välineen avulla hankittavat puolustustarvikkeet sidottiin direktiivin 2009/81/EU artiklan 2 mukaiseen määritelmään. Hankintalainsäädännön noudattaminen antaa paremmat mahdollisuudet myös pienille ja keskisuurille yrityksille osallistua välineen alla toteutettaviin hankintoihin.

Asetuksen tavoitteisiin 3 artiklaan lisättiin maininta pienistä ja keskisuurista yrityksistä sekä MidCap-yrityksistä. Tavoitteissa painottuu myös enemmän tuotantoketjujen avaaminen ja Ukrainalle annetusta materiaaliavusta johtuvien kyvykkyyksien ja varastojen täydentäminen sekä kehittäminen.

6 artiklaan täsmennettiin välineen retroaktiivisuuden perusteluita ja muutettiin päivämäärää, jonka jälkeen aloitettuihin yhteishankintoihin voi saada tukea. Väline voi soveltua yhteishankintoihin, jotka on aloitettu aikaisintaan 19.7.2022, eli sen jälkeen, kun komission asetusehdotus julkaistiin.

Asetukseen on lisätty kokonaan uusi 6a artikla, jossa avataan kuluista riippumattoman rahoitusmallin toiminta. Yhteishankinnan saaman rahoituksen määrä muodostuu seuraavista tekijöistä: yhteishankinnan monimutkaisuus, yhteistyön vaikutus yhteentoimivuuteen ja pitkän aikavälin investointeihin sekä hankintaan osallistuvien

valtioiden lukumäärä. Projekti voi saada rahoitusta korkeintaan 15 prosenttia yhteishankinnan arvioidusta arvosta.

Asetuksen oikeusperustana on teollisuuden kilpailukyvyn varmistamiseen tähtäävä SEUT 173 artiklan 3 kohta. Suomi on U-kirjelmässä (U 74/2022 vp) selostetuin perustein katsonut, että kyseinen oikeusperusta ei mahdollista avustusten myöntämistä suoraan jäsenvaltioille puolustusmateriaalihinnan kattamiseksi. Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt täsmentämään välineen tavoitteita ja tukikelpoisia toimia, mutta asetusluonnoksen teksti on tältä osin yhä tulkinnanvarainen. Yhtäältä asetus ei edelleenkään nimenomaisesti salli välineen käyttöä itse materiaalihankintoihin. Toisaalta se ei myöskään suoraan tätä kiellä ja avustukset tullaan myöntämään jäsenvaltioille kustannuksiin perustumattomana rahoituksena, myöhemmin ns. komitologiamenettelyssä komission täytäntöönpanosäädöksellä hyväksyttävän työohjelman mukaisesti.

8 artikla muuttui neuvotteluiden tuloksena joustavammaksi suhteessa kolmansista maista peräisin oleviin tuottajiin, alihankkijoihin, tuotteisiin ja materiaaleihin. Alihankkijat, joiden osuus hankinnan arvosta on vähintään 10 prosenttia ja joiden kontribuutio hankittavaan tuotteeseen on kriittinen, eivät saa olla EU- tai ETA-maiden ulkopuolisissa kontrollissa. Poikkeuksena hyväksytään tilanne, jossa yritys toimittaa takeet siitä, että ulkopuolinen kontrolli ei vaaranna unionin tai jäsenmaiden turvallisuusetuja taikka yritys on ollut asetuksen (EU) 2019/452 mukaisen seurantamekanismin kohteena.

Hankittavien tuotteiden valmistukseen käytettävä infrastruktuuri ja resurssit tulee sijaita EU- tai ETA-maiden alueella. Muualla sijaitsevia resursseja saa käyttää, jos yrityksellä ei ole resursseja Euroopassa eikä pääsäännöstä poikkeaminen ole unionin tai jäsenmaiden turvallisuusetujen vastaista.

Hankittavaan tuotteeseen ei saa kohdistua kolmansista maista rajoituksia, jotka vaikuttavat jäsenmaiden mahdollisuuksiin käyttää tuotetta. Rajoitukset kuitenkin sallitaan, jos hankintakonsortion jäsenet pyrkivät korvaamaan rajoituksenlaiset komponentit EU:sta peräisin olevalla materiaalilla, hankittava tuote on ollut jo käytössä suurimmalla osalla hankintakonsortion osallistujista ennen 24.2.2022 ja kyse on kiireellisestä ja kriittisestä puolustusmateriaalista.

Hankittava tuote saa sisältää komponentteja kolmansista maista korkeintaan 30 prosenttia tuotteen arvosta. Komponentteja ei saa olla peräisin valtioista, jotka toimivat unionin tai sen jäsenvaltioiden turvallisuusetujen vastaisesti, huomioiden myös hyvien naapuruussuhteiden kunnioittamisen periaatteen.

10 artikla määrittää periaatteet, joiden mukaan välineen rahoituksesta kilpailevat projektiehdotukset pisteytetään. Periaatteisiin lisättiin hankintaan osallistuvien valtioiden lukumäärä, sen vaikutus Ukrainaan luovutetun materiaalin korvaamiseen ja varastojen täydennykseen, vaikutus tuotantoketjuihin ja huoltovarmuuteen sekä pienten ja keskisuurten sekä MidCap-yritysten mahdollisuus osallistua projektiin. Komissio päättää pisteytysperiaatteiden keskinäisen painoarvon jäsenmaiden muodostaman komitean avustuksella.

11 artiklaan lisättiin tarkentavat tiedot siitä, mitä komission toimeenpanemassa työohjelmassa tullaan ilmoittamaan. Työohjelmassa määritetään rahoitusprioriteetit, enimmäisrahoituksen määrä ja muodostumisperusteet sekä projekteille asetettavat välitavoitteet, joiden saavuttamiseen rahoitus sidotaan.

12 artiklan mukainen komission arviointiraportti tuotetaan viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä. Kokonaan uusi artikla 12a sisältää turvaluokitellun tiedon käsittelyä koskevat säännöt. Hankintakonsortio päättää tiedon käsittelystä keskenään, mutta komissio perustaa järjestelmän, jossa tietoa voi siirtää turvallisesti komission ja jäsenmaiden välillä.

EDIRPA –välineen alla noudatetaan nykyistä puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua direktiiviä 2009/81/EU, eikä sen soveltamista rajoiteta kuin tietyissä 8 artiklaan kirjatuissa tilanteissa.

Jäsenmaiden neuvottelema ehdotusluonnos on paras mahdollinen kompromissi huomioiden jäsenmaiden erilaiset kannat, valmistelun nopea aikataulu ja ajankohtainen turvallisuustilanne.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173 artiklan 3 kohta. Neuvosto tekee päätöksen ehdotuksen hyväksymisestä määräenemmistöllä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunta (ITRE) yhteistyössä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alivaliokunnan (SEDE) kanssa. Mietinnön esittelijä on Krasnodebski Zdzisław (PL, ECR). Sisämarkkina- ja kuluttajasuojavaliokunta (IMCO) osallistuu ja on vastuussa tietyistä artikloista.

Mielipidevaliokuntia budjettivaliokunta (BUDG) ja talousarvion valvontavaliokunta (CONT).

Asiaa on tämän hetken tiedon mukaan tarkoitus käsitellä Euroopan parlamentin täysistunnossa toukokuussa 2023.

Kansallinen valmistelu

U-kirjelmä käsiteltiin kansallisesti EU-jaostovalmistelussa 5.–9.9.2022 sekä EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 16.9.2022.

Luonnos U-jatkokirjelmäksi käsiteltiin kirjallisessa menettelyssä EU-jaostovalmistelussa 14.–16.2.2023.

Eduskuntakäsittely

Eduskuntaa on aiemmin informoitu U-kirjeellä U 74/2022 vp.

PuVL 8/2022 vp (31.10.2022)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n mukaan asia kuuluu valtakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan asetusehdotuksella on vaikutuksia EU:n budjettiin. Komissio toteaa, että välineen toteuttaminen vaatisi 500 miljoonaa euroa käypinä hintoina vuosien 2022-2024 aikana. Koska väline ei tullut voimaan vielä vuonna 2022 niin määrärahat, jotka oli tarkoitus kohdentaa kyseiselle varainhoitovuodelle, on nyt tarkoitus siirtää vuodelle 2024. Komission ehdotuksen mukaan määrärahat kohdennettaisiin monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 5 (Turvallisuus ja puolustus) liikkumavarasta (yhteensä 160,7 miljoonaa euroa) sekä erityisrahoitusvälineistä (yhteensä 339,3 miljoonaa euroa). Komission ehdotuksesta ei käy tarkemmin ilmi, mitä erityisrahoitusvälineitä tarkalleen käytettäisiin, mutta ainakin vuoden 2023 EU-budjetissa kyseessä on talousarvion joustoväline. Varojen käyttöönotto em. tavalla lisää Suomen maksuja joka tapauksessa EU-talousarvioon laskennallisen osuuden (noin 1,77 %) mukaisesti. Tämä tarkoittaa budjetin sitoumuksina Suomelle noin 8,85 miljoonan euron lisäystä vuosien 2022-2024 aikana verrattuna tilanteeseen, jossa rahoitusta ei otettaisi käyttöön erityisrahoitusvälineiden tai liikkumavaran kautta. Sitoumukset tulevat maksuun vuosina 2023-2027.

Ehdotuksella olisi lisäksi vaikutuksia hallintomenoihin, eli rahoituskehyksen otsakkeeseen 7 (EU:n yleinen hallinto). Hallintomenot kasvaisivat vuosina 2022-2027 yhteensä noin 9,6 miljoonaa euroa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

14948/22 (puheenjohtajan kompromissiesitys 18.11.2022)

KOM(2022) 349 lopullinen.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Anna Oksanen; anna.oksanen@gov.fi
Erityisasiantuntija Laura Sinisalo; laura.sinisalo@gov.fi

Liitteet

Viite

