

Euroopan puolustusteollinen strategia

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi EU:n puolustusteollisen strategian (European Defence Industry Strategy, EDIS) 5.3.2024. Samalla komissio julkaisi myös asetusehdotuksen Euroopan puolustusteollisuusohjelmasta (European Defence Industry Programme, EDIP), johon otetaan kantaa erillisessä valtioneuvoston U-kirjeessä.

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti strategiatyön käynnistämisestä puheessaan unionin tilasta 13.9.2023. Strategian taustalla on Euroopan puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan (European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB) haavoittuvaisuudet, jotka paljastuivat Venäjän hyökättyä Ukrainaan vuonna 2022. EU:ssa on tunnistettu tarve sille, että eurooppalaisen puolustusteollisuuden pidemmän aikavälin toimintakykyä ja –valmiutta vahvistetaan ja kehitetään. Puolustusteollisen strategian tarkoituksena on käynnistää ja tukea tätä työtä.

Puolustusteollisen strategian sisällön valmistelua varten komissio järjesti kattavan sidosryhmäkonsultaation marras-joulukuussa 2023. Konsultaatio painottui jäsenvaltioiden yhteisiin työpajoihin, mutta komissio kuuli strategian valmistelussa myös puolustusteollisuutta, ajatushautomoja ja rahoitussektorin edustajia.

Puolustusteollinen strategia on yksi kolmesta valtioneuvoston pääprioriteeteista komission vuoden 2024 työohjelmassa (E 41/2023 vp). Komission järjestämää konsultaatiota varten laadittiin marraskuussa 2023 valtioneuvoston ennakkovaikuttamisen E-kirje (E 52/2023 vp). Neuvosto ei ole hyväksymässä puolustusteollisesta strategiasta päätelmiä, koska siihen liittyvän EDIP-asetusehdotuksen neuvottelut ovat kesken.

Suomen 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 globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja. Suomi katsoo, että Venäjän aggressio ja muuttunut 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 suorituskykyjä sekä laadullisesti että määrällisesti. Vastaavasti tarve Euroopan puolustusteollisen kapasiteetin kasvattamiselle on ilmeinen. Euroopassa täytyy myös jatkaa toimenpiteitä, joilla kehitetään keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä tulevaisuuden suorituskykyjä. 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 puolustussuunnitteluprosessiin 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 tulosaieisto 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 kestäväen 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 eurooppalaiseen puolustusteolliseen yhteistyöhön, tulisi valmistella perusteellisesti, mukaan lukien vaikutusarvioinnit.

Pääasiallinen sisältö

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

Strategiassa korostuu viisi keskeistä teemaa:

- 1) eurooppalaisemmat investoinnit ja yhteishankinnat;
- 2) vahvempi Euroopan puolustusalan teknologinen ja teollinen perusta sekä huoltovarmuus;
- 3) puolustuksen huomioiminen muilla politiikka-alueilla
- 4) kumppanuudet
- 5) rahoituksen saatavuus.

EDIS pyrkii myös vahvistamaan eurooppalaista toimijuutta puolustuksessa ja puolustusteollisuudessa (mm. kriittisten teknologioiden ja suorituskykyjen omistajuus, vahvempi kriittinen infra sekä huoltovarmuus).

EDIS asettaa hankintatavoitteita, jotka pyritään saavuttamaan EDIS:n ja EDIP:n toimenpiteillä. Vuoteen 2030 mennessä:

- yhteishankintojen/yhteistyöhankkeiden osuus jäsenvaltioiden puolustushankinnoista tulisi olla vähintään 40%;
- vähintään 50 % jäsenvaltioiden hankinnoista tulisi olla peräisin EDTIB:stä ja
- EDTIB:n tuotannosta vähintään 35 % tulisi kohdistua jäsenvaltioiden hankintoihin.

Strategiaan kuuluu keskeisesti uusi asetusehdotus Euroopan puolustusteollisesta ohjelmasta (EDIP). Ohjelmaehdotuksessa esitetään laajasti uusia toimia sekä 1,5 miljardin euron rahoitusta EU:n budjetista. EDIP olisi voimassa nykyisen rahoituskehyskauden

ajan. EDIP-rahoitusvälineestä rahoitettaisiin EDTIB:n lisäksi Ukrainan puolustusteknologista ja teollista pohjaa.

Asetus jatkaa ja laajentaa vuonna 2023 hyväksytyjen yhteishankintasetuksen (EDIRPA) ja ammustuotantoasetuksen (ASAP) toimintaa. Komissio haluaa tehdä yhteishankinnoista lähtökohdan jäsenvaltioiden hankinnoille ja kannustaa myös ei-kriittisten puolustustarvikkeiden yhteishankintojen rahoittamista unionin budjetista. Tuotantokapasiteetin nostoa pyritään tukemaan laajasti, ei ainoastaan ammustuotannossa. Komissio tavoittelee myös tilanteen salliessa joustavaa puolustustuotannon alasajoa ja sen siirtämistä valmiustilassa oleviin tuotantolaitoksiin (ever-warm facilities). Tätäkin pyritään rahoittamaan EDIP-rahoitusvälineellä.

Komissio näkee Euroopan puolustusrahaston (EDF) toimivana välineenä ja pyrkii täyttämään TKI-vaiheen ja hankintojen välistä kuilua, teollistamalla ja tuotteistamalla EDF:n piirissä kehitettyjä puolustustarvikkeita. Pk-yrityksiä ja tutkimuslaitoksia pyritään linkittämään paremmin puolustusteollisuuteen ja loppukäyttäjiin. Komissio tavoittelee samalla nykyistä yhtenäisempää vientivalvontaa EU:ssa, mikä on tärkeä edellytys yhteishankkeille.

Uudet välineet/mekanismit:

EDIS:n alla ehdotetaan muun muassa seuraavia mekanismeja:

- Puolustusteollisuuden valmiutta käsittelevä neuvosto (Defence Industrial Readiness Board)
- Eurooppalaista puolustusmateriaaliohjelmaa varten tarkoitettu rakenne (Structure for European Armament Programme)
- Euroopan sotilasalan kauppamekanismi (European Military Sales Mechanism)
- EU:n toimitusvarmuusjärjestely (EU Security of Supply regime)
- Valmiustilassa olevat tuotantolaitokset (Ever-warm facilities)

Yllä olevat mekanismit toimeenpantaisiin EDIP-asetusehdotuksessa.

Komissio ehdottaa EDIP:ssa **puolustusteollisuuden valmiutta käsittelevää neuvostoa**. Koordinoiva neuvosto koostuisi jäsenvaltioiden edustajista, EU:n korkeasta edustajasta//EDA:sta ja komissiosta. Vastuualueelle kuuluisi yhteistä suorituskkyjen ohjelmia ja hankintaa (prioriteeteista keskustelu, jäsenvaltioiden hankintojen koordinointi, Euroopan yhteistä etua koskevien puolustushankkeiden tunnistaminen). Euroopan yhteistä etua koskevien puolustushankkeiden tarkoitus olisi turvata jäsenvaltioiden pääsy strategiin toimintaympäristöihin ja varmistaa omistajuus kriittisistä suorituskkyistä. Johtokunnan työ rakentuisi PRY:n, CARD:n & CDP:n päälle. Puolustusteollisuuden valmiutta käsittelevä neuvosto käsittelee myös teollisuussektoreiden ylösajoa sekä uusia huoltovarmuusmekanismeja. Komission ehdottama neuvosto toimisi kahdessa eri kokoonpanossa, virallisena EDIP-asetuksessa perustettuna elimenä sekä epävirallisena neuvoo-antavana foorumina strategian ehdotusten jalkauttamisessa. Lisäksi perustetaan korkean tason ryhmä puolustusteollisuudelle (sektorikohtaisia kokoonpanoja).

Toinen merkittävä uusi aloite EDIP:ssä on **eurooppalaista puolustusmateriaaliohjelmaa varten tarkoitettu rakenne (SEAP)**. Kyseessä olisi uusi oikeudellinen rakenne. Tavoitteena on päästä pois lyhyen aikavälin välineistä jatkuvampaan teollisuusyhteistyöhön kattaen suorituskkyjen koko elinkaaren.

Osana SEAP:ia komissio loisi mallit standardisoiduille, yksinkertaistetuille hankintaprosesseille. Ohjelman alla toteutettavat yhteishankinnat voisivat saada korotetun rahoitusosuuden EDIP:stä. Ohjelmaan osallistuvat jäsenvaltiot omistaisivat yhdessä hankitun

suorituskyvyn ja saivat yhteishankinnalle ALV-vapauden. SEAP:n kansainvälinen status mahdollistaisi myös joukkovelkakirjojen hyödyntämisen hankinnan rahoittamiseksi. SEAP pyrki myös tukemaan PRY-hankkeiden toimeenpanoa ja voisi myös rahoittaa EDF-hankkeiden prototyyppien kehittämistä.

Komissio ehdottaa myös **Euroopan sotilasalan kauppamekanismin** luomista, joka olisi ns. työkalupakki. Sen tavoitteena on kohdistaa EU jäsenvaltioiden puolustushankinnat EDTIB:hen ja vähentää teollisia riippuvuuksia kolmansista maista. Mekanismi alkaa pilottiohjelmalla ja sitä kehitetään seuraavaa MFF-kautta silmällä pitäen asteittain.

Työkalupakki sisältäisi mm.

- Keskitetyn jatkuvasti päivittyvän listauksen saatavilla olevista puolustustarvikkeista ja tuotantokapasiteetista Euroopassa.
- Komissio voisi tukea rahallisesti lisätilauksia SEAP:n alla tehtyihin yhteishankintoihin. Lisätilauksista muodostuisi puolustusteollisuuden valmiusreservi (Industrial Readiness Pool), josta muut jäsenvaltiot voisivat ostaa puolustustarvikkeita direktiivin 2009/81 artiklaa 13(f) hyödyntäen.
- Hankintaprosessien sujuvoittamiseen tähtääviä toimia.
- Rahallisen tuen hankintaorganisaatioiden hallinnolliselle taakalle ja tuen hankintaosaamisen kehittämiseksi Euroopassa.

Toimitusvarmuus

Komissio kuvaa strategiassa myös **EU-laajuisen toimitusvarmuusjärjestelyn** perustamista, millä vastataan sekä siviilipuolen toimitushäiriöihin että kriisitilanteista johtuviin suoriin toimitushäiriöihin puolustusteollisuudelle. Uutta strategiassa on tunnistettu tarve priorisoida puolustusteollisuutta siviiliteollisuuden edelle kriisiaikoina.

Komissio ja johtokunta tunnistaisivat tiettyjä kriittisiä EDTIB-toimitusketjuja, joita komissio monitoroisi pääosin julkisesti saatavissa olevilla tiedoilla. Komissio harkitsee rahoittavansa strategisten peruskomponenttien varastointia. Huoltovarmuustavoitteet konkretisoituvat EDIP-asetuksessa, jonka yksityiskohdat ovat keskeisiä järjestelyn toiminnalle ja vaikutuksille.

Poikkeuksena nykyiseen puolustus- ja turvallisuushankintoja koskevaan direktiiviin olemassa olevien hankintasopimusten avaaminen muille jäsenvaltioille sekä muille toimittajille tehtäisiin mahdolliseksi (ns. lead-nation –logiikka).

Rahoituksen saatavuus

Komissio ehdottaa, että keskustelua käytäisiin puolustusteollisuuden ja rahoitusalan kanssa. Lisäksi komissio toteaa, ettei EU:n rahoitusmarkkinalainsäädäntö, sisältäen EU:n kestävä rahoituksen kehyksen ja sen taksonomian, estä puolustusteollisuuden rahoitusta. Strategiassa kuitenkin kiinnitetään erityistä huomiota yksityisen rahoituksen saatavuuden tärkeyteen ja strategia kehottaa EIP:tä muuttamaan lainoituskäytäntöjään.

Lisäksi komissio toteaa, että komissio yhdessä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) kanssa valmistelee ohjeen kestävä rahoituksen kehyksen soveltamisesta puolustusteollisuuden osalta.

Muuta

Komissio pyrkii ottamaan paremmin huomioon yleisessä lainsäädäntötyössään puolustuslottuvuuden välttämiseen tahattomia sääntelyhaittoja puolustusteollisuudelle. Lisäksi komissio aikoo uudistaa vuonna 2024 talousasetuksen (Financial Regulation), jossa varauduttaisiin kriisiaikoihin ja jolla pystyttäisiin vastaamaan joustavasti poikkeustilanteiden vaatimuksiin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Tiedonannolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia eikä sillä ole oikeusperustaa. Koska neuvosto käsittelee parhaillaan EDIP-asetusehdotusta, on sen SEUT 296 artiklan ja neuvoston työjärjestyksen 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti toistaiseksi pidättäydyttävä hyväksymästä asiaan liittyviä julkilausumia, päätelmiä tai muita epätyypillisiä säädöksiä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ei tietoa parlamenttikäsittelystä.

Kansallinen valmistelu

- E-kirje on käsitelty 15.4.2024 EU11-puolustusjaoston kokouksessa
- EU-ministerivaliokunta 3.5.2024.

Eduskuntakäsittely

E 52/2023 vp

E 41/2023 vp – SuVL 12/2023 vp

Taloudelliset vaikutukset

Strategialla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia nykyiselle MFF-kaudelle. Komission ehdottamassa strategiassa kuitenkin todetaan, että EDIP-asetusehdotuksen budjettivaikutukset ennakoisivat, vielä rajoitetussa mittakaavassa, tulevan monivuotisen rahoituskehityksen panostuksia puolustusteollisuuden valmiuskykyyn. Komission mukaan vuonna 2028 alkavan monivuotisen rahoituskehityksen tulisi panostaa kunnianhimoisesti puolustukseen ja Euroopan puolustusrahastoon sekä EDIP:n seuraajiin.

Asiakirjat

JOIN(2024) 10 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

PLM/Niklas Backlund, puh. 0295 140 131
 PLM/Tommi Nordberg, puh. 0295 140 024
 PLM/Laura Sinisalo, puh. 0295 140 081

VAHVA-tunnus

EU/1263/2023