

U 15/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (*ASAP*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 3. toukokuuta 2023 julkaisema ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ampumatarvikkeiden tuotantoa tukevan säädöksen säätämisestä COM(2023) 237 final, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15.6.2023

Puolustusministeri Antti Kaikkonen

Neuvotteleva virkamies Tommi Nordberg

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN PUOLUSTUSTEOLLISUUDEN AMPUMATARVIKKEIDEN TUOTANTOKAPASITEETIN VAHVISTAMISTA KOSKEVAN VÄLINEEN JA SÄÄNTELYN PERUSTAMISESTA**1 Tausta**

Komissio julkaisi 3.5.2023 uuden puolustusteollisuuden ampumatarvikkeidentuotantoa koskevan asetusehdotuksen (Act in Support of Ammunition Production, ASAP). Asetus olisi tilapäinen ja voimassa vuoteen 2025 asti. Asetuksen ehdottamien toimien jatkoa tarkasteltaisiin vuoden 2024 puolivälin jälkeen riippuen vallitsevasta turvallisuustilan-teesta Euroopassa. Mahdollinen uusi asetus annettaisiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

EU on reagoinut Venäjän hyökkäykseen voimakkailla kumppaneiden kanssa koordinoituilla pakotteilla sekä lisäämällä tukeaan Ukrainalle. EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa Josep Borrelli sai 20.2.2023 ulkoasianneuvostosta toimeksiannon edistää toimia Ukrainalle osoitettavan aseellisen tuen sekä Euroopan puolustus-teollisuuden kapasiteetin vahvistamiseksi. Ukraina tarvitsee sotilaallista tukea kiireellisesti. Samalla EU-maiden tulee kyetä täydentämään omia varastojaan.

EU:n ulkosuhdehallinto, Euroopan puolustusvirasto ja komissio jakoivat 8.3.2023 jäsenmaille ajatuspaperin, jossa esitetään 1) Ukrainan kiireellistä tukemista tykistöammuksilla jäsenmaiden varastoista ja tähän liittyviä takaisinmaksuja Euroopan rauhanrahastosta; 2) yhteishankintoja tykistöammusten toimittamiseksi Ukrainan tueksi ja jäsenmaiden varastojen täydentämiseksi sekä 3) toimia eurooppalaisen puolustusteollisuuden kapasiteetin lisäämiseksi ja tuotannon pullonkaulojen purkamiseksi komission tuella.

Ulkoasiainneuvostossa 20.3.2023 saavutettiin EUH:n ehdotukseen pohjautuva jäsenmaiden poliittinen yhteisymmärrys edellä mainitusta kolmen raiteen lähestymistavasta.

Tammikuussa hyväksytystä kahden miljardin euron rauhanrahastoon kohdistuneesta lisärahoituksesta käytetään yksi miljardi euroa ensimmäiseen raiteeseen, eli jäsenmaiden suoriin, pääosin 155 mm tykistöammusten, toimituksiin Ukrainalle. Toinen vastaava yhden miljardin euron rahoitus käytetään toiseen raiteeseen, eli 155 mm tykistöammusten yhteishankintoihin.

Ukrainan puolustusmateriaalitukea koskevassa suunnittelussa on EU:n toimielinten ja neuvoston toimesta tuotu ammustoimitusten ja yhteishankintojen lisäksi vahvasti esiin kolmas elementti eli nk. raide 3, jonka tarkoituksena on puolustusteollisuuden tuotantokyvyn nopea kasvattaminen. ASAP:n tarkoituksena on tämän kolmannen raiteen toimeenpano.

2 Ehdotuksen tavoite

Asetuksen tavoitteena on kasvattaa eurooppalaisen puolustusteollisuuden nykyistä tuotantokapasiteettia ja avata tunnistettuja pullonkauloja. Ehdotus tukee ja osaltaan mahdollistaa raiteiden yksi ja kaksi tehokasta toimeenpanoa. Ehdotus on osa unionin strategista tavoitetta vahvistaa Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan (European Defence Technological

and Industrial Base, EDTIB) kilpailukykyä ja tehokkuutta, sekä mahdollistaa Ukrainan pidentäminen tukeminen. Rahoitusvälineellä halutaan vastata ammusten ja ohjusten lisääntyneeseen kysyntään sekä edistää ammustoimituksia Ukrainaan ja nopeuttaa kansallisten ampumatarvikevarastojen täydentämistä. Asetuksen tavoitteena on lisäksi edistää puolustusalan hankintamenettelyissä niihin osallistuvien jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.

Komissio haluaa parantaa unionin puolustusteollisuuden kykyä vastata nopeasti kasvavaan ammustarvikekysyntään riittävällä volyymillä. Ehdotuksen mukaan toimet sekä vahvistavat Euroopan turvallisuutta että tukevat puolustustarvikkeiden toimitusta Ukrainaan.

Teollisuuden vahvistamisen tavoitteeseen sisältyy erityisesti teollisuuden mukautumisen käynnistäminen ja nopeuttaminen. Tähän sisältyisi esimerkiksi ampumatarvikkeiden toimitusketjujen mukautumiskyvyn parantaminen ja mukautumisen nopeuttaminen, uuden valmistuskapasiteetin luominen tai nykyisen tuotannon lisääminen sekä puolustustuotteiden tilausten toimitusaikojen lyhentäminen rajat ylittävän yhteistyön avulla.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen ASAP ehdotus koostuu kahdesta pilarista: 500 miljoonan euron rahoitusohjelmasta, jolla rahoitetaan tuotantokapasiteetin vahvistamista sekä sääntelykokonaisuudesta, jolla pyritään harmonisoimaan ja priorisoimaan ammustilauksia. Ehdotuksen määritelmä tukikelpoisista puolustustuotteista kattaa tykistöammukset sekä ohjukset.

Rahoitusväline

Rahoitusväline perustuu SEUT artiklaan 173, jonka tavoitteena on teollisuuden kilpailukyvyn varmistaminen. Esitys keskittyy ammuksiin ja ohjustuotantoon. Komission näkemyksen mukaan Euroopassa tarvitaan rakenteellisia muutoksia ja EU:n rahoituskannustimella tuotantokapasiteettia voidaan nostaa. Rahoitusvälineen budjetiksi esitetään 500 miljoonaa euroa. Euroopan puolustusrahastosta (European Defence Fund, EDF) siirrettäisiin 260 miljoonaa euroa ja valmisteilla olevasta, yhteishankintoja koskevasta, EDIRPA-välineestä (European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act) 240 miljoonaa euroa.

EU-budjetista saatavat rahoitusosuudet hankkeille tulisivat olemaan 40-60 prosentin välillä. Tämä tarkoittaa, että kokonaisuudessaan noin 1 miljardi euroa pyritään kanavoimaan tuotantokapasiteetin vahvistamiseen. Rahoituksen tarkoituksena on nopeuttaa ja kasvattaa ammustuotantoa sekä lisätä rajat ylittävää yhteistyötä. Rahoitusta voitaisiin ohjata myös enintään 50 miljoonan euron 'Ramp-up' -rahaston kautta, jonka avulla pyritäisiin vivuttamaan yksityistä rahoitusta. Komissio tarkastelee vielä parasta tapaa toimeenpanna kyseinen 50 miljoonan euron lisäväline, mutta se sisältyisi edellä kuvattuun 500 miljoonan euron rahoituskokonaisuuteen.

Rahoitusväline toteutettaisiin synergiassa EU:n muiden ohjelmien kanssa siten, että sama hanke voi saada rahoitusta myös muista EU:n ohjelmista tai välineistä, mikäli rahoituksella ei kateta samoja kustannuksia. Jäsenvaltioilla olisi myös mahdollisuus sisällyttää elpymis- ja palautumissuunnitelmiinsa ASAP:n mukaisia hankkeita edellyttäen, että nämä hankkeet täyttävät molempien välineiden ehdot.

Rahoitusväline toteutetaan työohjelmalla. Komissio hyväksyy työohjelman täytäntöönpanosäädöksellä tarkastelumenettelyä noudattaen. Työohjelmassa vahvistetaan myös rahoituksen painopisteet. Välineen toimeenpanossa komissiota avustaa jäsenmaiden muodostama ohjelmakomitea, jonka toiminta perustuu asetukseen EU 182/2011. Euroopan puolustusvirastoa pyydetään

esittämään näkemyksiään ja tarjoamaan asiantuntemustaan komitealle tarkkailijana. Myös Euroopan ulkosuhdehallinto kutsutaan avustamaan komitean kokouksiin.

Rahoitusvälineestä annetaan rahoitustukea toimille, joilla puututaan tuotantokapasiteetin ja toimitusketjujen havaittuihin pullonkauloihin. Tukikelpoisten toimien on liityttävä yksinomaan asiaankuuluvien puolustustuotteiden tuotantokapasiteettiin, mukaan lukien niiden komponentit ja raaka-aineet.

Tukikelpoisia toimia ovat myös henkilöstön koulutus, puolustustuotteiden testaus ja rajat ylittävien toimialakumppanuuksien perustaminen.

Tuensaajat voivat olla EU-maihin tai assosioituneeseen kolmanteen maahan kokonaisuudessaan sijoittautuneita yrityksiä riippumatta siitä, ovatko ne julkisessa vai yksityisessä omistuksessa. Ne eivät saa olla muun kuin assosioituneen kolmannen maan tai muun kuin assosioituneen kolmannen maan yhteisön määräysvallassa.

Unioniin tai assosioituneeseen kolmanteen maahan sijoittautunut oikeussubjekti, joka on muun kuin assosioituneen kolmannen maan tai muun kuin assosioituneen kolmannen maan yhteisön määräysvallassa, voi olla tuen saaja ainoastaan, jos se toimittaa sen jäsenvaltion tai assosioituneen kolmannen maan hyväksymät takeet, mihin se on sijoittautunut.

’Ramp-up’ -rahasto

Rahoitusväline sisältää myös mahdollisuuden perustaa pienempi, enintään 50 milj. euron rahasto, jonka päätarkoituksena olisi lisätä yksityisen sektorin rahoitusta puolustusteollisuuden tuotantoon. Rahaston tavoitteena on:

- parantaa unionin talousarviomenojen vipuvaikutusta ja houkutella yksityisen sektorin rahoitusta;
- tukea yrityksiä, joilla on vaikeuksia saada rahoitusta, ja vastata tarpeeseen tukea unionin puolustusteollisuuden kriisinkestävyyttä;
- nopeuttaa investointeja asianmukaisten puolustustuotteiden valmistuksen alalla, hankkia rahoitusta sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta ja parantaa samalla toimitusvarmuutta koko unionin puolustusteollisuuden arvoketjussa.

Regulaatiopilari

Väliaikaisen regulaatiopilarin perustaksi esitetään SEUT artiklaa 114. Pilarin perusteella komissio kartoittaisi ja ylläpitäisi tilannekuvaa puolustusteollisuuden tuotantokapasiteetista. Tarkoitus on ennakoida paremmin pullonkauloja puolustustuotteiden toimitusketjuissa asettamalla yrityksille ja jäsenvaltioille raportointivelvoitteita. Seurannan perusteella komissio pitäisi tuotantokriittisten tuotteiden ja komponenttien listaa.

Regulaatiopilariin kuuluu myös komission hallinnoima, sakkouhan alla toimiva, tilausten priorisointimekanismi. Jos vähintään kolmen jäsenmaan yhteishankinta tai hankinta, jolla on tarkoitus tukea Ukrainaa, ei kykene löytämään sopivaa toimittajaa tilaukselleen, kyseinen jäsenmaa voi pyytää komissiota antamaan tilaukselle prioriteettistatuksen. Komissio voi velvoittaa yrityksen ottamaan vastaan priorisoidun tilauksen ja täyttämään sen ensimmäisenä. Prioriteettimääräys annetaan sen jäsenmaan suostumuksella, johon yritys on sijoittunut ja se voi koskea

vain tuotetta, joka on tuotantokriittisten tuotteiden ja komponenttien listalla. Yritys voi kieltäytyä prioriteettitilauksesta vain asetuksessa eritellyistä syistä, muussa tapauksessa sitä voidaan rangaista päivittäisellä sakolla, joka vastaa 1,5 prosenttia yrityksen päiväkohtaisesta liikevaihdosta.

Komission asetusehdotuksessa koskien puolijohde-ekosysteemiä (COM(2022) 46 final, ”Chips Act”) on käytetty samantapaista raportointi- ja priorisointimekanismia kuin ASAP-ehdotuksessa. Puolijohde-asetuksessa kuitenkin jäsenvaltiot vastaavat tiedonkeruusta ja priorisoidut tilaukset koskevat vain tietynlaisia yrityksiä, jotka ovat etukäteen ottaneet asetuksen huomioon liiketoiminnassaan.

Regulaatiopilari sisältää mahdollisuuden poiketa puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivin 2009/81/EY (PUTU-direktiivi), työajan järjestämistä koskevan direktiivin 2003/88/EY sekä puolustustarvikkeiden siirtoa EU:n sisällä koskevasta direktiivin 2009/43/EY yksittäisistä artikloista. Se myös velvoittaa jäsenmaita käsittelemään puolustustarviketuotannon kasvattamiseen tähtäävien investointien lupaprosessit nopeasti ja sujuvasti. Ehdotuksen 17(2) artiklan mukaisesti ammustuotannolle tulisi antaa etusija tapauskohtaisessa lupaharkinnassa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen tarkoituksena on edistää Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan kilpailukykyä tukemalla jäsenvaltioiden ammustuotantokapasiteetin vahvistamista. Ehdotuksen ensimmäinen, rahoitusvälinettä koskeva pilari perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173 artiklan 3 kohtaan. Sen mukaan neuvosto hyväksyisi ehdotuksen määränemmistöllä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

SEUT 173 artiklaan perustuvan toiminnan päämääränä tulee olla sen varmistaminen, että unionin teollisuuden kilpailukykyyn tarvitsemat edellytykset ovat olemassa. Artiklan mukaan tällä toiminnalla on pyrittävä erityisesti seuraaviin tavoitteisiin:

- nopeuttamaan teollisuuden mukauttamista rakenteellisiin muutoksiin,
- edistämään kaikkialla unionissa yritysten, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, aloittamisen ja kehittämisen kannalta suotuisaa toimintaympäristöä,
- edistämään yritysten välisen yhteistyön kannalta suotuisaa toimintaympäristöä,
- edistämään keksintöjä, tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan politiikan antamien teollisten mahdollisuuksien parempaa hyväksikäyttöä.

SEUT 173 artiklan 3 kohta mahdollistaa erityistoimenpiteet, joiden tarkoituksena on tukea jäsenvaltioissa näiden tavoitteiden toteuttamiseksi toteutettuja toimia. Oikeusperustan painopiste on siis yritysten toimintaedellytysten edistämisessä. Toteutettavat toimet eivät kuitenkaan saa sisältää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Puolustusteollisuus ja –tarvikkeet kuuluvat SEUT 173 artiklan soveltamisalaan ja oikeusperustalla voidaan edistää myös muita tavoitteita, kunhan ne ovat päätarkoitukseen nähden liitännäisiä, eivätkä muuta toimenpiteen olennaista luonnetta.

Valtioneuvoston arvion mukaan SEUT 173 artiklan 3 kohta on asianmukainen oikeusperusta ehdotuksen rahoitusvälinettä koskevalle ensimmäiselle pilarille.

Regulaatiopilari perustuu SEUT 114 artiklaan, jonka mukaan noudatetaan myös tavallista lainsäätämisjärjestystä. SEUT 114 artiklan perusteella voidaan harmonisoida jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja niiden toiminnan varmistamiseksi.

EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että unionin lainsäätäjän olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä aina käyttämään vain yhtä oikeusperustaa. Kahden tai useamman rinnakkaisen oikeusperustan käyttäminen on poikkeuksellinen ratkaisu. Se on EU-tuomioistuimen mukaan mahdollista silloin, kun on kyse toimesta, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen. Valtioneuvoston arvion mukaan nyt on kyse tällaisesta tilanteesta. Ehdotuksella ei ole yhtä pääasiallista tarkoitusta tai määrävää tekijää, vaan se koostuu kahdesta keskenään tasavertaisesta pilarista.

Lisäksi useamman oikeusperustan käyttäminen edellyttää aina sitä, että ne ovat keskenään yhteensopivia. Myös tämä edellytys täyttyy, sillä päätöksentekomenettely on molemmissa oikeusperustoissa sama. Lisäksi ehdotuksen kaksi pilaria ja niiden määräykset ovat selvästi erotettavissa toisistaan. Tämä on olennaista nyt ehdotettujen oikeusperustojen yhteensopivuuden kannalta, sillä SEUT 173 artikla nimenomaisesti kieltää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisoinnin.

EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. Mikäli tämä edellytys täyttyy, antaa SEUT 114 artikla unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan kulloinkin tarvittavien lähentämis- ja yhdenmukaistamistoimenpiteiden valinnassa. Niihin voi sisältyä myös muita toimenpiteitä kuin jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointia.

Komission perustelujen mukaan Euroopan puolustusmateriaalimarkkina tarvitsee toimiakseen myös jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisointia. EU:n alueen turvaaminen edellyttää toimivaa puolustus-tarvikemarkkinaa ja nykyisellään komissio katsoo, että tuotannon haasteet uhkaavat huoltovarmuutta. Jäsenmaiden kansalliset toimet omien puolustustarvikevarastojen turvaamiseksi sekä muun muassa erilaiset sertifioinnit ovat esityksen mukaan johtaneet häiriöihin markkinoiden toiminnassa ja luoneet pullonkauloja tuotantoketjuihin. Mitään muuta oikeusperustaa kuin SEUT 114 artikla ei vaikuttaisi olevan käytettävissä regulaatiopilarin hyväksymiseksi.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksen jatkokäsittelyn aikana vielä tarkemmin, soveltuuko SEUT 114 artikla oikeusperustaksi ehdotuksen toisen pilarin kaikkien määräysten osalta. Olennaista on arvioida sitä, onko toisen pilarin pääasiallinen tarkoitus sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantaminen ja parantavatko valitut toimet, kuten yksityiskohtaisen tiedon kerääminen ja prioriteettitilaukset, tosiasiallisesti tuotantokapasiteetin kanssa ponnistelevan puolustustarvikemarkkinan toimintaa.

5 Suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetusehdotuksen perusteluiden mukaan yksittäiset jäsenmaat eivät pysty sellaisiin koordinoituihin toimiin, joita eurooppalainen puolustustarvikemarkkina nyt vaatii. Yksittäisten maiden yritykset tasapainottaa kysynnän ja tarjonnan epäsuhtaa voisi johtaa hintojen spiraalimaiseen nousuun ja yksityisten investointien syrjäytymiseen ("crowding-out" –vaikutus). Taloudellinen kannuste voi tulla vain unionin tasolta, kun sillä tavoitellaan rajat ylittävää teollisuuden yhteistyötä ja sirpaleistumisen vähentämistä.

Regulaatiopilarin alaiset toimet tähtäävät EDTIB:n vahvistamiseen ja varmistamaan huoltovarmuuden tiettyjen ammustarvikkeiden osalta. Koko unionin laajuudelta tapahtuva tietojen keruu antavat komissiolle ja jäsenvaltioille mahdollisuudet ennakoida tuotannon puutteita. Kansalliset toimet eivät olisi yhtä tehokkaita turvaamaan materiaalin saatavuus.

Asetusehdotuksen perustelumuistion mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä geopoliittinen tilanne ja unionin turvallisuuteen kohdistuva merkittävä uhka edellyttävät toimenpiteitä unionin tasolla. Komission mukaan ASAP:n sisältämät välineet ja toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa EDTIB:n ongelmien laajuuteen ja vakavuuteen nähden.

Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan ehdotus vaikuttaisi olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen, mutta suhteellisuusperiaatteen noudattamista on perusteltu puutteellisesti asetusehdotuksessa. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on välttämätöntä EU-lainsäädännön valmistelussa ja asetuksen jatkokäsittelyssä siihen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetuksen regulaatiopilarin ehdotukset rajoittavat Euroopan perusoikeuskirjan 16 artiklassa turvattua elinkeinovapautta. Rajoitukset kohdistuvat elinkeinonharjoittajan vapauteen harjoittaa liiketoimintaa ja ryhtyä sopimussuhteisiin valitsemiensa tahojen kanssa. Myös velvollisuus luovuttaa liiketoimintaa koskevaa yksityiskohtaista tietoa komissiolle voidaan pitää elinkeinovapauden rajoittamisena.

Perustelumuistion mukaan poikkeus perusoikeuteen toteutetaan perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaisesti lailla, sen perusteena on yleinen etu ja turvallisuus eikä se loukkaa elinkeinovapauden olennaista sisältöä. Muistion mukaan tiedon saaminen tuotantokapasiteetista on olennaista eikä sen saamiseksi ole muita keinoja. Samoin priorisointimääräykset toteuttavat unionin turvallisuutta, eikä muita yhtä tehokkaita keinoja ole tunnistettu. Elinkeinovapauden rajoitus on myös väliaikainen ja yrityksillä on oikeussuojakeinoja käytettävissään.

7 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen vaikutuksista yleisesti

Komissio esittää asetuksen toimeenpanoa ilman vaikutusarviota, jotta lainsäätäjät voivat ottaa sen vastaan mahdollisimman pian. Myöskään sidosryhmäkuulemisia ei ole järjestetty. Näiden poisjättämistä perustellaan ampumatarvikkeiden tuotannon kapasiteetin noston kiireellisyydellä. Komissio ei odota uuden asetuksen lisäävän hallinnollista taakkaa.

Rahoitusvälineen vaikutukset

Komissio arvioi rahoitusinstrumentin vahvistavan eurooppalaista puolustusteollisuutta ja mahdollistavan sen sopeutumisen muuttuneeseen markkinatilanteeseen ja tiettyjen ammustarvikkeiden kysynnän kasvuun. Myös valtioneuvosto arvioi, että EU:n rahoitusinstrumentti voi kannustaa yrityksiä ryhtymään tuotantokapasiteetin nostamisen edellyttämiin investointeihin ja vähentäisi niistä aiheutuvaa riskiä liiketoiminnalle. Puolustusteollisuus onkin viestinyt, että tuotannon kasvattaminen ilman takeita tulevista lisätilauksista on haastava riski yrityksille. Kun rahoitusvälineellä olisi mahdollista kattaa osa investointikuluista, liiketoimintariskistä voi tulla hallittavampi. Tämä voisi tarjota osaltaan mahdollisuuden kehittää pohjoismaista puolustusteollisuutta ja vahvistaa siten myös Suomen sotilaallista huoltovarmuutta.

Rahoitusinstrumentin arvioidaan lyhentävän aikaa, joka kuluu tilauksen tekemisestä tuotteiden toimittamiseen. Uusien tuotantolinjojen rakentaminen ja lisähenkilöstön kouluttaminen vie kuitenkin aikaa, eivätkä investoinnit näy tuotantomäärissä välittömästi.

Myös rajat ylittävän yhteistyön odotetaan lisääntyvän, etenkin raaka-aineiden hankinnassa. Pitkällä tähtäimellä puolustusteollisuuden kilpailukyvyyn ja huoltovarmuuden arvioidaan kasvavan. Komissio aikoo seurata, toteuttaako instrumentti sille asetetut tavoitteet.

Valtioneuvosto arvioi, että tuotantokapasiteetin nostaminen ja EDTIB:n kehittäminen vaativat merkittäviä investointeja. Valtioneuvosto arvioi, että ”Ramp-up” –rahasto voisi toimiessaan tuoda helpotusta puolustusteollisuuden rahoitustarpeeseen.

Regulaatiopilarin vaikutukset

Komissio arvioi raportointivelvoitteen mahdollistavan reagoinnin puolustusteollisuuden tuotannon pullonkauloihin. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että raportointivelvoite edellyttäisi yritysten antavan sellaisia tietoja, jotka usein kuuluvat liike- ja ammattisalaisuuksien piiriin. Komission keräämistä tiedoista keskustellaan myös jäsenmaiden muodostamassa komiteassa, jolloin yrityksen antamat tiedot eivät pysy vain sen ja komission välisenä. Vastaavasti jäsenmaiden velvoite raportoida komissiolle tuotantokriittisten tuotteiden hankinnasta tai tuotannosta edellyttäisi mahdollisesti korkean turvaluokan salassa pidettävien tietojen luovuttamista komissiolle.

Komissio arvioi priorisointimääräysten turvaavan kriittisen materiaalin saatavuuden. Valtioneuvosto huomioi, että priorisointimekanismi kopioidaan muussa yhteydessä (Chips Act) käytettyä laajempaan täysin erilaiselle teollisuuden alalle ja markkinalle sekä siirretään samalla komissiolle sellainen tehtävä, jonka myös jäsenvaltiot voisivat suorittaa. Valtioneuvosto on suhtautunut Chips Act –aloitteeseen mekanismiin varauksellisesti (U 33/2022 vp).

Valtioneuvosto arvioi, että mahdollisuus vaatia yritystä kohdentamaan toimitukset vastoin tämän omia sitoumuksia merkitsisi elinkeinovapauden rajoittamista puuttumalla yritysten toimintatapaan ja kyseenalaistaisi sopimuksen sitovuuden periaatteen.

Asetuksen mukaan yritykset eivät voisi joutua priorisointimekanismin seurauksena yksityis- tai julkisoikeudelliseen vastuuseen siksi, että he eivät voisi toteuttaa aiempia sitoumuksiaan. EU-asetus ei kuitenkaan sido unionin ulkopuolisia toimijoita saattamasta yrityksiä vastuuseen sopimusrikkomuksesta. Puolustusteollisuuden yritykset eivät ole myöskään voineet ottaa prioriteettimääräysten mahdollisuutta huomioon omissa sopimuksissaan, jolloin pakon edessä tehdyt sopimusrikkomukset ovat todennäköisempiä. Asetusehdotuksesta ei käy ilmi, miten yritysten oikeusturva voidaan huomioida täysimääräisesti eri tilanteissa.

Komissio käyttää regulaatiopilarin perusteena sitä, että kansalliset puolustustarvikeostot ja omista varastoista huolehtiminen ovat johtaneet markkinahäiriöihin ja tuotannon pullonkauloihin. On kuitenkin huomattava, että komponenttipula ja haaste tuottaa materiaalia toivotulla aikataululla johtuvat ensisijaisesti siitä, että Euroopan puolustusteollisuuden kapasiteetti on jo vuosia ollut mitoitettu rauhanajan tarpeisiin. Kuten komission perusteluissa SEUT 114 artiklan käytölle todetaan, paremmin yhteensopivat komponentit voisivat lisätä rajat ylittävää yhteistyötä teollisuudessa ja siten tehdä tuotannosta kustannustehokkaampaa. Ehdotettu regulaatiopilari ei kuitenkaan vaikuta jäsenmaiden sertifiointeja koskeviin eroihin kuin välillisesti yhteishankintojen kautta.

Prioriteettistatuksen voi saada jäsenmaiden yhteistilaus tai Ukrainaan lahjoitettavan materiaalin tilaus. Samanlaisia tilauksia voi kuitenkin olla jo jonossa, jolloin prioriteetin antaminen ei olisi perusteltua. Prioriteettistatuksen myöntämisen arvioimiseksi komission tulisi saada tieto myös yrityksen sen hetkisistä asiakkaista ja tuotettavan materiaalin käyttökohteesta. Asetusehdotuksesta ei käy ilmi, voidaanko yrityksiltä edellyttää tällaisen tiedon antamista.

Asetusehdotuksessa annettu poikkeusmahdollisuus direktiivien 2009/81/EY ja 2003/88/EY yksittäisistä artikloista nopeuttaisi komission arvion mukaan tuotannon kasvattamista ja lyhentävän hankintaprosesseihin kuluva aikaa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vaikutus kuitenkin riippuu siitä, miten jäsenvaltiot ottavat mahdollisuuden käyttöön. On myös syytä ottaa huomioon, että voimassa olevien sopimusten merkittävä muuttaminen lisäasiakkaiden tarpeisiin vastaamiseksi ei ole välttämättä mahdollista alkuperäisen sopimuksen ehtoilla. Lisäksi voimassa olevan puitesopimuksen avaaminen muille kilpailijoille esitetyllä tavalla saatTAISI avata tietoa yritysten sopimuksista niiden kilpailijoille.

Ehdotuksen 17 artikla taas pitäisi nopeuttaa tuotannon kasvattamiseen liittyvien lupien saamista. Asetusehdotuksen mukaisesti jäsenmaiden tulee käsitellä tarvittavat lupahakemukset nopeasti ja siten, että punnittaessa eri oikeudellisia intressejä, pitää etusija antaa puolustustarviketuotannon kasvattamiselle. Artiklan muotoilu jättää avoimeksi, kuinka pitkälle se rajoittaa lupaviranomaisen harkintavaltaa huomioiden, että asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta.

Poikkeusmahdollisuus direktiivistä 2009/43/EY taas vapauttaisi EU:n puolustustarvikelistan luokkien ML 3 ja ML 4 tuotteiden siirrot ETA-alueella luvanvaraisuudesta määrääjäksi. Toimittajan tulisi kuitenkin informoida sitä jäsenvaltiota, josta tuotteet siirretään. Vientiluvat on joissain jäsenmaissa tunnistettu esteeksi tavarantoimittamiselle. Valvonnanalaisuudesta vapauttaminen voi kuitenkin johtaa myös väärinkäytöksiin.

Regulaatiopilarin vaikutukset huomioiden Suomen puolustuksen teollinen ja teknologinen perusta

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksessa ei tuoda esiin, miten priorisoituja tilauksia koskevista toiminnoista komission ja jäsenvaltion yhteistyö järjestetään. Suomessa teollisuus on integroitu vahvasti osaksi puolustusta muun muassa huolto- ja kunnossapitotoiminnan osalta. Puolustushallinto ja Huoltovarmuuskeskus ovat esimerkiksi rahoittaneet huoltovarmuuskriittistä teollisuuden osaamista ja kapasiteettia.

Suomalaisilla alan toimijoilla on usein tuotantovaraus- ja sotataloussopimuksia Puolustusvoimien kanssa. Osa yrityksistä on myös Puolustusvoimien strategisia kumppaneita, joiden toiminta on integroitu Suomen puolustusjärjestelmään, erityisesti poikkeusolojen tarpeet huomioiden. Edellä mainituissa sopimuksissa sovitaan muun ohella yrityksen tuotannon kohdentamisesta Puolustusvoimien tarpeisiin eri tilanteissa. Komission esitys puuttuu tähän sopimusperustaan.

EDTIB:n erityispiirre on se, että valtiot ovat läheisessä, jopa keskinäisriippuvaisessa, suhteessa maansa puolustusteollisuuteen. Kyseinen seikka saattaa johtaa siihen, että prioriteettijärjestelyllä ei käytännössä saavutettaisikaan sille asetettuja tavoitteita.

On huomionarvoista, että teollisen tuotantokapasiteetin kasvattaminen vie aikaa ja rahaa. Näin ollen voimakas kysynnän kasvu edellyttää nopeita ja riittävän mittavia tukitoimenpiteitä, joiden tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia.

Vaikutukset EU-budjettiin

Ehdotuksen rahoitus voidaan kattaa kokonaisuudessaan nykyisestä unionin monivuotisesta rahoituskehyksestä ilman lisärahoituksen myöntämistä. Määrärahat kohdennettaisiin monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 5 (Turvallisuus ja puolustus) alta siirtämällä 260 miljoonaa euroa Euroopan puolustusrahastosta sekä 240 miljoonaa euroa EDIRPA-yhteishankintavälineestä. EDIRPA-yhteishankintaväline puolestaan on suunniteltu rahoitettavan otsakkeen 5 liikumavarasta ja joustovälineestä. Ehdotus ei suoraan lisäisi Suomen maksuja EU-talousarvioon sen lisäksi, mitä EDIRPA-yhteishankintavälineen rahoituksesta on suunniteltu (U 74/2022 vp.).

Ehdotuksella olisi lisäksi vaikutuksia hallintomenoihin, eli rahoituskehyksen otsakkeeseen 7 (EU:n yleinen hallinto). ASAP:n hallintomenot olisivat vuosina 2022-2027 yhteensä noin 13,3 miljoonaa euroa.

Vaikutukset lainsäädäntöön

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa. Asetus ei edellytä voimassa olevan lainsäädännön muuttamista.

8 Ahvenanmaan toimivalta

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

9 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotusta käsitellään neuvoston Ad Hoc Working Party on Defence Industry –työryhmässä. Komission tavoite on aloittaa kolmikantaneuvottelut neuvoston ja parlamentin kanssa kesäkuun alussa sekä saada asetus hyväksyttyä Ruotsin puheenjohtajuuskauden aikana, eli kesäkuun 2023 loppuun mennessä. Jäsenmaat, mukaan lukien puheenjohtajamaa Ruotsi pitävät aikataulua haastavana.

Euroopan parlamentti on päättänyt 9.5.2023, että se käsittelee asetusehdotuksen kiireellisyysmenettelyllä. Euroopan parlamentin päätös nopeutetusta menettelystä vaikuttaa myös neuvoston aikatauluun, sillä vastavuoroisuuden nimissä neuvostonkin tulisi muodostaa oma kantansa nopeasti.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmä käsitellään kansallisesti EU-jaostovalmistelussa 23.–24.5.2023 sekä EU-ministeri-valiokunnan kirjallisessa menettelyssä 31.5.–2.6.2023.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Valtioneuvosto korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä.

Valtioneuvosto tukee ehdotettua kolmen raiteen lähestymistapaa. Euroopan ulkosuhdehallinnon esittelemää kolmea raidetta tulisi edistää samanaikaisesti. On tärkeää varmistaa, että Ukrainan tukea koskevat toimenpiteet toteutetaan nopeasti, joustavasti sekä Ukrainan tarpeet huomioon ottaen.

Valtioneuvosto kannattaa Euroopan puolustusteollisen ja teknologisen perustan (EDTIB) vahvistamista solidaarisuuden periaatteita noudattaen sekä panostamalla koordinaatioon ja priorisointiin. Euroopan puolustusteollisen ja teknologisen perustan kilpailukyvyyn ja tehokkuuden tukemiselle unionin selviytymiskyvyn ja huoltovarmuuden parantamiseksi on olemassa selkeä tarve muuttuneen geopolittisen tilanteen ja Ukrainan sodan myötä.

Valtioneuvosto tukee eurooppalaisen puolustusteollisuuden kapasiteetin vahvistamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että poikkeuksellisen nopeassa markkinatilanteen muutoksessa EDTIB:n sopeutumista esityksessä mainittujen priorisoitujen tuoteluokkien kysynnän kasvuun tuetaan ja nopeutetaan. Pullonkaulojen tunnistaminen ja kapasiteetin kasvattaminen ovat tarpeellisia toimenpiteitä niin Ukrainan tukemiseksi kuin kansallisten ampumatarvikevarastojen täydentämiseksi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että niillä EFTA-mailla, jotka kuuluvat Euroopan talousalueeseen, on mahdollisuus osallistua välineeseen.

Valtioneuvosto suhtautuu alustavasti varauksellisesti komission tavoitteeseen kerätä jatkuvaa tilannekuvaa koko tuotantoketjusta ja jäsenmaiden toimista. Toteutuessaan ehdotettujen raportointimekanismien osalta olisi varmistettava, että liike- ja ammattisalaisuudet eivät vaarannu ja että tiedon mahdollinen jakaminen jäsenmaiden kesken on hoidettu asianmukaisesti materiaalin mahdollinen turvaluokitus huomioiden.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena ehdotukseen sisältyvää komission hallinnoimaa tilausten priorisointimekanismeja ehdotuksen nykyisessä muodossa. Valtioneuvosto korostaa, että perusoikeuksien rajoittamiseen tulisi ryhtyä perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaisesti vain välttämättömästä syystä ja huolehtia riittävästä oikeusturvakeinoista. Toteutuessaan priorisointimekanismin perusteiden, käyttötarkoituksen ja rajausten tulisi olla tarkasti määritellyt. Valtioneuvosto pitää tärkeänä saada käsittelyn edetessä tarkempia tietoja mekanismin vaikutuksista elinkeinovapauteen, yritysten oikeusturvaan ja komissiolle mahdollisesti annettavien tehtävien välttämättömydestä.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti puolustustarvikemarkkinoiden kilpailullisuutta. Valtioneuvosto pitää kuitenkin mahdollisuutta poiketa PUTU-direktiivin 29(2) artiklasta, eli avata puitesopimuksia joustavammin ilman uutta kilpailutusta, perusteltuna ja konkreettisena keinona nopeuttaa hankintaprosesseja, kun kyse on väliaikaisesta sääntelystä. Toteutuessaan poikkeuksessa tulisi huomioida liikesalaisuuksien asianmukainen suojaaminen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksessa myönnettyt mahdollisuudet poiketa olemassa olevasta EU-sääntelystä eivät johda väärinkäytöksiin taikka puolustusmateriaalin siirtojen valvonnan heikentymiseen. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että ehdotuksen 17 artikla ei rajoita viranomaisen harkintavaltaa tarpeettomasti.

Valtioneuvoston mukaan rahoituskehyspua tulee noudattaa. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n olemassa olevaa rahoitusta tulee voida hyödyntää mahdollisimman joustavasti EU:n kilpailukyvyyn, kriisinsietokyvyyn sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseen. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti mahdollisiin uudelleen kohdennusehdotuksiin, joilla tuettaisiin EU:n puolustusteollisuuden valmiuksia vastata äkilliseen kysynnän kasvuun. Ehdotettu rahoituksen kohdentuminen suoraan teollisille toimijoille on tarkoituksenmukaista. Näistä lähtökohdista valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti komission esittämään rahoitusmalliin.

Valtioneuvoston arvion mukaan SEUT 173 artiklan 3 kohta on asianmukainen oikeusperusta ehdotuksen rahoitusvälinettä koskevalle ensimmäiselle pilarille. Sen sijaan valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti SEUT 114 artiklan soveltamisen perusteluihin. Asetusta perustellaan unionin turvallisuudella, mutta sen perustelut eivät vastaa siihen, kuinka valitut toimet poistaisivat tai vähentäisivät esitettyä turvallisuusriskiä. Valtioneuvosto arvioi ehdotuksen jatkokäsittelyn aikana tarkemmin, soveltuuko SEUT 114 artikla ehdotuksen regulaatiopilarin oikeusperustaksi.

Valtioneuvosto pyrkii saamaan lisätietoja avoimien kysymysten osalta ja tarkentaa tarvittaessa kantojaan neuvotteluiden edetessä.