VNK/EU-asioiden osasto

Eurooppa-neuvoston 15.12.2016 tulokset; turvallisuus ja puolustus

EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen on päässyt Lissabonin sopimuksessa mahdollistetulla tavalla vauhtiin vasta viime vuosina. Eurooppa-neuvosto asetti joulukuussa 2013 tavoitteita YTPP:n kehittämiseksi, ja tavoitteita tarkennettiin kesäkuussa 2015. Korkea edustaja Mogherini esitteli kesäkuussa 2016 EU:n globaalistrategian, ja myöhemmin tästä tarkennetun toimeenpanosuunnitelman turvallisuuden ja puolustuksen alalla.

Eurooppa-neuvosto antoi 15.12.-2016, mm. Suomenkin ajaman linjan mukaisesti, vahvan viestin EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön kehittämisestä. Korkeaa edustajaa ja komissiota pyydetään tekemään ehdotuksia vuoden 2017 alkupuolella tulevan päätöksenteon pohjaksi. Eurooppa-neuvosto arvioi edistystä säännöllisesti, sekä maaliskuun että kesäkuun kokouksissa.

Suomi tukee EU:n kehittämistä turvallisuusyhteisönä. Suomen kanta asiaan on todettu mm. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa 2009 ja 2012 sekä Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa 2016. Yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä puolustusyhteistyötä tulee vahvistaa, jotta EU ja sen jäsenvaltiot pystyisivät paremmin vastaamaan turvallisuushaasteisiin muuttuvassa toimintaympäristössä. Viime aikoina YTPP:n ja puolustusyhteistyön kehittämistä on painotettu, mutta konkreettinen eteneminen vie aikaa. YTPP:n ja puolustusyhteistyön kehittämisen painopisteenä on edelleen kriisinhallinta. Euroopan suojelu on kuitenkin noussut aiempaa vahvemmin esille

Yleistä YTPP:n ja puolustusyhteistyön kehittämisestä

YTPP:n ja puolustusyhteistyön kehittämisessä on esillä ollut mm. seuraavia asiakokonaisuuksia:

- Puolustusmarkkinoiden kehittäminen

Eurooppalaisten puolustusmarkkinoiden kehittämisen tavoitteena tulisi olla sellaisten olosuhteiden luominen, joissa puolustusteollisuuden yritysten menestyminen riippuu niiden osaamisesta ja innovaatiokyvystä, ei kotimaasta. Komissio on todennut tehostavansa puolustusdirektiivien toimeenpanoa.

- Puolustusyhteistyön systematisointi

EU:n puolustusyhteistyön systematisointi vaatisi mm. jäsenmaiden kansallisen suunnittelun ja EU-tason tavoitteiden parempaa koordinointia kansallisista selonteoista suorituskykyjen koko

kehityskaaren läpi. Keskustelua käydään mm. yhteistyön tiivistämisestä jo tehtyjen puolustusbudjetteja koskevien vapaaehtoisten sitoumusten pohjalta. Näin vältettäisiin turhaa päällekkäisyyttä ja edistettäisiin yhteensopivuutta. KE Mogherini tekee keväällä ehdotuksia vuosittaisesta puolustusta koskevasta arviointikeskustelusta.

- Pysyvä rakenteellinen yhteistyö

Pysyvä rakenteellinen yhteistyö on Lissabonin sopimukseen sisältyvä sotilaallista suorituskyky-yhteistyötä koskeva mekanismi. Jäsenmaat, jotka täyttävät korkeammat sotilaallisia suorituskykyjä koskevat vaatimukset ja ovat tehneet keskenään tiiviimpiä sitoumuksia, oikeutetaan käynnistämään PRY unionin puitteissa. Mekanismi siis mahdollistaa yhteistyön erikseen sovittavilla aloilla, johon kaikki jäsenmaat eivät välttämättä osallistu. KE Mogherini tekee PRY:stä ehdotuksia alkuvuodesta 2017.

- Kriisinhallinnan suunnittelu- ja johtokyky (yhteinen operaatioesikunta)

EU:n kriisinhallintaoperaatioiden tehokas toteutus vaatii, että EU:lla on käytettävissään tarvittavat esikuntajärjestelyt. Nykyjärjestelyn ongelmana on sen hajanaisuus. Yhteinen operaatioesikunta mahdollistaisi siviili- ja sotilasoperaatioiden tiiviimmän yhteistyön etenkin suunnitteluvaiheessa. Marraskuussa sovittiin ensimmäisistä askeleista suunnittelu- ja johtokyvyn kehittämiseksi, KE Mogherini tekee tarkempia ehdotuksia alkuvuodesta 2017.

- Rahoituskysymykset

Rahoituskeskustelussa on kolme kokonaisuutta:

1) Jäsenmaiden kansalliset panostukset puolustukseen. Natossa on 2,0% bkt-tavoite, moni jäsenmaa haluaisi tiukempia sitoumuksia myös EU:ssa.
2) Kriisinhallinnan rahoitus. EU:n sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden kustannukset lankeavat nykyjärjestelyn mukaan pitkälti operaatioon osallistuville maille. Tasaisempi taakanjako edesauttaisi joukkojen kokoamista etenkin vaativimpiin operaatioihin. Kriisinhallintaoperaatioiden rahoitusmekanismi päivitetään vuonna 2017.
3) EU-instrumenttien käyttö puolustuksen alalla. Komissio on tehnyt esityksiä siitä, miten rahoitusta voitaisiin myöntää puolustustutkimukselle ja suorituskykyhankkeille.

- Sotilaallisen huoltovarmuusjärjestelmän kehittäminen

Tavoitteena on mahdollistaa nopeat ja tehokkaat jäsenvaltioiden väliset puolustusmateriaalin toimituksia koskevat siirtojärjestelyt kaikissa olosuhteissa.

- Toimien vahvistaminen hybridiuhkiin vastaamisessa

- EU-Nato –yhteistyön tiivistäminen

Valmistautuminen 15.12.2016 Eurooppa-neuvostoon

Joulukuun Eurooppa-neuvostossa käsiteltiin kolmea keskeistä YTPP:n ja puolustusyhteistyön kehittämiseen liittyvää kokonaisuutta: 1) EU:n globaalistrategian toimeenpano turvallisuuden ja puolustuksen osalta, 2) komission puolustusalaa koskeva toimintasuunnitelma ja 3) EU-Nato – yhteisjulistuksen toimeenpano. Edellä mainitut asiakokonaisuudet ovat kaikki sisältyneet näihin keskusteluihin. Suomi on kuulunut YTPP:n ja puolustusyhteistyön kehittämistä ajavien maiden kärkijoukkoon mm. Ranskan ja Saksan rinnalla.

1) Globaalistrategian toimeenpano

Ulkoasiainneuvosto hyväksyi marraskuussa päätelmät EU:n globaalistrategian toimeenpanosta **turvallisuuden ja puolustuksen** alalla**.** Nämä sisältävät viittauksia ja toimeksiantoja useiden eri asiakokonaisuuksien edistämiseen: mm. kansallisten puolustussuunnitteluprosessien koordinoinnin kehittäminen, kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtokyvyn kehittäminen, siviilikriisinhallinnan kehittäminen, EU:n nopean toiminnan tehostaminen, kumppanimaiden (esim. Afrikassa) oman turvallisuussektorin kapasiteetin tukeminen, pysyvän rakenteellisen yhteistyön edistäminen, riittävät investoinnit kansallisiin puolustuskykyihin, EU:n rahoitusvälineiden käyttö puolustuksen alalla.

2) Euroopan puolustuksen alan toimintasuunnitelma (EDAP)

Komission julkaisi 30.11. **Euroopan puolustuksen alan toimintasuunnitelman (European Defence Action Plan EDAP),** joka osaltaan täydentää globaalistrategian toimeenpanoa, keskittyen erityisesti rahoitukseen**.** Toimintasuunnitelma jakaantuu kolmeen kokonaisuuteen:

1) Euroopan puolustusrahaston perustaminen; sisältäen ns. tutkimus- ja suorituskykyikkunat
2) Puolustusteollisuuden investointien edistäminen
3) Puolustusalan sisämarkkinoiden vahvistaminen

1) Vuoden 2017 EU-budjetti sisältää jo 25 M€ rahoituksen puolustustutkimuksen valmistelutoimelle, ja komissio lähtee siitä, että nämä määrärahat voisivat nousta yhteensä 90M€:oon vuoteen 2020 mennessä. Komissio aikoo ehdottaa 2020 jälkeen vuosittaista 500 M€ määräistä puolustusalan tutkimusohjelmaa.

Puolustusrahaston suorituskykyhankkeita koskevasta osasta (ns. suorituskykyikkuna) on käynnistymässä kartoitustutkimus. Tämä on komission esityksessä uusi avaus. Suunnitelmissa on rahoitusväline, jonka avulla osallistuvat jäsenvaltiot voisivat kehittää ja hankkia tiettyjä materiaaleja yhdessä niiden kustannusten alentamiseksi. Suorituskykyikkuna rahoitettaisiin yhdistämällä kansallisia määrärahoja, joita mahdollisuuksien mukaan täydennettäisiin EU-budjettivaroin.

2) Nykyisten politiikkalinjausten mukaisesti Euroopan investointipankki (EIP) voi rahoittaa EU-maiden turvallisuusyritysten tutkimus- ja kehityshankkeita siltä osin kun on kyse siviili- tai kaksoiskäyttöteknologiasta. Kaksoiskäyttöteknologian osalta EIP tukee hankkeita, jotka ovat perusteltuja kyseisen teknologian kaupallistamiseksi siviilikäyttöön. Komissio esittää, että Euroopan strategisten investointien rahasto ESIR voisi taata EIP:n tai Euroopan investointirahaston (EIF) rahoitustoimia puolustukseen liittyvissä hankkeissa. Myös Euroopan rakenne- ja investointirahastojen kautta voidaan tietyin edellytyksin tukea puolustussektorin toimitusketjuja. Komissio tukee EIP:n pyrkimyksiä parantaa rahoituksen saatavuutta puolustusalan

toimintaketjuissa, mikä käytännössä merkitsee EIP:n lainoituksen kelpoisuusehtojen muuttamista. Poistamalla EIP:n lainoituksen rajoitteita puolustussektorin saralla saavutettaisiin komission mukaan myönteisiä kerrannaisvaikutuksia, sillä muut rahoittajat seuraisivat todennäköisesti EIP:n lainoituspolitiikkaa.

3)Puolustuksen alan direktiiveissä (puolustushankinnat ja sisäiset siirrot) ei ole merkittäviä muutostarpeita. Keskeisintä on varmistaa direktiivien tehokas ja yhdenmukainen toimeenpano. Komission vastuulla on valvoa, että säännöksiä noudatetaan koko unionin alueella. Puolustushankintadirektiivin soveltaminen on vaihdellut jäsenvaltioittain ja yhtenäisen soveltamiskäytännön puuttuminen ei ole ollut omiaan luomaan avoimia ja tasapuoliseen kohteluun perustuvia puolustusmarkkinoita EU:hun. Suurin ongelma koskee pk-yrityksiä: rajat ylittäviä mahdollisuuksia ei ole syntynyt toivotussa määrin ja alan tuotantoketjut ovat edelleen pitkälti kansallisia.

3) EU-Nato yhteistyön tiivistäminen

EU:n ja Naton yhteistyön tiivistäminen on keskeinen osa EU:n globaalistrategian toimeenpanoa. EU:n johto ja Naton pääsihteeri antoivat heinäkuussa 2016 **yhteisjulistuksen yhteistyön eteenpäin viemisestä**. Julistuksen toimeenpanosta on laadittu yhteinen toimenpidelista, jonka EU:n ja Naton jäsenmaat hyväksyivät kumpikin tahoillaan 6.12.

Käytännön toimenpide-ehdotukset kattavat kaikki yhteisjulistuksen seitsemän aihepiiriä: hybridiuhat, kyberturvallisuuden, operaatioyhteistyön, harjoitukset, suorituskykytyön, puolustusteollisuuden ja -tutkimuksen ja kumppanien kapasiteettien kehittämisen. Lisäksi pyritään edistämään EU:n ja Naton välistä poliittista dialogia eri tasoilla. Suomen kannalta keskeinen suositus, yhteistyön tiivistäminen hybridiuhkiin vastaamisessa, ml. osaamiskeskuksen perustaminen, on toimenpidelistassa hyvin huomioitu.

Joulukuun 2016 Eurooppa-neuvoston päätelmät ja jatkotyö

Yksi joulukuun 2016 Eurooppa-neuvoston pääaiheista oli turvallisuus ja puolustus. Eurooppa-neuvosto antoi, mm. Suomenkin ajaman linjan mukaisesti, vahvan viestin EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön kehittämisestä. Korkeaa edustajaa ja komissiota pyydetään tekemään ehdotuksia vuoden 2017 alkupuolella tulevan päätöksenteon pohjaksi. Eurooppa-neuvosto arvioi edistystä säännöllisesti.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä linjattiin mm.:
- Suuremman vastuun ottamisesta eurooppalaisten omasta turvallisuudesta
- Riittävien lisäresurssien turvaamisesta, kansalliset olosuhteet ja oikeudelliset sitoumukset huomioiden (Nato-jäsenmaiden osalta Natossa sovittujen tavoitteiden mukaisesti)
- Korkealta edustajalta odotetaan esityksiä mm. siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittämisestä, puolustusyhteisyön systematisoinnista (vuosittainen keskustelu kansallisten puolustussuunnittelujen pohjalta), kriisinhallinnan suunnittelu- ja johtokyvyn perustamisesta ja pysyvän rakenteellisen yhteistyön mahdollisista tekijöistä (aihekohtainen lähestymistapa). Pysyvän rakenteellisen yhteistyön puitteissa voidaan edistää mm. sotilaallisten voimavarojen kehittämistä, mikä yleisempikin tavoite. Myös EU:n nopean toiminnan välineitä on tarkoitus kehittää korkean edustajan tulevien esitysten pohjalta.

- Komissiolta odotetaan vuoden 2017 alkupuolella ehdotuksia EU:n puolustusrahaston perustamiseksi.
- Komission ehdotuksesta EU:n kumppanimaiden turvallisuutta ja kehitystä edistävän kapasiteetin rakentamiseksi toivotaan päätöstä vuoden 2017 alkupuolella.
- EU-Nato –yhteistyötä toimeenpannaan 6.12. sovittujen jatkotoimien mukaisesti (EN päätelmissä mainittu hybridiuhat, meriala, kyberturvallisuus, strateginen viestintä, puolustusvoimavarat, puolustusteollisuus ja –tutkimus, harjoitukset, puolustus- ja turvallisuusalan valmiuksien kehittäminen).

Eurooppa-neuvosto palaa turvallisuus ja puolustus –teemaan kokouksissaan maaliskuussa ja kesäkuussa 2017.