FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Tuomas Iso-Markku
Vanhempi tutkija
Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Talousvaliokunta
Eduskunta 5.6.2024

Asia: E 52/2023 vp Euroopan puolustusteollinen strategia

Kiitän talousvaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto Euroopan puolustusteollisesta strategiasta (European Defence Industrial Strategy, EDIS) sekä Euroopan komission Euroopan puolustusteollisuusohjelmaa (European Defence Industry Programme, EDIP) koskevasta asetusehdotuksesta. Tarkastelen niitä tässä lausunnossa ensisijaisesti Ulkopoliittisen instituutin EU ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelmassa tekemäni tutkimuksen valossa.

EDIS:n ja EDIP:n taustasta

EDIS ja EDIP ovat yhtäältä jatkoa EU:n pitkäaikaisille yrityksille vahvistaa Euroopan puolustuksen teknologista ja teollista pohjaa (European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB) ja toisaalta reaktio Venäjän helmikuussa 2022 aloittamaan täysmittaiseen hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan. EDIS:n ja EDIP:n valmistelua puoltaa lisäksi suurvaltojen välinen globaali strateginen kilpailu, johon liittyy vahvasti sekä sotilaallinen että teknologinen ulottuvuus. Tässä yhteydessä EU:ssa, mukaan lukien puolustuspuolella, ovat korostuneet pyrkimykset kohti huolto- ja toimitusvarmuutta, kriisivarautumista sekä strategisten riippuvuuksien hallintaa.

Eurooppalaisen puolustusteollisuuden toimintaedellytyksiä ja rakennetta ovat jo pitkän aikaa muokanneet ennen muuta EU-maiden ja eurooppalaisten Nato-maiden epätasaiset panostukset puolustukseen sekä niiden taipumus suosia hankinnoissaan kansallista puolustusteollisuuttaan ja/tai ostaa valmista puolustusteknologiaa Euroopan ulkopuolelta, erityisesti Yhdysvalloista. Seurauksena on ollut se, että eurooppalaista puolustusteollisuutta ja samalla myös EU- ja Nato-

maiden sotilaallisia suorituskykyjä leimaavat ohuus, hajanaisuus ja päällekkäisyydet. Tämä on ongelmallista sekä eurooppalaisen puolustusteollisuuden taloudellisen tehokkuuden ja tuotantokapasiteetin että EU- ja Nato-maiden sotilaallisen uskottavuuden ja yhteistoimintakyvyn näkökulmasta. Juuri näihin ongelmakohtiin myös EDIS ja EDIP pyrkivät puuttumaan.

EU on omilla toimillaan pyrkinyt ohjaamaan eurooppalaisen puolustusteollisuuden toimintaa jo 2000-luvulta lähtien. Euroopan komissio on kilpailupolitiikkaa, sisämarkkinoita, teollisuutta ja tutkimusta koskevien välineidensä nojalla alusta asti hakenut merkittävää roolia tällä kentällä. Komission ensimmäiset huomattavat puolustusaloitteet vuonna 2009 koskivat eurooppalaisia puolustusmarkkinoita, joiden avoimuutta, kilpailullisuutta ja yhtenäisyyttä komissio pyrki lisäämään – joskin vaatimattomalla menestyksellä.

Uutta vauhtia EU:n puolustusteollinen agenda sai 2010-luvun alkupuolelta alkaen Euroopan turvallisuusympäristön muuttuessa yhä vaikeammaksi. Tällöin EU alkoi kiinnittää enenevissä määrin huomiota EU-maiden valmiuksiin ylläpitää ja kehittää tarvitsemiaan sotilaallisia suorituskykyjä sekä eurooppalaisten puolustusyritysten kykyyn pysyä mukana globaalissa teknologisessa kilpailussa. Marraskuussa 2016 julkaistussa puolustuksen toimintasuunnitelmassaan Euroopan komissio ehdottikin muun muassa puolustustutkimusta ja suorituskyky-yhteistyötä tukevan Euroopan puolustusrahaston (European Defence Fund, EDF) perustamista, puolustusteollisuuteen kohdistuvien investointien tukemista ja eurooppalaisten puolustusmarkkinoiden vahvistamista.

Kaikista edellä mainituista toimenpiteistä huolimatta Venäjän hyökkäyssota on osoittanut useimpien EU- ja Nato maiden sekä eurooppalaisen puolustusteollisuuden olleen valmistautumattomia Ukrainan sodan kaltaiseen laajaan ja pitkäkestoiseen sotilaalliseen kriisiin. Sota on korostanut EU- ja Nato-maiden omien puolustustarvikevarastojen rajallista kokoa. Sodan alettua sekä EU:ssa että Natossa on lisäksi herännyt kasvava huoli eurooppalaisen puolustusteollisuuden kyvystä vastata uuden turvallisuus- ja toimintaympäristön haasteisiin eli tuottaa teknologisesti ajantasaisia puolustustarvikkeita Ukrainan sekä EU- ja Nato-maiden itsensä tarvitsemissa määrissä.

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

EDIS ja EDIP onkin ymmärrettävä juuri tässä kontekstissa. Helmikuun 2022 jälkeen sekä EU että Nato ovat yrittäneet omilla toimillaan tukea pyrkimyksiä eurooppalaisen puolustusteollisuuden tuotantokapasiteetin kasvattamiseksi ja eurooppalaisten maiden sotilaallisten suorituskykyjen vahvistamiseksi. Nato hyväksyi Vilnan huippukokouksen yhteydessä oman puolustustuotannon toimintasuunnitelmansa. EU:ssa on puolestaan sovittu useista sotilaallisia suorituskykyjä ja puolustusteollisuutta koskevista aloitteista, joihin lukeutuvat muun muassa vuonna 2023 hyväksytyt yhteishankinta-asetus (European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act, EDIRPA) ja ammustuotantoasetus (Act in Support of Ammunition Production, ASAP). EDIS:n ja EDIP:n on tarkoitus luoda jatkuvuutta EU:n toimintaan. Kaikkia Venäjän hyökkäyssodan myötä käynnistyneitä EU-aloitteita yhdistää se, että niissä on läsnä ajatus EU:n jäsenvaltioiden suorittamista yhteishankinnoista keskeisenä uutena väylänä vahvistaa Euroopan puolustusteollista pohjaa ja EU-maiden sotilaallisia suorituskykyjä.

EDIS:n ja EDIP:n merkityksestä, mahdollisuuksista ja haasteista

Edellä kuvattua taustaa vasten puolustusteollinen strategia ja puolustusteollinen ohjelma ovat lähtökohdiltaan oikeansuuntaisia. Puolustusteollisen strategian tavoitteena on saada jäsenvaltiot investoimaan puolustukseensa ”enemmän, paremmin, yhdessä ja EU:n sisällä”. Sitä kautta on tarkoitus saada sekä tehostettua että vahvistettua Euroopan puolustusteollista pohjaa – ja samalla varmistettua, että EU-mailla ja eurooppalaisilla Nato-mailla on käytössään uuden turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimat sotilaalliset suorituskyvyt.

Puolustusstrategia sisältää konkreettisia numeerisia tavoitteita koskien eurooppalaisia puolustusinvestointeja. Sen mukaan EU-maiden välisten yhteishankintojen (tai yhteistyöhankkeiden) osuus jäsenvaltioiden puolustushankinnoista tulisi olla vähintään 40 %. Lisäksi Vähintään 50 % jäsenvaltioiden hankinnoista tulisi olla peräisin eurooppalaisilta (EU-alueelle sijoittuvilta) puolustustarviketoimittajilta. Samalla eurooppalaisen (EU-alueen) puolustusteollisuuden tuotannosta vähintään 35 % tulisi kohdistua jäsenvaltioiden hankintoihin.

Hankintoja koskevien linjausten lisäksi EDIS sisältää myös ehdotuksia puolustusteollisuuteen tehtävien investointien kasvattamiseksi. Lisäksi se tavoittelee Ukrainan sitomista eurooppalaisen puolustusteollisuuden osaksi.

EDIS:n ja EDIP:n mahdollisuuksia aikaisempiin EU-aloitteisiin nähden parantaa se, että puolustusyhteistyölle on unionissa entistä selvemmin poliittista kysyntää. EU-kansalaiset ovat johdonmukaisesti kannattaneet EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä, mutta nyt sille vaikuttaa olevan aitoa ja laajaa poliittista tukea myös jäsenvaltioiden piirissä – niiden erilaisista uhkakuvista ja strategisista kulttuureista huolimatta. Voitaisiin siis odottaa, että tällä kertaa puolustus ei enää yhtä helposti putoa jäsenvaltioiden prioriteettilistalta kuin aikaisemmin ja että jäsenvaltiot suhtautuvat vakavammin siihen liittyviin tavoitteisiin.

Samalla puolustusteolliseen strategiaan ja puolustusteollisuusohjelmaan liittyy kuitenkin myös suuria haasteita, jotka tulevat merkittävästi vaikuttamaan niissä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseen:

1.) Puolustussuunnittelun rooli ja ohut kytkös Naton puolustussuunnitteluprosessiin

Yksi eurooppalaisen puolustusyhteistyön perusongelmista on ollut se, että jäsenvaltiot tekevät puolustussuunnitteluaan edelleen ennen kaikkea kansallisista lähtökohdista käsin. Ainoa kollektiivinen puolustussuunnitteluprosessi, jolla on jäsenvaltioille hieman suurempaa merkitystä, on Naton puolustussuunnitteluprosessi. Jotta Euroopan puolustusta voitaisiin edistää kokonaisuutena, EU:n olisikin kyettävä sitomaan omat suorituskykytavoitteensa mahdollisimman läheisesti Naton vastaaviin. Naton puolestaan olisi hyväksyttävä se, että EU:lla on annettavaa eurooppalaisen puolustusteollisuuden kehittämiseen. Tässä suhteessa molemmilla organisaatioilla on vielä paljon työtä tehtävänään.

Komissio ehdottaa puolustusteollisuusohjelmassa puolustusteollisuuden valmiutta käsittelevän neuvoston perustamista. Tämä koordinoiva neuvosto koostuisi jäsenvaltioiden edustajista, EU:n korkeasta edustajasta (Euroopan puolustusviraston edustajana) sekä komissiosta. Sen vastuualueeseen kuuluisi yhteistä suorituskykyjen ohjelmia ja hankintaa (prioriteeteista

keskustelu, jäsenvaltioiden hankintojen koordinointi, Euroopan yhteistä etua koskevien puolustushankkeiden tunnistaminen).

On vaikea sanoa, kuinka toimiva tämä mekanismi tulee olemaan. Voi olla, että jäsenvaltiot suhtautuvat edelleen nihkeästi Euroopan komission yrityksiin tulla mukaan myös hankintoja ja puolustussuunnittelua koskeviin kysymyksiin (ks. kohta 4 alla). Samalla Naton reaktio komission ehdotuksiin on ollut vähintäänkin varautunut.

2.) EU:hun kuulumattomien Nato-maiden rooli ja osallistumismahdollisuudet

Yksi keskeisistä EU:n ja Naton välisen yhteistyön ongelmakohdista tulee jatkossakin olemaan EU:hun kuulumattomien Nato-maiden kyky osallistua EU-hankkeisiin ja hyötyä niistä. Tämä koskee paitsi Yhdysvaltoja, myös Isoa-Britanniaa, jonka puolustusteollisuus on Euroopan tärkeimpiä toimijoita. On ymmärrettävää ja perusteltua, että EU:n puolustusalan toimet suuntautuvat ensisijaisesti EU-alueelle. Niiden käytännön toimivuuden kannalta suhteet EU:n ulkopuolisiin Nato-maihin tulevat kuitenkin olemaan keskeisiä.

3.) Rajallinen budjetti

Tällä hetkellä eurooppalaisen puolustuksen tukemiseksi on olemassa aiempaa enemmän rahaa, mutta se raha on ennen kaikkea kansallisella tasolla. Suuri kysymys nykytilanteessa onkin, miten raha saataisiin kanavoitua niin, että se hyödyttäisi Euroopan puolustusta kokonaisuutena eikä vain vahvistaisi eurooppalaisen puolustuksen tilkkutäkkimäistä luonnetta entisestään. Ne taloudelliset porkkanat, joita EU-tasolla on tähän mennessä ollut puolustusyhteistyön edistämiseksi tarjolla, ovat olleet hyvin pieniä suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin puolustusbudjetteihin. On vaikea kuvitella, että mitään todella merkittävää tai käänteentekevää saadaan eurooppalaisessa puolustusyhteistyössä aikaan, mikäli EU-tasolla tarjolla olevia rahamääriä ei merkittävästi kyetä kasvattamaan. Puolustusteollisuusohjelma ei tässä suhteessa tuo tilanteeseen merkittävää muutosta, sillä vuosiksi 2025-27 suunniteltu 1,5 miljardin euron budjetti on puolustusstrategiassa asetettuihin tavoitteisiin nähden hyvin pieni. Onkin todennäköistä, että puolustuspuolen rahoituksesta tullaan keskustelemaan lähitulevaisuudessa

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

intensiivisesti. Ajatus erillisestä puolustusinvestointeja tukevasta rahastosta tullee olemaan osa tätä keskustelua.

4.) Jäsenvaltioiden ja komission väliseen valtatasapainoon liittyvät herkkyydet

EU:n jäsenvaltiot ovat perinteisesti puolustaneet omaa tonttiaan turvallisuus- ja puolustusasioissa hyvinkin mustasukkaisesti. Tätä taustaa vastaan on hämmästyttävää, miten vahvasti Euroopan komissio on onnistunut kasvattamaan jalansijaansa puolustusasioissa. Puolustusteollisuuden ja avaruusasioiden pääosaston perustamisen jälkeen keskustelussa on nyt puolustus(teollisuus)komissaarin tehtävän luominen, joka olisikin looginen askel.

Komission kasvanut rooli ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki jäsenvaltiot hyväksyisivät tilanteen varauksettomasti – itse asiassa monelle jäsenvaltiolle esimerkiksi puolustuskomissaarin tehtävä saattaa edelleen olla hieman liian pitkälle menevä askel. Myös EDIS:ssa ja EDIP:ssa komissiolle hahmoteltu rooli jäsenvaltioiden yhteishankintojen koordinaattorina voi edelleen olla herkkä asia useille jäsenvaltioille. Onkin edelleen olemassa todellinen riski sille, että komission aktiivisuus ja entistä näkyvämpi rooli puolustuskysymyksissä lisäävät EU-järjestelmälle valitettavasti niin tyypillistä kilpailua eri toimijoiden välillä – ja juuri tätä EU ei nykyisessä herkässä turvallisuuspoliittisesti tilanteessa kaipaa. Siksi EU:ssa olisi ensiarvoisen tärkeää kyetä sopimaan mahdollisimman kitkattomasta työnjaosta eri toimijoiden kesken.

5.) Aikaperspektiivi

Puolustusteollinen strategia ja puolustusteollisuusohjelma on sekä EU:ssa että mediassa kehystetty EU:n vastaukseksi Euroopan puolustuksen tämänhetkisiin haasteisiin. Tämä ei ole varsinaisesti väärä tulkinta. Silti on tärkeää korostaa, että EDIS ja EDIP ovat ennen kaikkea pidemmän aikavälin välineitä, minkä niihin kirjattujen puolustusinvestointitavoitteiden päivääminen vuodelle 2030 osaltaan vahvistaa. Esimerkiksi Ukrainan akuutteja tarpeita ajatellen voi olla, että EU:ssa on myös tulevan viisivuotiskauden aikana edelleen tarve kehittää myös muunlaisia puolustustyökaluja.

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Suomen kannasta

Edellä mainittujen näkökohtien valossa valtioneuvoston kannat puolustusteolliseen strategiaan vaikuttavat perustelluilta ja realistiselta. Niissä korostuu yhtäältä vahva tuki ja periaatteellinen avoimuus EU:n turvallisuus ja puolustusulottuvuuden edistämistä kohtaan, mikä on Euroopan nykyinen toiminta- ja turvallisuusympäristö huomioon ottaen ehdottomasti oikea linjaus. Toisaalta valtioneuvosto huomauttaa myös, että puolustusstrategiassa esitetyt numeeriset tavoitteet yhteishankintojen osuudesta ovat kunnianhimoisia. Tästä on vaikea olla eri mieltä, kuten yllä luetellut haasteet osoittavat.

Valtioneuvosto painottaa hyvästä syystä myös EU:n ja Naton välisen yhteistyön roolia suorituskyky- ja puolustusteollisuuskysymyksissä. Kannassa mainitaan aivan oikein tarve linkittää EU:ssa suorituskykyjen kehittämiseksi tehtävä työ hyvin vahvasti Naton puolustussuunnitteluprosessiin. Tämä on erittäin tärkeä kirjaus, ja Suomelta toivoisi uutena Nato-maana ja pitkäaikaisena EU:n puolustusyhteistyön tukijana aktiivisuutta ja aloitteellisuutta EU-Nato-suhteen kehittämiseen liittyvissä asioissa.

Valtioneuvosto osoittaa kannassaan tukea myös eurooppalaisten puolustusmarkkinoiden kehittämiselle, mikä on johdonmukaista Suomen oman puolustusteollisuuden tarpeita ja toimintamahdollisuuksia ajatellen. Toinen Suomen pitkäaikainen linjaus on ollut tukea mahdollisimman avointa suhtautumista kumppanimaiden osallistumiseen EU:ssa tehtävään puolustusyhteistyöhön. Myös tällä kannalle on hyvät perusteet.

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi