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 täysimittaiseen hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan. EDIS:n ja EDIP:n valmistelua selittää – ja 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 vahvistaa unionin ja jäsenvaltioiden 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 edistämistä sekä eurooppalaisten puolustusmarkkinoiden vahvistamista.

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 turvallisuustilanteen haasteisiin eli tuottaa teknologisesti ajantasaisia puolustustarvikkeita Ukrainan sekä EU- ja Nato-maiden itsensä tarvitsemissa määrissä.

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 puolestaan on sovittu yhteishankinta-asetuksesta (European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act, EDIRPA) ja ammustuotantoasetuksesta (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 EDIS ja EDIP mukaan lukien 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 puolustushankintoja ja eurooppalaista puolustusteollisuutta. Sen mukaan EU-maiden välisten yhteishankintojen (tai yhteistyöhankkeiden) osuus jäsenvaltioiden puolustushankinnoista tulisi olla vähintään 40 % vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi vuoteen 2030 mennessä vähintään 50 % jäsenvaltioiden hankinnoista tulisi olla peräisin eurooppalaisilta (EU-alueelle sijoittuvilta) puolustustarviketoimittajilta ja 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 mielipidetutkimusten mukaan johdonmukaisesti kannattaneet EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä jo hyvin pitkän aikaa, 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, joka tuottaa niille konkreettisia ja periaatteessa velvoittavia suorituskykytavoitteita. Jotta Euroopan puolustusta voitaisiin edistää kokonaisuutena, EU:n olisikin kyettävä sitomaan omat suorituskykytavoitteensa ja -hankkeensa mahdollisimman läheisesti Naton vastaaviin. Naton puolestaan olisi hyväksyttävä se, että EU:lla on annettavaa eurooppalaisen puolustusteollisuuden kehittämiseen. Parhaimmillaan EU:n ja Naton vahvuudet ja välineet voisivat tukea toinen toisiaan. Tässä suhteessa molemmilla organisaatioilla on kuitenkin vielä paljon työtä tehtävänään, eivätkä EDIS ja EDIP sisällä mitään merkittäviä uusia avauksia.

Komissio ehdottaa puolustusteollisuusohjelmassa puolustusteollisuuden valmiutta käsittelevän neuvoston perustamista (Defence Industrial Readiness Board) suorituskyky-yhteistyön ja -hankintojen koordinoimiseksi. Neuvosto koostuisi jäsenvaltioiden edustajista, EU:n korkeasta edustajasta (Euroopan puolustusviraston edustajana) sekä komissiosta. On vaikea sanoa, kuinka toimiva tämä mekanismi tulee olemaan. On todennäköistä, että jäsenvaltiot suhtautuvat edelleen nihkeästi Euroopan komission yrityksiin tulla mukaan 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 kannalta keskeisistä kysymyksistä tulee jatkossakin olemaan se, missä määrin EU:hun kuulumattomilla Nato-mailla on mahdollisuus osallistua EU:n puolustusalan toimiin ja hyötyä niistä. Tämä kysymys on perinteisesti ollut tärkeä erityisesti Yhdysvalloille, jonka rooli EU- ja Nato-maiden puolustuspoliittisena kumppanina sekä puolustustarvikkeiden toimittajana on keskeinen. Sama koskee Isoa-Britannia, joka kuuluu Euroopan merkittävimpiin puolustusteollisiin toimijoihin. EU:n ulkopuolisista Nato-maista myös Turkin puolustusteollisuuden merkitys on kasvussa. Norjan asema EU:n puolustustoimissa on lähtökohtaisesti yksinkertaisempi maan läheisen EU-suhteen vuoksi. On ymmärrettävää ja perusteltua, että EU:n puolustusalan toimet EDIS ja EDIP mukaan lukien keskittyvät ensisijaisesti EU-alueeseen. Euroopan puolustuksen kokonaisuuden näkökulmasta suhteet EU:n ulkopuolisiin Nato-maihin tulevat kuitenkin jatkossakin olemaan olennaisessa roolissa.

3.) Rajallinen budjetti

EU- ja Nato-maiden kasvavien puolustusbudjettien myötä eurooppalaisen puolustuksen tukemiseksi on olemassa aiempaa enemmän rahaa, mutta raha on ennen kaikkea kansallisella tasolla. Suuri kysymys nykytilanteessa onkin, miten puolustusmarkkinoilla oleva 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

(esimerkiksi Euroopan puolustusrahaston myötä), ovat olleet hyvin pieniä suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin puolustusbudjetteihin. On vaikea kuvitella, että mitään todella merkittävää tai käänteentekevää saadaan eurooppalaisessa puolustusyhteistyössä aikaan, mikäli EU-tasolla puolustukseen käytettävää rahamäärää ei kyetä kasvattamaan huomattavasti. EDIP ei tässä suhteessa tuo nykytilanteeseen 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 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 Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä ollut puolustus(teollisuus)komissaarin tehtävän luominen, joka olisikin looginen askel ottaen huomioon, että asiaankuuluva pääosasto on jo olemassa.

Komission kasvanut rooli ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki jäsenvaltiot hyväksyisivät tilanteen varauksettomasti. Sekä EDIS että EDIP hahmottelevat komissiolle aiempaa suurempaa roolia jäsenvaltioiden suorituskykyhankkeiden ja -hankintojen koordinaatiossa, mikä vaikuttaa olevan edelleen 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 (esimerkiksi komission ja jäsenvaltioiden tai komission ja korkean edustajan) välillä. Juuri tätä EU ei nykyisessä herkässä turvallisuuspoliittisesti tilanteessa kaipaisi. Siksi olisi ensiarvoisen tärkeää, että EDIS:n ja EDIP:n sekä muiden uusien puolustusaloitteiden yhteydessä pystyttäisiin sopimaan mahdollisimman selvästä työnjaosta eri toimijoiden kesken.

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

5.) Aikaperspektiivi

EDIS ja EDIP on sekä EU:ssa että mediassa kehystetty EU:n vastaukseksi Euroopan puolustuksen akuutteihin haasteisiin. Tämä ei ole varsinaisesti väärä tulkinta. Silti on tärkeää korostaa, että EDIS ja EDIP ovat ennen kaikkea pidemmän aikavälin välineitä, mikä tulee selväksi myös siitä, että EDIS:n tavoitteet on asetettu vuodelle 2030 – mikä sekin on puolustussuunnitteluun ja puolustushankintoihin liittyvät pitkät aikajänteet huomioon ottaen kunnianhimoisen lähellä. Kaikki tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi Ukrainan kiireellisiä tarpeita ajatellen EU:ssa voi tulevan viisivuotiskauden aikana olla tarve kehittää EDIS:n ja EDIP:n lisäksi myös muunlaisia puolustustyökaluja.

6.) Yhteensopivuus EU:n muiden puolustusaloitteiden kanssa

EU on erityisesti 2010-luvun kuluessa kehittänyt monitahoisen puolustuspoliittisen ja -teollisen agendan, johon liittyy useita prosesseja ja välineitä mukaan lukien suorituskykyjen kehittämissuunnitelma (CDP), puolustuksen vuosittainen arviointi (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), pysyvä rakenteellinen yhteistyö (Permanent Structured Cooperation, PESCO) ja Euroopan puolustusrahasto. EDIS ja EDIP on tarkoitus sovittaa osaksi tätä kokonaisuutta. Silti EDIP ja EDIS sisältävät verrattain vähän konkretiaa liittyen siihen, miten eri prosessit ja välineet parhaiten voisivat toimia yhdessä, ja miltä osin olemassa olevia rakenteita olisi mahdollisesti syytä uudistaa tai mukauttaa EU:n tämänhetkisiä haasteita ja tavoitteita ajatellen.

Suomen kannasta

Tässä lausunnossa esitettyjen näkökohtien valossa valtioneuvoston kannat puolustusteolliseen strategiaan ja puolustusteollisuusohjelmaan 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

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

huomauttaa myös, että puolustusstrategiassa asetetut hankintoja koskevat tavoitteet ovat kunnianhimoisia. Tästä on vaikea olla eri mieltä, kuten edellä luetellut haasteet osoittavat.

Valtioneuvosto painottaa hyvästä syystä EU:n ja Naton välisen yhteistyön roolia suorituskyky- ja puolustusteollisuuskysymyksissä. Valtioneuvoston 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.

Vaikka valtioneuvosto korostaa tarvetta lisätä puolustusteollisia kysymyksiä koskevaa koordinaatiota EU-tasolla, sen suhtautuminen puolustusteollisuuden valmiutta käsittelevän neuvoston perustamiseen on varauksellinen. Mikäli tällainen neuvosto perustettaisiin, sen tulisi valtioneuvoston mukaan huomioida olemassa olevat jäsenvaltioiden suorituskykyjen kehittämiseen tähtäävät välineet ja vältettävä päällekkäisyyksiä aiemmin luotujen rakenteiden kanssa. Kuten tässä lausunnossa on mainittu, EU on viimeisen reilun vuosikymmenen aikana luonut hyvin monitahoisen puolustusagendan ja -rakenteet. Tämän kokonaisuuden yksinkertaistaminen ja eri prosessien yhteensopivuuden varmistaminen ovat erittäin aiheellisia tavoitteita.