PUOLUSTUSTEOLLISUUS

Tässä luvussa esitellään EU:n puolustusteollisuuden keskeistä roolia unionin turvallisuuden ja strategisen riippumattomuuden varmistamisessa ja kilpailukyvyn ja kasvun edistämisessä. Siinä kuvataan Euroopan puolustusalan kehitystä vuosien mittaan hajanaisesta teollisuudenalasta, jolla oli pitkään heikkouksia, jotka estivät sitä tuottamasta puolustustarvikkeita riittävässä tahdissa, asteittain integroiduksi teollisuudenalaksi, jolla kansallinen suvereniteetti ja EU:n tasolla tehtävän yhteistyön tarve ovat tasapainossa. Geopoliittisten jännitteiden lisääntyessä EU on asettanut puolustuksen etusijalle toimissaan ja pyrkii vahvistamaan puolustusteollisuutta sen valmiuden, innovatiivisuuden, kilpailukyvyn ja häiriönsietokyvyn parantamiseksi.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173 artikla muodostaa oikeusperustan teollisuuden kilpailukykyä tukeville EU:n toimille, myös puolustusalalla.

— SEUT-sopimuksen 182 artikla kattaa EU:n tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen, puolustukseen liittyvä tutkimus mukaan luettuna.

— SEUT-sopimuksen 346 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat jättää puolustukseen liittyvät toimenpiteet EU:n sisämarkkinasääntöjen ulkopuolelle, jos se on tarpeen niiden keskeisten turvallisuusetujen suojaamiseksi.

TAVOITTEET

EU:n puolustusteollisuudella tuetaan unionin puolustusvalmiutta. EU:n tämän alan toimilla pyritään vahvistamaan puolustusteollista perustaa ja unionin puolustusvalmiutta. Tämän saavuttamiseksi siinä keskitytään

— lisäämään puolustusteollisuuden tuotantokapasiteettia kaikkialla EU:ssa;

— vauhdittamaan investointeja ja parantamaan rahoituksen saantia puolustusalalla;

— vahvistamaan kilpailukykyä ja innovointia;

— tukemaan teistyöhön perustuvaa puolustusalan tutkimusta ja kehittämistä;

— lisäämään puolustusalan yritysten yhteistyötä kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan lisätä tuotantokapasiteettia ja mahdollistaa mittakaavaedut;

— vähentämään puolustustarvikemarkkinoiden hajanaisuutta, alentamaan kustannuksia ja edistämään puolustustarvikkeiden todellisten sisämarkkinoiden kehittämistä.

EU:N PUOLUSTUSTEOLLISUUDEN SYNTY JA KEHITYS

Vaikka turvallisuus ja puolustus kuuluvat edelleen kansalliseen toimivaltaan, niihin liittyvästä aiemmin melko hajanaisesta teollisesta toimintaympäristöstä on tullut yhä yhdentyneempi EU:n tasolla.

A. EU:n puolustusteollisuuspolitiikan kaksi vuosikymmentä 2000-luvulta lähtien

1. Euroopan puolustusvirasto

Euroopan puolustusvirasto (EDA) perustettiin heinäkuussa 2004 ministerineuvoston yhteisellä toiminnalla. Tarkoituksena oli kehittää puolustusvoimavaroja, edistää ja tehostaa puolustusmateriaalialan yhteistyötä Euroopassa, vahvistaa Euroopan puolustuksen teknologista ja teollista perustaa, luoda EU:hun kansainvälisesti kilpailukykyiset puolustusmateriaalimarkkinat sekä tehostaa EU:n puolustusalan tutkimusta ja teknologiaa. Vuoden 2004 yhteinen toiminta korvattiin heinäkuussa 2011 neuvoston päätöksellä, ja sitä tarkistettiin lokakuussa 2015 Euroopan puolustusviraston perussäännöstä, kotipaikasta ja sen toimintaa koskevista säännöistä annetulla neuvoston päätöksellä.

2. Eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden kehittäminen

Komissio julkaisi syyskuussa 2004 puolustusalan julkisista hankinnoista vihreän kirjan, jonka tavoitteena oli ”edistää vähitellen eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden luomista”. Vihreä kirja oli osa vuonna 2003 hyväksyttyä ”Tavoitteena EU:n puolustustarvikepolitiikka” -strategiaa. Päämääränä oli tehostaa puolustusalan resurssien käyttöä ja parantaa EU:n teollisuuden kilpailukykyä sekä kehittää sotilaskalustoa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan mukaisesti.

Vuonna 2007 jäsenvaltiot sopivat tehostavansa Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan kehittämistä asiaa koskevan strategian avulla. Heinäkuussa 2006 otettiin käyttöön hallitusten välinen järjestelmä kilpailun edistämiseksi eurooppalaisilla puolustustarvikemarkkinoilla. Tämä vapaaehtoinen hallitusten välinen järjestelmä toimii puolustushankintojen käytännesääntöjen mukaisesti. Niiden tukena on raportointi- ja seurantajärjestelmä, jonka avulla pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden avoimuus ja vastuullisuus.

Puolustustarvikkeiden standardointi on tärkeää kansallisten markkinoiden yhdentämiselle. Vuonna 2012 otettiin käyttöön eurooppalaisten puolustusstandardien viitejärjestelmä (EDSTAR), mikä mahdollisti edistymisen kohti standardointia. EDSTARia edelsi Euroopan puolustusalan standardointia koskevan tietojärjestelmän kehittäminen. Tässä kattavassa eurooppalaisten puolustusmateriaalien standardointia koskevassa portaalissa on tarkoitus esitellä materiaalistandardeja, joiden kehittämistä suunnitellaan tai joita on tarkoitus muuttaa merkittävästi.

Komissio hyväksyi heinäkuussa 2013 tiedonannon puolustus- ja turvallisuusalan tehokkuuden ja kilpailukyvyn parantamisesta. Siinä ilmoitettiin puolustusalan hankintojen markkinaseurantajärjestelmän perustamisesta ja esitettiin sitä varten yksityiskohtainen toimintasuunnitelma.

3. Puolustusalan julkiset hankinnat ja puolustustuotteiden unionin sisäiset siirrot

EU on vahvistanut suuntaviivat tämän alan EU:n kehyksen määrittelemiseksi kahdella direktiivillä:

— Puolustustuotteiden unionin sisäisiä siirtoja koskevassa direktiivissä (direktiivi 2009/43/EY) yksinkertaistettiin ja yhdenmukaistettiin tällaisten tuotteiden unionin sisäisiä siirtoja koskevia ehtoja ja menettelyjä. Sillä luotiin yhtenäinen ja avoin järjestelmä, jossa käytetään kolmenlaisia siirtolupia eli yleisiä, koonti- ja

yksittäisiä lupia, ja otettiin käyttöön luotettavina pidetyille yrityksille myönnettävä yleinen siirtolupa. Ajatuksena oli, että yksittäisiä lupia olisi myönnettävä ainoastaan selkeästi perustelluissa poikkeustapauksissa.

— Puolustus- ja turvallisuusalan hankinnoista annetulla direktiivillä (direktiivi 2009/81/EY) otettiin käyttöön säännöt puolustushankintoja varten. Tarkoituksena oli helpottaa puolustusalan yritysten pääsyä toisten jäsenvaltioiden puolustusalan markkinoille. Direktiivissä säädetään joustavuutta lisäävästä, vakiomenettelynä sovellettavasta neuvottelumenettelystä, josta julkaistaan ennakolta hankintailmoitus. Lisäksi siinä säädetään arkaluonteisten tietojen suojaamista koskevista säännöistä, toimitusvarmuutta koskevista lausekkeista ja alihankintaa koskevista erityissäännöistä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vapauttaa puolustus- ja turvallisuusalan hankintasopimukset direktiivin mukaisista säännöistä, jos tämä on tarpeen niiden keskeisten turvallisuusetujen kannalta (SEUT:n 346 artikla).

4. Euroopan puolustusalan tutkimus

Euroopan puolustuspolitiikan yhteisen kehyksen käyttöönottoa koskevista pyrkimyksistä huolimatta eurooppalaiseen puolustustutkimukseen liittyvät menot ovat kokonaisuudessaan laskeneet jyrkästi vuodesta 2006 ja lähteneet jälleen kasvuun vasta muutaman viime vuoden aikana. Jäsenvaltiot sopivat vuonna 2015, että Horisontti 2020 -puiteohjelmassa siirrytään asteittain yksinomaan siviili- ja kaksikäyttöteknologiaan keskittyvästä tutkimuksesta kohti erityistä EU:n puolustusalan tutkimusohjelmaa osana Euroopan puolustusrahastoa.

Euroopan puolustusrahasto on EU:n tärkein puolustusta koskevan tutkimuksen ja kehittämisen tukiväline. Se aloitti toimintansa 1. tammikuuta 2021, ja sen sovittu kokonaisbudjetti vuosiksi 2021–2027 on lähes 8 miljardia euroa (asetus (EU) 2021/697). Puolustusrahaston tärkeimpinä tavoitteina on edistää yritysten, mukaan lukien pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten), ja tutkimusalan toimijoiden välistä yhteistyötä kaikkialla unionissa. Lisäksi se pyrkii tehostamaan investoinneilla puolustusvoimavarojen kehittämistä ja auttamaan EU:n yrityksiä kehittämään puolustusalan yhteentoimivia huipputason teknologioita ja tarvikkeita.

Puolustusrahastoa edelsi kaksi testausohjelmaa, puolustusalan tutkimusta koskeva unionin valmistelutoimi ja Euroopan puolustusteollinen kehittämisohjelma.

B. EU:n puolustusteollisuuspolitiikan uusi aikakausi

EU käynnisti vuonna 2021 analyysin Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen tulevaisuudesta. Tämä prosessi johti strategisen kompassin luomiseen. Se on toimintapoliittinen asiakirja, jossa määritellään EU:n toimintasuunnitelma turvallisuus- ja puolustusstrategian vahvistamiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Helmikuussa 2022 Venäjä aloitti hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan, mikä on merkinnyt uuden aikakauden alkua Euroopan puolustuspolitiikalle. Hyökkäyssota on aiheuttanut EU:n puolustusteollisuuden valmiudelle merkittäviä haasteita. Vastauksena niihin EU:n tasolla toteutettiin samana vuonna kaksi toimenpidettä:

— Helmikuussa komissio julkaisi turvallisuuden ja puolustuksen kannalta kriittisiä teknologioita koskevan etenemissuunnitelman.

— Maaliskuussa neuvosto tarkisti strategista kompassia merkittävästi, jotta siinä otettaisiin huomioon Euroopan turvallisuusjärjestyksen vakauden horjuttaminen ja siitä seurannut EU:n kannan, tavoitetason ja välineiden muutos puolustuksen alalla. (Ks. 5.1.2)

Vuonna 2022 puolustusalan investointivajeista annetussa yhteisessä tiedonannossa ja Euroopan kilpailukyvyn tulevaisuutta käsittelevässä vuonna 2024 julkistetussa Draghin raportissa tuotiin esiin, että pitkään jatkunut investointivaje ja yhteistyön puute ovat johtaneet kriittisten puolustusvoimavarojen puutteisiin ja Euroopan puolustusteollisuuden ja -markkinoiden pirstaloitumiseen. Puolustusteollisuuden tuotantokapasiteetti on hyvin alhainen, ja jäsenvaltiot ovat riippuvaisia EU:n ulkopuolisista maista tehtävistä puolustustarvikkeiden hankinnoista.

Vuoden 2023 aikana otettiin käyttöön kaksi lyhyen aikavälin toimenpidettä, joilla pyritään korjaamaan puutteita: asetus välineen perustamisesta Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteistoiminnallisten hankintojen avulla, jolla jäsenvaltioita kannustetaan yhteisiin puolustushankintoihin, ja ampumatarviketuotantoa tukeva säädös, jonka tarkoituksena on lisätä ammuksien ja ohjusten tuotantoa.

Komissio julkisti maaliskuussa 2024 kaikkien aikojen ensimmäisen Euroopan puolustusteollisuusstrategian. Sen tavoitteena on lisätä puolustusmenoja, tehostaa yhteishankintoja, parantaa eurooppalaisten asevoimien yhteentoimivuutta ja vahvistaa yhteistyötä Ukrainan kanssa. Strategiassa on keskeisenä toimenpiteenä ehdotus asetuksesta, jolla perustetaan Euroopan puolustusteollisuusohjelma. Ohjelmaan on osoitettu 1,5 miljardia euroa, ja sen tarkoituksena on tukea teollisuuden ja puolustuksen pitkän aikavälin kilpailukykyä.

Komissio ehdotti vuoden 2025 alkupuoliskolla kolmea keskeistä aloitetta puolustusvalmiuden ja -investointien lisäämiseksi.

1. Maaliskuussa 2025 esitelty yhteinen valkoinen kirja Euroopan puolustusvalmiudesta vuoteen 2030 mennessä vie EU:n puolustuspolitiikan uudelle tasolle tilanteessa, jossa uhkat ja turvallisuushaasteet lisääntyvät. Valkoisessa kirjassa ehdotetaan useita Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseen tähtääviä toimia. Näitä ovat

— teollisten valmiuksien vahvistaminen kaikkialla EU:ssa

— teollisuuden kriittisten tuotantopanosten tarjonnan turvaaminen ja riippuvuuksien vähentäminen

— todellisten EU:n laajuisten puolustustarvikkeiden sisämarkkinoiden luominen

— sovellettavien sääntöjen yksinkertaistaminen ja byrokratian vähentäminen

— tutkimus- ja kehitystyön vauhdittaminen innovoinnin edistämiseksi

— osaajien houkutteleminen ja pitäminen alalla sekä osaamisen kehittäminen, jotta parannetaan puolustusalan osaamista ja asiantuntemusta.

2. ReArm Europe -suunnitelmalla, joka on sittemmin nimetty Puolustusvalmius 2030 -suunnitelmaksi, otettiin käyttöön rahoitusvälineitä investointien lisäämiseksi. Näitä ovat

— vakaus- ja kasvusopimuksen kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointi, minkä myötä jäsenvaltiot voivat lisätä puolustusmenojaan, ja

— Euroopan turvallisuutta edistävän välineen (SAFE) perustaminen; välineestä myönnetään 150 miljardin euron arvosta lainoja, joilla autetaan jäsenvaltioita investoimaan keskeisiin puolustusaloihin.

3. Puolustusalan koontiasetuksella, joka hyväksyttiin virallisesti joulukuussa 2025, muutetaan viittä keskeistä EU:n ohjelmaa: Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaa, Euroopan puolustusrahastoa, Verkkojen Eurooppa -välinettä, Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälinettä (STEP) ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa. Näin mahdollistetaan niiden puitteissa tehtävät puolustus- ja kaksikäyttöinvestoinnit.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Alkujaan parlamentin roolina oli antaa varhaisia poliittisia signaaleja, mutta siitä on sittemmin kehittynyt Euroopan puolustusteollisuuden alalla keskeinen toimija etenkin toimimalla toisena lainsäätäjänä ja talousarvion valvojana. Se on muun muassa

— kehottanut perustamaan Euroopan puolustusmateriaaliviraston ja standardoimaan puolustusalan (2002)

— vaatinut edistämään eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden vähittäistä luomista (2005)

— korostanut, että eurooppalaisten voimavarojen parantamisen olisi myös lujitettava Euroopan puolustusalan teollista ja teknologista perustaa (2012)

— kehottanut vahvistamaan Euroopan teollisuuden yhteistyötä ja painottanut tarvetta tukea yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioita tutkimuksen ja kehittämisen keinoin (2013)

— ehdottanut, että perustetaan Euroopan puolustusunioni (2016)

— korostanut tarvetta parantaa pk-yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta ja lisätä EU:n sisäisiä puolustushankintoja ja tutkimus- ja kehittämisyhteistyötä sekä parantaa jäsenvaltioiden armeijoiden yhteentoimivuutta (2021)

— kehottanut lisäämään osallistumista Ukrainan puolustusvalmiuksien vahvistamiseen (2022)

— korostanut tarvetta vähentää kriittisten materiaalien toimituksiin liittyviä riippuvuuksia, edistää investointeja innovointiin ja kehitykseen, asettaa etusijalle EU:n rahoittamat ja yhteisrahoittamat hankkeet ja lisätä rahoitusta (2023)

— kehottanut päättämään Euroopan puolustusteollisuutta koskevasta yhtenäisestä ja selkeästä pitkän aikavälin visiosta, jolla varmistetaan, että ensisijaisiin tarpeisiin vastataan (2025) sekä

— tuonut esiin tarpeen poistaa EU:n puolustusteollisen ympäristön hajanaisuus (2025).

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan verkkosivustolla.

Anne Ploeger
04/2026