

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2005 vp

Valtioneuvoston selvitys komission vihreästä kirjasta: puolustusalan julkiset hankinnat

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 10 päivänä joulukuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission vihreästä kirjasta: puolustusalan julkiset hankinnat (E 132/2004 vp) puolustusvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- Eurooppa-kirjeenvaihtaja Kimmo Lähdevirta, ulkoasiainministeriö

- ylijohtaja Eero Lavonen ja vanhempi hallitussihteeri Jouko Tuloisela, puolustusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Henrik Räihä ja hallitusneuvos Elise Pekkala, kauppa- ja teollisuusministeriö
- insinööriprikaatikenraali Markku Ihantola, Pääesikunta
- hallintojohtaja Asko Harjula, Huoltovarmuuskeskus
- asiantuntija Minna Niemivirta, Elinkeinoelämän keskusliitto
- apulaisjohtaja Henrik Nordell, Suomen Puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys ry.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio on 23.9.2004 julkistanut puolustushankintoja koskevan vihreän kirjan "Puolustusalan julkiset hankinnat". Työ on jatkoa komission tiedonannolle puolustusteollisuudesta "Tavoitteena EU:n puolustustarvikepolitiikka" (11.3.2003 asiakirja (KOM)2003 113 lopullinen). Kysymyksessä on keskustelun avaus yhteen tiedonannon seitsemästä aloitteesta, joilla tähdätään toimenpiteisiin eurooppalaisen puolustustarvikeollisuuden aseman parantamiseksi, toimivien Euroopan puolustustarvikemarkkinoiden (European Defence Equipment Market, EDEM) luomiseksi, sen puolustusteollisen ja teknologisen pohjan vahvistamiseksi sekä puo-

lustustarvikkeisiin käytettävän julkisen varainkäytön tehostamiseksi. Tässä vaiheessa pyritään erittelemään nykytilannetta, puolustushankintojen erityisluonnetta, selvittämään näkemyksiä ja etsimään erilaisia vaihtoehtoja liittyen puolustustarvikemarkkinoiden laajempaan avautumiseen ja sääntelyvaihtoehtoihin Euroopan jäsenmaiden välillä ottaen huomioon puolustussektorin erityisnäkökohdat.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto toteaa, että hanke tukee merkittävästi Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä. Suomi pitää asteittaisia toimenpiteitä puolustustarvikehankintojen vas-

tavuuoroiseksi avaamiseksi ja alan markkinoiden tehostamiseksi Euroopan unionissa kannatettavina. Suomi puoltaa pidemmällä aikavälillä eurooppalaisten puolustusmateriaalimarkkinoiden luomista.

Suomalaisten yritysten mahdollisuuksia pääsyy alan markkinoille olisi tätäkin kautta parannettava. Sääntelyvaihtoehtojen osalta valtioneuvosto korostaa kuitenkin tarvetta ottaa riittävästi huomioon puolustushankintojen erityispiirteet ja maiden erilaiset lähtökohdat. Puolustushankintojen mahdollista yhteistä sääntelyä tulisi valmistella yhteistyössä komission, teollisuuden ja muiden sidosryhmien kanssa riippumatta siitä, valitaanko etenemismalliksi tulkitseva tiedonanto vai direktiivi. Sääntelyssä tulisi mahdollisesti edetä asteittain. Euroopan puolustusvirastoa voitaisiin käyttää yhtenä toimijana yhteisten käytäntöjen rakentamisessa.

Valtioneuvoston mukaan kansallisen puolustuksen näkökohtia on otettava huomioon. Nämä näkökohdat vaikuttavat siihen, miten Suomi voi jatkotointen yhteydessä osaltaan hyväksyä li-

säyksiä Suomen nykyisellään avaamaan puolustustarvikehankintojen tuotekatteeseen.

Toimenpiteiden myötä lisääntyvä yhteistyö voisi osaltaan parantaa puolustustarvikkeisiin liittyvää huoltovarmuutta eurooppalaisella tasolla. Tämä edellyttäisi kuitenkin myös valtiontasoisia sopimusjärjestelyjä. Huoltovarmuudelliset järjestelyt Euroopan unionissa ovat vasta alkuvaiheessaan. Mikäli puolustustarvikkeisiin liittyvä huoltovarmuus jatkossa saataisiin sopimuksellisesti Euroopassa parempaan kuntoon, voitaisiin myös Suomen kansallisesti asettamia huoltovarmuuden tavoitteita muuttaa.

Vaikka huoltovarmuudelliset järjestelyt etenisivätkin, kansallisen puolustuksen periaate sekä Suomen etäinen maantieteellinen sijainti asettavat valtioneuvoston mukaan aina lisävaatimuksia Suomen puolustustarvikehankinnoissa edellytettävälle toimitus- ja huoltovarmuudelle.

Valtioneuvoston mukaan Suomen on jatkosakin voitava puolustusvalmius- ja huoltovarmuussyistä edellyttää ulkomaisissa puolustushankinnoissaan teollisen yhteistyön ehtoa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaan yhtyen Suomen kannalta myönteisenä tavoitetta luoda Euroopan unioniin yhteiset puolustusmateriaalimarkkinat. Puolustusteknologian nopea kehitys, puolustusmateriaalin poikkeuksellisen korkeat tuotekehityskustannukset sekä yleisen hintatason nousua selkeästi nopeampi puolustusmateriaalin hankinta- ja ylläpitokustannusten kasvu asettavat voimistuvia paineita puolustusbudjettien riittävyyteen. Puolustusalan markkinoiden avoimuuden lisääminen laajentaa eurooppalaisten yritysten kaupallisia mahdollisuuksia, parantaa niiden kilpailukykyä sekä mahdollistaa entistä taloudellisempia hankintoja.

Suomen osalta puolustusratkaisuun ja puolustuspoliittikkaan liittyvät erityispiirteet edellyttävät valiokunnan mielestä kuitenkin, että EU:n

puolustusalan yhteismarkkinat luodaan tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden periaatteita tiukasti noudattaen. Sääntelyssä on huomioitava puolustusmateriaalin hankintaan liittyvät erityispiirteet sekä jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet ja erityisolosuhteet.

Valiokunnan mielestä on keskeistä, että sääntelyn kehittyminen ei vaaranna maamme puolustusratkaisun ja erityisesti sijainnin takia korostunutta huoltovarmuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto jatkaa työtään huoltovarmuuskysymysten nostamiseksi Euroopan unionin asialistalle. Huoltovarmuuskysymykset on valiokunnan mielestä ehdottomasti pidettävä osana yhteisten puolustusmateriaalimarkkinoiden luomista koskevaa eurooppalaista keskustelua.

Suomen osalta huoltovarmuuteen liittyvä erityiskysymys on ruudin ja raskaiden ampumatar-

vikkeiden tuotannon säilyminen Suomessa. Puolustusvaliokunta korostaa valtioneuvoston selvitykseen viitaten, että suomalainen ruuti- ja raskas ampumatarviketuotanto tulee säilyttää toimintakykyisinä. Muita Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittisiä aloja ovat esimerkiksi tiedustelun, johtamisen ja salaamisen järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon vaatimat ohjelmistot ja laitteet.

Puolustusvaliokunta toteaa saamaansa selvityksen perusteella, että nykyistä tilannetta EU:n puolustusmateriaalia koskevassa sääntelyssä ei voi pitää tyydyttävänä. Yhteisön perustamissopimukseen sisältyvä 296 artikla antaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden poiketa sotilaalliseen käyttöön tarkoitettujen materiaalien osalta EU:n yhteismarkkinoiden periaatteista.

Valiokunta pitää tällaista poikkeusmääräystä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta välttämättömänä. Siksi on hyvä, että artikla sisältyy EU:n uuteen perustuslailliseen sopimukseen. Artiklan ongelma on, että sitä ei sovelleta yhtenäisesti jäsenvaltioissa, vaan kukin jäsenvaltio käytännössä itse määrittelee sotilaalliseen käyttöön tarkoitetut tuotteet. Tulkinnan epäyhtenäisyyttä korostaa se, että luettelo tuotteista, joihin artiklaa sovelletaan, on vuodelta 1958. Komissio toteaa vihreässä kirjassa kantanaan, että tätä luetteloa ei voi pitää sopivana viitepohjana 296 artiklan soveltamisalan rajoittamisessa, koska luetteloa ei ole koskaan virallisesti julkaistu eikä tarkistettu vuoden 1958 jälkeen. Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä selkeyttää 296 artiklan tulkintaa ja erityisesti rajanvetoa siviili- ja sotilaskäyttöön tarkoitettujen tuotteiden välillä.

Kuten valtioneuvoston selvityksessä todetaan, Suomi on jo tähän mennessä oma-aloitteisesti avannut monia EU:n jäsenvaltioita merkittävästi enemmän omia puolustustarvikkeiden hankintojaan avoimemmalle kilpailulle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen käytännössä ero sotilas- ja siviilikäyttöön tarkoitettujen tuotteiden välillä onkin selkeä.

Puolustusvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että tässä vaiheessa on vaikea arvioida erilaisten vihreässä kirjassa esiteltyjen sääntelyvaihtoehtojen paremmuutta. Valtioneu-

voston selvityksessä ja valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että Suomen kaltaisen maan olisi helpompi vaikuttaa direktiivin kuin komission tulkitsevan tiedonannon laatimiseen. Puolustustarvikemarkkinoihin liittyvät erityispiirteet sekä aiheen sensitiivisyys huomioon ottaen nykyisen sääntelykehiksen selkeyttäminen saattaa puolustusvaliokunnan mielestä olla realistisin vaihtoehto edetä.

Yksi Euroopan puolustusvirasto EDA:lle asetetuista tehtävistä on edistää kilpailukykyisten eurooppalaisten puolustusmateriaalimarkkinoiden syntyä. Valiokunta katsookin, että EDA voisi hallitusten välisenä unionin elimenä olla soveltuva valmistelemaan puolustusmateriaalin hankintoihin liittyvää yhteistyötä, esimerkiksi EU:n aseviennin käytännesääntöjä vastaavia puolustusmateriaalin hankintoja koskevia käytännesääntöjä (code of conduct).

Puolustusmateriaalin hankintojen sääntelyyn liittyy kysymys vastaustoista. Komissio suhtautuu vihreässä kirjassaan kriittisesti tällaisiin teollisen yhteistyön ehtoihin. Valiokunta toteaa, että Suomen oloissa vastakaupat ovat merkittävä keino luoda ulkomailta hankitulle materiaalille kotimaisen ylläpidon edellytykset. Valiokunta edellyttää, että EU:n sääntelyn luominen ei estä mahdollisuuksia ns. suoriin vastakauppoihin, joissa suomalainen teollisuus esimerkiksi kokoonpanon kautta osallistuu suoraan hankintaprosessiin. Suomen pitää jatkossakin huoltovarmuuteen vedoten edellyttää teollisen yhteistyön ehtoja eli esimerkiksi sitä, että suomalainen teollisuus osallistuu kokoonpanoon tai että Suomeen luodaan teollisen yhteistyön avulla kyky huoltaa ja ylläpitää hankittavaa puolustusmateriaalia.

Sääntelyn lisääntyminen vaikuttaisi enemmän ns. epäsuoriin vastakauppoihin, jotka ovat tulleet varsin tärkeäksi keinoksi edistää suomalaisen puolustusvälineteollisuuden kansainvälistymistä. Lisäksi markkinoiden pidemmälle menevä vapauttaminen tekisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan huomattavasti vaikeammaksi toteuttaa eduskunnan puolustusmateriaalihankintojen kotimaisuusasteelle asettamaa 50 prosentin vähimmäistavoitetta.

Komission aktiivisuus puolustusmateriaalin markkinoihin liittyvissä kysymyksissä ja Euroopan puolustusviraston perustaminen ovat merkkejä Euroopan puolustustarviketeollisuuden murrosvaiheesta. Eurooppalaisessa alan teollisuudessa on viime vuosina tapahtunut merkittäviä rakennejärjestelyjä, jotka ovat koskettaneet myös suomalaista alan teollisuutta. Puolustusvaliokunta pitää tästä syystä erittäin tärkeänä, että valtioneuvosto on yhä aktiivisempi puolustusmateriaaliteollisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Valiokunta viittaa eduskunnan vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä hyväksymään lausumaan

(PuVM 1/2004 vp), jonka mukaan valtioneuvoston on ryhdyttävä toimiin erityisen suomalaisen puolustusteollisuuden tulevaisuutta turvaavan strategian linjaamiseksi ja sisällytettävä seuraavaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selonteokoon erillinen osio tästä asiasta.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta ilmoittaa,

että puolustusvaliokunta yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin ja täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kauko Juhantalo /kesk
vpj. Jaakko Laakso /vas
jäs. Tony Halme /ps
Eero Heinäluoma /sd
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Seppo Lahtela /kesk

Jere Lahti /kok
Reijo Laitinen /sd
Kalevi Lamminen /kok
Eero Lankia /kesk
Olli Nepponen /kok
Lauri Oinonen /kesk
Antti Rantakangas /kesk
vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti-Juha Pelttari.