

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (puolustusteollinen kehittämisohjelma)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 7 päivänä kesäkuuta 2017 julkaisema ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan puolustusalan teollisen kehittämisen ohjelman perustamisesta EU:n puolustusteollisuuden kilpailukyvyyn ja innovointikapasiteetin tukemiseksi, COM(2017) 294 final, sekä ehdotuksesta laadittu muistio

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2017

Puolustusministeri Jussi Niinistö

Kaupallinen neuvos Olli Ruutu

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN PUOLUSTUSALAN TEOLLISEN KEHITTÄMISEN OHJELMAN PERUSTAMISESTA EU:N PUOLUSTUSTEOLLISUUDEN KILPAILUKYVYN JA INNOVOINTIKAPASETEETIN TUKEMISEKSI

1 Ehdotuksen tavoite ja tausta

Komissio hyväksyi marraskuussa 2016 Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelman, jossa esitetään toimenpiteet, joilla pyritään lisäämään Euroopan puolustusyhteistyötä ja tukemaan Euroopan puolustusteollisuuden kilpailukykyä. Kyseisen toimintasuunnitelman tavoitteena on varmistaa, että Euroopan puolustuksen teollinen ja teknologinen perusta täyttävät täysimääräisesti Euroopan nykyiset ja tulevat turvallisuus- ja puolustustarpeet. Aloite sai kannatusta Eurooppa-neuvostossa, joka kehotti komissiota tekemään ehdotuksia vuoden 2017 alkupuoliskolla.

Yksi toimintasuunnitelman keskeisistä ehdotuksista koskee EU:n puolustusrahaston, jäljempänä ”rahasto”, perustamista. Rahastolla olisi tarkoitus tukea investointeja puolustustarvikkeiden ja -teknologioiden yhteiseen tutkimukseen ja kehittämiseen. Rahastossa on kaksi erillistä osiota, jotka täydentävät toisiaan. Ne kattavat puolustustarvikkeiden kehittämisen koko syklin alkaen tutkimuksesta ja päättyen aina tuotteen tai palvelun markkinoille saattamiseen asti (tutkimus- ja voimavaraosio).

Tutkimusosiossa komissio luo mekanismeja, joilla unionin rahoitusta ohjataan puolustusalan yhteisiin tutkimushankkeisiin. Keskeisessä asemassa tässä olisi äskettäin käynnistetty valmistelutoimi. Voimavaraosiossa komissio ehdottaa kehittämisohjelmaa erillisen ohjelman perustamista Euroopan puolustusalan teollisen perustan kehittämiseksi ja yhteistyön lisäämiseksi. Niin tutkimuksen valmistelutoimi kuin nyt ehdotettava kehittämisohjelma ovat pilotointia varsinaisille ohjelmille, joita suunnitellaan toteutettavan seuraavalla rahoituskehyskaudella vuodesta 2021 alkaen.

2 Pääasiallinen sisältö

Puolustusalan teollinen kehittämisohjelma perustetaan SEUT-sopimuksen 173 artiklan määräysten perusteella, ja sen yleisenä tavoitteena on edistää unionin puolustusalan kilpailukykyä ja innovointikapasiteettia tukemalla kehittämisvaiheen toimia. Ohjelman tuensaajien tulee olla unioniin sijoittautuneita yrityksiä ja ohjelmaa on tarkoitus toteuttaa 1. tammikuuta 2019 ja 31. joulukuuta 2020 välisellä aikajaksolla.

Ohjelman tuki myönnetään avustuksina, rahoitusvälineinä tai julkisten hankintojen kautta. Ohjelmasta tuetaan puolustukseen liittyvien tuotteiden, aineellisten tai aineettomien komponenttien ja teknologioiden suunnittelua, yhteisten teknisten eritelmien määrittelyä, prototyypin luomista, testaamista, hyväksymistä ja sertifiointia. Tukea voidaan antaa myös tutkimuksiin, toteutettavuusarviointeihin ja muihin tukitoimiin. Tuki kohdistetaan kehittämisvaiheessa oleviin toimiin, jotka koskevat joko uusien tuotteiden ja teknologioiden kehittämistä tai olemassa olevien tuotteiden ja teknologioiden päivittämistä.

Toimet olisi toteutettava vähintään kolmen sellaisen yrityksen yhteistyönä, jotka ovat sijoittautuneet vähintään kahteen eri jäsenvaltioon. EU:n enimmäisrahoitusosuudeksi ehdotetaan 20 prosenttia toimen kokonaiskustannuksista silloin, kun kyse on prototyypin kehittämisestä. Muiden toimien osalta tukea on mahdollista saada jopa 100 prosenttia. Siltä osin kun tuki jää alle 100 prosentin tulee jäsenvaltioiden ja osallistuvien yritysten vastattava lopuista kustannuksista kokoamalla yhteen kansallisia rahoitusosuuksia. Lisäksi jos tuki toteutetaan pysyvän rakenteellisen yhteistyön puitteissa, voidaan tuen rahoitusosuutta korottaa 10 prosentilla

Ohjelmasta tuettavien hankkeiden olisi edistettävä voimavarojen prioriteetteja, jotka jäsenvaltiot ovat sopineet unionissa yhteisesti voimavarojen kehittämissuunnitelman mukaisesti, alueellinen ja kansainvälinen yhteistyö tarvittaessa huomioon ottaen. Arvioitaessa ehdotuksia, joille haetaan ohjelmasta tukea, käytetään myöntämisperusteita, joissa otetaan huomioon ehdotusten vaikutus puolustusteollisuuden innovointiin ja teknologiseen kehittämiseen sekä unionin turvallisuus- ja puolustusetuihin sekä se, miten ehdotukset parantavat puolustusteknologioita, jotka vaikuttavat myönteisesti jäsenvaltioiden unionissa yhteisesti sopimiin voimavarojen prioriteetteihin. Muita myöntämisperusteita ovat toimen elinkelpoisuus sekä tuensaajien kyky osoittaa, että jäsenvaltiot ovat sitoutuneet yhdessä tuottamaan ja hankkimaan valmiin tuotteen tai teknologian koordinoitulla tavalla, mukaan lukien tarvittaessa yhteisillä hankinnoilla.

Komissio vastaa ohjelman toteutuksesta ja hallinnointirakenteesta. Se voi kuitenkin siirtää osan täytäntöönpanotehtävistä toiselle yhteisölle varainhoitoasetuksen säännösten vaatimusten mukaisesti. Lisäksi osa kokonaisbudjetista olisi suunnattava toimiin, joilla mahdollistetaan pk-yritysten osallistuminen yli rajojen.

Ohjelman talousarvioksi ehdotetaan 500 miljoonaa euroa.

Ehdotuksen artiklakohtainen sisältö

Asetusehdotuksen 2 artiklassa ohjelman tavoitteiksi on määritelty seuraavat asiat: 1) unionin puolustusteollisuuden kilpailukykyä ja innovointikapasiteettia edistetään tukemalla toimia niiden kehittämisvaiheessa; 2) yritysten, mukaan lukien pienet ja keskisuuret yritykset, välistä yhteistyötä tuetaan ja vivutetaan kehitettäessä teknologioita tai tuotteita jäsenvaltioiden unionissa yhteisesti sopimien puolustusvoimavarojen prioriteettien mukaisesti ja 3) puolustusalan tutkimustulosten käyttöä parannetaan sekä tutkimuksen ja kehittämisen välistä kuilua kavennetaan.

Asetusehdotuksen 3 artiklassa säädetään ohjelman talousarvioksi vuosille 2019–2020 yhteensä 500 miljoonaa euroa.

Asetusehdotuksen 4 artiklassa määritetään ohjelmassa käytettävät rahoitustyyppit. Nämä ovat: 1) avustukset, 2) rahoitusvälineet ja 3) julkiset hankinnat.

Asetusehdotuksen 5 artiklassa määritetään ohjelmassa käytettävät rahoitustyyppit. Näitä ovat: 1) pääomasijoitukset tai oman pääoman luontoiset sijoitukset, 2) lainat tai vakuudet ja 3) riskinjakovälineet.

Asetusehdotuksen 6 artiklassa määritetään tukikelpoiset toimet. Niitä ovat toimet, joita tuensaajat toteuttavat kehittämisvaiheessa koskien joko uusien tuotteiden ja teknologioiden kehittämistä tai olemassa olevien tuotteiden ja teknologioiden päivittämistä. Toimet voivat liittyä mm. suunnitteluun, prototyypin luomiseen, testaamiseen, hyväksymiseen, sertifiointiin tai toteutettavuustutkimukseen.

Ko. artiklassa myös säädetään, että toimet on toteutettava kolmen sellaisen yrityksen yhteistyönä, jotka ovat sijoittuneet vähintään kahteen eri jäsenvaltioon.

Asetusehdotuksen 7 artiklassa säädetään tukikelpoisista yhteisöistä. Ehdotuksen mukaan tukikelpoisuuden edellytyksenä tulisi olla se, että kyseessä on unionin alueelle sijoittunut yritys, josta jäsenvaltio ja/tai jäsenvaltion kansalaiset omistavat yli 50 prosenttia. Lisäksi ohjelmassa käytettävän infrastruktuurin, varojen, välineiden ja resurssien tulisi sijaita jäsenvaltioiden alueella koko toimen keston ajan.

Asetusehdotuksen 8 artiklassa säädetään hakijoiden antamasta vakuutuksesta. Hakijoiden tulee olla tietoisia sovellettavista kansallisesta ja unionin lainsäädännöstä ja noudattaa näitä sekä muita asiaan liittyviä puolustusalan säännöksiä.

Asetusehdotuksen 9 artiklassa säädetään konsortioista. Konsortioon on nimettävä koordinaattori, joka toimii mm. yhteyspisteenä komissioon. Konsortion jäsenten on tehtävä keskinäinen sopimus, jossa vahvistetaan oikeudet ja velvoitteet toimen toteuttamisen osalta.

Asetusehdotuksen 10 artiklassa säädetään myöntämisperusteista. Näitä ovat mm. huippuosaaminen sekä Euroopan puolustusteollisuuden kilpailukyvyyn edistäminen ja unionin turvallisuus- ja puolustusetujen turvaaminen puolustusteknologioita parantamalla. Lisäksi ehdotetaan, että jäsenvaltioiden tulisi sitoutua yhdessä tuottamaan tai hankkimaan valmiin tuotteen tai teknologian koordinoitulla tavalla ja tarvittaessa yhteisin hankinnoin.

Asetusehdotuksen 11 artiklassa säädetään, että ohjelmasta myönnettävän unionin rahoitustuen määrä saa olla enintään 20 prosenttia toimen kokonaiskustannuksista silloin, kun toimi liittyy prototyypin luomiseen. Kaikissa muissa tapauksissa tuki voi kattaa toimen kustannukset kokonaisuudessaan. Tätä osuutta voidaan korottaa 10 prosentilla, kun toimi toteutetaan pysyvän rakenteellisen yhteistyön puitteissa.

Asetusehdotuksen 12 artiklassa säädetään, ettei komissio omista eikä sillä ole oikeutta vaatia toimesta syntyviä immateriaalioikeuksia.

Asetusehdotuksen 13 artiklassa säädetään työohjelmasta. Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksellä monivuotisen työohjelman koko ohjelman keston ajaksi. Työohjelmassa on varmistettava, että merkityksellinen osa kokonaisbudjetista suunnataan toimiin, joilla mahdollistetaan pk-yritysten osallistuminen yli rajojen.

Asetusehdotuksen 14 artiklassa säädetään myöntämismenettelystä. Myöntäminen tapahtuu kilpailumenettelyssä ja komissio arvioi ehdotuspyynnön perusteella jätetyt ehdotukset riippumattomien asiantuntijoiden avustuksella 10 artiklassa säädettyjä myöntämisperusteita noudattaen.

Asetusehdotuksen 16 artiklassa säädetään, että komissiota avustaa komitea, jonka tarkkailijaksi Euroopan puolustusvirasto (EDA) on kutsuttava.

Asetusehdotuksen 17 ja 18 artikloissa säädetään seurannasta ja raportoinnista sekä unionin taloudellisten etujen suojaamisesta. Komissio laatii ohjelman toteuttamisesta vuosittaisen kertomuksen sekä toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet varmistaakseen, että asetuksen nojalla rahoitettavia toimia toteutettaessa unionin taloudelliset edut suojataan.

Asetusehdotuksen 19 artiklassa säädetään asetuksen voimaantulosta. Asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

3 Oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173 artikla. Tämä vastaa asetusluonnoksen tavoitetta siten, että unionin puolustusteollisuuden kilpailukykyä pyritään parantamaan edistämällä innovoinnin ja teknologisen kehityksen sekä teollisten mahdollisuuksien hyödyntämistä eri jäsenvaltioissa sijaitsevien yritysten keskinäisessä yhteistyössä. Lisäksi asetusehdotuksessa on huomioitu pk-yritysten merkitys ja se on tältä osin yhtenevä SEUT 173 artiklassa mainitun tavoitteen suhteen.

Ohjelman tavoitteena on puolustusalan tutkimustulosten, innovoinnin ja teknologian kehittämisen parempi hyödyntäminen antamalla vipuvaikutusta eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten keskinäiselle yhteistyölle. Tämä on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävä toimi. Tarve toimelle on peräisin nykytilanteesta, jossa Euroopan puolustusallalla investoinnit ovat vähäisiä. Lisäksi alalle ominainen pirstoutuminen kansallisia rajoja pitkin johtaa jatkuviin päällekkäisyyksiin. Rajat ylittävällä yhteistyöllä voidaan saada mittakaavaetuja sekä vähentää päällekkäisyyksiä.

Unionin tason toimilla voidaan katsoa saatavan lisäarvoa. Ne edistävät puolustusteollisuuden yhteistyötä luomalla positiivisia kannustimia. Lisäksi toimet kohdennetaan kehittämisvaiheessa sellaisiin hankkeisiin, joita ei voida toteuttaa menestyksellisesti pelkästään kansallisella tasolla niihin liittyvien kustannusten ja riskien vuoksi.

4 Suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Ehdotus ei sisällä perustuslain alaan kuuluvia säännöksiä eikä sillä ole vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Taloudellisista vaikutuksista yleensä

Ohjelmasta suoraan tai välillisesti tuettavien puolustushankkeiden kehittämisen uskotaan vaikuttavan myönteisesti Euroopan talouteen. Tutkimukset osoittavat, että puolustusalan investoinneilla on huomattavat kerroinvaikutukset BKT:hen, veroihin ja työllisyyteen. Nämä vaikutukset ovat yhtä suuret kuin muilla julkisten menojen pääluokilla (liikenne, koulutus, terveys). Puolustusalan tutkimus- ja kehitystoiminnalla on myös tärkeitä oheisvaikutuksia, jotka hyödyttävät sekä puolustus- että siviilisektoria.

Puolustusalan toimitusketjussa on huomattava määrä pk-yrityksiä varsinkin silloin, kun kyseessä on tärkeimpien järjestelmäintegraattorien toimitusketju. Puolustus- ja siviilisektorin välisen rajan asteittainen hämärtyminen tarkoittaa myös sitä, että sellaiset pk-yritykset, jotka eivät perinteisesti ole aktiivisia puolustusallalla, voivat osallistua toimintaan etenkin elektroniikka- ja ohjelmistoallalla.

Lisäksi puolustushankkeiden uskotaan lisäävän pitkällä aikavälillä työpaikkoja ja kehittävän osaamista.

Vaikutukset EU:n budjettiin

Ehdotuksessa esitetään ohjelmalle 500 milj. euron maksusitoumusmäärärahaa vuosille 2019–2020, joka rahoitettaisiin Euroopan unionin yleisestä talousarviosta siten, että Verkkojen Eurooppa -välineen, Euroopan satelliittinavigointiohjelmien, Euroopan maanseurantaohjelman, ja ITER-ohjelman määrärahoja uudelleen kohdennettaisiin yhteensä 375 milj. euroa, ja lisäksi kohdentamatonta liikkumavaraa ehdotetaan otettavaksi käyttöön 125 milj. euron edestä.

Suomen laskennallinen osuus unionin talousarviosta on noin 1,6 %. Täten 125 milj. euron liikkumavaran käyttöönoton vaikutukset Suomelle ovat kokonaisuutena maksuiksi purkautuessaan noin 2 milj. euroa enemmän verrattuna tilanteeseen, jossa tätä kohdentamatonta liikkumavaraa ei otettaisi käyttöön.

Kokonaisuutena ehdotus ei lisää vuosien 2014–2020 unionin monivuotisen rahoituskehiksen osakkeeseen 1 a varattuja enimmäismääriä.

Vaikutukset talousarvioon

Ehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia kansalliseen budjettiin. Ohjelmasta rahoitettavien hankkeiden tuki on 20 – 100 prosenttia. Mikäli tuki on vähemmän kuin 100 prosenttia, tulee jäljelle jäävä osuus kattaa jäsenmaiden ja/tai yritysten omalla rahoituksella. Tältä osin välillisten kustannusten syntyminen on riippuvainen siitä, osallistuvatko suomalaiset toimijat yhteisiin kehittämissankkeisiin. Valtion osallistuminen rahoitukseen ratkaistaan kulloisenkin talousarvion puitteissa.

Ohjelmasta rahoitettavissa hankkeissa pyritään kehittämään puolustustarvikkeita ja teknologioita mm. prototyyppien avulla. Asetusehdotuksessa (10 e art.) myös edellytetään jäsenvaltioiden sitoutumista kehittämistyön tuloksena syntyvien tuotteiden ostoon tarvittaessa myös yhteisin hankinnoin. Ostajatahona on lähtökohtaisesti Suomen Puolustusvoimat tai jokin muu kansallinen viranomainen. Tältä osin valmiiden tuotteiden ostamisessa - kuten kehittämistyössä - toimintaa toteutetaan olemassa olevien budjettivarojen puitteissa.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa. Asetus ei edellytä voimassa olevan lainsäädännön muuttamista.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n mukaan asia kuuluu valtakunnan toimivaltaan.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotusta ja sitä koskevaa U-kirjelmää on käsitelty kansallisesti EU-valmistelujaostoissa (elinkeinopolitiikkajaosto sekä ulkosuhdejaosto, kirjallinen menettely).

EU-tasolla ehdotuksen käsittely on käynnistynyt pj-maa Viron johdolla neuvoston työryhmässä 4.7.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa puolustusteollisen kehittämisohjelman perustamista. Eurooppalaisen puolustusteollisuuden kilpailu- ja innovaatiokykyyn tulee panostaa, jotta alan toimijat pysyvät mukana teknologisessa kehityksessä siten, että Euroopan puolustuksen teollista ja teknologista perustaa voidaan vahvistaa.

Ohjelman puitteissa tulee myös pystyä kehittämään tarvittavia suorituskykyjä. Unionin suorituskykyjen kehittämissuunnitelmassa määriteltyihin puutealueisiin tulee löytää ratkaisuja, jotka ovat luonteeltaan monikansallisia. Ohjelma tulee rakentaa siten, että yritysten ja muiden toimijoiden rajojen välistä yhteistyötä kannustetaan ja edesautetaan. On tärkeää, että ohjelmassa kehitettävillä suorituskyvyillä kyetään operoimaan koko Unionin alueella sekä kriisinhallintatehtävissä. Puolustusteollisen kehittämisohjelman puitteissa tulee olla mahdollisuus myös alueelliseen yhteistyöhön.

Puolustusteollisen kehittämisohjelman rahoitusta tulisi etsiä ensisijaisesti uudelleenkehittämisen. Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että lisätään EU-budjetin kautta puolustusyhteistyöhön kanavoitavan rahoituksen määrää.

Suomen kannalta on oleellista varmistaa, että puolustusteolliseen kehittämisohjelmassa varmistetaan rajat ylittävä osallistuminen sekä pk-yritysten mahdollisuus osallistua ja olla edunsaajana ohjelmassa. Tämän osalta tulee harkita muun ohella sitä, että osa ohjelman budjetista varataan vain pk-yrityksille.

Puolustusteollisen kehittämisohjelman ei tule johtaa markkinavääristymiin eikä yksittäisten jäsenmaiden teollisuuden suosimiseen. Yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoaminen tulee varmistaa.

Puolustusrahaston puitteissa tehtävän yhteistyön tulee sisältää sellaisia osa-alueita, jotka tukevat kansallisten suorituskykyjen kehittämistä mm. puolustusvoimien kehittämisohjelmassa ja selonteissa määritellyillä Suomen prioriteettialueilla tai jotka muuten hyödyttävät Suomessa toimivaa teollisuutta.

Ohjelman valintakriteereissä tulee asettaa erityistä painoa kykyyn innovoida sekä synnyttää sellaisia osaamista ja teknologisia ratkaisuja, joita voidaan soveltaa mahdollisimman laajasti koko Unionin alueella.

Tukikelpoisen yhteisön määritelmässä tulisi keskittyä tukea saavan yrityksen omistuksen sijaan toiminnan ja infrastruktuurin sijaintiin. On tärkeää, että rahoitettava toiminta tapahtuu unionin alueella siellä toimivien yritysten yhteistyönä. Myös kolmansien maiden yritysten tulee voida osallistua hankkeisiin, kun tämä tuottaa lisäarvoa. Ne eivät kuitenkaan voi olla tuen vastaanottajia, vaan osallistumisen tulee tapahtua omalla rahoituksella.

Jäsenvaltioiden sitoutuminen ja tuki kehittämistyössä on tärkeää. Pyrkimyksenä tulee olla valmiin tuotteen tai teknologian hankinta, myös yhteishankinnoin. Sitovaa velvoitetta ei kuitenkaan ole syytä muodostaa, vaan lähtökohtana tulee olla jäsenvaltion itsenäinen ja tarveperusteinen harkinta.