

RO Tuloisela Jouko

7.12.2004
JULKINEN

Eduskunta
Suuri valiokunta/EU-sihteeristö

Viite
KOM(2004)608 LOPULLINEN
Asia

**EU/UTP; puolustus; Komissio; KOMMISSION VIHREÄ KIRJA: PUOLUSTUSALAN JULKIS
SET HANKINNAT (KOM(2004)608 LOPULLINEN)**

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2004/1523

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23.9.2004 julkaisema "Vihreä Kirja: Puolustusalan julkiset hankinnat" sekä asiasta laadittu puolustusministeriön muistio.

Puolustusministeri

Seppo Kääriäinen

Vanhempi hallitussihteeri Jouko Tuloisela

LIITTEET PUOLUSTUSMINISTERIÖN EU-PERUSMUISTIO 7.12.2004, 9 s., VIHREÄ KIRJA: PUOLUSTUSALAN JULKISET HANKINNAT (KOM(2004)608 12 s.

Asiasanat	huoltovarmuus,julkiset hankinnat,puolustuspolitiikka,puolustusvirasto,puolustusvoimat,puolustusvälineet,ulko- ja tur- vallisuuspolitiikka
Hoitaa	KTM,PLM,UM
Tiedoksi	ÅLAND,EUE,LVM,MMM,OM,OPM,SM,STM,TPK,VM,VNEUS,YM

PUOLUSTUSMINISTERIÖ**EU-PERUSMUISTIO****7.12.2004****Asia:****VIHREÄ KIRJA: PUOLUSTUSALAN JULKISET HANKINNAT
(KOM (2004)608 LOPULLINEN)****EUTORI/Eurodoc nro: EU/2004/1523****U/E-tunnus:****Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:**

Euroopan yhteisöjen komissio järjestää kuulemismenettelyn vihreässä kirjassa esitetyistä kysymyksistä. Kuulemismenettely kestää neljä kuukautta vihreän kirjan julkaisupäivästä lukien. Vastaukset komission kysymyksiin tulee toimittaa komissiolle 23.1.2005 mennessä (komissio on suullisesti ilmoittanut että määräaika mahdollisesti ollaan pidentämässä).

Asiakirjat:

Euroopan yhteisöjen komission vihreä kirja Puolustusalan julkiset hankinnat; Bryssel 23.9.2004 KOM(2004)608 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta:

Vihreä kirja liittyy oikeusperustaltaan EY-perustamissopimuksen 296 artiklaan. Artikla 296 on perustamissopimusta yleisluontoisesti koskeva poikkeuspykälä, joka mahdollistaa jäsenmaille mahdollisuuden keskeisten turvallisuusetujensa vaatiessa halutessaan poiketa yhteisön sääntelystä. Artiklassa on erityisesti mainittu toimenpiteet, jotka liittyvät aseiden, ampumatarvikkeiden ja sotatarvikkeiden kauppaan ja tuotantoon. Artikla 296 on saanut pääsisältönsä siinä, että julkisten hankintojen direktiivit eivät ole ulottuneet jäsenvaltioiden harjoittamiin puolustusvälineiden hankintamenettelyihin. Vastaava poikkeus on myös kirjattu kyseisiin julkisten hankintojen direktiiveihin. Artiklan merkitystä kuvaa se, että ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista kyseinen artikla on jätetty ennalleen.

Käsittelijät:

puolustusministeriö, ylijohtaja Eero Lavonen, p.160 88 107
puolustusministeriö, vanhempi hallitussihteeri Jouko Tuloisela, p. 160 88 126

Suomen alustavia kantoja aloitteeseen:

Hanke tukee merkittävästi Euroopan ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä. Suomi pitää asteittaisia toimenpiteitä puolustustarvikehankintojen vastavuoroiseksi avaamiseksi ja alan markkinoiden tehostamiseksi Euroopassa kannatettavina. Suomi puoltaa pidemmällä aikavälillä eurooppalaisten puolustusmateriaalimarkkinoiden luomista.

Suomalaisten yritysten mahdollisuuksia pääsyyn alan markkinoille olisi tätäkin kautta parannettava. Sääntelyvaihtoehtojen osalta Suomi 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 etenismalliksi tulkitseva tiedonanto vai direktiivi. Sääntelyssä tulisi mahdollisesti edetä asteittain. Euroopan puolustusvirastoa voitaisiin käyttää yhtenä toimijana yhteisten käytäntöjen rakentamisessa.

Suomen on otettava huomioon kansallisen puolustuksen näkökohtia. Nämä näkökohdat vaikuttavat siihen, miten Suomi voi jatkotointen yhteydessä osaltaan hyväksyä lisäyksiä Suomen nykyisellään avaamaan puolustustarvikehankintojen tuotekatteeseen.

Toimenpiteiden myötä lisääntyvä yhteistyö voisi osaltaan parantaa puolustustarvikkeisiin liittyvää huoltovarmuutta eurooppalaisella tasalla. 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 ja sekä Suomen etäinen maantieteellinen sijainti asettavat aina lisävaatimuksia Suomen puolustustarvikehankinnoissa edellytettävälle toimitus- ja huoltovarmuudelle (konkretisoiden tämä tarkoittaa sitä, että tiettyjä tuotteita tai palveluita voi olla tarpeen edellyttää saatavan Suomessa. Se voi myös merkitä muutoksia noudatettavaan hankintamenetelyyn).

Suomen on tarpeen jatkossakin myös voida puolustusvalmius- ja huoltovarmuussyistä edellyttää ulkomaisissa puolustushankinnoissaan teollisen yhteistyön ehtoa.

Pääasiallinen sisältö:

Ehdotuksen tausta ja tavoite:

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 puolustustarvikkeisiin 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.

Kansallisten markkinoiden pirstoutuneisuuden ja yhteisen sääntelyn puuttumisen nähdään heikentävän Euroopan puolustustarvikeollisuuden kilpailukykyä ja vaikeuttavan alan markkinoiden luomista.

Hankintojen sisämarkkinasääntely ei ole ulottunut puolustustarvikehankintoihin. Perustamissopimuksen artikla 296 on sisältänyt puolustustarvikehankintojen ja puolustusteolli-

suuden rajauksen yhteisösääntelyn ulkopuolelle. Jäsenmaiden puolustustarvikehankinnat on voitu toteuttaa kansallisen sääntelyn pohjalta, ja jäsenmaiden tulkintakäytäntö artiklan soveltamisen suhteen on vaihdellut. Tulkinnassa merkitystä on ollut vuonna 1958 tehdyllä ei-julkistetulla sotilastuotteiden listalla, jota on pidetty vanhentuneena. Perustamissopimuksen 296 artikla on myös saanut joitakin tulkintoja EY-tuomioistuimen viime aikojen oikeuskäytännössä. Nyt tehty aloite etsii keinoja luoda säädännäistä kehystä myös tälle aiemmin kansallisesti säännellylle alueelle.

Komission käsityksenä on, että vaikka viime vuosina eurooppalainen puolustustarvikealan monikansallinen yhteistyö on jonkin verran tehostunut ja osa maista on eri forumilla ja eräissä yhteishankkeissa sitoutunut avoimempiin puolustustarvikkeiden hankintaperiaatteisiin, alan markkinat Euroopassa ovat edelleen pirstoutuneet ja kansalliset tarjonnan esteet ovat edelleen yleisiä.

Komission näkemyksen mukaan toimivat puolustustarvikemarkkinat ovat keskeinen tekijä Euroopan teollisuuden kilpailukyvyyn vahvistamisessa. Komission laskelmien mukaan puolustuksen rahankäyttö Euroopassa on noin 160 miljardia euroa vuodessa, mistä summasta yksi viidesosa olisi puolustustarvikkeisiin ja vastaavaan tuotekehitykseen liittyvää rahankäyttöä.

Komission tavoitteena on saada selkeytystä nykytilanteeseen ja aikaa myöten uusi suppeampi tulkinta artiklalle 296, joka avaisi puolustustarvikehankintoja laajemmin avoimelle kilpailulle EU:ssa, ja joka olisi sopusoinnussa puolustustarviketeollisuuden kehittämisen kanssa.

Pääasiallinen sisältö:

Vihreä kirja avaa ajatustenvaihdon sovellettavista voimassaolevista puolustustarvikehankintojen säännöistä, mekanismeista ja käytännöistä. Vihreä kirja kuvaa nykytilan alan markkinoilla sekä esittää sektorin erityispiirteet.

Alan markkinoiden erityispiirteinä komissio pitää hallitusten keskeistä asemaa hankinnoissa, alan edellyttämän toimitus- ja huoltovarmuuden ja salassapidon erityisiä vaatimuksia, monia tarvittavia lupia, hankintaohjelmien monimutkaisuutta ja pitkäkestoisuutta.

Hankinnan kohteista komissio erottaa puhtaat siviilituotteet, niin sanotut kaksikäyttötuotteet ja erityisesti sotilaskäyttöiset puolustustarvikkeet.

Vihreä kirja pyrkii avaamaan keskustelua tarpeesta antaa tulkitsevilla tiedonannolla tarkempia ohjeita niistä hankinnoista, jotka sisältyvät perustamissopimuksen 296 artiklan soveltamisalaan, ja kysymyksestä, olisiko toisaalta yhteisöntasoinen sitova direktiivityyppinen sääntely puolustustarvikehankinnoissa tarpeen ottaen huomioon kansallinen ja monikansallinen kokemus. Komissio pitää mahdollisena direktiiviä, jolla tietyt yhteisesti erikseen avattavaksi soveltavat puolustushankintojen tavararyhmät kilpailutettaisiin soveltavien menettelyjen mukaan eurooppalaisilla markkinoilla. Direktiivi ottaisi kuitenkin huomioon puolustustarvikehankintojen erityisluonteen.

Komissio esittää lopuksi vihreässä kirjassa kysymyksiä. Kysymykset koskevat sitä, pidetäänkö tulkitsevaa tiedonantoa tarpeellisenä tai riittävänä, tulisiko yhteisön järjestelmää selventää muilta osin, soveltuisivatko nykyiset julkisten hankintojen direktiivit puolustusalan sopimukseen niiden erityispiirteet huomioonottaen, olisiko direktiivin laatiminen hyödyllistä tai tarpeellista alan eurooppalaisten markkinoiden luomiseksi ja Euroopan

puolustusteollisen pohjan vahvistamiseksi ja voisiko tällainen soveltua myös muiden hankintaelinten, esimerkiksi puolustusviraston käyttöön. Edelleen komissio tiedustele näkemyksiä hankintamenettelyn valintaan (kuten neuvottelumenettely, jota edeltää hankintailmoitus), mahdollisen direktiivin soveltamisalaan (yleismääritelmä/tuoteluettelo vai yhdistelmä), kokonaan poissuljettaviin tuoteluokkiin, hankintojen julkaisemiseen keskitetyssä bulletiinissa kuten direktiivihankinnoissa, tarjoajiksi valinnan perusteisiin sekä teollisen yhteistyön ehtoon.

Teollisen yhteistyön ehtojen asettamiseen komission näkemys on kriittinen. Myös useamman maan yhteisesti toteuttamissa hankkeissa komissio näkee ongelmaksi osallistujamaiden liian suuret vaatimukset kansalliseen teolliseen osallistumiseen kunkin maan rahoituspanostuksen puitteissa, jolloin paras teollisen osaamisen vaihtoehto ei ole aina toteutunut.

Alustavia kantoja vihreässä kirjassa esitetyistä seikoista:

Puolustussektorin sääntelyn tutkimista voidaan pitää aiheellisena ja Euroopan puolustusmarkkinoiden toiminnan tehostamista kannatettavana. Puolustushankintojen menettelyn vastavuoroinen ja asteittainen harmonisointi on aiheellista Euroopan puolustusmarkkinoiden tehokkaamman toiminnan ja Euroopan puolustusteollisuuden kykyjen kehittämisen kannalta. Aloite on yhdenmukainen puolustusteollisuustiedonannon muiden aloitteiden kanssa. Kansalliset erityisnäkökohdat on kuitenkin otettava huomioon.

Suomi on jo aiemmin suhteellisen laajalti avannut puolustustarvikemarkkinoitaan kansainväliselle, myös transatlanttiselle kilpailulle, koska oman kansallisen puolustustarviketeollisuuden osaamisalueet eivät ole ulottuneet kaikille osaamisalueille. Avaaminen on kuitenkin tähän saakka tapahtunut omaehtoisesti, kansallisten säädösten ja hankintasääntöjen pohjalta, ja merkittävässä Suomen puolustustarvikehankinnoissa on ollut eduskunnan asettama teollisen yhteistyön ehto.

Suomi on Amsterdamin sopimusneuvotteluista lähtien kannattanut puolustusmateriaaliyhteistyön tiivistämistä osana EU:n kriisihallintakyvyn kehittämistä. Komission puolustusteollisuustiedonannon käsittelyn yhteydessä vuonna 2003 Suomi on todennut, että Suomi tukee komission ehdotuksia koskien EU-tason toimia optimaalisten hankintamallien kartoittamiseksi. Lisäksi Suomi katsoi, että EY:n perustamissopimuksen artiklan 296 soveltamisalaa voitaisiin mahdollisesti kaventaa. Suomi ilmaisi pidemmällä aikavälillä tukensa Euroopan laajuisten puolustusmateriaalimarkkinoiden luomiseen. Samalla todettiin että kansainvälisesti vertaillen Suomessa kilpailutetaan jo nyt suurin osa puolustusmateriaalihankinnoista.

Eurooppalaisten puolustusmarkkinoiden asteittaisella avaamisella olisi merkitystä myös suomalaisen puolustusalan osaamista sisältävän teollisuuden vientiyritysten osalta. Suomalainen alan teollisuus on jo nykyisellään Euroopan markkinoilla kilpailussa mukana, mutta markkinoilla on edelleen monia esteitä (toisaalta myös alan vientikapasiteetti on rajallinen).

Komissio ei kovin tarkasti erittele yhteiselle sääntelylle avattavaksi esittämiensä tuotteiden katetta. Tilanne ei tuotekatteen osalta olisi meille ongelmallinen, mikäli sääntelyn avulla ainoastaan vahvistettaisiin Euroopan tasalla Suomen jo nykytilassa kilpailulle avaama tuotekate. On kuitenkin syytä olettaa, että avattava tuotekate sisältäisi myös sellaisia sotilaallisia tuotteita, joihin Suomella liittyy kansallisen puolustuksen tai huolto-

varmuuden erityisintressejä. Tällaisena alueena mainittakoon komission mainitsemat ampumatarvikkeet, jolta osin viitataan jäljempänä esitettyyn.

Suomalainen puolustusteollisuus on antamassaan lausunnossa todennut, että sen toiminta on perinteisesti suuntautunut kotimaahan. Viime vuosien mullistus teknisellä ja poliittisella tasolla on luonut puolustusteollisuudelle täysin uusia mahdollisuuksia. Alan yritykset, jotka pyrkivät menestymään kansainvälisillä markkinoilla, kehittävät itselleen kapeita vaativia osaamisalueita ja hakevat ulkomaisia välttämättömiä strategisia yhteistyöpartnereita.

Kotimainen alan teollisuus toteaa edelleen, että eurooppalaisen teollisuuden kannanotoissa on koko ajan johtavana ideana ollut Euroopan oman puolustustarviketeollisuuden kilpailukyvyyn kehittäminen ja tasapainon oikaiseminen suhteessa Yhdysvaltain teollisuuden ja sen markkinaosuuteen Euroopassa. Kannanotoissa todetaan myös, että kilpailun avaaminen Euroopassa on kaikkien eduksi, mutta kilpailun edistämisen tulisi olla vapaaehtoista ja perustua teollisuuden omaan valmiuteen vastata uusiin haasteisiin (Suomen puolustusteollisuuden valmiutta osallistua teollisuuden rakennemuutokseen kohotetaan jatkuvasti eri tavoin: puolustusvoimien teknologiaohjelmissa, puolustusvoimien yhteistyötä ja yhteistoimintakykyä edellyttävien hankintaohjeiden ohjaamana, ja yritysten yhteistyöverkostojen kautta).

Alan kotimainen teollisuus ilmoittaa jatkossakin tarvitsevänsä kansallista tukea kansainvälistymistyössään. Teollisuus ilmaisee epäilynsä, että suomalaisille yrityksille luotaisiin paremmat toimintaedellytykset menestyä kilpailussa luomalla Eurooppaan tiukka julkisten hankintojen lainsäädäntö. Suomen puolustusvälineiteollisuuden käsityksen mukaan sen kansainvälistymisprosessin ja huoltovarmuuden kannalta vaihtoehtona esitetty yhteisön nykyisen sääntelykehiksen selkeyttäminen olisi tiukkaa ohjausta parempi vaihtoehto. Suomalaisen puolustusteollisuuden kansainvälistymiskehitys perustuu sen käsityksen mukaan ensisijaisesti korkean teknologian osaamiseen ja yhteistyöhön eurooppalaisten ja muiden maiden yritysten kanssa, eikä vahvaan ohjaavaan lainsäädäntöön.

Komissio tiedustele kanta nykyisen sääntelykehiksen selkeyttämiseen. Suomen näkökulmasta puolustushankintojen sääntelykehys Suomessa on jo nykyisellään selkeä. Puolustushankintojen menettelysäännöstö on saatettu voimaan kansallisessa hankintalainsäädännössä jo viime vuosikymmenen alkupuolella, hallinnonalan ohjeistus on ajan tasalla, ja puolustushankinnoissa soveltamiskäytäntö ja rajankäynti sotilas- ja siviilituotteiden välillä on vakiintunut.

Tulkitsevan tiedonannon heikkona puolena on, että sen valmisteluun vaikuttaminen on vaikeampaa kuin direktiiviin. Suomen lopullinen kanta säädösvalintojen hyvien ja huonojen puolten osalta voidaan muodostaa vasta kun selkiintyneemmät ehdotukset ovat käsillä.

Alustavana kantana komission kysymykseen julkisten hankintojen direktiivien käytettävyydestä puolustushankintoihin, tällä hetkellä näyttää siltä, että kyseiset direktiivit eivät sellaisenaan kovin hyvin soveltuisi puolustustarvikehankintojen alueelle. Vaikka direktiiveissä on monia myös puolustusvälinehankintoihinkin sopivia uutta innovaatiotakin tuovia piirteitä, direktiivien säännöt on kuitenkin suunniteltu eri tyyppisiin tilanteisiin kuin puolustustarvikehankinnat. Puolustushankintojen direktiiviä varten tarvittaisiin muutoksia.

Komission kysymykseen erityisdirektiivistä Suomi esittäisi alustavana kantanaan puoltavansa lähtökohtaisesti joustavampia sääntelymekanismeja puolustushankinnoissa, vaikka direktiivivalmistelu voisikin paremmin ottaa huomioon pienten maiden näkökulmia. Puolustushankintojen erityisluonne ja maiden erilaiset lähtökohdat tulisi ottaa huomioon

myös mahdollisessa tulkitsevassa tiedonannossa, ja jäsenmaiden pitäisi osallistua sen valmisteluun. Suomi puoltaisi direktiiviä vasta pidemmällä aikavälillä eurooppalaisen yhteistyön tällä alueella kehittyessä. Uusi puolustusvirasto voisi kuitenkin selvittää yhteisiä menettelyjä ja olla aloitteellinen säännösten laadinnassa.

Komissio tiedustele edelleen direktiivivaihtoehdon osalta miten direktiivin soveltamisala määriteltäisiin. Suomen näkökulmasta paras vaihtoehto olisi mahdollisesti yleismääritelmä ja ei-tyhjentävä, uusittavissa oleva tuotekateluetelo. Suomi pitäisi myös tärkeänä, että markkinoiden avaaminen tapahtuisi vastavuoroisuuden perusteella.

Mitä tulee kysymykseen kokonaan poissuljettavista tavararyhmistä, Suomi toteaisi, että kukin jäsenmaa viime kädessä tulkitsee 296 artiklaa ja keskeisiä turvallisuusetujaan oman tilanteensa pohjalta. Vaikka Suomi aiemmin totesi, että artiklan soveltamisalaa voitaisiin mahdollisesti kaventaa, asiaa on tarkasteltava varovaisuudella, ottaen huomioon Suomen uskottavan puolustuksen ja sotilaallisen liittoutumattomuuden sekä huoltovarmuuden asettamat vaatimukset.

EU:lta puuttuu nykyisellään kattava sotilaallinen huoltovarmuusajattelu ja -järjestelmä. Suomi on pyrkinyt edistämään huoltovarmuuden kehittämistä EU:ssa. Vuoden 2000 joulukuussa pidetyn Nizzan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien 48 kohdan mukaisesti komissio sai toimeksiannon tehdä yksityiskohtainen selvitys yhteistyössä neuvoston pääsihteeristön kanssa huoltovarmuudesta EU:ssa, ja identifioida mahdollisuuksia yhteistyön kehittämiseksi. Eurooppalaisen huoltovarmuuden kehittämiseen tähtäävä työ on kuitenkin vielä kesken ja etenemisaskelia vielä tarvitaan.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (350/2002) määrittelee Suomen huoltovarmuuden lähtökohdat ja tavoitteet. Päätöksen sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon ja järjestelmien ylläpidon osalta korostetaan erityisesti seuraavien tuotanto- ja osaamisalueiden säilyttämistä kotimaassa:

- teollisuuden valmius huoltaa ja korjata teknisesti vaativia asejärjestelmiä
- korkean teknologian tuotteiden tuotantokapasiteetin ylläpito
- kotimaisen teollisuuden teknisen osaamisen ja puolustusteknologian tärkeimpien osaamisalueiden kehittäminen
- tärkeimpien kulutusmateriaalien tuotantokapasiteetin ylläpito, keskeisenä toimialana ampumatarvikehuolto.

Huoltovarmuuden kannalta ja puolustushallinnon tarkemmin yksilöitävinä tulisi edellä mainitut kriittiset alueet säilyttää kansallisiin poikkeuksiin. Erityisen tärkeä alue on raskas ampumatarviketuotanto ja siihen liittyvä raaka-aine- ja komponenttivalmistus (ammuskuoret, ruudit, sytyttimet) sekä lataamotoiminta. Tuoreessa valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004 todetaan muun muassa että ruuti- ja raskas ampumatarviketuotanto säilytetään tuotantokykyisinä. Mitoitus johtuu Suomen puolustusratkaisusta. Myös tiedustelun, johtamisen ja salaamisen järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon vaatimat ohjelmistot ja laitteet on samoin voitava hankkia kotimaasta (tässä esitettyä listaa ei voida pitää tyhjentävänä).

Komissio esittää myös kysymyksen mahdollisen direktiivin käytettävyydestä Euroopan puolustusviraston ja muiden elinten toiminnassa (puolustushankintavirastoa koskevassa yhteisessä kannassa on todettu, että työ avoimempien ja kilpailukykyisempien puolustusmarkkinoiden luomiseksi on yksi viraston tärkeä toiminto). Suomen kannalta ei pidetä poissuljettuna, etteikö puolustushankintojen yhteistä direktiiviytyypistä sääntelyä voitaisi kehittää puolustusviraston toiminnan yhteydessä. Vaativien monikansallisten hankkeiden tapauksissa tarvittaneen toisaalta joustavia sääntöjä.

Kysymykseen hankintamenettelystä Suomi toteaisi neuvottelumenettelyn, josta julkais-taan ilmoitus, lähtökohtaisesti soveltuvan puolustushankintoihin. Tietyissä erikoistapauk-sissa, mm. toisilta valtioilta tehtävissä tai salassa pidettävissä hankinnoissa suoran han-kinnan mahdollisuus on tarpeen. Kysymykseen hankintailmoitusten etukäteiseen keski-tettyyn julkaisemiseen Suomi vastaisi julkaisevansa jo nyt puolustushankintojaan, joten yhteinenkään ilmoitusten julkaiseminen ei olisi ongelmallista.

Kysymykseen yritysten tarjoajaksi valinnan perusteista Suomi toteaisi, että puolustus-hankinnat voivat edellyttää tiettyjen erikseen määriteltävien lisänäkökohtien huomioon ottamista julkisten hankintojen direktiiveissä mainittujen lisäksi. Yrityksiin kohdistuvilla laatuvaatimuksilla, turvallisuuden ja tietosuojan tasolla on merkitystä. Huoltovarmuuden ja mm. ylläpidon syyt saattavat Suomen tapauksessa jo sijaintimme takia edellyttää pe-rusteltua Suomen alueella saatavilla olevan tavarain tai palvelun erityisvaatimusta.

Komissio on esittänyt myös kysymyksen suhtautumisesta teollisen yhteistyön vaatimuk-seen (vastakaupat). Suomessa on puolustusvalmius- ja huoltovarmuussyistä pidetty tär-keänä, että ostettavista asejärjestelmistä saadaan huollon ja ylläpidon kannalta riittävä osaaminen Suomeen. Tätä on edistetty ulkomailta tehtäviin hankintoihin liitettyllä teolli-sen yhteistyön vaatimuksella. Samalla on voitu ylläpitää Suomessa riittävää puolus-tusalan teollista kapasiteettia, kehittää sitä ja lisätä sen yhteyksiä alan ulkomaisiin toimi-joihin. Tällaisen yhteistyön luominen muilla keinoin on ollut vaikeaa ottaen huomioon suljetut markkinat.

Eduskunta on linjannut puolustustarvikehankintojen edellytykseksi vastaostot suurissa ulkomaisissa materiaalihankinnoissa. Kauppa- ja teollisuusministeriö on tähän liittyen vuonna 2002 vahvistanut nykyiset puolustustarvikehankintojen teollisen yhteistyön sää-nöt. Ehtoja sovelletaan ulkomaisiin puolustustarvikehankintoihin, joiden arvo on vähin-tään 10 miljoonaa euroa. On huomattava, että teollisen yhteistyön vaatimus harkitaan Suomessa tapauskohtaisesti, ja siitä on myös mahdollista luopua, mikäli arvioidut saata-vat hyödyt eivät ole riittävät tai teollisen yhteistyön kustannukset arvioidaan hyötyjä suu-remmiksi (Eduskunta on myös kannonotoissaan edellyttänyt puolustushallinnolta koh-dentaa puolustustarvikehankintoihin käytettävästä määrärahasta vähintään puolet koti-maahan, ottaen huomioon myös teollinen yhteistyö ja elinajaksokustannukset. Puolustus-hallinto saavutti tavoitteen vuonna 2003. Vuoden 2004 ja tulevien vuosien osalta asiasta tullaan raportoimaan erikseen).

Mahdollisuutta asettaa jatkossakin teollisen yhteistyön vaatimus puolustusvalmius- ja huoltovarmuussyistä pidetään Suomen kannalta tärkeänä. Mikäli säännöstö kehittyy ra-jaavampaan suuntaan, kantana on, että muuhun kuin puolustusteollisuuteen kohdistuvan teollisen yhteistyön rajoittaminen voitaisiin hyväksyä esimerkiksi asteittain eurooppalai-sen yhteisen säännösten kehittyessä.

Mikäli teollisen yhteistyön velvoitteiden asettamismahdollisuuksiin kohdistettaisiin raja-uksia, on tärkeää pitää huolta siitä, että suomalaisen teollisuuden muualla kohtaamat vel-voitteet eivät tällöin olisi tiukempia kuin Suomessa sovellettavat käytännöt, samoin kuin siitä, että yhteishankkeissa olisi syrjimättömät säännöt, jotka antavat eri maiden yrityksil-le yhtenevät mahdollisuudet osallistua hankkeisiin.

Kannanmuodostus ja vastausvalmistelu jatkuu puolustusministeriön vastuulla.

Kansallinen käsittely:

Vihreästä kirjasta pyydettiin lausuntoja seuraavilta tahoilta: ulkoasianministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, Pääesikunta, Kompensaatiotoimikunta, Huoltovarmuuskeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Puolustusteollisuusyhdistys.

Asiaa on käsitelty EU-asiain komitean alaisessa ulkosuhdejaostossa (EU-3) 15.11.2004, EU-asiain komiteassa 1.12.2004 ja EU-ministerivaliokunnassa 3.12.2004.

Eduskuntakäsittely:

Kansallinen lainsäädäntö:

Vihreä kirja koskee myös kansallista hankintalainsäädäntöä, erityisesti puolustustarvikehankintoja ja niiden hankintasääntöjä. Sillä on vaikutuksia myös puolustushankintojen teollisen yhteistyön ehtojen asettamiseen ja maanpuolustusta tukevaan huoltovarmuuteen (tarkastelun piiriin kuuluvat myös vastaavat palveluiden ja rakennusurakoiden hankinnat).

Aloitteen myötä mahdollisesti toteutettavat toimet sisältäisivät jatkossa vaikutuksia Suomen kansalliseen hankintalainsäädäntöön. Nykyisellään puolustustarvikkeiden (pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön tarkoitettujen hankinnan kohteiden) hankinnat, liittyen perustamissopimuksen 296 artiklaan, on poissuljettu julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) 1 § 2 momentin mukaisesti lain soveltamisalan piiristä. Sama koskee muitakin tapauksia, kuten salaisia hankintoja ja hankintoja joihin liittyy erityisiä turvamääräyksiä. Näiden poissuljettujen ryhmien menettelyä koskee asetus hankinnoista, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994).

Puolustusministeriön tulee julkisista hankinnoista annetun lainsäädännön mukaisesti päätohtuksellaan vahvistaa Suomen puolustustarvikehankinnoissa noudatettava pääasiallisesti sotilaskäyttöisten tuotteiden kate. Menettely poikkeaa siis sisämarkkinakaupasta, ja tarpeen vaatiessa on myös mahdollistettu suorat kotimaasta tehtävät puolustustarvikehankinnat (uusien sisämarkkinadirektiivien voimaansaattaminen Suomessa on vireillä hankintalakiuudistuksen yhteydessä. Tässä yhteydessä ei ole vielä mahdollista ennakoida puolustussektorin hankintojen mahdollisia jatkosääntelytarpeita).

Taloudelliset ja yritysvaikutukset:

Aloitteen taloudellisten vaikutusten arviointi on vielä tässä vaiheessa vaikeaa. Toteutessaan ehdotus komission mukaan parantaisi asteittain Euroopan puolustustarvikemarkkinoiden toimivuutta osana sen kehittämistoimenpiteitä, ja lisäisi puolustusalan tuotteiden tarjontaa, parantaen ja tehostaen sitä kautta eurooppalaista puolustusalan hankintojen varainkäyttöä, sekä tehostaisi Euroopan teollisuuden kilpailukykyä. Aloitteet edistää markkinoiden toimintaa ja avoimuutta parantaisivat osaltaan sotilaallista huoltovarmuutta eurooppalaisella tasolla.

Markkinoiden avaamisnäkökulma tulee huomioida kahdensuuntaisesti sekä Suomen markkinoille saapuvien puolustustarvikealan tuotteiden ja vastaavasti alan suomalaisten vientiyritysten vientimahdollisuuksien osalta (alan teollisuuden kannanotto on yllä). Toimenpiteet edistäisivät osaltaan suomalaisten alan tuotteiden vientimahdollisuuksia. Suomi on kuitenkin puolustustarvikeviennissä verrattain pieni toimija - vienti on euroop-

palaisessa vertailussa ollut melko vähäistä verrattuna esimerkiksi Ruotsin puolustusteollisuuteen.

Vihreän kirjan aloitteiden mukanaan tuomat jatkotoimenpiteet rajaisivat mahdollisuuksia kansallisesti päättää tuotekatteesta ja hankintamenettelystä tiettyjen tuoteryhmien osalta. Kansallisten suorien hankintamahdollisuuksien jatkossa ehkä tapahtuva kaventuminen vaikeuttaisi näiden kotimaisten yritysten tilannetta. Sama koskee teollisen yhteistyön ehtoihin ehkä tulevia rajoituksia, mikä vaikeuttaisi mahdollisuutta sitouttaa ulkomaisia myyjiä tätä kautta kotimaisen puolustustarviketeollisuuden käyttöön, jolloin sitä kautta kotimaisen huolto- ja korjauskyvyn luominen ei toteutuisi.

Myös pienen ja keskisuuren teollisuuden näkökulma mainitaan komission aloitteessa. Suomessa monet puolustustarvikealan yritykset lukeutuvat tähän ryhmään.



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 23.09.2004
KOM(2004)608 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Puolustusalan julkiset hankinnat

(komission esittämä)

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO.....	3
I. PUOLUSTUSALAN JULKISIA MARKKINOITA KOSKEVIEN TOIMIEN TARPEELLISUUDEN TAUSTALLA OLEVAT TEKIJÄT.....	3
1. Puolustusalan markkinoiden erillisuus.....	4
2. Puolustusalan markkinoiden erityispiirteet.....	4
2.1 Valtioiden tärkeä asema	4
2.2 Toimitusvarmuuden ja salassapidon edellyttämät vaatimukset	5
2.3 Asehankintaohjelmien monimutkaisuus	5
3. Nykyisen oikeudellisen kehyksen rajat.....	5
3.1 Yhteisön poikkeusjärjestelyt	5
3.2 Kansallisten lainsäädäntöjen erilaisuus.....	7
3.3 Yhteistyöohjelmiin liittyvät erityisjärjestelyt.....	7
II. EUROOPAN TASOLLA TOTEUTETTAVIEN TOIMIEN MÄÄRITTELYYN LIITTYVÄT KESKEISET KYSYMYKSET	8
1. Yhteisön nykyisen sääntelykehyksen selkeyttäminen	8
2. Yhteisön sääntelykehystä täydentävän erityissäännöksen antaminen.....	9
2.1. Tavoitteet.....	9
2.2 Sisältö.....	10
KUULEMISMENETTELYÄ KOSKEVAT JÄRJESTELYT	12

JOHDANTO

Tämä vihreä kirja on yksi 11. maaliskuuta 2003 annetussa Euroopan komission tiedoksiannossa¹ ”Tavoitteena EU:n puolustustarvikepolitiikka” mainituista toimista. Kyseisessä asiakirjassa mainittujen toimien avulla Euroopan komissio aikoo edistää vähitellen jäsenvaltioiden välisten entistä avoimempien eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden (”European Defence Equipment Market”, EDEM) luomista, jotta jäsenvaltiot voisivat parantaa alan taloudellista tehokkuutta sen erityispiirteet huomioon ottaen.

Euroopanlaajuisten markkinoiden kehittyminen on yksi avaintekijöistä pyrittäessä edistämään eurooppalaisen teollisuuden kilpailukykyä, parantamaan puolustusvarojen kohdentamista ja tukemaan unionin sotilaallisen toimintakyvyn kehittämistä yhteisen eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspoliittikan (ETPP) puitteissa.

Puolustusvoimavarojen kehittämisestä, tutkimuksesta ja hankinnasta sekä puolustusmateriaaleista vastaavan viraston perustaminen lisää tällaisten markkinoiden luomisen tärkeyttä.

Eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden luominen edellyttää useiden täydentävien aloitteiden toteuttamista, joista mainittakoon sopivan sääntelykehityksen luominen puolustustarvikehankintoja varten. Nykyisten kansalliselle tasolle rajoittuvien puolustusalan markkinoiden avoimuuden lisääminen laajentaisi alan eurooppalaisten yritysten, pk-yritykset mukaan luettuina, kaupallisia mahdollisuuksia, ja edistäisi yritysten kasvua ja kilpailukykyä.

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on jatkaa alalla jo käynnissä olevaa keskustelua² toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Euroopan komissio on vihreän kirjan valmistelutyössä käyttänyt sen vuoksi kahta työryhmää, joissa on ollut mukana sekä jäsenvaltioiden että eurooppalaisten teollisuudenalojen edustajia.

Vihreän kirjan ensimmäisessä osassa selvitetään erityisen toimen tarpeellisuuden taustalla olevia tekijöitä kuvaamalla puolustusalan markkinoita, niiden erityispiirteitä sekä nykyistä lainsäädäntöä. Toisessa osassa tarkastellaan niiden pohjalta esiin nousevia mahdollisia toimintalinjoja.

I. PUOLUSTUSALAN JULKISIA MARKKINOITA KOSKEVIEN TOIMIEN TARPEELLISUUDEN TAUSTALLA OLEVAT TEKIJÄT

Jäsenvaltioiden puolustusmenot muodostavat huomattavan osan julkisista menoista 25:n jäsenvaltion EU:ssa, noin 160 miljardia euroa, mistä yksi viidesosa on suunnattu puolustustarvikkeiden hankintaan(ostoihin, tutkimukseen ja kehitykseen)³.

Puolustusalan markkinoille on nykyisin ominaista, että ne rajoittuvat kansallisille markkinoille (1 kohta), niillä on erityispiirteitä, jotka erottavat ne muista julkisista

¹ KOM(2003) 113 lopullinen.

² Euroopan asevarustelupoliittikkaa käsittelevän neuvoston työryhmän (POLARM), Länsi-Euroopan puolustusmateriaaliryhmän ja Euroopan puolustusviraston perustamisryhmän työskentely.

³ Lähteet: NATO (Pohjois-Atlantin liitto) ja SIPRI (*Tukholman kansainvälinen rauhantutkimuslaitos*) 2002.

markkinoista (2 kohta), ja niitä koskevan oikeudellisen kehyksen soveltaminen on monimutkaista (3 kohta).

1. PUOLUSTUSALAN MARKKINOIDEN ERILLISYYS

Vaikka jäsenvaltioiden yhteenlasketut sotilasmenot ovat huomattavat, ne on hajautettu kansallisille markkinoille, mikä aiheuttaa merkittävän ongelman kaikille jäsenvaltioille, joilla on puolustusteollisuutta. Budjettimäärärahojen supistaminen ja asevoimien uudelleenjärjestäminen ovat lisäksi johtaneet siihen, että kansalliset markkinat ovat nykyisin liian pienet sellaisia tuotantomääriä varten, joilla asejärjestelmien korkeat T&K-kustannukset voitaisiin kattaa. Tämä koskee myös suuria jäsenvaltioita. Tämä sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan hajaantuneisuus Euroopassa aiheuttavat veronmaksajille ylimääräisiä kustannuksia ja vahingoittavat Euroopan puolustusalan kilpailukykyä sekä kykyä vastata yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kapasiteettitarpeisiin. Tekniikan kaksikäyttöluonteesta (sotilaskäyttö ja siviilikäyttö) johtuen tilanne vaikuttaa myös Euroopan teollisuuden yleiseen kilpailukykyyn.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana on tapahtunut edistystä erityisesti euroopanlaajuisen puolustusmateriaaliyhteistyön lisäämisessä ja aloitettu kyseisten markkinoiden avaaminen euroopanlaajuiselle kilpailulle. Tulokset ovat kuitenkin vaatimattomat, eivätkä ne ole johtaneet eurooppalaisten puolustusalan markkinoiden syntyyn. Investoinneissa vielä laajalti noudatettava vastikeperiaate rajoittaa markkinoiden avaamisen yhteistyöohjelmien osalta yleensä vain osapuolena oleviin maihin ja edellyttää töiden jakamista puhtaasti kansalliseen teollisuuspolitiikkaan liittyvien kriteerien perusteella. Kansallisissa hankinnoissa kilpailumenettelyä noudattaen tehtyjen sopimusten osuus on vielä vähäinen. Käytetystä menettelystä riippumatta kansalliset toimittajat hallitsevat yhä suurinta osaa markkinoista.

2. PUOLUSTUSALAN MARKKINOIDEN ERITYISPIIRTEET

Puolustusalan markkinoiden erityispiirteet selittyvät puolustustarvikkeiden ja niihin liittyvien palvelujen luonteella. Erityispiirteet ovat sekä taloudellisia että teknisiä ja riippuvat kunkin jäsenvaltion turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta.⁴ Puolustusteollisuuden alat ovat näin ollen strategisia ja niillä on erityissuhteet valtioihin.

2.1 Valtioiden tärkeä asema

Yksityistäminen ja hankintapolitiikkojen optimointi ovat viime vuosina heikentäneet valtioiden asemaa, joka on silti edelleen merkittävä. Ainoan asiakkaan ominaisuudessa valtiot päättävät tuotteiden kysynnästä strategisiin tavoitteisiin liittyvien sotilaallisten tarpeidensa mukaisesti määrittäen siten markkinoiden suuruuden. Maasta riippuen valtiot osallistuvat eri tavoin tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitukseen ja vaikuttavat tällä tavoin teollisuudenalan tekniseen tietotaitoon sekä pitkän aikavälin kilpailukykyyn. Lainsäätäjinä valtiot valvovat asekauppaa myöntämällä teollisuuden tarvitsemia vientilisenssejä, myös unionin sisäisiin toimituksiin, sekä antavat lupia tarjousten tekemiselle. Valvonta ulottuu myös, tosin pienemmässä määrin, teollisuuden uudelleenjärjestelyihin ja jopa osakkeiden omistamiseen.

⁴ Katso 4.12.1997 annetun tiedonannon KOM(1997)583 liitteenä oleva neuvoston POLARM-ryhmän asiakirja.

2.2 Toimitusvarmuuden ja salassapidon edellyttämät vaatimukset

Puolustuksellisista syistä alan hankintalähteiden on oltavat koko asevarusteluohjelmien ajan varmat tarvikkeen suunnittelusta sen käytöstä poistamiseen asti sekä rauhan että sodan aikana. Valtiot voivat siis pitää tarpeellisenä erityisten toimitustakuiden asettamista. Täysin kansallisen puolustusteollisuuskapasiteetin ylläpitäminen voi vaikuttaa varmalta keinolta vastata strategiaan tarpeisiin ja kriisitilanteisiin (sotilaalliset operaatiot).

Puolustukselliset vaatimukset voivat myös edellyttää valtioilta tarvikkeita, jotka takaavat niiden asevoimille teknologisen valta-aseman. Tämä edellyttää erityisesti ohjelmien ja teknisten eritelmien salassapitoa. Salassapidettävien tietojen suojaamisvelvoite pakottaa teollisuudenharjoittajat hankkimaan kansallisia erityislupia.

2.3 Asehankintaohjelmien monimutkaisuus

Asevarusteluun liittyvät kehitysohjelmat ovat monimutkaisia. Niiden tuotantovolyyymi on rajallinen ja kaupalliset riskit edellyttävät myös valtioiden tukea. Tarvikkeet koostuvat usein uusista järjestelmistä, joissa käytetään sekä sotilas- että siviilitekniikkaa. Niiden elinkaari on pitkä: operatiivisen tarpeen ilmenemisen ja järjestelmän käytöstä poistamisen väliin jäävä aika voi olla jopa 50 vuotta. Hinta-laatusuhde ja riskinhallinta on voitava varmistaa koko tarvikkeen elinajan. Valtioilla on siksi oltava käsillä riittävästi teollista kapasiteettia ja tekniikkaa järjestelmän koko elinajan sekä mahdollisuus ylläpitää pysyviä ja luotettavia suhteita tavarantoimittajiin.

Lisäksi puolustustarvikkeiden hankinta ”suoraan hyllyltä”⁵ edellyttää usein hyvityksiä, joiden mukaisesti ostajamaa voi vaatia vastiketta, joka voi olla jopa yli 100 prosenttia sopimuksen arvosta. Vastike voi olla välitön, jolloin se voidaan suorittaa kansallisille yrityksille tehtynä tilauksena tai alkuperäiseen sopimukseen liittyvänä tietotaidon ja teknologian siirtona. Se voi olla myös välillinen ja kohdistua muuhun kuin kyseisen sopimuksen kattamaan teollisuudenalaan, jopa ei-sotilaalliseen alaan.

3. NYKYISEN OIKEUDELLISEN KEHYKSEN RAJAT

3.1 Yhteisön poikkeusjärjestelyt

Puolustusalaan koskevat erityispiirteet on tunnustettu jo yhteisöä perustettaessa ja EY:n perustamissopimuksen 296 artikla sisältää määräykset poikkeusjärjestelyistä. Mainitun artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

« a. mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusetujensa vastaiseksi,

b. Jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä yhteismarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön.⁶

⁵ Valmiiksi kehitetyt ja myytävissä olevat tuotteet.

⁶ Tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti neuvosto on vuonna 1958 hyväksynyt luettelon tuotteista, joihin 1 kohdan säännöksiä sovelletaan.

Määräyksen yleinen luonne huomioon ottaen sitä voidaan soveltaa myös julkisiin hankintoihin.

Vastikään annetun uuden direktiivin 2004/18/EY 10 artiklassa selvennetään, että julkisia hankintoja koskevaa yhteisön säännöstöä sovelletaan puolustuksen alalla toimivien hankintaviranomaisten tekemiin sopimuksiin julkisista hankinnoista, jollei EY:n perustamissopimuksen 296 artiklasta muuta johdu. Yhteisön sääntöjä sovelletaan siis periaatteessa puolustuksen alalla, mutta jäsenvaltioilla on mahdollisuus poiketa niistä sitä varten erityisesti määrätyissä tapauksissa tietyin edellytyksin. Perustamissopimuksen 296 artiklassa määrättyä poikkeusmahdollisuutta ei kuitenkaan voida missään tapauksessa soveltaa siviilituotteisiin, eikä sellaisiin tuotteisiin, joita ei ole tarkoitettu nimenomaisesti sotilaalliseen käyttöön, vaikka kyse olisi kansallisten puolustusministeriöiden ostamista tuotteista.

Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään tulkinnut poikkeuksen soveltamiseksi supistavasti toteamalla seuraavaa:⁷

- Poikkeusta ei saa soveltaa yleisesti ja automaattisesti, vaan sen käyttö on perusteltava tapauskohtaisesti. Valtioilla on siis mahdollisuus niiden turvallisuutta mahdollisesti vaarantavien tietojen salassapitoon sekä oikeus soveltaa poikkeusta asekauppaa koskeviin sisämarkkinasääntöihin, ja niiden on jokaisen sopimuksen osalta erikseen arvioitava voidaanko poikkeusta kyseisessä tapauksessa soveltaa.
- Valtiot saavat soveltaa kansallisia poikkeustoimenpiteitä ainoastaan, jos se on perusteltua keskeisten turvallisuusetujen turvaamiseksi.
- Näytön esittäminen tästä kuuluu sille jäsenvaltiolle, joka aikoo vedota poikkeukseen.
- Näyttö on tarvittaessa esitettävä kansallisille tuomareille tai tapauksen mukaan yhteisöjen tuomioistuimelle, jolle komissio voi saattaa asian käsiteltäväksi suorittaessaan sille perustamissopimuksen valvojana kuuluvia tehtäviä.

Yleisenä sääntönä jäsenvaltiot voivat siis poiketa perustamissopimuksen säännöistä ja yhteisön direktiiveistä, mutta ainoastaan perustellusti määritellyin edellytyksin. Siitä huolimatta soveltamisessa on useita ongelmia:

- Määräysten tarkkaa soveltamista koskevien tulkintojen puuttuessa julkisissa hankinnoissa turvaudutaan poikkeukseen lähes systemaattisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen antamista selvennyksistä huolimatta Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistujen ilmoitusten vähäisestä määrästä voidaan päätellä, että tietyt jäsenvaltiot katsovat voivansa turvautua poikkeukseen automaattisesti.
- Koska käsitettä keskeiset turvallisuusedut ei ole määritelty yhteisön oikeudessa eikä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, valtiot pidättävät käytännössä itsellään oikeuden määritellä väljästi julkiset hankinnat, joihin käsitettä voidaan soveltaa.

⁷ Mm. asiassa 222/84 Johnston ja asiassa C-414/97 komissio v. Espanja annetut tuomiot. Viimeksi mainittua tuomiota, joka tosin koskee ALV-asioita, sovelletaan julkisten hankintojen alalla.

- EY:n perustamissopimuksen 296 artiklan soveltamisalan rajoittamisessa ei voida pitää sopivana viitepohjana vuoden 1958 luetteloa,⁸ koska sitä ei ole koskaan julkaistu virallisesti, eikä myöhemmin tarkistettu.

Puolustusalan julkiset markkinat ovat siis vielä suurelta osin täysin kansallisen lainsäädännön alaisia.

3.2 Kansallisten lainsäädäntöjen erilaisuus

Suurin osa kansallisista lainsäädännöistä sisältää määräyksiä poikkeusten soveltamisesta puolustusalan julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin; niiden avoimuus kuitenkin vaihtelee. Tämä voi aiheuttaa ongelmia mahdollisille ulkomaisille toimittajille.

- **Tarjouspyyntöjen julkaiseminen** – jos ne julkaistaan – tapahtuu kansallisissa erityistiedotteissa, joiden sisältö, julkaisutiheys ja -tapa vaihtelevat jäsenvaltioittain.
- **Tarjouspyyntöjen julkaisematta jättäminen** on kansallisten lainsäädäntöjen mukaan mahdollista erittäin monissa tapauksissa, jotka vaihtelevat valtioittain.
- **Tekniset eritelmät** ovat usein hyvin yksityiskohtaisia ja perustuvat toisistaan poikkeaviin normeihin.
- Toimittajien **valintaperusteina** otetaan joissakin valtioissa huomioon teollisten hyvitysten tarjontakyky ja useimmissa toimitusvarmuus ja salassapito, joiden määrittely on epämääräistä ja jotka arvioidaan eri kriteerein painottaen toisinaan tuotteiden alkuperää ja toisinaan tavarantoimittajien kansallisuutta.
- **Kilpailuttaminen** tapahtuu pääasiassa neuvottelumenettelyin, joita koskevat yksityiskohdat on määriteltä eri tavoin, erityisesti neuvottelujen laajuuden ja sopimuksen kohteeseen tehtävien muutosmahdollisuuksien osalta.
- **Sopimusten tekemisen ratkaisuperusteena** on ensisijaisesti taloudellisesti edullisin tarjous. Tässä vaiheessa tietyt valtiot ottavat kuitenkin jälleen huomioon toimitusvarmuuden ja teolliset hyvitykset.

Näiden esteiden vuoksi tietyt jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Länsi-Euroopan puolustusmateriaaliryhmän (WEAG) tekemän hallitustenvälisen sopimuksen⁹ puitteissa yhdenmukaistamaan kansallisten tiedotteidensa julkaisemista koskevat yksityiskohdat sekä noudattamaan entistä avoimempia kilpailusääntöjä. Vaikka järjestelmä perustuu asianmukaisiin periaatteisiin, se ei ole oikeudellisesti sitova, ja saadut tulokset avoimuuden ja kilpailuttamisen osalta ovat olleet vähäiset.

3.3 Yhteistyöohjelmiin liittyvät erityisjärjestelyt

Yhteistyönä toteutettaviin asevarusteluohjelmiin liittyvissä hankinnoissa noudatetaan kansallisten järjestelmien rinnalla hallitustenvälisiin sopimuksiin kirjattuja *tilapäisiä*

⁸ Katso alaviite 6.

⁹ 16 sopimukseen kuuluvaa valtiota, joista 14 on Euroopan unionin jäsenvaltioita (BE, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LU, NL, PT, UK, AT, FI, SE) ovat vuonna 1990 antaneet kilpailuttamista koskevat suuntaviivat ja vuonna 1999 uudistaneet ne.

sääntöjä¹⁰. Näihin ohjelmiin osallistuvat maat ovat sitoutuneet raskaisiin investointeihin ja sen vuoksi yleensä teollisen vastikkeen periaate ratkaisee kenelle tilaus annetaan.

Tästä käytännöstä johtuvien korkeiden kustannusten kattamiseksi vuonna 1996 perustettiin monikansallinen JOAC-järjestö, jolle vuonna 2000¹¹ annettiin oikeushenkilöllisyys. JOACin sopimusjärjestelmä perustuu aikaisempaa enemmän kilpailuun ja siinä vastikejärjestelmät korvataan "yleisellä vastikeohjelmalla", joka voidaan toteuttaa useiden vuosien ja useiden ohjelmien avulla. Sopimusjärjestelmän soveltaminen riippuu kuitenkin järjestölle hoidettavaksi annettujen uusien ohjelmien määrästä.

Koska edellä mainitut toimet eivät ole johtaneet tyydyttäviin tuloksiin, jäsenvaltiot ovat vastikään perustaneet neuvoston alaisuuteen Euroopan unionin toimielinrakenteeseen kuuluvan Euroopan puolustusviraston, jonka tehtävänä on muun muassa edistää yhdessä komission kanssa kilpailukykyisten eurooppalaisten puolustusalan markkinoiden luomista¹².

II. EUROOPAN TASOLLA TOTEUTETTAVIEN TOIMIEN MÄÄRITTELYYN LIITTYVÄT KESKEISET KYSYMYKSET

Puolustusalan julkisia markkinoita koskevasta tilanteesta voidaan siis todeta, että eurooppalaisten teollisuusyritysten pääsyssä jäsenvaltioiden markkinoille on useita esteitä, jotka rajoittavat niiden kasvumahdollisuuksia.

Komissio ehdottaa sen vuoksi, että keskustelua yhteisön toimesta puolustusalan markkinoilla jatkettaisiin. Keskustelun nykyisessä vaiheessa komissio on yksilöinyt kaksi mahdollista välinettä, joista toisessa rajoitutaan selkeyttämään nykyistä oikeudellista kehystä (1 kohta) ja toisen tavoitteena on laatia puolustusalaan koskevat erityissäännöt alan ominaispiirteet huomioon ottaen (2 kohta).

Nämä välineet eivät estä jäsenvaltioita toteuttamasta täydentäviä toimia rajatuilla alueilla. Ne eivät myöskään tarjoa tyhjentävää ratkaisua kaikkiin puolustusalan markkinoiden erityispiirteitä koskeviin näkökohtiin, erityisesti toimitusvarmuuden osalta, jota koskeva tilanne kehittyä edelleen kansallisten turvallisuusetujen lähentyessä sitä mukaa kuin Euroopan yhteinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittikka kehittyä. Yhteisen lähentymistavan vähitellen syntyessä myös yhteisön välineiden soveltaminen todennäköisesti helpottuu. Ehdotetut välineet hyödyntäisivät myös jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.

1. YHTEISÖN NYKYISEN SÄÄNTELYKEHYKSEN SELKEYTTÄMINEN

Sääntelykehystä voitaisiin selkeyttää muulla tavoin kuin lainsäädännöllä, esimerkiksi antamalla komission tulkitseva tiedonanto. Sen tarkoituksena olisi selventää yhteisön nykyistä lainsäädäntöä, jotta toimivaltaisten viranomaisten olisi helpompaa soveltaa ja asianomaisten toimijoiden helpompaa ymmärtää sitä. Tulkitseva tiedonanto olisi mahdollista antaa

¹⁰ Nämä sopimukset ovat yleensä kyseisiin ohjelmiin osallistuvien valtioiden lukuun toimivien tilapäisten laitosten tai NATOn laitosten tekemiä,

¹¹ Puolustusmateriaalialan yhteistyöjärjestö JOAC, joka on tietyn edellytyksin avoin kaikille jäsenvaltioille ja johon tällä hetkellä kuuluu vain viisi valtiota (DE; BE; FR; IT; UK).

¹² Neuvoston 12. heinäkuuta 2004 hyväksymä yhteinen toiminta Euroopan puolustusviraston (EDA) perustamisesta.

suhteellisen nopeasti. Tiedonannon luonteen johdosta sen laatimisessa voitaisiin tukeutua ainoastaan voimassa olevaan oikeuteen.

Komissio selventäisi siinä edelleen periaatteita, joita yhteisöjen tuomioistuin on noudattanut tulkitessaan EY:n perustamissopimuksen 296 artiklaa ja erityisesti näiden periaatteiden soveltamista julkisiin hankintoihin, jotta olisi helpompi käytännössä erottaa ne sopimukset, jotka kuuluvat poikkeuksen soveltamisalaan, ja ne, jotka eivät siihen kuulu. Viimeksi mainittujen osalta sovelletaan edelleen yhteisön oikeuteen kuuluvia sääntöjä eli julkisia hankintoja koskevia direktiivejä.

Tiedonanto itse ei olisi oikeudellisesti sitova, mutta siinä selitettäisiin periaatteita ja sääntöjä, jotka ovat sitovia. Komission olisi sen vuoksi pidettävä kiinni laaditusta tulkinnasta, kun se harjoittaa perustamissopimuksen valvojana sille kuuluvia tehtäviä. Komission olisi lisäksi tehtävä kaikki tällaisesta voimassa olevan oikeuden selkeyttämisestä johtuvat operatiiviset päätelmät.

Kysymyksiä

1. Pidätkö nykyisen sääntelykehysten selkeyttämistä edellä esitetyn mukaisesti hyödyllisenä/tarpeellisenä/riittävänä?
2. Olisiko jotakin muuta kyseisen yhteisön järjestelmän osaa mielestänne syytä selkeyttää?

2. YHTEISÖN SÄÄNTELYKEHYSTÄ TÄYDENTÄVÄN ERITYISSÄÄNNÖKSEN ANTAMINEN

2.1. Tavoitteet

Yhteisön sääntelykehystä voitaisiin täydentää antamalla uusi puolustusalan markkinoita (tavarat, palvelut ja työt) koskeva erityissäännös, esimerkiksi direktiivi, jossa koordinoitaisiin sopimustentekomenettelyjä¹³. Direktiivissä annettaisiin niihin sisällöltään EY:n perustamissopimuksen 296 artiklan soveltamisalaan kuuluvien sopimusten sovellettava erityissääntelykehys, joihin mainitussa artiklassa määrätyn poikkeuksen soveltaminen ei ole perusteltua (yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaan). Sitä sovellettaisiin niihin puolustusalan markkinoihin, jotka tällä hetkellä kuuluvat nykyisten direktiivien soveltamisalaan. Tällöin saataisiin myös sääntöjä, jotka vastaisivat paremmin alan erityispiirteitä.

Ehdotetulla säännöksellä olisi kolme pääasiallista tavoitetta:

- lisätä oikeusvarmuutta parantamalla sopimusten luokittelua: a) klassisten direktiivien soveltamisalaan kuuluvat sopimukset, b) kyseisen uuden direktiivin soveltamisalaan kuuluvat sopimukset ja c) sopimukset, jotka eivät kuulu minkään yhteisön sääntelykehysten soveltamisalaan;

¹³ Kyse olisi vastaavasta erityisdirektiivistä, joka vuonna 1990 annettiin vesi-, energia- ja liikennealan julkisten markkinoiden erityispiirteiden huomioon ottamiseksi (direktiivi 93/38/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 31.3.2004 annetulla direktiivillä 2004/17/EY).

- lisätä alan sopimukseen liittyvää tietoa yhteisön tasolla, jolloin markkinat laajenisivat ja eurooppalaiset puolustusalan yritykset voisivat entistä tasavertaisemmin osallistua kaikkien jäsenvaltioiden tarjouspyyntöihin;
- joustavoittaa kyseisten sopimusten tekomenettelyjä luomalla alan sopimusten erityispiirteisiin mukautettu sääntelyrunko;

Säännöstä voitaisiin käyttää myös viitevälineenä silloin, kun jäsenvaltio päättää olla hyödyntämättä EY:n perustamissopimuksen 296 artiklan poikkeusta, vaikka se olisi mahdollista.

2.2 Sisältö

- Direktiivin **soveltamisala** voitaisiin rajata määrittelemällä yleisesti siihen kuuluvat puolustustarvikkeet ja/tai laatimalla niistä luettelo. Määrittelyssä voitaisiin käyttää vuoden 1958 luetteloa tai jotakin muuta tarkempaa ja ajantasaisempaa luetteloa, kuten aseiden vientiä koskevien Euroopan unionin käytäntösääntöjen sisältämää luetteloa¹⁴.
- Direktiivissä täsmennettäisiin voimassa olevien muiden alojen vastaavien direktiivien tapaan, ettei sillä suljeta pois mahdollisuutta hyödyntää EY:n perustamissopimuksen 296 artiklaa yhteisöjen tuomioistuimen määrittelemien edellytysten mukaisesti. Lisäksi siinä yksilöitäisiin tapaukset, joissa kyseisen **poikkeuksen** soveltamisedellytykset tulevat selvästi täytetyiksi (esimerkiksi ydinmateriaalien osalta).
- **Hankintaviranomaisina** olisivat puolustusministeriöt ja niiden lukuun toimivat laitokset sekä muut puolustustarvikkeiden ostoja tekevät ministeriöt. Direktiivin soveltaminen muiden elinten kuten uuden puolustusviraston toimesta täsmennettäisiin asianmukaisissa rajoissa.
- Direktiivin soveltaminen ei sulkisi pois jäsenvaltioiden mahdollisuuksia hyödyntää **WTO**-sopimukseen ja julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen perustuvia poikkeuksia.
- **Menettelyjen** olisi oltava sellaiset, että niillä voitaisiin taata avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattaminen näiden markkinoiden erityispiirteet huomioon ottaen. Sääntönä voisi pitää sellaisen neuvottelumenettelyn yleistä käyttöä, jota edeltää hankintailmoituksen julkaiseminen. Neuvottelumenettelyn käyttöä ilman hankintailmoituksen julkaisemista voitaisiin ajatella erikseen määritellyissä tapauksissa voimassa olevissa direktiiveissä säädettyihin poikkeuksiin ja tapauksen mukaan kansallisista lainsäädännöistä johtuviin muihin tilanteisiin perustuen.
- **Julkaiseminen** voitaisiin toteuttaa yhteisön tasolla keskitetyn järjestelmän avulla, yhdenmukaistettua tiedotetta käyttäen. Sopimuksen kohde voitaisiin kuvata tekniseen suorituskyykyyn perustuvien ehtojen, jolloin vältettäisiin eri toimittajien mahdollinen syrjintä.
- Sovituilla **valintaperusteilla** olisi taattava yritysten syrjimätön ja tasavertainen kohtelu puolustusalan sopimusten erityispiirteet kuten salassapito ja toimitusvarmuus huomioon

¹⁴ Liite neuvoston 5.6.1998 antamaan julistukseen (8675/2/98/YUTP), jolla asevientipolitiikan avoimuutta koskevat järjestelyt luotiin.

ottaen. Lisäksi niissä olisi otettava huomioon puolustussalaisuuden suojaamista koskevien sääntöjen mukaiset luvat.

- Hankintapäätökset olisi **tehtävä** määriteltyjen ratkaisuperusteiden mukaisesti. Tämä edellyttää keskustelua tiettyjen käytäntöjen kuten välittömien ja välillisten hyvitysten poistamisesta.

Kysymyksiä

3. Ovatko nykyisten direktiivien säännökset mielestänne soveltuvia/soveltumattomia noudatettaviksi puolustusalan sopimusten yhteydessä, niiden erityispiirteet huomioon ottaen? Perustelkaa vastauksenne.
4. Pidätkö erityisdirektiivin laatimista hyödyllisenä/tarpeellisenä välineenä puolustustarvikemarkkinoiden luomista ja Euroopan puolustuksen teollisen ja teknisen perustan vahvistamista ajatellen?
5. Mitä ajattelette edellä tarkoitetun mahdollisen direktiivin soveltamisesta muiden elinten, esimerkiksi Euroopan puolustusviraston, tekemiin hankintoihin?
6. Menettelyt: Olisiko mielestänne neuvottelumenettely, jota edeltää hankintailmoitus, puolustusalan markkinoiden erityispiirteisiin soveltuva menettely? Millaisissa tilanteissa neuvottelumenettelyyn ilman edeltävää hankintailmoitusta voitaisiin turvautua?
7. Soveltamisala: Miten soveltamisala pitäisi mielestänne määritellä: Yleismääritelmällä? Minkälaisella? Uudella luettelolla? Minkälaisella? Sekä määritelmällä että luettelolla?
8. Poikkeuksia: Olisiko mielestänne hyödyllistä/tarpeellista määritellä tavaraluokka, joka jätettäisiin selkeästi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle?
9. Julkaiseminen: Olisiko keskitetty julkaisujärjestelmä mielestänne sopiva? Mikäli kyllä, niin miten se toimisi?
10. Valintaperusteet: Mitä valintaperusteita mielestänne olisi nykyisissä direktiiveissä säädettyjen perusteiden lisäksi otettava huomioon, jotta puolustusalan erityispiirteet tulisivat huomioon otetuiksi? Salassapito, toimitusvarmuus jne.? Miten ne voitaisiin määritellä?
11. Miten mielestänne olisi suhtauduttava hyvityskäytäntöön?

KUULEMISMENETTELYÄ KOSKEVAT JÄRJESTELYT

Tällä vihreällä kirjalla avataan kuulemismenettely, joka kestää neljä kuukautta vihreän kirjan julkaisupäivästä alkaen. Kuulemismenettelystä vastaa Euroopan komission sisämarkkinoiden pääosasto.

VIHREÄ KIRJA

Kuulemismenettely

Menettely päättyy: neljän kuukauden kuluttua vihreän kirjan julkaisupäivästä

Asiasta kiinnostuneita pyydetään lähettämään vastauksensa esitettyihin kysymyksiin sekä mahdolliset kommentit ja ehdotukset seuraavaan osoitteeseen:

C/o Euroopan komissio, Sisämarkkinoiden pääosasto

Kuuleminen ”Vihreä kirja puolustusalan julkisista hankinnoista”

Av. de Cortenbergh / Kortenberglaan 100 (1/100)

B-1049 Bryssel

Tai sähköpostitse:

(MARKT-D2-DPP@cec.eu.int)

Vihreä kirja on saatavilla myös www-sivulla:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/consultations

Huom: Kaikki keskusteluun osoitetut kannanotot saatetaan julkaista, jollei kannan esittäjä selkeästi pyydä niiden salassapitoa.