



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Meld. St. 9

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Nasjonal forsvarsindustriell strategi

Innhold

<p>1 Innledning</p> <p>2 Bakgrunn og sammendrag</p> <p>2.1 Bakgrunn</p> <p>2.2 Sammendrag</p> <p>3 Nasjonale sikkerhetsinteresser</p> <p>3.1 Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser</p> <p>3.2 Særegne norske forhold</p> <p>3.3 Beredskap og forsynings-sikkerhet</p> <p>3.4 Forsvarsindustriens betydning for ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser</p> <p>4 Forsvarsmarkedet</p> <p>4.1 Forsvarsmarkedets egenart</p> <p>4.1.1 Spesielle forhold ved utvikling av forsvarsmateriell</p> <p>4.1.2 Begrenset markedsadgang</p> <p>4.2 Utviklingstrekk i forsvarsmarkedet</p> <p>4.3 Institusjonelle og regulatoriske endringer</p> <p>4.4 Økt forsvarssamarbeid</p> <p>4.4.1 Internasjonalt samarbeid</p> <p>4.4.2 Nordisk samarbeid</p> <p>4.5 Forsvarsindustripolitikken i andre land</p> <p>4.5.1 USA</p> <p>4.5.2 EU</p> <p>4.5.3 Fremvoksende økonomier</p> <p>5 Forsvaret og norsk forsvars-industri</p> <p>5.1 Fakta om norsk forsvars-industri</p> <p>5.2 Typiske trekk ved norsk forsvarsindustri</p> <p>5.3 Norske forsvarsbedrifter</p> <p>5.3.1 Kongsberg Gruppen ASA</p> <p>5.3.2 Nammo AS</p> <p>5.3.3 AIM Norway SF</p> <p>5.3.4 Små og mellomstore forsvars-bedrifter</p>	<p>5</p> <p>7</p> <p>7</p> <p>7</p> <p>9</p> <p>9</p> <p>9</p> <p>9</p> <p>10</p> <p>12</p> <p>12</p> <p>12</p> <p>12</p> <p>12</p> <p>13</p> <p>14</p> <p>14</p> <p>16</p> <p>16</p> <p>16</p> <p>16</p> <p>17</p> <p>19</p> <p>20</p> <p>20</p> <p>21</p> <p>22</p> <p>22</p> <p>22</p> <p>22</p> <p>22</p>	<p>5.4</p> <p>5.4.1</p> <p>5.4.2</p> <p>6</p> <p>6.1</p> <p>6.2</p> <p>6.3</p> <p>6.4</p> <p>6.5</p> <p>6.6</p> <p>6.7</p> <p>6.7.1</p> <p>6.7.2</p> <p>6.7.3</p> <p>6.7.4</p> <p>7</p> <p>7.1</p> <p>7.2</p> <p>7.3</p> <p>7.4</p> <p>7.5</p> <p>7.6</p> <p>7.7</p> <p>8</p>	<p>Forskning og utvikling</p> <p>Samarbeidet mellom industrien, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvaret</p> <p>Innovasjon – aktører utenfor forsvarssektoren</p> <p>Regelverk og ramme-betingelser</p> <p> Lov om offentlige anskaffelser og forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser</p> <p> EØS-avtalens artikkel 123</p> <p> Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren</p> <p> Sikkerhetsloven</p> <p> Eksport og eksportkontroll</p> <p> Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren</p> <p> Industriell medvirkning i fremskaffelsesprosessen</p> <p> Praktiseringen av forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser</p> <p> Verdikjeden knyttet til anskaffelser – forsvarsindustrien og Forsvaret</p> <p> Vurdering av nasjonale sikkerhetsinteresser ved anskaffelser</p> <p> Adgang til tidlig involvering</p> <p>Forsvarsindustriell strategi</p> <p> Samarbeid mellom forsvarssektoren og industrien</p> <p> Teknologiske kompetanse-områder</p> <p> Forskning og utvikling</p> <p> Forsvarssektorens anskaffelser ...</p> <p> Internasjonalt samarbeid</p> <p> Eksport og markedsadgang</p> <p> Utvikling av forsvarsindustrien</p> <p>Økonomiske og administrative konsekvenser</p>	<p>23</p> <p>25</p> <p>25</p> <p>28</p> <p>28</p> <p>29</p> <p>29</p> <p>29</p> <p>30</p> <p>30</p> <p>31</p> <p>31</p> <p>31</p> <p>31</p> <p>32</p> <p>32</p> <p>33</p> <p>33</p> <p>34</p> <p>35</p> <p>35</p> <p>36</p> <p>37</p> <p>38</p> <p>40</p>
---	---	--	---	---



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

Meld. St. 9

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Nasjonal forsvarsindustriell strategi

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet 30. oktober 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

En internasjonalt konkurransedyktig norsk forsvarsindustri er viktig for Norge. I regjeringens politiske plattform understreker vi vår vilje til å bidra til å opprettholde og videreutvikle denne industrien. Innovasjon, kunnskap og teknologi er typiske kjennetegn for forsvarsindustrien, og det er nødvendig for industrien å satse på disse områdene for å møte morgendagens konkurranse.

En norsk forsvarsindustriell kapasitet innenfor viktige teknologiske kompetanseområder er vesentlig for å sikre forsvarssektoren riktig materiell og kompetanse til rett tid. Dette øker vår evne til å ivareta nasjonal sikkerhet på områder der særnorske forhold krever spesiell kompetanse.

Det internasjonale markedet for forsvarsmateriell kjennetegnes av nasjonale markeder med sterk politisk styring, proteksjonisme og begrenset markedsadgang for utenlandske konkurrenter. For norsk forsvarsindustri er det, som for annen norsk industri, summen av nasjonale og internasjonale rammebetingelser som er avgjørende for dens muligheter til å utvikle konkurransekraft og lykkes på det internasjonale markedet. En internasjonalt konkurransedyktig norsk forsvarsindustri vil kunne levere viktig materiell og viktige tjenester til

forsvarssektoren. Norsk forsvarsindustri må inneha kompetanse på områder som anses vesentlige for å ivareta vårt forsvar og vår sikkerhet. Samtidig må industriens rammebetingelser være mest mulig forutsigbare, og det må legges til rette for internasjonal konkurranse på like vilkår. Konkurransedyktige og innovative forsvarsbedrifter bidrar til betydelig verdiskaping i det norske samfunnet.

Satsing på innovasjon, kunnskap, teknologi og samarbeid er avgjørende for å utvikle norsk forsvarsindustri. Slik satsing kommer også Forsvaret til gode, eksempelvis i form av bedre materiell og høyere kvalitet på tjenester som leveres. Dette forholdet utgjorde mye av bakgrunnen for St.meld. nr. 38 (2006–2007) *Forsvaret og industrien – strategiske partnere; Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser*, som trakk opp gjeldende strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. En sterk og konkurransedyktig forsvarsindustri gjør at staten får mer ut av sine investeringer i forsvarssektoren, samtidig som forsvarsbedriftene får økte muligheter til å konkurrere om oppdrag internasjonalt. For å sikre bærekraft, kostnadseffektivitet og tilgjengelighet på leveranser til Forsvaret, må norsk forsvarsindus-

tri fortsette å lykkes på eksportmarkedet. Dette krever et godt samarbeid mellom forsvarssektoren, forskningsmiljøene og industrien.

Regjeringen vil arbeide for at Norge skal bidra til etableringen av et felleseuropeisk forsvars- og sikkerhetsmarked innenfor rammen av EUs direktiv for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Regjeringen ønsker samtidig å understreke at Norges nasjonale sikkerhetsbehov ligger fast, og at disse er førende for våre forsvarsanskaffelser. Dette inkluderer også våre forpliktelser til NATO.

Regjeringen planlegger i tillegg å legge frem en ny melding til Stortinget om norsk industris rammevilkår. Meldingen vil ta for seg noen sentrale utvalgte temaer av betydning for industriens konkurransekraft i et langsiktig perspektiv. Av sentrale temaer som tas sikte på å behandles nærmere er blant annet effektivisering og avanserte produksjonsformer i industrien og kompetanseoverføring mellom næringer.

2 Bakgrunn og sammendrag

2.1 Bakgrunn

De nåværende rammene for forsvarssektorens samarbeid med forsvarsindustrien ble trukket opp i St.meld. nr. 38 (2006–2007) *Forsvaret og industrien – strategiske partnere; Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser*, og gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 117 (2007–2008). Ved Stortingets behandling av Innst. 7 S (2011–2012), jf. Prop. 1 S (2011–2012), ble strategien oppdatert for blant annet å tydeliggjøre hvordan samarbeidet mellom Forsvaret og industrien innrettes etter at EUs direktiv 2009/81/EF om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser ble innført. Direktivet vil heretter bli benevnt EUs direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, direktivet eller EU-direktivet. Med norsk forsvarsindustri menes industri i Norge som leverer varer og tjenester som er spesielt til forsvarsformål. Det vil si bedrifter, uavhengig av eierforhold, som er registrert i Norge, og der verdiskaping og kompetanse knyttet til leveransene finnes i Norge.

Forsvarspolitikkenes rolle er å bidra til nasjonal suverenitet, handlefrihet og sikkerhet. Dette påvirker også forsvarsindustriens innretning. Eksistensen av nasjonal forsvarsindustri er sterkt knyttet til nasjonale sikkerhetsbehov. Forsvarsindustrien er en del av de samlede ressurser samfunnet kan benytte for å sikre en best mulig nasjonal beredskap og reaksjonsevne mot kriser og anslag. En nasjonal forsvarsindustri med kompetanse på kritiske kapabilitets- og teknologiområder kan derfor være avgjørende for vår evne til å ivareta nasjonal sikkerhet.

En ekstern evaluering av strategien i St.meld. nr. 38 (2006–2007) ble gjennomført i 2014. Evalueringen konkluderte med at strategien i stort har vært vellykket, og gjennomføringen av politikken har fungert etter hensikten. Samarbeidet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien fungerer godt og er gjensidig fordelaktig for samtlige aktører. Tiltakene har virket, og det er etablert en rekke fora for å utvikle samarbeidsrelasjoner og styrke den strategiske dialogen. De ulike foraene, som støttegrupper og programkonferanser, er vik-

tige arenaer for informasjonsutveksling mellom sektoren og industrien.

Det fremkom av evalueringen at det vil være hensiktsmessig å videreføre de bærende elementene i strategien i St.meld. nr. 38 (2006–2007), noe denne meldingen legger opp til. Samtidig ble det identifisert enkelte forbedringsområder. Forbedringspotensialet er ivaretatt gjennom justeringer og nye tiltak.

Rammebetingelsene for forsvarsindustriens virksomhet ble gjenstand for en endring i 2011, da EUs direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser trådte i kraft. Direktivet ble gjennomført i norsk rett i form av forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA) 1. januar 2014. Hensikten med direktivet er å skape et europeisk marked for forsvarsmateriell for å styrke fundamentet for europeisk forsvarsteknologi og -industri, og å utvikle den militære kapasiteten som kreves for å gjennomføre den europeiske forsvars- og sikkerhetspolitikken. Samtidig skal direktivet bidra til en konkurransedyktig europeisk forsvarsindustri. Et av virkemidlene er å utsette mest mulig av medlemslandenes forsvars- og sikkerhetsanskaffelser for konkurranse på like vilkår for alle leverandører i EØS-landene. I en ny og mer sammensatt regulatorisk situasjon er det viktig for Norge å ha en robust og bærekraftig strategi for å etterleve direktivet, samtidig som at handlingsrommet for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn benyttes der det er nødvendig.

Summen av det ovennevnte ligger til grunn for meldingen og den nye strategien.

2.2 Sammendrag

Regjeringens hovedmål med denne meldingen er å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser gjennom å opprettholde og videreutvikle en internasjonalt konkurransedyktig norsk forsvarsindustri.

Meldingen beskriver innledningsvis Norges nasjonale sikkerhetsinteresser og forsvarssektorens behov for norsk forsvarsindustriell kompetanse. Deretter beskrives forsvarsmarkedets egenart, utviklingstrekkene nasjonalt og inter-

nasjonalt, og hvordan andre lands myndigheter forholder seg til egen forsvarsindustri.

Sentrale rammebetingelser og regelverk, herunder spesielt EUs direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, er av vesentlig betydning for den videre utviklingen av forsvarsindustrien. Direktivet kan på sikt medføre nye muligheter for konkurransedyktig norsk forsvarsindustri, men det forutsetter at markedet reelt åpnes for likeverdig og åpen konkurranse. Norske myndigheter må derfor følge praktiseringen av direktivet i andre land nøye, og anvende regelverket på en slik måte at norsk forsvarsindustri sikres de samme reelle rammebetingelser og spilleregler som landene i EU. Utviklingen i Europa etter at direktivet ble innført er derfor vektlagt i meldingen.

Til slutt presenteres den nasjonale forsvarsindustrielle strategien med nærmere beskrivelser av de ulike virkemidlene. Strategien skal sikre et godt samarbeid mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien basert på forsvarssektorens behov for kostnadseffektive leveranser av materiell og tjenester. En av de bærende pilarene i det eksisterende samarbeidet er tidlig dialog mellom aktørene, som vil videreføres gjennom etablerte møte-

plasser. Strategien viderefører også det nære samarbeidet mellom forsvarssektoren, forskningsmiljøene og industrien innenfor utvalgte teknologiske kompetanseområder.

Strategien fastholder at nasjonale sikkerhetsinteresser og Forsvarets behov er førende for forsvarssektorens materiellanskaffelser. Det legges til grunn at anskaffelsene skal baseres på prinsippene om konkurranse, ikke-diskriminering og likebehandling så lenge nasjonale sikkerhets hensyn ikke medfører behov for unntak. Strategien legger også til grunn at Norge i økende grad vil samarbeide med andre nasjoner om anskaffelse av forsvarsmateriell. Videre legger strategien til rette for at norske bedrifter sikres fortsatt tydelige og forutsigbare rammevilkår for sin eksportaktivitet. Herunder videreføres ordningene med myndighetsstøtte til markedsføring og industrisamarbeid. I tillegg vil regjeringen vurdere om det skal etableres en ordning for myndighetssalg av forsvarsmateriell for å bidra til ytterligere økt markedsadgang for norsk forsvarsindustri innenfor rammen av norsk eksportkontrollregelverk.

3 Nasjonale sikkerhetsinteresser

3.1 Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser

NATO er hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. Alliansetilknytningen er viktig for avskrekkingsformål, og alliert medvirkning vil være særlig viktig i håndteringen av sikkerhetspolitiske kriser eller hvis det skulle inntreffe væpnet konflikt. Samtidig må Norge selv være i stand til å ivareta sine interesser i fredstid, hevde egen suverenitet, drive myndighetsutøvelse, utøve krisehåndtering og om nødvendig kunne håndtere innledende faser av en konflikt. Dette innebærer at Norge må ha en selvstendig og tilstrekkelig evne til situasjonsforståelse i våre nærområder gjennom overvåking og etterretning, og en god militær beredskap som sikrer vår reaksjons- og håndteringsevne. Slik opprettholdes størst mulig nasjonal politisk handlefrihet, samtidig som kritiske situasjoner kan håndteres på et lavest mulig spenningsnivå.

I dagens sikkerhetspolitiske situasjon er NATO viktigere enn på lenge for norsk og europeisk sikkerhet. NATO har et fornyet fokus på evnen til kollektivt forsvar. For å sikre at NATO er en troverdig forsvarsallianse med tilstrekkelige militære kapasiteter, må nasjonene følge opp og bidra til alliansen. Norge må bidra til at alliansen er i stand til å gjennomføre sine tre kjerneoppgaver; kollektivt forsvar, krisehåndtering og kollektiv sikkerhet gjennom samarbeid. Den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa og den negative økonomiske utviklingen i mange allierte land fører til at det forventes mer av Norge, som er et relativt velstående land sammenlignet med andre, med hensyn til våre bidrag til egen og europeisk sikkerhet.

I et nasjonalt perspektiv er det spesielt viktig med god beredskap og relevante reaksjonstider i Forsvaret. I tillegg er det viktig å opprettholde en nasjonal situasjonsforståelse og varslingsevne. Den nasjonale evnen til varsling er ett av grunnelementene for å sikre vår beslutningsevne under episoder som kan utvikle seg til å bli en sikkerhetspolitisk krise.

Den strategiske og økonomiske betydningen av våre egne og tilgrensende havområder er

økende. Samtidig er den militære betydningen av nordområdene stigende etter en periode med relativt lav spenning etter den kalde krigens avslutning. Norsk tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i disse områdene er viktig for å videreutvikle en bærekraftig ressursutnyttelse og for å gjennomføre regjeringens nordområdepolitikk.

3.2 Særegne norske forhold

Norges topografi er vesensforskjellig fra andre nasjoner i Vest-Europa, med en meget lang og variert kystlinje med et utall fjorder, øyer, skjær og holmer. Landområdet preges av høye fjell og dype daler med store klimatiske variasjoner. Våpensystemer og sensorer må være i stand til å operere under disse forholdene. Norge har derfor i en del tilfeller selv utviklet og tilpasset materiell for å dekke særnorske behov. Eksempler på dette er sjømålsmissiler, luftvern og kommando-, kontroll- og kommunikasjonssystemer.

Evne til å gjennomføre operasjoner i våre nærområder forutsetter fremdeles en tilpasning til våre særegne geografiske, topografiske og klimatiske forhold. De spesielle oseanografiske forholdene langs norskkekysten anses som krevende å operere i både over og under vann grunnet store variasjoner i værforhold, terreng, bunnforhold og havstrømmer. De lokale variasjonene er til dels ekstreme sammenlignet med det man møter andre steder i Europa, og det kan ikke forventes at det internasjonale forsvarsmarkedet alltid vil være i stand til fullt ut å levere materiell som dekker særegne norske behov. Det vil derfor være nødvendig å opprettholde og videreutvikle kompetanse innenfor norsk forsvarsindustri på områder av betydning for vår nasjonale sikkerhet.

3.3 Beredskap og forsyningsikkerhet

Eksistensen av nasjonal forsvarsindustri er sterkt knyttet til nasjonale sikkerhetsbehov. Norsk næringsliv er en del av de samlede ressurser samfunnet kan benytte for å sikre en best mulig nasjo-

nal beredskap for fremtidige kriser og katastrofer. Den nasjonale beredskapen skal sikre at Forsvaret ved krise og krig har tilgang til øvet og trent personell, nødvendige forsyninger, klargjort materiell og tilstrekkelige vedlikeholds- og transportressurser. Beredskap og forsyningssikkerhet har også betydning for hvilke krav som stilles til teknologi og industri, spesielt ettersom en stadig økende del av vedlikeholdet på forsvarsmateriell utføres av industrien.

Moderne forsvarsmateriell består ofte av kompleks høyteknologi. Forsvaret er avhengig av industrien, ikke bare for materielle leveranser, men også for å opprettholde kompetanse på komplekse sensor- og våpensystemer. I en krigs- eller krisesituasjon kan det være risiko for at utenlandske leverandører vil prioritere egne nasjonale behov foran kunder i utlandet. Dette kan innebære at tilgangen på reservedeler til materiell, understøttelse og kompetanse vil kunne bli sterkt begrenset når man trenger det som mest. Risikoen for dette søkes imidlertid redusert gjennom gode avtaler, også på myndighetsnivå.

På områder som er kritiske i beredskapssammenheng er det nødvendig å sikre tilstrekkelig materiell- og forsyningsberedskap for å ivareta nasjonal sikkerhet. Bruk av unntaksbestemmelsene i anskaffelsesregelverket kan da være et nødvendig virkemiddel. Nettopp for å sikre denne beredskapen må forsvarssektoren også legge vekt på langsiktighet og eierskap, samt vurdere samarbeidsformer som gir kortest mulig responstid og er kosteffektive.

For å kunne utnytte samfunnets totale ressurser på en best mulig måte i krise og krig, må alle aktørene som skal samhandle øve og trene på dette også i fredstid. Effektiv samhandling krever at det utvikles koordinerte beredskapsplaner for totalforsvaret av Norge ned til distrikts- og regionalt nivå, og at planene trenes jevnlig. For å sikre at prosessene og samhandlingen vil fungere når det er påkrevd, vil det være nødvendig med et langsiktig perspektiv på samarbeidet med industrien der roller og forpliktelser er grundig avklart. Industrien har her en viktig rolle både gjennom sitt kontinuerlige samarbeid med forsvarssektoren og dersom det skulle bli påkrevd å støtte totalforsvaret av Norge.

3.4 Forsvarsindustriens betydning for ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser

I Innst. 388 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*, jf. Prop. 73 S (2011–2012), fremheves opprettholdelsen av en vital og kompetent norsk forsvars- og sikkerhetsindustri som helt nødvendig. Det vektlegges at en høykompetent forsvars- og sikkerhetsindustri i Norge gir viktige bidrag til nasjonal sikkerhet. Betydningen av å satse videre på et nært samarbeid mellom forsvarssektoren og industrien på nærmere utvalgte høyteknologiske områder ble også understreket.

Oppbygging av nasjonal forsvarsindustriell kompetanse er generelt en kostbar og tidkrevende prosess. De fleste av dagens eksportsuksesser for norsk forsvarsindustri ville ikke vært mulige uten langsiktig oppbygging og vedlikehold av kompetanse. Denne kompetansen kan imidlertid forvitte raskt dersom den ikke aktivt vedlikeholdes gjennom videreutvikling og eksponering overfor krevende kunder.

Ettersom Norge i en del tidligere situasjoner har valgt nasjonale løsninger for anskaffelse av materiell, vil det være behov for å opprettholde kompetansen i industrien knyttet til vedlikehold og oppgradering av disse systemene.

Overvåknings- og avlyttingsskandaler i flere land de senere årene bekrefter sårbarheten innenfor moderne kommunikasjonsteknologi og betydningen av nasjonal kontroll på sentrale, graderte kommunikasjonssystemer. Det er viktig med nasjonal kompetanse på enkelte kritiske systemer og teknologier, eksempelvis nasjonal høygradert krypteringsteknologi.

Forsvarssektoren er avhengig av den kompetansen forsvarsindustrien besitter. På samme måte er det viktig at industrien får tilgang til operative erfaringer fra brukerne i forsvarssektoren. Forsvarsindustrien bidrar til den totale nasjonale kompetansebasen, og industriens teknologiske kompetanse fører til at Forsvaret blir en mer kompetent og krevende kunde. Dersom nødvendig kompetanse, produksjons- og vedlikeholdskapasitet på enkelte spesielt kritiske områder ikke er tilgjengelig innenlands, kan resultatet – tross vårt NATO-medlemskap og nære tilknytning til enkelte allierte – bli en uakseptabel avhengighet av en annen stat eller utenlandsk leverandør. Dette vil kunne få konsekvenser for forsyningssikkerheten, og dermed medføre en innskrenkning av vår nasjonale handlefrihet. Nasjonale løsninger for utvikling, produksjon og/eller vedlikehold av



Figur 3.1 Thales Norway utvikler avansert kommunikasjons- og kryptoutstyr.

Foto: Thales

enkelte typer kritisk materiell er derfor et nødvendig tiltak.

Norge setter den kollektive forsvarsoppgaven til NATO høyt, og skal være en troverdig alliansepartner som bidrar aktivt inn i fellesskapet. Byrdefordelingen i alliansen gjelder ikke bare rene styrkebidrag, men også fremskaffelse av relevant materiell og kompetanse. Også innenfor EU arbeides det med forsvarsindustriens rammebetingelser for å bedre konkurransedyktigheten glo-

balt, og utvikle en felles europeisk forsvarsindustriell og teknologisk basis.

På grunn av forsvarsindustriens betydning for nasjonal sikkerhet, blir forsvarssektorens forhold til forsvarsindustrien behandlet i stortingsdokumenter med jevne mellomrom. Ulike regjeringers strategi for forsvarsindustrien har variert, men behovet for en norsk forsvarsindustri med kompetanse innenfor viktige områder har ligget fast.

4 Forsvarsmarkedet

4.1 Forsvarsmarkedets egenart

Det internasjonale markedet for forsvarsmateriell er ulikt de fleste andre markeder. Dette henger sammen med nasjonalstatens ansvar for egen sikkerhet, der egen forsvarsindustri av mange land anses svært viktig for å opprettholde nasjonal handlefrihet, påvirkningsevne, verdiskaping og sysselsetting. Myndighetene har avgjørende innflytelse på forsvarsindustriens teknologinivå og konkurranseevne, og mange nasjoner betrakter forsvarssektoren som viktig for sin teknologiske utvikling generelt. Dette er et mer fremtredende trekk jo større nasjonen er. For små nasjoner, som Norge, vil det ikke være mulig å etablere og opprettholde en forsvarsindustri som kan dekke alle deler av Forsvarets behov.

Et annet trekk ved det internasjonale forsvarsmarkedet er at viktig og sentral kompetanse innen sensitive områder og teknologi ikke utveksles fritt og heller ikke nødvendigvis kan kjøpes. Her råder en form for utveksling, der et land må ha noe å bidra med for å få noe tilbake. Den totale kompetansen, som norsk forsvarsindustri bidrar til, er avgjørende for at Norge får tilgang på enkelte typer dybdekunnskap som ellers ikke ville vært tilgjengelig. En slik situasjon er også med på å skape allianser, og kan derfor bidra til økt sikkerhet.

4.1.1 Spesielle forhold ved utvikling av forsvarsmateriell

Forsvaret stiller høye krav til kvalitet og teknologisk nivå på det materiellet som anskaffes. Materiellet skal ha høy tilgjengelighet og pålitelighet under krevende forhold som krise og krig. Flere nasjoner har krav til opprettholdelse av egen kompetanse innenfor denne sektoren. Samtidig gjør høye enhetskostnader det nødvendig å søke samarbeidsløsninger med andre nasjoner, slik at man oppnår stordriftsfordeler i anskaffelser, drift og vedlikehold. Utvikling av små, nasjonale produksjonsserier blir etter hvert for kostbart for enkeltnasjoner å bære alene. Økt samarbeid er nødvendig og ønskelig for å sikre kompetanse og

teknologit utvikling, og selv store nasjoner søker samarbeidsløsninger. Et eksempel på dette er utviklingen og anskaffelsen av kampflyet F-35, der USA fra første stund har lagt opp til et omfattende samarbeid med andre nasjoner for å oppnå stordriftsfordeler i utvikling, produksjon og levetidsforvaltning av flyene.

Utvikling av forsvarsmateriell karakteriseres ofte ved et høyt risikonivå. Det kreves ikke sjelden en omfattende innsats innen forskning og utvikling (FoU), og utviklingskostnadene kan være svært høye. Produktene har ofte lang levetid, med behov for løpende oppdatering og oppgradering for at materiellet skal holdes operativt over flere tiår. For industrien innebærer den lange tiden mellom hver anskaffelsesyklus ofte et kontinuerlig behov for FoU-innsats for å opprettholde det teknologiske kompetansenivået og drive videreutvikling i levetiden. Produksjonsvolumene på forsvarsmateriell er uforutsigbare og tidvis lave, fordi de fleste hjemmemarkeder er av begrenset størrelse og eksportmulighetene usikre. Disse forholdene har ført til at kundesiden (stater) som hovedregel må vise vilje til et sterkt engasjement i finansieringen av store utviklingsprosjekter. I mange land har staten tradisjonelt hatt sterke eierinteresser i forsvarsindustribedriftene, og er derfor tilsvarende involvert i utviklingen av forsvarsmateriell.

4.1.2 Begrenset markedsadgang

Forsvarsmarkedet har historisk sett vært et lukket marked med begrenset konkurranse. Markedet er preget av sterk nasjonal kontroll, og de fleste land med en egen forsvarsindustri har derfor etablert ordninger som gjør det mulig å favorisere egen industri. De store eksportnasjonene har gjerne formaliserte ordninger eller en uoffisiell praksis som, ut fra ulike argumenter, begrenser markedsadgangen. Importnasjoner har gjerne praktisert en eller annen form for gjenkjøpsordning.

Reell konkurranse begrenses også av at krav og spesifikasjoner favoriserer utviklingsarbeider gjort av egen industri. Særlig USA, men også andre ledende land, har etablert et meget restrikt



Figur 4.1 Nammo har utviklet en spesialtilpasset ammunisjonstype, APEX, til kampflyet F-35.

Illustrasjon: Nammo

tivt regime for teknologioverføring. Dette gjelder for høyteknologi generelt, men i enda sterkere grad for militær høyteknologi. Denne tilbakeholdenheten medfører at enkelte teknologier ikke er kommersielt tilgjengelige.

Forsvarsmarkedet har også vært unntatt fra de aller fleste initiativ som har tatt sikte på å åpne markeder og etablere frihandel. I *World Trade Organisation (WTO)* sin avtale om offentlige anskaffelser, *Government Procurement Agreement*, er det gjort spesifikke unntak for anskaffelser som foretas av forsvarsmyndighetene i signaturlandene. I de ulike traktatene som opp gjennom årene har definert rammeverket for EU, har det alltid vært en unntaksbestemmelse. Det er det også i den någjeldende traktaten, *Treaty on Functioning of the European Union* (Lisboatraktaten), hvor unntaksbestemmelsen er videreført som artikkel 346.

4.2 Utviklingstrekk i forsvarsmarkedet

Etter slutten på den kalde krigen har forsvarsindustrien i mange land vært gjennom en omfattende omstilling. For å sikre fortsatt lønnsomhet og konkurransekraft, er det gjennomført betydelige restruktureringer både innenfor og på tvers av landegrensene. Konsekvensen av dette er at antall tilbydere er blitt betydelig redusert.

På kundesiden er det økende interesse for internasjonalt materiellsamarbeid. Samarbeidet kan eksempelvis være større utviklingsprosjekter, rent innkjøpssamarbeid, felles understøttelse eller en kombinasjon av disse. Flernasjonalt samarbeid kan bidra til besparelser for partene, gitt riktige rammebetingelser og enighet om krav og tidslinjer for anskaffelsen. Likevel betrakter mange land, spesielt de store, evnen til selv å levere forsvarsmateriell som en integrert del av sin forsvarsevne.

Omfanget av internasjonalt materiellsamarbeid har hittil ikke økt som forventet. Årsakene til dette er sammensatte. I enkelte markeder er det en klar tendens til økt etterspørsel etter muligheten for myndighetssalg fra leverandørens hjemland ved kjøp av nytt materiell. Dette gjelder eksempelvis land i Asia og i Midtøsten, men det kan også være aktuelt med myndighetssalg til andre NATO-land. Gjennom et myndighetssalg står offentlige myndigheter som den formelle selgeren av materiellet. Denne ordningen for handel med forsvarsmateriell omtales ofte som *Foreign Military Sales (FMS)* etter den amerikanske ordningen eller *Government-to-Government-salg (G2G)*.

Globaliseringen gjør seg også gjeldende innenfor forsvarsmarkedet. Norsk forsvarsindustri har kunder over store deler av verden. Nye markeder, eksempelvis i Asia, Australia og Sør-Amerika, og stadig nye leverandørnasjoner, medfører betydelig konkurranse. Samtidig er det på enkelte områder overkapasitet, spesielt i Europa, der mange aktører konkurrerer om å levere de samme produktene. Det forventes ytterligere strukturendringer i internasjonal, og særlig europeisk, forsvarsindustri som følge av den økte globale konkurransen. Budsjettkutt og prioritering av nasjonale leverandører og arbeidsplasser har imidlertid bremset opp konsolideringen av selskaper på tvers av landegrensene.

Det internasjonale forsvarsmarkedet går altså gjennom store endringer. NATO-markedet er i nedgang både nominelt og relativt til andre fremvoksende markeder. Europeisk forsvarsindustri har vært særlig sterkt utsatt for nedskjæringer på forsvarsbudsjettene, men også amerikansk forsvarsindustri merker følgene av reduserte budsjetter i hjemmemarkedet. Norsk og nordisk forsvarsindustri, som er sterkt eksportrettet, berøres også av denne utviklingen. For å kompensere for redusert etterspørsel vender vestlig forsvarsindustri i økende grad blikket mot nye markeder. Der møtes de imidlertid av krav om industrielt samarbeid og teknologioverføring som på sikt kan svekke egen konkurranseposisjon.

De større norske forsvarsbedriftene har i betydelig grad økt volumet av varer og tjenester som anskaffes fra underleverandører. I tillegg til at dette gir økt omsetning og vekst, tilføres små og mellomstore bedrifter kompetanse som kvalifiserer dem til å konkurrere om leveranser på områder der de tidligere var utelukket fra å delta. Små og mellomstore bedrifters fortrinn som nyskapende og fleksible organisasjoner med høy kompetanse, blir i økende grad verdsatt av de større aktørene.

Eksempelvis kjøper Norges største forsvarsbedrift Kongsberg Gruppen ASA (Kongsberg) mer varer og tjenester fra norske underleverandører enn det de selv omsetter for i Norge.

4.3 Institusjonelle og regulatoriske endringer

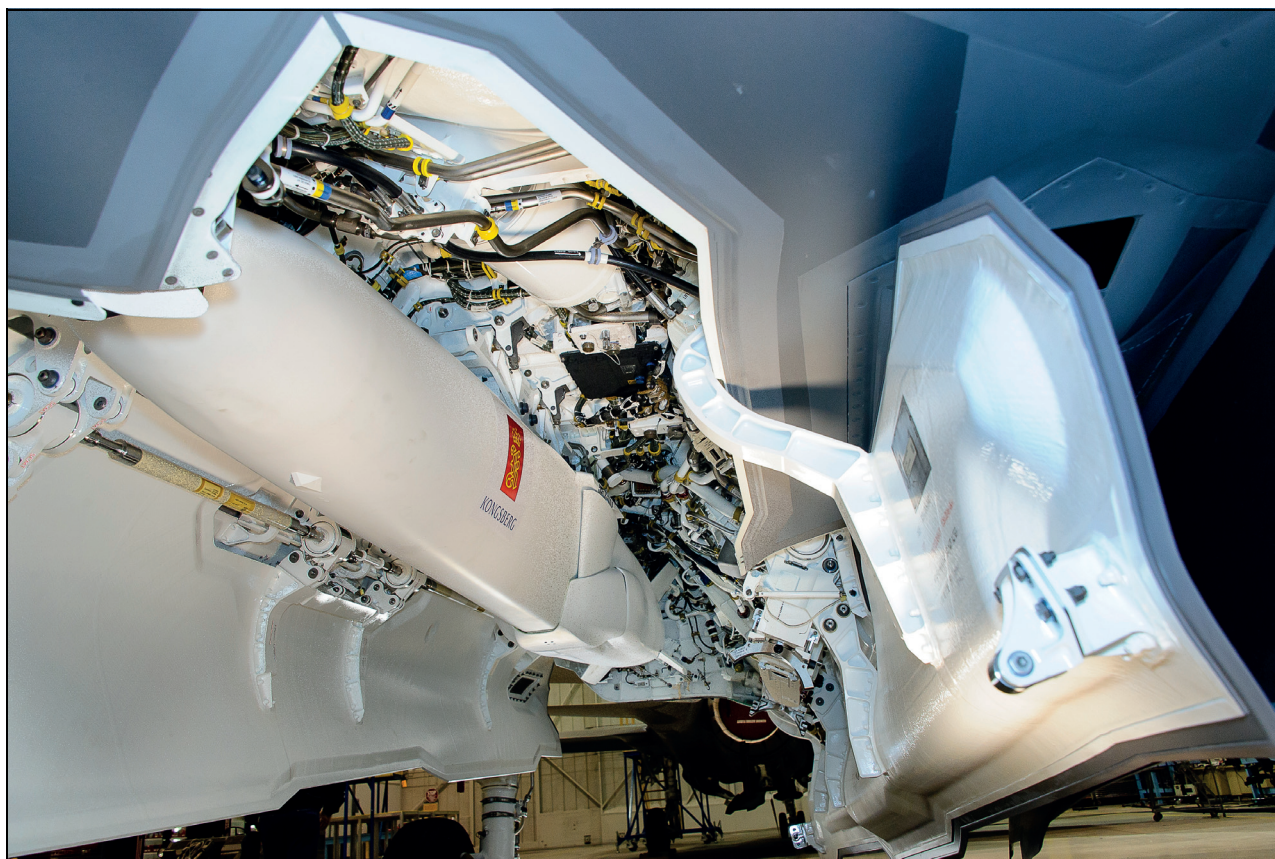
Historisk sett har verdens forsvarsindustri operert i et uregulert marked, uavhengig av bestemmelsene om f.eks. konkurranseregler, offentlige anskaffelser og statsstøtte i EUs ulike traktater, EØS-avtalen, WTO-avtalen og bilaterale handelsavtaler. Forsvarsanskaffelser har i praksis vært ansett å falle utenfor EUs indre marked, med bakgrunn i den tradisjonelle unntaksbestemmelsen i EUs grunnleggende traktater.

Europakommisjonen startet tidlig på 2000-tallet arbeidet med en politikk for forsvarsanskaffelser med et ønske om å skape et felles marked for forsvarsmateriell, *European Defence Equipment Market*. Kommisjonen vurderte at EU-traktatens unntaksbestemmelse ble benyttet i altfor stort omfang, men innså samtidig at anskaffelsesdirektivet i klassisk (sivil) sektor, direktiv 2004/18/EF, var lite egnet for forsvarsanskaffelser. Etter en lang prosess ble direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser vedtatt av EU i 2009, med krav om gjennomføring i EU-landene senest 21. august 2011. Direktivet ble gjennomført i norsk rett i form av forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA). Forskriften trådte i kraft 1. januar 2014.

De store nasjonene har i stor grad vært selvfor-synt med forsvarsmateriell, og har derfor tradisjonelt kun unntaksvis hatt kritisk behov for industrielt samarbeid. De små og mellomstore landenes bruk av slikt samarbeid som forsvarsindustrielt virkemiddel er nå kommet under press fra Europakommisjonens side. Samtidig er de tradisjonelle unntaksbestemmelsene i Lisboa-traktaten og EØS-avtalen uendrede. Forsvarsindustrien og anskaffende myndigheter befinner seg derfor i dag i en ny og svært sammensatt regulatorisk situasjon.

4.4 Økt forsvarssamarbeid

Forsvarssystemer er ofte svært komplekse og har et høyt integrasjonsbehov mot andre systemer for å kunne virke sømløst med disse. I tillegg har det de senere årene skjedd en betydelig teknologisk utvikling, spesielt innenfor informasjonsteknologi. Tradisjonelt har forsvarssek-



Figur 4.2 Joint Strike Missile (JSM) er en videreutvikling av Kongsbergs Naval Strike Missile (NSM) og er skredersydd for kampflyet F-35.

Foto: Lockheed Martin

toren i de fleste land lagt stor vekt på å ha teknologisk dybdekunnskap og spisskompetanse om sitt materiell og sine våpensystemer. I en del tilfeller har en hatt nasjonal kontroll med hele verdikjeden, fra utvikling til utfasing. Dette er i senere år blitt vanskeligere, spesielt for små og mellomstore land. Det er i hovedsak tre årsaker til dette. For det første må landene av ressurs-hensyn i større grad konsentrere seg om forsvarets kjerneoppgaver og prioritere operativ virksomhet. For det andre går den teknologiske utviklingen hurtig og kompleksiteten i systemene blir for stor, til at det lar seg gjøre å opprettholde nødvendig kompetanse innenfor de respektive lands forsvar. Og for det tredje reduseres forsvarsstrukturene så mye at lave volum gjør enhetskostnadene uforholdsmessig høye. For Norge har det derfor vært naturlig å satse på dybdekunnskap og spisskompetanse på enkelte, prioriterte områder som er av stor betydning for Forsvaret. Denne prioriteringen har bidratt til at norsk industri har opparbeidet seg ledende kom-

petanse og konkurransedyktige produkter på verdensmarkedet.

Kostnadsbildet for investeringer i høyteknologisk materiell, og ikke minst understøttelsen av materiellet gjennom levetiden, fremtvinger et behov for nye løsninger for at mindre nasjoner skal kunne klare å opprettholde nødvendige forsvarskapasiteter. Samarbeid vil bli stadig viktigere for at nasjoner skal kunne realisere høyteknologiske forsvarskapasiteter og understøtte slike systemer. Samarbeidspotensialet strekker seg fra utvikling og anskaffelse til drift, vedlikehold og oppdateringer, og krever derfor en betydelig grad av tillit og langsiktighet mellom partene. Denne utviklingen vil også ha betydning for Norges evne til å opprettholde en forsvarsteknologisk base innenfor prioriterte kompetanseområder. Norsk forsvarsindustri må arbeide tett opp mot de mest sentrale internasjonale leverandørene av forsvarsmateriell til Norge dersom industrien skal kunne bidra til å understøtte materiellet for Forsvaret gjennom hele levetiden.

4.4.1 Internasjonalt samarbeid

Gjennom ulike tiltak og initiativer forsøker både NATO og EU å få medlemslandene til å samarbeide mer om å utvikle, anskaffe, drifte og vedlikeholde militære kapabiliteter. Imidlertid viser erfaringene med materiellsamarbeid så langt at et stort antall deltagere kan medføre kompliserende og fordyrende prosesser. Ulikheter i krav, ulike behov i tid, samt ulike beslutningsprosesser og næringspolitiske interesser reduserer ofte potensialet for og effekten av samarbeid. Fellesfinansierte løsninger innenfor eller i tilknytning til NATO har så langt vist seg som de mest vellykkede.

Samtidig er økt forsvarssamarbeid på tvers av landegrensene helt nødvendig. For at Norge skal kunne realisere høyteknologiske kapasiteter, vil vi for de fleste prosjekter være avhengige av partnere for å oppnå tilstrekkelig industriell skala på både produksjon og levetidsunderstøttelse. Samarbeid vil også gi fordeler for oppdateringer av utstyret gjennom levetiden for å sikre at utstyrets relevans opprettholdes. I de tilfellene der Norge ut fra nasjonale sikkerhetsinteresser velger å gjennomføre egne utviklingsprosjekter, er det på samme måte viktig å realisere et eksportpotensial for å oppnå tilstrekkelig volum og kostnadsdeling.

4.4.2 Nordisk samarbeid

Nordisk forsvarssamarbeid er naturlig og relevant på grunn av tette politiske, kulturelle og språklige bånd, delvis sammenfallende sikkerhets- og forsvarspolitiske mål og utfordringer, geografisk nærhet, økonomisk integrasjon og flere likhetstrekk i forsvarsstrukturene. Kapabilitets- og materiellsamarbeidet er gitt en sentral rolle i det nordiske forsvarssamarbeidet gjennom *Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO)*. NORDEFECO inkluderer Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. NORDEFECO har til hensikt å styrke de nordiske landenes nasjonale forsvar, utforske felles synergier og bidra til effektive fellesløsninger, men må ikke forveksles med en forsvarsallianse. Gjennom NORDEFECO fokuseres det også på samarbeid i forsvarsindustrien mellom de nordiske landene.

Det er regjeringens målsetting å legge til rette for best mulig samarbeid mellom de nordiske landene og de nordiske forsvarsindustriene, basert på Forsvarets behov for kostnadseffektive leveranser. I mars 2015 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige. I avtalen reguleres hovedprinsippene for

nordisk forsvarsmateriellsamarbeid. Avtalens formål er å danne et rammeverk for partnernasjonenes samarbeid og legge til rette for videre utvikling innen forsvarsmateriellområdet. Avtalen skal videre bidra til å redusere regulatoriske hindringer, og oppfordre til dialog innenfor forsvarsindustrien i de nordiske landene.

Materiellsamarbeidets målsetting er å oppnå størst mulig systemlikhet gjennom felles utvikling, anskaffelser, drift, vedlikehold og oppgraderinger i materiellets levetid. På denne måten utnyttes landenes samlede ressurser mer effektivt. Samtidig er det viktig å understreke at materiellsamarbeid er krevende fordi det er komplekst og forutsetter god planlegging på lang sikt. De nordiske landene har i tillegg ulik alliansetilhørighet. Videre vil nasjonale beslutningsprosesser og suverenitetshensyn kunne legge begrensninger på hvor tett et samarbeid kan bli.

4.5 Forsvarsindustripolitikken i andre land

4.5.1 USA

Det amerikanske forsvarsmarkedet utgjør alene om lag halvparten av det globale forsvarsmarkedet, og fremstår derfor som et naturlig marked for verdens leverandører av forsvarsmateriell. Det er imidlertid en realitet at USAs importandel av utenlandsk forsvarsmateriell er lav.

I praksis fremstår det amerikanske forsvarsmarkedet som et tilnærmet lukket marked for utenlandske aktører. Det er flere forhold som bygger opp om dette. Et komplisert lov- og regelverk for å beskytte teknologisk informasjon, og en ressurskrevende prosess for hvordan teknologiske forsvarssystemer fremskaffes, gjør det svært krevende å lykkes med eksport til USA.

For USA er det en strategisk målsetting å være teknologisk ledende. Dette gjør seg spesielt gjeldende i utviklingen av forsvarsmateriell, der utenlandske bedrifter finner det tids- og ressurskrevende å få informasjonstilgang og nødvendige tilatelser.

For å lykkes i det amerikanske forsvarsmarkedet er det mange utenlandske forsvarsbedrifter som inngår partnerskap, gjennomfører oppkjøp av amerikanske bedrifter eller etablerer egen virksomhet i USA. Amerikanske regler for kontroll med eierskap og teknologi setter likevel klare begrensninger for morselskapenes innflytelse på sine amerikanske datterselskaper.

Det finnes imidlertid eksempler på at utenlandske forsvarsleverandører har hatt suksess på



Figur 4.3 Våpenstasjonen Protector, som står på toppen av dette militære kjøretøyet, er utviklet av Kongsberg. Protector-systemet har vært en stor eksportsuksess.

Foto: Kongsberg

det amerikanske markedet. Det gjelder også enkelte norske bedrifter som i dag er blant de største utenlandske leverandørene til det amerikanske forsvaret. Nammo har en sentral posisjon på det amerikanske markedet som leverandør av eksempelvis rakettmotorer og avansert ammunisjon. Kongsberg har hatt stor suksess med våpenstasjonen Protector. Disse kontraktene hadde sin bakgrunn i et umiddelbart amerikansk behov for materiell, der det ikke var konkurrerende produkter tilgjengelig på hjemmemarkedet.

Utenlandske forsvarsbedrifter som har oppnådd kontrakter med det amerikanske forsvaret, har imidlertid måttet etablere produksjonskapasitet på amerikansk jord, enten ved nyetableringer eller lokale oppkjøp.

4.5.2 EU

EUs utvikling er historisk sett basert på økonomisk integrasjon, og har ikke før ganske nylig direkte befattet seg med forsvars- og sikkerhetspolitikk. Forsvars- og sikkerhetssamarbeidet i Europa har så langt primært blitt ivaretatt gjennom NATO. Delvis skyldtes dette at EEC/EF hadde relativt få medlemmer de første årene, og dels Storbritannias sterke bånd til USA og deres målsetting om å beholde NATO som det viktigste forumet i sikkerhetspolitikken.

Helt siden Roma-traktaten i 1957 har det vært en «sikkerhetsventil» i EF, senere EU, som setter hele traktaten til side i spørsmål av betydning for nasjonal sikkerhet. Satt på spissen kan det sies at nasjonal sikkerhet, definert av medlemsstatene

selv, har hatt forrang fremfor de fire friheter (fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft). Forsvars- og sikkerhetspolitikk har derfor tradisjonelt ligget utenfor de myndighetsområdene som medlemsstatene har delegert til Brussel.

Norge og EU har i stor grad sammenfallende sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer. Videre er det i norsk interesse å bidra til å støtte opp om Europas evne til krisehåndtering. Det er fra norsk side ønskelig med et tettest mulig samarbeid med EU innenfor rammen av EUs *Common Security and Defence Policy (CSDP)*. CSDP ble etablert med Lisboa-traktaten i 2009 for å styrke og effektivisere det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet.

Regjeringen har en egen strategi for samarbeidet med EU. Forsvarsdepartementet følger opp regjeringens strategi og regjeringens arbeidsprogram for EU/EØS-saker i sitt arbeid innenfor dette området, og har utgitt en egen EU/EØS-strategi. Strategien har til formål å ivareta norske forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser i EU på en best mulig måte, ved å fokusere på videreutvikling og styrking av samarbeidet med EU og Forsvarsdepartementets interne arbeid med EU/EØS-saker.

I 2004 ble det europeiske forsvarsbyrået, *European Defence Agency (EDA)*, opprettet. Byrået skal støtte CSDP gjennom å forbedre og utvikle de europeiske forsvarskapabilitetene. Norge inngikk en egen samarbeidsavtale med EDA i 2006. Avtalen gir Norge mulighet til å delta i EDAs aktiviteter. Norge benytter denne muligheten svært aktivt og er en betydelig bidragsyter til EDAs FoU-programmer.

Europakommisjonen har ved gjentatte anledninger understreket betydningen av at medlemslandene kan vise til robuste forsvarsindustrielle strategier, aller helst i form av politiske vedtak i regjering eller nasjonalforsamling gjennom policydokumenter eller såkalte «white papers» (tilsvarende stortingsmeldinger). Dette for å kunne påberope seg konsistente behov for å ivareta egen industri ut fra nasjonale sikkerhetsbehov. Flere av medlemslandene i EU har definert sine forsvarsindustrielle strategier på nytt etter at direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser trådte i kraft.

Storbritannia

Storbritannia har en lang tradisjon for «white papers» som beskriver forholdet til forsvarsindustrien. I februar 2012 ble *National Security Through Technology* publisert, med vekt på åpen konkur-

ranse (i tråd med intensjonene i direktivet), men samtidig med en klar påpeking av behovet for teknologisk og operativ overlegenhet på områder av stor betydning for nasjonal sikkerhet. Gjennomkjøpsordningen ble avskaffet, og i stedet ble det innført en *industrial engagement policy*, der utenlandske forsvarsbedrifter ble oppfordret til å engasjere seg i britisk industri.

Frankrike

Frankrike publiserte i 2013 et strategidokument som fastslår at den franske forsvarsindustrien er en avgjørende komponent i landets strategiske uavhengighet, og at den har stor betydning for økonomi og sysselsetting. Videre ble behovet for nasjonal kompetanse og handlefrihet konstatert. Forsvarsindustriens stilling i Frankrike vil derfor bli opprettholdt, og det vil bli avsatt tilstrekkelige midler til å videreføre kritisk kompetanse innenfor nøkkelområder. Det franske markedet har tradisjonelt vært svært lukket, og så langt tyder ikke noe på at dette vil endre seg.

Danmark

Danmark har lenge brukt industrisamarbeid som et aktivt virkemiddel for å styrke egen industri. Selv om industrisamarbeid ikke omtales i EU-direktivet, har Europakommisjonen hevdet at industrisamarbeid ikke er tillatt for kontrakter som omfattes av direktivet. Danmark har, med sin nye forsvarsindustriestrategi og regelverk for industrisamarbeid, som trådte i kraft 1. juli 2014, brutt med denne fortolkningen. Det antas at de aller fleste anskaffelser vil foretas under direktivet, men Danmark vil vurdere hvorvidt industrisamarbeid er nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, særlig innenfor åtte definerte strategiske områder. De første anskaffelsene under direktivet med krav om industrisamarbeid ble utlyst i oktober 2014.

Sverige

Sverige publiserte i 2012 retningslinjer for vurdering av nasjonale sikkerhetsinteresser i forbindelse med anskaffelser av forsvarsmateriell. I henhold til retningslinjene skal siktemålet være økt konkurranse, og antall unntak skal være så få som mulig. Retningslinjene skisserer likevel en del områder der særskilte svenske forhold kan gjøre det nødvendig med unntak fra direktivet med hjemmel i EU-traktatens artikkel 346. Disse områdene kan potensielt omfatte en vesentlig andel av

materiellanskaffelsene til det svenske forsvaret. Mot slutten av 2014 opplyste den svenske regjeringen at den vil starte arbeidet med en forsvarsindustriell utviklingsstrategi.

Nederland

Nederland publiserte en forsvarsindustriestrategi i desember 2013. Hensikten med strategien er å gi Nederlands forsvars- og sikkerhetsindustri mulighet til å gi bidrag av høy kvalitet til landets sikkerhet, og samtidig være konkurransedyktig på det europeiske og internasjonale markedet. Et viktig element for å oppnå dette, er tett samarbeid mellom myndighetene, forsvars- og sikkerhetsindustrien og FoU-institusjoner. Strategien definerer prioriterte teknologiområder. Ved valg av anskaffelsesstrategi skal det først vurderes hvorvidt nasjonale sikkerhetsinteresser er involvert. Deretter velges anskaffelsesregelverk. Til slutt gjøres en vurdering av hvorvidt det skal kreves industri-samarbeid dersom dette er et proporsjonalt tiltak for å ivareta de prioriterte teknologiområdene.

Andre store europeiske nasjoner som Tyskland og Polen opererer foreløpig ikke med offisielle forsvarsindustrielle strategier, men i praksis føres det tydelig politikk på dette området. Tyskland forventes etterhvert å ville komme med en strategi på dette området bygget opp rundt deres industrielle og teknologiske kompetansebase.

4.5.3 Fremvoksende økonomier

Mens de fleste forsvarsbudsjettene i Vesten har blitt redusert de siste årene, har mange land i Sør-Amerika og Asia økt sine forsvarsutgifter. De store forsvarsbedriftene i USA og Europa har aktivt gått inn i disse markedene. Flere av de fremvoksende økonomiene satser sterkt på oppbygging av en egen forsvarsindustri, og benytter aktivt industrisamarbeid som et virkemiddel for lokal produksjon og teknologioverføring. Dette er tydelig i store land som Brasil og India, men også i land som Sør-Korea, Taiwan og Malaysia. Samarbeidet i dette markedet preges sterkt av nasjonal politikk.

5 Forsvaret og norsk forsvarsindustri

5.1 Fakta om norsk forsvarsindustri

Det var først etter andre verdenskrig at den teknologiske utviklingen innenfor norsk forsvarsindustri skjøt fart. Dette hadde sin bakgrunn i den kalde krigen, alliansetilknytningen og behovet for modernisering og utbygging av det norske forsvaret. Etableringen av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i 1946 var også en medvirkende faktor.

Norsk forsvarsindustri leverte forsvarsmateriell og -tjenester til Forsvaret for om lag 3,9 milliarder kroner i 2013. Kontormateriell og drivstoff er eksempler på materiell som ikke inngår i definisjonen av forsvarsmateriell, og som derfor kommer i tillegg. Norge er likevel en importnasjon av forsvarsmateriell. Materiellinvesteringsandelen av forsvarsbudsjettet har vært på ca. 20 %, dvs. om lag 8 milliarder kroner årlig. Om lag 70 % av investeringsmidlene går til kjøp fra utenlandske leverandører. Det norske forsvarsmarkedet er langt mer åpent for konkurranse enn tilfellet er i mange andre land. Intensjonen bak EUs direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser er dermed allerede i prinsippet oppfylt for Norges del. Dette står i skarp kontrast til spesielt de større landene som fortsatt anskaffer det meste av sitt forsvarsmateriell fra nasjonal industri.

Tilsvarende kommer ca. 70 % av norsk forsvarsindustris totalomsetning fra salg til utlandet, med USA, Sverige, Tyskland, Frankrike og Storbritannia som de historisk sett største kundene. Norsk forsvarsindustri har konkurransedyktige produkter innenfor sine spesialområder, selv om det internasjonale forsvarsmarkedet er særegent. I tillegg har industrielt samarbeid bidratt til å åpne markeder. Eksporten har økt utover 2000-tallet fra om lag 1 milliard kroner årlig, til mellom 4 og 5 milliarder kroner de seneste årene.

Understøttelse og vedlikehold av Forsvarets materiell utføres i økende grad av eksterne aktører. Det skyldes bevisste valg om effektivisering, mangel på kompetent personell som følge av konkurranse fra andre næringer, eller at utstyret er blitt så teknisk avansert og antallet så lavt at det på enkelte områder ikke er fornuftig å bygge opp egen kompetanse. For industrien er oppgaver knyttet til understøttelse og vedlikehold et viktig bidrag til å opprettholde kompetanse over tid. For et lands forsvar kan nærhet til leverandørene være av betydning da det kan påvirke klartider, generell materiellberedskap og robusthet i forhold til uforutsette hendelser.

Forsvarsbedriftene representerer en kunnskapsbasert, høyteknologisk og internasjonalt

Boks 5.1 Norsk forsvarsindustri

Norsk forsvarsindustri er kunnskapsbasert, høyteknologisk og innovasjonsdrevet med høy langsiktig verdiskaping. Den sysselsetter om lag 5 000 årsverk i bedrifter av ulik størrelse over hele landet. Dette er attraktive, utfordrende og fremtidsrettede arbeidsplasser for bl.a. ingeniører, fagarbeidere, operatører og lærlinger.

Forsvarsindustrien:

- er en betydelig bidragsyter til norsk høyteknologisk FoU
- bidrar med store eksport- og skatteinntekter

- gir store ringvirkninger gjennom forskning, innovasjon og kunnskapsoverføring til andre næringer
- bidrar med betydelig utbytte til staten som aksjonær

Nøkkeltall for forsvarsindustrien:

- omsetter for 12 – 13 milliarder kroner pr. år
- 4 milliarder kroner av omsetningen skjer hos små og mellomstore bedrifter over hele landet
- 70 % av omsetningen kommer fra kunder i utlandet
- verdiskaping: ≈1 million kroner pr. årsverk

orientert næring med høy grad av avansert nasjonal produksjon. De er spredt rundt i Norge, men med Kongsberg og Raufoss som to store sentra. Her er forsvarsbedriftene Kongsberg og Nammo selve «navet» i større klynger. Horten har også en tilsvarende næringsklynge. Disse klyngene inneholder både mindre forsvarsbedrifter og sivile bedrifter. Klyngene representerer også et viktig industrielt supplement i fastlands-Norge til petroleumsvirksomheten.

Norsk forsvarsindustri har styrket sin internasjonale markedsadgang gjennom samarbeid og strategiske allianser med utenlandske bedrifter. Dette har generelt bidratt til å styrke deres konkurransedyktighet i det globale markedet. Nyetablering, oppkjøp og strategiske allianser har gjort det mulig for norsk forsvarsindustri å etablere seg permanent som en aktør i det amerikanske forsvarsmarkedet, og styrket posisjonen i flere europeiske land. Det er også gjennomført store investeringer i nye, tidsriktige og effektive produksjonsanlegg som bidrar til å sikre internasjonal konkurransedyktighet. Enkelte små og mellomstore bedrifter har også vokst gjennom etableringer i utlandet.

I tillegg til å tilføre Forsvaret materiell og systemer som er helt avgjørende for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, bidrar forsvarsindustrien også betydelig til nasjonal verdiskaping

(ca. 5 milliarder kroner årlig), teknologisk og industriell utvikling, eksportinntekter (mellom 4 og 5 milliarder kroner årlig) og høyteknologiske arbeidsplasser.

5.2 Typiske trekk ved norsk forsvarsindustri

Norsk forsvarsindustri er høyt spesialisert og har verdensledende teknologi og produkter innenfor nisjer som f.eks. missiler, luftvern, ammunisjon, undervannssystemer og kommando-, kontroll- og kommunikasjonssystemer. Denne spesialiseringen er et konkurransefortrinn, fordi industrien i prinsippet kan samarbeide med alle relevante leverandører av plattformer. Norsk forsvarsindustri utvikler og produserer generelt ikke komplette systemer som inkluderer både våpenplattformer og -systemer. Dette innebærer at industrien ikke produserer militære fly, stridskjøretøyer eller større marinefartøyer.

Det går lang tid mellom hver gang Forsvaret bytter større systemer. For store våpenplattformer som fly, fartøyer og stridskjøretøyer er levetiden ofte 30 år eller mer. Det norske hjemmemarkedet til forsvarsindustrien er begrenset, og det er for lang tid mellom hvert program til at nasjonale behov alene sikrer kontinuitet i indu-



Figur 5.1 Bakke-til-luft-missilssystemet NASAMS er utviklet i Norge og har vært eksportert til en rekke land.

Foto: Forsvarets mediesenter

strien. Eksport bidrar til flere og hyppigere leveranser og er avgjørende for at norsk forsvarsindustri skal kunne forbli konkurransedyktig. Den betydelige eksporten viser at norsk forsvarsindustri har konkurransedyktige produkter og vinner kontrakter i markeder der de får anledning til å konkurrere.

5.3 Norske forsvarsbedrifter

Norske forsvarsbedrifter er relativt små i internasjonal sammenheng. Etter EUs definisjon er det tre bedrifter (Kongsberg Defence & Aerospace, Nammo og AIM Norway) som faller inn under kategorien stor forsvarsbedrift, dvs. har mer enn 250 årsverk i forsvarsrelatert virksomhet. I tillegg er det om lag ti bedrifter i kategorien mellomstor forsvarsbedrift, dvs. med antall årsverk mellom 50 og 250. Resten av bedriftene er mindre enn dette. Totalt regnes forsvarsindustrien i Norge å bestå av i underkant 150 bedrifter med et samlet antall årsverk på om lag 5 000. Mange av bedriftene er ikke rene forsvarsbedrifter, men har betydelig sivil aktivitet i tillegg.

5.3.1 Kongsberg Gruppen ASA

Kongsberg Gruppen ASA (Kongsberg) er et internasjonalt, kunnskapsbasert konsern med hovedkontor på Kongsberg. Konsernet leverer høyteknologiske løsninger til kunder i offshore, olje- og gassindustrien, handelsflåten, forsvar og romfart.

Kongsberg har nærmere 8 000 ansatte, hvorav ca. 30 % i forsvarsrelatert virksomhet i Norge, og er lokalisert i 25 land. Markeder utenfor Norge representerte nær 80 % av driftsinntektene i 2014.

Konsernet er organisert i fire forretningsområder. Kongsberg Defence Systems og Kongsberg Protech Systems har forsvarsmarkedet som primærområde. Kongsberg Defence Systems er Norges ledende leverandør av forsvars- og romfartsrelaterte systemer med produkter og systemer for kommando og kontroll, våpenstyring og overvåking, kommunikasjonsløsninger og missiler. Kongsberg Protech Systems er en verdensledende leverandør av fjernstyrte våpenstyringssystemer. Kongsberg Maritime har undervannsteknologi som er relevant for forsvarsmarkedet. Kongsberg Gruppen er notert på Oslo Børs. Statens eierandel er 50,001 %, og eierskapet forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet.

5.3.2 Nammo AS

Nammo AS (Nammo) er et høyteknologisk selskap innen forsvars- og romfartsindustrien. Kjernevirksomheten er utvikling, produksjon og salg av militær- og sportsammunisjon, skulderfyrte våpensystemer, rakettmotorer til militær bruk og til romfart, samt demilitarisering av ammunisjon. Over 90 % av Nammos omsetning er fra salg utenfor Norge.

Nammo har kontorer i ni land med 22 fabrikker i syv av disse. Selskapet har 2 200 ansatte, hvorav om lag 700 på Raufoss, der det største datterselskapet og hovedkontoret er lokalisert. Nammo Raufoss er også en del av Raufoss Industripark, en nasjonal industriklynge med nærmere 40 bedrifter spesialisert innen lettvektsmaterialer og automatisert produksjon.

Nammo er eid av staten og det finske statseide forsvarsselskapet Patria Oyj med 50 % av aksjene hver. Det norske eierskapet forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet.

5.3.3 AIM Norway SF

Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM Norway SF) ble opprettet 15. desember 2011 ved at Luftforsvarets Hovedverksted Kjeller (LHK) ble omdannet til statsforetak. Foretaket eies i sin helhet av staten ved Forsvarsdepartementet, og representerer det mest erfarne og eldste flytekniske miljøet i Norge med kontinuerlig virksomhet siden 1916. AIM Norway SF har ca. 460 ansatte fordelt på 22 forskjellige fagverksteder, organisert innen områdene flyvedlikehold, motorvedlikehold, elektronikkvedlikehold, mekaniske prosesser og ingeniørtjenester. Selskapet leverer vedlikeholds- og modifikasjonstjenester på fly, helikoptre, komponenter og bakkeutstyr til Forsvaret og andre kunder.

5.3.4 Små og mellomstore forsvarsbedrifter

De små og mellomstore forsvarsbedriftene (SMB) er også viktige aktører. Norske SMBer står for nærmere 2 000 forsvarsrelaterte årsverk, og spiller også en viktig rolle når det gjelder innovasjon.

Betydningsfulle forsvarsbedrifter i norsk sammenheng, som Thales Norway og Vinghøg, faller i SMB-kategorien etter EUs definisjon. Begge bedriftene har utenlandske eiere, henholdsvis franske Thales og tyske Rheinmetall, men representerer verdifull norsk kompetanse. Thales Norway er blant annet leverandør av krypteringsteknologi til Norge og enkelte andre land i NATO.

SMBene har en viktig rolle som underleverandører av spesialprodukter til de store forsvarsbedriftene. I så måte er de store bedriftene å anse som lokomotiver. Kongsberg og Nammo kjøper varer og tjenester fra underleverandører for et beløp tilsvarende nesten en tredjedel av sin omsetning. Det innebærer at de kjøper mer fra norske underleverandører enn de selv omsetter for i Norge. Samtidig viser statistikk at SMBene samlet sett er en betydelig leverandør direkte til Forsvaret. I 2013 var det samlede tallet nesten 1,9 milliarder kroner. Det vil si at nær halvparten av det Forsvaret kjøper fra norske forsvarsbedrifter, kommer fra SMBer.

SMBene har også en betydelig eksport, om lag 1,5 milliarder kroner (2013). Dette viser at norske SMBer har produkter som er konkurransedyktige og etterspurte også internasjonalt.

5.4 Forskning og utvikling

Militære produkter er ofte av en høyteknologisk karakter som er svært avhengig av forskning og utvikling. Forsvarsindustriens kunder stiller gjerne høye krav til leveransene, og produktene må ha høy kvalitet, avansert teknologi og riktig pris. NATOs ambisjon er å være enhver motstander teknologisk overlegen.

Et fellestrekk for de store materielleksportørene i den vestlige verden er betydelige investeringer i forsvarsrelatert FoU. I 2014 investerte for eksempel verdens største våpeneksportør USA over 400 milliarder kroner i forsvarsforskning- og utvikling. Dette utgjør over 10 % av det totale forsvarsbudsjettet, og mer enn 50 % av USAs totale offentlige FoU-innsats. Dette er seks ganger mer enn EUs samlede investering i forsvarsrelatert FoU, og reflekterer en amerikansk tilnærming som skal redusere risikoen i de tidlige stadiene av utviklingsprosjektene, samtidig som det driver frem teknologisk innovasjon både sivilt og militært. For to andre store våpeneksportører, Storbritannia og Frankrike, utgjør forsvarsforskningen mellom seks og ni prosent av det totale forsvarsbudsjettet.

Innenfor forsvarsrelatert FoU er tendensen en betydelig redusert ressursbruk i de fleste land i Europa, en noe mindre reduksjon i USA og en betydelig økning i land som Russland og Kina. En fortsatt målrettet nasjonal satsing på forsvars-FoU vil derfor kunne gi norsk forsvarsindustri et konkurransefortrinn noen år inn i fremtiden.

Militær FoU i Europa foregår primært på nasjonal basis. I tillegg gjennomføres en del aktivi-

ter i regi av EDA og NATO. Forsvarsforskning har hittil ikke inngått i EUs rammeprogrammer, men EU-kommisjonen vurderer om dette skal kunne skje, i så fall etter 2020. Et forsøksprogram kalt *Preparatory Action* skal gjennomføres i perioden 2017–2019.

Forsvarsindustrien er FoU-intensiv, og satsing på FoU er en forutsetning for å lykkes i markedet. De aller fleste avanserte produktene til norsk forsvarsindustri kommer som et resultat av langsiktig, målrettet og omfattende FoU-innsats over mange år innen nøye utvalgte nisjeområder. Norsk forsvarsindustriens suksess i dag er altså i stor grad et resultat av beslutninger som industrien har tatt flere tiår tilbake.

I Norge brukes nesten 2 milliarder kroner årlig til sikkerhetsrelatert FoU. Foruten det årlige budsjettet til FFI, som er på om lag 800 millioner kroner, investerte de norske forsvarsbedriftene om lag 1,2 milliarder kroner i forsvarsrelatert FoU i 2013. Forsvarsindustriens FoU tilsvarer dermed 10 % av industriens omsetning. Om lag 40 % av investeringene til bedriftenes FoU dekkes av egne midler. Resten er dekket av eksterne midler, enten gjennom ulike offentlige støtteordninger eller direkte fra kundene. Typiske materielleprosjekter, som inneholder en betydelig FoU-andel, er for eksempel utviklingen av missilene NSM og JSM.

Det er utarbeidet en egen strategi for FoU i forsvarssektoren. Målet for strategien er et fungerende forskningssystem som gir troverdig, kostnadseffektiv og nyttig FoU. Innretningen av FoU skal være tilpasset de konkrete behovene sektoren har for forskningsbasert kunnskap.

Forsvarets behov vil alltid stå i sentrum ved Forsvarets anskaffelser. De teknologiske kompetanseområdene har samtidig potensial for utvikling av teknologi for bruk i sivile produkter og tjenester. Slik samtidig utvikling kan være et argument for å understøtte og videreutvikle nasjonal egeevne innen utvalgte områder. Innen eksempelvis norsk romvirksomhet har dette i hovedsak vært relatert til bæreraketter for oppskyting av satellitter, forskningsraketter, ulike typer sensorer og instrumenter, IKT og materialteknologi.

Synergier mellom militær og sivil FoU er betydelig, og en rekke tidligere teknologier som var spesifikt utviklet for militære formål, er nå i dagligdags bruk i samfunnet. Eksempler på dette er GPS-navigasjonssystemer, internett, kryptering og ulike former for materialer som kompositt og spesielle metalllegeringer. Sivil teknologi brukes i økende grad i militære produkter, spesielt innenfor de områdene der den sivilt drevne teknologi-



Figur 5.2 Missilet NSM er utviklet i Norge. Både Nansen-klassen fregatter og Skjold-klassen korvetter har dette missilet som sitt hovedvåpen mot overflatemål.

Foto: Kongsberg

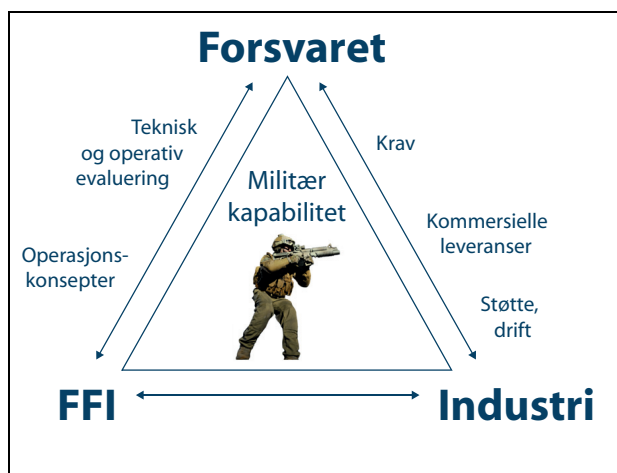
utviklingen går raskere enn den militære. Eksempler på dette er datamaskiner, microchiper, enkelte typer kommunikasjonssystemer og generell motorteknologi til både fly, fartøy og kjøretøy.

Den primære statlige aktøren for forsvars- og sikkerhetsrelatert innovasjon og FoU er FFI. I tillegg gjøres forskning og utvikling innenfor mer avgrensede fagområder hos Forsvarsbygg, Nasjo-

nal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets sanitet. Forsvarsbygg har for eksempel ansvaret for FoU-aktiviteter innenfor objektsikring. Til tross for synergimuligheter med sivil forskning, har Forsvaret mange spesielle problemstillinger. Ofte er de høyt sikkerhetsgraderte, og også dette gjør at det kan være hensiktsmessig med sektorspesialisert forskning.

Boks 5.2 Forskning og utvikling

- Totalt investeres årlig om lag 2 milliarder kroner i forsvarsforskning, hvorav om lag 800 millioner kroner hos Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Norsk forsvarsindustri investerer årlig om lag 1,2 milliarder kroner i FoU.
- FoU i industrien tilsvarer 10 % av deres samlede omsetning.
- 40 % av industriens FoU er finansiert av industrien selv.
- Resterende er finansiert av eksterne kilder, herunder:
 - utviklingsdelen i store anskaffelsesprosjekter, som er den klart dominerende kilden
 - Forsvarsdepartementets ordning for støtte til FoU-samarbeidsprosjekter (30–35 millioner kroner årlig)
 - andre offentlige ordninger (IFU, OFU, Skattefunn, etc.)
- Dette bildet har vært tilnærmet konstant de siste årene.



Figur 5.3 Trekantsamarbeidet tilrettelegger for kompetanseutvikling på tvers.

5.4.1 Samarbeidet mellom industrien, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvaret

Svært mange av produktene til de store forsvarsbedriftene har utviklet seg gjennom et tett samarbeid mellom industrien selv, FFI og Forsvaret som kravstiller og bruker. Dette «trekantsamarbeidet» ble tatt i bruk tidlig i etterkrigstiden med utviklingen av antiubåtvåpenet Terne i 1950-årene som et godt eksempel. Modellen har senere vært brukt med hell en rekke ganger. Sjømålsmissiler, luftvern, ammunisjon og rakettmotorer er noen eksempler. Modellen har vært helt sentral for å bygge opp nasjonal forsvarsindustriell kompetanse.

Trekantsamarbeidet er en mye brukt modell også i andre sammenlignbare land. Den har ofte vist seg effektiv for et lite land som Norge, der kommunikasjonslinjene er korte og effektive. Norge har liten mulighet til å duplisere spesialkompetanse. Modellen kan bidra til at nasjonen utnytter sin samlede kompetanse optimalt. Dette krever at de ulike rollene er avklart, at kravet til kostnadseffektivitet er styrende og at de etiske retningslinjene etterleves.

5.4.2 Innovasjon – aktører utenfor forsvarssektoren

Utnyttelse av store statlige investeringer i Forsvaret kan understøttes av ulike virkemidler under Innovasjon Norge, Forskningsrådet og andre. Virkemidlene kan spille en avgjørende rolle ved å gi bedrifter mulighet til å videreutvikle kompetansen de har opparbeidet seg på forsvarsprosjekter. Slik utnyttelse av forsvarsinvesteringer kan være et bidrag til mer innovative offentlige anskaffelser.

Innovasjon Norge er et særlovselskap med Nærings- og fiskeridepartementet som hovedeier. Selskapets hovedmål er å utløse både bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og regionenes næringsmessige muligheter. Innovasjon Norge er gitt anledning til å legge til rette for industriell deltagelse ved forsvarsanskaffelser. I perioden 2011–2014 har Innovasjon Norge gitt tilsagn om 173,2 millioner kroner i lån og tilskudd til prosjekter fra forsvarsindustrien, fordelt på 35 bedrifter. Ordningen med forsknings- og utviklingskontrakter er den ordningen forsvarsindustrien benytter mest. Forsknings- og utviklingskontrakter er en ordning som innebærer et forpliktende og målrettet FoU-samarbeid mellom to eller flere parter innen næringslivet (IFU), og mellom næringslivet og det offentlige (OFU). Målet med prosjektene er å utvikle et nytt produkt, en ny tjeneste eller en ny produksjonsprosess basert på definerte behov i markedet. Ordningen søker å fremme verdiskaping og konkurransevne i norsk næringsliv.

Norges forskningsråd er et forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet, med et hovedstyre oppnevnt av regjeringen. Alle departementer, med unntak av Forsvarsdepartementet, bevilger forskningsmidler via Forskningsrådet. Selv om ikke Forskningsrådet har en sentral rolle for forsvarsindustrien, er flere av kompetanseområdene som ligger til grunn for fremtidige anskaffelser representert i dets portefølje.

Som følge av at teknologier og produkter i økende grad kan anvendes både til sivile og militære formål, såkalt flerbruksteknologi (av engelsk «*dual use*»), er grensesnittene mellom sivil og militær forskning og den gjensidige nytten viktig å ivareta. Et eksempel på dette er blant annet FFIs samarbeid med Norges teknisk – naturvitenskapelige universitet (NTNU) innenfor områder som IKT, sensor- og materialteknologi.

Forsvarsteknologien kan gi store ringvirkninger og nytte også for sivil sektor. Regjeringen er derfor i gang med å vurdere mulighetene for et tettere militært-sivilt samarbeid innen forskning og teknologiutvikling, nasjonalt og internasjonalt. Eksempler på aktuelle flerbruksområder er romsystemer, undervannsteknologi og sensorer, samt ubemannede overflatefartøy.

Mye av det materiellet som opprinnelig ble utviklet for forsvarsformål har stor overføringsverdi til sivil sektor. Tilsvarende skjer det en betydelig utvikling på sivil side, som gjør det mulig å lage bedre og mer kosteffektive militære systemer. Et eksempel på dette er utviklingen innenfor kommunikasjons- og datateknologi der masseproduk-



Figur 5.4 Det norske selskapet Prox Dynamics AS har utviklet en ubemannet luftfarkost som er svært liten og lett.

Foto: Prox Dynamics

sjon kombinert med miniatyrisering av sensorer og prosesseringsutstyr har gitt helt nye muligheter for utvikling av avanserte systemer for forsvarsformål satt sammen av ulike sivile systemer. Innovasjon og teknologiutvikling går så hurtig at skillelinjene mellom hva som er militær teknologi og hva som er sivil teknologi på mange områder viskes vekk. Det er mer på sluttproduktet, der teknologien er satt sammen til en totalpakke for et spesifikt bruksområde, at man klart skiller. Vekselvirkningen mellom sivil og militær teknologiutvikling er gjensidig fordelaktig, og for Norge som nasjon er det viktig at vi utnytter vår samlede nasjonale kompetanse og erfaring best mulig for å skape konkurransedyktige produkter.

EU har i lengre tid utviklet og gjennomført strategiske teknologi- og kapabilitetsutviklingsprogrammer av vesentlig betydning også for militære brukere og forsvarsrelatert industri. Gjennom EØS-avtalen og andre europeiske organer og samarbeidsordninger med tung EU-innflytelse, deltar Norge i en rekke slike programmer. For å høste synergier og unngå overlappende satsinger i teknologiutviklingen på sivil og militær side, vektlegges koordinering og samarbeid mellom EUs sivile og militære organer stadig sterkere. Forsvarssektoren har også interesser i en rekke av EUs sivilt orienterte utviklingsprogram-

mer innen flerbruksteknologi. Dette må også gjenspeiles i norske myndigheters og norsk industris tilnærming og arbeid. Regjeringen ønsker derfor å utnytte Norges deltagelse i EØS-relevante programmer, initiativer og aktiviteter til aktivt å fremme nasjonale interesser knyttet til forsvarsrelatert FoU, militær kapabilitetsutvikling og utvikling av norsk forsvarsindustri.

Regjeringen la i 2014 frem en langtidsplan for forskning og høyere utdanning, en utdyping av Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*, hvor innsatsområder for forskning prioriteres. Med utgangspunkt i nevnte forskningsmelding utarbeidet Forsvarsdepartementet *Strategi for forskning og utvikling i forsvarssektoren* (FoU-strategien) og *Innretningsplan for FoU i forsvarssektoren*. FoU-strategien skal bidra til kunnskaps- og kompetanseutvikling i forsvarssektoren, til politikkutforming, kapabilitetsutvikling, og til nødvendig forsvarsindustriell kapasitet.

I 2014 la regjeringen frem en strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU. Forsvarsdepartementet har i sin EU/EØS-strategi satt seg som mål å utnytte Norges deltakelse i EØS-relevante programmer, initiativer og aktiviteter, til aktivt å fremme nasjonale interesser knyttet til forsvarsrelatert forskning og utvikling, militær kapabilitetsutvikling, utvikling av norsk forsvarsindustri

og annen forsvarsrelatert virksomhet. Forsvarssektoren og forsvarsindustrien bør vurdere en mer aktiv tilnærming til de muligheter som ligger i EUs

nye forsknings- og innovasjonsprogram *Horisont 2020*, eksempelvis innenfor utviklingen av sikkerhetsløsninger for det sivile samfunn.

6 Regelverk og rammebetingelser

6.1 Lov om offentlige anskaffelser og forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser

I dag reguleres alle offentlige anskaffelser i Norge av lov om offentlige anskaffelser (LOA) med tilhørende forskrifter, herunder forskrift om offentlige anskaffelser (FOA), forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (FOR) og forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA). Forsvarssektoren er underlagt dette regelverket. Formålet med regelverket er å bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på konkurranse, forretningsmessig praksis og likebehandling av leverandører. Videre skal regelverket bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. De generelle kravene i lov om offentlige anskaffelser gjelder i utgangspunktet for alle Forsvarets anskaffelser som gjennomføres i henhold til forskriftene, og regelverket skal bidra til at det er sunn konkurranse i markedet.

FOSA gjennomfører EUs direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser i norsk rett. Direktivet har som formål å etablere en ny europeisk lovgivingsramme for inngåelse av sensitive offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhetsområdet, herunder et effektivt europeisk marked for forsvarsmateriell. Samtidig skal direktivet sikre en konkurransedyktig forsvarsindustri. Direktivet skal skape mer åpenhet om anskaffelsene på området, og det bygger i stor grad på innholdet i direktiv 2004/18/EF (direktivet for klassisk sektor/det klassiske direktivet), som er gjennomført i norsk rett i form av FOA. Direktivet er nå erstattet av direktiv 2014/24/EU.

FOSA er i stor grad basert på oppbygningen av, og filosofien bak FOA. Utgangspunktet er at alle forsvars- og sikkerhetsanskaffelser som hovedregel skal lyses ut og at tilbyderne konkurrerer på like og ikke-diskriminerende vilkår.

FOSA inneholder i tillegg særtilpasninger og bestemmelser som er nye i anskaffelsesrettslig

sammenheng, og som er ment å ivareta de spesielle behov som gjør seg særlig gjeldende for anskaffelser på forsvarsområdet. I hovedtrekk gjelder dette: 1) det er adgang til å bruke prosedyre-reformen konkurranse med forhandling etter utgående kunngjøring som en standard prosedyre-reform, i motsetning til åpne og begrensede anbudskonkurranser som er standardprosedyrene etter FOA, 2) FOSA inneholder bestemmelser som skal sikre at sensitiv informasjon forblir beskyttet mot uvedkommende, 3) FOSA har bestemmelser om forsyningssikkerhet som skal imøtekomme oppdragsgivers behov for sikret levering i tilfelle krise eller krig, 4) rammeavtaler er i utgangspunktet gitt en maksimal varighet på inntil syv år, mot fire år i FOA.

FOSA har en rekke unntaksbestemmelser. Noen av disse unntakene er nye i anskaffelsesrettslig sammenheng. Dette gjelder blant annet unntaket for samarbeidsprosjekter som gjennomføres av EØS-land i fellesskap basert på forskning og utvikling for å utvikle et nytt produkt. Forskning og utvikling er et viktig og sentralt virkemiddel for å styrke den nasjonale forsvarsteknologien. Tildeling av FoU-kontrakter bidrar til å nå dette målet.

Unntaket kan også omfatte FoU-programmer som administreres av internasjonale organisasjoner, som for eksempel *The Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR)*, NATO eller organer i EU (slik som EDA), som deretter tildeler kontrakter på vegne av medlemsstatene. En annen unntaksbestemmelse, som er ny i anskaffelsesrettslig sammenheng, er unntak for kontrakter som en stat tildeler en annen stat.

Selv om en anskaffelse er omfattet av ett av ovennevnte unntak, kommer lov om offentlige anskaffelser som hovedregel til anvendelse. Verken loven eller FOSA kommer til anvendelse på anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalens artikkel 123.

Forsvarsdepartementet har regelmessig dialog med EUs medlemsland om praktiseringen av direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, blant annet gjennom vår deltakelse i EDA.

6.2 EØS-avtalens artikkel 123

Det fremgår av St.prp. nr. 100 (1991–92) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)*, undertegnet i Oporto 2. mai 1992, at EØS-avtalens artikkel 123 fastsetter en adgang for partene til å iverksette tiltak for å ivareta sine sikkerhetsinteresser på de vilkår som er nærmere definert i artikkelen. Videre fremgår det at artikkelen ligger nær opp til artikkel 21 i EFTA-landenes frihandelsavtaler. Det finnes for øvrig få rettskilder som kan belyse forståelsen av EØS-avtalens artikkel 123. Vurderingen må derfor i stor grad basere seg på ordlyd og formål. EU-kommisjonen har, i en av sine fortolkningsuttalelser til direktivet, understreket at medlemsstatene selv har ansvaret for å definere hva som er deres nasjonale sikkerhetsinteresser og behovet for å beskytte disse.

Ordlyden i Lisboa-traktatens artikkel 346 og EØS-avtalens artikkel 123 har mange likhetstrekk, men er ikke identiske. Det er regjeringens vurdering at artikkel 123 har et videre anvendelsesområde enn artikkel 346.

6.3 Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren

Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF) er en intern instruks som gjelder for Forsvarsdepartementet med underlagte etater. ARF ble opprinnelig iverksatt etter fullmakt gitt til Forsvarsdepartementet ved kgl.res. 20. august 2004, og trådte i kraft 1. september 2004. ARF ble deretter revidert i 2008 og senere i 2014 for å reflektere det anskaffelsesregelverket som forsvarssektoren i fremtiden må forholde seg til.

Som vedlegg til ARF følger blant annet reviderte *Bestemmelser for industrielt samarbeid ved forsvarsanskaffelser fra utlandet*, med endringer som følge av at EU-direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser er innlemmet i norsk rett.

ARF skal sikre en ensartet praksis og forsvarlig forvaltning i anskaffelser til forsvarssektoren. Videre skal ARF bidra til at Forsvarsdepartementet med underliggende etater tilrettelegger og gjennomfører anskaffelsesvirksomheten i sektoren på en slik måte at allmennheten har tillit til at sektoren opptre med stor integritet, og at anskaffelsene skjer på en samfunnstjenlig måte. Utgangspunktet etter ARF er at alle anskaffelser skal skje i henhold til konkurranseprinsippet, med mindre andre hensyn er mer tungtveiende.

I ARF fremgår det at bruk av EØS-avtalens artikkel 123 på anskaffelser vil være aktuelt når vilkårene etter bestemmelsen er oppfylt, og når det ut fra en proporsjonalitetsvurdering er nødvendig, helt eller delvis, å fravike bestemmelsene som følger av LOA, FOA eller FOSA.

Når hensynet til nasjonal sikkerhet tilsier at anskaffelser kan unntas med hjemmel i EØS-avtalens artikkel 123, vil anskaffelsene kunne gjennomføres med en langt større fleksibilitet enn hva LOA og FOSA tillater. Anskaffende myndighet vil eksempelvis ikke være forpliktet til å kunngjøre en konkurranse slik man normalt ville vært forpliktet til. Forsvarssektoren har et selvstendig ansvar for vurderinger knyttet til rammebetingelsene ved anskaffelser som kan unntas iht. EØS-lovverket. Forsvarsdepartementet kan beslutte eller gi samtykke til at det gjennomføres anskaffelser uten at det er avholdt konkurranse.

6.4 Sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven og forskrift om sikkerhetsgraderte anskaffelser pålegger forsvarssektoren å gjøre sikkerhetsmessige vurderinger ved enhver anskaffelse av varer og tjenester som graderes etter loven. Dersom en anskaffelse sikkerhetsgraderes, skal det treffes tiltak i henhold til sikkerhetsloven med forskrifter. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har utarbeidet en egen veileder vedrørende anskaffelser som graderes etter sikkerhetsloven.

Mange forsvars- og sikkerhetsanskaffelser forutsetter at leverandøren får overlevert informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven av anskaffelsesmyndigheten, eller at leverandøren selv utsteder informasjon som etter loven må graderes. Bestemmelser om sikring av slik informasjon i medhold av sikkerhetsloven kommer da til anvendelse overfor leverandøren. Det er i bestemmelsene krav til blant annet sikkerhetsavtale mellom leverandøren og anskaffelsesmyndigheten.

Leverandørklarering utstedes av Nasjonal sikkerhetsmyndighet, dersom det ikke foreligger rimelig tvil om leverandørens sikkerhetsmessige skikkethet.

Det eksisterer et rammeverk med prosedyrer for utveksling av informasjon mellom NATO- og EU-land for sikkerhetsgraderte anskaffelser over landegrensene, slik at anskaffelsene kan skje med tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Norge har også tilsvarende avtaler med enkelte andre nasjoner.

6.5 Eksport og eksportkontroll

Det har vært en politisk målsetting over tid å opprettholde og legge til rette for norsk forsvarsindustri. Eksport er viktig for å oppnå tilstrekkelige stordriftsfordeler i produksjonen, og for å sikre kontinuitet på kompetanse og teknologiutvikling.

De økte kravene til forsvarsmateriell har bidratt til en betydelig utvikling av ny teknologi og nye produkter, og stadig flere norske bedrifter er konkurransedyktige på det internasjonale markedet. Norsk forsvarsindustri har vært nyskapende, noe som har resultert i vekst og utvikling for bedrifter både innenfor sivil og militær sektor i Norge. Norske bedrifter deltar i en rekke store internasjonale samarbeidsprosjekter.

Innsatsvarer i form av komponenter og deler til større utenlandske forsvarssystemer utgjør en betydelig del av norsk eksport. Det bidrar til å møte forsvarsbehov innenfor NATO, de nordiske land og øvrige land som er godkjent som mottakere av forsvarsmateriell fra Norge. Utviklingen har ført til etablering av nye markeder, samtidig som de mer tradisjonelle markedene i Europa og Nord-Amerika videreutvikles i samarbeid med våre nære allierte.

Det er bred politisk enighet om at eksport av forsvarsmateriell skal finne sted innenfor rammen av en restriktiv eksportkontrollpraksis basert på Stortingets vedtak av 11. mars 1959, hvor det fremgår at «*.hovedsynspunktet bør være at Norge ikke vil tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig*».

Kontrollen med eksport av forsvarsmateriell er hjemlet i lov av 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. I kgl.res. av 18. desember 1987 er Utenriksdepartementet gitt fullmakt til å utøve eksportkontrollen, og utarbeide forskrifter og retningslinjer for å sikre gjennomføring av kontrollen.

Etter eksportkontrollloven må varer, tjenester og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militære formål, eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, samt varer og teknologi som kan benyttes til å utøve terrorhandlinger, ikke utføres uten tillatelse fra Utenriksdepartementet. Varer og teknologi som krever slik tillatelse fremgår av to kontrollister, hhv. forsvarsrelaterede varer (liste I) og flerbruksvarer (liste II). Flerbruksvarer er sivile varer som er utviklet for sivile formål, men som også kan anvendes for militære formål.

Utenriksdepartementets gjennomføring av kontrollen er hjemlet i egen forskrift, som også bidrar til å sikre gjennomføring av EUs Direktiv 2009/43/EF (ICT-direktivet) i norsk rett. Forskriften angir nærmere regler om overføringslisenser for eksport av forsvarsrelaterede varer innenfor EU/EØS og om sertifisering av foretak. På denne måten er det lagt til rette for at norsk næringsliv har mest mulig like vilkår og rammer som konkurrenter i EU-land.

Utenriksdepartementets retningslinjer for eksportkontroll ble publisert i 1992, og praktiseringen av disse har siden 1996 fremgått av den årlige stortingsmeldingen om eksport av forsvarsmateriell fra Norge. Retningslinjene ble sist revidert i 2014. Stortingets 1959-vedtak ligger fast som grunnlag for praktiseringen av eksportkontrollen. I 1997 sluttet et enstemmig Storting seg til en nærmere presisering av 1959-vedtaket, der vurdering av en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og menneskerettigheter i mottakerlandet, skal ligge til grunn for innvilgelse av en eksportsøknad.

Da EU i 2008 vedtok en felles holdning til våpeneksport, der EUs atferdskodeks i form av åtte atferdskriterier ble gjort bindende for EU-land, ble EUs standarder gjort gjeldende for norsk praksis. Kriteriene bidrar til å utdype vurderingene knyttet til 1959-vedtaket og 1997-presiseringen. Likeledes bidrar de til å styrke og skape større åpenhet om vurderingene av eksportsøknadene, bl.a. med sikte på å hindre at norsk forsvarsmateriell blir brukt av myndighetene i mottakerlandet for å undertrykke egen befolkning. Da FNs avtale om våpenhandel ble vedtatt i 2013, ble de relevante kriterier som følger av avtalens artikkel 6 og artikkel 7 innarbeidet i retningslinjene. På denne måten utgjør EU- og FN-kriteriene nå en konsolidert liste av vurderingskriterier som legges til grunn i behandlingen av søknader om eksport av forsvarsmateriell.

Utenriksdepartementet har etablert dialog med EU om anvendelsen av kriteriene, herunder utveksling av informasjon om avslag begrunnet i de enkelte kriteriene. Innenfor rammen av Stortingets vedtak og presiseringer, ser regjeringen det som viktig å følge EUs utvikling på dette området.

6.6 Etsiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren

Forsvarssektorens grunnleggende funksjon er å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. Som en viktig samfunnsaktør forvalter

forsvarssektoren store materielle, menneskelige og økonomiske ressurser. Samfunnet må ha tillit til at disse ressursene brukes til felleskapets beste.

Forsvarsdepartementet utarbeidet i mars 2007 egne etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren, og disse ble oppdatert og utgitt på nytt i mai 2011. At disse retningslinjene etterleves er helt sentralt av hensyn til forsvarlig forvaltning og forsvarsektorens omdømme i samfunnet. Reglene har sitt utspring i allmenngyldige etiske verdier og normer, som for eksempel rettferdighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet og sannferdighet. En viktig forutsetning for å videreutvikle et godt og ryddig samarbeid med næringslivet, er respekt for de etiske verdier og normer som departementet legger til grunn.

Forsvarsdepartementet har også, sammen med underlagte etater, etablert en handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse (HEL). I tillegg til ovennevnte retningslinjer er ARF oppdatert med etiske retningslinjer og generelle krav til saksbehandling, samt krav til samfunnsansvar i anskaffelser. For å tydeliggjøre kravene som stilles til leverandørsiden er det for eksempel innført et krav om at det i alle anskaffelser av en viss størrelse skal avgis en etisk egenerklæring fra tilbydere. De skal være inneforstått med Forsvarsdepartementets krav til egne og forsvarssektorens ansatte, samt forventningen til at også tilbydere og leverandører medvirker til en høy etisk standard.

Arbeidet for å styrke HEL er et langsiktig arbeid som følges opp kontinuerlig, og hvor det rapporteres årlig. Oppfølging er et ledelsesansvar, men i tillegg benytter forsvarssektoren internrevisjon som verktøy. Internrevisjonen gjennomfører tilleggstester mot etterlevelsen av forsvarssektorens internkontroll, og benytter egnede dataanalyseverktøy med særlig vekt på å redusere mislighetsrisikoen.

Regjeringen legger vekt på et godt samarbeid med næringslivet. Det er imidlertid vesentlig at kontakten holdes innenfor forsvarlige og klare etiske rammer. Høy etisk standard på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for tillit til sektoren.

Det er viktig at de tiltakene som beskrives i denne meldingen gjennomføres i samsvar med de til enhver tid gjeldende krav til forvaltningsetikk. Tidlig dialog med nasjonal leverandørindustri, samarbeidsrelasjoner og beslutninger om å benytte unntak fra konkurranseprinsippet, er virkemidler som må brukes på en måte som oppfyller etiske retningslinjer og krav.

Forsvarsdepartementet vil fortsette å følge opp etikkarbeidet, blant annet gjennom etatsstyringen og de møteplasser som beskrives i denne meldingen.

6.7 Industriell medvirkning i fremskaffelsesprosessen

6.7.1 Praktiseringen av forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser

Med hensyn til norsk praksis, medførte ikke innføringen av FOSA større endringer i seg selv. Konkurransen har lenge vært et bærende prinsipp i ARF, og Norge har i lang tid hatt et av Europas mest åpne forsvarsmarkeder.

Det er forventninger fra Europakommisjonen om at EU-direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser skal lede til at langt flere anskaffelser underlegges reglene om unionens indre marked, dvs. at de skal lyskes ut i EØS-området på like og ikke-diskriminerende vilkår. Styrt anskaffelser må være velbegrunnede, eksempelvis i nasjonale sikkerhetsbehov.

Så langt har det vært antatt at det ikke kan stilles krav om industrisamarbeid til utenlandske leverandører hjemmehørende i EØS-land for anskaffelser som foretas under direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. I praksis har det vist seg at industrisamarbeid fortsatt praktiseres i flere EU-land, og nylig har flere EU-land formalisert ordninger som sikrer at det kan stilles krav om industrisamarbeid også når anskaffelser gjennomføres fra leverandører i EØS-land i henhold til reglene i direktivet. Den videre utviklingen vil danne presedens for Norges praktisering av regelverket.

6.7.2 Verdikjeden knyttet til anskaffelser – forsvarsindustrien og Forsvaret

Investeringskonseptet til forsvarssektoren vektlegger anskaffelsens tidlige fase. Dette krever en tydelig og planmessig tilnærming til hvordan forsvarsindustrien engasjeres i anskaffelsens tidlige fase. Det er blant annet viktig å ivareta muligheten for å kunne planlegge med nødvendig kompetanse fra industrien innenfor de teknologiske kompetanseområdene for å bidra til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Forsvarsdepartementet skal velge strategi for anskaffelsen før etableringen av en tidlig dialog med industrien for det enkelte prosjekt. I investeringskonseptet legges det opp til at man skal vurdere alle potensielle alternativer til tradisjonelt

innkjøp før beslutningen om en konkret fremkaffelse treffes. Dette inkluderer flernasjonale løsninger, leie-/lease-ordninger, bruktkjøp, samarbeid mellom Forsvaret og industrien, eller en kombinasjon av disse. Denne avklaringen gjøres i prosjektets tidlige faser, og det er sentralt at Forsvarsdepartementet velger den løsningen som er mest kostnadseffektiv i et levetidsperspektiv, samtidig som nasjonale sikkerhetsinteresser blir ivaretatt.

6.7.3 Vurdering av nasjonale sikkerhetsinteresser ved anskaffelser

Overordnede forsvars- og sikkerhetspolitiske hensyn vil være avgjørende for en vurdering av om det må gjøres unntak fra LOA og FOSA etter EØS-avtalens artikkel 123.

Det er identifisert enkelte kritiske områder der det anses at Norge trenger avansert teknologi og kompetanse for å opprettholde spesielle tjenester eller materiell som er avgjørende for vår forsvarsevne. Som nasjon må vi verne om vår evne til å gjøre egne vurderinger av teknologi og materiell, uavhengig av andre nasjoner. Norge må derfor beholde kompetent nøkkelpersonell i forsvarssektoren som er i stand til å håndtere kompleksiteten ved avanserte teknologier og støttetjenester. Videre må Norge opprettholde et offentlig forskningsmiljø, i tillegg til forsvarsindustriens egen FoU, som kan ivareta og videreutvikle spesielt viktige teknologiske kompetanseområder.

Samarbeid med andre nasjoner vil være nødvendig for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, herunder samarbeid med utvalgte nære allierte og partnere med henblikk på å utvikle og understøtte teknologi og materiell.

Investeringskonseptet til forsvarssektoren gir føringer for hvordan militære anskaffelser gjennomføres. Der det foreligger interesser som er spesielt viktige for å ivareta nasjonal sikkerhet og

sikkerhetspolitiske eller utenrikspolitiske hensyn ved en anskaffelse, vil Forsvarsdepartementet gi nødvendige føringer om dette ved utarbeidelse av anskaffelsesstrategien.

6.7.4 Adgang til tidlig involvering

Anskaffelse av komplekse våpensystemer er krevende. For å kompensere for at Forsvaret ikke kan inneha all nødvendig kompetanse internt i egen organisasjon til enhver tid, er det behov for å samarbeide med industrien. I noen tilfeller vil det være nødvendig å involvere industrien allerede i prosjektets tidlige faser, samt ved rettede anskaffelser når valg av leverandør gjøres som en del av anskaffelsestrategien, gjennom å inngå avtaler med norske og utenlandske bedrifter om rådgivning, og senere om leveranser. Konsolidering i industrien aktualiserer nye former for samarbeid. Evnen til å frembringe komplekse våpensystemer kan gi samarbeidsformer som partnerskap og allianser. Tidlig og nært samarbeid mellom kunde og leverandør, hvor man deler informasjon, er ofte en viktig faktor for suksess og for å holde kostnader nede i slike prosjekter.

Både LOA og FOSA gir muligheter for at en bedrift kan involveres tidlig i et prosjekt uten å bli ekskludert som tilbyder under selve anskaffelsen av det endelige produktet. Anskaffende myndighet må imidlertid unngå å søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelse av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen, når dette skjer på en måte som vil utelukke konkurranse. Eventuelle informasjonsfortrinn må la seg utjevne for å ivareta prinsippet om lik behandling av tilbyderne. Dette kan for eksempel skje ved romslig tilbudsfrist og ved å sørge for at aktuelle leverandører blir gitt den samme innsikt som den tidligere involverte rådgiveren eller leverandøren besitter.

7 Forsvarsindustriell strategi

Basert på sikkerhetspolitiske utviklingstrekk, våre nasjonale sikkerhetsinteresser og vår politikk for å opprettholde og videreutvikle en internasjonalt konkurransedyktig norsk forsvarsindustri, har regjeringen utarbeidet en nasjonal forsvarsindustriell strategi. Strategien tar også høyde for EUs forsvarsdirektiv fra 2011.

Strategien har som utgangspunkt at fri og åpen konkurranse mellom leverandører gjennomgående vil ivareta norske sikkerhetsinteresser, norsk forsvarsøkonomi og norske industriinteresser på en god måte. Samtidig er det en ambisjon at norsk forsvarsindustri skal ha like gode rammevilkår som den industrien den konkurrerer mot.

Regjeringen anser at norsk forsvarsindustri er konkurransedyktig innenfor sine kompetanseområder, og mer åpne forsvarsmarkeder vil derfor være til fordel for norsk forsvarsindustri. Imidlertid er de aller fleste forsvarsmarkedene, i motsetning til det norske, svært lukket og det er ofte vanskelig å få adgang til en åpen og rettferdig konkurranse. Det vil derfor fortsatt være nødvendig å gjøre bruk av industrisamarbeid i forbindelse med norske anskaffelser i utlandet, som et virkemiddel for å gi norsk forsvarsindustri adgang til disse markedene. Dette vil også kunne være nødvendig innenfor rammen av EUs forsvarsdirektiv.

Strategien skal sikre forutsigbar og enhetlig opptreden ved forsvarssektorens anskaffelser av materiell, og den skal bidra til at vi fra norsk side tilpasser vår nasjonale praktisering av regelverket for slike anskaffelser til utviklingen i EU. Strategien baserer seg på følgende elementer:

- samarbeid mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien
- teknologiske kompetanseområder
- forskning og utvikling
- prinsipper for forsvarssektorens anskaffelser
- internasjonalt samarbeid
- eksport og bruk av virkemidler for å sikre markedsadgang
- forsvarsindustriens egne tiltak

Strategien vil bli gjennomført innenfor rammen av forsvarssektorens eksisterende organisasjon og

Boks 7.1

Regjeringen mener at fri og åpen konkurranse mellom leverandører i stor grad vil ivareta norske sikkerhetsinteresser, norsk forsvarsøkonomi og norske industriinteresser på en god måte.

Regjeringen vil samtidig arbeide for å sikre at norsk forsvarsindustri har like gode rammevilkår som den industrien den konkurrerer mot.

Regjeringen vil følge utviklingen internasjonalt når det gjelder norsk industris adgang til en åpen og rettferdig konkurranse, og tilpasse norsk politikk til denne.

budsjett. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av tiltakene som iverksettes for å sikre gjennomføring av strategien.

7.1 Samarbeid mellom forsvarssektoren og industrien

Regjeringen legger vekt på å ha et strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien. Dette samarbeidet er forankret i nasjonale sikkerhetsbehov, beredskapskrav og forsyningssikkerhet. Samarbeidet skal bidra til forutsigbarhet og langsiktighet.

En av de bærende pilarene i samarbeidet mellom forsvarssektoren og industrien skal være tidlig dialog på strategisk nivå, gjennom å utnytte en rekke møteplasser mellom aktørene. Tidlig dialog mellom partene skal bidra til at forsvarssektoren gjøres kjent med hva industrien kan tilby av kompetanse og produkter, og til at norsk industri forstår Forsvarets behov. Dialogen skal bidra til at den enkelte aktør blir i stand til å ta gode og tidsriktige beslutninger.

Nasjonale sikkerhetsinteresser vil være avgjørende for hvordan samarbeidet mellom forsvars-

Boks 7.2

Regjeringen vil sikre forutsigbar og enhetlig opp-treden ved forsvarssektorens anskaffelser av materiell.

Regjeringen ønsker et strategisk samarbeid mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien, forankret i nasjonale sikkerhetsbehov, beredskapskrav og forsyningsikkerhet.

Regjeringen vil gjennom tidlig dialog på strategisk nivå bidra til at den enkelte aktør blir i stand til å ta gode og tidsriktige beslutninger.

sektoren og industrien utøves, herunder graden av involvering og informasjonsutveksling.

Samarbeidet skal baseres på forsvarssektorens behov for kostnadseffektive leveranser av materiell og tjenester med høy kvalitet. Samarbeidet må i tillegg ha tilstrekkelig forutsigbarhet og langsiktighet, slik at forskning og utvikling i størst mulig grad resulterer i vellykkede produkter.

Forsvarssektoren må bidra til forutsigbarhet gjennom langsiktige og målrettede planer for anskaffelser og gjennomføringen av disse. Samtidig må det være en gjensidig forståelse for at endringer i bl.a. den sikkerhetspolitiske situasjonen, operative behov eller budsjetter kan føre til endringer i forsvarssektorens anskaffelsesplaner. Skulle dette skje må aktørene selv, basert på gjeldende kontraktsrett, håndtere risikoen dersom ikke noe annet er avtalt.

7.2 Teknologiske kompetanseområder

Norsk forsvarsindustri er nisjepreget og vil aldri kunne dekke det fulle spekteret av produkter som Forsvaret trenger. Regjeringen vil derfor prioritere spesifikke teknologiske kompetanseområder for felles satsing. Dette skal bidra til å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet og langsiktighet. Spesifikk kompetanse innenfor utvalgte teknologiområder er en viktig del av våre sikkerhetsinteresser og videreføring av slik kompetanse vil derfor være en felles nasjonal oppgave.

Disse åtte teknologiområdene skal danne grunnlaget for samarbeidet mellom industrien og Forsvaret, og vil utgjøre kjernen i samarbeidsstrategien fremover. Teknologiområdene angir hvor Forsvaret særlig ser et behov for kompetanse

Boks 7.3

Regjeringen vil i samarbeidet med industrien prioritere følgende teknologiske kompetanseområder:

1. *Kommando-, kontroll- og informasjonssystemer¹*
2. *Systemintegrasjon*
3. *Autonome systemer*
4. *Missilteknologi*
5. *Undervannssensorer*
6. *Ammunisjon, siktemidler, fjernstyrte våpenstasjoner og militært sprengstoff*
7. *Materialteknologi spesielt utviklet og/eller bearbeidet for militære formål*
8. *Levetidsstøtte for militære land-, sjø- og luftsystemer*

¹ Herunder også kopleddessystemer (av engelsk Combat Management Systems eller Battlefield Management Systems) som er samlebetegnelsen for det totale systemet der kommando-, kontroll-, informasjons-, sensor-, og våpenleveringssystemer er integrert.

innenfor norsk forsvarsindustri. Kompetanseområdene vil blant annet bli brukt som grunnlag for valg av FoU- og industrisamarbeidsprosjekter.

For å opprettholde og videreutvikle en levedyktig forsvarsindustri innenfor disse områdene, er det også nødvendig at forsvarsindustrien har en bredere kompetanse- og produktbasis. Dette er viktig for å sikre konkurransedyktighet og dra nytte av den teknologiske utviklingen utenfor selve kompetanseområdene.

Det er av betydning at de strategiske valgene for fremskaffelse som gjøres i prosjektens tidlige fase følges grundig opp i gjennomføringsfasen.

Boks 7.4

Regjeringen vil innrette samarbeidet med industrien mot prioriterte teknologiske kompetanseområder. Disse skal danne grunnlaget for samarbeidet mellom industrien og Forsvaret, og vil utgjøre kjernen i samarbeidsstrategien fremover.

Regjeringen vil sikre at de strategiske valgene for fremskaffelse som gjøres i prosjektens tidlige fase følges grundig opp i gjennomføringsfasen.

7.3 Forskning og utvikling

For å møte fremtidens utfordringer må forsvarssektoren være i stand til å dra full nytte av ny teknologi. Å være kontinuerlig oppdatert og møte de teknologiske utviklingstrekkene er helt grunnleggende for Forsvarets evne til å løse sine oppgaver. Videre er teknisk-vitenskapelig forskning og utvikling på høyt internasjonalt nivå en nødvendig forutsetning for en fortsatt konkurransedyktig, nyskapende og kosteffektiv norsk forsvarsindustri. FoU i forsvarssektoren kommer også andre samfunnsområder til gode, og er viktig for å bringe Norge videre som teknologisk kunnskaps-samfunn.

Utvikling av ny og avansert teknologi og nye forsvarssystemer som bygger på slik teknologi er svært kostbart. Norge må i rammen av vårt NATO-medlemskap bidra til byrdefordelingen, ved å bære vår del av kostnadene ved dette.

Forskning og utvikling for å utvikle spesifikke teknologier og produkter det norske forsvaret trenger, og som samtidig kan ha en bredere anvendelse innenfor NATO, vil derfor være et satsingsområde.

Anskaffelse av avansert materiell innebærer som regel betydelig forskning og utvikling. Dette har vært, og vil fortsatt være, blant industriens viktigste kilder til å videreutvikle sin kompetanse og sine produkter. Dette er igjen helt avgjørende for å være internasjonalt konkurransedyktig. Salg på det internasjonale markedet er i sin tur nødvendig for å opprettholde en kompetent forsvarsindustri.

Selv om anskaffelser av ferdig utviklet materiell skal være hovedregelen ved Forsvarets anskaffelser, vil FoU-samarbeid og kompetansebygging i noen tilfeller være påkrevd av nasjonale sikkerhetshensyn. Dette vil bidra til at norsk industri tar frem ny teknologi og nye produkter.

Regjeringen vil videreføre trekantsamarbeidet mellom Forsvaret, FFI og forsvarsindustrien. Samarbeidet har historisk vært vellykket, og er et nasjonalt komparativt fortrinn som fortsatt bør utnyttes, spesielt ettersom utviklingskostnadene generelt er økende. Ved at FFI kombinerer både grunnleggende og anvendt forskning med et tett samarbeid mot forsvarssektoren og forsvarsindustrien, legges mulighetene til rette for en optimal utnyttelse av nasjonale ressurser.

Regjeringen er samtidig opptatt av at forsvarssektoren og forsvarsindustrien fortsetter å nyttiggjøre seg sivilt utviklet teknologi der dette er formålstjenlig og bidrar til styrket forsvarsevne. I tillegg bør det både fra industrien og

Boks 7.5

Regjeringen vil satse på forskning og utvikling for å utvikle spesifikke teknologier og produkter som det norske forsvaret trenger, og som samtidig kan ha en bredere anvendelse, også innenfor NATO.

Regjeringen vil videreføre trekantsamarbeidet mellom Forsvaret, FFI og forsvarsindustrien.

Regjeringen vil legge vekt på at forsvarssektoren og forsvarsindustrien fortsetter å nyttiggjøre seg sivilt utviklet teknologi, der dette er formålstjenlig og bidrar til styrket forsvarsevne.

forsvarssektoren satses mer på felles FoU-aktivitet i EU, herunder eksempelvis EUs ramme-program, der Norge bidrar til finansieringen.

7.4 Forsvarssektorens anskaffelser

Regjeringens mål er å skaffe til veie best mulig forsvarsmateriell til best mulig pris. På samme tid vil regjeringen ivareta våre norske legitime sikkerhetsinteresser i forbindelse med våre anskaffelser, og bidra til opprettholdelse av en konkurransedyktig forsvarsindustri i Norge ut fra nasjonale sikkerhetshensyn og forsvarsformål.

Regjeringen vil at ferdig utviklet materiell anskaffes der det er kostnadseffektivt. Når dette ikke er tilfelle, vurderes spesialtilpasninger eller nyutvikling.

Nasjonale sikkerhetsinteresser og Forsvarets behov for kostnadseffektive leveranser med høy kvalitet er førende for forsvarssektorens anskaffelser, inkludert drift av materiell og EBA. Forsvarssektorens anskaffelser skal som hovedregel basere seg på prinsippene om konkurranse, ikke-diskriminering og likebehandling. Når våre nasjonale sikkerhetsinteresser betinger det, vil det likevel kunne være nødvendig å fravike alminnelige konkurranseprinsipper, slik EØS-avtalens artikkel 123 gir oss mulighet til. Uansett vil Norge, som et lite land i flanken av NATO-alliansen, alltid være avhengig av samarbeid med andre nasjoner og internasjonal forsvarsindustri for å dekke våre samlede sikkerhetsbehov. Samarbeidshensyn vil derfor også kunne påvirke gjennomføringen av anskaffelser.

Boks 7.6

Regjeringen vil søke å skaffe til veie best mulig forsvarsmateriell til best mulig pris, samtidig som norske legitime sikkerhetsinteresser ivaretas, og anskaffelsene bidrar til opprettholdelse av en konkurransedyktig forsvarsindustri i Norge ut fra nasjonale sikkerhetshensyn og forsvarsformål.

Regjeringen vil anskaffe ferdigutviklet materiell der det er kostnadseffektivt. Når dette ikke er tilfellet, vurderes spesialtilpasninger eller nyutvikling.

Regjeringen vil kunne eller måtte fravike grunnleggende prinsipper om konkurranse, ikke-diskriminering, likebehandling og transparens på definerte materiell-, tjeneste- og samarbeidsområder som er strategisk avgjørende for nasjonal sikkerhet.

Ny etat

Regjeringen har besluttet å etablere en egen etat under Forsvarsdepartementet for å styrke den strategiske styringen av materiellinvesteringer og materiellforvaltning i forsvarssektoren. Den nye etaten skal etableres 1. januar 2016 og organiseres som et ordinært statlig forvaltingsorgan. Etaten opprettes med utgangspunkt i deler av virksomheten i Forsvarets logistikkorganisasjon.

Den nye etaten vil være et viktig kontaktpunkt for forsvarsindustrien. Det å fremskaffe materielle kapasiteter blir mer og mer komplekst. I en situasjon der forsvarssektoren årlig investerer betydelige midler i materiell, er det avgjørende å ha god innsikt i den teknologiske utviklingen og markedssituasjonen for forsvarsmateriell. Videre er det viktig å ta hensyn til allianseforhold og industrielle aspekter, noe som gjør det nødvendig å knytte strategisk og utførende nivå tettere sammen. Den nye etaten vil ha fokus på tekniske og merkantile forhold slik at Forsvaret får de materielle kapasitetene som er besluttet anskaffet, med den spesifiserte ytelse, til riktig tid og til en best mulig pris. Det er også hensiktsmessig at etaten på et overordnet nivå benytter seg av tilgjengelig kompetanse fra FFI og fra forsvarsindustrien for å styrke et helhetlig nasjonalt og alliansetilpasset perspektiv på utviklingen innen forsvarsmateriell. Det samme gjelder for drift av materiell.

En slik rollefordeling gjør seg også gjeldende i andre land, hvor det pågår en utvikling i retning av spesialisering av rollene innenfor forsvarssektoren. Den militære organisasjonen konsentreres mer mot sine kjerneoppgaver, mens andre aktører med mer merkantilt, forvaltningsmessig og forretningsmessig fokus og kompetanse kan utføre støtteoppgaver som materiellinvesteringer og materiellforvaltning. Ved å spesialisere rollene innenfor vår egen forsvarssektor kan vi få mer effekt ut av materiellinvesteringene og legge forholdene til rette for en mer effektiv materiellforvaltning.

Den nye etaten skal bidra til at Forsvaret får tilgang på kostnadseffektivt og sikkert materiell i tråd med vedtatte planer. Dette skal bidra til at Forsvaret oppnår nødvendig reaksjonsevne, kampkraft og utholdenhet. Regjeringen viser til Prop. 1 S (2015–2016) for ytterligere informasjon om etableringen.

7.5 Internasjonalt samarbeid

Internasjonalt materiellsamarbeid blir stadig viktigere for å realisere komplekse, høyteknologiske forsvarskapasiteter. Basert på Forsvarets behov, bør Norge i økende grad samarbeide med andre nasjoner om anskaffelse av forsvarsmateriell. NATO og vårt samarbeid med nære allierte vil

Boks 7.7

Regjeringen vil, basert på Forsvarets behov, at Norge i økende grad skal samarbeide med andre nasjoner om anskaffelse av forsvarsmateriell. NATO og vårt samarbeid med nære allierte vil fortsatt være den viktigste arenaen for et slikt samarbeid.

Regjeringen vil styrke det internasjonale materiellsamarbeidet gjennom blant annet deltagelse i NATO-prosjekter og europeiske kapabilitetsprosjekter.

Regjeringen vil benytte samarbeidet innenfor EDA og vår dialog med Europakommisjonen og andre relevante organer til å sikre norske interesser.

Regjeringen vil søke en tett dialog med norsk forsvarsindustri for å bidra til at industrien kan forberede seg og posisjonere seg for hensiktsmessige roller i større internasjonale samarbeidsprosjekter.

fortsatt være den viktigste arenaen for et slikt samarbeid.

Samarbeidet innenfor EDA og vår dialog med Europakommisjonen og andre relevante organer må brukes til å sikre norske interesser. Det vil være viktig med en tett dialog med norsk forsvarsindustri for å bidra til at industrien kan forberede seg og posisjonere seg for hensiktsmessige roller i større internasjonale samarbeidsprosjekter.

Samtidig vil også samarbeid mellom de nordiske land og de nordiske forsvarsindustriene være et satsingsområde. Det internasjonale materiellsamarbeidet søkes styrket gjennom blant annet deltagelse i NATO-prosjekter og europeiske kapabilitetsprosjekter

7.6 Eksport og markedsadgang

Proteksjonisme byr på store utfordringer for norsk forsvarsindustri internasjonale markedsadgang. Handelshindringer og beskyttelse av eget lands industri er utfordringer norsk forsvarsindustri stadig opplever i møte med aktuelle markeder. Regjeringen er opptatt av at norske bedrifter sikres tydelige og forutsigbare rammevilkår for sin eksportaktivitet.

Generelle virkemidler

Norge har flere generelle virkemidler for å bistå norsk næringsliv i utlandet og fremme norsk eksport. Disse virkemidlene er også nyttige for bedrifter i forsvarsindustri sektoren. For eksempel bistår Innovasjon Norge norske bedrifter som satser internasjonalt gjennom rådgivning, kompetansetjenester og tilgang til nettverk. Der Innovasjon Norge ikke er til stede kan utenriks-tjenesten bistå bedriftene med mange av de samme tjenestene. Gjennom EFTA-samarbeidet arbeider Norge for å sikre markedsadgang for norske bedrifter i voksende markeder utenfor Europa ved å fremforhandle frihandelsavtaler. En målsetting for slike avtaler er å få fjernet eventuelle fordyrende tollsatser som norske industrivarer, herunder forsvarsmateriell, står overfor i de aktuelle markedene.

Erfaringen tilsier at politiske og offisielle besøk kan være viktige døråpnere for norske bedrifter i utlandet. Det vil derfor være av betydning å vurdere besøk til markeder der norske bedrifter har muligheter ved planlegging av internasjonal reisevirksomhet.

Eksportkontroll

For at bedriftene skal kunne lykkes, er det viktig å sikre forutsigbare rammevilkår for forsvarsindustrien gjennom å opprettholde et strengt regelverk med tydelige og langsiktige retningslinjer for behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell.

Regjeringen vil sikre dette gjennom å videreføre den praksis som så langt har vært ført på dette området.

Myndighetsstøtte til markedsføring

Ordningen med myndighetsstøtte til markedsføring for eksport har vist seg som vellykket og viktig for norsk forsvarsindustri. På de nyere markedene for norsk forsvarsindustri utenfor Europa og Nord-Amerika, er slik markedsføringsstøtte spesielt viktig. Regjeringen vil derfor videreføre denne ordningen. Ordningen dekker deltagelse fra departementet eller sektoren for øvrig på utstillinger, samt annen støtte til enkeltbedrifter. Et viktig element i retningslinjene er at de som deltar fra norske myndigheters side opptrer uavhengig av industrien og at kostnadene ved slik deltagelse skal dekkes av Forsvarsdepartementet. Deltagelsen er rettet mot utstillinger som prioriteres av forsvarsindustrien og hvor det er et ønske fra industrien om deltakelse innenfor rammen av eksportkontrollregelverket.

Industrisamarbeid

Internasjonal markedsadgang er helt avgjørende for norsk forsvarsindustri evne til å opprettholde kompetanse og teknologiutvikling, og til å sikre tilstrekkelig produksjonsvolum.

Regjeringen vil legge til rette for at norsk forsvarsindustri og norske bedrifter sikres tydelige og forutsigbare rammevilkår for sin eksportaktivitet, slik at norsk industri kan konkurrere på like vilkår som andre lands bedrifter.

Industrisamarbeid er et nødvendig verktøy for å sikre at norske nasjonale sikkerhetsinteresser ivaretas. Selv om Europakommisjonen har forventet at bruken av industrisamarbeid vil bli vesentlig redusert i Europa, tyder utviklingen på at det ikke nødvendigvis blir resultatet. En foreløpig analyse utarbeidet av EDA viser en svak positiv trend i bruken av forsvarsdirektivet, men unntaksbestemmelsene benyttes fortsatt for den store majoriteten av anskaffelser – ikke minst av de større nasjonene. Andelen grensekryssende kontrakter i EØS-området er fortsatt lav, og direktivet

har ikke hatt noen målbar effekt på anskaffelses-samarbeid. For Norge vil det være naturlig å rette industrisamarbeid inn mot de teknologiske kompetanseområdene for å styrke den norske forsvarsindustrielle basen på disse områdene.

Industrisamarbeid har vært et avgjørende strategisk virkemiddel for å oppnå markedsadgang for norske forsvarsprodukter og bedrifter, og dette vil bli opprettholdt så lenge andre lands forsvarsmarkeder fremdeles er reelt lukkede. For anskaffelser som gjennomføres under unntaksbestemmelsen i EØS-avtalens artikkel 123, vil det normalt bli stilt krav om industrisamarbeid, uavhengig av hvor en utenlandsk leverandør er hjemmehørende.

Innenfor rammen av de til enhver tid gjeldende retningslinjer, vil regjeringen benytte industrisamarbeid som et sentralt virkemiddel der dette er nødvendig for å åpne opp viktige deler av det internasjonale forsvarsmarkedet for norsk industri.

Myndighetssalg

Myndighetssalg av forsvarsmateriell vil kunne bidra til ytterligere økt markedsadgang for norsk industri. Særlig i fremvoksende økonomier er det etterspørsel etter en slik ordning. Det er flere årsaker til at utenlandske myndigheter vil ønske å

anskaffe nytt forsvarsmateriell direkte fra et annet lands myndigheter. I flere land antas dette å redusere risikoen for korrupsjon. I andre tilfeller kan myndighetssalg forenkle anskaffelsesprosessen og redusere risiko for kjøperlandet. For å kunne gi norske leverandører samme rammebetingelser som sine konkurrenter på dette området, er det viktig at også norske myndigheter kan tilby myndighetssalg av nytt forsvarsmateriell. Regjeringen vil vurdere å innføre en ordning for myndighetssalg av forsvarsmateriell.

7.7 Utvikling av forsvarsindustrien

Veksten i det globale markedet på kort og mellomlang sikt forventes å skje i markeder utenfor USA og Europa, og til dels i nasjoner som har store ambisjoner om å bygge opp egen forsvarsindustri. Det er derfor viktig at norsk forsvarsindustri fortsetter å styrke sin internasjonale konkurransekraft.

Utviklingen går i retning av at næringslivet får en større og mer betydningsfull rolle i å understøtte forsvarssektorens materielle gjennom hele levetiden til materialet. Videre er det mer oppmerksomhet om forsyningssikkerhet og beredskapshensyn enn det som har vært tilfellet de siste tiårene. Forsvarsindustrien må ta høyde for denne utviklingen. I tillegg må bedriftene settes i stand til å forstå de operative krav og utfordringer. Forsvaret har gjennom å føre en tett dialog med brukerne og anskaffelsesorganisasjonene i forsvarssektoren.

Satsing på kompetanse, innovasjon, teknologi, samarbeids- og omstillingsevne og en kostnads-effektiv produksjon er avgjørende for en fremtidig sterk norsk forsvarsindustri. Selv om myndighetene og Forsvaret er viktige og betydningsfulle samarbeidspartnere for å utløse potensialet i næringen, er dette først og fremst industriens eget ansvar, blant annet gjennom å arbeide målbevisst for å:

- gjøre ressurser tilgjengelige for å møte etterspørsel fra forsvarssektoren basert på dialog i prosjektenes tidlige faser
- kontinuerlig styrke kompetansen innenfor de teknologiske kompetanseområdene
- tilpasse organisasjon og kompetanse til forsvarssektorens behov for støtte til å drifte og operere materielle og systemer, og for å møte Forsvarets og samfunnets behov for kompetanse og produksjonskapasitet som sikrer nødvendig forsyningssikkerhet og industriell beredskap

Boks 7.8

Regjeringen vil legge til rette for at norsk forsvarsindustri og norske bedrifter sikres tydelige og forutsigbare rammevilkår for sin eksportaktivitet, slik at norsk industri kan konkurrere på like vilkår som andre land innenfor rammen av eksportkontrollregelverket.

Regjeringen viderefører dagens retningslinjer for behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell.

Regjeringen viderefører ordningen med myndighetsstøtte til markedsføring for eksport.

Regjeringen vil benytte industrisamarbeid som et sentralt virkemiddel der dette er nødvendig for å åpne opp viktige deler av det internasjonale forsvarsmarkedet for norsk industri.

Regjeringen vil vurdere om det skal innføres en ordning for myndighetssalg av forsvarsmateriell.

- videreutvikle og styrke posisjonen på det amerikanske markedet, og styrke posisjonen i fremvoksende forsvarsmarkeder
- utnytte de mulighetene norske forsvarsanskaffelser fra utenlandsk industri gir for markedsadgang og industrisamarbeid gjennom bl.a. strategiske allianser og samarbeidsprosjekter
- kontinuerlig forbedre utviklings- og produksjonsprosesser for å kunne fortsette å levere riktig kvalitet til konkurransedyktige priser både i hjemmemarkedet og for eksport
- investere i utvikling og bruk av ny teknologi for å sikre innovasjon og opprettholde evnen til å søke kreative løsninger for å møte den operative brukerens krav og behov
- satse på utvikling av nyskapende og teknologidrevne SMBer som partnere og underleveran-

- dører som bidrar til å sikre fleksibilitet og evne til hurtige omstillinger og raske utviklingsløp
- videreutvikle gode holdninger og systemer som sikrer at norsk forsvarsindustri holder høy etisk standard, og aktivt bidra til å støtte anti-korrupsjonstiltak i bransjen

Boks 7.9

Regjeringen forventer at norsk forsvarsindustri fortsetter det langsiktige arbeidet med å opprettholde og videreutvikle sin internasjonale konkurransekraft.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene som presenteres i meldingen medfører ikke vesentlige økonomiske endringer i forsvarssektorens industrielle engasjement. Et fortsatt samarbeid mellom forsvarssektoren og næringslivet vil være kompetanseutviklende for begge parter.

Forsvarsdepartementet vil benytte eksisterende fora og organisasjonsledd for gjennomføringen av strategien.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Forsvarsdepartementet 30. oktober 2015 om Nasjonal forsvarsindustriell strategi blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Oslo AS – 10/2015

