

NOTAT

27. juni 2013

Arbejdsgruppen om en
forsvarsindustriel strategi

Den nationale forsvarsindustrielle strategi

Indledning

Truslerne mod Danmark kan opstå overalt i verden og er uforudsigelige og komplekse.

Danmarks sikkerhed afhænger derfor af fællesskabet med andre lande og af Danmarks evne til at bidrage med høj kvalitet til løsningen af fælles, internationale udfordringer med en bred vifte af militære og civile midler. Samtidig er kravene til effektiv og rationel tilrettelæggelse af opgaverne stigende.

Det stiller ikke alene skærpede krav til den sikkerhedspolitiske indsats og forswarets formåen, men også til forsvarsindustrien, som forventes at være konkurrencedygtig og levere materiel af høj kvalitet, der let kan indgå i internationale operationer.

Som et lille land kan Danmark ikke selv levere militære systemer som fly og kampvogne, men er afhængig af at anskaffe konkurrencedygtigt forsvarsmateriel på det europæiske og nordamerikanske marked.

Det kan imidlertid være nødvendigt, at der også er visse konkurrencedygtige industrielle kompetencer og kapaciteter på forsvarsområdet i Danmark. For det første fordi Danmarks sikkerhed afhænger af, at vi er en troværdig partner, som også på det forsvarsindustrielle område bidrager med kompetencer og kapaciteter på internationalt førende niveau. For det andet fordi Danmarks suverænitet og sikkerhed ultimativt er Danmarks eget ansvar og fordrer, at vi i uforudsete krisesituationer kan levere de fornødne løsninger.

Denne forsvarsindustrielle strategi viser, hvordan Danmark kan sikre konkurrencedygtige industrielle kompetencer og kapaciteter på forsvarsområdet, som kan være nødvendige for varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser og herunder bidrage til at styrke den europæiske og nordamerikanske forsvarsindustri.

Strategien indeholder tre indsatsområder:

1. En målrettet indsats for at sikre et internationalt, konkurrencepræget marked for forsvarsmateriel, som fremmer innovation og konkurrenceevne.
2. Et tæt samarbejde mellem forsvaret og dansk industri, som giver danske virksomheder på forsvarsområdet de bedst mulige vilkår for at opbygge international konkurrenceevne.
3. Industrisamarbejdsaftaler med udenlandske leverandører af forsvarsmateriel om at indgå samarbejde med danske virksomheder for at opretholde og udvikle konkurrencedygtige industrielle kompetencer og kapaciteter på forsvarsområdet, som er nødvendige for varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser.

Danmarks sikkerhedsinteresser

Danmark har siden afslutningen på Den Kolde Krig været i den privilegerede situation ikke at være konfronteret med direkte, konventionelle militære trusler. I stedet er Danmarks sikkerhed, frihed og velstand i højere grad afhængig af den globale udvikling.

Samtidig udfordres staterne som de primære aktører i det internationale system. På det sikkerhedspolitiske område betyder det, at terrornetværk, militser og organiserede kriminelle kan påvirke den globale udvikling og trusselsbilledet. Globaliseringen omfordeler også magt mellem staterne. I de senere år har der således kunnet spores en magtforskydning i det internationale system mod Asien, hvor særligt Kina har gjort sig bemærket som en global aktør af stigende betydning. Samlet set indebærer denne udvikling, at Danmarks sikkerhedspolitik udmøntes i en international sammenhæng, som er mere uforudsigelig og kompleks end tidligere.

Dette stiller nye krav til sikkerhedspolitikens horisont og virkemidler og betyder, at fokus for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik i stadig højere grad forskydes fra Danmarks nærområde over mod handling rettet mod udspringet for de nye trusler og destabiliserende faktorer i en globaliseret verden. Det er således kendetegnende for de nuværende sikkerhedspolitiske udfordringer, at håndteringen heraf i betydeligt omfang finder sted langt væk fra Danmarks egne grænser.

Samtidig betyder udfordringernes karakter, at sikkerhedspolitikken skal råde over en bred vifte af instrumenter – såvel civile som militære.

Det er endvidere kendetegnende for truslerne og udfordringerne i en globaliseret verden, at de er for komplekse til at kunne håndteres af noget enkelt land. De går på tværs af grænser og nødvendiggør frem for alt et effektivt internationalt samarbejde og multilaterale løsninger. Danmarks sikkerhed afhænger i høj grad af vores fællesskab og samarbejde med andre lande.

Danmark skal derfor have evnen og kapaciteten til som en troværdig, aktiv og loyal partner at bidrage til at løse disse fælles udfordringer. I lyset af blandt andet den globale magtforskydning kan dette forudses at medføre et ønske om at bidrage til, at der sikres tilstrækkelig og relevant kapacitet i det nordamerikanske og vesteuropæiske industrielle forsvarskompleks med henblik på at understøtte varetagelsen af de omskiftelige sikkerhedspolitiske udfordringer.

FN, NATO, EU og OSCE udgør på forskellig vis rammen for varetagelsen af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser og værdier. For fortsat at opfylde målsætningen om, at Danmark skal være en aktiv og loyal partner i det multilaterale samarbejde og tage medansvar for håndteringen af globale sikkerhedsudfordringer, skal vi bidrage konstruktivt på flere niveauer – både politisk og operativt. Derfor skal Danmark levere troværdige bidrag til internationale operationer. Dette fordrer viljen og evnen til at stille relevante militære og civile kapaciteter til rådighed i nødvendigt omfang, og af den rette karakter, sammensætning og kvalitet. Sådanne bidrag kan have som forudsætning, at forsvarsindustrien kan levere relevant kapacitet til løsningen af foreliggende opgaver, hvilket fremhæver betydningen af en nær sammenhæng mellem dansk, europæisk og nordamerikansk forsvarsindustri.

Håndhævelsen af Danmarks suverænitet, eksistens og integritet er ultimativt et dansk ansvar. I et strategisk perspektiv sikres Danmarks suverænitet gennem NATO's artikel 5-forpligtelse til kollektivt forsvar af Alliancens territorium. Der forudses imidlertid fortsat at være et behov for at Danmark opretholder udvalgte kapaciteter til at varetage suverænitetshåndhævelse. Udviklingen i globale trusler og risici betyder endvidere, at der fortsat er behov for, at militære midler kan indgå i samfundets beredskab, herunder i forbindelse med ekstraordinære hændelser, såsom terrorisme og voldsomme naturfænomener. Endelig vil der være behov for, at Danmark fortsat kan yde bidrag til internationale indsatser i forbindelse med større hændelser, herunder med militære kapaciteter.

International forsvarsindustri betydning for Danmarks sikkerhed

Den danske, europæiske og nordamerikanske forsvarsindustri har væsentlig betydning for varetagelsen af Danmarks sikkerhedsinteresser, idet forsvarsindustriens kompetencer og kapaciteter er afgørende for

- om Danmark kan anskaffe materiel, der er nødvendigt for at opnå relevant styrke og operationelle fordele
- om Danmark i internationale operationer kan levere en fleksibel, hurtig og effektiv indsats af høj kvalitet
- om Danmark har den fornødne teknologiske indsigt til at forstå og vurdere nye trusler, udvikle de fornødne modtræk og planlægge den fremtidige varetagelse af Danmarks sikkerhed

Siden 1949 har NATO udgjort hjørnестenen i Danmarks sikkerhedspolitik og udviklet standarder til militære systemer og fremgangsmåder. NATO interoperabilitet (evnen til at virke sammen) er i dag et minimumskrav i internationale operationer, og den danske indsats bygger på internationale militære standarder, som gør det muligt for Danmark at indgå direkte i internationale operationer.

Ved anskaffelser af forsvarsmateriel har Danmark klare fordele ved det tættest mulige materiel- og systemsammenfald i forhold til nære allierede. For det første åbner det for samarbejde med allierede om anskaffelser, drift, vedligeholdelse, træning og uddannelse. For det andet giver det mulighed for at trække på allieredes vedligeholdelseskapacitet og materielreserver i forbindelse med internationale operationer. For det tredje bliver det rentabelt for industrien at udvikle og forbedre materialer og systemer. Endelig muliggør det, at Danmark kan tilvejebringe militær kapacitet, som Danmark ikke selv besidder. Det gælder for eksempel adgang til sikker, operativ kommunikation via satellitter.

Langt størstedelen af forsvarets anskaffelser sker på det internationale marked, hvilket i praksis vil sige det europæiske og nordamerikanske marked.

I forhold til den enkelte anskaffelse har det ikke betydning, om leverandøren er dansk eller udenlandsk. Det afgørende er kvalitet, teknologi, forsyningssikkerhed, internationale militære standarder og pris.

Derfor arbejder Danmark målrettet på at sikre et åbent, konkurrencepræget internationalt marked for forsvarsmateriel, som skaber det bedste mulige grundlag for at udvikle konkurrencedygtige, højteknologiske og innovative produkter og tjenesteydelser til lavest mulige pris.

Dansk forsvarsindustri betydning for Danmarks sikkerhed

Danmark er et lille land med en relativt lille forsvarsindustri, der ikke i sig selv kan levere større materielsystemer som for eksempel fly og kampvogne, som Danmark har brug for til løsning af militære opgaver. En undtagelse herfra er det maritime område, hvor Danmark som en af verdens førende søfartsnationer har ekspertise og kapacitet til fx at levere skibe til forsvaret.

I Danmark er der ca. 450 virksomheder med potentialer på forsvarsområdet, hvoraf ca. 50 virksomheder har en væsentlig del af deres omsætning på forsvarsområdet. De er spredt over mange brancher og fordeler sig på systemleverandører og underleverandører med avancerede produkter og på komponentleverandører med simple komponenter. Den samlede årlige omsætning på forsvarsområdet skønnes at være mellem 2 og 3 mia. kr., hvoraf 75 pct. eksporteres.

Visse danske systemleverandører og underleverandører er leveringsdygtige i avancerede, højteknologiske og internationalt konkurrencedygtige produkter og tjenester på forsvarsområdet. Det gælder særligt inden for

- avanceret software
- kommunikations- og kommandokontrolsystemer
- overvågnings- og radartechnologi
- beskyttelse
- dele af køretøjsområdet
- skibsværftsområdet
- avanceret materialeteknologi og -behandling

De nævnte områder er samtidig eksempler på strategisk vigtige teknologier, som kendetegnes ved, at de kan være af stor betydning for forsvarets opgavevaretagelse, og at omkostningerne til anskaffelse, drift og udfasning kan være betragtelige.

På den baggrund kan danske virksomheder, der er internationalt konkurrencedygtige inden for strategisk vigtige teknologiområder, have betydning for varetagelsen af Danmarks sikkerhedsinteresser, idet de

- kan bidrage til at øge innovationen, skærpe konkurrencen, højne kvaliteten og sænke priserne på det europæiske og nordamerikanske marked for forsvarsmateriel
- kan samarbejde med forsvaret om levering, drift og udvikling af visse strategiske vigtige teknologier
- kan råde over menneskelige ressourcer og kompetencer, der kan være relevante for det danske samfund i relation til anskaffelse, vedligeholdelse og udvikling af strategisk vigtige teknologier
- sammen med udenlandske leverandører samt uddannelses- og forskningsinstitutioner kan bidrage med teknologisk indsigt, som er relevante for evnen til at forstå og vurdere nye trusler og at udvikle løsninger til imødegåelse heraf, specielt vedrørende den avancerede teknologiudvikling, der foregår i privat regi
- kan dække behov for løbende tilpasning og udbygning med ny funktionalitet i softwarebaserede kommandokontrolsystemer, der kører i døgndrift og kræver hurtig opdatering og korrekt betjening
- kan bidrage med relevante kompetencer og kapaciteter på udvalgte områder, hvis det som følge af uforudsigelige hændelser skulle være nødvendigt for at kunne levere fornødne løsninger

Det er tilstedeværelsen af internationalt konkurrencedygtige kompetencer og kapaciteter, der er grundlaget for, at Danmark kan være en troværdig

allieret på det industrielle område, og at Danmark kan levere de fornødne løsninger under mulige, uforudsete kriser.

Strategiske indsatsområder

På baggrund af forsvarsindustriens betydning for varetagelsen af Danmarks sikkerhedsinteresser, sætter denne strategi rammerne for, hvordan Danmark sikrer, at de fornødne industrielle kompetencer og kapaciteter er til rådighed i Danmark, og at Danmark bidrager til en konkurrencedygtig, innovativ og højteknologisk europæisk og nordamerikansk forsvarsindustri. Strategiens tre indsatsområder beskrives nedenfor.

Indsatsområde 1: Et konkurrencepræget forsvarsmaterielmarked

Danmark arbejder i internationale sammenhænge målrettet på at sikre et åbent, konkurrencepræget internationalt marked for forsvarsmateriel og at kunne anskaffe det bedst mulige materiel til den lavest mulige pris på det internationale marked for forsvarsmateriel

Som konsekvens heraf foretager Danmark som udgangspunkt anskaffelser af forsvarsmateriel og tjenesteydelser på forsvarsområdet på grundlag af EU's direktiv 2009/81/EF om anskaffelser på forsvarsområdet.

Indsatsområde 2: Tæt samarbejde mellem forsvaret og industrien

Danmark arbejder målrettet på at udvikle forsvarsindustrien gennem samarbejde med forsvaret i form af rådgivning, dialog og udviklingsaktiviteter, der indebærer fordele for begge parter. Forsvaret kan gennem samarbejde med industrien blandt andet få adgang til bedre produkter og innovative løsninger, større fleksibilitet i indsatsen og adgang til civile teknologiske kompetencer. Industrien kan på sin side få adgang til at udvikle nye produkter og løsninger, skaffe viden om kommende behov og få kontakt til udenlandske leverandører og kunder.

Rådgivningen til dansk industri foregår blandt andet gennem de danske forsvarsattachéer i udlandet, som kan bistå danske virksomheder med kontakter til udenlandske leverandører eller forsvarsmyndigheder. Dansk eksport af forsvarsmateriel sker inden for rammerne af de restriktive danske regler for eksport af forsvarsmateriel.

Dialogen mellem forsvaret og industrien foregår blandt andet i Forsvarets Materielnævn, som er et formelt forum for samarbejdet mellem forsvaret og industrien, samt i Forsvarets Materieltjenestes løbende dialog med danske branche- og interesseorganisationer og samarbejde med industrien om arrangementer vedrørende udviklingsmuligheder på forsvarsmaterielområdet.

Udviklingsaktiviteterne kan som udgangspunkt omfatte Forsvarets samarbejde med industrien om udvikling, salg og markedsføring. Samarbejdet foregår almindeligvis ved forsvarets udlån af personel, materiel eller

ved støtte til afprøvning og fremvisning af produkter mod dækning af forsvarets omkostninger hertil.

Endvidere omfatter udviklingsaktiviteterne Forsvarets Materieltjenestes medfinansieringsprojekter, som udvider forskningskapaciteten på områder, hvor Forsvarets Materieltjeneste ikke selv råder over de fornødne kompetencer. Udvælgelsen af medfinansieringsprojekter sker på grundlag af værdien for såvel forsvaret som industrien. For at opnå medfinansiering skal et projekt være relevant for forsvaret, gavne forsvarsindustrien, være interessant ud fra et forsknings- eller udviklingsperspektiv og indebære internationalt samarbejde, og industrien skal bidrage med mindst 50 pct. Projekterne drøftes med Dansk Industri og brancheforeningen FAD, eksempelvis i regi af Forsvarets Materielnævn.

Indsatsområde 3: Industrisamarbejdsaftaler

Samarbejdet mellem udenlandske leverandører og danske virksomheder om forsvarsmateriel har betydning for at opretholde og udvikle kompetencer og kapaciteter, der kan være nødvendige for varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser. For de danske underleverandører er samarbejdet med de store udenlandske leverandører afgørende for deres adgang til det internationale marked for forsvarsmateriel og ny teknologi på forsvarsområdet. For de udenlandske leverandører kan samarbejdet med innovative, konkurrencedygtige danske underleverandører øge deres konkurrenceevne.

Der er imidlertid ikke nogen sikkerhed for, at øget åbenhed og konkurrence på markedet for forsvarsmateriel i sig selv sikrer opretholdelse og udvikling af konkurrencedygtige, industrielle kompetencer og kapaciteter på forsvarsområdet, som er nødvendige for varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser.

Da sådanne internationalt førende kompetencer og kapaciteter er afgørende for, at Danmark fremstår som en troværdig partner på det forsvarsindustrielle område, og at Danmark kan håndhæve sin suverænitet og varetage sin sikkerhed under mulige, uforudsete kriser, kan det derfor være nødvendigt i forbindelse med anskaffelser af forsvarsmateriel eller forsvarstjenesteydelser at stille krav om, at udenlandske leverandører indgår en industrisamarbejdsaftale med Erhvervsstyrelsen, hvor de forpligter sig til at samarbejde med danske virksomheder om forsvarsmateriel og/eller forsvarstjenesteydelser.

Krav om industrisamarbejde stilles på grundlag af en konkret vurdering ved hver enkelt anskaffelse med udgangspunkt i EUF Traktatens artikel 346 om beskyttelse af medlemsstaternes væsentlige sikkerhedsinteresser. Kravet stilles som led i forsvarets almindelige anskaffelsesprocedurer og fremgår af aktstykker, anskaffelsesmateriale og kontrakter.