



NOTAT

28. januar 2014

Høringsnotat vedrørende lov om ændring af lov om erhvervsfremme og regional udvikling (ophævelse af regler om industrisamarbejde i forbindelse med anskaffelser af forsvarsmateriel og forsvarstjenesteydelser)

1. Indledning

Lovforslaget har til formål at ophæve § 18 i lov om erhvervsfremme og regional udvikling, som bemyndiger erhvervs- og vækstministeren til at fastsætte regler for industrisamarbejde i forbindelse med forsvarets anskaffelser af forsvarsmateriel og forsvarstjenesteydelser fra udenlandske leverandører. Desuden ophæves de eksisterende regler for industrisamarbejde, der er udstedt i form af bekendtgørelse og cirkulære i medfør af lov om erhvervsfremme og regional udvikling.

Fremover vil grundlaget for industrisamarbejde alene bestå i administrative retningslinjer, der fastsættes af erhvervs- og vækstministeren efter godkendelse i regeringen.

Ændringerne indebærer, at der fremover kun stilles krav om industrisamarbejde, hvis en konkret vurdering i overensstemmelse med EU-retten, herunder særligt artikel 346 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), viser, at dette er nødvendigt for at varetage væsentlige danske sikkerhedsinteresser.

Baggrunden for lovforslaget er, at de danske regler efter Kommissionens opfattelse ikke er i overensstemmelse med EU-retten. De foreslåede ændringer bringer reglerne for industrisamarbejde på linje med tilsvarende regler i en række øvrige EU medlemsstater, som også praktiserer industrisamarbejde.

Ændringerne indebærer alt andet lige, at omfanget af industrisamarbejde vil blive reduceret.

Det foreslås, at lovforslaget træder i kraft den 1. april 2014.

Lovforslaget blev sendt i høring hos en række organisationer og myndigheder den 20. december 2013 med høringsfrist den 17. januar 2014. Ved udløbet af høringsfristen er der modtaget 8 hørings svar.

KL, Rigsrevisionen og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har ikke bemærkninger til lovforslaget. DA har ikke ønsket at afgive bemærkninger. Bemærkninger fra FAD, CO-Industri, IDA og Advokatrådet ligger til grund for dette notat. Høringssvaret fra FAD (brancheforeningen "Forsvars- og Aerospaceindustrien i Danmark" under DI) er udarbejdet i samarbejde med DI, Censec og Naval Team Denmark (de to sidstnævnte er netværksorganisationer på forsvarsområdet).

2. Generelle bemærkninger

Høringssvarene bakker op om de foreslåede ændringer af lov om erhvervsfremme og regional udvikling og retningslinjerne for industrisamarbejde samt fastholdelse af industrisamarbejde, men der er også bekymring over, at ændringerne kan føre til en væsentlig reduktion i omfanget af industrisamarbejde.

CO-Industri "er som udgangspunkt positivt indstillet over for de foreslåede ændringer af lov om erhvervsfremme og retningslinjerne for industrisamarbejde. CO-Industri er enig i, at det er vigtigt at finde en model for industrisamarbejde, der er i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser i forhold til EU."

FAD skriver, at "med lovforslaget ophæves de gældende generelle krav om industrisamarbejder, og der indføres et nyt system baseret på en individuel og konkret vurdering af behovet for krav om industrisamarbejde ved hvert enkelt af forsvarets større indkøb. Dette tiltag støttes af FAD, der ser det som vejen til at sikre EU Kommissionens accept af den fortsatte brug af krav om industrisamarbejder."

FAD er "som udgangspunkt fortalere for frie og åbne markeder baseret på sund konkurrence. Også på området for forsvarsmateriel. Imidlertid er dette marked grundlæggende anderledes end de fleste andre markeder. Eksistensen af en national forsvarsindustri er et af midlerne til at sikre et lands sikkerhedsmæssige interesser, hvorfor markedet er præget af en stor grad af protektionisme fra de enkelte lande."

FAD skriver videre, at "det kan ikke understreges nok, at den danske forsvarsindustri er fundamentalt anderledes end den tilsvarende industri i de større EU-lande. De danske virksomheder leverer kun i meget begrænset omfang færdige våbensystemer eller andet udstyr til anvendelse i det danske forsvar. Til gengæld er det en branche bestående af højt specialiserede og teknologisk avancerede nicheproducenter og underleverandører, der leverer til et bredt udsnit af den internationale forsvarsindustri, herunder primært til den del af den internationale forsvarsindustri, som det danske forsvar køber materiel fra. Danmarks sikkerhedsinteresser i at have en forsvarsindustri skal derfor sikres gennem instrumenter, der sikrer danske virksomheder reel adgang til udenlandske forsvarsindustrielle virksomheder. Industrisamarbejde har i den forbindelse vist sig at være et

effektivt middel, og det er derfor naturligt at søge dette instrument videreført.”

IDA fremhæver, at det er ”væsentligt, at Danmark fastholder et højt teknologisk videns- og færdighedsniveau. Militære systemer er generelt helt i front teknologisk. Det er derfor ingeniørmæssigt et særdeles interessant område at være involveret i. Omvendt er det et område, de enkelte nationer af naturlige årsager ikke blot deler viden ud om. Gennem industrisamarbejde har Danmark gennem årene sikret sig adgang til teknologi og viden, der har været af stor betydning for at bevare og udvikle ingeniørmæssigt særdeles interessante områder.”

CO-Industri anbefaler, at vurdering af behovet for industrisamarbejde foretages på baggrund af et klart politisk mandat og med inddragelse af industrien.

FAD anbefaler, at vurderingen af behovet for industrisamarbejde placeres i Forsvarsministeriets departement, at industrien inddrages i vurderingen af behovet for industrisamarbejde, og at Den forsvarsindustrielle strategi revideres, inden de nye regler træder i kraft. Derudover foreslår FAD, at de nye regler kun skal gælde for leverandører fra EU, og at en bred kreds af virksomheder i Danmark kan indgå i industrisamarbejde.

IDA anbefaler, at Erhvervs- og Vækstministeriet fortsat spiller en aktiv rolle, og at der fokuseres på at opretholde og udvikle industrielle kompetencer og kapaciteter på højt internationalt niveau.

Advokatrådet noterer sig, at der ikke længere er tale om at etablere en positiv lovhjemmel, som Advokatrådet støttede i sommeren 2013, og opfordrer til, at spørgsmålet om hjemmel for vilkårsfastsættelse omtales i bemærkningerne.

2.1. Reduktion af industrisamarbejde

CO-Industri, FAD og IDA udtrykker bekymring over, at der kan ske en væsentlig reduktion i omfanget af industrisamarbejde. Der peges på behovet for et klart politisk mandat, at industrien inddrages, og at Den forsvarsindustrielle strategi revideres, inden de nye retningslinjer træder i kraft.

CO-Industri skriver, at ”da der er tale om en vurdering af anskaffelsens indflydelse på væsentlige sikkerhedsinteresser med udgangspunkt i den forsvarsindustrielle strategi, vil der skulle udøves et betydeligt politisk skøn i hvert enkelt tilfælde. CO-Industri finder på den baggrund, at vurderingen bør foretages med et klart politisk mandat. FAD skriver, ”at vurderingen af behovet for krav om industrisamarbejde skal placeres i Forsvarsministeriets departement”. IDA finder det ”bekymrende, at vurderingen tænkes overladt til Forsvarsministeriet og ikke Erhvervs- og Vækstministeriet. Sidstnævnte ministerium må formodes at have blik for

Danmarks langsigtede interesse i at bevare kompetencer og kapaciteter på højt internationalt niveau.”

CO-Industri finder det af betydning, ”at Forsvarets Materielnævn inddrages i en løbende dialog om kommende anskaffelser og spørgsmålet om pålæggelse af forpligtelser til industrisamarbejde.” FAD fremhæver ligeledes, at der bør være ”en tæt involvering af industri og fagbevægelse i vurdering om, hvorvidt forsvarrets anskaffelse af forsvarsmateriel og forsvarstjenesteydelser skal betinges af vilkår om industrisamarbejde.” FAD foreslår, at arbejdet med at revidere Den forsvarsindustrielle strategi iværksættes umiddelbart med henblik på afslutning, inden de nye retningslinjer træder i kraft.” Endelig foreslår FAD, at Følgegruppen for Industrisamarbejde kortlægger virksomheder, der deltager i industrisamarbejde, hvilke industrielle kompetencer der opbygges herigennem, og hvorledes dette styrker danske sikkerhedsmæssige interesser.

Kommentarer

Når den gældende generelle bestemmelse erstattes af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde i forhold til EU-retten, vil det alt andet lige medføre en reduktion i omfanget af industrisamarbejde.

Det bør i den forbindelse nævnes, at vurderingen af de væsentlige sikkerhedsinteresser vil blandt andet være baseret på Den forsvarsindustrielle strategi. Vurderingen af behovet for industrisamarbejde indebærer en sikkerhedspolitisk vurdering af forsvarsindustriens betydning for varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser. I vurderingen af de væsentlige sikkerhedsinteresser tages der udgangspunkt i Den forsvarsindustrielle strategi, som fastlægger, hvori Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser består. Det skal også vurderes, om det er nødvendigt og proportionalt at stille krav om industrisamarbejde. I forbindelse med denne vurdering kan det være relevant at indhente oplysninger om danske forsvarsindustrivirksomheders kompetencer og størrelse.

Det fremgår af retningslinjerne for industrisamarbejde, at ”Forsvarsministeriet vurderer ved hver enkelt anskaffelse af forsvarsmateriel og forsvarstjenesteydelser, om det af hensyn til varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser er nødvendigt at pålægge udenlandske leverandører forpligtelser til industrisamarbejde”. Vurderingerne vil ske under Forsvarsministeriets ansvar, hvor de kompetencer, der er nødvendige at inddrage, herunder ved underlagte myndigheder m.v., vil blive involveret. Det findes derfor ikke dækkende specifikt at nævne departementet i denne sammenhæng.

Det skal for en god ordens skyld bemærkes, at det er Erhvervs- og Vækstministeriet, der træffer den endelige beslutning om eventuelle krav om industrisamarbejde på baggrund af Forsvarsministeriets vurdering af, om der under hensyntagen til varetagelse af de sikkerhedspolitiske interesser, skal stilles krav om industrisamarbejde.

Det kan også være relevant at inddrage industrien i at tilvejebringe detaljeret viden om, hvordan forsvarsindustrien kan få adgang til udenlandske leverandører og sikre opretholdelse og udvikling af væsentlige kompetencer og kapaciteter på internationalt højt niveau inden for strategiske områder.

Det fremgår af Den forsvarsindustrielle strategi, at den skal revideres ca. hvert andet. I den forbindelse vurderes det at være hensigtsmæssigt at inddrage industrien og revidere strategien, inden de nye retningslinjer træder i kraft.

Endelig er det i lyset af paradigmeskiftet for industrisamarbejde hensigtsmæssigt, at Følgegruppen for industrisamarbejdes opgaver udvides med kortlægning af, hvilke kompetencer og kapaciteter, der udvikles gennem industrisamarbejde.

2.2. Afgrænsning af industrisamarbejde

FAD skriver, at ”da der fortsat ikke er skabt sikkerhed for, at de nye regler ikke vil medføre en væsentlig reduktion i omfanget af industrisamarbejde, står vores forslag fra høringen af lovudkastet om industrisamarbejder i sommeren 2013 stadig ved magt. Nemlig, at de foreslåede lovændringer alene bringes i anvendelse over for leverandører fra EU-lande, mens andre leverandører pålægges forpligtelser til at indgå og udmønte industrisamarbejdsaftaler efter de nugældende regler. Herved minimeres de skadelige effekter for industrien af de nye regler i betydeligt omfang.”

Desuden foreslår FAD en skærpelse af retningslinjerne, således ”at når der stilles krav om industrisamarbejde er dette som udgangspunkt et krav svarende til 100 pct. af kontraktsummen, at afviklingen af industrisamarbejde skal kunne ske til en bred kreds af danske forsvarsindustrielle virksomheder, og at afviklingen skal understøtte international markedsadgang for den danske forsvarsindustrielle base.”

IDA skriver, at ”med lov om ændring af lov om erhvervsfremme lægges der op til at reducere industrisamarbejdet betydeligt. IDA påpeger i den forbindelse, at det er et kernepunkt for IDA og bør fremgå tydeligt af retningslinjerne, at forpligtelser til industrisamarbejde skal have til formål at opretholde og udvikle industrielle kompetencer og kapaciteter på højt internationalt niveau inden for strategiske områder, der er fastlagt i Den forsvarsindustrielle strategi”

Kommentarer

Med ophævelsen af de gældende regler og indførelsen af nye retningslinjer for industrisamarbejde gennemføres der et paradigmeskifte for industrisamarbejde, således at grundlaget for at stille krav om industrisamarbejde entydigt vedrører varetagelsen af Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser. På det grundlag giver det ikke mening at sondre mellem an-

skaffelser fra leverandører fra EU og leverandører uden for EU. Dertil kommer, at ensartede vilkår og størst mulig konkurrence mellem potentielle leverandører giver forsvaret det bedste udgangspunkt for kommende anskaffelser.

Det er væsentligt for varetagelsen af Danmarks sikkerhedsinteresser og for overensstemmelse med EU-retten, at industrisamarbejde er tæt forbundet med den sikkerhedsinteresse, der varetages. I Den forsvarsindustrielle strategi er det beskrevet hvilke strategiske områder, samarbejdet skal vedrøre, og i retningslinjerne er det specificeret hvilke krav, samarbejdet skal leve op til. Samarbejdet kan omfatte alle virksomheder i Danmark, som opfylder disse betingelser.

Vurderingen af behovet for industrisamarbejde tager udgangspunkt i den samlede anskaffelse, det vil sige hele kontraktsummen, samt tilhørende drift, vedligeholdelse osv. Omfanget af industrisamarbejde fastsættes imidlertid efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. I den vurdering indgår, hvordan potentielle leverandører af forsvarsmateriel og forsvarstjenesteydelser vil kunne etablere samarbejde med virksomheder i Danmark inden for strategiske områder.

I vurderingen af behovet for industrisamarbejde vil der være fokus på, om industrisamarbejdet er nødvendigt for at varetage Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser. Da opretholdelse og udvikling af industrielle kompetencer og kapaciteter på højt internationalt niveau inden for strategiske områder er en væsentlig sikkerhedsinteresse, vil der være stor fokus på dette aspekt ved vurderingen af behovet for industrisamarbejde.

3. Bemærkninger til de enkelte dele af lovforslaget og retningslinjerne for industrisamarbejde

3.1. Bemærkninger til lovforslagets enkelte dele

Advokatrådet bemærker, at ”fremover vil anvendelsen af vilkår om industrisamarbejde hvile på beslutninger, der er fastsat i medfør af (alene) administrative forskrifter”, og at ”den fremtidige lovtekniske vurdering ikke vil være underlagt den samme legalitetskontrol som tidligere”. Advokatrådet opfordrer til, at spørgsmålet om hjemmel for vilkårsfastsættelsen omtales nærmere i bemærkningerne.”

Kommentar

Det vurderes at være hensigtsmæssigt at uddybe hjemlen for vilkårsfastsættelse i lovens bemærkninger.

3.2. Bemærkninger til forslaget om retningslinjer for industrisamarbejde

FAD anfører, at forslaget til nye administrative retningslinjer i det væsentligste er en tydeliggørelse og opstramning af den hidtidige praksis, hvilket FAD kan støtte. FAD ser imidlertid behov for at yderligere op-

stramninger på en række punkter, som er nævnt under generelle bemærkninger.

3.2.1. Definitioner og afgrænsning

Ad. Retningslinjernes pkt. 1.1. FAD påpeger, at i forbindelse med forsvarets anskaffelser bør den samlede kontraktværdi i forbindelse med rammekontrakter og såvel anskaffelsen som drift og vedligeholdelse i forbindelse med anskaffelseskontrakter lægges til grund for vurderingen om industrisamarbejde. Advokatrådet peger på, at det ikke er gennemskueligt, hvorfor der tales om ”nyt forsvarsmateriel”. Desuden opfordrer Advokatrådet til præciseringer vedrørende klager, domstolsbehandling, aktindsigt og procedurer for sanktioner.

Ad. Retningslinjernes pkt. 4.1. Advokatrådet foreslår, at vilkår om industrisamarbejde bør fremgå af udbudsmaterialet for den pågældende leverance.

Ad Retningslinjernes pkt. 5.1.5.B., 5.2. og 7.3 anfører Advokatrådet, at kapitaloverførsel bør knyttes til formålet, og at benævnelsen administrerende direktør bør erstattes af den tegningsberettigede ledelse,

Ad. Retningslinjernes pkt. 2.3 og pkt. 7.4. FAD støtter, at en virksomhed i Danmark defineres ved, at den er registreret i Danmark, og at en vis del af værditilvæksten sker i Danmark. Advokatrådet anfører, at der er behov for at præcisere, hvordan en sådan værditilvækst afgrænses og bedømmes. FAD anfører, at det for underleverandører i Danmark er vanskeligt at levere en værditilvækst på 80 pct. og foreslår at fastsætte en grænse på 70 pct.

Ad. Retningslinjernes pkt. 5.1.6. FAD foreslår, at afvikling ud over en periode på 10 år som hidtil kun bør accepteres helt undtagelsesvist.

Kommentar

FADs opfattelse af kontraktværdi lægges til grund for vurdering af behov for industrisamarbejde, idet omfang den samlede kontraktværdi kan opgøres på tidspunktet for kontraktindgåelse. Med ”nyt forsvarsmateriel” tilkendegives det, at det ikke vurderes, om der er behov for industrisamarbejde i forbindelse med anskaffelse af brugt forsvarsmateriel, hvor leverandøren ikke har mulighed for at indgå i samarbejde med virksomheder i Danmark. Hvad angår Advokatrådets forslag til præciseringer vil disse blive søgt imødekommet. Det fremgår allerede af pkt. 4.1., at vilkår om industrisamarbejde skal fremgå af anskaffelsesmaterialet.(fx udbud).

Det vurderes, at der er behov for at præcisere afgrænsning og fastsættelse af værditilvækst i Danmark, og at grænsen bør ændres til 70 pct. for bedre at afspejle faktuelle forhold i industrien.

Afviklingen af industrisamarbejde skal understøtte et langsigtet, strategisk samarbejde mellem den udenlandske leverandør og virksomheder i Danmark. Afviklingen skal foretages inden for en periode, der fastsættes af Erhvervs- og Vækstministeriet på grundlag af anskaffelsens omfang og leveringstidspunkt, der understøtter ovenstående formål.

3.2.2. Vurdering af behov for industrisamarbejde

Ad. Retningslinjernes 3.2. og 5.1.2. Advokatrådet anfører, at det bør præciseres, om der til den sikkerhedsmæssige interesse skal knyttes til et konkret produkt eller tjenesteydelse ved vurderingen af behovet for industrisamarbejde. Advokatrådet peger også på, at henvisningen i pkt. 5.1.2. til den forsvarsindustrielle strategi er uklar.

Desuden påpeger FAD, at det fremtidige krav om industrisamarbejde fremover bør være på samme niveau som hidtil, hvilket vil sige 100 pct., for at sikre en forsvarsindustri på det nuværende niveau.

Kommentar

Vurderingen af behovet for industrisamarbejde tager udgangspunkt i den samlede anskaffelse, men skal fastsættes efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det kan derfor ikke lægges til grund, at et eventuelt krav om industrisamarbejde skal modsvare 100 pct. af anskaffelseskontrakten.

Det vurderes, at det vil være hensigtsmæssigt at præcisere sammenhængen mellem den konkrete anskaffelse og den sikkerhedsmæssige interesse samt henvisningen til Den forsvarsindustrielle strategi.

3.2.3. Banking

Ad. Retningslinjernes pkt. 4.2. FAD forudsætter, at det ligesom under de gældende regler vil være muligt for udenlandske leverandører frivilligt at oprette en ”banking-aftale” i forventning om potentielle forpligtelser.

Kommentar

Det er ikke muligt at fastholde praksis med frivillige ”banking-aftaler”, da krav om industrisamarbejde skal knyttes til en konkret vurdering af sikkerhedsinteresserne. Der vil være mulighed for, at leverandører kan afvikle industrisamarbejde fra det tidspunkt, hvor de prækvalificeres i forbindelse en kommende anskaffelse.

3.2.4. Udviklingsprojekter

Ad. Retningslinjernes pkt. 5.1.5. FAD påpeger, at udviklingsprojekter mellem udenlandske leverandører og virksomheder i Danmark bør kunne omfatte bistand til markedsføring, idet en sådan bistand kan være afgørende for virksomhedernes adgang til ellers lukkede forsvarsmarkeder.

Ad. Retningslinjernes pkt. 5.4. FAD anerkender, at faktorer i forbindelse med udviklingsprojekter i modsætning til tidligere fastlægges i ret-

ningslinjerne, idet dette vil gøre det lettere for danske og udenlandske virksomheder at skønne over værdien af et givet projekt.

Ad. Retningslinjernes pkt. 5.5. Advokatrådet anser det for en god idé at indføre en uvildig værdifastsættelse i forbindelse med udviklingsprojekter og foreslår, at dette indføres generelt for alle former for afvikling af projekter

Kommentar

I forbindelse med udviklingsprojekter kan der godkendes faktorer, som i retningslinjerne er knyttet til generiske aktiviteter som kapitaloverførsel (penge), teknologioverførsel (teknologi og rettigheder), rådgivning (timer), faciliteter og salg. Hvis det er relevant, vil faktorer kunne anvendes til aktiviteter, der er rettet mod adgang til det internationale marked for forsvarsmateriel.

Da en uvildig værdifastsættelse kan være kostbar, men ikke er nødvendig i alle tilfælde, foretrækkes det at fastholde benævnelsen ”kan anmodes om”. Hensigten er at anvende metoden i alle relevante sager.

3.2.5. Sanktioner

Ad Retningslinjernes pkt. 8 og 9. FAD er enig i, at det nuværende krav om bankgaranti erstattes af regler om bod, idet dette vil indebære en lettelse for de involverede virksomheder, hvilket alt andet lige er positivt. FAD foreslår, at forsvaret pålægges at oplyse samarbejdspartere i NATO om de pågældende leverandørers manglende vilje eller evne til at opfylde deres forpligtelser til industrisamarbejde. Desuden anser FAD det for positivt, at hurtig afvikling af forpligtelser til industrisamarbejde belønnes.

Kommentar

Det har vist sig effektivt, at sanktioner mod en leverandør offentliggøres, herunder til samarbejdspartere i udlandet. Det anses dog ikke for hensigtsmæssigt at gøre dette til en egentlig forpligtelse.