

Til: Stortingets Utenriks- og forsvarskomité

Fra: Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening/NHO, Norsk Industri/NHO, Kongsberggruppen ASA og NAMMO AS

Dato: 29. august 2022

Sak: Meld. St. 14 (2021-2022) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2021, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid. – Høring i Stortingets utenriks- og forsvarskomité 6. september 2022

Norge har et av verdens strengeste regelverk for eksport av forsvarsmateriell. Det er tydelig og praktiseres på en forutsigbar måte. Det både sikrer norsk forsvarsindustri rammer som gjør det mulig å opprettholde og videreutvikle en nasjonal forsvarsindustri, samtidig som behovet for å ha streng kontroll med hvem som får tilgang til norsk forsvarsteknologi og -materieell blir ivarettatt på en god måte. Økningen i eksporten av forsvarsmateriell fra Norge og at det i nyere tid ikke er dokumentert at norsk materieell har kommet på avveie, er et synlig bevis på dette. Derfor er det viktig at regelverket og praktiseringen av dette forblir stabilt og forutsigbart.

- **Et stabilt og forutsigbart regime for eksportkontroll er helt avgjørende for å sikre troverdig forsvarsevne som bidrar til trygghet og sikkerhet for nasjonen og innbyggerne og for å sikre Forsvaret tilgang til teknologi, kompetanse og infrastruktur i fred, krise og krig.**
- **I lys av krigen i Ukraina og behovet for å styrke Forsvaret, nasjonal beredskap, forsyningssikkerhet og alliert støtte og samarbeid, er et stabilt og forutsigbart regime for forsvarsmateriell viktigere enn noen gang.**
- **Det er helt avgjørende at den fastlagte politikken videreføres. Det innebærer bl.a. at det ikke legges begrensninger på hvor forsvarsmyndighetene- og industrien i NATO-land og andre nærstående land kan benytte forsvarsmateriell som anskaffes fra Norge og at praksis når det gjelder retningslinjenes føringer om samarbeids- og utviklingsprosjekter, flernasjonale produkter og delleranser videreføres.**
- **Individuell behandling i UD av alle søknader om eksport av forsvarsmateriell fra Norge, sikrer at all relevant informasjon blir vurdert, og effektiv og konsekvent kontroll med at eksporten skjer i tråd med Stortingets føringer og regelverket. Det er viktig at UD har tilstrekkelig kapasitet slik at lisenssøknader kan behandles raskt og at veiledning er lett tilgjengelig.**
- **Ensidige norske tiltak, som innebærer vesentlige endringer i praktiseringen av eksportkontrollregimet, eller signaler fra myndighetene om at slike tiltak blir vurdert, vil umiddelbart få negative konsekvenser for norsk forsvarsindustri. Det vil skape usikkerhet om Norge og norsk forsvarsindustriens evne til å gjennomføre og understøtte langsiktige leveranser og samarbeidsprosjekter.**
- **Eksport av forsvarsmateriell fra Norge, og norsk industris deltagelse i flernasjonale forsvarsmateriellprosjekter, er en forutsetning for at industrien skal kunne fortsette å styrke og videreutvikle et høyteknologisk kompetansemiljø med høy verdiskapning og betydelige ringvirkningseffekter i mange lokalsamfunn i hele landet.**

1. Hvorfor en nasjonal forsvarsindustri?

Norsk forsvarsindustri er avgjørende for nasjonal og alliert forsvarsevne og beredskap. Uten nasjonal forsvarsindustriell kompetanse og teknologiforståelse forvirrer forsvarsevnen. Forsvarsindustrien leverer materiell, systemer og kompetanse som styrker Forsvarets kampkraft og forsvarsevnen. Norsk forsvarsindustri eksisterer fordi bl.a. nasjonale sikkerhetsinteresser, geografi, topografi, klima og begrensede økonomiske ressurser og personellressurser, gjør at det noen ganger er helt nødvendig eller hensiktsmessig å utvikle egne løsninger. Samarbeidet mellom Forsvaret, academia og industrien om å ta frem løsninger som møter brukerens behov på en kosteffektiv måte har ført til at norsk forsvarsindustri er verdensledende innenfor enkelte teknologiområder. I økende grad er forsvarsindustrien også en kritisk ressurs for Forsvarets operative virksomhet og daglige drift, bl.a. gjennom etablering av strategisk samarbeid og strategiske partnerskap, f.eks. om ammunisjonsforvaltning, vedlikeholdstjenester, logistikkstøtte og militære IKT-løsninger. Forsvarsindustrien forvalter kompetanse, teknologi og infrastruktur som kan etterforsyne, understøtte, vedlikeholde og reparere i fred, krise og krig og er en viktig del av den nasjonale forsyningsberedskapen, Forsvarets materiellberedskap og Totalforsvaret.

2. Hvorfor er eksport av forsvarsmateriell avgjørende for forsvarsevnen?

Eksport av forsvarsmateriell blir på bakgrunn av ovenstående stadig viktigere for å opprettholde forsvarsevnen og for å oppfylle våre forpliktelser til NATO. Forsvarets anskaffelser fra norsk industri er alt for beskjedne til å kunne forsvare nødvendige investeringer i kompetanse og infrastruktur. Det tar for lang tid (20 - 40 år) mellom hver gang Forsvaret anskaffer en materiellkategori eller system til at nasjonale teknologimiljøer som understøtter Forsvaret kan opprettholdes uten eksport. Dersom ikke disse miljøene styrkes og videreutvikles gjennom eksport, og/eller deltagelse i flernasjonale samarbeidsprosjekter, forvirrer de raskt. Eksport innebærer også at andre nasjoner bidrar til videreutvikling og oppgraderinger av løsninger som er utviklet for Forsvaret. På denne måten reduserer eksporten levetidskostnadene for Forsvaret og bidrar til at systemene forblir relevante vesentlig lengre enn hva som hadde vært mulig dersom det norske forsvaret hadde vært eneste bruker. Om lag **80%** av omsetningen i norsk forsvarsindustri kommer fra leveranser til kunder utenfor Norge.

Nødvendigheten av å eksportere forsvarsmateriell for å kunne opprettholde en nasjonal forsvarsindustri er bredt politisk forankret. Ved behandlingen av Meld. 17 St. (2020-2021) «Samarbeid for sikkerhet - Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar», jfr. Innst. 507 S (2020–2021) merket et bredt flertall i komiteén seg hovedelementene i regjeringens forslag til forsvarsindustriell strategi, og støttet disse. Strategien legger bl.a. til grunn at: *«Norsk industri må dessuten tilstrebe å være internasjonalt konkurransedyktig, siden hjemmemarkedet i de fleste tilfeller blir for lite til å opprettholde en bærekraftig forretningsmodell. **Det er derfor av stor betydning for forsvarssektoren** at norsk forsvarsindustri lykkes med eksport.»*

3. Krigen i Ukraina - Konsekvenser for norsk forsvarsindustri og betydningen av eksport

Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført til den største etterspørselsveksten i forsvarsmarkedet siden 2. verdenskrig. Norge, våre NATO-allierte og andre nærtstående nasjoner må styrke forsvaret, øke beredskapen og ivareta forsyningsikkerheten. Samtidig pågår det en storstilt innsats for å forsyne det ukrainske forsvaret med materiell for å videreføre kampen mot den brutale russiske invasjonen. Norskprodusert materiell, som bl.a. M-72 panservernraketter, NASAMS luftvernsystemer, ammunisjon, mikrodroner og personlig utrusting og beskyttelse, er blant det Norge og andre nasjoner donerer til Ukraina. **Dette er konkrete eksempler på at forsvarsindustrien og eksport av forsvarsmateriell er et sentralt virkemiddel i utøvelsen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.**

Den dramatisk forverrede sikkerhetssituasjonen i Europa har avdekket at det er betydelige gap mellom det situasjonen krever og det som er tilgjengelig, både når det gjelder operativ evne og beredskapsbeholdninger. Dette fører til at forsvarsindustrien i Europa opplever en etterspørsel som langt overstiger produksjonskapasiteten. Det gjelder også norsk forsvarsindustri. Som følge av Russlands invasjon i Ukraina og ettervirkningene av pandemien, er det også knapphet på innsatsfaktorer og store logistikkutfordringer. Dette viser at leverandørkjeden for forsvarsmateriell er sårbar. Det synliggjør også viktigheten av å ha tilgang til nasjonal kompetanse og produksjonskapasitet på kritiske områder, og at det er viktig at materiell, teknologi og kompetanse kan flyttes og deles mellom nærtstående og allierte på en effektiv måte.

Etterspørselen kommer til å forbli høy over tid. Økningen i etterspørselen som følge av krigen i Ukraina, kommer på toppen av en ordrerreserve som ved krigsutbruddet allerede var historisk høy. Det er i betydelig grad en følge av at allierte og nærstående nasjoner i kjølvannet av den russiske annekteringen av Krim i 2014 startet en opptrapping av forsvarsbudsjettene. For 3-4 år siden begynte det å materialisere seg i form av anskaffelser som skal leveres de kommende 5-10 år. Derfor er norsk forsvarsindustri allerede i gang med å øke produksjonskapasiteten i Norge og ved anlegg i utlandet. Industrien er i ferd med å gjennomføre, og planlegger nå ytterligere milliardinvesteringer i lokalsamfunn flere steder i Norge og det pågår rekruttering av noen tusen nye medarbeidere. **En helt avgjørende forutsetning er at eksporten av forsvarsmateriell vil øke betydelig i årene som kommer.**

4. Eksportens betydning for alliansens forsvarsevne og Norges sikkerhetspolitiske relasjoner

Leveranser fra norsk forsvarsindustri er også, og i økende grad, helt avgjørende for forsvarsevnen til våre nærmeste og viktigste allierte. Ved å velge norske løsninger gjør nære allierte og andre nærstående nasjoner sin nasjonale forsvarsevne avhengig av at norsk forsvarsindustri leverer som avtalt og står ved sine forpliktelser i mange tiår fremover. Dette er en følge av at Norge og norsk forsvarsindustri gjennom de siste 20-30 år har tatt frem forsvarsmateriell og systemer i verdensklasse. Nasjonene som velger norske løsninger har tillit til at Norge og norsk forsvarsindustri er, og vil forbli, en forutsigbar og kompetent leverandør og utviklingspartner.

Den gjensidige avhengigheten samarbeid om utvikling produksjon og anskaffelse av forsvarsmateriell skaper mellom nære allierte er også svært viktig for å utvikle og styrke sikkerhetspolitiske relasjoner som er helt vesentlige for Norges sikkerhet. F.eks. bidrar samarbeidet mellom Norge og USA om kampfly, missiler, luftvernssystemer, avansert ammunisjon m.m. til å bygge tillit mellom nasjonene og til økt interoperabilitet som igjen bidrar til at Norge gjennom alliert samarbeid har troverdig evne til avskrekking.

5. Eksport sikrer verdiskapning og arbeidsplasser i store og små bedrifter i hele landet

Forsvarsindustrien er innovasjon, høyteknologi og industriell utvikling i store og små bedrifter og lokalsamfunn i hele landet, men først og fremst er det mennesker. Om lag 7 500 årsverk i mer enn 180 norske virksomheter utvikler og produserer teknologi, produkter og tjenester for forsvarsformål. Dette er interessante og utfordrende arbeidsplasser i noen av Norges mest innovative høyteknologibedrifter der kontinuerlig kompetanseutvikling for hver enkelt medarbeider er avgjørende. Den omtalte veksten innebærer at om noen få år kan utvikling og produksjon av forsvarsmateriell sysselsette mer enn 10 000 årsverk i norske virksomheter. En betydelig del av veksten kommer i små- og mellomstore bedrifter. Regionale og nasjonale leverandørkjeder sikrer at eksporten gir store nasjonale ringvirkninger både i industrien og i tjenesteytende næringer. Teknologi utviklet for forsvarsformål, som bl.a. undervannsteknologi, avanserte sensorer og kommando- og kontrollsystemer, er fortsatt viktig for å ta frem nye innovative løsninger for sivile formål som f.eks. autonome skip, kartlegging av mikroplast i havet og fjernstyrte luftkontrolltjenester.

6. Viktigheten av et stabilt og forutsigbart regelverk for eksportkontroll

Det norske eksportkontrollregelverket er strengt og tydelig, men gir samtidig nødvendig forutsigbarhet, slik at andre nasjoner og utenlandske industrielle partnere kan ha tillit til at Norge og norsk forsvarsindustri er en pålitelig og forutsigbar leverandør og samarbeidspartner.

Forsvarsmateriell har lang levetid og er svært ressurskrevende å eie og vedlikeholde. Kjøpernasjonen aksepterer å gjøre sin forsvarsevne avhengig av at leverandøren får eksportlisens i opprinnelseslandet over en periode på 20-40 år. Dette gjelder også det norske Forsvaret når det anskaffer materiell fra utenlandske leverandører, som utgjør mer enn 70% av materiellinvesteringene. Dersom en etablert leverandør ikke lenger er i stand til levere, påløper store kostnader for kjøpernasjonen, bl.a. som følge av behov for utskifting av materiell med lang gjenværende levetid, kvalifisering, opplæring og trening, dokumentasjon og ukurans, men mest alvorlig, forsvarsevnen kan bli vesentlig svekket i de årene det tar å innføre en alternativ løsning fra en annen leverandør. Derfor må det foreligge svært tungtveiende grunner før det avslås eksportlisens til en nasjon når leveranser av et visst omfang allerede har funnet sted.

Det må heller ikke sås noen som helst tvil om at norske myndigheter fullt ut respekter at norskeide virksomheter som produserer forsvarsmateriell i andre nasjoner må forholde seg til

eksportkontrollregimet i nasjonen der virksomheten finner sted. Utenlandsk eiet forsvarsindustri¹ i Norge må følge norske eksportkontrollregler. På samme måte må norskeide virksomheter i utlandet forholde seg til eksportkontrollregelverket i landet de opererer i. Slik må det være da andre nasjoner ikke vil akseptere at Norge håndhever norsk lov på sitt territorium og vice versa. Dette er en forutsetning for at norsk forsvarsindustri skal kunne vokse i det internasjonale markedet, videreutvikle og styrke aktiviteten i Norge og være en del av andre allierte og nærstående nasjoners forsvarsindustrielle base, nasjonale beredskap og forsyningsikkerhet.

Etter hvert som nasjonene og forsvarsindustrien i økende grad samarbeider om utvikling og produksjon av forsvarsmateriell både bilateralt og multilateralt gjennom nye initiativer som f.eks, Det europeiske forsvarsfondet og NATOs DIANA initiativ, blir det helt avgjørende at ikke ensidige norske endringer i regelverk, eller praktiseringen av dette, skaper tvil om hvorvidt norsk industri kan delta på like vilkår som øvrige partnere.

Det er derfor viktigere enn noen gang at norsk forsvarsindustri fremstår som forutsigbare og stabile samarbeidspartnere overfor amerikansk og europeisk forsvarsindustri, da fremtidige større utviklingsprosjekter på forsvarsmateriellområdet i økende grad forventes å bli samarbeidsprosjekter. Da må eksportkontrollregimet være forutsigbart.

7. Betydningen av konsekvent og forutsigbar praktisering og tilstrekkelige ressurser

Utenriksdepartementet forvalter kontrollen innenfor de rammer og føringer som Stortinget gir. Det innebærer bl.a. at en rekke kriterier, knyttet til menneskerettigheter og humanitære forhold blir vurdert. Forsvarsindustrien har selv et ansvar for å gjøre selvstendige vurderinger. At kun 22 av nærmere 3600 eksportrelaterte saker resulterte i avslag på søknad om lisens i 2021 viser at industrien er seg bevisst dette ansvaret.

UD har, i langt større grad enn industrien, kjennskap til den politiske situasjonen og samfunnsforholdene i nasjoner det er aktuelt å søke lisens til. Bl.a. disponerer departementet et uteapparat som har førstehåndskunnskap om lokale forhold. Industrien har ingen mulighet til å ta frem et beslutningsgrunnlag som på noen måte er bedre enn det UD kan ta fram. I tillegg er det slik at mer enn 100 bedrifter rapporterte lisenspliktig eksport av forsvarsmateriell til mer enn 50 nasjoner i 2019. Det er ikke hverken ønskelig, eller hensiktsmessig, at disse bedriftene individuelt, og med høyst varierende grad av kunnskap om lokale forhold i aktuelle markeder, skal gjøre vurderinger og treffe beslutninger som vil kunne påvirke norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Den kraftige veksten i eksporten av forsvarsmateriell fra Norge, økende kompleksitet, nye kontrolloppgaver og behov for forbedring av funksjoner knyttet til brukervennlighet både for industrien og departementet, gjør det nødvendig å styrke systemet for elektronisk behandling av lisenssøknader. Departementet er i ferd med å introdusere nye rutiner for lisensiering av kunnskapsoverføring og teknologi, bl.a. som følge av at det vokser frem banebrytende teknologier (EDT) som kan få stor militær betydning. Industrien er positiv til at dette, forutsatt at det ikke vil innebære vesentlige forsinkelser i behandlingen av saker som er tidskritiske for norsk industri sin deltagelse i internasjonalt materiellsamarbeid og samarbeid med utenlandske industripartnere. Det er derfor helt nødvendig at Eksportkontrollseksjonen i UD har tilstrekkelige ressurser og riktig kompetanse slik at saksbehandlingstiden for lisenssøknader ikke øker vesentlig og at seksjonen har kapasitet til å bidra med veiledning til bedriftene.

¹ Det finnes produsenter av lisenspliktig forsvarsmateriell i Norge med eiere som har hovedkontor bl.a. i USA, Storbritannia, Italia, Frankrike, Spania, Sverige og Tyskland