



Europæisk forsvarsindustriamarbejde - i et strategisk lys



September 2019
Af Kristian Søby Kristensen og Niels Byrjalsen

Dette baggrundspapir er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Baggrundspapiret beskriver den europæiske forsvarsindustris karakteristika og strategiske betydning. På den baggrund drøftes EU's fornyede rolle i industrisamarbejdet i lyset af tre strategiske visioner for Europa, og afslutningsvis fremhæves en række industri- og sikkerhedspolitiske udfordringer, som udviklingen medfører for Europa og Danmark.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Dette baggrundspapir er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Baggrundspapirets konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på:
<http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:
Vicecenterleder, ph.d. Kristian Søby Kristensen
Ph.d.-studerende, cand.scient.pol. Niels Byrjalsen



Indhold

Indledning	03
Forsvarsindustri – karakteristika og strategisk betydning	05
Den europæiske forsvarsindustri	08
EU's nye rolle i europæisk forsvarsindustrisamarbejde	12
Industri og strategiske visioner	14
Udfordringer for Europa	18
Udfordringer for Danmark	21
Konklusion	22



Indledning

Siden 2016 har der været fornyet momentum i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde. Det gælder især på det forsvarsindustrielle område. Udviklingen dagsorden-sætter spørgsmålet om en fælleseuropæisk forsvarsindustri, som kan overkomme nationale interesseforskelle i Europa og styrke sin globale konkurrenceevne. Den udvikling skal ses i sammenhæng med ideen om europæisk strategisk autonomi – Europas evne til at agere selvstændigt i den overordnede udenrigs- og sikkerhedspolitik – og dermed i sammenhæng med Europas interne relationer og forholdet til USA.

Dette CMS-baggrundspapir undersøger disse spørgsmål og skaber dermed grundlag for at se og debattere europæisk forsvarsindustrisamarbejde i et strategisk lys. Først identificeres forsvarsindustriens karakteristika og strategiske betydning. Derefter introduceres den europæiske forsvarsindustri samt EU's nye rolle i industrisamarbejdet. På den baggrund diskuteres tre strategiske visioner for Europa. Afslutningsvis fremhæves en række industripolitiske og sikkerhedspolitiske udfordringer, som udviklingen medfører for både Europa og Danmark.

STRATEGISK AUTONOMI

Strategisk autonomi kan forstås som evnen til at agere selvstændigt i den overordnede udenrigs- og sikkerhedspolitik. Begrebet anvendes ofte i EU-regi og fremhæves i EU's Globale Strategi fra 2016. Her står der bl.a., at '(e)n bæredygtig, innovativ og konkurrencedygtig europæisk forsvarsindustri er essentiel for Europas strategiske autonomi (...)'.⁴

Kempin & Kunz (2017) skelner i forlængelse heraf mellem tre komponenter i strategisk autonomi:

1. Politisk autonomi - evnen til selvstændigt at træffe og implementere sikkerhedspolitiske beslutninger
2. Operationel autonomi - evnen til selvstændigt at planlægge og gennemføre civile og militære operationer
3. Industriel autonomi - evnen til selvstændigt at udvikle de nødvendige kapaciteter

Forsvarsindustriens virke er altså knyttet til industriel autonomi, men er samtidig en betingende faktor for politisk og operationel autonomi.¹



Forsvarsindustri –

karakteristika og strategisk betydning

Forsvarsindustrien er på den ene side en almindelig industri med markedsmekanismer som konkurrence, specialisering og stordriftsfordele. På den anden side er der unikke karakteristika, der adskiller den fra andre industrier, og den har central strategisk betydning.

Selvom markedsmekanismerne i princippet gælder, fungerer forsvarsindustrien ikke på gængse markedsvilkår. For det første er stater de primære aftagere. For det andet er der restriktioner på køb og salg af våben og militær teknologi. Tilsammen betyder de to forhold, at forsvarsindustrien mere end mange andre industrier er gennemsyret af en politisk logik: Politikken sætter ikke blot rammerne for private aktører i forsvarsindustrien, men er selve omdrejningspunktet for industriens udvikling. For det tredje er forsvarsindustrien særligt privilegeret, fordi stater på et meget vitalt område er afhængige af det output, den leverer.

Det medfører bl.a., at virksomheder i forsvarsindustrien ofte bliver *frontrunners*, hvad angår teknologisk udvikling, fordi stater har en særligt stærk interesse i at 'komme først' i den militærteknologiske konkurrence – med den implikation, at forskning og innovation spiller en stor rolle i industrien.

Forsvarsindustriens unikke karakteristika er snævert forbundet med dens strategiske betydning, dvs. med staters evne til at anvende militær magt i sikkerhedspolitisk øjemed. Forsvarsindustrien stiller redskaberne til rådighed – fra håndvåben til hangarskibe. Dermed er den afgørende for, om man som enkeltland eller som en gruppe af lande både på kort og lang sigt kan forsvare eget territorium, beskytte egen befolkning og håndtere sikkerhedspolitiske udfordringer på fremmed grund. Forsvarsindustrien hænger altså tæt sammen med staters suverænitet og – ultimativt – målet om *strategisk autonomi* på lang sigt.

EU

Import/eksport
2.697 mio./8.081 mio.

Storbritannien: 899 mio./1.214 mio.

Tyskland: 65 mio./1.653 mio.

Frankrig: 65 mio./2.162 mio.

Top-3-våbenproducenter

STORBRITANNIEN

BAE Systems (4)

Rolls-Royce (17)

Babcock International Group (27)

TYSKLAND

Rheinmetall (25)

ThyssenKrupp (53)

Krauss-Maffei Wegmann (56)

FRANKRIG

Thales (8)

Naval Group (19)

Safran (33)

ØVRIGE

Airbus (7),

Leonardo (9)

MBDA (26)

Figur 1: Import og eksport af våbensystemer, hhv. EU, USA og resten af verden, i US dollars, 2017.²
(Rangering af våbenprocenter på SIPRI's top 100-liste er angivet i parentes.)

USA

Import/eksport
547 mio./12.349 mio.

Top-3-våbenproducenter
Lockheed Martin Corp. (1)
Boeing (2)
Raytheon (3)

VERDEN

Eksklusive USA og EU

Import/eksport
28.999 mio./13.647 mio.

Top-3-våbenproducenter
Almaz-Altney (10)
United Aircraft Corp. (14)
United Shipbuilding Corp. (15)

Den europæiske forsvarsindustri

I **globalt perspektiv** er den europæiske forsvarsindustri af betydelig størrelse. Alligevel er dens relative størrelse begrænset, når man sammenligner med Europas generelle position i verdensøkonomien. Det er bl.a. en konsekvens af reduktionen af de europæiske forsvarsbudgetter i årtierne efter den kolde krigs afslutning. Samtidig er den europæiske forsvarsindustri præget af et stort antal virksomheder – både store og små. Det skyldes, at de europæiske lande historisk har udviklet parallelle nationale industrier samt egne statslige institutioner til at regulere dem.

Frankrig, Storbritannien, Italien og Tyskland er de vægtigste stater i den europæiske forsvarsindustri. Det er her, de største europæiske forsvarsvirksomheder som BAE Systems, Airbus, Leonardo og Thales er placeret. Samtidig spiller de mere end 2.500 små og mellemstore virksomheder (SMV'er) en afgørende rolle som underleverandører.³ En sådan fødekæde findes også i andre forsvarsindustrier, men den har en særlig dynamik i Europa, fordi nogle lande både har store og små virksomheder, mens andre (f.eks. Danmark) næsten kun har små. Dette betyder, at mange europæiske SMV'er har dårlige betingelser for at konkurrere, idet de store nationale virksomheder ofte baserer sig på nationale forsyningskæder. Da SMV'erne udgør en central del af Europas samlede industrielle og teknologiske kapacitet, svækker dynamikken de europæiske landes samlede industrielle autonomi – og ses af EU som en hæmsko for at styrke Europas strategiske autonomi.

Den europæiske forsvarsindustri er også kendetegnet ved, at internationale institutioner og organisationer spiller en vigtig rolle. I EU-regi fastlægges forsvarsindustriens rammebetingelser først og fremmest i et samspil mellem Rådet og Kommissionen. Det sker bl.a. på baggrund af analysearbejdet i det europæiske forsvarsagentur (EDA), der hører under Rådet. Samtidig findes der forskellige europæiske initiativer uden for EU-regi, både bilateralt (f.eks. det planlagte fransk-tyske samarbejde om at udvikle den næste generation af kampfly) og multilateralt (f.eks. i OCCAR-samarbejdet, hvor en række europæiske lande sammen udvikler visse våbensystemer). Endelig spiller NATO en central rolle for forsvarsindustrien, fordi en stor del af efterspørgslen på europæiske forsvarskapaciteter kommer fra den side. De mange aktører og institutionelle fora udgør i sig selv en europæisk styringsudfordring.

Derudover er den tætte relation til den amerikanske forsvarsindustri et vigtigt kendetegn ved den europæiske industri. På den ene side køber europæiske stater færdigudviklede amerikanske våbensystemer, som Danmark f.eks. har gjort med indkøbet af Seahawk-helikoptere. På den anden side er mange europæiske virksomheder integreret i – eller underleverandører til – amerikanske våbenproducenter. Det gælder f.eks. danske Terma, som leverer komponenter til F-35-kampflyene, der har amerikanske Lockheed Martin som hovedproducent. Den tætte relation skaber på en række punkter en europæisk afhængighed af den ameri-

Samarbejdspartnere Orlando Carvalho (tv) Lockheed Martin Aeronautics daværende executive vice president og Termas daværende administrerende direktør, Jens Maaløe, (th.) ved Singapore Airshow i 2018. Foto: Terma

kanske forsvarsindustri. Kort sagt: De europæiske staters forsvarsevne er afhængig af import fra og teknologideling med USA.

En yderligere komplikation er, at de europæiske lande har forskellige forsvarsindustrielle relationer til USA. Eksempelvis er Danmarks og Sveriges forsvarsindustrier dybt afhængige, og Storbritanniens og Tysklands relativt afhængige, mens Frankrigs i højere grad har selvstændig kapacitet.

Disse betingelser og forskelle gør det vanskeligt at skabe europæiske alternativer, som kan konkurrere med amerikansk-ledet våbenudvikling. Denne problemstilling bliver større, i takt med at våbenudviklingsprojekter bliver så store og komplicerede, at de nærmest kun lader sig gøre med et hjemmemarked, der selv kan bære efterspørgslen. Det har Europa ikke i dag – i modsætning til USA. F-35-kampflyene er det tydeligste eksempel: Programmet bæres af efterspørgslen fra USA's militær, og amerikansk forsvarsindustri kan samtidig eksportere til USA's allierede. Europæisk forsvarsindustri står derimod uden et femte-generations-kampfly, som kan produceres og eksporteres i de kommende årtier.



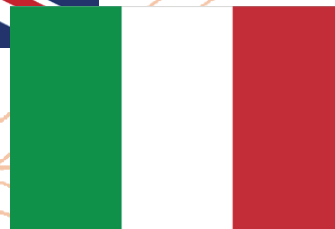
DEN EUROPÆISKE FORSVARSINDUSTRI I TAL

Den europæiske forsvarsindustri beskæftiger ca. 500.000 personer direkte – og ca. 1,2 mio. personer indirekte. Den omsatte for 97,3 mia. euro i 2014.

Eksport: EU-landene eksporterede for 8,081 mia. dollars (konstante 1990-priser) i 2017. Det udgør omkring en fjerdedel af verdens samlede våbeneksport.

Import: EU-landene importerede for 2,697 mia. dollars (konstante 1990-priser) i 2017. Det udgør under en tiendedel af verdens samlede våbenimport.

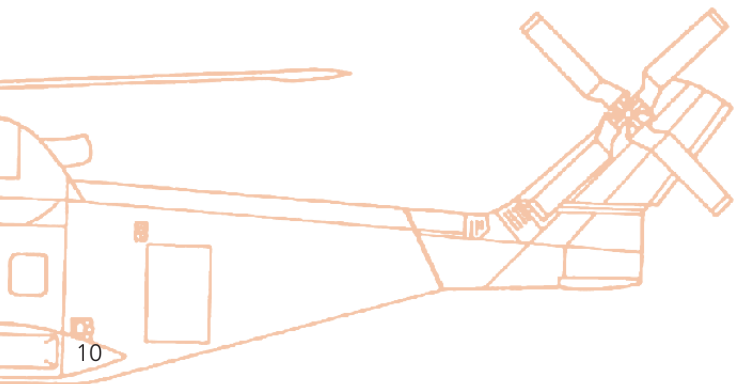
Seks europæiske virksomheder er blandt de tyve største (målt på omsætning) i den globale forsvarsindustri, som ellers er domineret af USA og til dels Rusland. Det gælder BAE Systems (#4), Airbus (#7), Thales (#8), Leonardo (#9), Rolls-Royce (#17) og Naval Group (#19)



Figur 2: AgustaWestland AW101 – et eksempel på forsyningskæden i et europæisk forsvarsprodukt



Transporthelikopteren AW101 er udviklet af det britisk-italienske AgustaWestland, og produceres af italienske Leonardo, som AgustaWestland i 2016 blev sammenlagt med. Helikopteren produceres bl.a. i Storbritannien. Ifølge Airframer.com er følgende 32 underleverandører – fra 11 lande – med til at producere og/eller teste AW101. Helikopteren benyttes blandt andet af det danske forsvar.



UNDERLEVERANDØRER TIL AW101

Kanfit Ltd	Israel
STELIA Aerospace North America	USA
Tods Aerospace	Storbritannien
Wilsons Ltd	Storbritannien
Secondo Mona SpA	Italien
OGMA	Portugal
Ateliers De La Hte. Garonne	Frankrig
ECE	Tyskland
Trakka Systems	Sverige
Avibank Mfg. Inc.	USA
GKN Aerospace	Storbritannien
Midland Aerospace	Storbritannien
Teledyne CML Composites	Storbritannien
Otto Fuchs KG	Tyskland
Lee Products Ltd.	Storbritannien
MECAER Aviation Group	USA
Collins Aerospace	USA
Onboard Systems International Inc.	USA
Martin-Baker Aircraft Co. Ltd	Storbritannien
Héroux-Devtek Inc.	Canada
GE Aviation Systems	USA
Meggitt Avionics	Storbritannien
Axon Cable SAS	Frankrig
Safran Electrical & Power	Frankrig
Triumph Integrated Systems	USA
Eaton Ltd.	Irland
Hutchinson Aerospace	Frankrig
Redcliffe Precision Ltd	Storbritannien
Laselec SA	Frankrig
MK Test Systems Ltd	Storbritannien
Strand Aerospace Malaysia	Malaysia



EU's nye rolle i europæisk forsvarsindustriamarbejde

Historisk har forsvarsindustriamarbejde i Europa været et bilateralt og multilateralt anliggende mellem staterne. EU har dog, især siden 2016, fået en mere central placering.

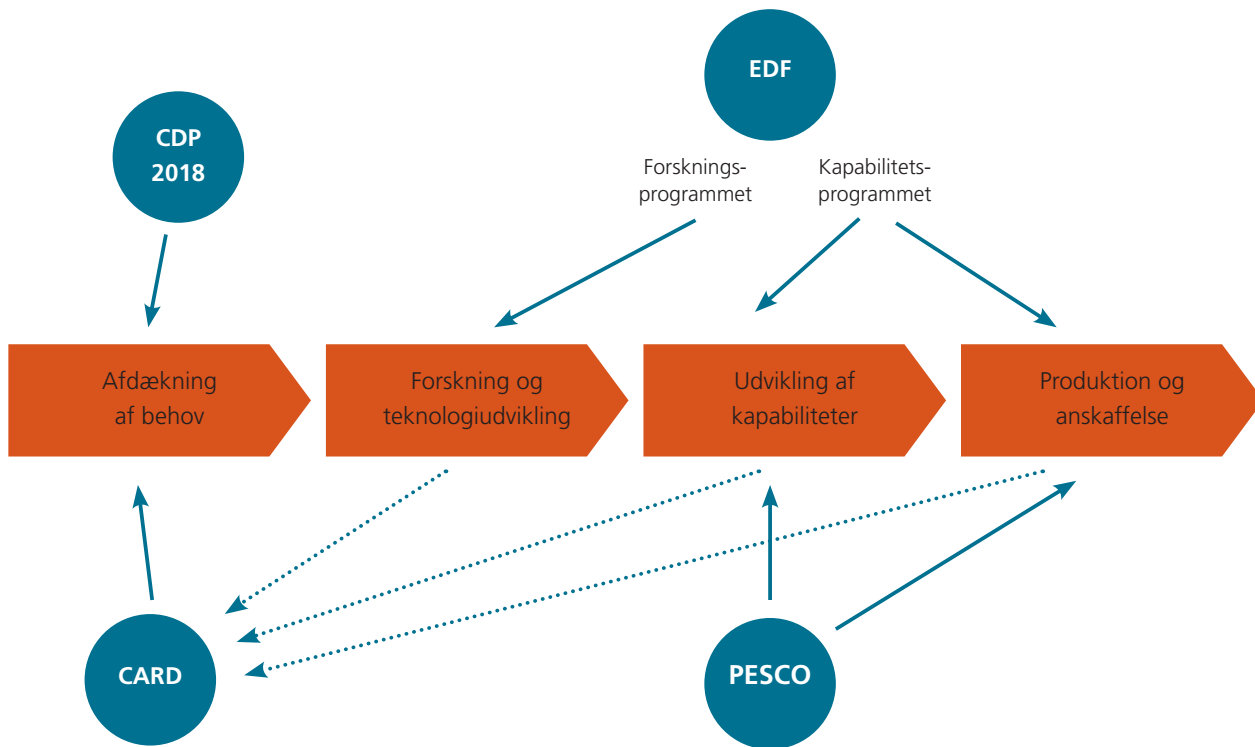
I forlængelse af EU's globale strategi fra juni 2016 præsenterede Kommissionen i november samme år en ny handlingsplan på forsvarsområdet. Der var tre kernepunkter orienteret mod det forsvarsindustrielle samarbejde: etablering af en fælles forsvarsfond (EDF), forbedrede rammevilkår for SMV'er i forsvarsindustrien samt styrkelse af et åbent og konkurrencedygtigt indre marked på området. Dermed er industriamarbejde centralt placeret i udviklingen af et bredere europæisk forsvarssamarbejde. Omdrejningspunktet er et tættere samarbejde om udvikling – hidtil med udgangspunkt i to hovedinitiativer: EDF og det såkaldte permanente strukturerede samarbejde (PESCO).

EDF består af to overordnede programmer – eller 'vinduer' (windows) i EU's terminologi. Forskningsprogrammet er baseret på midler fra EU's fælles budget og har til formål at støtte fælles innovative forskningsprojekter på forsvarsområdet. Kapabilitetsprogrammet støtter udvikling og anskaffelse af forsvarsmateriel. EU-midler kan dække op til 20 procent af finansieringen af udviklingsprojekter under kapabilitetsprogrammet. Derudover kan Kommissionen assistere med forskellige 'finansielle værktøjer' (financial tools) i forbindelse med fælles anskaffelsesprojekter. Begge programmer gennemgår aktuelt en testperiode, før de skal implementeres fuldt ud i det EU-budget, der efter planen

træder i kraft fra 2021. Herfra forventes fondens samlede årlige budget ifølge Kommissionens udspil at være 5,5 mia. euro – 1,5 mia. euro fra det fælles budget og 4 mia. euro fra medlemsstaternes egenfinansiering.

PESCO er et juridisk bindende og traktatbaseret initiativ, der gør det muligt for en gruppe af EU-lande at gå foran og i fællesskab udvikle fælles forsvarskapaciteter. Modsat EDF er PESCO ikke drevet af Kommissionen, men af de deltagende EU-medlemmer. Således blev 25 EU-lande (alle undtagen Danmark, Storbritannien og Malta) i 2017 enige om rammen for PESCO. Det samarbejde sigter også på at styrke Europas forsvarsindustri, bl.a. ved at øge efterspørgslen på industriens produkter. I de første to runder er landene blevet enige om 34 projekter, der forpligter mindre grupper af lande til at udvikle bl.a. fælles missiler, artilleri og droner.

Danmark står på grund af forsvarsforbeholdet uden for PESCO, men danske virksomheder og forskningsinstitutioner kan søge økonomisk støtte fra EDF, da fonden hører under EU's industriamarbejde.



Ved siden af hovedinitiativerne søger EU at styrke planlægnings- og evalueringsmekanismerne på forsvarsområdet. Det sker bl.a. med en årlig gennemgang af staternes forsvarskapaciteter (CARD), som skal strømline kapabilitetsudviklingen på europæisk niveau. Dertil kommer en opdateret kapabilitetsudviklingsplan (CDP 18) i EU-regi fra juni 2018.

De nye EU-initiativer har i sidste ende til formål at fremme europæisk sikkerhed, og de enkelte initiativer skal tilsammen understøtte alle led i kæden fra forskning til færdigudviklede militære kapaciteter. Dermed påtager EU sig i langt højere grad en rolle som motor for det europæiske forsvarsindustri samarbejde.

Figur 3. Forsvarsindustriel udvikling og EU's nye initiativer



Industri og strategiske visioner

EU's nye position i europæisk forsvarssamarbejde – herunder industripolitisk – reaktualiserer spørgsmålet om europæisk strategisk autonomi. Man kan skelne mellem tre overordnede visioner for strategisk autonomi. De tre visioner reflekterer positioner i den aktuelle debat. De viser, at Europa kan udstikke vidt forskellige retninger i spørgsmålet om forsvarsindustriens udvikling og ambitionen om strategisk autonomi – med hver sine fordele og ulemper.

I. ET SAMLET OG UAFHÆNGIGT EUROPA

Europa sigter mod fuldstændig industriel autonomi som et vitalt led i det langsigtede mål om strategisk autonomi. Dette kræver vedvarende politisk villighed til at skabe forudsætningerne for en konkurrencedygtig forsvarsindustri. På europæisk plan skal der skabes et frit og åbent marked på forsvarsområdet, hvilket vil kræve omfattende reformer af lovgivningen, der går langt videre end de hidtidige initiativer.

Visionen om fuldstændig forsvarsindustriel autonomi synes at være i tråd både med målsætningen om strategisk autonomi udtrykt i EU's globale strategi og med de amerikanske ønsker om, at Europa i højere skal kunne varetage egen sikkerhed. Dertil kommer, at visionen indebærer klarhed med hensyn til det politiske mål. Dermed kan EU facilitere en mere ligeværdig transatlantisk dialog mellem Europa og USA, hvor begge parter ved, hvor de har hinanden fremadrettet.

Med kritiske briller kan man anføre, at visionen er politisk urealistisk. Uenighederne blandt de europæiske stater er allerede betydelige, og modstanden vil kun vokse, eftersom de nødvendige reformer fordrer øget integration på et område, der af mange ses som kernen i national suverænitæt. Ydermere har USA stærke industrielle interesser i fortsat europæisk efterspørgsel og afhængighed, og europæerne risikerer derfor at skubbe amerikanerne væk i jagten på autonomi.

II. DEN TRANSATLANTISKE LINJE

De europæiske lande forbliver i det nuværende afhængighedsforhold til den amerikanske forsvarsindustri, hvilket samtidig bidrager til at fastholde USA's sikkerhedspolitiske interesse i Europa. Denne vision tager udgangspunkt i den opfattelse, at europæisk strategisk autonomi vil forblive partiel, dels fordi Europa ikke er en enhedsaktør, dels på grund af globale styrkeforhold. Integration i USA's globale sikkerhedspolitiske netværk – inklusive i den amerikanske forsvarsindustri – er derfor ikke en hindring, men derimod en forudsætning for at øge europæisk autonomi. Visionen fordrer derfor, at initiativer som EDF og PESCO anvendes på en måde, der understøtter snarere end vanskeliggør samarbejde på tværs af Atlanten.

Hvis Europa satser på den transatlantiske linje, kan europæerne i bedste fald fastholde de tætte forsvarsforbindelser til USA og fortsat nyde godt af amerikanernes investeringer i teknologi og militær slagkraft. En sådan tilgang

vil også gøre det mere overkommeligt at holde sammen internt i et Europa, hvor bl.a. Storbritannien, Polen og flere af de nordiske lande i vidt omfang ønsker at bevare et både forsvarspolitisk og industripolitisk *status quo* i relationen til USA.

Omvendt indbefatter den transatlantiske vision fortsat europæisk afhængighed af USA, hvad angår både militær teknologi og operativ kapacitet. Derudover gør det europæerne sårbare over for den transatlantiske alliances fremtidige udvikling. Særligt på det højteknologiske område (f.eks. autonome våbensystemer, cyberteknologi og kunstig intelligens) kan Europa stå svækket, hvis man ikke satser på egne virksomheder og forskningsinstitutioner. USA og Kina intensiverer deres investeringer i forskning og udvikling på området, samtidig med at de største tech-virksomheder, der alle er amerikanske eller kinesiske, får tiltagende sikkerhedspolitisk betydning.



III. A-HOLDET OG DE ANDRE

En gruppe europæiske stater med Tyskland og Frankrig i spidsen forstærker deres interne forsvarsindustrielle integration. Dette A-hold udgør kernen i en fælleseuropæisk forsvarsindustri og kan fokusere samarbejdet omkring deres egne store og små virksomheder. To forbundne – og åbne – spørgsmål afgør, hvordan visionen udfoldes i praksis. For det første, om samarbejdet skal ske i EU-regi. For det andet, om Storbritannien vil med på A-holdet eller ej.

Et forsvarsindustrielt samarbejde i 'to tempi' har den fordel, at færre aktører skal blive enige. Det giver fleksibilitet, i den forstand at de europæiske lande (og virksomheder), som helst vil fastholde forbindelsen til USA, kan gøre det, mens A-holdet fokuserer på det interne samarbejde. Dermed er visionen potentielt mere realistisk end den om

et samlet Europa – uden at opgive målsætningen om reel europæisk strategisk autonomi.

Man kan dog betvivle, om centrale europæiske lande vil støtte en ekskluderende vision. Det gælder særligt Tyskland, som i forbindelse med PESCO har søgt et meget inkluderende format. Også Storbritanniens rolle er problematisk. Hvis briterne er med, er der industriel og politisk substans, men så skal det på grund af brexit gøres uden for EU. Uden briterne mangler A-holdet industriel, politisk og militær tyngde. Dertil kommer, at et samarbejde i to tempi gør det uklart, hvem den strategiske autonomi omfatter – og dermed hvem der kan trække på de europæiske forsvarskapaciteter, der udvikles.

Udfordringer for Europa

Europæisk forsvarsindustripolitik har strategisk betydning. Derfor er det vigtigt at forholde sig til de udfordringer, der tegner sig, hvis industripolitikken skal fungere. Man kan skelne mellem udfordringer på tre niveauer: europa- og alliancepolitiske visioner, konkrete målsætninger og styringsproblemer.

EUROPA- OG ALLIANCEPOLITISKE VISIONER

Uanset europapolitisk vision synes de fleste at dele en antagelse om, at Frankrig og Tyskland kan og bør være EU's forsvarspolitiske drivkraft, herunder i forsvarsindustripolitikken. Det er dog ikke givet, at franskmændene og tyskerne er enige nok og stærke nok til at være primus motor. Der er væsentlige uenigheder mellem de to lande, bl.a. om, hvordan man skal forstå strategisk autonomi. Derudover er der stærke politiske og industrielle interessegrupper, især i Tyskland, som er imod et for tæt forsvarsindustrielt samarbejde. Dertil kommer det uafklarede spørgsmål om Storbritanniens rolle efter brexit – samt hvorvidt de øvrige medlemslande vil støtte et Europa under fransk-tysk ledelse med briterne på sidelinjen. Intern europæisk enighed er afgørende, hvis forsvarsindustrien skal opfylde sin strategiske funktion i tråd med visionerne.

Også relationen til USA udfordrer Europa.⁴ Politisk støtte til den europæiske forsvarsindustri udgør en åbenlys interessekonflikt med amerikanerne. Det centrale spørgsmål er, om forsvarsindustripolitikken kan indrettes på en måde, der ikke svækker den transatlantiske alliance på lang sigt. I den forbindelse er det værd at overveje, om USA skal 'kom-

penseses' for den tiltagende industripolitiske konkurrence fra Europa (f.eks. ved større europæisk ansvar for at bære byrderne i NATO) eller om Europa med et stærkere fokus på kapabilitetsudvikling kan tilbyde USA noget, der – set fra Washington – opvejer ulemperne (f.eks. ved at udvikle efterspurgt våbentechnologi, som amerikanerne kan nyde godt af). En særlig udfordring handler om, hvordan Europa skal håndtere de amerikanske techgiganters voksende rolle i sikkerhedspolitikken, ikke mindst angående krigsførelse inden for informationsdomænet.

KONKRETE MÅLSÆTNINGER

Ifølge Kommissionen lider den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik under fragmenteringen af den europæiske forsvarsindustri. Samarbejde på tværs af grænser er ofte ikke attraktivt på grund af rigide regelsæt og protektionisme. Det svækker innovationen og fører til parallelle forsknings- og udviklingsprogrammer. Hvis Europa skal forøge sin strategiske autonomi (uanset hvordan den defineres), kræver det, at incitamenterne indlejret i PESCO og EDF er stærke nok, til at europæisk samarbejde bliver attraktivt for virksomhederne. Dette indebærer, at de europæiske stater må indgå kompromiser, som i nogle tilfælde kan gå ud over virksomheder i deres egne lande – med sigte på det større mål om at udvikle et åbent forsvarsindustrielt marked.

Samtidig er det en udfordring at balancere de kort- og langsigtede målsætninger. På kort sigt handler det om at tilfredsstille de mest akutte kapabilitetskrav, der er identificeret i lyset af det nye trusselsbillede siden 2014. På lang

sigt handler det om at imødekomme kapabilitetsbehov og industrielle behov, der vil gøre Europa i stand til at agere mere selvstændigt, *uanset* hvordan trusselsbilledet og alliancerelationerne udvikler sig. Givet, at både 'kortsigtede' og 'langsigtede' mål kræver mangeårige investeringer, er der en risiko for, at akutte kapabilitetskrav prioriteres for højt, fordi deres nødvendighed er lettere at se for både beslutningstagere og offentlighed.

STYRINGSPROBLEMER

Endelig kan man fremhæve fire styringsproblemer, som europæisk forsvarsindustripolitik skal håndtere. For det første er der forskelle i reguleringen, som bl.a. kan gøre, at virksomheder i lande med mindre restriktive regler (f.eks. Frankrig) ikke har interesse i at samarbejde med virksomheder – herunder SMV'er – i lande med strammere regler (f.eks. Holland). For det andet er der spørgsmålet om eksport. Hvor afhængige må europæiske virksomheder være af eksport til ikke-europæiske lande? Skal der være ens eksportregler for alle europæiske lande eller EU-lande? For det tredje er det en udfordring at håndtere tredjelande og betingelserne for deres industriers relation til EU's mekanismer og EU's marked. For det fjerde er der en styringsudfordring i at sikre, at udviklingen drives af fælleseuropæiske politiske interesser snarere end industriens egeninteresser.





DEN DANSKE FORSVARSINDUSTRI I TAL

- Omsætter for ca. 3,5 mia. kr. årligt
- Beskæftiger ca. 3.500 ansatte (ofte højt kvalificerede jobs)
- 80 procent af omsætningen er eksport:
 - USA: 40 procent
 - EU: 40 procent
 - Andre: 20 procent
- Domineret af SMV'er med et par undtagelser – bl.a. Terma og Systematic (som stadig er små i international målestok)
- Danske virksomheder er i vidt omfang underleverandører

Kilde: FAD

Udfordringer for Danmark

De europæiske udfordringer på det forsvarsindustrielle område gælder også for Danmark, som både økonomisk og forsvars- og sikkerhedspolitisk er indlejret i en større europæisk virkelighed. Samtidig står Danmark over for nogle særskilte udfordringer.

Den mest iøjnefaldende udfordring knytter sig til det danske EU-forbehold på forsvarsområdet. Forbeholdet betyder bl.a., at Danmark ikke er en del af PESCO. Forbindelsen mellem PESCO og EDF er ikke endeligt fastlagt. Det er dog ikke utænkeligt, at PESCO-projekter direkte eller indirekte vil blive prioriteret over andre europæiske udviklingsprojekter. Danmark kan derfor ende med at stå svagere end andre EU-lande i forhold til at få del i de fælles EU-midler under EDF – på trods af Danmarks bidrag til forsvarsfonden igennem EU's fælles budget. Dertil kommer den åbenlyse sikkerhedspolitiske problematik, at Danmark som udgangspunkt står uden for konkrete kapabilitetsudviklingsprojekter, der gennemføres inden for PESCO-rammen. Endelig betyder forbeholdet, at Danmark – i takt med at EU bevæger sig med hensyn til forsvarspolitikken – får sværere ved at påvirke den politiske debat om strategisk autonomi, generelt såvel som i relation til danske industripolitiske interesser.

I forlængelse heraf er Danmark også udfordret af det faktum, at dansk forsvarsindustri består af mindre virksomheder (80 procent af virksomhederne omsætter for mindre end 50 mio. kr. årligt). Med andre ord har Danmark hverken en potent politisk eller industriel stemme i europæisk forsvarsindustripolitik.

I det hele taget er Danmark tættere knyttet til Storbritannien og særligt USA end til det kontinentale Europa på forsvarsindustriområdet. Det gælder både virksomheder i sektoren, som f.eks. indgår i amerikanske fødekæder for produktion og udvikling af droner, og i kraft af danske forsvarsinvesteringer, hvor Danmark eksempelvis deltager i det amerikansk-ledede F-35-kampfly-program frem for europæiske alternativer. Hvis USA, Storbritannien og EU glider yderligere fra hinanden, risikerer Danmark, at det vil underminere danske industriinteresser og svække dansk interessevaretagelse i Europa i fremtiden. Det er afgørende, at beslutningstagerne i dansk forsvars- og industripolitik håndterer denne udfordring.

Endelig er en væsentlig del af forretningsmodellen for dansk forsvarsindustri bygget op om modkøbsaftaler, når den danske stat køber forsvarsmateriel. Modkøb er en praksis, hvor sælgeren til den danske stat som modydelse forpligtiger sig til at købe produkter hos danske virksomheder. Det fremgår politisk af den danske forsvarsindustrielle strategi fra 2014.⁵

Her betones den sikkerhedspolitiske betydning af en dansk forsvarsindustri. Fra Kommissionens perspektiv er modkøbsaftaler imidlertid protektionisme i klar strid med det indre markeds regler og logik. Derfor risikerer en øget fremtidig 'normalisering' af forsvarsindustrien i EU's indre marked afgørende at forrykke de nuværende eksistensbetingelser for dansk forsvarsindustri.

Konklusion

EU har øget sit fokus på forsvarsindustriens rolle i Unionens sikkerheds- og forsvarspolitik. En konkurrencedygtig fælleseuropæisk forsvarsindustri ses som afgørende for at realisere visionerne om strategisk autonomi.

Målet om strategisk autonomi har dog lange udsigter. Intern splittelse i Europa kombineret med dyb sikkerhedspolitik og industriel afhængighed af USA betyder, at der er usikkerhed om, hvorvidt EU's medlemmer kan fastholde momentum i samarbejdet på det forsvarsindustrielle område. De nylige EU-initiativer – herunder forsvarsfonden EDF og det mellemstatslige samarbejde PESCO – er betydelige skridt, men de fører ikke i sig selv til en transformation af den europæiske forsvarsindustri.

Ikke desto mindre har udviklingen væsentlige politiske implikationer for både Europa og Danmark. EU's initiativer risikerer at støde imod amerikanske industripolitiske interesser – og dermed sætte forholdet til USA (yderligere) under pres. Paradokset er, at EU's forsøg på at imødekomme sikkerhedspolitiske krav fra USA om øget europæisk forsvarevne reducerer EU's industrielle afhængighed af USA – med deraf følgende potentielt tab af markedsandele for amerikanske firmaer. Der er altså en indbygget risiko for, at Europas industripolitiske initiativer bliver til sikkerhedspolitiske problemer i det transatlantiske forhold.

Dertil kommer velkendte kollektive handlingsproblemer og styringsudfordringer på området, hvor man i europæisk sammenhæng fortsat mangler svar.

For et transatlantisk indstillet land som Danmark er de

politiske risici betydelige. Det gælder særligt industripolitisk, idet den danske forsvarsindustri af alliancepolitiske årsager i vidt omfang er orienteret mod USA.

Ikke mindst i kraft af forsvarsforbeholdet er Danmark således dårligt rustet til at håndtere en situation, hvor USA og Europa står mere adskilt. Godt nok kan Danmark på trods af forbeholdet deltage i det måske vigtigste industri- og forskningspolitiske instrument, EDF. Men de forskellige initiativer og instrumenter skal ses som en del af en større helhed, og samspillet mellem dem er afgørende. Efterspørgslen efter forsvarsteknologi er politisk drevet – også i EU. Det betyder, at prioriteter, fokusområder etc. for forskning og udvikling defineres i politiske fora (f.eks. PESCO). Her er Danmark i vidt omfang afskåret fra at deltage.

Med forbeholdet in mente er det danske skrækscenarie en europæisk konsolidering i EU kombineret med en disintegration af det tætte transatlantiske bånd. I så fald risikerer den danske industri at stå isoleret på begge markeder, mens Danmarks bidrag til EU's fælles budget hjemtages af de andre EU-landes virksomheder.

Samtidig kommer den danske stats subsidiering af egen forsvarsindustri igennem modkøbsaftaler under stigende pres fra EU's ønske om et frit marked. Omvendt skabes også nye muligheder for danske virksomheder, da EU's instrumenter dels favoriserer SMV'er, dels fokuserer på vækstlaget mellem forskning og udvikling – og det er netop dér, hvor den danske forsvarsindustri befinder sig.

Noter

- 1 EU, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy", juni 2016, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (set 8. oktober 2018). Ronja Kempin & Barbara Kunz, "France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era", Notes du Cerfa, No. 141, Ifri, december 2017, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf (set 8. oktober 2018).
- 2 Figuren bygger på data fra Verdensbanken samt "The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world excluding China, 2017": <https://www.sipri.org/publications/2018/sipri-fact-sheets/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-2017>
- 3 Ifølge Europa-Kommissionen er der mere end 2.500 SMV'er i den europæiske forsvarsindustri, jf. https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence_en (set 8. oktober 2018).
- 4 Læs mere om dilemmaerne i europæisk sikkerhedspolitik og Europas fremadrettede udfordringer med det transatlantiske forhold i Kristian Søby Kristensen & Niels Byrjalsen, "Kan og vil Europa forsvare sig selv?", RÆSON, 35, september 2018, s. 66-70.
- 5 "Den nationale forsvarsindustrielle strategi", notat, 1. juli 2014, <https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/den-nationale-forsvarsindustrielle-strategi.pdf> (set 2. november 2018).

Billedkilder

- Forside: Firmaer afslører 'Eurodronen' på Berlin Air Show, Defense News, 26. April 2018.
Foto: Sebastian Sprenger.
- Side 2: Den danske flåde deltager i Østersø-øvelsen BALTOPS 2015 i Gdynia, Polen.
Foto: Nightman1965 / Shutterstock.
- Side 4: 23 EU-medlemsstater underskriver PESCO, EEAS webiste, 13. November 2017.
Foto: European External Action Service.
- Side 9: Storordre til Termas udbyggede Grenaa-fabrik, Leder idag website, 8. februar 2018.
Foto: Terma.
- Side 14: Statsledere fra NATOs medlemslande til NATO topmødet 2018, foran NATOs hovedkvarter i Bruxelles. Foto: Alexandros Michailidis / Shutterstock
- Side 19: Eurofighter Typhoon, et tomotors kampfly udviklet af Eurofighter GmbH.
Foto: Nick Whittle / Shutterstock
- Side 20: Radarstationen i Almindingen på Bornholm. Foto: Nielskliim / Shutterstock
- Side 23: Militærøvelse. Foto: Gorodenkoff / Shutterstock

