

An aerial photograph showing a coastal town with a large industrial facility, possibly a refinery or chemical plant, situated along the waterfront. The town is built on a hillside, and the industrial area features several large storage tanks and processing units. The image is partially obscured by a dark blue circular graphic on the right side.

BI

Gjenkjøp i en geopolitisk brytningstid

Nick Sitter og Ulf Sverdrup

GEORISK, Institutt for rettsvitenskap og styring, Handelshøyskolen BI

*Rapport nr 1/2026
15. september 2026*

Sammendrag

Når stater kjøper forsvarsmateriell fra utenlandske leverandører, stilles det ofte krav om motytelser i form av investeringer, teknologioverføring, produksjon eller annet industrielt samarbeid.

Diskusjonen om gjenkjøp i Europa har på kort tid endret karakter. Fra å være primært knyttet til å fremme konkurranse på tvers av landegrenser og redusere kostnader, handler den nå om å legge grunnlaget for europeisk sikkerhet, innovasjon og konkurransekraft.

Endringene skyldes at vi står i en geopolitisk brytningstid. Stormaktenes strategier er i endring, krigens karakter endres og teknologien utvikles. I en periode med dyp fred sto kostnadseffektivitet sentralt ved forsvarsanskaffelser. I EU skulle liberalisering og konkurranse fremme dette. Gjenkjøp ble forsøkt begrenset og innrammet i indre markeds regelverk, dermed også i EØS. I dag er vektleggingen helt annerledes.

Målet er nå økt innovasjonstakt og forsterket produksjonskapasitet. Virkemidlet er industrielle og teknologiske partnerskap, integrerte europeiske verdikjeder, samt felles utviklings- og innovasjonsmiljøer. Debatten handler derfor mindre om for eller imot gjenkjøp, og mer om design og innretting slik at avtaler mellom land og industri kan understøtte målet om sterkere europeisk forsvarsevne.

Rapporten tegner et bilde av radikal endring i sentiment, virkemidler og ressursbruk i EU, NATO og i medlemslandene. Analysen peker i retning av at dette er varig trend, fordi den drives av en større geopolitisk utvikling.

Store stater kjøper i stor grad fra egen industri, mens små stater må anskaffe mye utenfra. Slik vil det ventelig forbli. Industrien fra små land kan ha vansker med markedsadgang. Ved å være teknologisk avanserte nisjeprodusenter kan små staters industri likevel få en plass. Når nye teknologiske og industrielle partnerskap nå utvikles i Europa, er det et viktig grunnlag for innovasjon, men det kan også føre til at nye barrierer kan oppstå. Deltakelse i de nye teknologiske og industrielle partnerskapene som nå dannes er derfor særlig viktig for små stater.

1. Introduksjon¹

Når stater kjøper forsvarsmateriell fra utenlandske leverandører, stilles det ofte krav om motytelser i form av investeringer, teknologioverføring, produksjon eller annet industrielt samarbeid. Dette kalles gjerne gjenkjøpsavtaler, eller på engelsk offset. I denne rapporten analyserer vi hvordan synet på gjenkjøp har endret seg i Europa. Hovedmønstret er at gjenkjøp tidligere hadde høy prioritet og var knyttet til hver enkelt anskaffelse, mens gjenkjøp i en snever forstand har mindre oppmerksomhet. Samtidig er det forsterket vekt på at anskaffelser skal skape teknologiske og industrielle partnerskap, forsterke produksjonskapasitet og innovasjonstakt, og samlet sett gi styrket forsvarsevne og motstandskraft. Før var diskusjonen om gjenkjøp knyttet til en avveining av kostnadseffektivitet og arbeidsplasser, mens det nå altså i større grad handler om helhetlig tenking om sikkerhet, forsvarsevne og nasjonal industriell kapasitet. I en brytningstid med geopolitisk usikkerhet, behandles selve gjenkjøpsordningene annerledes enn før. Det reiser også store utfordringer for nasjonale myndigheter og industrien for å sikre egne interesser.

Gjenkjøpsordninger har lenge vært utbredt i store deler av verden. Ordningene har ofte styrket hjemlig industri, men de har også blitt møtt med en viss skepsis. Fagøkonomer har for eksempel kritisert dem for å øke kostnader, svekke konkurranse og redusere effektivitet. Gjenkjøpsavtaler kan også svekke transparens og øke korrupsjonsrisiko. Forsvarsindustri har generelt et unntak fra regelverket om det indre marked (Art 346)². EU arbeidet likevel, i en tid med dyp fred, for å begrense bruken av gjenkjøpsavtaler. EUs direktiv for forsvarsanskaffelser fra 2009, behandlet gjenkjøp som et restriktivt tiltak som kun burde brukes innenfor klare rammer.³

Vi lever nå i en geopolitisk brytningstid. Russland fører krig i Europa, Kina er en stadig mer krevende aktør, og usikkerheten om USAs fremtidige evne og vilje til å beskytte Europa øker. Europas ønske om og vilje til strategisk autonomi er forsterket. Krigen i Ukraina har gitt viktige lærdommer om endringer i krigens karakter, og om betydningen av å ha nasjonal kapasitet og kunne utvikle og produsere forsvarsmateriell raskt, i stort volum og med korte forsyningslinjer. NATOs medlemsstater forpliktet seg ved toppmøtet i Haag i 2025 til å øke

¹ Dette prosjektet er finansiert av Norsk Industri og Fellesforbundet, og levert via BIs GEORISK-senter. Takk til informanter i EU, NATO og deres medlemsland.

² I Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) art 346, nr 1, bokstav b heter det: «medlemsstatene kan treffe tiltak de anser nødvendige for å ivareta sine vesentlige sikkerhetsinteresser knyttet til produksjon av eller handel med våpen, ammunisjon og krigsmateriell.»

³ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, OJ L 216, 20.8.2009, s. 76–136.

forsvarsbudsjettene kraftig.⁴ Alliansen er også selv i endring: Målet er et NATO 3.0, med et sterkt Europa i et sterkt NATO. Et reelt europeisk NATO fordrer også en sterk europeisk forsvarsindustri. På Ankara-toppmøtet i 2026 forpliktet statene seg til å forsterke produksjonskapasiteten og samarbeide med industrien for å akselerere innovasjon.⁵ I EU bygges det også opp nye forsvarsindustrielle initiativer som omfatter forskning, innovasjon og produksjon. I løpet av de siste årene har vi fått blant annet European Defence Industrial Strategy,⁶ Kommisjonens plan for å styrke forsvarsindustrien,⁷ og en plan for gjennomføring, mål og milepæler.⁸ I disse dokumentene fremkommer det at det er et mål at europeisk forsvarsindustrielt samarbeid utvides og forsterkes.

Gjennomgående observerer vi at NATO, EU og nasjonale regjeringer i økende grad er opptatt av produksjonskapasitet, volum og hastighet, forsyningssikkerhet, innovasjon og teknologisk kontroll. Kostnadskontroll er fortsatt viktig, men hensynet veies i økende grad mot disse andre parameterne.⁹ Europa må styrke sitt indre marked for forsvar og den europeiske forsvarsindustrielle basen både av sikkerhetshensyn, hensyn til innovasjon og langsiktig forsvarsevne. Om Europa lykkes, og kan ta ut stordriftsfordeler, vil dette også på sikt gi kostnadseffektivitet.¹⁰

Den nye geopolitikken endrer ikke bare perspektivet på forsvarsindustri. Den fører også til et annet syn på forholdet mellom politikk og marked, og ikke minst sårbarheter.¹¹ Sektorer som energi, forsvar og teknologi får dermed en stadig viktigere plass. Det har også skjedd en

⁴ NATO, *The Hague Summit Declaration*, issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in The Hague, 25 June 2025, Press Release (2025) 001, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm

⁵ NATO, *The Ankara Summit Declaration*, issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Ankara, 8 July 2026, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2026/07/08/the-ankara-summit-declaration>

⁶ European Commission and High Representative, *A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*, JOIN(2024) 7 final, Brussels, 5 March 2024.

⁷ European Commission and High Representative, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, JOIN(2025) 120 final, Brussels, 19 March 2025.

⁸ European Commission and High Representative, *Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030*, Joint Communication, Brussels, 16 October 2025.

⁹ IISS, «Chapter Four: Transforming European Defence Procurement and Industry», i *Progress and Shortfalls in Europe's Defence: An Assessment*, IISS Strategic Dossier (London: International Institute for Strategic Studies, September 2025), s. 55–75.

¹⁰ Juan Mejino-López og Guntram B. Wolff, *A European Defence Industrial Strategy in a Hostile World*, Bruegel Policy Brief 29/2024 (Brussel: Bruegel, 20. November 2024), <https://www.bruegel.org/policy-brief/european-defence-industrial-strategy-hostile-world>, Guntram B. Wolff, Less complacency, more investment: a European defence procurement strategy would be cheaper, Bruegel First Glance, 3. oktober 2024.

¹¹ Henry Farrell og Abraham L. Newman, «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion», *International Security* 44, nr. 1 (2019): 42–79, https://doi.org/10.1162/isec_a_00351, Mark Galeotti, *The Weaponisation of Everything: A Field Guide to the New Way of War* (New Haven: Yale University Press, 2022).

normativ endring. Ansvarlige investorer og retningslinjene de styres av styrte lenge klar av våpenindustrien. EU har nå avklart taksonomien slik at forsvarsindustri ikke uten videre utelukkes.¹²

I denne rapporten ser vi nærmere på hvordan synet på gjenkjøp har endret seg. Vi ser på vilje, mål, instrumenter og tidshorisont. Hovedpunktene er:

- Viljen til å investere i forsvarsindustri har økt. Europeisk forsvarsindustri anses som viktig for å fremme sikkerhet, men også som kritisk for europeisk innovasjons- og konkurransekraft.
- Krigene i Ukraina og Midtøsten har vist behovet for å kunne sikre volum, kapasitet og korte forsyningskjeder – og for å sikre innovasjon og utvikling, herunder betydningen av flerbruksteknologi. Små leverandører fra privat sektor spiller en stadig viktigere rolle.
- Interessen for å sikre europeisk produksjon og innhold er større. EU og NATO legger til rette for langsiktige multilaterale prosjekter som skaper industrielle nettverk. Industrielle partnerskap er et viktig element i dette.
- Kostnadskontroll er fortsatt viktig, men forsvarsanskaffelser vurderes i dag etter flere kriterier samtidig. Effektivitet må veies opp mot forsyningssikkerhet, industriell kapasitet, teknologisk kompetanse, innovasjonsevne og alliansepolitiske interesser.
- Satsingen på forsvarsindustri og målet om å sikre europeisk industri er ikke bare knyttet til Ukraina-krigen, men må ses som en langsiktig og varig trend i en geopolitisk brytningstid.

Samlet peker dette i retning av at diskusjonen om gjenkjøp, som sto sentralt for tjue år siden, har endret seg radikalt. Tradisjonelle gjenkjøpsordninger finnes fortsatt, men i økende grad handler gjenkjøp nå om industrisamarbeid, industrielle og teknologiske partnerskap, integrasjon i internasjonale verdikjeder, felles utviklingsprosjekter og tilgang til markeder og innovasjonsmiljøer. Debatten handler derfor mindre om for eller imot, og mer om design og innretting slik at de kan understøtte målet om sterkere europeisk forsvarsevne.

¹² European Commission, *Commission Notice on the application of the sustainable finance framework and the Corporate Sustainability Due Diligence Directive to the defence sector*, C(2025) 3800, Brussels, 18 June 2025, OJ C, C/2025/4950, 30.12.2025.

2. Gjenkjøpsavtaler i et økonomisk perspektiv

Den klassiske kritikken av offset/gjenkjøp

Den klassiske kritikken sammenligner gjerne forsvarsmarkedet med et velfungerende marked uten markedssvikt. Økonomisk teori tilsier at gjenkjøpsavtaler reduserer konkurransen og øker transaksjonskostnadene, og derfor gir høyere pris. Denne tankegangen var styrende for de initiativene EU tok på 1990- og 2000-tallet for å regulere markedet i Europa, innen en rekke sektorer – fra telekom, energi og samferdsel til forsvar.¹³

Det er en omfattende litteratur som peker på noen økonomiske utfordringer ved gjenkjøp.¹⁴ Litteraturen fremhever gjerne følgende elementer:

- Gjenkjøp kan øke anskaffelseskostnadene. De kan vri konkurransen og heve prisen på primærkontrakten fordi leverandøren priser inn kostnaden ved å oppfylle gjenkjøpsforpliktelser.
- Ordningene kan styre ressurser mot aktiviteter som ikke ville overlevd i åpen konkurranse. De kan også svekke den effektive arbeidsdelingen mellom land. Skala og stordriftsfordeler kan gå tapt.
- Gjenkjøp kan stimulere at det settes nasjonale krav og spesifikasjoner, og bidra til å svekke presset i retning av standardisering.
- De kan skape en barriere for markedstilgang, ikke minst for små foretak.
- De lovede gevinstene er vanskelige å dokumentere, og systematisk evaluering etter avsluttet kontrakt gjennomføres sjelden.
- Avtalene er ofte kompliserte og lite transparente, noe som gir rom for svekket åpenhet og økt korrupsjonsrisiko.
- Endelig peker litteraturen mot at gevinsten av teknologioverføring avhenger av mottakerens evne til å ta imot og videreutvikle den. En avtale som overfører teknologi til et miljø som ikke kan bære den videre, eller er en lite relevant

¹³ Kjell A. Eliassen og Nick Sitter, *Arms Procurement in the European Union: Achieving Mission Impossible?*, CEAS Report 4/2006 (Oslo: Centre for European and Asian Studies, Norwegian School of Management BI, 2006), og Kjell A. Eliassen og Nick Sitter, *Defence Procurement in the European Union?*, CEAS Report 8/2002 (Sandvika: Centre for European and Asian Studies, Handelshøyskolen BI, august 2002).

¹⁴ Stephen Martin, «Countertrade and Offsets: An Overview of the Theory and Evidence», i *The Economics of Offsets: Defence Procurement and Countertrade*, red. Stephen Martin (Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 1996), 15–48, Stefan Markowski og Peter Hall, «Mandated Defence Offsets: Can They Ever Deliver?», *Defense & Security Analysis* 30, nr. 2 (2014): 148–162, Ron Matthews og Irfan Ansari, «Economic Orthodoxy v Market Pragmatism: A Case Study of Europe's 'Abandonment' of Defense Offset», *Public Finance and Management* 15, nr. 4 (2015).

teknologipartner, gir lite igjen. Mottakerens reelle kapasitet til å utnytte mulighetene som skapes er derfor viktig.

De faktiske merkostnadene ved gjenkjøp er imidlertid vanskelige å fastslå. De hyppigst siterte estimatene ligger på fem til ti prosent av kontraktsverdien,¹⁵ men disse estimatene er heftet med stor usikkerhet.¹⁶ Avtalene er ofte hemmelige, rapporteringen mangelfull, og mesteparten av den økonomiske litteraturen ser bare på kostnader og handelsvridning, ikke på samlet verdi.¹⁷

Merkostnad er imidlertid ikke det samme som tap. Prispåslaget kan også leses som en form for betaling, det vil si prisen for tilgang til teknologi, kompetanse og markedsposisjoner som ellers ikke ville vært tilgjengelige. Den samlede gevinst- og kostnadsanalysen avhenger derfor i stor grad av hvordan avtalene forhandles og utformes, og ikke minst av aktørenes evne til å utnytte mulighetsrommet. Erfaringene varierer sterkt mellom land og over tid. Som ved andre offentlige anskaffelser er det ofte lettere å love gevinster i forkant enn å realisere dem i etterkant.

Forsvarsmarkedet er ikke et normalt marked

Forsvarsmarkedet har imidlertid aldri vært et «normalt» marked.¹⁸ Det er preget av gjennomgripende markedssvikt. Når utgangspunktet ikke er fri konkurranse, kan ikke gjenkjøp uten videre måles som et avvik. Særtrekkene er mange:

- På etterspørselssiden er staten som regel eneste lovlige kjøper. Etterspørselen er politisk bestemt og styres av sikkerhetspolitiske vurderinger snarere enn av pris alene.
- På tilbudssiden domineres markedet av et fåtall store leverandører med svært høye etableringsbarrierer. Utviklingskostnadene er høye, tidshorisontene lange,

¹⁵ Matthews and Ansari (2015), siterer Markowski S. and Hall P. (2004) «Defence offsets in Australia and New Zealand», i Brauer J. and Dunne P. (eds) *Arms trade and economic development theory, policy and cases in arms trade offsets*, pp. 264–275, Abingdon: Routledge (5-10%) and (up to 30%), Struys W. (1996) «Offsets and Weapons Procurement: The Belgian Experience», i Martin S. (ed) *The Economics of Offsets: Defence Procurement and Countertrade*, pp. 75–106, Reading: Harwood Academic Publishers.

¹⁶ E. Anders Eriksson, med bidrag fra Mattias Axelson, Keith Hartley, Mike Mason, Ann-Sofie Stenérus og Martin Trybus, *Study on the Effects of Offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, (Stockholm/Brussel: FOI og SCS for European Defence Agency, 12. juli 2007).

¹⁷ Jurgen Brauer og J. Paul Dunne (red.), *Arms Trade and Economic Development: Theory, Policy and Cases in Arms Trade Offsets* (London: Routledge, 2004).

¹⁸ Ron Matthews og Jonata Anicetti, «Offset in a Post-Brexit World», *The RUSI Journal* 166, nr. 5 (2021): 50–62, Ron Matthews og Irfan Ansari, «Economic Orthodoxy v Market Pragmatism: A Case Study of Europe's 'Abandonment' of Defense Offset», *Public Finance and Management* 15, nr. 4 (2015): s 378–404.

teknologien ofte sensitiv, og tilbudet lar seg ikke raskt skalere opp når etterspørselen øker.

- Forsvarsindustrien er tett sammenvevd med staten. Staten er ofte eier eller stor deleier, og rår i tillegg over virkemidler som eksportkontroll, sikkerhetslovgivning og regulering av eierskap og teknologi.
- Forsvarsanskaffelser er også sikkerhets- og utenrikspolitiske handlinger. Kontrakter om kjøp, vedlikehold og oppgradering av materiell er en del av alliansepolitikken.

I markeder preget av innkjøpsmonopol (monopsoni), leverandører med dominerende posisjoner, tung statlig styring og betydelige ikke-kommersielle hensyn, kan ikke gjenkjøp betraktes som en ren markedstransaksjon.

Etter den kalde krigen var det naturlig for statene å søke å hente ut en «fredsdividende». Å betrakte forsvarsindustrien som et tilnærmet ordinært marked var én måte å kontrollere kostnader på. Grensene mellom sivil og militær industri ble visket ut, og bedriftene ble i økende grad sett som ordinære selskaper i et marked snarere enn som industri med grunnleggende nasjonale funksjoner av strategisk betydning.

Gjenkjøp forsvant aldri

Til tross for vedvarende kritikk fra økonomer og konkurransemyndigheter forsvant gjenkjøp aldri.¹⁹ Det peker mot at ordningene ikke bare kan vurderes ut fra samfunnsøkonomiske kriterier.

Motivene har variert. For mindre stater har gjenkjøp vært en viktig vei til teknologi, kompetanse, forskning og utvikling, og til deltakelse i verdikjeder de ellers ville stått utenfor. For større stater har det handlet om å opprettholde en nasjonal industriell base og kontroll over strategisk teknologi.

Ordningene har også tjent en viktig politisk funksjon. Store forsvarsanskaffelser har fått legitimitet og oppslutning ved å skape arbeidsplasser, beskytte industri og gi industrielle og

¹⁹ Fulvio Castellacci, Arne Martin Fevolden og Martin Lundmark, «How Are Defence Companies Responding to EU Defence and Security Market Liberalization? A Comparative Study of Norway and Sweden», *Journal of European Public Policy* 21, nr. 8 (2014): 1218–1235, og Moritz Weiss og Michael Blauburger, «Judicialized Law-Making and Opportunistic Enforcement: Explaining the EU's Challenge of National Defence Offsets», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54, nr. 2 (2016): 444–462, og Aris Georgopoulos, «Revisiting Offset Practices in European Defence Procurement: The European Defence Agency's Code of Conduct on Offsets», *Public Procurement Law Review* 20, nr. 1 (2011): 29–42.

regionale ringvirkninger, også hos underleverandører. På samme måte har gjenkjøp bidratt til å styrke oppslutningen om å bruke knappe ressurser på forsvar.

I tillegg kommer koordineringsproblemet. Selv land som er skeptiske til gjenkjøp, har sett det som hensiktsmessig å fortsette så lenge andre land gjør det. Dersom land A avskaffer sine krav mens land B opprettholder sine, blir resultatet ulike konkurransevilkår, og nye barrierer kan oppstå. Det er på mange måter et slags fangens dilemma-spill. Enkeltvis kan avvikling derfor fremstå som ufordelaktig, selv om alle kunne vært tjent med at praksisen opphørte samlet. Dette er et klassisk kollektivt handlingsproblem: Hver stat handler rasjonelt ut fra egne interesser, men summen blir et utfall ingen egentlig ønsker.

Etterlevelsen er med andre ord betinget.²⁰ Statene er villige til å endre praksis, men bare hvis de har tillit til at de andre gjør det samme. Nettopp derfor har regionale aktører som EU en særlig viktig rolle. Innenfor EUs rammer kan medlemsstatene etablere felles regler – men vel så viktig er det at EU kan gjøre reglene troverdige, ved å overvåke at de faktisk følges og håndheve dem. Uten en slik mekanisme risikerer den enkelte stat å bli den eneste som avstår, mens andre fortsetter. EUs bidrag ligger derfor ikke bare i å utforme reglene, men i å gjøre regler troverdig for alle, enten målet er å avskaffe, opprette eller justere gjenkjøpsordninger. Gjennomføring forutsetter at reglene er tydelige, at de er legitime, at det er troverdig at andre følger dem, og at statene har kapasitet til å faktisk gjøre det.

3. Gjenkjøpsavtaler i et sikkerhetspolitisk perspektiv

Mye av den tradisjonelle økonomiske gjenkjøpsdiskusjonen forløp i en periode med geopolitisk stabilitet. Den sikkerhetspolitiske situasjonen er nå grunnleggende endret.

Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022 brakte høyintensiv krig tilbake til det europeiske kontinentet, og gjorde det tydelig at militær kapasitet, industriell utholdenhet og forsyningssikkerhet er avgjørende for Europas og statenes sikkerhet. Samtidig fremstår Kina som en stadig mer krevende strategisk aktør. NATO omtaler Kina som Russlands «strategiske muliggjørere». Trump har skapt alvorlig usikkerhet om USAs framtidige evne og vilje til å bære europeisk sikkerhet. Det er åpenbart at Europa i større grad må stå på egne ben.

Krigen i Ukraina har også endret forståelsen av hva moderne forsvar krever. Evnen til å produsere raskt, i stort volum og over tid er avgjørende. Forbruket av ammunisjon og

²⁰ Abram Chayes og Antonia Handler Chayes, «On Compliance», *International Organization* 47, nr. 2 (1993): 175–205.

materiell har vært langt høyere enn europeiske lagre og produksjonslinjer var dimensjonert for. Krigen har vært en påminnelse om at avskrekking også hviler på industriell kapasitet.

Krigen har også vist betydningen av innovasjon. Teknologi utvikles raskt i krig. Droner, autonomi, satellittkommunikasjon og programvarestyrte systemer har senket terskelen for hvem som kan utvikle militært relevant teknologi, og forskjøvet mye av innovasjonen mot sivile og kommersielle miljøer. Utviklingen går raskere enn tradisjonelle anskaffelsesløp er bygget for å håndtere.

I dag er krig og forsvar derfor Europas hovedutfordring. Vi ser også en ny arbeidsdeling mellom NATO og EU. NATO stiller krav, statene kjøper, mens EU har en rolle i å utvikle, finansiere og regulere. Et sterkt NATO forutsetter en sterk europeisk forsvarsindustri. Ambisjonen er ikke bare å kjøpe mer, men å kunne utvikle og produsere mer selv.

Forsvarsindustri er flyttet til toppen av den politiske dagsordenen. NATOs medlemsland har forpliktet seg til å øke forsvarsbudsjettene kraftig. For første gang på flere tiår er utfordringen ikke å forvalte nedbygging. Det handler også om å sikre en omlegging, fra ekspedisjonsforsvar til territorielt forsvar. Det fordrer utvidet produksjonskapasitet, sikre og korte forsyningslinjer, samt at det bygges en tilstrekkelig industriell base med kompetent arbeidskraft.

EU har derfor på kort tid bygget opp en rekke nye industripolitiske virkemidler. Disse innebærer felles finansiering av forskning, innovasjon og produksjon, insentiver til felles anskaffelser og tiltak for å styrke europeisk produksjon og forsyningssikkerhet. Til sammen markerer dette et skifte. Forsvarsindustri betraktes nå som en viktig kilde til europeisk innovasjons- og konkurransekraft.

Disse endringene har stor betydning for hvordan gjenkjøp forstås og vurderes. Spørsmålet er ikke lenger først og fremst kostnadskontroll og barrierer i det indre marked. Målet er raskt å utvikle instrumenter som kan øke Europas forsvarsevne – å fremme industrielt samarbeid som gir økt kapasitet, teknologisk kontroll, innovasjon og tettere integrasjon mellom allierte.

4. Nye perspektiver på forsvarsindustri og gjenkjøp i Europa.

Endringer rundt militære anskaffelser og gjenkjøp påvirkes av EUs reguleringer, NATOs krav og politikk, lærdommer fra Ukraina, samt medlemsstatenes aktiviteter.

EU

Etter den kalde krigen forsøkte EU og NATO å bygge bro mot Russland. EU hadde samtidig et indre marked under utvikling. Disse forholdene trakk i samme retning: å innskrenke «særordninger» og «unntak» i forsvarsindustrien, men også innen energi, teknologi og andre strategisk viktige sektorer. Målet var på 1990-tallet å gjøre dem mer som «normale» markeder, med konkurranse og samarbeid på tvers av landegrensene.

Utover på 2000-tallet begynte Kommisjonen med en strengere avgrensning av «dual use», blant annet for å hindre at forsvarsunntaket ble brukt utidig. Kommisjonen forsøkte også å innskrenke og endre gjenkjøpsordninger. Målet var å redusere omfanget og hente ut økonomiske gevinster. I tillegg ønsket EU å bevege avtalene bort fra å være knyttet direkte til hver enkelt kontrakt, mot mer langsiktige ordninger. EUs forsvarsanskaffelsesdirektiv kom i 2009.²¹ Gjenkjøp ble her ansett som konkurransevridende og i utgangspunktet uforenlig med traktaten, og kunne bare forsvares konkret og fra sak til sak ut fra nasjonal sikkerhet. Praksisen ble dermed ikke forbudt, men innsnevret. I henhold til EUs regler kan unntak gjøres med henvisning til vesentlige sikkerhetsinteresser, men slike tiltak skal i prinsippet være nødvendige og forholdsmessige.

Siden den tid er vekten på konkurranse og innsparing gradvis blitt supplert og i noe grad erstattet av økt vekt på Europas sikkerhet. Utviklingen har gått fra å fremme et indre marked i globaliseringsverden, til ambisjoner om å bli en troverdig sikkerhetspolitisk aktør i en geopolitisk verden. Ulike kriser har gitt stadig nye omdreininger i denne retningen. Putins tale på Münchenkonferansen i 2007 signaliserte tydelig Russlands politikk og ambisjoner. Krigen i Georgia kom året etter, og vinteren 2009 kuttet Russland gassleveransene til Ukraina. Anneksjonen av Krim i 2014 og de påfølgende stridighetene i Øst-Ukraina skapte et ytterligere press. Kinas mer aggressive utenrikspolitikk, særlig siden 2012, kombinert med Brexit og valget av Trump i 2016, synliggjorde at den nye geopolitikken ikke bare handlet om forholdet til Russland, men markerte en internasjonal brytningstid. Etter Russlands fullskala invasjon i 2022 ble det åpenbart for alle at Europa var i en varig ny geopolitisk situasjon.

EU legger derfor stadig mer vekt på å beskytte det indre marked og redusere sårbarheter, samtidig som medlemsstatene har vedtatt store budsjettmessige satsinger for å fremme forsvar, beredskap og konvensjonell avskrekking. Siden 2022 har tyngdepunktet i ordskiftet forskjøvet seg fra å begrense gjenkjøp til å bygge egen kapasitet. EU har på kort tid etablert

²¹ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, OJ L 216, 20.8.2009, s. 76–136.

en industripolitikk for forsvar: den europeiske forsvarsindustristrategien (EDIS) fra 2024, forsvarsfondet EDF for forskning og utvikling, og nye finansieringsinstrumenter – SAFE, som gir inntil 150 milliarder euro i lån til medlemsstatene, og forsvarsindustriprogrammet EDIP, det første flerårige rammeverket for å styrke den europeiske forsvarsindustrielle basen. EU har også utviklet en egen økonomisk sikkerhetsstrategi.²²

Debatten om forsvarsindustri henger også tett sammen med debatten om Europas konkurransekraft, der forsvarsindustrien ses som en potensiell motor for innovasjon og utvikling. Rapportene fra Enrico Letta²³ og Mario Draghi²⁴ i 2024 pekte begge på at det indre markedet er for oppsplittet i strategiske sektorer – energi, telekom og forsvar. Letta beskrev et marked som må bli «mye mer enn et marked», mens Draghi tok til orde for et «integrt indre marked for forsvarsprodukter» og for at konkurransereglene må åpne for konsolidering av en fragmentert europeisk forsvarsindustri. Stikkordene er innovasjon, skala, sikkerhet og strategisk kontroll. Disse begrepene styrer tenkningen om både det indre marked og forsvarsindustrien.

Et sentralt element i den europeiske satsingen er kravet om europeisk innhold. Både SAFE og EDIP inneholder en «Buy European»-logikk: for at et prosjekt skal kvalifisere til EU-finansiering, må minst 65 prosent av komponentkostnadene stamme fra EU eller assosierte land, og kostnaden for komponenter fra tredjeland kan ikke overstige 35 prosent. Formålet er å bygge europeisk kapasitet, men mekanismen skaper samtidig et skille mellom innenfor og utenfor, og det har potensial til å skape spenning både innad i Europa og i forholdet til andre allierte. Her ligger et poeng av stor betydning for Norge: Som EØS-medlem regnes Norge som assosiert land og faller innenfor terskelen. Regelverket åpner samtidig for at tredjeland kan knyttes til gjennom egne avtaler. For land som Storbritannia og Canada er nettopp slike partnerskapsavtaler blitt sentrale for å sikre adgang.

Buy European bevegelsen kan skape spenninger med USA. USA har lenge hatt en «Buy American» regel, men det har eksistert noen avtaler som muliggjør at USA kan avvike fra disse med hensyn til forsvarsinnkjøp. I dag ser vi en underliggende spenning knyttet til at europeiske firma kan bli ekskludert fra det amerikanske markedet hvis EU ekskluderer USA fra det europeiske markedet. USA antydte vinteren 2026 at de ville vurdere å gjennomgå

²² European Commission and High Representative, *European Economic Security Strategy*, Joint Communication, JOIN(2023) 20 final, Brussel, 20. juni 2023.

²³ Enrico Letta, *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens* (Brussel: Det europeiske råd, april 2024).

²⁴ Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, del A: *A Competitiveness Strategy for Europe*, og del B: *In-Depth Analysis and Recommendations* (Brussel: Europakommisjonen, september 2024).

unntakene fra «Buy American» lovene.²⁵ For norsk forsvarsindustri har samarbeidet med amerikanske selskaper, og tilgang til det amerikanske markedet, vært svært viktig.

Innenfor studiet av europeisk integrasjon skiller vi gjerne mellom negativ og positiv integrasjon.²⁶ Negativ integrasjon handler om å fjerne eller bygge ned barrierer, mens positiv integrasjon handler om å bygge felles politikk. EUs tilnærming til forsvarsmarkedet har historisk vært innrettet mot negativ integrasjon, med særlig vekt på å begrense gjenkjøp, fordi slike ordninger kunne virke konkurransevridende. Europa består av mange, for det meste små, stater, der selskaper opererer over landegrensene og underleverandørene kommer fra mange land. God og sunn konkurranse er sentralt i EU prosjektet.

Vi ser nå en trend der det negative virkemiddelet suppleres med positiv integrasjon, det vil si at det etableres incentiver, finansiering og koordinering for å stimulere for at innkjøp og utvikling skjer i et reelt europeisk marked. Det er et mål å lage «europeiske champions». Vi finner det samme også knyttet til pågående reformer i hele EUs konkurransepolitikk. Denne overgangen, endrer også tilnærmingen til gjenkjøp som instrument. Der tradisjonelt gjenkjøp ofte var bilateral mellom stater, peker den nye europeiske utviklingen mot en systematisk satsing for å utvikle bredt europeisk industrisamarbeid. Bilaterale avtaler vil fortsatt være viktig, men vi tror at i fremtiden vil en stadig større av avtalene bli utviklet innenfor en europeisk ramme. Utfordringen er derfor å se det nasjonale, bilaterale og multilaterale i sammenheng, og sikre at nasjonale valg og beslutninger understøtter NATOs og EUs strategier.

NATO: kapasitet, innovasjon og handel mellom allierte

Også NATO har flyttet forsvarsindustri høyere på dagsordenen. På toppmøtet i Haag i 2025 forpliktet medlemslandene seg til å bruke fem prosent av BNP på forsvar innen 2035 – 3,5 prosent til kjernekapasiteter og 1,5 prosent til bredere forsvarsrelaterte formål, industriell kapasitet inkludert. Toppmøtet i Ankara i 2026 fulgte opp med over 50 milliarder dollar i nye anskaffelser og en forpliktelse til å utvide felles produksjonskapasitet og fjerne handelsbarrierer for forsvarsmateriell mellom allierte. Alliansen kobler dermed budsjettvekst direkte til industriell oppbygging.

Innovasjon er sentralt også i NATO. Gjennom akseleratoren DIANA og NATO Innovation Fund søker alliansen å trekke inn sivil og kommersiell teknologi – dual-use, oppstartsselskaper,

²⁵ Politico, «Pentagon aggressively lobbies EU against Buy European weapons push», 19. februar 2026

²⁶ Fritz W. Scharpf, «Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States», i *Governance in the European Union*, red. Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter og Wolfgang Streeck (London: Sage, 1996), 15–39.

ny teknologi – og å korte ned tiden fra utvikling til anvendelse. Ambisjonen er ikke bare å kjøpe mer, men å mangfoldiggjøre kildene til innovasjon og gjøre alliansen i stand til raskere å ta i bruk ny teknologi. Det er en ny industriell og innovasjonspolitisk rolle NATO tradisjonelt ikke har hatt.

I dette nye landskapet er ikke NATO og EU rivaler. De inngår i en trekant med medlemsstatene, der hver part har sin funksjon. Medlemsstatene bestiller, kjøper og betaler. NATO definerer behovene, fastsetter kapabilitetsmålene og forplikter medlemmene gjennom forsvarsplanleggingen. EU har den regulatoriske myndigheten og en verktøykasse, gjennom finansiering, regelverk, fellesanskaffelser. De siste årene er denne arbeidsdelingen blitt tydeligere, og de to organisasjonene omtales i økende grad som komplementære snarere enn konkurrerende. Bevegelsen mot det som kalles «NATO 3.0», altså et mer europeisk NATO der europeiske allierte tar større ansvar for egen sikkerhet, forsterker utviklingen.

For NATO er det etterspørselssiden som driver de store endringene. Både EU og NATO søker derfor å samordne etterspørselen. Målet er å fremme en komplementær snarere enn konkurrerende utvikling. Det er uheldig om alle stater jager de samme knappe ressursene og priser presses i været. Et annet mål er å sikre at etterspørsel skal bli forutsigbar og langsiktig. Et troverdig kjøpssignal som står over tid, fungerer i seg selv som et svært viktig industripolitisk virkemiddel. Forutberegnelighet gir industrien grunnlag for å investere i kapasitet.

Nasjonale særkrav kan undergrave interoperabilitet, som er et sentralt anliggende i NATO. Industrisamarbeid bør derfor fremme felles standarder snarere enn fragmentering og kostbar skreddersøm. NATO er naturligvis også opptatt av å unngå unødvendig duplisering. Bygger hvert land sin egen produksjonslinje for det samme, oppstår overkapasitet på noen områder og sårbarhet på andre. Utviklingen peker mot spesialisering og arbeidsdeling, men med et viktig forbehold: På kritiske områder er spredt produksjon en styrke. Desentralisert system med skalerbar kapasitet, og innebygd redundans, kan være mer robust.

Lærdommer fra Ukraina

Ukraina har gitt betydelig lærdom om viktigheten av både kvantitet, utholdenhet og innovasjon. Den militærteknologiske utviklingen, med stort innslag av små og mellomstore bedrifter, oppstartsselskaper og dual-use-teknologi, er ofte omtalt som en «revolution in military affairs». En erfaring er at innovasjonstakten er høy, og innovasjon skjer i samspill mellom ny og etablert industri, eller at innovasjoner også kommer fra miljøer som tradisjonelt ikke har vært definert som forsvarsindustri. En annen erfaring er betydningen av

å se innovasjons- og produksjonssystemer i sammenheng. Mange europeiske lands industrier har søkt å knytte seg tett til innovasjonssystemet i Ukraina. En tredje erfaring er betydningen av å åpne verdikjeder for nye aktører og trekke inn forskning og utvikling, samt dual-use-miljøer.

Disse ukrainske erfaringene preger nå hele tenkingen i Europa. Industrielle partnerskap både understøtter og omfatter Ukraina. Europeiske land er avhengig av de tradisjonelle store etablerte forsvarsindustrielle aktørene, samtidig ønsker de å akselerere innovasjon og bidra til at det blir flere nye aktører og at det ikke etableres uønskede barrierer. I en verden der teknologisk utvikling skjer raskt, mens det samtidig er behov for å sikre volum og kvalitet er det viktig å balansere ulike hensyn. Krav om lokal produksjon kan sikre volum og forsyningssikkerhet, men det gir ikke uten videre innovasjon og ny teknologi. Tilsvarende, det kan være en lang vei fra innovasjon til produksjon i stort volum.

Forsvarsindustri og politikk i utvalgte land

Den sikkerhetspolitiske situasjonen, kombinert med teknologisk utvikling, har endret det forsvarsindustrielle landskapet i hele Europa.²⁷ Organisering av forsvarsanskaffelser har fått økt oppmerksomhet i de fleste land. Nedenfor følger en kort gjennomgang av noen sentrale utviklingstrekk i noen relevante land. Oversikten bygger på gjennomgang av offentlige dokumenter, forskningsrapporter og nyhetsmedier, samt noen intervjuer.

Tyskland står foran en svært omfattende og stor investering i forsvarsindustri. De stiller ikke formelle gjenkjøpskrav ved egne utenlandskjøp, heller ikke ved kjøpet av F-35, men tyske underleverandører, som Rheinmetall, var involvert.²⁸

Landet fikk en nasjonal forsvarsindustristrategi i desember 2024. Tyskland har også styrket det direkte statlige eierskapet, for eksempel ved overtakelsen av en betydelig andel i den tysk-franske stridsvognprodusenten KNDS.²⁹ Målet er å bidra til bygge opp ledende europeiske firmaer. De legger opp til langsiktig samproduksjon, både med europeiske partnere, og ikke- europeiske foretak.³⁰

²⁷ IISS, «Defence Spending and Procurement Trends», i *The Military Balance 2025*.

²⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung, «Rheinmetall baut F-35-Bomber mit», 1. august 2023. Den tyske politikken står i sterk kontrast til Sveits. De praktiserer et av Europas strengeste og mest gjennomførte gjenkjøpssystemer. Deres F-35-kjøp hadde en gjenkjøpsforpliktelse på om lag 60 prosent av kontraktsverdien. Neue Zürcher Zeitung, «F-35: US-Hersteller will von Schweizer Industrie profitieren und verspricht dafür mehr Gegenschäfte», 7. juli 2026.

²⁹ Financial Times, «Germany reaches deal to buy 40% of Europe's biggest tank maker» 22. juli 2026

³⁰ Financial Times, «Germany woos Trump with plan to make US weapons in Europe» 1. juli 2026

Den tyske regjeringen har klare mål om at store deler (halvparten) av satsningen på forsvaret skal komme tysk industri til gode, at innkjøp må involvere start-ups, og at det skal ha en tydelig spill-over effekt på sivil industri.³¹ I debatten om reform i organisering av forsvarsinnkjøp legges det også stor vekt på tempo og forenkling, for å understøtte denne utviklingen.³² Tradisjonell tysk industri, spesielt bilindustrien, sliter, særlig på grunn av det såkalte «Kina-sjokket». Satsningen på, og innrettingen av forsvarsindustrien, sees derfor også i et slik større nasjonalt industrielt omstillingsperspektiv.

Storbritannia er en annen forsvarsindustriell europeisk stormakt. Storbritannia øker også investeringene, men har likevel betydelige budsjettmessige utfordringer. Deres nye forsvarsstrategi fra 2025 legger stor vekt på egen industri og å utvikle såkalt suveren kapasitet. Målet er at forsvarsinnkjøp skal styrke både industriutvikling og nasjonal sikkerhet.³³ Det arbeides for å få på plass et nytt partnerskap med britisk industri, og det heter at «fredsgevinsten» [peace dividend] skal bli en «forsvarsgevinst» [defence dividend] der bruk av midler på forsvar bidrar til økonomisk vekst.

I *UK Defence Investment Plan*, fra juni 2026, ble dette fulgt opp ytterligere. Her heter det at de vil «vektlegge *britiske* foretak, som kan demonstrere reelt og substansielt *britisk* nærvær, ha langsiktige forpliktelser til *britiske* lokalsamfunn og *britiske* forsyningslinjer».³⁴ Planen har et sterkere fokus på «domestic suppliers and sovereign capability» og introduserer også en “buy British by default” tilnærming til forsvarsinnkjøp i flere sektorer.³⁵ Det er også stor interesse for at utenlandske leverandører ved importkontrakter skal forpliktes til å skape arbeidsplasser, kompetanse og investeringer i Storbritannia.³⁶

Som de andre store europeiske statene har britiske regjeringer kjøpt mye fra britiske selskaper, mens det har vært krevende for andre å komme inn på markedet. Det har vært et viktig virkemiddel for å både beskytte industrien, styrke egen forsvarsevne, men også å skape en base som kan bidra til global eksport. Britene har derfor tradisjonelt arbeidet for at andres markeder skal være åpne og har vært kritiske til gjenkjøp. Det er nå en enda sterkere interesse for mer aktiv industripolitikk i landet, spesielt med Andy Burnhams nye Labour regjering.

³¹ Financial Times, «Merz steps up scrutiny of arms procurement amid spending angst», 25. februar 2026

³² Frankfurter Allgemeine Zeitung, «Wie das Beschaffungswesen reformiert werden soll», 20. mai 2026.

³³ Financial Times, «UK to kick off new defence industrial strategy with £250mn», 7. september 2025; Ministry of Defence, *Defence Industrial Strategy 2025: Making Defence an Engine for Growth*, 8. september 2025.

³⁴ Ministry of Defence and HM Treasury, *The Defence Investment Plan*, 30. juni 2026

³⁵ Ministry of Defence and HM Treasury, *The Defence Investment Plan*, 30. juni 2026; RUSI, *The Curious Case of the Delayed Investment Plan*, 10. juni 2026.

³⁶ Ministry of Defence, *Government launches 'Back British' industry call to action to boost UK jobs, businesses, and skills*, 23. oktober 2025.

Frankrike støtter på samme måte egen industri ved å kjøpe det meste hjemme. Fransk posisjon er å sikre suverenitet gjennom nasjonal produksjon snarere enn gjennom motytelser. Samtidig møter fransk industri gjenkjøpskrav i eksportmarkedene, og staten – gjennom anskaffelsesetaten DGA – overvåker at de motytelsene franske selskaper tilbyr, er forenlige med franske strategiske interesser. Frankrike har generelt vært skeptisk til å dele teknologi.

I de senere årene har Frankrike vært en stor pådriver for ideen om «Buy EU» eller «Buy European». Landet har forsøkt å legge til grunn en snever tolkning av «European», altså begrenset til EUs medlemsland. I tillegg arbeidet Frankrike for at andelen som faller inn under «Buy European» er høy. Frankrikes press for dette skapte i 2025 og 2026 en viss irritasjon og spenning, mellom USA og Europa, men også innad i EU, spesielt mellom Tyskland og Frankrike.³⁷ Spenningen knyttes både til spesifikke prosjekter og til den overordnede tilnærmingen.³⁸

Italia hører også til de fem store forsvarsindustrielandene i EU. Deres forsvarsplan for 2025–2027 vektlegger kontinuitet og tettere integrasjon med egen industri.³⁹ Landet har verken en lov om gjenkjøp eller en offisiell offset-politikk. I praksis håndteres såkalt «partecipazioni industriali» sak for sak.⁴⁰ Landets strategiske forsvarskonsept legger likevel stor vekt på utviklingen av forsvarsindustri og -teknologi,⁴¹ og regjeringen sikter på at forsvarsinnkjøp skal bidra til industriutvikling og økonomisk vekst.⁴² Dette er spesielt viktig for en regjering som sliter med høy gjeld, lav vekst, og vanskeligheter med å holde på talentfull arbeidskraft. Det er derfor viktig med nasjonale effekter for å rettferdiggjøre bruken av penger på forsvaret.

Italiensk industri er tett vevd sammen med europeiske, og særlig tyske, verdikjeder. Italias mål er derfor å utvikle en europeisk industri med europeiske verdikjeder. Leonardos kjøp av Ivecos forsvarsmateriell enhet og firmaets joint venture med Rheinmetall for stridsvognsproduksjon er eksempel på denne type strategi, og det bidrar til konsolidering av industrien i landet og styrking av samarbeid på tvers av grenser i EU.⁴³

³⁷ Financial Times, «France and Germany clash over «Buy EU» weapons», 8. mars 2025.

³⁸ Financial Times, «Europe's Fighter jet Fiasco», 13. juni 2026.

³⁹ *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa 2025 – 2027*, 10. oktober 2025.

⁴⁰ Alessandro Marrone, What Are the Main Drivers of Member States' Defence Procurement Practices? The Italian Case, Istituto Affari Internazionali, 3. september 2024.

⁴¹ *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, 2022.

⁴² Financial Times, «Italy's Nato defence spending pledge clashes with mounting debt», 10. november 2025.

⁴³ Financial Times, «Iveco to sell defence and truck units in deals worth €5.5bn», 30. juni 2026; Reuters, «Leonardo, Rheinmetall to form tank joint venture», 3. juli 2024.

Polen har ambisjoner om å være en betydelig europeisk forsvarsmakt og en forsvarsindustriell aktør. De bruker anskaffelser aktivt for å bygge nasjonal kapasitet. Vi kan snakke om en form for «polonisering» av produksjon, med teknologioverføring og krav om lokalt innhold og produksjon, blant annet i stridsvognkontrakten med Sør-Korea. Det legges også stor vekt på hastighet og kapasitetsoppbygging. Statsminister Donald Tusk har blant annet signalisert at han ønsker at halvparten av militær pengebruk skal gå til firmaer som produserer i Polen. Regjeringen er en pådriver for europeiske fellesinitiativer innenfor rammen av EU, og legger vekt på å tenke både europeisk og nasjonalt samtidig.

I Polen er det en pågående debatt om organiseringen av anskaffelser og statlig eierskap og direkte styring.⁴⁴ Et hovedspørsmål er Polens reelle kapasitet til å utvikle egen industrielle kapasitet og utnytte mulighetene som ligger i de nye avtalene, dersom man ikke i større grad slipper til privat polsk industri i tilstrekkelig grad. Polen er en stor kjøper og viktig forsvarsmakt, men har ikke den samme industrielle kraften som de andre store statene. Gjengkjøp er derfor viktig for å styrke polsk industri og langsiktige forsvarsevne. Det er imidlertid en frykt for at ambisjonene rundt gjengkjøpsavtalene overgår den hjemlige industrielle kapasiteten.⁴⁵

Sverige er et lite land, med en relativt stor forsvarsindustri. Markedsadgang er derfor viktig. Sverige har siden slutten av 1990-tallet hatt som utgangspunkt å ikke stille krav om gjengkjøp. Deres posisjon har vært at gjengkjøp kan bidra til å øke kostnadene, redusere konkurransen og styre utviklingen i en retning som ikke nødvendigvis gir best forsvarsevne. Gjensidige regler om åpne anskaffelser har vært sett på som viktig for at svenske selskaper kan konkurrere internasjonalt. Sverige var derfor aktive i EU for å skape et «level playing field» og få samtlige medlemsstater i EU til å gå bort fra gjengkjøp.

Sverige motsetter seg allikevel ikke avtaler der kjøperlandet krever gjengkjøp. Det er naturligvis noe det eksporterende selskapet må håndtere, men iblant får de støtte fra svenske myndigheter innenfor rammen av større stat-til-stat-avtaler. Dette understreker graden av myndighetsinvolvering i sektoren.

Svenske kilder melder at den endrede sikkerhetssituasjonen har gjort spørsmålet om gjengkjøp mer komplekst. Betydningen av forsyningssikkerhet, produksjonsevne og tilgang til teknologi vokser. Mange land ønsker å sikre nasjonal tilgang til produksjon, reservedeler, vedlikehold og teknisk kompetanse. Den bakenforliggende logikken ligner delvis den som tidligere drev gjengkjøpskrav, selv om tiltakene i dag ofte beskrives som forsyningssikkerhet, motstandskraft eller strategisk autonomi.

⁴⁴ Financial Times, «Poland struggles to re-arm for new era of war on its borders», 4. mai 2025

⁴⁵ The Risk Advisory Group, «Poland's Defence Expansion: Opportunity and Execution Risk», 21. mai 2026.

Det pågår derfor en refleksjon om den fremtidige svenske politikken. Utfordringen er å utforme funksjonelle og forholdsmessige krav som styrker forsvarsevnen uten å skape nasjonale særløsninger, unødvendige merkostnader eller ytterligere fragmentering. For Sverige er det en bekymring at mange land nå ser forsyningssikkerhet som et nasjonalt spørsmål, ikke som et alliert spørsmål.

5. Europeiske trender rundt gjenkjøp og industrielle partnerskap

Europeiske stater, forsvarsindustriselskaper og industrielle og finansielle aktører er nå engasjert i å bygge forsvarsindustriell kapasitet og øke produksjonen så raskt som mulig. Det er nå kanskje det viktigste industrielle hovedprosjektet og også en av de viktigste økonomiske stimulansene i europeiske økonomier. De mønstrene vi har identifisert over, finner vi også i land som Spania, Belgia, Nederland og Danmark. De landene vi har sett på har regjeringer med ulik partipolitisk sammensetting. Det synes ikke å være store forskjeller mellom de store og etablerte «mainstream» partiene innad i de ulike land, mens det er større variasjon på ytre høyre og venstre. EUs regler setter naturlige grenser for gjenkjøp i en klassisk forstand, men vi ser at interessen for industrielle partnerskap og presset for å nasjonale effekter av anskaffelser er store og økende i alle land. Gjennomgangen viser noen mønstre:

- Alle landene øker sine budsjetter og har egne industrielle ambisjoner. Investeringene skal øke forsvarsevnen, men de skal også stimulere nasjonal økonomisk vekst og utvikling. Hensyn til sysselsetting, og behovet for kompetent arbeidskraft, også for drift, vedlikehold og oppgradering vektlegges også.
- Målet om å utvikle nasjonal kapasitet og ha mulighet til rask oppskalering ved krise og konflikt har stor prioritet og det blir sett på som sentralt for styrket forsvarsevne og bedre totalforsvar.
- Alle land har krav og ambisjoner om store nasjonale andeler, samtidig som de ønsker å stimulere til og inngå i, europeiske verdikjeder og europeisk samarbeid. «Buy national» og «Buy European» går i noe grad hånd i hånd.
- De fleste legger også betydelig vekt på å stimulere innovasjon og å åpne opp for, og involvere små og mellomstore foretak, samt aktører utenfor den tradisjonelle forsvarsindustrien.

- EUs regler setter grenser og innrammer muligheten for tradisjonelt gjenkjøp. Hvert prosjekt må nå begrunnes med direkte nasjonale sikkerhetshensyn. Landene utvikler metoder, regimer og mekanismer for å sikre at eget lands investeringer og anskaffelser kan utformes for å fremme industrielle partnerskap.
- Det er forskjell mellom store og små stater. Store stater stimulerer egen industri gjennom egne anskaffelser. Mens små og mellomstore stater i større grad er avhengig av at markedsadgang sikres ved gjenkjøp eller industrielle partnerskap.

6. Særlige hensyn for små stater

For små stater er det noen særlige utfordringer knyttet til sikkerhetspolitikk, industrikapasitet og markedsadgang, og industri- og innovasjonspolitik.

- *Sikkerhetspolitikk:* Små stater er avhengig av at allianser fungerer godt og at det finnes alliert kapasitet og troverdige forpliktelser. De er avhengig av gode internasjonale regelverk, og at disse håndheves og respekteres. Det er derfor viktig at NATO, EU og andre medlemsstater har en velfungerende forsvarsindustri, med robuste verdikjeder, og at industrien blir sett i et totalforsvarsperspektiv.
- *Industrikapasitet og markedsadgang:* Store stater kan i stor grad kjøpe av sin egen forsvarsindustri. De fleste store stater gjør dette i svært stor grad. Ofte går over 90 prosent av anskaffelsene til eget lands forsvarsindustri. Små stater er ikke i den samme posisjon. De må anskaffe mye fra andre land. Andelen små stater anskaffer nasjonalt er derfor gjerne rundt 30 prosent. Dette skaper en stor asymmetri. Små lands industri vil kunne ha vansker med å få markedsadgang, og de kan også slite med å henge med på teknologisk utvikling. Industrielle partnerskap er nå et viktig virkemiddel i Europa for å sikre både innovasjon og markedsadgang. Vellykkede partnerskap kan i tur føre til økt markedsadgang også i tredjeland.
- *Nisjer og konkurransekraft:* For at industrien i små stater skal kunne overvinne markedsadgangsutfordringer og vinne frem i internasjonal konkurranse, fordrer det at de har en industri som er spesialisert og nisjeinnrettet, og i toppklassen på sine områder.⁴⁶ En liten stat kan ikke bygge full industriell bredde, og litteraturen om

⁴⁶ Sogner, Knut og Tine Petersen (2014), *Strategiske samspill. Kongsberg Gruppens historie 1987–2014*, bind III. Oslo: Pax. De viser til at det er en lang historie med teknologiorientering i forsvarsindustrien, men at det utover

småstaters industripolitikk peker mot at styrken ligger i spesialisering: å bli uunnværlig på noen få områder framfor middelmådig på mange. Norsk missilteknologi og undervannskompetanse illustrerer logikken. Når industrien er ledende i en nisje skapes det en reell forhandlingsvekt både for myndigheter og virksomheter. Når myndighetene gjør forsvarsanskaffelser må de ha en strategi for å både utnytte og styrke konkurransefortrinnene som egen industri har eller kan utvikle, på kort og lang sikt.

- *Innovasjon og disrupsjon:* Vi lever i en tid med radikal disrupsjon. Stikkord er AI, autonomi, roboter og droner. Forsvarsindustrien og teknologien omfattes, og til en viss grad driver, denne endringen. I faglitteraturen kaller man dette «revolution in military affairs». Ukraina har vist betydningen av å levere billig og presis teknologi i stort volum, raskt. Gode nisjeprodusenter kan bidra til å drive frem disrupsjonen. Den teknologiske utviklingen fører også til utviklingen av nye økosystemer og verdikjeder. Den nye satsingen på industrielle og teknologiske partnerskap i Europa, innen EU og NATO og mellom europeiske land, har som mål å danne grunnlaget for disse. God deltakelse i teknologisamarbeid er derfor kritisk for at nasjonal industri skal kunne forbli konkurransedyktig. Innovasjon og teknologisk utvikling vil på sikt drive kostnader ned, øke forsvarsevnen og skape muligheter for de europeiske myndighetene til å hente gevinstene som skapes.

7. Avslutning

Diskusjonen om gjenkjøp i Europa har endret karakter. Fra å være primært knyttet til å fremme konkurranse på tvers av landegrenser og redusere kostnader, handler den nå om å legge grunnlaget for europeisk sikkerhet, innovasjon og europeisk konkurransekraft. Europeisk forsvarsindustri sees på som en kritisk faktor for å øke europeisk forsvarsevne, avskrekking og totalforsvar.

Det industripolitiske målet er økt innovasjonstakt og forsterket produksjonskapasitet. Virkemidlet er industrielle og teknologiske partnerskap, integrasjon i internasjonale verdikjeder, felles utviklings- og innovasjonsmiljøer. Debatten handler derfor mindre om for eller imot gjenkjøp, og mer om design og innretting slik at avtaler mellom land og industri kan understøtte målet om sterkere europeisk forsvarsevne.

på 1990-tallet var en særlig satsing på spesialisering, som har bidratt til suksessen for Kongsberg-gruppen. Industrisamarbeid med ledende internasjonale partnere bidrar også til utvikling og profesjonaliseringen av hele organisasjonen.

Rapporten tegner et bilde av radikal endring i sentiment, virkemidler og ressursbruk i EU, NATO og i medlemslandene. Analysen peker i retning av at dette er varig trend, fordi den drives av en større geopolitisk utvikling.

Store stater kjøper i stor grad fra egen industri, mens små stater må anskaffe mye utenfra. Slik vil det ventelig forbli. Industrien fra små land kan ha vansker med markedsadgang. Ved å være teknologisk avanserte nisjeprodusenter kan små staters industri likevel få en plass.

Alle land er nå opptatt av å styrke egen industri, konkurransekraft og arbeidsplasser, ikke bare for å sikre legitimitet til egne forsvarsinvesteringer, men fordi det også sees på som kritisk for forsvarsevnen. Når nye teknologiske og industrielle partnerskap nå utvikles i Europa, vil det skape innovasjon, men nye barrierer kan oppstå. Deltakelse i de nye teknologiske og industrielle partnerskapene som nå dannes er derfor særlig viktig for små stater.

BIOGRAFIER



Ulf Sverdrup

Professor, Institutt for rettsvitenskap og styring

Ulf Sverdrup er professor ved Institutt for rettsvitenskap og styring ved Handelshøyskolen BI og har doktorgrad i statsvitenskap. Han var direktør ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) fra 2011 til 2023.

Sverdrup ledet det regjeringsoppnevnte utvalget som vurderte geopolitiske konsekvenser for Statens pensjonsfond utland (NOU 2022:12), og var sekretariatsleder for Europautredningen (NOU 2012:2). Han har publisert en rekke arbeider om internasjonal politikk, med særlig vekt på Europa og norsk utenrikspolitikk.

Kontaktinformasjon:

ulf.sverdrup@bi.no



Nick Sitter

Professor, Institutt for rettsvitenskap og styring

Nick Sitter er professor i politisk økonomi ved Handelshøyskolen BI og professor i offentlig politikk ved Central European University. Han har doktorgrad fra London School of Economics and Political Science (LSE), med forskning på partisystemer i postkommunistiske land i Sentral- og Øst-Europa.

Sitter er også tilknyttet LSEs Centre for Analysis of Risk and Regulation. Han har tidligere hatt akademiske stillinger ved flere universiteter i USA og Storbritannia, og har bakgrunn som politisk rådgiver i olje- og gasssektoren i London.

Kontaktinformasjon:

nick.sitter@bi.no



Om BI GEORISK

BI GEORISK er et forskningssenter som arbeider med geopolitisk og geoøkonomisk risiko. Senteret analyserer hvordan utviklingen i internasjonal politikk, sikkerhet og økonomi påvirker virksomheter, markeder og samfunn. GEORISK arbeider også med hvordan næringsliv og offentlig sektor kan styrke samfunnets motstandskraft og håndtere risiko i en mer uforutsigbar verden.

- BI har, i samarbeid med NHO og Utenriksdepartementet, utviklet et topplederprogram om håndtering av geopolitisk risiko.
- BI tilbyr også en Executive Master i sikkerhetsledelse.
- For mer informasjon, interesseregistrering og påmelding, skann QR-koden eller besøk nettsiden.

