

Høringsuttalelse – Nammo om forsvarsindustriens rolle

Forfatteren Phillips Payson O'Brien slår i sin bok «How The War Was Won» fast at «det var ingen avgjørende slag i 2. Verdenskrig». Det er en spissformulering, naturligvis. Men den illustrerer et poeng som er eksepsjonelt viktig. Når store, industrialiserte land er i krig avgjøres utfallet ofte ikke på slagmarken. Det avgjøres snarere av landenes industrielle, økonomiske og teknologiske kapasitet. Likeledes kan landenes sikkerhetssituasjon i fredstid avgjøres av de samme faktorene.

NATO-landene, inkludert USA, har en sterk industriell tradisjon. Men etter tiår med dyp fred og nedbygging er forsvarsindustriens kapasitet på et historisk bunnivå. Ett konkret eksempel gjelder artillerigranater: Nammo anslår at industrien bare kan dekke maksimalt 5-10% av behovet i NATO og forbruket i Ukraina. Dersom det ikke umiddelbart tas grep, vil USAs, Europas og Ukrainas lagre tømmes, og evnen til å føre krig vil være sterkt redusert.

Krigen i Ukraina og et umettelig behov

Russland invaderte Ukraina 24. februar 2022. Det ble raskt klart at krigens materielle behov var enorme. Nammo er en av få større produsenter av artilleriammunisjon. Etterspørselen gikk raskt langt forbi hva industrien kan levere.

Det store spørsmålet er hvordan man skal få produksjonen opp på et nivå der den er i nærheten av å møte etterspørselen. Foreløpig er avstanden frem meget lang.

Det er i hovedsak fire ting som nå driver etterspørselen:

1. Ukraina forbruker, og trenger store mengder ammunisjon i krigen mot Russland.
2. NATOs lagre rapporteres å være svært små. Etterspørselen etter artillerigranater er enorm også fra medlemslandene. Dels ønsker disse å erstatte det som er donert til Ukraina, dels ønsker landene å øke lagerbeholdningen. I tillegg hadde lagerbeholdningene blitt bygget ned over mange år, helst siden slutten på den kalde krigen.
3. Spesielt USA – men også andre NATO-land – ønsker å ha en ytterligere kapasitet i tilfelle en konflikt eller krig oppstår et annet sted, f.eks. i Sørøst-Asia.
4. De europeiske NATO-landene ønsker å styrke egen evne til selvstendighet, også når det kommer til produksjon av ammunisjon og forsvarsmateriell. I så tilfelle trenger Europa å styrke egen kapasitet markant.

Et dypdykk i tallene

Ukraina sa i mars 2023 at landet trenger ca 600.000 artillerigranater i måneden (1). Det tilsvarer drøyt 7 millioner i året. Den ukrainske toppledelsen har ved andre anledninger kommet med andre tall som varierer fra 2.5 til 8.4 millioner.

NATO-landenes behov kommer i tillegg til dette. Nammo har ingen egen oversikt over hva det samlede behovet er, men enkelte rapporter i pressen antyder mer enn 10 millioner granater i året. En gjennomgang i publikasjonen Defense Aerospace (mars 2023) konkluderte med at NATOs behov er 13.5 millioner granater og at Ukrainas behov kommer på toppen av det (2). I sum 15-20 millioner granater. Andre anslag fra presse, militære organisasjoner eller forskningsinstitusjoner kan variere. Noen er betraktelig lavere. Men selv der man finner de laveste anslagene, er det snakk om flere millioner.

Gjennomgangen i Defense Aerospace er ekstra interessant fordi den tar utgangspunkt i 1450 155mm artilleriskyts som finnes i eller er bestilt til Europa. NATO-kravene omtalt her spesifiserer at hvert skyts skal ha ammunisjon til 30 dagers strid (andre krav som 60 dager eller mer har også vært diskutert). Etter det Nammo kjenner til,

bestemmer hvert land hva som er et realistisk dagsforbruk, men 200-300 granater per skyts per dag ser ut til å være en vanlig størrelse. Til sammenligning har russisk artilleri i følge den britiske forskningsinstitusjonen RUSI (Royal United Services Institute) skutt 390 ganger per skyts per dag i Ukraina (3).

1450 skyts der hvert av dem skal ha opp mot 300 skudd daglig i en måned trenger til sammen 13 millioner skudd. En beredskap for 60 dagers krig vil kreve 26 millioner skudd. Tallene kan virke høye og er også det om man sammenligner med forbruk og behov i fredstid. Da kan selve store europeiske land nøye seg med bestillinger på 10, 20 eller 30.000 skudd i året. Det er også slike volumer produksjonen er dimensjonert for. Men i krigstid er behovet mange ganger større.

Det er Nammos syn at forskjellen på etterspørsel og volum i fredstid og i krigstid er en utfordring i seg selv. Politiske myndigheter, forsvarsorganisasjoner og til og med industrien selv kan «venne seg til» de lave tallene. Har man gjort det, er det også en stor mental omstilling når etterspørselen over natten plutselig må ganges med ti eller med hundre. En klargjørende øvelse kan være å se på historiske tall. I enkelte av slagene i 1. verdenskrig ble det brukt mer enn en million granater per dag.

Panservern og missiler

Denne teksten ser spesielt på artillerigranater. Men Nammo har også en sentral og strategisk rolle som en av de store europeiske produsenter av rakettmotorer til missiler. Dette er materiell som er helt avgjørende for blant annet NATOs luftvern, luft-til-luft missiler og lignende. Panservernvåpen er en annen produktkategori der Nammo er en betydelig produsent (Nammos produkt heter M72). Etterspørselen etter rakettmotorer og panservern har også økt dramatisk. Høsten 2022 var M72-bestillingene 18 ganger høyere enn vanlig.

RUSI publiserte i juni 2022 en rapport som konkluderte med at Ukraina på det tidspunktet brukte rundt 500 Javelin panservernmissiler hver dag (3). Produsenten Lockheed Martin lager 2100 slike i året (3), det vil si at hele produksjonen var brukt opp i løpet av fire dager. Ukraina har også i perioder brukt ca 500 Stinger luftvernmissiler daglig (3). I følge Jane's hadde produsenten Raytheon i starten av 2023 en årlig produksjonskapasitet på 480 (4). Med andre ord: ett års produksjon ble brukt opp på en enkelt dag. Underkapasiteten i industrien er et fenomen vi ser på tvers av landegrensene og produsenter.

Det er også verdt å merke seg at en krig der NATO er direkte involvert kunne fortone seg markant annerledes enn den i Ukraina i dag. Missiler, luftvern og flybårne våpen kan spille en mye større rolle, med den følge at industrielle kapasitetsbegrensninger også her raskt ville komme til syne.

Produksjonskapasitet

Nammo ønsker ikke å gå ut med egne tall som i detalj viser hvor mange artillerigranater europeisk industri kan produsere i året. Det er sensitiv informasjon. Men en rekke artikler i pressen, uttalelser fra NATO-topper og lignende, indikerer alle en samlet industrikapasitet på under en million granater i året. Noen indikerer en samlet kapasitet langt under en million. Washington Post skrev i august 2023 at USAs samlede produksjonskapasitet er (svært lave) 168.000 granater årlig (5). New York Times siterte i mai 2023 «informerte kilder» på at den samlede europeiske produksjonen i 2022 var så lav som rundt 300.000 granater (6).

For å oppsummere tallene, NATOs samlede årlige kapasitet til å lage artillerigranater: Trolig under 1 million granater. Behovet er mange ganger større, uansett hvilke tall man legger til grunn. NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg har også vært tydelig på at NATOs og Ukrainas behov er mye høyere enn det landene makter å produsere.

Etter det Nammo kjenner til, er den russiske produksjonskapasiteten høyere.

Det finnes enkelte andre offentlig tilgjengelige tall som illustrerer situasjonen. De handler ikke om produksjonskapasitet, men om lagerbeholdning. Reuters skrev i juni 2023 at et av de største europeiske landene kun hadde 20.000 artillerigranater (7). Det var hele beholdningen. Tallet tilsvarer det Ukraina kunne skyte på en enkelt dag. The Wall Street Journal skrev i desember 2022 at Russland i løpet av to dager brukte artilleriammunisjon tilsvarende Storbritannias samlede lagre. RUSI (Royal United Services Institute) sin rapport om temaet beskriver beholdningen som «woefully deficient».

Disse artiklene gir oss ingen direkte informasjon om hva forsvarsindustriens kapasitet er. Men produksjonen er dimensjonert etter størrelsen på kundenes ordre. Og om det pressen skriver er riktig, så har selv de største NATO-landene bestilt svært lite de siste årene.

Produksjonen øker noe

Sett fra industrien er det etter krigsutbruddet tatt store grep for å øke produksjonen. Tiltakene omfatter blant annet å sette opp flere skift, etablere nye fabrikk- og lagerbygg, nyansettelser, store innkjøp av råmaterialer, innkjøp av nytt produksjonsutstyr og maskiner, bygging av infrastruktur og styrking av nettverket av underleverandører. Hele underleverandørkjeden er også tilpasset et produksjonsnivå i fredstid.

Nammo er i ferd med å gjennomføre den største opptrappingen i selskapets historie. Produksjonskapasiteten vil ventelig øke betydelig. Heller ikke her ønsker vi – av sikkerhetshensyn – å være eksakte. Men typisk for vår industri kan være at man evner å øke produksjonen med noen titalls prosent, i noen få tilfeller mer.

Et tenkt eksempel: En forsvarsindustribedrift produserer 50.000 artillerigranater årlig. Etter ett til to år med store investeringer, nye maskiner, nytt personell, flere skift og store innkjøp av råmaterialer så er resultatet at produksjonen er økt til 70.000 granater årlig. Bedriften er stolt over en historisk økning, investeringskapitalen er brukt opp og man produserer det remmer og tøy kan holde. Men hva om dette selskapet «burde» ha produsert ikke 70.000, men 800.000 granater årlig for å dekke etterspørselen? Tallene i eksempelet er ikke reelle – kun til illustrasjon. Men situasjonsbeskrivelsen er ganske tett opptil det vi nå opplever.

Statlige initiativ

Nammo registrerer at det både i Norge, USA og EU (samt enkeltland som Finland) er satt i gang initiativer for å øke produksjonen. Halvannet år etter krigens utbrudd er det imidlertid ikke tatt kraftfulle grep som gjør at forsvarsindustriens evne til å produsere engang nærmer seg behovet. EUs ASAP-initiativ har så langt ikke resultert i noen markant økt produksjon. Norske myndigheter har satt en stor ordre i bestilling – samtidig er denne begrenset med tanke på styrking av den industrielle kapasiteten, gitt det behovet man ser. Amerikanske myndigheter har også programmer for å øke kapasiteten. Her har det gått noe raskere enn i Europa, men det tar tid – og man starter fra et svært lavt nivå.

I lys av krigen i Ukraina, samt NATOs egne presserende behov, er industrien svært underdimensjonert. Det er også viktig å huske at forsvarsindustrien i hovedsak er satt opp på samme måte som alle andre bedrifter: Vi har økonomiske rammer i form av et budsjett. Vi har eiere og et styre som fastlegger målene for virksomheten. Den skal gå i pluss – et sunt selskap bør ha en sunn økonomi. Investeringer og pengebruk bestemmes ikke av hva som er beredskapsbehovene i landene der vi er til stede. De bestemmes av markedssituasjonen, tilgjengelig kapital og hva man tror etterspørselen er på lang sikt, gjerne de neste 10-15 årene.

Teknologiutvikling

I tillegg til de rene produksjonsøkningene har Nammo valgt en annen tilnærming for å møte den store etterspørselen. Store investeringer i utvikling har resultert i ny teknologi og moderne og avansert artilleri som har mye lengre rekkevidde enn de tradisjonelle granatene. Det er ventet at slik teknologi kan gi en betydelig større effekt på slagmarken, noe som i sin tur gjør at man kan gjøre den samme jobben med færre granater. Alternativt kan man oppnå større effekt med det samme antallet. Denne strategien kan bedre situasjonen noe, men på ingen måte løse den.

Og mens teknologi kan avbøte en krisesituasjon noe, finnes det flaskehalsen som trekker i motsatt retning og forverrer ammunisjonskrisen. Ett eksempel er industriens kapasitet til å mikse eksplosiver. Dette er en virksomhet som krever kostbare og avanserte maskiner og spesialisert personell. Her er det stor underkapasitet i Europa. Også evnen til å produsere eksplosiver i store kvanta er begrenset. En annen flaskehals dreier seg om drivladninger. En drivladning er ganske enkelt en kruttpose som legges bak en artillerigranat som skal skytes. Det er denne ladningen som gir granaten fart når den skytes ut. Ett enkelt skudd krever 6 kruttposer. En million skudd krever 6 millioner kruttposer. Det finnes ingen kapasitet til å produsere noe slikt i dag i Europa, og ingen plan for å bygge det opp.

De ovennevnte flaskehalsene understreker også et annet viktig poeng. Forsvarsindustrien skal ikke bare produsere og levere materiell. Produsentselskapene har i praksis en viktig beredskapsrolle. Evnen til å trappe opp produksjonen til det nivået som trengs i en krise, er avgjørende. En slik beredskap innebærer ikke bare en gitt produksjonskapasitet, men også tilgang til kapasitet i leverandørledd under; i praksis hele verdikjeden. Alt fra maskiner til personell til råvarer og elektronikk må sikres i nødvendige omfang.

Generalmajor Lars Christian Aamodt, sjef for Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO) uttalte i Dagens Næringsliv i juni 2023 følgende: «For at industrien skal kunne øke produksjonen i krise og krig, er det nødvendig med nasjonale beredskapslagre av råvarer og halvfabrikat, i tillegg til produksjonsutstyr. Dette er viktige innsatsfaktorer i industriell krigføring.» Det er etter vårt syn en klok betraktning.

Forskning og utvikling under press

Takten på den teknologiske utviklingen har økt betraktelig de seneste årene. Nammo omsetter forskning- og utviklingsmidler for nærmere 500 millioner i året. Med en vesentlig økt investeringsgrad for å møte de enorme behov som skapes av dagens geopolitiske situasjon, utfordres vår evne til å bruke samme andel på teknologiutvikling.

Samtidig ser vi at behovet for å øke innovasjonstakten øker på grunn av at vår teknologi «blir kjent» for ikke-vennlige stater gjennom anvendelse i Ukraina. Dette er ikke unikt kun for Nammo, men hele den vestlige forsvarsindustri som bidrar med materiell.

På grunn av en presset finansiell situasjon på grunn av kapasitetsinvesteringer, samt behovet for å ligge foran våre potensielle motstandere i teknologikappløpet, er det viktig at det avsettes og prioriteres midler til å finansiere teknologiutvikling også i Norge. Historisk har Nammo utviklet mye av sin teknologi i samarbeid med nære allierte, som USA, og brakt denne rabatterte tilbake til Norge. Vi forventer et økt press i NATO og av nære allierte på at Norge også må ta en større del i å bære denne investeringen, som tross alt er en vesentlig del av vår langsiktige forsvarsevne.

Vi mener derfor at fremtidige budsjetter for FoU-midler, dedikert til teknologiutvikling, bør økes betraktelig fra dagens nivå.

NATO og Forsvarskommisjonen

NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg har sagt det flere ganger: Forbruket av krigsmateriell er nå så høyt i Ukraina at det langt overstiger den samlede produksjonskapasiteten i alliansen.

Forsvarskommisjonens nye rapport er inne på det samme. Evnen til å produsere ammunisjon beskrives som «svært begrenset». Europeisk ammunisjonsindustri er «betydelig nedbygget». Europas kapasitetsmangler beskrives som så store at «europeerne vil slite med å gjennomføre operasjoner på egen hånd selv i den lavere enden av konfliktskalaen». Vi mener dette er kritisk.

Forsvarskommisjonen tar nå til orde for å styrke forsvarsindustrien: «Å bøte på denne manglende evne til å erstatte tap og forbruk vil kreve et storstilt industrielt ekspansjonsprogram.» «Norges nasjonale produksjonskapasitet av stridsviktig materiell, særlig ammunisjon, bør forsterkes.» «Nato må lykkes med å gjenoppbygge kapasiteten (...)»

Industriell kapasitet forutsetter politisk vilje

Norsk forsvarsindustri sysselsetter i dag over 8000 personer. Vi er verdensledende på flere teknologiområder, og industrien er samfunnsøkonomisk lønnsom: Inntektene staten får fra forsvarsindustrien, overstiger med god margin det staten bruker på innkjøp av materiell. Menon Economics gjennomførte i 2021 på bestilling fra Forsvars- og Sikkerhetsindustriens Forening (FSI) en analyse av industriens økonomiske fotavtrykk. De samfunnsøkonomiske verdiene som produseres er hele 14 milliarder og for hver krone staten bruker, får de 1,8 kroner tilbake.

Nammo er et forsvarsselskap med et stort innslag av statlig norsk eierskap. Vi står klare for å bygge opp, og fortsette å investere i ny teknologi. Men dette kan bli det største løftet etter den kalde krigen. Og det vil koste langt mer enn vi eller hele industrien i Europa kan bære alene.

Nammo gjør nå alt i selskapets makt for å øke produksjonen slik at vi kan tilby det Norge og våre allierte i NATO trenger. Investeringene på Raufoss er tidoblet. For selskapet som helhet er de rundt fem ganger større enn vanlig. Men om vi skal ha noen realistisk ambisjon om å komme til målet, må investeringene kanskje være hundre ganger større. Det finnes historisk presedens for slike krafttak. Men da har regjeringer som regel grepet direkte inn og kanalisert store ressurser til produksjon av krigsmateriell. Slike beslutninger tas ikke av selskaper i forsvarsindustrien, de tas av de folkevalgte, som regel i krisetid.

Det finnes tilgjengelig kapital, kompetanse, råvarer og ressurser til å bygge opp forsvarsindustrien i Europa. Og hadde man gjort det, hadde man kunnet høste en stor sikkerhetsgevinst.

Kilder

1. Financial Times, mars 2023: Ukraina trenger 594.000 artillerigranater månedlig (tilsvarende drøyt 7 millioner årlig). <https://www.ft.com/content/75ee9701-aa93-4c5d-a1bc-7a51422280fd>
2. Defense Aerospace, mars 2023: NATO trenger 13.5 millioner artillerigranater, i tillegg til det som er Ukrainas behov. <https://www.defense-aerospace.com/europes-155mm-ammo-stocks-where-they-should-be-and-how-to-get-there/>
3. RUSI, juni 2022: Russisk artilleri skyter 390 ganger per dag. Ukraina bruker 500 Javelin og Stinger per dag. Produksjonstall for Javelin. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/return-industrial-warfare>
4. Jane's, januar 2023: Raytheon produserer 40 Stinger lufvermissiler månedlig, totalt 480 i året. Skal økes med 50% innen 2025: <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/stinger-missile-production-to-rise-50-by-2025-us-army-says>
5. Washington Post, august 2023: USAs samlede artilleriproduksjon er 14.000 granater i måneden (168.000 årlig). Det jobbes for å doble produksjonen "snart", mens man innen høsten 2025 ønsker å nå en årlig produksjon på en million. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/08/19/artillery-ammunition-ukraine-pentagon/>
6. Seattle Times/NY Times, mai 2023 (Lara Jakes): Samlet Europeisk artilleriproduksjon i 2022 var ca 300.000 granater. <https://www.seattletimes.com/nation-world/eu-plan-aims-to-accelerate-production-of-weapons/>
7. Reuters, juni 2023: Tyskland har kun 20.000 artillerigranater på lager: <https://www.reuters.com/world/europe/germany-only-has-20000-high-explosive-artillery-shells-left-report-2023-06-19/>
8. The Wall Street Journal, desember 2022: Russland i løpet av to dager brukte artilleriammunisjon tilsvarende Storbritannias samlede lagre. https://www.wsj.com/articles/europe-is-rushing-arms-to-ukraine-but-running-out-of-ammo-11671707775?mod=Searchresults_pos2&page=1