



Afgjort den 14. december 2017

31

Forsvarsministeriet. København, den 16. november 2017.

- a. Forsvarsministeriet anmoder hermed om Finansudvalgets tilslutning til at anvende op til 16.374,4 mio. kr. i perioden 2018-2027 til anskaffelse af 27 F-35A kampfly, herunder anskaffelse af flystel, motorer, simulatorer, betalinger til puljekøb af reservedele, støtteudstyr og missionsspecifikt udstyr, IT, modifikationer og opdateringer samt udgifter til programorganisationen bag hhv. materielanskaffelserne og bygge- og anlægsarbejderne på Flyvestation Skrydstrup.

Udgiften i perioden 2018-2027 påregnes afholdt af de midler, der måtte blive afsat på § 12 Forsvarsministeriet med følgende fordeling:

- 16.160,4 mio. kr. afholdes af bevillingen på § 12.13.04. Materielanskaffelser til anskaffelse af flystel, motorer, simulatorer, betalinger til puljekøb af reservedele, støtteudstyr og missionsspecifikt udstyr, IT, modifikationer og opdateringer frem til 2026.
 - 189,0 mio. kr. afholdes af bevillingen på § 12.13.01. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse til programorganisationen bag materielanskaffelserne.
 - 25,0 mio. kr. afholdes af bevillingen på § 12.14.01. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse til programorganisationen bag bygge- og anlægsarbejderne på Flyvestation Skrydstrup.
- b. I henhold til den politiske aftale om anskaffelse af nye kampfly af 9. juni 2016 mellem regeringen (V) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Radikale Venstre er det besluttet at anskaffe 27 nye kampfly af typen F-35A Joint Strike Fighter til erstatning for Forsvarets nuværende F-16 kampfly. Det Konservative Folkeparti tilsluttede sig den politiske aftale om anskaffelse af nye kampfly i forbindelse med indtræden i VLAK-regeringen den 28. november 2016. Anskaffelse og merdriftsudgifter til F-35 andrager i den politiske aftale ca. 20,0 mia. kr. (2015-pl) i indfasningsperioden (2018-2026). Hovedparten af udgifterne hjemles med nærværende aktstykke, idet udgifter til bygge- og anlægsarbejder i Skrydstrup og løbende driftsudgifter ikke er indeholdt i aktstykkeøkonomien, jf. nedenfor.

Aftalen blev indgået på baggrund af et omfattende foregående analysearbejde og politisk behandling. Med anskaffelsen får Danmark en moderne og fremtidssikret operativ kapacitet inden for kampfly, som fastholder Forsvarets fremtidige evne til effektivt at beskytte Danmark og danske interesser. Kapaciteten bidrager bl.a. til, at Danmark fortsat har evne og handlefrihed til at hævde dansk suveræ-

nitet, ligesom den bidrager til NATO's kollektive forsvar af dansk og allieret territorium. Kampflyene vil desuden kunne indsættes i internationale operationer på niveau med forpligtelserne i forhold til NATO's krav.

I forlængelse af den politiske aftale har Forsvarsministeriet indhentet yderligere informationer og konsolideret grundlaget for dette anskaffelsesaktstykke, med henblik på indgåelse af kontrakter og den videre planlægning og tilrettelæggelse af F-35 implementering.

F-35 er udviklet i samarbejde mellem ni partnerlande: USA, Storbritannien, Italien, Holland, Tyrkiet, Australien, Norge, Danmark og Canada (efterfølgende benævnt F-35 partnerskabet). F-35 partnerskabet er forankret i det amerikanske forsvarsministerium og bemandet af de deltagende partnerlande. Med henblik på at tilsikre en fordelagtig forhandlingsposition og mulige stordriftsfordele varetager det fælles F-35 programkontor under F-35 partnerskabet på vegne af partner- og brugerlandene forhandlingerne og indgåelse af kontrakter med leverandørerne - heriblandt hovedproducenterne Lockheed Martin og Pratt & Whitney (sidstnævnte står for produktionen af kampflyenes motorer). Programkontoret varetager endvidere udviklingen og styringen af den globale drifts- og vedligeholdelsesløsning samt styringen af den videre udvikling af flyets funktionaliteter, sikkerhedsforhold mv.

Kontraktindgåelse, levering og indfasning

F-35 programmet følger en kontraktmodel, hvor partnerlandenes respektive kampfly forventes indkøbt i et antal puljer, der dækker flere års leverancer. F-35 partnerskabet forventes at indgå de første af en serie af kontrakter, som er relevante for Danmark, primo 2018 omhandlende udgifter/delanskaffelser relateret til anskaffelsen af de første 10 danske fly og motorer - med 4 fly til levering i 2021 og 6 fly til levering i 2022. Indkøbet af de resterende fly sker ved en serie af senere kontraktindgåelser. De sidste betalinger forventes at falde i 2027 - altså efter at de sidste fly er blevet leveret i 2026.

Indfasningen af de danske F-35 kampfly gennemføres over en periode på seks år fra 2021-2026, som forudsat i kampflyaftalen, *jf. tabel 1 og tabel 2*. De første fly vil blive leveret til Luke Air Force Base i USA, forventeligt i 2021, hvor de skal indgå i uddannelse af danske piloter i samarbejde med øvrige F-35 partnere. De første F-35 fly forventes at ankomme til Flyvestation Skrydstrup i 2022, hvor de indledningsvist vil blive brugt til træning af danske piloter.

Tabel 1: Årlig leveringsplan

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Årlig levering	4	6	7	4	3	3
– Heraf på Luke AFB (USA)	4	2	0	0	0	0
– Heraf på Skrydstrup (DK)	0	4	7	4	3	3
Total danske F-35	4	10	17	21	24	27

De 27 F-35 fly leveres i to forskellige konfigurationer, idet de 10 første fly leveres i konfigurationen "Technology Refresh 2 (TR-2)" og de 17 efterfølgende fly leveres i konfigurationen Technology Refresh 3 (TR-3). Det betyder, at de første 10 fly, efterfølgende skal opdateres til konfigurationen Technology Refresh (TR-3). Omkostninger hertil er indregnet i aktstykkeøkonomien.

Det bemærkes, at et antal fly vil forblive stationeret i USA til uddannelse af piloter, men at der kan ske løbende og behovsbaserede justeringer i antallet af uddannelsesfly stationeret i USA. Afhængig af omskolingskoncept og tilpasning af træningsprogrammer vil der, særligt i indfasningsperioden, kunne være behov for et ekstra uddannelsesfly i USA. Alle uddannelsesfly stationeret i USA vil under særlige omstændigheder kunne trækkes hjem til Danmark.

Jf. den politiske aftale forventes opgaveløsningen i overgangsperioden, hvor Forsvaret indfaser F-35 og udfaser de eksisterende F-16 kampfly, at foregå i et split som vist i tabel 2.

Tabel 2: Opgaveløsning

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Nationale opgaver (herunder afvisningsberedskab)	F-16	F-16	F-16	F-16/ F-35	F-35	F-35	F-35
Internationale operationer i begrænset omfang (herunder Air Policing)	F-16	<i>Ingen international opgaveløsning, jf. den politiske aftale</i>			F-35	F-35	-
Internationale operationer i fuldt omfang	F-16 ¹				-	-	F-35

¹⁾ Indsættelse af F-16 i internationale operationer frem til og med 2021 kan påvirke indfasning og opbygning af F-35 kapaciteten negativt, såfremt dette medfører, at der ikke kan afgives det fornødne antal erfarne F-16 piloter til at deltage i omskolingen til F-35 i USA. Omfanget heraf afhænger af den konkrete indsættelse samt den endelige omskolingsplan med tilhørende omskolingskoncept, herunder miks mellem omskoling af erfarne F-16 piloter og uddannelse af nye piloter direkte til F-35.

Det følger således af den politiske aftale, at der forventeligt ikke vil kunne gennemføres internationale operationer med danske kampfly i perioden 2022-2024, da forsvaret befinder sig i en overgangsfase fra F-16 til F-35, hvor den nye kapacitet gradvist opbygges. I løbet af 2025 forventes det at være muligt at udsende et begrænset kampflybidrag til internationale operationer samtidig med, at de nationale opgaver varetages. Den nye kampflykapacitet forventes at kunne løse det fulde opgavekompleks fra 2027.

De samlede anskaffelsesrelaterede udgifter

Den samlede aktstykkeøkonomi indeholder følgende elementer:

- Anlægsanskaffelsen, dvs. anlægsudgiften til materielanskaffelser, inkl. initialbetalinger for deltagelse i globalt drifts- og vedligeholdelseskoncept samt løbende opdateringer af kampflyene i indfasningsperioden mv.
- Driftsudgifter til programorganisation Nyt Kampfly Program under Forsvarsministeriet.

Som led i det samlede program vil der skulle foretages bygge- og anlægsarbejder på Flyvestation Skrydstrup. Udgifter til selve bygge- og anlægsarbejdet er ikke indeholdt i dette aktstykke. Den bevillingsmæssige hjemmel til afholdelse af disse udgifter vil blive etableret særskilt ved en anlægslov, når grundlaget for en samlet forelæggelse af anlægsprojekterne er parat.

Forsvarsministeriet afholder over anskaffelsesperioden en række øvrige driftsudgifter i relation til kampflykapaciteten, herunder bl.a. udgifter til indkøb af indledende lagerbeholdning af våben, initialuddannelse af piloter, teknikere og øvrigt personel, køb af brændstof mv., som ikke er indeholdt i nærværende aktstykke, men som er indeholdt i økonomien i den politisk aftale af 9. juni 2016. Disse udgifter afholdes med bevillingsmæssig hjemmel på finansloven og udgør i perioden i størrelsesordenen 3,8 mia. kr.

Anlægsanskaffelsen

Anlægsudgiften til materielanskaffelser mv. på 16.160,4 mio. kr. dækker bl.a. over købet af 27 fly og 4 avancerede simulatorer til træning af piloter svarende til 13.133,6 mio. kr. i perioden 2018-2026, jf. tabel 3. Udgiften afholdes af § 12.13.04. Materielanskaffelser (*anlægsbev.*)

Derudover betales for bl.a. missionsspecifikt udstyr, som f.eks. muliggør montering af bomber og missiler på flyene, udstyr til elektronisk krigsførelse, avancerede hjelme og pilotudstyr samt store dele af det samlede behov for støtteudstyr, herunder f.eks. testudstyr til flyene og tekniske installationer til flyenes drift og anvendelse. Desuden indkøbes IT- og kommunikationsudstyr og deployerbare IT-containerfaciliteter til udsendelser. Disse udgifter forventes at udgøre i alt 1.151,0 mio. kr., *jf. tabel 3*.

Anlægsudgiften indeholder på tilsvarende vis en initialbetaling på 961,7 mio. kr. til opbygning af et globalt reservedelslager, *jf. tabel 3*. Konceptet omkring konstruktionen uddybes nedenfor.

Endelig består anskaffelsesudgiften af øvrige indkøb svarende til 914,1 mio. kr. Det drejer sig om udgifter til modifikationer og opdateringer af de anskaffede fly over anskaffelsesperioden og midlertidig leverandørstøtte til implementering af F-35 strukturen i Danmark.

Ejerskabet af reservedelene i ovennævnte globale reservedelslager er formelt amerikansk. Tilsvarende vil ejerskabet af store dele af udstyret til F-35, som indkøbes via fælles materielpuljer med de andre partnerlande, formelt være amerikansk. Ved medfinansiering af puljerne, opnår Danmark adgang og brugsret til reservedelene og udstyret.

Tabel 3: Udgifter til anlægsanskaffelsen i perioden 2018-2027

	(mio. kr.)
27 fly, 4 avancerede simulatorer til træning af piloter mv.	13.133,6
Støtteudstyr, missionsspecifikt udstyr, pilotudstyr og IT-udstyr, elektronisk krigsførelse mv.	1.151,0
Initialbetaling for brugsret til fælles reservedelspulje	961,7
Øvrige indkøb	914,1
<i>– Heraf modifikationer og opdateringer i anskaffelsesperioden for 679,8 mio. kr.</i>	
<i>– Heraf midlertidig leverandørstøtte i anskaffelsesperioden for 234,3 mio. kr.</i>	
Anskaffelsesudgifter i alt	16.160,4

Drifts- og vedligeholdelseskoncept samt løbende opdatering af kampflyene

Fsva. initialbetalingen til drifts- og vedligeholdelseskonceptet er der bl.a. i den samlede anskaffelsesudgift indeholdt en initialbetaling svarende til ca. 961,7 mio. kr., som giver Danmark brugsret i den fælles reservedelspulje, *jf. ovenfor*. Det globale F-35 reservedelslager har til formål at efterleve brugerlandenes (heriblandt Danmarks) operative krav og behov på den økonomisk mest fordelagtige måde. Den konceptuelle tilgang har lighedstræk med løsninger, som bl.a. kendes fra den civile luftfartsindustri, hvor flyselskaber bl.a. deles om fælles reservedelspuljer for at nedbringe investeringsbehovet, høste stordriftsfordele og øge lagergennemstrømningen af komponenter på reservedelslagrene.

Initialbetalingen til indkøb af fælles reservedele optages som et aktiv og afskrives over flyenes driftsperiode. Udstyr som indkøbes i fællespuljer med de andre F-35 partnerlande vil også indgå i det globale drifts- og vedligeholdelseskoncept. Danmark vil herefter betale løbende til den globale drifts- og vedligeholdelsesløsning afhængig af, hvilke brugs- og performancekrav, der knyttes til de danske fly. Når alle fly er fuldt indfaset, forventes de årlige udgifter til det globale drifts- og vedligeholdelseskoncept at udgøre i størrelsesordenen 440 mio. kr. Udgiften afholdes på § 12.13.02. Materieldrift og er ikke indeholdt i det ansøgte beløb med nærværende aktstykke.

Fsva. løbende opdatering af kampflyene er der i den samlede anskaffelsesudgift indeholdt de forventede udgifter til opdateringer og modifikationer af de danske F-35 fly svarende til 679,8 mio. kr. i anskaffelsesperioden, *jf. tabel 3*.

Som det også kendes fra F-16, er en afgørende forudsætning for, at kampflyene forbliver operativt relevante over levetiden, at flyene løbende opdateres i takt med den teknologiske udvikling og i forhold til udviklingen af de trusler, som kampflyet kan blive udsat for. De løbende opdateringer og modifikationer varetages i fællesskab af F-35 partnerskabet, bl.a. med henblik på at opnå stordriftsfordele. Det har samtidig væsentlig betydning for stordriftsfordelene i det globale drifts- og vedligeholdelsessystem, at flyene i videst mulig omfang holdes i samme grundfiguration på tværs af F-35 partnerskabet. Hvis et partnerland ikke følger grundkonfigurationen, vil omkostninger til egne særlige konfigurationer af den grund over tid øges uforholdsmæssigt. Grundprincippet kaldes ”pay to be different”. Løbende opdatering af de danske fly er derfor nødvendigt af flere årsager, og den bevillingsmæssige hjemmel til håndtering af disse nødvendige opdateringer efter 2026 vil således blive håndteret senest ved anskaffelsesperiodens udløb.

Programorganisation Nyt Kampfly Program

Der er i forbindelse med typevalgsprocessen og anskaffelsesforberedelsen afholdt driftsudgifter for ca. 138 mio. kr. i perioden 2013-2017 til programorganisation Nyt Kampfly Program. Udgifter afholdt til typevalgsproces mv. før 2013 er ikke indeholdt i aktstykkeøkonomien.

Over den kommende anskaffelses- og implementeringsperiode forventes udgifterne til programorganisationen at udgøre ca. 214,0 mio.kr, *jf. tabel 4*. Disse afholdes af § 12.13.01. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (*driftsbev.*) samt § 12.14.01. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (*driftsbev.*). Programorganisationen under Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse varetager opgaver vedrørende materielanskaffelserne, mens programorganisationen under Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse varetager opgaver vedrørende bygge- og anlægsopgaverne på Flyvestation Skrydstrup.

Udgifter i anskaffelsesperioden 2018-2026 påregnes fordelt som opført i tabel 4:

Tabel 4: Udgifter til programorganisationen i perioden 2018-2026

	(mio. kr.)
Programorganisation, § 12.13.01. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (driftsbev.)	189,0
Programorganisation, § 12.14.01. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (driftsbev.)	25,0
Udgifter til programorganisation Nyt Kampfly i alt:	214,0

Da programorganisationen ses under ét, og der er overførselsadgang mellem ovennævnte hovedkonto §12.13.01. og § 12.14.01. behandler Forsvarsministeriet udgifterne hertil samlet.

De samlede udgifter for anskaffelsesperioden 2018-2026 påregnes fordelt som opført i tabel 5:

Tabel 5: Anskaffelsesrelaterede udgifter 2018-2027

	(mio. kr.)
Udgifter til anlægsanskaffelsen	16.160,4
Driftsudgifter til programorganisation Nyt Kampfly Program	214,0
Anskaffelsesrelaterede udgifter i alt:	16.374,4

Da projektets endelige udgiftsfordeling på finansår først vil kunne fastlægges i takt med kontraktindgåelserne, er udgifter til anskaffelsen foreløbigt påregnet afviklet med følgende afløb:

Tabel 6: Udgiftsfordeling for perioden 2018-2027

	§ 12.13.01. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (driftsbev.)	§ 12.13.04. Materielanskaffelser (anlægsbev.)	§ 12.14.01. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (driftsbev.)
Finansåret 2018:	24,0	318,6	5,0
Finansåret 2019:	24,0	962,2	5,0
Finansåret 2020:	24,0	2.259,5	5,0
Finansåret 2021:	24,0	3.021,2	5,0
Finansåret 2022:	24,0	2.946,8	5,0
Finansåret 2023:	22,0	2.753,2	-
Finansåret 2024:	20,0	2.123,4	-
Finansåret 2025:	17,0	1.113,2	-
Finansåret 2026:	10,0	528,9	-
Finansåret 2027	-	133,4	-
I alt	189,0	16.160,4	25,0

Forelæggelsesgrænser vedr. ændringer af projektet er opstillet i vedlagte bilag.

Bygge- og anlægsarbejder på Flyvestation Skrydstrup

Det er i den politiske aftale besluttet, at de danske kampfly fortsat skal operere fra Flyvestation Skrydstrup, som skal ombygges og klargøres til at modtage F-35 kampflyene. De samlede udgifter hertil estimeres til 650 mio. kr. inkl. drift af byggeplads, rådgiverhonorarer, udgifter til eventuelle ekspropriationer, erstatninger, uforudsete udgifter mv. Projektet omfatter i sin nuværende form ikke særlige bygge- og anlægsarbejder beregnet til krise og krig. I tilfældet af et ændret trusselsbillede vil det således potentielt være nødvendigt at foretage yderligere investering i bygge- og anlægsarbejdet.

Den bevillingsmæssige hjemmel til afholdelse af udgifter til bygge- og anlægsarbejderne vil blive indhentet særskilt, når grundlaget for en samlet forelæggelse af anlægsprojekterne er parat. Hjemlen hertil forventes indhentet ved anlægslov i 2019.

For at realisere den fremadrettede operative struktur på flyvestationen, er det nødvendigt, at Forsvarsministeriet erhverver et areal i tilknytning til flyvestationen. Arealet forsøges erhvervet i løbet af 2018, så de nødvendige forundersøgelser for fortidsminder mv. kan gennemføres i tide. Erhvervelsen af det ubebyggede areal gennemføres som udgangspunkt ved indgåelse af frivillig aftale eller om nødvendigt ved ekspropriation. Udgifterne hertil er indeholdt i det samlede estimat på 650 mio. kr. og afholdes af den på finansloven opførte bevilling på § 12.14.03. Bygge- og anlægsarbejder. Erhvervelsen forventes gennemført under forelæggelsesgrænsen i henhold til retningslinjerne i Budgetvejledningen, og ansues således særskilt for selve ny- og ombygningen af faciliteterne. Såfremt udgiften skulle overstige forelæggelsesgrænsen på 15 mio. kr., vil erhvervelsen blive forelagt Finansudvalget.

Samlede levetidsomkostninger frem til 2049

De samlede levetidsomkostninger forbundet med kampflykapaciteten estimeres at udgøre i størrelsesordenen 57 mia. kr. (2017-pl) og rummer omkostningerne forbundet med købet og driften af F-35 kapaciteten. Det bemærkes, at der er usikkerhed forbundet med at estimere levetidsomkostninger over en 30-årig periode.

Levetidsomkostningerne består således dels af ovennævnte anlægsudgifter, inklusiv udgifter til programorganisationen siden 2013, dels af bygge- og anlægsudgifter på Flyvestation Skrydstrup, estimerede driftsudgifter knyttet til F-35 kapaciteten frem til og med 2049 samt udgifter afholdt på andre aktstykker i relation til F-35 kapaciteten.

I de estimerede driftsudgifter indgår bl.a. køb af en indledende lagerbeholdning af såvel våben som elektronisk krigsførelse, én danskejet reservemotor til brug for træning og udsendelser, samt øvrigt støtteudstyr. Der er også afsat midler til uddannelse og omskoling af det nødvendige antal piloter til den nye flytype samt udgifter til uddannelse af teknisk personel og personel til vedligeholdelse af de avancerede simulatorer til træning mv.

Derudover rummer de estimerede driftsudgifter de løbende drifts- og vedligeholdelsesudgifter, der er forbundet med at anvende flyene frem til og med 2049. Dvs. udgifter til bl.a. det globale drifts- og vedligeholdelseskoncept, serviceaftaler, lokal servicering, opdatering og modifikation af fly og simulatorer, drift og vedligehold af bygninger og IT-systemer, løn, brændstoftkøb, gensupplering af våbenlagre samt udgifter svarende til genanskaffelse af to erstatningsfly, som følge af eksempelvis havari.

Levetidsomkostningerne indeholder endvidere Danmarks estimerede udgifter på 2.340,0 mio. kr. i relation til projektets ”Production, Sustainment and Follow-on-Development-fase” (PSFD) for en ca. 45-årig periode, som er hjemlet i akt. 79 af 30. januar 2007, samt udgifter til produktionsdele svarende til ca. 68,2 mio. kr. (prisniveau 2016), som blev indkøbt i 2016. Udgifterne er hjemlet i akt. 14 af 24. november 2016.

Det bemærkes, at de samlede levetidsomkostninger ikke dækker opbygning af en fuld krigsbeholdning af våben jf. NATO krav eller våbenforbrug i relation til internationale operationer. Eventuelle merdriftomkostninger forbundet med indsættelse i kollektivt forsvar af Danmark eller i internationale operationer indgår heller ikke.

Risici og usikkerheder

I forbindelse med den politiske aftale blev det bemærket, at der var knyttet en række usikkerheder og risici til anskaffelsen. Disse omfatter bl.a. de forudsatte optimeringsmuligheder relateret til antal operative piloter, understøttelsen af en høj flyvetimeproduktion, rådighedsgrad, synergi mellem flyvning i internationale operationer og hjemlig træningsflyvning samt at F-35 fortsat befinder sig i udviklingsfasen, og at der følgelig er en række risici forbundet med flyets udvikling. Det fremgik derfor af beslutningsgrundlaget for aftalen, at såfremt disse risici indtræffer, vil kampflykapaciteten under visse omstændigheder ikke være i stand til at løse det fulde opgavekompleks jf. det teoretiske maksimale belastningsscenario, der har været lagt til grund for dimensioneringen af den samlede anskaffelse på 27 F-35 fly. Dette er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at kampflykapaciteten ikke kan løse det politisk fastsatte ambitionsniveau, da operationaliseringen heraf i praksis kan ske på andre måder end anført i det teoretiske maksimale belastningsscenario.

Derudover blev det bemærket, at der var en række finansielle usikkerheder, herunder forhold knyttet til udviklingen i valutakursen jf. vedlagte bilag.

En ændring i de forudsatte beregningsværdier for brændstof, lønudgifter og eventuelle forskelle mellem prisudviklingen i Danmark og USA vil også have betydning for den samlede økonomi, lige-

som de endelige priser på stel og motorer mv. vil kunne medføre en fordyrelse eller billigørelse af den samlede anskaffelsesudgift såvel som de samlede levetidsomkostninger. Det skal desuden bemærkes, at de endelige priser og vilkår på eksempelvis stel og motorer, vedligeholdelseskoncept mv. først fastlægges ved kontraktindgåelse, som foretages løbende over flyenes levetid.

Forsvarsministeriet har arbejdet med flere af de elementer, der indgik i dimensioneringsanalysen, for at afdække usikkerheder og risici. Eksempelvis er en række personeltiltag blevet yderligere analyseret med henblik på at tilpasse Forsvarets pilotstruktur til F-35 kampfly. Det er i den forbindelse besluttet at reducere antallet af operative piloter fra 70 til 62. Dette medvirker til en mere smidig overgang fra F-16 pilotstrukturen til F-35 pilotstrukturen, samtidig med at den operative opgavevaretagelse kan opretholdes.

Det er Forsvarsministeriets vurdering, at der vil kunne rekrutteres, uddannes og fastholdes det fornødne personel, herunder såvel operative piloter som teknisk personel, til bemanning af den kommende F-35 kampflykapacitet. Desuagtet er rekruttering, uddannelse og fastholdelse af det fornødne personel behæftet med såvel usikkerheder som risici, ikke mindst i lyset af at der er tale om et bemandingsbehov, der ligger op til 10 år ud i fremtiden.

Forsvarsministeriet har kvalificeret beslutningsgrundlaget yderligere vedrørende den forudsatte rådighedsgrad på 70 pct. og flyvetimeproduktion på 250 flyvetimer eller mere per fly årligt. For så vidt angår de forskellige F-35 landes specifikke produktionsmål, så er disse klassificerede, men fire partnerlande forventer en flyvetimeproduktion, efter fuld indfasning på 250 timer eller mere, mens tre lande planlægger en mindre flyvetimeproduktion. Hertil kommer, at andre lande i perioder med internationale indsættelser også forventer af ville flyve over 250 timer per fly årligt.

For så vidt angår rådighedsgrad, så har der generelt været en positiv udvikling frem til og med den seneste produktionsserie (nr. 9), ligesom der internt i F-35 programmet er en eksplicit målsætning om en rådighedsgrad på mindst 72 pct. fra 2021. De danske F-35 fly indgår i produktionsserie nr. 13 eller senere og leveres i perioden 2021-2026.

Det fremgik af dimensioneringsrapporten, ”at såfremt denne rådighedsgrad ikke kan opretholdes kontinuerligt, vil det blandt andet kunne medføre, at der dels ikke kan produceres flyvetimer nok i forhold til det operative behov og dels, at der ikke kan stilles nok flyveklare fly på den pågældende dag (krav til stel i parallel). Det må forventes, at internationale operationer og afvisningsberedskab vil blive prioriteret højst, og at den manglende flyvetimeproduktion vil gå ud over eksempelvis træningsaktiviteter og støtte til andre myndigheder. Det betyder, at pilotstrukturen vil være udfordret i forhold til at kunne holde det nødvendige antal piloter flyvende, og at der ikke i nødvendigt omfang kan gennemføres træningsflyvninger i formationsstørrelser, som i tilfredsstillende grad kan tilsikre det operative træningsniveau.”

Ydermere fremgik det af dimensioneringsrapporten, ”at såfremt den forudsatte grad af synergi ikke kan realiseres, vil det betyde, at piloterne i løbet af et udsendelsesår ikke vil kunne opretholde det påkrævede træningsniveau. Dette medfører, at det udsendte kampflybidrag i stigende grad vil være udfordret i forhold til at kunne løse visse komplekse missionstyper samt i forhold til at kunne operere i det fulde konfliktspektrum. Det vil desuden medføre, at piloterne efter endt udsendelse vil skulle bruge tid på at genopbygge det operative træningsniveau, og at kampflyene således i en periode på op til et år vil være underlagt visse restriktioner i forhold til på ny at kunne opretholde et udsendelsesberedskab.”

Erfaringsgrundlaget med den operative anvendelse af F-35 øges i løbet af de kommende år, hvor F-35 implementeres i en række lande. På baggrund af dette erfaringsgrundlag kan der ske ændringer til uddannelses- og træningskoncept, herunder tildeling og fordeling af flyvetimer og simulatortimer pr. operativ pilot. Dette vil kunne såvel øge som reducere det samlede behov for flyvetimer og simulatortimer.

I løbet af de 30 år, hvor F-35 planlægges anvendt, vil der statistisk set ske ikke krigs-relaterede tab af fly (attrition). Til imødegåelse heraf er der, i lighed med grundlaget for den politiske aftale, i de samlede levetidsomkostninger indregnet økonomi svarende til genanskaffelse af 2 stk. F-35. En eventuel genanskaffelse vil kræve politisk stillingtagen.

Det globale F-35 vedligeholdelsessystem og det dertil hørende IT-system ALIS planlægges løbende videreudviklet og forventes implementeret til fuldt operativt brug inden Danmarks modtagelse af fly på Skrydstrup i 2022. Såfremt det globale F-35 vedligeholdelsessystem ikke er fuldt implementeret, når F-35 flyene ankommer til Danmark fra og med 2022, vil dette kunne påvirke såvel den operative rådighedsgrad som det årlige antal flyvetimer pr. fly.

Som det fremgår af ovenstående, er der en række risici og usikkerheder knyttet til anskaffelsen og driften af F-35. Den løbende håndtering heraf foretages af F-35 kampflyprogrammet under Forsvarsministeriet, som har udarbejdet en risikostyringsstrategi med det formål at fastlægge, hvordan programmet vil afdække, prioritere og håndtere risici. De identificerede risici vurderes på programniveau med henblik på at estimere:

- Sandsynligheden for at risikoen indtræffer.
- Risikoens konsekvens for programmet.
- Hvornår risikoen kan indtræffe, også kaldet risikoens nærhed.
- Den samlede risikopåvirkning af programmet, herunder rangordning af risici ved anvendelse af risikoindeks

Det fremgår af den politiske aftale, at Forsvarsministeriet bærer den økonomiske risiko forbundet med F-35 anskaffelsen. Såfremt der indtræffer fordyrelser, søges disse håndteret gennem omprioritering inden for Forsvarsministeriets økonomiske ramme. Der er ud fra et forsigtighedsprincip båndlagt op til ca. 800 mio. kr. på materielplanen til finansiering af eventuelle fordyrelser.

I perioden mellem den politiske aftale om anskaffelse af F-35 kampfly og aktstykkets forelæggelse er projektet og økonomien blevet konsolideret og valideret yderligere, som anbefalet af Statsrevisorerne. Denne proces er sket under inddragelse af faglige eksperter samt igennem en tæt dialog med F-35 programmet i USA og leverandøren Lockheed Martin.

Der vil i sagens natur være en vis usikkerhed forbundet med et planlægningsgrundlag over en 30 årig periode. Det er Forsvarsministeriets vurdering, at de forudsatte forudsætninger er ambitiøse, men realistiske, og at den kommende kampflykapacitet er tilstrækkeligt dimensioneret til at kunne løfte det politisk fastsatte opgavekompleks.

Forsvarsministeriet vil forud for kontraktindgåelse om de sidste seks fly gøre status i den til enhver tid siddende forsvarsforligskreds, jævnfør den politiske aftale. Kredsen kan på dette tidspunkt træffe beslutning om at anskaffe færre fly, hvis de første fly ikke er leveret rettidigt og til den forventede pris, som ligger til grund for aftalen. Det står ligeledes forligskredsen frit at beslutte at anskaffe flere fly.

Erhvervsstyrelsen har oplyst, at det fremgår af aftalegrundlaget for produktions-, vedligeholds- og videreudviklingsfasen af F-35 partnerskabet, at de ni partnerlande, herunder Danmark, ikke kan fremsætte et krav om industrisamarbejde i forbindelse med en anskaffelse af F-35. Beslutningen om at dispensere fra de dagældende danske regler om industrisamarbejde blev truffet i 2007 af den daværende økonomi- og erhvervsminister på baggrund af et ønske fra industrien og var et direkte krav for, at Danmark kunne deltage i F-35 partnerskabets produktionsfase. Landene i F-35 partnerskabet (inklusive Danmark) har aftalt, at industrielle ordrer bliver fordelt til partnerlandenes nationale industrier efter det såkaldte ”best value”-princip, der bl.a. fokuserer på pris, kvalitet og leveringssikkerhed.

- c. Aktstykket forelægges nu, da indgåelsen af de første kontrakter forventeligt skal gennemføres senest medio januar 2018, og da det ved større materielanskaffelser med en samlet kontraktsum på 60 mio. kr. eller derover er forudsat, at de foreslåede dispositioner først kan gennemføres efter særskilt forelæggelse for Finansudvalget, jf. den særlige bevillingsbestemmelse til budgetvejledningens pkt. 2.8.3 under § 12.13.04. på finansloven for 2017.
- d. Under henvisning til ovenstående anmoder Forsvarsministeriet hermed om Finansudvalgets tilslutning til at anvende op til 16.374,4 mio. kr. i perioden 2018-2027 til anskaffelse af 27 F-35A kampfly, herunder anskaffelse af flystel, motorer, simulatorer, betalinger til puljekøb af reservedele, støtteudstyr og missionsspecifikt udstyr, IT, modifikationer og opdateringer samt udgifter til programorganisationen bag hhv. materielanskaffelserne og bygge- og anlægsarbejderne på Flyvestation Skrydstrup.
- Udgiften i perioden 2018-2027 påregnes afholdt af de midler, der måtte blive afsat på § 12 Forsvarsministeriet med følgende fordeling:
- 16.160,4 mio. kr. afholdes af bevillingen på § 12.13.04. Materielanskaffelser til anskaffelse af flystel, motorer, simulatorer, betalinger til puljekøb af reservedele, støtteudstyr og missionsspecifikt udstyr, IT, modifikationer og opdateringer frem til 2026.
 - 189,0 mio. kr. afholdes af bevillingen på § 12.13.01. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse til programorganisationen bag materielanskaffelserne.
 - 25,0 mio. kr. afholdes af bevillingen på § 12.14.01. Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse til programorganisationen bag bygge- og anlægsarbejderne på Flyvestation Skrydstrup.
- f. Finansministeriets tilslutning foreligger.

København, den 16. november 2017

CLAUS HJORT FREDERIKSEN

/ Mikkel Nielsen Østergaard

Til Finansudvalget.

Tiltrådt af Finansudvalget den 14-12-2017 (udvalget med undtagelse af Enhedslistens, Alternativets og Socialistisk Folkepartis medlemmer, der stemte imod aktstykket).

Enhedslistens, Alternativets og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker, at partierne ønsker en dansk udenrigspolitik, der lægger mindre vægt på brug af militær. Det er også partiernes holdning, at kontrakterne med kampflyproducenten ikke bør underskrives i en situation, hvor det økonomiske grundlag er så usikkert, at der kan ske milliardoverskridelser af budgettet.

Derfor kan partierne ikke støtte regeringens forslag om at bruge milliarder af kroner på køb af nye kampfly.

Samfundsøkonomisk er kampflykøbet en ekstremt stor udgift; den til dato største enkeltinvestering i staten. Derfor bør der inden underskrift af kontrakterne som minimum være klarhed over økonomien.

Den amerikanske rigsrevision har gentagne gange rejst kritik af de økonomiske og tekniske forhold i F-35-projektet.

Senest er det blevet påpeget, at reparationstiden på F-35 er meget lang, og at det forhøjer omkostningerne.

Den danske Rigsrevision har desuden kritiseret beregningerne, der ligger til grund for kampflykøbet, for at være meget optimistiske og usikre. Der henvises til Rigsrevisionens beretning om Forsvarsministeriets beslutningsgrundlag for køb af 27 F-35-kampfly fra oktober 2017 (2/2017).

Endelig er der endnu ikke vedtaget anlægslov for ombygningen af flyvestation Skrydstrup, og der er ikke afklaring på støjproblemer for beboerne i området og der er ikke foretaget miljøvurderinger. Dette kan også påvirke projektet og prisen, og derfor bør anlægsloven behandles før der gives tilsagn om økonomien.

På det grundlag burde Finansudvalget ikke godkende, at kontrakterne kan underskrives. Det burde som minimum vente, til usikkerhederne er klarlagt, og der burde kun kunne indkøbes mindre portioner af kampfly, så det er muligt at bakke ud, hvis F-35 fortsætter med at blive dyrere og dårligere.

På den baggrund mener partierne at det er dybt uansvarligt aktstykke og stemmer naturligvis imod.