

Afklassificeret, 11-06-2025, FMN
~~TIL TJENESTEBRUG~~

BRUN & HJELLE

Advokatundersøgelsen vedrørende Forsvarets anskaffelse af ildstøtte- systemer i januar 2023 (Elbit-sagen)

6. november 2024

~~TIL TJENESTEBRUG~~
Afklassificeret, 11-06-2025, FMN

Indholdsfortegnelse

Forord	13
1. Sammenfatning af advokatundersøgelsens konklusioner	15
1.1 Baggrund for advokatundersøgelsen	15
1.2 Centrale konklusioner	16
1.2.1 Markedsafdækning (kommissoriets emne 1)	18
1.2.2 Aktstykker (kommissoriets emne 2)	24
1.2.3 Forbindelse til forligsaftalen (kommissoriets emne 3)	26
1.2.4 Demonstrator (kommissoriets emne 4)	31
1.2.5 Fordyrelse (tillægskommissoriets emne 5)	33
1.2.6 Forsinkelse (tillægskommissoriets emne 6)	36
1.3 Kort om undersøgelsens forløb	39
Del I: Indledning	41
2. Undersøgelsens grundlag	43
2.1 Kommissorium af 31. oktober 2023	43
2.2 Tillægskommissorium af 24. april 2024	45
3. Undersøgelsens karakter	46
3.1 Uvildig advokatundersøgelse	46
3.2 Antagelsen af Bruun & Hjejle	47
4. Undersøgelsens forløb	47
4.1 Oprindelige forudsætninger	47
4.2 Kontaktpunkter i Forsvarsministeriet	48
4.3 Overordnet forløb	49
4.4 Ressourceforbrug	55
5. Tilvejebringelse af skriftligt materiale	55
5.1 Indledning	55
5.2 Journaliserede sager	56
5.3 Myndighedernes tværgående søgninger efter dokumenter	58
5.4 Ikke-journaliseret materiale	58
5.4.1 Outlook-konti	60
5.4.2 SMS-beskeder og øvrige beskeder	62
5.5 Øvrigt materiale	64
5.6 Forsvarsministeriets erklæring	65
6. Høring	67
6.1 Høring af undersøgelsens udkast til faktum den 9. september 2024	67
6.2 Høring af individer den 16. september 2024	68
7. Myndighedsstruktur	71
7.1 Forsvarsministeriets departement	71
7.1.1 Center for Sikkerhed og Operationer (CSO)	72
7.1.2 Center for Forsvar og Beredskab (CFB)	73
7.1.3 Center for Strategi, Økonomi og Styring (CSØS)	73
7.1.4 Underliggende styrelser og myndigheder	74
7.2 Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse	74
7.2.1 Ledelsessekretariatet (LESEK)	76
7.2.2 Planlægnings- og Koordinationsdivisionen (PK) og Udviklings- og Koordinationsstaben (UK)	76

7.2.3	Kapacitetscenter Land (KALA).....	77
7.2.4	Sourcing Division (SD).....	78
7.2.5	Økonomidivisionen (OD).....	78
7.3	Forsvarskommandoen.....	79
7.3.1	Ledelsessekretariatet (LESEK).....	80
7.3.2	Udviklings- og Planlægningsstaben (UP).....	80
7.3.3	Operationsstaben (OP).....	81
7.3.4	Økonomidivisionen.....	82
8.	Retsgrundlag	83
8.1	Offentlige indkøb på forsvarsområdet.....	83
8.1.1	Udbudsretlig ramme.....	83
8.1.2	Krav om industrisamarbejde i forbindelse med levering af forsvarsmateriel.....	85
8.1.3	Almindelige forvaltningsretlige principper.....	86
8.1.4	FMI's interne vejledninger og bestemmelser.....	88
8.2	Bevillingsmæssigt grundlag.....	101
8.3	Offentligt ansattes ansvar.....	102
8.3.1	Embedspligter.....	103
8.3.2	Disciplinæransvar.....	108
8.3.3	Strafansvar.....	110
	Del II: Faktum	111
9.	Baggrund	113
9.1	Artillerisystemer.....	113
9.2	Raketkastersystemer.....	113
9.3	Myndighedsbehandling i Danmark.....	114
9.4	Beretning fra Rigsrevisionen.....	114
9.5	Struktur.....	114
10.	Tidligere udbud af kontrakt om levering af artillerisystemer	115
11.	Situationen i første halvår af 2022	116
11.1	Status med NEXTER Systems.....	116
11.1.1	Kontrakt vedrørende anskaffelse af CAESAR 8x8-artillerisystemer.....	116
11.1.2	Situationen i 2022.....	116
11.1.3	Forberedelse af møde i forbindelse med udstillingen EUROSATORY i juni 2022.....	118
11.2	Status med ELBIT Systems.....	119
11.2.1	Kontrakt vedrørende anskaffelse af CARDOM10-mortersystemer.....	119
11.2.2	Klagesag og retssag vedrørende artillerisystemer.....	119
11.2.3	Møde mellem ELBIT Systems og FMI den 6. oktober 2021.....	120
11.2.4	Drøftelse af forligsmæssig løsning senere i oktober 2021.....	121
11.2.5	Henvendelse fra ELBIT Systems om raketkastersystemer mv. i begyndelsen af 2022.....	122
11.2.6	Forligsdrøftelser mellem ELBIT Systems og FMI i foråret 2022.....	122
11.2.7	Arbejds møde mellem FMI og ELBIT Systems den 24. august 2022 vedrørende morterammunition.....	123
12.	Drøftelser i sommeren 2022 om udbygget forsvarssamarbejde mellem Danmark og Israel	124
13.	Forløb om raketkastersystemer i 2022	124
13.1	FMI's indledende kontakter om raketkastersystemer i midten af 2022.....	124

13.1.1	Kontakt med HANWHA	125
13.1.2	Kontakt med Lockheed Martin	126
13.1.3	Kontakt med ELBIT Systems	127
13.1.4	FMI's sammendragning i september 2022	128
13.2	FMI's fortsatte kontakter om raketkastersystemer i fjerde kvartal af 2022	130
13.2.1	Kontakt med HANWHA	130
13.2.2	Kontakt med Lockheed Martin	130
13.2.3	Kontakt med ELBIT Systems	131
14.	Forløb om artillerisystemer i andet halvår af 2022	132
14.1	ELBIT Systems' henvendelse om donation og erstatningsanskaffelse i juli og august 2022	132
14.2	Forligsforhandlinger mellem ELBIT Systems og FMI i august og september 2022	134
14.3	Danske overvejelser om donation i første halvdel af september 2022	135
14.3.1	Forsvarsministeriets henvendelse den 1. september 2022	135
14.3.2	Materiel- og militærfaglige vurderinger af 2. september 2022	136
14.3.3	Materiel- og militærfaglige vurderinger af 4. september 2022	137
14.3.4	Annuleret sag til regeringens koordinationsudvalg	138
14.4	Drøftelse med NEXTER Systems i september 2022 om erstatningsanskaffelse	139
14.5	Fortsatte danske overvejelser om donation fra september til november 2022	140
14.5.1	Status på donationsovervejelser i midten af september 2022	140
14.5.2	Dansk deltagelse i donation af andre artillerisystemer	141
14.5.3	Status på danske donationsovervejelser i slutningen af september 2022	142
14.5.4	Udskrivelse af valg til Folketinget den 5. oktober 2022	142
14.5.5	Henvendelse fra International Donor Co-ordination Centre i oktober 2022	142
14.5.6	Medieomtale i slutningen af oktober 2022	143
14.5.7	Materiel- og militærfaglige vurderinger af 2. november og 4. november 2022	143
14.5.8	Møde mellem Forsvarsministeriet og FMI den 25. november 2022	143
14.6	Møde mellem FMI og NEXTER Systems om kontrakten vedrørende anskaffelse af CAESAR 8x8-artillerisystemer i november 2022	144
15.	Fortsatte drøftelser i 2022 om udbygget forsvarssamarbejde mellem Danmark og Israel	145
16.	Forløb med ELBIT Systems i fjerde kvartal af 2022	147
16.1	Hjemmelsvurdering af 12. oktober 2022 vedrørende indkøb af morterammunition	147
16.2	Aktindsigtsanmodning fra ELBIT Systems den 10. november 2022	147
16.3	Anmodning om genoptagelse af forberedelsen af retssagen mellem ELBIT Systems og FMI	149
16.4	Korrespondance om indkøb af morterammunition i november 2022	150
16.5	Besøg ved ELBIT Systems den 15. november og 16. november 2022	151
16.6	Møde mellem FMI og ELBIT Systems den 28. november 2022	151
16.7	Forberedelse af møde mellem ELBIT Systems og FMI's vicechef	152
16.7.1	Udkast af 1. december 2022 til talepunkter for kommende møde med ELBIT Systems	152

16.7.2	Samtale med ELBIT Systems den 5. december 2022.....	154
16.7.3	Samtale med ELBIT Systems den 8. december 2022.....	155
16.7.4	Tilpassede talepunkter af 8. december 2022 til brug for møde med ELBIT Systems	155
16.7.5	Korrespondance med ELBIT Systems' danske agent den 9. december 2022	157
16.8	Møde mellem ELBIT Systems og FMI's vicechef den 11. december 2022	157
16.9	Forberedelse af FMI's besøg hos ELBIT Systems den 8. januar til 10. januar 2023	158
17.	Fornyset dansk overvejelse om donation i december 2022	159
17.1	Ny regering og forsvarsminister den 15. december 2022	159
17.2	Danske overvejelser om donation midt i december 2022	159
17.3	Medieomtale den 20. december 2022.....	160
17.4	Overvejelser internt i FMI om donation.....	160
18.	Forløb med ELBIT Systems i slutningen af december 2022	162
18.1	Forligsdrøftelser omkring jul 2022.....	162
18.1.1	Henvendelse fra Kammeradvokaten den 21. december 2022.....	162
18.1.2	Udkast til forligsaftale fra ELBIT Systems' advokat den 22. december 2022	162
18.2	Udarbejdelse af program for besøg i Israel den 8. januar til 10. januar 2023	163
18.3	Fortsatte forligsdrøftelser henover nytår	165
18.3.1	Møde mellem ELBIT Systems og FMI den 29. december eller 30. december 2022	165
18.3.2	Nyt udkast til forligsaftale fra Bech-Bruun	165
18.3.3	Intern dialog i FMI om ELBIT Systems' aktindsigtsanmodning	167
18.3.4	Afsluttende udarbejdelse af forligsaftalens tekst den 3. december 2022	168
19.	Forløb i januar 2023.....	168
19.1	Deling internt i FMI og FKO den 2. januar 2023 af tidligere vurderinger	168
19.2	Forsvarsministeriets forberedelse af beslutning om donation den 3. januar 2023	169
19.3	Forsvarsministeriets møde med FKO og FMI den 4. januar 2023	171
19.4	Drøftelser internt i FMI den 4. januar og 5. januar 2023	173
19.4.1	Reaktioner i FMI på anmodning om markedsafdækning	173
19.4.2	Forberedelse af henvendelser til NAD'er og leverandører den 5. januar 2023	174
19.5	FMI's henvendelser til udvalgte partnerlande den 6. januar 2023	176
19.5.1	Frankrig.....	176
19.5.2	Sverige	176
19.6	Deling med Forsvarsministeriet af FMI's sagsoplæg om memorandum of understanding med Israel	177
19.7	De første udkast af 6. januar og 7. januar 2023 til FMI's materiefaglige vurdering.....	177
19.8	Status med Forsvarsministeriet den 7. januar 2023	179
19.9	Dialog med ELBIT Systems og fortsat arbejde med materiefaglig vurdering.....	179
19.9.1	Leverandørbesøg hos ELBIT Systems den 8. januar til 10. januar 2023.....	179
19.9.2	Samtidige bidrag til FMI's materiefaglige vurdering	182
19.9.3	Bindende tilbud fra ELBIT Systems dateret den 8. januar 2023.....	184
19.9.4	Bekræftelse af endelig forligstekst den 9. januar 2023	185

19.9.5	Endelig forligstekst	186
19.9.6	Drøftelser med Kammeradvokaten om fortrolighed den 9. januar 2023	187
19.10	Henvendelser til leverandører frem mod den 9. januar 2023	188
19.10.1	Lockheed Martin	188
19.10.2	HANWHA	188
19.10.3	ELBIT Systems	188
19.10.4	NEXTER Systems	188
19.11	Svar på FMI's henvendelser til udvalgte partnerlande.....	189
19.11.1	USA	189
19.11.2	Sverige	189
19.11.3	Frankrig	190
19.12	FMI's materiefaglige vurdering af 9. januar 2023	190
19.12.1	Behandling af raketkastersystemer	191
19.12.2	Behandling af artillerisystemer	192
19.12.3	Øvrige forhold	193
19.13	FKO's militærfaglige vurdering af 9. januar 2023.....	193
19.13.1	Den militærfaglige vurdering af 9. januar 2023	194
19.13.2	Opfølgende vurdering af 10. januar 2023	195
19.14	Medieomtale den 10. januar 2023.....	195
19.15	Forberedelse af kontrakter med ELBIT Systems den 10. januar og 11. januar 2023	195
19.16	Underskrivelse og implementering af forligsaftalen mellem ELBIT Systems og FMI den 10. januar og 11. januar 2023	196
19.16.1	Drøftelser internt i FMI om fortrolighed den 11. januar 2023	197
19.16.2	Implementering af forligsaftalen	197
19.16.3	Efterfølgende intern orientering i FMI den 19. januar 2023	197
19.16.4	Særligt om ELBIT Systems' aktindsigtsanmodning	198
19.17	Fortsat drøftelse vedrørende Frankrig og NEXTER Systems den 11. januar og 12. januar 2023	198
19.18	FKO's supplerende militærfaglige vurdering af 13. januar 2023.....	199
19.19	Forsvarsministeriets indstilling om donation til regeringens koordinationsudvalg den 16. januar 2023.....	201
19.20	Forberedelser i FMI den 15. januar til den 17. januar 2023.....	205
19.20.1	Udkast af 15. januar 2023 til præsentation om anskaffelser fra ELBIT Systems	205
19.20.2	CSR-analyse af ELBIT Systems i sammenhæng af rammeaftale om morterammunition den 16. januar 2023	206
19.20.3	FMI's uddybning den 17. januar 2023 vedrørende raketkaster- og artillerisystemer til Forsvarsministeriet	206
19.21	Udkast af 16. januar 2023 til kontrakt med ELBIT Systems vedrørende ATMOS-artillerisystemer	207
19.22	Forberedelse af FMI's industribesøg til Israel den 23. januar til 26. januar 2023	207
19.23	FMI's dialog med NEXTER Systems den 17. januar og 18. januar 2023	209
19.24	Politisk beslutning om donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer den 18. januar 2023	210
19.24.1	Forsvarsministerens politiske kontakter	210

19.24.2	Forsvarsforligskredsen	212
19.24.3	Det Udenrigspolitiske Nævn	213
19.24.4	Folketingets Finansudvalg	213
19.24.5	Folketingets Forsvarsudvalg	213
19.25	Offentliggørelse af donationen af CAESAR 8x8-artillerisystemer den 19. januar 2023	213
19.26	Forberedelser den 19. januar og 20. januar 2023 af grundlag for anskaffelser fra ELBIT Systems	214
19.26.1	Forsvarsministeriets udkast af 19. januar 2023 til KU-cover vedrørende PULS-raketkastersystemer	214
19.26.2	Forsvarsministeriets udkast af 19. januar 2023 til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer	215
19.26.3	Status fredag den 20. januar 2023	216
19.26.4	Udkast af 21. januar 2023 til FMI's præsentation	216
19.27	Kontakt mellem FMI og NEXTER Systems den 19. januar 2023	218
19.28	Orientering af udvalgte partnerlande den 19. januar 2023	219
19.28.1	Frankrig	219
19.29	Korrespondance mellem HANWHA og FMI fra den 20. januar til den 25. januar 2023	221
19.30	Medieomtale den 22. januar 2023	223
19.31	Erhvervsstyrelsens pålæg om industrisamarbejde den 24. januar 2023	223
19.32	FMI's industribesøg til Israel den 23. januar til 26. januar 2023	224
19.32.1	Referat af industribesøget	224
19.32.2	Rammeaftale af 26. januar 2023 om indkøb af morterammunition med ELBIT Systems	225
19.32.3	Opfølgning i marts 2023	225
19.33	Arbejde med det bevillingsmæssige grundlag fra den 22. januar til den 24. januar 2024	226
19.33.1	FMI's udkast af 22. januar 2023 til aktstykke vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer	226
19.33.2	FMI's udkast af 23. januar 2023 til begge aktstykker	227
19.33.3	Forløb med udkast til aktstykker i FMI den 24. januar 2023	228
19.33.4	Deling af udkast til aktstykker med Forsvarsministeriets departement og videre forløb den 24. januar 2023	229
19.33.5	E-mails i FMI den 24. januar 2023 om processen med udkast til aktstykker	231
19.34	KU-cover vedrørende finansiering af anskaffelse af PULS-raketkastersystemer den 24. januar 2023	231
19.35	NEXTER Systems' tilbud af 25. januar 2023	232
19.35.1	Henvendelse fra NEXTER Systems den 24. januar 2023	232
19.35.2	Tilbuddet fra NEXTER Systems	233
19.35.3	Medieomtale den 26. januar 2023 med deltagelse af NEXTER Systems	234
19.36	Møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023	234
19.37	Endelige aktstykker af 26. januar 2023	237
19.37.1	Afsluttende forløb med færdiggørelse af aktstykker	237
19.37.2	Endelig tekst – aktstykke J af 26. januar 2023 om anskaffelse af PULS-raketkastersystemer	239

19.37.3	Endelig tekst – aktstykke K af 26. januar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer.....	241
19.38	Skriftlig forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg den 26. januar 2023	242
19.39	Politisk beslutning om godkendelse af anskaffelserne fra ELBIT Systems den 26. januar 2023	243
19.39.1	Forsvarsministerens politiske kontakter	243
19.39.2	Oversendelse til Finansudvalget	243
19.39.3	Det Udenrigspolitiske Nævn	243
19.39.4	Folketingets Finansudvalg	245
19.39.5	Folketingets Forsvarsudvalg	245
19.39.6	Yderligere omstændigheder	245
19.40	Offentliggørelse af anskaffelser den 26. januar 2023	245
19.41	Erhvervsstyrelsens pålæg om industrisamarbejde den 2. februar 2023	246
19.42	Orientering af udvalgte partnerlande den 30. januar 2023.....	246
19.42.1	Frankrig	246
20.	Kontrakter af 28. februar 2023 mellem FMI og ELBIT Systems	248
20.1	Forløb med ELBIT Systems frem til kontraktindgåelser den 28. februar 2023	248
20.2	Kontrakt af 28. februar 2023 om anskaffelse af PULS-raketkastersystemer	250
20.3	Kontrakt af 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer	250
21.	Efterfølgende forhold	252
21.1	Kontakt i anledning af udarbejdelsen af FMI's redegørelse i juli 2023	252
21.1.1	Kontakt med HANWHA	252
21.1.2	Kontakt med Lockheed Martin	252
21.1.3	Kontakt med NEXTER Systems	253
21.1.4	Kontakt med ELBIT Systems	254
21.2	Andre forhold	255
21.2.1	Efterfølgende korrespondance om udkast til aktstykker	255
21.2.2	Efterfølgende behandling af talepunkter til brug for møde mellem ELBIT Systems og FMI's vicechef den 11. december 2023.....	258
21.2.3	Udkast til besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Finansudvalg	260
Del III:	Vurderinger.....	263
22.	Indledning.....	265
22.1	Afgrænsning af vurderinger.....	265
22.2	Bevismæssige overvejelser.....	265
22.3	Konklusioners karakter	266
22.4	Struktur.....	266
23.	Markedsafdækning (kommissoriets emne 1)	266
23.1	Formuleringen "potentielle leverandører"	266
23.2	Sammenhæng for markedsafdækning	267
23.2.1	ELBIT Systems	267
23.2.2	NEXTER Systems	268
23.2.3	De to øvrige "potentielle leverandører"	268
23.3	Overvejelser om donation og erstatningsanskaffelser	269
23.3.1	Erstatningsanskaffelser fra NEXTER Systems	269
23.3.2	Erstatningsanskaffelser fra ELBIT Systems	269

23.4	Materielfaglig vurdering.....	270
23.4.1	Raketkastersystemer.....	270
23.4.2	Artillerisystemer.....	270
23.5	Oplysninger fra leverandører.....	271
23.5.1	Manglende kontakt med NEXTER Systems.....	271
23.5.2	Omfattende kontakt med ELBIT Systems.....	271
23.5.3	Beskeden kontakt med HANWHA.....	273
23.6	FMI's interne vejledning om markedsundersøgelser.....	273
23.7	Vurdering.....	274
23.7.1	Vurdering af markedsundersøgelsen mellem den 4. januar og 9. januar 2023.....	274
23.7.2	Grunde til tilrettelæggelse af markedsundersøgelse (delemne 1).....	276
23.7.3	Grunde til ukorrekt orientering (delemne 2).....	277
24.	Aktstykkerne (kommissoriets emne 2).....	278
24.1	Tilbudsfristen og udarbejdelsen af aktstykkerne.....	278
24.1.1	Første trin – Forsvarsministeriets departement.....	278
24.1.2	Andet trin – FMI.....	278
24.1.3	Tredje trin – Forsvarsministeriet på foranledning af Finansministeriet.....	279
24.1.4	Fokus i Forsvarsministeriets departement på tilbuddenes gyldighed.....	279
24.2	Vurdering.....	279
24.2.1	Tilbuddets gyldighed.....	279
24.2.2	Produktionsmuligheder.....	280
24.2.3	Hastig genopbygning af den operative kapacitet.....	281
24.2.4	Sammenfatning.....	281
25.	Forbindelse til forligsaftalen (kommissoriets emne 3).....	281
25.1	Betydning af ordet "sammenhæng".....	282
25.1.1	FMI's redegørelse.....	282
25.1.2	Undersøgelsens forståelse.....	284
25.2	Forligsdrøftelser direkte mellem parterne.....	285
25.2.1	Mødet den 28. november 2022.....	285
25.2.2	Mødet den 11. december 2022.....	285
25.2.3	Mødet den 30. december 2022.....	288
25.3	Vurdering.....	289
25.3.1	Sammenhæng mellem forligsaftale og anskaffelser af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer (delemne 1).....	289
25.3.2	Sammenhæng mellem forligsaftale og andre anskaffelser fra ELBIT Systems (delemne 2).....	292
25.3.3	Grunde til manglende orientering (delemne 3).....	294
26.	Demonstrator (kommissoriets emne 4).....	295
26.1	Mødet med forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023.....	295
26.2	Vurdering.....	297
27.	Fordyrelse (tillægskommissoriets emne 5).....	297
27.1	Baggrund.....	297
27.2	Aktstykke af 26. januar 2023 vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer.....	298
27.3	Vurdering.....	299
28.	Forsinkelse (tillægskommissoriets emne 6).....	300

28.1	Baggrund.....	301
28.2	Møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023.....	301
28.3	Vurdering.....	302
29.	Om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar.....	304
30.	Om forsvarsministerens rolle	306

Forord

Med nærværende rapport afsluttes den uvildige advokatundersøgelse vedrørende Forsvarets anskaffelse af ildstøttesystemer i januar 2023.

Undersøgelsen er foretaget i henhold til Forsvarsministeriets kommissorium af 31. oktober 2023 samt tillægskommissoriet af 24. april 2024, der er gengivet i afsnit 2.1-2.2 nedenfor.

Rapporten er klassificeret til tjenesteb brug ("TTJ"), men der er med henblik på offentliggørelse udarbejdet en sammenfatning af undersøgelsens konklusioner og anbefalinger, som ikke indeholder fortrolige oplysninger. Sammenfatningen er indsat i nærværende rapport som afsnit 1.

Rapporten er bygget op efter følgende struktur:

Første del indeholder en beskrivelse af undersøgelsens grundlag, karakter og forløb, herunder en redegørelse for hvilket materiale, der er indgået i undersøgelsen (afsnit 2-6). Dernæst følger en overordnet beskrivelse af myndighedsstrukturen i Forsvarsministeriets koncern samt en gennemgang af relevant retsgrundlag (afsnit 7-8).

Anden del indeholder undersøgelsens beskrivelse af det faktuelle forløb (afsnit 9-21).

Tredje del indeholder undersøgelsens vurderinger (afsnit 22-29) samt redegørelse for faktiske omstændigheder vedrørende forsvarsministerens rolle i sagen (afsnit 30).

København, den 6. november 2024

Ole Spiermann Lasse Mikkelsen

1. Sammenfatning af advokatundersøgelsens konklusioner

Med Bruun & Hjejles rapport af 6. november 2024 er den uvildige advokatundersøgelse vedrørende Forsvarets anskaffelse af ildstøttesystemer i januar 2023 afsluttet.

Advokatundersøgelsen er gennemført i henhold til kommissorium af 31. oktober 2023 og tillægskommissorium af 24. april 2024, omfattende henholdsvis fire og to emner, idet Forsvarsministeriet har været opdragsgiver og Bruun & Hjejles klient.

I overensstemmelse med kommissoriet har undersøgelsen udarbejdet "en sammenfatning af alle centrale konklusioner i en form, som ikke indeholder fortrolige oplysninger, med henblik på offentliggørelse", som er svarende til dette afsnit 1.

1.1 Baggrund for advokatundersøgelsen

Den uvildige advokatundersøgelse har angået forløbet i januar 2023 i forbindelse med erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelsen af PULS-raketkastereksystemer.

Der er tale om ildstøttesystemer til Hæren, idet artillerisystemer opnår deres våbenefekt ved affyring af granater, mens raketkastereksystemer opnår deres våbenefekt ved affyring af missiler.

Både ATMOS-artillerisystemerne og PULS-raketkastereksystemerne blev anskaffet af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) fra det israelske selskab ELBIT Systems i henhold til kontrakter, som blev underskrevet den 28. februar 2023.

Forud gik regeringens beslutning om anskaffelserne, som blev offentliggjort den 26. januar 2023.

Anskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer fra ELBIT Systems var en erstatningsanskaffelse, fordi systemerne erstattede Hærens CAESAR 8x8-artillerisystemer, som der i 2017 var blevet indgået kontrakt om med det franske selskab NEXTER Systems. Baggrunden for erstatningsanskaffelsen var regeringens beslutning offentliggjort den 19. januar 2023 om at donere alle CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine sammenholdt med et ønske om erstatning.

Anskaffelsen af PULS-raketkastereksystemer fra ELBIT Systems var en nyanskaffelse, idet Hæren i januar 2023 ikke besad (eller havde indgået kontakter om) sådanne systemer. Raketkastereksystemer var udgået af dansk forsvar år forinden, men ny interesse havde meldt sig i 2022 som led i forberedelse af nyt forsvarsforlig (til erstatning af dagældende forsvarsforlig 2018-2023).

Som det fremgår af kommissoriet, blev der i løbet af første halvdel af 2023 rejst kritik af dele af forløbet i forbindelse med anskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastereksystemer. Kritikken indbefattede acceptfrist for tilbud, forudgående markedsafdækning samt eventuel sammenhæng med forlig af en verserende retssag anlagt af ELBIT Systems mod FMI.

FMI fremkom med redegørelse af 31. juli 2023 om anskaffelse af ildstøttesystemer fra ELBIT Systems, og Forsvarsministeriet fremkom med redegørelse af 8. august 2023 for den parlamentariske proces i forbindelse med erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastere systemer. En del oplysninger og bilag tilgik offentligheden sammen med disse redegørelser.

Efterfølgende igangsatte Forsvarsministeriet den uvildige advokatundersøgelse, hvis centrale konklusioner sammenfattes i det følgende.

Kommissoriet for undersøgelsen har angået intern myndighedsbehandling i Danmark i januar 2023 med udgangspunkt i Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI), Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets departement.

Undersøgelsen har følgelig taget udgangspunkt i materialet, som de tre myndigheder har stillet til rådighed, ligesom forløb med ikke mindst forsvarsforligskredsen, Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketingets Finansudvalg, foruden regeringens koordinationsudvalg, er indgået i undersøgelsen.

Undersøgelsen har i henhold til kommissoriet været begrænset til skriftligt materiale.

1.2 Centrale konklusioner

Undersøgelsens konklusioner er Bruun & Hjejles vurderinger af forløbet og er ikke udtryk for en dom eller myndighedsafgørelse, men kan danne grundlag for retlige og politiske tiltag som opfølgning på undersøgelsen.

Undersøgelsen har i sine vurderinger af faktuelle forhold baseret sig på, hvad der efter undersøgelsens vurdering er mest sandsynligt, idet undersøgelsen – også henset til begrænsningen til skriftligt materiale – samtidig har anvendt et forsigtighedsprincip.

Af grunde sammenfattet nedenfor har undersøgelsen konkluderet, at der foreligger fejl eller kritisable forhold på myndighedsniveau.

Det gælder i første række FMI's markedsafdækning mellem den 4. januar og 9. januar 2023 med stærkt prioritet til ELBIT Systems, hvilken lå til grund for FMI's materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 samt FKO's militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 med anbefaling af donation (kommissoriets emne 1, jf. afsnit 2.1 nedenfor). Det er undersøgelsens vurdering, at FMI's markedsafdækning på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning, at markedsafdækningen var kritisabel, og at kritikken på det foreliggende skriftlige grundlag kan rettes mod FMI, men ikke mod Forsvarsministeriets departement.

Undersøgelsen er i sammenhængen blev spurgt, "hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen", og "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang". Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt

med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at danne sig en opfattelse af de nævnte spørgsmål. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende. Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage vurderinger af de nævnte spørgsmål.

Undersøgelsen har også omfattet eventuel forbindelse mellem den forligsaftale, som ELBIT Systems indgik med FMI den 10. januar og 11. januar 2023, hvormed en verserende retssag anlagt af ELBIT Systems mod FMI i anledning af udbud og tildeling af kontrakt på artillerisystemer i 2017 til NEXTER Systems blev afsluttet, og FMI's indgåelse af kontrakter med ELBIT Systems, herunder om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer (kommissoriets emne 3, jf. afsnit 2.3 nedenfor). Det er undersøgelsens vurdering, at der ud fra det skriftlige materiale delt med undersøgelsen er en formodning for, at der var en faktisk sammenhæng mellem indgåelsen af forligsaftalen den 10. januar og 11. januar 2023, modtagelsen af ELBIT Systems' konkrete og bindende tilbud af 8. januar 2023 vedrørende ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer, og den senere indgåelse mellem FMI og ELBIT Systems af en kontrakt af 26. januar 2023 om morterammuniton og/eller kontrakter af 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Der er tale om en formodning og ikke en konklusion. Alene på skriftligt grundlag, og uden bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende, finder undersøgelsen ikke, at det med den fornødne sikkerhed kan endeligt konkluderes, at der faktisk var den formodede sammenhæng.

Det er undersøgelsens vurdering, at FMI's manglende orientering af Forsvarsministeriets departement om forligsaftalen med ELBIT Systems er kritisabel. Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at konkludere, hvorfor der ikke blev orienteret. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende.

Ud over de nævnte forhold finder undersøgelsen anledning til at fremhæve følgende:

Undersøgelsen har konstateret fejl i aktstykker om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer derved, at oplysninger om den tidsmæssige gyldighed af ELBIT Systems' tilbud var forkerte (kommissoriets emne 2, jf. afsnit 2.2 nedenfor). Det er undersøgelsens vurdering, at der i forhold hertil alene er grundlag for mild kritik over for Forsvarsministeriets departement og også FMI.

Undersøgelsen har også konstateret en fejl bestående i, at forsvarsforligskredsen på et møde den 25. januar 2023 med forsvarsministeren fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023 (kommissoriets emne 4, jf. afsnit 2.4 nedenfor). På det foreliggende grundlag har fejlen dog efter undersøgelsens vurdering ikke en sådan karakter, at der er anledning til at udtale kritik.

Undersøgelsen er på det foreliggende grundlag afstået fra at fremkomme med en vurdering af fordyrelsen af PULS-raketkastersystemer, og i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke yderligere oplysninger der burde have været medtaget, eksempelvis i

aktstykket vedrørende anskaffelsen af PULS-raketkastersystemer (tillægskommissoriets emne 5, jf. afsnit 2.5 nedenfor), ligesom undersøgelsen på det foreliggende grundlag er afstået fra at fremkomme med en vurdering af forsinkelsen af den nationale klargøring af PULS-raketkastersystemer og ATMOS-artillerisystemer, og i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke korrektioner af tidsplanen der burde have været gennemført, ikke mindst som fremlagt den 25. januar 2023 over for forsvarsforligskredsen med FKO's præsentation (tillægskommissoriets emne 6, jf. afsnit 2.6 nedenfor).

1.2.1 Markedsafdækning (kommissoriets emne 1)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det første:

"Undersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med markedsafdækningen og overvejelserne om industrisamarbejde, som blev gennemført i januar 2023, med fokus på, hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen, samt hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang."

1.2.1.1 Baggrund

Den nævnte markedsafdækning, eller markedsscreening, lå til grund for den materiefaglige vurdering, som FMI fremkom med den 9. januar 2023, og som bar overskriften "Notat vedrørende hasteanskaffelse af raketkaster- og rørartillerisystemer i lyset af eventuel donation af CAESAR 8x8 til Ukraine".

I den materiefaglige vurdering blev der henvist til "en meget forceret markedsscreening", både i forhold til raketkastersystemer og artillerisystemer.

FMI's materiefaglige vurdering indgik sammen med FKO's efterfølgende militærfaglige vurdering, ligeledes af 9. januar 2023, i grundlaget for regeringens beslutning offentliggjort den 19. januar 2023 om donation af alle Hærens CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine.

Med hensyn til raketkastersystemer stod der i den materiefaglige vurdering:

"Der har gennem de indledende forligsforberedelser været rettet henvendelse til relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og LOCKHEED MARTIN) med det sigte at skabe et grundlæggende kendskab til kapaciteter og markedet. Der er nu rettet fornyet, forceret og konkret henvendelse til ELBIT SYSTEMS og HANHWA for at afsøge muligheder for en hastig levering af raketkastersystemer."

Styrende for FMI's materiefaglige vurdering – og i særdeleshed for FKO's efterfølgende militærfaglige vurdering og anbefaling af donation – var direkte tildeling til ELBIT Systems med fokus på hurtig levering af PULS-raketkastersystemer.

Med hensyn til artillerisystemer stod der i FMI's materiefaglige vurdering:

"Der er gennemført en meget forceret markedsundersøgelse med afsæt i et afgrænset søgefelt. Henset til tiden vurderes det alene relevant at undersøge muligheden for at anskaffe NATO kompatible og anerkendte systemer (155 mm). ..."

Generelt er markedet for rørtilleri kendetegnet ved meget stor efterspørgsel, pres på produktionskapacitet og lange leveringstider. Der er rettet uformel henvendelse til tre relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og NEXTER Systems), og her er muligheder for levering af rørtillerisystemer afsøgt."

1.2.1.2 Potentielle leverandører

Kommissoriets første emne angår "potentielle leverandører", og undersøgelsen søgte tidligt hos Forsvarsministeriet afklaring af betydningen heraf. På Forsvarsministeriets foranledning markerede FMI til besvarelse en række passager i sin egen redegørelse af 31. juli 2023. Undersøgelsen har lagt til grund, at Forsvarsministeriet tilsluttede sig dette, og at der med "potentielle leverandører" i kommissoriet alene blev tænkt på de leverandører, der faktisk er nævnt i FMI's redegørelse, nemlig ELBIT Systems, NEXTER Systems, HANHWA og Lockheed Martin. Undersøgelsen er blevet gennemført i overensstemmelse hermed. Det er således ikke indgået i undersøgelsen, om andre leverandører end de fire nævnte kunne have været inddraget.

Om de nævnte "potentielle leverandører" kan på baggrund af materialet delt med undersøgelsen bemærkes:

Langt den mest aktive deltager synes at have været ELBIT Systems, som bedømt ud fra materialet delt med undersøgelsen indtog en aktiv rolle. ELBIT Systems henvendte sig selv til FMI i januar 2022 vedrørende PULS-raketkastersystemer og i juli 2022 vedrørende donation af artillerisystemer og erstatningsanskaffelse i form af ATMOS-artillerisystemer. Begge gange blev ELBIT Systems afvist af FMI. Men, skulle det vise sig, alene for en stund. Der var også andre parallelle dialoger, herunder om forligsmæssig afslutning af den verserende retssag, som ELBIT Systems havde anlagt mod FMI i anledning af udbud og tildeling af kontrakt på artillerisystemer i 2017 til NEXTER Systems, samt om en rammeaftale med FMI om morterammunition ved direkte tildeling og dermed uden udbud.

Til sammenligning giver materialet delt med undersøgelsen indtryk af, at NEXTER Systems indtog en mindre aktiv rolle. En god del af dialogen med FMI havde sammenhæng med den eksisterende kontrakt med NEXTER Systems fra 2017 om levering af CAESAR 8x8-artillerisystemer og forsinkelser i henseende hertil. Det var ikke problemfrit. NEXTER Systems er ikke undersøgelsen bekendt leverandør af raketkastersystemer.

Tilsvarende giver materialet delt med undersøgelsen indtryk af, at HANHWA alene indtog en birolle. Med hensyn til Lockheed Martin blev der ikke fra FMI's side lagt skjul på, at denne leverandør ikke indgik i markedsundersøgelsen. I forhold til både HANHWA og Lockheed Martin blev anført prismæssige overvejelser.

1.2.1.3 FMI's redegørelse

FMI's redegørelse medtager i forhold til oplysninger om NEXTER Systems og CAESAR 8x8-artillerisystemer følgende bemærkninger, jf. side 4-5 og 15-16:

"Det fremgår af den materiefaglige vurdering, at hvad angår NEXTER Systems, havde Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse oplysninger om en leveringstid for rørtillerisystemet CAESAR 8x8 på minimum 24 måneder. Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 (bilag 8 og bilag 9 i klassificeret og afklassificeret udgave) til Forsvarsministeriet ikke var præcis i formuleringen om, hvornår og hvordan oplysningerne om muligheder for levering af artillerisystemer fra NEXTER Systems var tilvejebragt."

Det anførte kan give indtryk af, at der var tale om manglende præcision i forhold til tidspunktet for indhentning af oplysninger fra NEXTER Systems, som ikke indbefattede oplysningernes indhold eller validitet.

I forhold til ELBIT Systems står der i FMI's redegørelse på side 17:

"Hvad angår oplysninger fra leverandøren ELBIT Systems, vurderede Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse at have et godt kendskab til teknologi og systemer bl.a. fra de tidligere nævnte udbud i 2015 og 2017 samt fra opbygning af markedsviden på raketkastere-systemer i løbet af 2022, herunder bl.a. ved workshop den 15. december 2022. Der var dog behov for opdaterede oplysninger om pris og leveringstid."

Af oplysninger delt med undersøgelsen fremgår, at der med hensyn til PULS-raketkastere-systemer allerede var tilgået FMI konkrete oplysninger, mens det forholdt sig anderledes med ATMOS-artillerisystemer.

I FMI's redegørelse står på side 18:

"Samlet set bemærkes det, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse som led i den hastige markedsafdækning i dagene mellem den 4. og 9. januar 2023 ikke bad leverandører om at fremsende konkrete tilbud, da leverandører erfaringsvis skal bruge længere tid på at udarbejde sådanne tilbud, og da det blev vurderet, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i forvejen havde et retvisende billede af virksomhedernes leveringstid af relevante systemer. ELBIT Systems fremsendte dog, som opfølgning på Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses anmodning om opdaterede priser og leveringstider, natten mellem den 8. og 9. januar 2023 et tilbud vedrørende levering af henholdsvis rørtillerisystemet ATMOS og raketkastere-systemet PULS. ..."

Tilbuddene fra ELBIT Systems blev således lagt til grund i den materiefaglige anbefaling den 9. januar 2023. Det var samtidig Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses vurdering – på baggrund af markedsviden og den hastige markedsafdækning – at det ikke var relevant at indhente tilbud fra LOCKHEED MARTIN, HANWHA og NEXTER Systems eller yderli-

gere validere de oplysninger, som var tilvejebragt gennem 2022 og i den hastige markedsafdækning i starten af januar 2023. NEXTER Systems fremsendte den 25. januar 2023, som nævnt, et tilbud på levering af CAESAR 6x6."

Disse afsnit kan give indtryk af, at det var tilfældigt og ufornuddent, at ELBIT Systems natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 – på et tidspunkt, hvor vicechefen for FMI var på besøg hos ELBIT Systems i Israel – fremkom med konkrete og bindende tilbud.

1.2.1.4 Vurdering

Ud fra materialet delt med undersøgelsen er det undersøgelsens vurdering, at FMI i forbindelse med markedsafdækningen mellem den 4. januar og 9. januar 2023 undlod at følge FMI's egen vejledning om markedsundersøgelser, også hvor det havde været muligt trods den meget sparsomme tid.

Den udprægede mundtlighed, som prægede markedsafdækningen, var i sig selv i strid med FMI's egen vejledning, men markedsundersøgelsen mellem den 4. januar og 9. januar 2023 var også i strid med vejledningen på andre punkter.

FMI's redegørelse peger selv på, at NEXTER Systems, der havde vundet det seneste udbud om artillerisystemer, slet ikke blev kontaktet mellem den 4. januar og 9. januar 2023.

Det var imidlertid kun én side af sagen.

Væsentligere er det efter undersøgelsens vurdering, at ELBIT Systems fra den 4. januar 2023 blev givet en stærk prioritet.

Det viste sig tydeligt procesmæssigt.

Der var således store forskelle i behandlingen af ELBIT Systems sammenlignet ikke blot med NEXTER Systems, men også med HANWHA.

I forhold til ELBIT Systems blev der gennemført besøg i Israel. Centrale medarbejdere i FMI medvirkede den 8. januar og 9. januar 2023 til færdiggørelsen af FMI's materiel-faglige vurdering, der baserede sig på direkte tildeling til ELBIT Systems samtidig med, at flere af medarbejderne fysisk var tilstede hos ELBIT Systems i Israel. Samtidig modtog samme medarbejdere natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 konkrete og bindende tilbud fra ELBIT Systems.

Til sammenligning var der som nævnt slet ikke i perioden mellem den 4. januar og 9. januar 2023 kontakt med NEXTER Systems, mens FMI i forhold til HANWHA fandt at kunne nøjes med mundtlig kontakt med HANWHA's danske agent søndag eftermiddag den 8. januar 2023.

Omtalen i Forsvarsministeriets redegørelse på side 2 samt FMI's redegørelse på side 3 og 10 kan endog forstås sådan, at den tidsmæssige udstrækning af markedsundersøgelsen med afslutning den 9. januar 2023 var fastsat under hensyntagen til besøget hos ELBIT Systems begyndende den 8. januar 2023.

At ELBIT Systems blev givet prioritet, viste sig ikke alene procesmæssigt, men også indholdsmæssigt.

I forhold til ELBIT Systems blev der internt i FMI forud for besøget begyndende den 8. januar 2023 efterlyst helt håndfaste tilbud på både raketkastersystemer og artillerisystemer.

Til sammenligning fandt FMI i forhold til NEXTER Systems at kunne forlade sig på tidligere korrespondance tilbage fra september 2022, og i forhold til HANWHA at kunne nøjes med en mundtlig oplysning fra HANWHA's danske agent.

Det endelige valg af ELBIT Systems blev begrundet i leveringstiden og i mindre grad eksempelvis operative forhold.

Det er undersøgelsens forståelse, at det blandt andet var ud fra kommercielle overvejelser hos ELBIT Systems, at ELBIT Systems "muligvis kunne levere hurtigt", som det blev formuleret i Forsvarsministeriets redegørelse i forhold til et møde den 4. januar 2023 mellem Forsvarsministeriet, FMI og FKO, og hvorefter fokus i forhold til erstatningsanskaffelser skiftede fra NEXTER Systems til ELBIT Systems.

ELBIT Systems var dog naturligvis ikke ene om at kunne gøre sig kommercielle overvejelser.

Ud fra materialet delt med undersøgelsen kan det efter undersøgelsens vurdering ikke udelukkes, at både NEXTER Systems og HANWHA kunne have taget sig anderledes ud under markedsafdækningen, såfremt der i forhold til NEXTER Systems og HANWHA havde været udfoldet samme bestræbelser fra FMI's side, som der faktisk blev udfoldet i forhold til ELBIT Systems.

Sammenfattende er det på det foreliggende grundlag undersøgelsens opfattelse, at markedsafdækningen på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning.

Efter undersøgelsens vurdering var markedsundersøgelsen kritisabel.

Kritik kan i den forbindelse rettes mod FMI. Involverede personer i FMI var temmelig åbenbart underlagt tidspres, men det ses ikke at være usædvanligt for personel i Forsvaret, og det kan i alle tilfælde ikke fritage FMI som institution for kritik.

Med hensyn til Forsvarsministeriets departement ses departementet ikke på det foreliggende skriftlige grundlag at have modtaget oplysninger om markedsundersøgelsen i et omfang, der gør, at kritik tillige kan rettes mod ministeriet.

Under første emne i kommissoriet fremhæves som det første af to delemner, "hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen".

Henset til at undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, er det vanskeligt for undersøgelsen at give svar herpå.

Samtidig er manglen på netop skriftlig dokumentation fra markedsafdækningen i strid med FMI's egen vejledning, og særligt i forhold til drøftelserne med ELBIT Systems var manglen på dokumentation tilstræbt.

Ligeledes er der elementer i FMI's redegørelse, som gennemgået ovenfor, der påkalder sig opmærksomhed.

At markedsundersøgelsen blev tilrettelagt som sket – efter undersøgelsens opfattelse, og som redegjort for ovenfor, med stærk prioritet til ELBIT Systems – kan have den simple forklaring, at ELBIT Systems kunne levere hurtigt, som også anført i Forsvarsministeriets redegørelse.

Og muligheden består utvivlsomt for, at relevante medarbejdere i FMI simpelthen var af den oprigtige opfattelse, at valg af ELBIT Systems med levering af raketkastersystemer inden for seks måneder og levering af artillerisystemer allerede efter 12 måneder reelt var eneste mulighed.

Samtidig kan undersøgelsen ikke udelukke, at der kan have været andre grunde.

Det gælder, uanset skriftligt materiale delt med undersøgelsen ikke på nogen klar måde støtter, at der skulle have været inddraget usaglige hensyn i FMI.

En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende.

Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage en vurdering.

Under første emne i kommissoriet fremhæves som det andet af to delemner, "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang".

Som anført ovenfor er det undersøgelsens vurdering, at FMI's markedsafdækning mellem den 4. januar og 9. januar 2023 på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning, at markedsafdækningen var kritisabel, og at kritikken på det foreliggende skriftlige grundlag kan rettes mod FMI, men ikke også mod Forsvarsministeriet.

Samtidig kan det konstateres, at de oplysninger, som blev givet i FMI's materielfaglige vurdering af 9. januar 2013, og senere over for forsvarsforligskredsen på grundlag af samme, var ukorrekte.

Det beror ikke alene på "markedsafdækningens omfang", herunder manglende kontakt til NEXTER Systems, men også – og væsentligere – på den stærke prioritet, som under markedsafdækningen blev givet til ELBIT Systems, både procesmæssigt og indholdsmæssigt.

Som anført i FMI's redegørelse kunne det således have været præciseret, at oplysninger vedrørende NEXTER Systems og CAESAR 8x8-artillerisystemer stammede fra september 2022, og at NEXTER Systems ikke havde været kontakttet i forbindelse med markedsafdækningen.

Men mere væsentligt kunne og burde det have været oplyst, at processen med ELBIT Systems havde været en helt anden end med såvel NEXTER Systems som HANWHA, og at den indholdsmæssige dybde tillige havde været en anden, idet det alene var fra ELBIT Systems, at der blev indhentet egentlige tilbud.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at danne sig en opfattelse af, hvorfor der ikke blev orienteret korrekt. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende.

Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage en vurdering.

1.2.2 Aktstykker (kommissoriets emne 2)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det andet:

"Undersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykkerne vedrørende ATMOS og PULS i januar 2023, herunder om de involverede myndigheder bevidst har forholdt Folketinget oplysninger om tilbudsfristen."

1.2.2.1 Baggrund

De nævnte aktstykker forelå den 26. januar 2023 og havde til formål at skaffe bevilingsmæssig hjemmel til anskaffelse af henholdsvis PULS-raketkastersystemer og ATMOS-artillerisystemer.

1.2.2.2 Tilbudsfrist

Den centrale formulering i aktstykker vedrørende "tilbudsfristen" var efter undersøgelsens vurdering resultatet af et forløb, som i hovedtræk faldt i tre trin:

Første trin var i Forsvarsministeriets departement, som den 19. januar 2023 i det første udkast til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer medtog følgende formulering:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives inden udgangen af januar. I modsat fald vil aftalen bortfalde, og leveringstiden vil være betydeligt længere."

Andet trin var i FMI, som den 24. januar 2023 ændrede formuleringen til følgende, jf. FMI's redegørelse på side 20:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

Samme formulering blev senere den 24. januar 2023 indføjet af Forsvarsministeriets departement i udkastet til aktstykke vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer.

Tredje trin var i Forsvarsministeriets departement, og på foranledning af Finansministeriet, idet ordene "og inden udgangen af januar" den 25. januar 2023 blev foreslået af Finansministeriet og godkendt af Forsvarsministeriets departement, øjensynligt uden forelæggelse for FMI, således at formuleringen i begge aktstykker blev, jf. Forsvarsministeriets redegørelse på side 11:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt og inden udgangen af januar af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet."

1.2.2.3 FMI's redegørelse

I FMI's redegørelse står på side 6 (og også side 20):

"Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse ikke var præcis i formuleringerne om tilbuddenes gyldighed i de fremsendte oplysninger til Forsvarsministeriets departement. Det burde således tydeligere have fremgået, at der var tale om gyldigheden af leveranceplanerne og ELBIT Systems muligheder for at opfylde disse – og dermed den hurtigst mulige levering af de nye ildstøttesystemer – og ikke selve tilbuddenes juridiske gyldighed."

1.2.2.4 Vurdering

I de endelige aktstykker af 26. januar 2023 var begrundelsen for den hastende karakter tredelt, idet der blev henvist til "tilbuddets gyldighed", "produktionsmuligheder" og "hastig genopbygning af den operative kapacitet".

Henvisningen til "tilbuddets gyldighed", endog som den første grund, var en fejl. Henvisningen må således naturligt forstås som juridisk, og den skal således sammenholdes med, at tilbuddene fra ELBIT Systems vedrørende både ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer med datering 8. januar 2023 juridisk var gældende frem til den 30. juni 2023.

Hvad angår den anden grund, nemlig henvisningen til "produktionsmuligheder", afspejles den et antal gange i materialet delt med undersøgelsen. Eksempelvis stod der i den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023, at "[h]vis ordre lægges i januar", kunne ELBIT Systems begynde levering af raketkastersystemer i juni 2023. Der er andre tilsvarende formuleringer i materialet delt med undersøgelsen.

Ud fra materialet delt med undersøgelsen ses der ikke at være grundlag for at kritisere, at den hastende karakter blev begrundet i "produktionsmuligheder".

Med hensyn til det tredje, nemlig "hastig genopbygning af den operative kapacitet", blev behovet herfor i særdeleshed betonet i FKO's militærfaglige vurderinger af 9. januar og 13. januar 2023.

Undersøgelsen har ikke fornødne oplysninger om eller forudsætninger til at forholde sig hertil.

På den baggrund ses der heller ikke noget grundlag for at kritisere, at den hastende karakter blev begrundet i "hastig genopbygning af den operative kapacitet".

Sammenfattende er det således undersøgelsens vurdering, at henvisningen til "tilbuddets gyldighed" som begrundelse for den hastende karakter kan kritiseres, mens der ikke på det foreliggende grundlag er grundlag for at kritisere henvisningerne til "produktionsmuligheder" og "hastig genopbygning af den operative kapacitet".

Kritik i anledning af henvisningen til "tilbuddets gyldighed" kan rettes mod FMI, der som modtager af tilbuddene naturligvis var bekendt med indholdet, men også mod Forsvarsministeriets departement, som havde et fokus på tilbudsfristen, også selvom det kunne læses i FKO's supplerende militærfaglige vurdering af 13. januar 2023, at "vedståelsesfristen for tilbuddet er juni 2023", og som godkendte skærpelsen af formuleringen med tilføje af ordene "inden udgangen af januar".

Det må efter undersøgelsens opfattelse mildne kritikken, at "tilbuddets gyldighed" ikke stod alene, idet der herudover også – på initiativ af FMI – blev henvist til "produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet", hvilket faktisk begrundede hastværk.

Samlet er der således efter undersøgelsens vurdering alene grundlag for mild kritik i denne henseende over for Forsvarsministeriets departement og også FMI.

1.2.3 Forbindelse til forligsaftalen (kommissoriets emne 3)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det tredje:

"Undersøgelse af det forlig, der i januar 2023 blev indgået mellem FMI og Elbit Systems, herunder om der var sammenhæng mellem det indgåede forlig og den ordre, der blev placeret hos Elbit Systems. Der skal endvidere belyses, om øvrige anskaffelser af materiel, ammunition og serviceydelser hos Elbit Systems er indgået i forligsforhandlingerne mellem FMI og Elbit Systems, ligesom det skal undersøges, hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret om forliget under processen med indkøb af ildstøttesystemerne. Undersøgelsen skal også omfatte kommunikation mellem FMI og Elbit Systems i 2. halvår 2022 om forliget."

1.2.3.1 Baggrund

Det nævnte forlig blev indgået den 10. januar og 11. januar 2023 af ELBIT Systems og FMI, hvormed parterne afsluttede en retssag, som ELBIT Systems tilbage i 2020 havde anlagt mod FMI i anledning af udbud og tildeling af kontrakt på artillerisystemer i 2017 til NEXTER Systems.

1.2.3.2 Sammenhæng

Som det fremgår, anvender kommissoriet ordet "sammenhæng".

Ordet genfindes i FMI's redegørelse, hvor FMI skrev, at "[f]orliget mellem Forsvarsmi-
nisteriets Indkøbs- og Materielstyrelse og ELBIT Systems har – uagtet det tidsmæssige
sammenfald i januar 2023 – ikke nogen sammenhæng til den efterfølgende kontrakt-
indgåelse vedrørende ATMOS og PULS", jf. side 8 og 26. Det skete med henvisning til
Kammeradvokatens notat af 29. juni 2023 med beskrivelse af forløb vedrørende forlig
med ELBIT Systems, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag 26 og 27.

Når "sammenhæng" blev afvist af FMI, var det begrundet i forligsaftalens indhold og
Kammeradvokatens bemærkning om, at vilkårene var de "samme" som "de forligstil-
bud, der blev fremsat af FMI til Elbit undervejs i forløbet; første gang i efteråret 2021
og i løbet af 2022".

Til grund lå således en juridisk vurdering af aftalens indhold.

Betydningen af ordet "sammenhæng" er dog ikke nødvendigvis begrænset hertil.

Kommissoriets tredje emne om "sammenhæng" er således næppe, og i hvert fald ikke
alene, et spørgsmål om det juridiske indhold af forligsaftalen.

En sammenhæng kan også – og mere nærliggende – være faktisk, eksempelvis årsags-
sammenhæng.

Uanset en sammenhæng ikke fremgik af forligsaftalens tekst og indhold, er det muligt,
at FMI og/eller ELBIT Systems agerede på en bestemt måde som følge af indgåelsen af
forligsaftalen eller konkretiseringen af drøftelserne om anskaffelser.

Det kan også gælde, og der kan således være "sammenhæng", selvom FMI eller ELBIT
Systems i sidste ende – hypotetisk – havde handlet på samme eller nogenlunde samme
måde også i fravær af forligsaftalen.

1.2.3.3 Vurdering

Efter undersøgelsens vurdering er syv forhold relevante at fremhæve:

For det første er der den tidsmæssige rækkefølge eller sekvens.

Forligsaftalens tekst forelå således i endelig form den 3. januar 2023. På det tidspunkt
havde Kammeradvokaten på vegne af FMI accepteret seneste udkast fra ELBIT Sy-
stems' advokat, Bech-Bruun, "med en enkelt mindre justering", som det fremgår af

Kammeradvokatens tidslinje, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag A til bilag 26 og 27.

Der gik dog det meste af en uge, førend Bech-Bruuns accept på vegne af ELBIT Systems forelå den 9. januar 2023.

På det tidspunkt var FMI's vicechef sammen med en anden medarbejder i FMI på FMI's vegne i gang med besøget hos ELBIT Systems, og ELBIT Systems havde netop natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 afgivet konkrete, bindende tilbud på ATMOS-artillerisystemer såvel som PULS-raketkastersystemer, ligesom FMI i Danmark den 9. januar 2023 om formiddagen fremkom med sin materiefaglige vurdering, der udtrykkeligt baserede sig på direkte tildeling til ELBIT Systems.

Forligsaftalen blev underskrevet af ELBIT Systems den 10. januar 2023, samme dag som besøget sluttede, og af FMI's vicechef på vegne af FMI den 11. januar 2023, efter sin hjemkomst fra Israel.

Den tidsmæssige sekvens skaber ikke i sig selv faktisk "sammenhæng", men den tidsmæssige sekvens udelukker heller ikke just nogen sammenhæng.

For det andet kan det konstateres, at drøftelserne under besøget den 8. januar til 10. januar 2023 ikke er oplyst for undersøgelsen i videre omfang, hvilket til dels kan hænge sammen med, at det på forhånd var blevet aftalt på initiativ af FMI, at der ikke skulle udarbejdes referater.

For det tredje kan det konstateres, at pkt. 2.3 i forligsaftalen henviste til gensidig enighed om at bruge "best effort to continue and improve their business relationship".

I forhold til det oprindelige forslag fra ELBIT Systems var der på FMI's foranledning udeladt en henvisning til udbud, hvilket der var juridiske grunde til.

Faktuelt blev der indgået kontrakter med ELBIT Systems den 26. januar 2023 om morterammunition og den 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Kontrakterne var ikke vundet ved udbud, men havde form af direkte tildelinger.

Uanset det juridiske indhold af pkt. 2.3 i forligsaftalen, eller manglen på samme, kan fremsendelsen af tilbud, og en velvillig bedømmelse heraf, af parterne faktisk have været anset for at være udmøntninger af bestemmelsen og den gensidige enighed om "to continue and improve their business relationship".

For det fjerde – og i sammenhængen hermed – kan det tages i betragtning, at ELBIT Systems igennem forhandlingsforløbet faktisk havde søgt at koble indgåelse af et forlig i den verserende retssag sammen med nye anskaffelser, i første række yderligere CAR-DOM10-mortersystemer (som et datterselskab af ELBIT Systems havde vundet et udbud med i 2017) og senere morterammunition.

For det femte kan det også tages i betragtning, at FMI i forhandlingerne om forligsaftalen selv knyttede forbindelse til anskaffelser.

En medarbejder i FMI havde den 28. november 2022 en samtale med ELBIT Systems, som medarbejderen internt i FMI delte sine noter fra. Ifølge medarbejderens noter havde medarbejderen den 28. november 2022 anført: "Jeg pointerede at vi ikke udbudsretsligt MÅ blande tingene sammen og lade forhandlinger om kontrakt med ELBIT på TMT AMM påvirke af en klagesag i et andet program, derfor har det aldrig været bragt op. Men jeg lagde ikke skjul på at klagesagen hang som en skygge over FMI og øger ikke appetitten på at styrke samarbejdet – ligesom det vil være træls ift. et besøg i januar."

Til brug for et møde mellem FMI's vicechef og ELBIT Systems den 11. december 2022 var der i FMI udarbejdet et talepapir. Talepunkterne til brug for FMI's vicechefs møde indbefattede: "Have also in mind, that we cannot let the case influence the work on other contracts – and that's why DALO have not – and cannot ring the case up as a problem. But it is."

Bemærkninger om, at en sammenkobling ikke måtte ske, havde selvsagt mindre vægt, hvis der faktisk i sammenhængen netop skete sådan sammenkobling.

For det sjette kan det bemærkes, at sammenkoblingerne i FMI ikke fremgik af FMI's redegørelse eller af Kammeradvokatens notat med tidslinje, der var vedlagt redegørelsen som bilag 26 og 27.

Tværtimod kan sammenkoblingen på mødet den 11. december 2022 syntes aktivt at være blevet søgt skjult.

Kammeradvokaten anførte i den nævnte tidslinje (bilag A til bilag 26 og 27) ud for datoen 11. december 2022: "Møde mellem Elbits administrerende direktør og FMI's vicechef", samt ud for datoen 22. december 2022 blandt andet, at "VCH oplyser, at gengivelsen i mail af 22.12.2022 fra Elbits advokat er ikke retvisende. VCH fulgte talepapir – heri er bl.a. anført, at"

Det eneste punkt fra talepapiret, som Kammeradvokaten her medtog, lød: "DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT."

Kammeradvokaten medtog således ikke ovennævnte talepunkt, ligesom Kammeradvokaten heller ikke medtog yderligere talepunkter såsom: "The atmosphere and the appetite to extend the partnership would be much better, if it wasn't for the complaint case in the artillery tender. A complaint that DALO see as groundless" og "DALO for sure recognize that ELBIT Systems is a strong partner with strong capabilities. DALO wish to strengthen the partnership and regain trust."

Det er påfaldende og tillige kritisabelt, at der blev angivet ét punkt fra talepapiret, som kunne tale imod en forbindelse, mens andre talepunkter og hele sammenhængen, som befæstede det modsatte indtryk, ganske blev udeladt.

Udeladelsen skete, selvom talepapiret i sin helhed var til rådighed for både FMI og Kammeradvokaten.

For det syvende fremgår det af FMI's redegørelse på side 26, at FMI "på anbefaling fra Kammeradvokaten [har] været "afventende" og ladet ELBIT Systems være den "udfærende kraft" i forhold til forligsdrøftelserne", mens det af materialet delt med undersøgelsen fremgår, at FMI og FMI's advokat ad flere omgange igennem 2022 tog initiativ til at søge at fremme forhandlingerne om forlig.

Internt i FMI blev der også tilkendegivet en interesse i at undgå at besvare den begæring om aktindsigt, som ELBIT Systems var fremkommet med den 10. november 2022, og som FMI ifølge oplysninger delt med undersøgelsen konkret ikke tog reelle skridt til at behandle, forinden forligsaftalen blev indgået to måneder senere.

Sammenfattende er der herefter efter undersøgelsens vurdering en formodning for, at der var en faktisk sammenhæng mellem indgåelsen af forligsaftalen den 10. januar og 11. januar 2023, modtagelsen af ELBIT Systems' tilbud af 8. januar 2023, og den senere indgåelse mellem FMI og ELBIT Systems af aftalen af 26. januar 2023 om morterammunition og/eller aftalerne af 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Undersøgelsen skal tilføje, at der er tale om en formodning og ikke en konklusion.

Alene på skriftligt grundlag, og uden bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende, finder undersøgelsen ikke, at det med den fornødne sikkerhed kan endeligt konkluderes, at der faktisk var den formodede sammenhæng.

Under tredje emne i kommissoriet fremhæves som sidste af tre delemner, "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret om forliget under processen med indkøb af ildstøttesystemerne".

FMI oplyste i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriets departement til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse orienterede, jf. sædvanlig praksis, ikke Forsvarsministeriet omkring forligsindgåelsen, da det henligger under Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses ansvar at varetage og behandle klagesager omkring materielforhold. Som beskrevet tidligere var der ingen sammenhæng mellem forligsindgåelsen i klagesagen og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse materiefaglige vurdering vedrørende anskaffelse af ildstøttesystemer fra ELBIT Systems, hvorfor Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse ikke vurderede det nødvendigt særskilt at orientere Forsvarsministeriet om forligsindgåelse 10. januar 2023."

Det lægges herefter til grund, at FMI ikke selv gav orientering til Forsvarsministeriet om indgåelse af forligsaftalen.

Videre lægges det til grund, at FMI heller ikke tog det for givet, at Forsvarsministeriet, der næppe kan have været uvidende om retssagens eksistens, ad anden vej ville modtage oplysning om forligsaftalen.

Det forhold, at det i udgangspunktet henhører under FMI at "varetagelse og behandle klagesager omkring materielforhold", betyder efter undersøgelsens vurdering ikke, at FMI aldrig skal give orientering til Forsvarsministeriets departement.

Forligsaftalen blev underskrevet den 10. januar og 11. januar 2023, på et tidspunkt hvor FMI var i løbende kontakt med Forsvarsministeriets departement om erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer, herunder om det besøg, som vicechefen i FMI gennemførte fra den 8. januar til 10. januar 2023 hos ELBIT Systems, og hvor FMI netop havde færdiggjort den materielle vurdering af 9. januar 2023 med fokus på direkte tildeling til ELBIT Systems.

Efter undersøgelsens vurdering var det både relevant og nødvendigt i sammenhæng af den løbende kontakt mellem FMI og Forsvarsministeriets departement og den videre politiske proces at oplyse om indgåelsen af forligsaftalen såvel som omstændighederne omkring indgåelsen.

Det er undersøgelsens vurdering, at den manglende orientering er kritisabel.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at konkludere, hvorfor der ikke blev orienteret. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende.

1.2.4 Demonstrator (kommissoriets emne 4)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det fjerde:

"Undersøgelse af, hvorfor forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023, når dette hverken var planlagt eller senere blev planlagt."

1.2.4.1 Baggrund

Det er i formuleringen af kommissoriets fjerde emne lagt til grund, at "forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023".

Der svarer til det anførte i Forsvarsministeriets redegørelse på side 6 vedrørende møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023:

"Dertil fremgik det, at ét enkelt artillerisystem (en såkaldt "demonstrator" model) kunne lånes med virkning fra foråret 2023 med henblik på træning. Danmark ville kunne få leveret de første

PULS-raketkastere systemer medio 2023 med løbende leveringer frem til primo 2024. Både ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastere systemer ville kunne opnå fuld operativ kapacitet i første kvartal 2025."

Til brug for mødet havde Forsvarsministeriets departement udarbejdet et budskabspapir, som var dateret 23. januar 2023, samt et notat med titlen "Ordførerkontakt forud for ekstraordinært forligskredsmøde 25. januar", som var dateret 24. januar 2023. Heri var der ingen omtale af demonstratoren.

Ligeledes til brug for mødet havde FKO udarbejdet en præsentation med titlen "Erstatningsanskaffelse af donerede CAESAR artilleripjecer". Heraf fremgik af et slide, at "Lån af 1xATMOS" ville finde sted i løbet af første halvår 2023.

1.2.4.2 FMI's redegørelse

Af FMI's redegørelse på side 22 fremgår:

"Det bemærkes, at Forsvarskommandoen har oplyst, at forsvarsforligskredsen på et møde den 25. januar 2023 blev orienteret om en skitseplan for de nye ildstøttesystemer. I skitseplanen (grafisk fremstilling) fremgår et lån af et ATMOS-artillerisystem i foråret 2023. Skitseplanen kunne således give indtryk af, at ATMOS-demonstratoren ville være til rådighed tidligere end ovenstående tidsplan, dvs. tidligere end juni 2023. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke – hverken ved Forsvarskommandoen eller ved Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse – har indgået en tidligere rådighed over ATMOS-demonstratoren end juni i planlægningen. Dette skyldes bl.a. hensynet til Hærens gennemførelse af uddannelse på CAESAR 8x8 for de ukrainske soldater. Af samme grund var der heller ikke planlagt uddannelsesaktivitet for Hæren på ATMOS-demonstratoren i juni, men der var i den indledende planlægning for rådighed over ATMOS-demonstratoren skitseret en teknisk test af én dags varighed i den sidste uge af juni. Den test gennemføres som konsekvens af ovenstående efter sommerferien."

Sammenhæng i FMI's redegørelse står:

"Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i starten af maj 2023 blev opmærksom på, at der i de aftalte leveringstidspunkter ikke var medregnet transporttid til Danmark, dvs. leveringsstedet er ELBIT Systems' fabrik. Af logistiske grunde, herunder ekspediti-onstid i forhold til transport og tolddokumenter, har det på den baggrund ikke været muligt at få ATMOS-demonstratoren transporteret til Danmark i juni. ATMOS-demonstratoren forventes derfor at ankomme til Danmark den 3. august 2023 sammen med de første to PULS-systemer."

Det er ikke oplyst, hvad anledningen var til, at FMI netop i maj 2023 blev opmærksom på, at leveringsstedet var i Israel, men det skyldes muligt, at demonstratoren på det tidspunkt fysisk blev leveret og stillet til rådighed af ELBIT Systems.

FMI oplyste i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriets departement til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse kan supplerende oplyse, at ATMOS-demonstratoren den 3. august 2023 er ankommet til Danmark med skib. Som det fremgår af redegørelsen, var der ikke planlagt uddannelsesaktiviteter ved Hæren i juni 2023 i forhold til ATMOS-demonstratoren, men alene en teknisk test af en dags varighed i slutningen af juni 2023. Denne test gennemføres efter sommerferien. Levering af ATMOS-demonstratoren den 3. august 2023 har derfor ikke haft konsekvenser for Forsvarets forberedelse til ibrugtagning af ATMOS-artillerisystemet. Såfremt dette havde været tilfældet, havde Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse selv sagt arrangeret en hurtigere transport til Danmark, fx ad luftvejen.

Forsvarskommandoen har supplerende oplyst:

Den konkrete planlægning af træning og uddannelse på ATMOS, som er foretaget efter indgåelse af kontrakten med ELBIT, nødvendiggjorde ikke et behov for hurtigere levering."

1.2.4.3 Vurdering

Det lægges til grund, at "forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023", hvilket var en fejl, henset til hvad FKO har oplyst efterfølgende.

Undersøgelsen forstår således efterfølgende tilkendegivelser fra FKO og også FMI sådan, at det aldrig "var planlagt eller senere blev planlagt", at demonstratoren skulle have været anvendt til uddannelse i foråret 2023.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen.

Når forløbet i januar 2023 på grundlag af materialet delt med undersøgelsen ses som en helhed, fremstår tidspunktet for levering af demonstratoren, hvad enten i maj eller august 2023, ikke at have været væsentligt, sammenlignet med eksempelvis tidspunktet for levering af de første PULS-raketkastere allerede i juni 2023 og også tidspunktet for levering af de første ATMOS-artillerisystemer efter 12 måneder.

Undersøgelsen har heller ikke identificeret materiale, som angiver, at der bevidst blev givet forkert oplysning om levering af demonstratoren, endsige en grund hertil.

I den forbindelse bemærkes, at der øjensynligt frem til maj 2023 ikke var opmærksomhed omkring leveringsstedet.

Sammenfattende blev der nok begået en fejl, men på det foreliggende grundlag ikke en fejl af en grad, at der efter undersøgelsens vurdering er anledning til at udtale kritik.

1.2.5 Fordyrelse (tillægskommissoriets emne 5)

Undersøgelsen omfatter ifølge tillægskommissoriet for det femte:

"Undersøgelse af, om Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) i januar 2023 vidste eller burde have vidst, at der ud over selve anskaffelsen af PULS-raketkastere, som blev besluttet politisk i januar 2023, ville blive behov for en række

yderligere kapaciteter og årsværk, hvis PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkaster-system, og at dette ville medføre en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt. I givet fald skal det undersøges, hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023.”

1.2.5.1 Baggrund

I Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 24. april 2024 blev det oplyst, at ”det forventes at tage cirka et år mere end oprindeligt oplyst, inden ildstøttesystemerne PULS og ATMOS fra Elbit vil kunne tages i operativ anvendelse ved enhederne i Hæren”, og at “[s]amtidig vil raketkasterkapaciteten PULS blive væsentligt dyrere.”

Undersøgelsen har noteret sig, at forsvarsministeren i svar af 8. maj 2024 på spørgsmål nr. 206 fra Folketingets Finansudvalg med henvisning til FKO blandt andet oplyste:

”I forhold til fordyrelsen af PULS-raketkastere har Forsvarskommandoen oplyst, at indholdet af anskaffelsen, som blev besluttet i 2023, ikke er tilstrækkelig til at færdigopbygge en operativ kapacitet. Det skyldes, at der foruden leverancerne fra Elbit Systems i form af selve raketkasterne, ammunitionsvogne, initiallogistik m.m. også er behov for køretøjer til opbygning af de nødvendige støtteenheder samt yderligere årsværk, ammunition og etablerment, som Forsvarskommandoen vurderer er nødvendige for at kunne anvende kapaciteten operativt. Der er tale om udstyr, som også ville have været nødvendigt at anskaffe ved valg af et andet raketkastersystem, hvorfor merbehovet ikke kan henføres til PULS-systemet eller til valget af Elbit Systems som leverandør. Fordyrelsen skyldes således, at den anskaffelse, som oprindeligt blev besluttet, nu har vist sig ikke at have indeholdt alle de elementer, som – ud over selve raketkaster-systemet – er nødvendige for at etablere en samlet operativ kapacitet.”

Til belysning blev der den 7. august 2024 gennemført et møde mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet, og efterfølgende oplyste Forsvarsministeriet den 13. august 2024 pr. e-mail over for undersøgelsen:

”Der er i anskaffelsen af PULS-raketkastere ikke blevet medtaget en række forsynings-, mekaniker- og føringskøretøjer, yderligere årsværk til bemanning af enheden, supplerende ammunition, som FKO vurderer nødvendige for at kunne anvende kapaciteten operativt. Dertil yderligere etablerment til garagering af raketkasterne i Danmark.”

Der er ikke i øvrigt blevet delt oplysninger med undersøgelsen.

På det foreliggende grundlag lægger undersøgelsen til grund, at det femte emne angår ”behov for køretøjer til opbygning af de nødvendige støtteenheder samt yderligere årsværk, ammunition og etablerment”, som ikke indgår i leveringer i henhold til kontrakter eller i øvrigt var taget i betragtning i forbindelse med det endelig aktstykke af 26. januar 2023 vedrørende nyanskaffelsen eller i øvrigt.

Samtidig bemærker undersøgelsen, at emnet er begrænset i tid til, om FKO eller FMI i januar 2023 ”vidste eller burde have vidst”, at der var ”behov for en række yderligere kapaciteter og årsværk” med ”en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt” til følge.

1.2.5.2 Vurdering

Aktstykket af 26. januar 2023 vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer fremstår efter undersøgelsens vurdering sådan, at det medtager alle "anskaffelsesrelaterede udgifter" såvel som "udgifter til drift", hvilket også vil være i overensstemmelse med bevillingsmæssige regler.

Det fremgår af formuleringen af det femte emne, at der er konstateret "en række yderligere kapaciteter og årsværk, hvis PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkastersystem, og at dette ville medføre en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt".

Idet konstatering af sådan "væsentlig fordyrelse" lægges til grund, kan det umiddelbart fremstå som en fejl, at der ikke var medtaget oplysninger herom eller i videre omfang taget forbehold.

På den baggrund har undersøgelsen gennemført søgninger i materialet delt med undersøgelsen med henblik på at konstatere, om der i FKO eller FMI eller i øvrigt i januar 2023 var konstateret en usikkerhed omkring indholdet af aktstykket, som ikke blev delt, og om der således var en viden herom.

Undersøgelsen har ikke konstateret sådant materiale.

Efter undersøgelsens vurdering er det nærliggende at overveje, om ikke forholdene, som begrunder den væsentlige fordyrelse, burde have været medtaget i aktstykket eller på anden måde oplyst, og i forlængelse heraf også, i overensstemmelse med tillægskommissoriet, at undersøge, "hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023".

Det kan have haft en sammenhæng med, at FKO alene forekommer at have været inddraget i mindre grad i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykket.

Forinden havde FKO i den militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 forholdt sig til "Økonomi" med udgangspunkt i oplysninger modtaget fra FMI.

I den militærfaglige vurdering fremhævede FKO også betydningen af "tilvejebringelse af operative ildstøttesystemer" hurtigst muligt, ligesom FKO anførte, at "[e]n umiddelbar tilvejebringelse af raketkastere vil endvidere give soldaterne ved artilleriregimentet lejlighed til med det samme at begynde uddannelse og træning på de nye systemer, hvorved fastholdelse af disse personalegrupper understøttes bedst mulig."

Efter undersøgelsens vurdering ville det være naturligt i sammenhængen at danne sig en opfattelse af, hvad det – med tillægskommissoriets formulering – ville kræve, for at "PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkastersystem".

Efter undersøgelsens vurdering kan i første række FKO således have haft anledning til at søge større indflydelse på, hvilke oplysninger der blev medtaget i aktstykket såvel

som i de forudgående vurderinger, ligesom det ikke kan udelukkes, at Forsvarsministeriets departement og også FMI havde anledning til at påpege et behov herfor over for FKO.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og undersøgelsen har ikke modtaget præcise oplysninger om baggrunden for forordningen og elementerne heri – noget, som meget muligt ville kræve bidrag fra relevante personer i særligt FKO i form af interviews eller tilsvarende.

På den baggrund finder undersøgelsen på det foreliggende grundlag at måtte afstå fra at fremkomme med en vurdering af, i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke yderligere oplysninger der burde have været medtaget, eksempelvis i aktstykket vedrørende anskaffelsen af PULS-raketkastersystemer.

Følgelig har undersøgelsen heller ikke foretaget en vurdering af, "hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023".

1.2.6 Forsinkelse (tillægskommissoriets emne 6)

Undersøgelsen omfatter ifølge tillægskommissoriet for det sjette:

"Undersøgelse af, om FKO og FMI i januar 2023 vidste eller burde have vidst, at ildstøttesystemerne først ville blive fuldt operative et år senere end oplyst over for Forsvarsministeriets departement og forligskredsen. I givet fald skal det undersøges, hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023."

1.2.6.1 Baggrund

I Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 24. april 2024 blev det oplyst – som allerede nævnt – at "det forventes at tage cirka et år mere end oprindeligt oplyst, inden ildstøttesystemerne PULS og ATMOS fra Elbit vil kunne tages i operativ anvendelse ved enhederne i Hæren".

Forsvarsministeren oplyste i sit svar af 8. maj 2024 på spørgsmål nr. 206 fra Folketingets Finansudvalg om forsinkelse af ATMOS-artillerisystemerne og PULS-raketkastersystemerne med et år:

"Den omtalte forsinkelse skyldes, at tiden der skal bruges til den nationale klargøring af systemerne, der finder sted i Danmark, efter artilleripjecer og raketkastere er blevet leveret fra producenten. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har oplyst, at tiden, der medgår til den nationale klargøring, er uafhængig af valg af system og således også ville have gjort sig gældende ved valg af et system fra en anden leverandør."

I forsvarsministerens senere svar af 27. maj 2024 på spørgsmål nr. 99 fra Folketingets Forsvarsudvalg oplyste ministeren med henvisning til FMI blandt andet:

"Det bemærkes, at Elbit Systems har afsluttet levering af alle otte PULS raketkastere – tre måneder tidligere end aftalt i kontrakten. Leverancerne af ATMOS artilleripjecer er påbegyndt og

forventes afsluttet inden for slutleverancerne angivet i kontrakten. Elbit Systems har dog varslet forsinkelse på enkelte delleverancer som følge af situationen i Israel. En opkrævning af bod kan efter en nærmere konkret vurdering komme på tale."

FKO oplyste i pressemeddelelse af 2. juli 2024, at "[d]et forventes, at PULS-systemet er klar til operativt brug i 2026."

Til belysning blev der den 7. august 2024 gennemført et møde mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet, og efterfølgende oplyste Forsvarsministeriet den 13. august 2024 pr. e-mail over for undersøgelsen:

"FMI og FKO har revurderet, hvor lang tid der skal bruges til den nationale klargøring af systemerne, der finder sted i Danmark, efter ATMOS og PULS er blevet leveret fra Elbit Systems. Klargøringen indebærer bl.a., at der skal trækkes kabler og indbygges taktiske radioer og battle management system (BMS) m.m., så køretøjerne er interoperable med resten af brigaden."

1.2.6.2 Møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023

Der blev den 25. januar 2023 gennemført møde i forsvarsforligskredsen med deltagelse af blandt andre forsvarschefen, der på mødet gennemgik en præsentation.

Af præsentationen fremgik under overskriften "Anbefalet plan (erstatning med raketkaster PULS og artilleripjece ATMOS" (tredje tidslinje), at der i første halvår af 2024 ville foreligge "Initialkapacitet: 1½ batteri (PULS)", og at der i første halvår af 2025 ville foreligge "Fuld operativ kapacitet" i form af "Artilleriafdeling med 3x batterier (ATMOS) og 2x batterier (PULS)".

Angivelsen af "Fuld operativ kapacitet" lå ét år efter levering af de første tolv ATMOS-artillerisystemer og et halvt år efter levering af de sidste syv ATMOS-artillerisystemer.

Ligeledes fremgik af præsentationen under overskriften "Afsøgte alternativer", at "Fuld operativ kapacitet" med "K9 artilleripjece (HANWHA)", "CAESAR artilleripjece (NEXTER)" og "Raketkaster CHUNMOO (HANWHA)" for alle tre forventelig ville ligge i første halvår af 2026.

Af Forsvarsministeriets referat fra mødet fremgik:

"Alex Ahrendtsen (DF) spurgte ind til, hvorvidt ELBIT systemerne var hyldevarer. FC svarede hertil, at systemerne er hyldevarer, og at den eneste modifikation som skal foretages er at montere danske radiosystemer."

1.2.6.3 Vurdering

Det fremgår af formuleringen af det sjette emne, at det er konstateret, at "ildstøttesystemerne først ville blive fuldt operative et år senere end oplyst over for Forsvarsministeriets departement og forligskredsen".

Idet konstatering af sådan forsinkelse på et år lægges til grund, kan det umiddelbart fremstå som en fejl, at der ikke var medtaget oplysninger herom eller taget forbehold.

På den baggrund har undersøgelsen gennemført søgninger i materialet delt med undersøgelsen med henblik på at konstatere, om der i FKO eller FMI eller i øvrigt i januar 2023 var konstateret en usikkerhed omkring tidspunktet for fuld operativ kapacitet, som ikke blev delt, og om der således var en viden herom.

Undersøgelsen har ikke konstateret sådant materiale.

Efter undersøgelsens vurdering er det nærliggende at overveje, om ikke forholdene, som begrunder forsinkelsen på 1 år, i forhold til hvad der blev oplyst i januar 2023, burde have været forudset, og oplysninger korrigeret eller nuanceret i overensstemmelse hermed.

I den forbindelse henvises også til, at da ELBIT Systems i august 2022 første gang præsenterede idéen om erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer, var reaktionen internt i FMI blandt andet:

"Endelig skal det noteres, at kontrahering med ELBIT og implementering af et nyt system vil kræve en omfattende tilpasningsproces, kvalificering af AMM mm. Det drejer sig bl.a. om tilpasning og montering af GFE, herunder HTK og interface med THOR. Den samlede proces for et ELBIT artillerisystem er klar til implementering må forventes at strække sig min. et år og mere realistisk to år – udover den af ELBIT anførte leveringstid."

I udkast af 5. september 2022 til KU-cover stod:

"Ved en evt. donation af CAESAR 8x8 vil det som udgangspunkt være nødvendigt at afmontere dansk materiel – kommunikationsmateriel, køre-kamerasystem m.m.; såkaldt Government Furnished Equipment (GFE) – og donere CAESAR i en "basis-udgave"."

Til sammenligning fremgik af FKO's militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 følgende, som stod i sammenhæng af FMI's juridiske vurdering:

"Det skal bemærkes, at CAESAR-pjecerne af hensyn til militær sikkerhed skal afmonteres kommunikations- samt føringsstøtte- og ildledelsessystemer. Disse systemer vil kunne genanvendes i de nye artillerisystemer."

Det er for undersøgelsen ikke klart, i hvilket omfang de citerede betragtninger om klargøring (og afmontering) svarer til, hvad Forsvarsministeriet oplyste den 13. august 2024 om baggrunden for forsinkelse, nemlig at "[k]largøringen indebærer bl.a., at der skal trækkes kabler og indbygges taktiske radioer og battle management system (BMS) m.m."

Men det kan i hvert fald konstateres, at overvejelser om behov for national klargøring naturligvis ikke var ukendte, hverken for FMI, Forsvarsministeriets departement eller FKO.

Samtidig kunne det også ud fra materialet delt den 25. januar 2023 med forsvarsforligskredsen konstateres, at der faktisk var sat tid af til klargøring. I hvert fald lå angivelsen af "Fuld operativ kapacitet" ét år efter levering af de første tolv ATMOS-artillerisystemer og et halvt år efter levering af de sidste syv ATMOS-artillerisystemer (og 1 år efter levering af alle otte PULS-raketkastersystemer).

Det fremgår ikke af materiale eller oplysninger delt med undersøgelsen, hvilken form for klargøring der faktisk var afsat tid til.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og undersøgelsen har ikke modtaget præcise oplysninger om baggrunden for forsinkelsen og elementerne heri – noget, som meget muligt ville kræve bidrag fra relevante personer i FKO og FMI i form af interviews eller tilsvarende.

På den baggrund finder undersøgelsen på det foreliggende grundlag at måtte afstå fra at fremkomme med en vurdering af, i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke korrektioner af tidsplanen der burde have været gennemført, ikke mindst som fremlagt den 25. januar 2023 over for forsvarsforligskredsen med FKO's præsentation.

Følgelig har undersøgelsen heller ikke foretaget en vurdering af, "hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023".

1.3 Kort om undersøgelsens forløb

Forsvarsministeriet antog den 14. december 2023 Bruun & Hjejle ved advokat Ole Spiermann og advokat Lasse Mikkelsen til at gennemføre den uvildige advokatundersøgelse.

Opstarten på undersøgelsen blev udskudt på Forsvarsministeriets foranledning, og det indledende møde mellem Forsvarsministeriet og undersøgelsen blev afholdt den 8. januar 2024. Forinden mødet havde undersøgelsen den 27. december 2023 med Forsvarsministeriet delt et udkast til anmodning om udlevering af skriftligt materiale.

Forsvarsministeriet havde ikke forud for mødet den 8. januar 2024 indsamlet materiale til brug for undersøgelsen, ud over var der var bilagt FMI's redegørelse af 31. juli 2023 og Forsvarsministeriets redegørelse af 8. august 2023. Det viste sig derudover hurtigt, at myndighedernes tilvejebringelse af materiale til brug for undersøgelsen ville være mere omfattende og tage længere tid end oprindelig forudsat.

I forløbet fremkom undersøgelsen med i alt otte anmodninger om materiale, ligesom Forsvarsministeriet og FMI på eget initiativ fremkom med materiale. Materiale blev delt med undersøgelsen i perioden fra den 26. januar til 16. august 2024.

Som konsekvens heraf, og som følge af udvidelsen af undersøgelsen med tillægskommissoriet af 24. april 2024, blev oprindelige tidsplaner med afslutningen af undersøgelsen i først marts 2024 og siden juli 2024 opgivet.

I overensstemmelse med den efterfølgende aftalte tidsplan blev høringer indledt den 9. september og 16. september 2024, men afgivelse af høringssvar i den sidste høring blev væsentligt forsinket som følge af praktiske forhold, der ikke involverede undersøgelsen, og herefter først afsluttet den 27. oktober 2024.

I mellemtiden var Forsvarsministeriet fremkommet med underskreven erklæring om, at myndigheden som opdragsgiver til undersøgelsen så vidt muligt havde stillet alt skriftligt og digitalt materiale, der var relevant, til rådighed for undersøgelsen.

Undersøgelsen blev udført i overensstemmelse med Advokatrådets vejledning om advokatundersøgelser fra september 2022, idet der i øvrigt henvises til den fulde rapport af 6. november 2024.

Del I: Indledning

2. Undersøgelsens grundlag

Forsvarsministeriet antog den 14. december 2023 Bruun & Hjejle ved advokat Ole Spiermann og advokat Lasse Mikkelsen til at gennemføre den uvildige advokatundersøgelse vedrørende Forsvarets anskaffelse af ildstøttesystemer i januar 2023.

Undersøgelsen er således blevet udført efter opdrag fra Forsvarsministeriet, idet det alene er ministeriet, som har været Bruun & Hjejles klient.

Til grund for undersøgelsen ligger kommissorium af 31. oktober 2023 såvel som det senere tillægskommissorium af 24. april 2024.

Undersøgelsen har vedrørt Forsvarets erstatningsanskaffelse af 19 ATMOS-artillerisystemer og en nyanskaffelse af otte PULS-raketkastersystemer i januar 2023.

Både ATMOS-artillerisystemerne og PULS-raketkastersystemerne blev anskaffet af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) fra det israelske selskab ELBIT Systems i henhold til kontrakter, som blev underskrevet den 28. februar 2023.

Som det fremgår af kommissoriet, blev der i løbet af første halvdel af 2023 rejst kritik af dele af forløbet i forbindelse med anskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Kritikken indbefattede acceptfrist for tilbud, forudgående markedsafdækning samt eventuel sammenhæng med forlig af en verserende retssag anlagt af ELBIT Systems mod FMI.

FMI fremkom med redegørelse af 31. juli 2023 om anskaffelse af ildstøttesystemer fra ELBIT Systems, og Forsvarsministeriet fremkom med redegørelse af 8. august 2023 for den parlamentariske proces i forbindelse med erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer.

Efterfølgende igangsatte Forsvarsministeriet den foreliggende, uvildige advokatundersøgelse.

2.1 Kommissorium af 31. oktober 2023

Kommissoriet for den foreliggende uvildige advokatundersøgelse blev vedtaget den 31. oktober 2023 med følgende ordlyd:

"KOMMISSORIUM FOR ADVOKATUNDERSØGELSE VEDR. ANSKAFFELSEN AF ILDSTØTTESYSTEMER I JANUAR 2023

Der har været rejst kritik af dele af forløbet i forbindelse med erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelsen af PULS-raketkastersystemer i januar 2023.

Forsvarsministeren har på den baggrund besluttet at iværksætte en uvildig advokatundersøgelse af de centrale dele af forløbet.

Undersøgelsens formål og afgrænsning

Formålet med undersøgelsen er at foretage en uvildig gennemgang af de centrale dele af forløbet i forbindelse med erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer til Forsvaret i januar 2023. Undersøgelsen skal fokusere på at afdække, hvorfor Folketinget og forsvarsforligskredsen fik forkerte og ufuldstændige oplysninger. Undersøgelsen skal samtidig afdække, om der i forløbet er foretaget dispositioner på baggrund af usaglige hensyn.

Undersøgelsen skal først og fremmest omfatte Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI), Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets departement, herunder materiale, som Forsvarsministeriet har modtaget fra eller har sendt til andre relevante styrelser og ministerier som f.eks. Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Finansministeriet, samt Forsvarsministeriets bidrag til sager, der er blevet behandlet i regeringen. Hvis advokaten som led i undersøgelsen vurderer, at øvrigt materiale fra andre ministerier mv. kan være relevant, kan advokaten rette henvendelse til forsvarsministeren, som efter inddragelse af kredsen af partier, der støtter undersøgelsen, vil tage stilling til, om de øvrige ministerier skal anmodes om at udlevere materiale til brug for undersøgelsen.

På baggrund af en gennemgang af sagsmaterialet skal advokaten foretage en vurdering af, om der i de involverede myndigheder er begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, og om der i så fald er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd.

Advokatundersøgelsen skal desuden undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder vedrørende forsvarsministerens rolle i sagen. Advokatundersøgelsen skal ikke udtale sig om, hvorvidt forsvarsministeren har begået eventuelle fejl eller forsømmelser, da det tilkommer Folketinget at tage stilling til sådanne spørgsmål.

Undersøgelsens genstand

Advokatundersøgelsen omfatter følgende emner:

- 1) Undersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med markedsafdækningen og overvejelserne om industrisamarbejde, som blev gennemført i januar 2023, med fokus på, hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen, samt hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang.
- 2) Undersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykkerne vedrørende ATMOS og PULS i januar 2023, herunder om de involverede myndigheder bevidst har forholdt Folketinget oplysninger om tilbudsfristen.
- 3) Undersøgelse af det forlig, der i januar 2023 blev indgået mellem FMI og Elbit Systems, herunder om der var sammenhæng mellem det indgåede forlig og den ordre, der blev placeret hos Elbit Systems. Det skal endvidere belyses, om øvrige anskaffelser af materiel, ammunition og serviceydelser hos Elbit Systems er indgået i forligsforhandlin-

gerne mellem FMI og Elbit Systems, ligesom det skal undersøges, hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret om forliget under processen med indkøb af ildstøttesystemerne. Undersøgelsen skal også omfatte kommunikation mellem FMI og Elbit Systems i 2. halvår 2022 om forliget.

- 4) Undersøgelse af, hvorfor forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023, når dette hverken var planlagt eller senere blev planlagt.

Hvis advokaten i forbindelse med sin undersøgelse finder, at der er andre tilknyttede forhold, som det må anses for at være af væsentlig betydning, at der gennemføres en undersøgelse af – herunder forhold, der ligger forud for januar 2023 – kan advokaten rette henvendelse til forsvarsministeren, som efter inddragelse af partierne vil tage stilling til, om disse forhold skal omfattes af undersøgelsen.

Undersøgelsens form og gennemførelse

Undersøgelsen gennemføres som en uvildig advokatundersøgelse.

Undersøgelsen skal bygge på skriftligt materiale, herunder e-mails, sms'er og telefonnotater. Advokaten kan rekvirere kopi af alle dokumenter, som advokaten vurderer har betydning for undersøgelsen.

Der kan ikke som led i undersøgelsen foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser fra implicerede embedsmænd eller andre.

Advokaten udarbejder en skriftlig rapport, som afleveres til forsvarsministeren. Da rapporten må forventes at indeholde fortrolige oplysninger – f.eks. om de involverede virksomheders økonomiske forhold samt om Danmarks forhold til fremmede stater – vil rapporten ikke blive offentliggjort. Partierne vil få adgang til at gennemlæse rapporten. I den forbindelse vil partierne også få mulighed for at stille uddybende spørgsmål til advokaten.

Advokaten udarbejder desuden en sammenfatning af alle centrale konklusioner i en form, som ikke indeholder fortrolige oplysninger, med henblik på offentliggørelse.

Advokatundersøgelsen ønskes afsluttet snarest og så vidt muligt senest den 1. april 2024. Advokaten bedes løbende redegøre for fremdriften og forløbet i undersøgelsen."

Kommissoriet er vedhæftet som bilag 1.

2.2 Tillægskommissorium af 24. april 2024

Tillægskommissoriet af 24. april 2024 har følgende ordlyd, jf. herved også Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 3. april 2024 med overskriften "Forsvarets ildstøttesystemer bliver forsinket og kan blive væsentligt fordyret":

"TILLÆGSKOMMISSORIUM FOR ADVOKATUNDERSØGELSE VEDR. ANSKAFELSE AF IL DSTØTTESYSTEMER I JANUAR 2023

Forsvarsministeren har besluttet at udvide den uvildige advokatundersøgelse vedr. anskaffelsen af ildstøttesystemer i januar 2023 til også at omfatte følgende emner:

- 5) Undersøgelse af, om Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) i januar 2023 vidste eller burde have vidst, at der ud over selve anskaffelsen af PULS-raketkastere, som blev besluttet politisk i januar 2023, ville blive behov for en række yderligere kapaciteter og årsværk, hvis PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkastersystem, og at dette ville medføre en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt. I givet fald skal det undersøges, hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023.*
- 6) Undersøgelse af, om FKO og FMI i januar 2023 vidste eller burde have vidst, at ildstøttesystemerne først ville blive fuldt operative et år senere end oplyst over for Forsvarsministeriets departement og forligskredsen. I givet fald skal det undersøges, hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023.*

Den samlede advokatundersøgelse ønskes afsluttet snarest og så vidt muligt senest i juli 2024."

Tillægskommissoriet er vedhæftet som bilag 2.

3. Undersøgelsens karakter

3.1 Uvildig advokatundersøgelse

Som det fremgår af kommissoriet, er der tale om en uvildig advokatundersøgelse, og undersøgelsen er udført i overensstemmelse med Advokatrådets vejledning om advokatundersøgelser fra september 2022. Heraf fremgår særligt om uvildige advokatundersøgelser:

"For at en advokatundersøgelse skal kunne betegnes som uvildig, skal undersøgelsen – udover at følge de retningslinjer, som i øvrigt fremgår af vejledningen – opfylde en række supplerende betingelser, som dels er med til at styrke uafhængigheden mellem opdragsgiveren og advokaten, dels er med til at styrke objektiviteten i undersøgelsen. Samtidig er der krav om, at advokaten både i kommissoriet og i afrapporteringen skal tydeliggøre sin rolle i advokatundersøgelsen, herunder sin rolle i forhold til opdragsgiver.

En advokatundersøgelse må således kun betegnes som en uvildig advokatundersøgelse, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Advokaten sikrer, at det i kommissoriet og i afrapporteringen af advokatundersøgelsen fremgår, at opdragsgiver er advokatens klient.*
- 2) Advokaten må kun påtage sig undersøgelsen, hvis advokaten eller advokater i samme advokatvirksomhed ikke har et fast klientforhold til opdragsgiver, og hvis advokaten eller advokater i samme advokatvirksomhed ikke på tidspunktet for påtagelse af undersøgelsen har verserende sager for opdragsgiver.*
- 3) Advokaten eller advokater i samme advokatvirksomhed må ikke under eller efter udførelsen af advokatundersøgelsen påtage sig sager for opdragsgiver, som udspringer af undersøgelsens konklusioner.*

- 4) Advokaten må ikke – selvom det ikke har karakter af en interessekonflikt – have egne interesser i forhold til undersøgelsens tema.
- 5) Hvis der under udførelsen af advokatundersøgelsen foretages væsentlige ændringer af kommissoriet, sikrer advokaten, at der redegøres for ændringerne og begrundelsen herfor i afrapporteringen af advokatundersøgelsen.
- 6) Advokaten sikrer, at opdragsgiver så vidt muligt stiller alt skriftligt og digitalt materiale, der er relevant for advokatundersøgelsen, til rådighed for advokaten, og at opdragsgiver erklærer sig skriftligt herom til advokaten.
- 7) Advokaten sikrer, at berørte, som deltager i et interview eller på anden måde afgiver forklaring til brug for advokatundersøgelsen, forinden får mulighed for at gennemgå relevant materiale, som indgår i advokatundersøgelsen, vedrørende de berørte.
- 8) Advokaten udarbejder skriftligt referat af interviews med berørte og involverede, og de pågældende får efter interviewet lejlighed til at godkende referatet eller komme med bemærkninger til det.
- 9) Hvis advokaten i sin afrapportering agter at komme med konklusioner, som kan være til ugunst for berørte, giver advokaten inden den endelige afrapportering af advokatundersøgelsen de berørte lejlighed til at udtale sig om de faktiske og eventuelt retlige forhold, som advokaten agter at lægge til grund vedrørende de berørte.

Det antages, at det vil være i strid med god advokatskik, hvis en advokat betegner en advokatundersøgelse som uvildig, og ovenstående betingelser ikke er opfyldt. Tilsvarende gælder, såfremt advokaten anvender lignende betegnelser for advokatundersøgelsen som for eksempel "uafhængig" eller "objektiv".

3.2 Antagelsen af Bruun & Hjejle

Forsvarsministeriet rettede den 6. november 2023 henvendelse til blandt andre Bruun & Hjejle og oplyste under henvisning til det offentliggjorte kommissorium, at Forsvarsministeriet havde igangsat en markedsafdækning efter proceduren i udbudslovens § 193, og at Forsvarsministeriet forventede at indhente tilbud fra fire advokatkontorer.

Ved supplerende brev af 12. november 2023 oplyste Forsvarsministeriet om mindstekrav til tilbuddet.

Bruun & Hjejle afgav tilbud den 21. november 2023 og blev – som allerede nævnt – den 14. december 2023 antaget af Forsvarsministeriet til at forestå undersøgelsen.

Undersøgelsen har været ledet af advokat Ole Spiermann og advokat Lasse Mikkelsen sammen med et team bestående af advokat Casper Tingleff, advokat Christian Taksøe, advokatfuldmægtig Christoffer de Neergaard og advokatfuldmægtig Jakob Bue Sørensen.

4. Undersøgelsens forløb

4.1 Oprindelige forudsætninger

I forbindelse med udbuddet af advokatundersøgelsen var Forsvarsministeriet den 12. november 2023 fremkommet med et bilag, der bar overskriften "Forudsætninger til brug for foreløbigt salæroverslag", og hvoraf blandt andet fremgik:

"Der er i forbindelse med sagen udarbejdet skriftlige redegørelser fra henholdsvis Forsvarsministeriets departement ... og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse Begge redegørelser indeholder en bilagsliste med de dokumenter, som er blevet vurderet relevante i forbindelse med redegørelserne, idet klassificerede bilag dog ikke er tilgængelige på ovenstående links.

Herudover forudsættes det, at advokaten rekvirerer det øvrige materiale, som vurderes relevant. Det kan f.eks. være udkast til de pågældende dokumenter, versioner i forbindelse med godkendelsesprocessen, intern kommunikation, mødereferater, sms'er og tilsvarende.

Undersøgelsen vil også omfatte materiale, som de relevante myndigheder har sendt til eller modtaget fra andre ministerier og styrelser, herunder Forsvarsministeriets bidrag til regeringssager."

Videre fremgik under deloverskriften "[a]frapporteringens form og omfang" bl.a. følgende:

"Endelig afrapportering sker i form af en rapport, der ikke vil blive offentliggjort. Rapporten kan således indeholde fortroligt og klassificeret materiale. Rapporten skal indeholde referencer til alt materiale, som danner grundlag for omtale i rapporten.

Der skal sammen med rapporten afleveres en komplet liste over alt materiale, der er indgået i undersøgelsen.

Der udarbejdes desuden en sammenfatning af alle centrale konklusioner i en form, som ikke indeholder fortrolige eller klassificerede oplysninger, med henblik på offentliggørelse.

Efter aflevering af rapporten gennemføres et møde med partierne bag undersøgelsen, hvor partierne vil få mulighed for at stille spørgsmål til advokaten om undersøgelsens form og rapportens indhold."

Da undersøgelsen kom i gang, viste det sig hurtigt, at det skriftlige materiale havde et langt større omfang, ligesom materialet var langt vanskeligere at identificere.

Der blev i omfang samlet modtaget cirka 200.000 sider dokumenter foruden udlevering af udtræk af 42 Outlook-konti og øvrige beskeder, herunder SMS-beskeder, baseret på søgeord og udlevering af seks fulde Outlook-konti i en nærmere angivet periode, jf. afsnit 5 nedenfor.

Undervejs i forløbet frafaldt Forsvarsministeriet ønsket om "en komplet liste" over det til undersøgelsen udleverede materiale.

4.2 Kontaktpunkter i Forsvarsministeriet

Undersøgelsen har været i løbende kontakt med retschef i Forsvarsministeriet, afdelingschef Jon Bach Holm.

Til at bistå undersøgelsen oprettede Forsvarsministeriet en enhed, der har fungeret som bindeled mellem de forskellige myndigheder og undersøgelsen. Enheden var ledet af kontorchef Mie Vinkel Sørensen og senere af kontorchef Eline Ringgaard Kjeldsen. I arbejdet har tillige indgået blandt andre specialkonsulent Søren Kirkbak.

4.3 Overordnet forløb

Ifølge kommissoriet skulle undersøgelsen afsluttes "snarest muligt og så vidt muligt senest den 1. april 2024", hvilket fortsat var tilfældet efter antagelsen af Bruun & Hjejle den 14. december 2023.

Opstarten af undersøgelsen blev udsendt på Forsvarsministeriets foranledning, og det indledende møde mellem Forsvarsministeriet og undersøgelsen blev først aftalt til den 8. januar 2024.

Forinden delte undersøgelsen den 27. december 2023 med Forsvarsministeriet et udkast til anmodning om udlevering af skriftligt materiale. Udkastet blev fulgt op af anmodninger om materiale af 8. januar og 23. januar 2024 i umiddelbar forlængelse af de første møder mellem Forsvarsministeriet og undersøgelsen. Ligeledes den 23. januar 2024 delte undersøgelsen med Forsvarsministeriet et udkast til erklæring om fuldstændigheden af materialet delt med undersøgelsen.

Medarbejdere i undersøgelsen modtog først den 30. januar 2023 sikkerhedsgodkendelser "Til Tjenestebrug" ("TTJ") samt IT-udstyr fra Forsvarsministeriet (FAP-computere), som undersøgelsen var nødsaget til eksklusivt at arbejde på som følge af klassificerede dokumenter.

Forinden var Forsvarsministeriet den 26. januar 2024 fremkommet med det første skriftlige materiale til undersøgelsen.

I første månedsrapport af 1. februar 2024 til Forsvarsministeriet skrev undersøgelsen blandt andet:

"Undersøgelsen er i gang, men væsentligt forsinket.

Forsvarsministeriet accepterede den 14. december 2023 Bruun & Hjejles tilbud på at gennemføre advokatundersøgelsen. Henset til udbudsmaterialet indeholdt tilbuddet en tidsplan med opstart i uge 48 og dokumentindsamling frem til uge 3. Tilbuddet rejste spørgsmål om sikkerhedsgodkendelse.

Det fremgik nærmere af tilbuddet, at relevant materiale skulle fremfindes af myndighederne gennem journaliserede sager hos Forsvarsministeriets departement, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, at materialet ville blive udleveret uden unødigt ophold i et elektronisk format, og at undersøgelsen ikke ville få udleveret kopi af hele e-mailbokse eller datasamlinger med henblik på, at undersøgelsen skulle foretage omfattende søgninger.

Vi understregede i tilbuddet, at undersøgelsen – i overensstemmelse med Advokatrådets vejledning – ville sikre, at Forsvarsministeriet som opdragsgiver så vidt muligt stiller alt skriftligt og digitalt materiale, der er relevant for undersøgelsen, til rådighed, og at Forsvarsministeriet erklærer sig skriftligt herom til undersøgelsen.

På Forsvarsministeriets foranledning blev der først afholdt møde om undersøgelsen den 8. januar 2024. Forsvarsministeriet havde ikke på tidspunktet for mødet indsamlet materiale til brug for undersøgelsen. På mødet oplyste Forsvarsministeriet, at der ikke forelå journaliserede sager med relevant materiale svarende til undersøgelsens anmodning, og forskellige søgestrategier blev drøftet. Det blev på mødet fastslået, at sikkerhedsgodkendelser var påkrævet. Til brug for mødet fremkom undersøgelsen med en revideret tidsplan, hvorefter dokumentindsamling nu skulle være afsluttet i uge 7.

Der har været opfølgende møder mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet den 12. januar og 23. januar 2024.

Forsvarsministeriet udleverede det første materiale til brug for undersøgelsen den 26. januar og 30. januar 2024. Det udleverede materiale er omfattende, men dækker emnemæssigt kun en mindre del af foreliggende anmodninger. Der udestår tillige søgninger i bl.a. mailbokse, kalendere og mobiltelefoner (sms'er), som endnu ikke er til rådighed. Det er ikke oplyst, hvornår udlevering af relevant materiale kan forventes afsluttet, eller hvornår mailbokse m.v. vil være til rådighed for søgning.

Samlet er der tale om en væsentlig forsinkelse, som gør det usikkert, om undersøgelsen kan afsluttes den 1. april 2024."

Der blev i alt mellem Forsvarsministeriet og undersøgelsen gennemført ni møder, ligesom der har været løbende dialog mellem undersøgelsen og relevante kontaktpersoner i Forsvarsministeriets koncern via e-mail og telefon.

I forløbet fremkom undersøgelsen med i alt otte anmodninger om materiale i perioden fra den 27. december 2023 til den 18. juni 2024. Det sidste materiale blev delt med undersøgelsen den 16. august 2024.

I det følgende resumeres undersøgelsens forløb med udgangspunkt i undersøgelsens månedsrapporter til Forsvarsministeriet, som der ikke har været modtaget bemærkninger til ud over spørgsmål om tidsmæssige og økonomiske følger af forskellige konstateringer.

I anden månedsrapport af 1. marts 2024 til Forsvarsministeriet skrev undersøgelsen blandt andet:

"Som anført i den første månedsrapportering af 1. februar 2024 er undersøgelsen i gang, men væsentligt forsinket, og det kan nu konkluderes, at undersøgelsen ikke kan afsluttes forinden den 1. april 2024, ligesom undersøgelsens forløb også ud over det tidsmæssige ikke overholder forudsætninger i tilbuddet.

Det fremgik således af tilbuddet, at relevant materiale skulle fremfindes af myndighederne gennem journaliserede sager hos Forsvarsministeriets departement, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, at materialet ville blive udleveret uden unødigt ophold i et elektronisk format, hvorfra der kunne kopieres ind i eksempelvis Word-dokumenter, og at undersøgelsen ikke ville få udleveret kopi af hele e-mailbokse eller datasamlinger med henblik på, at undersøgelsen skulle foretage omfattende søgninger.

Disse væsentlige forudsætninger er ikke opfyldt.

Der har i perioden været afholdt møder mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet den 12. februar og 28. februar 2024.

Baggrunden for forsinkelsen af undersøgelsen er i første række, at materiale ikke er modtaget uden unødigt ophold, sådan som det er forudsat i tilbuddet.

Som nævnt i den første månedsrapportering udleverede Forsvarsministeriet det første materiale den 26. januar 2024, og på nuværende tidspunkt har undersøgelsen modtaget materiale fra Forsvarsministeriet på 11 ud af 14 punkter anført i vores konsoliderede anmodning. Hertil kommer den første anmodning om supplerende materiale, som undersøgelsen fremkom med den 19. februar 2024.

Forsvarsministeriet har den 21. februar 2024 oplyst, at de resterende anmodninger om udlevering af materiale forventes besvaret medio marts 2024. Dertil skal lægges sådanne yderligere anmodninger om supplerende materiale, som gennemgang af materiale forventeligt må give anledning til.

Der udestår søgninger i mailbokse, kalendere og mobiltelefoner (sms'er), som endnu ikke er til rådighed. Undersøgelsen har heller ikke modtaget myndighedernes faktuelle beskrivelser af bl.a. myndighedsstruktur, procedurer for kvalitetssikring og regler for journalisering og sletning m.v.

Det er endnu for tidligt at angive, hvornår undersøgelsen kan forventes afsluttet."

Undersøgelsen fremkom med supplerende anmodning om materiale af 21. marts 2024.

I tredje månedsrapport af 5. april 2024 til Forsvarsministeriet skrev undersøgelsen blandt andet:

"Der har siden seneste månedsrapport været afholdt møde mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet den 12. marts 2024, hvor fremgangsmåden for gennemgang af mailkonti blev drøftet. Forventningen på mødet var, at Forsvarsministeriet kunne stille udtræk af mailkonti til rådighed i uge 12, men det er endnu ikke sket.

Undersøgelsen sendte den 21. marts 2024 en yderligere supplerende anmodning om udlevering materiale. Anmodningen, som er udestående, indeholder tre konkrete sager og oplysninger samt anmodning om revisionsspor for specifikke dokumenter.

I sammenhæng af Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 3. april 2024 med titlen "Forsvarets ildstøttesystemer bliver forsinket og kan blive væsentligt fordyret" og forudgående telefonisk kontakt kan undersøgelsen bekræfte, at undersøgelsen har kapacitet til også at varetage et tillægskommissorium, og at der kan anvendes samme rabatterede satser som i tilbuddet af 21. november 2023.

Om undersøgelsens hidtidige forløb i henhold til det oprindelige kommissorium bemærkes:

Det fremgik af vores accepterede tilbud, at relevant materiale skulle fremfindes af myndighederne gennem journaliserede sager hos Forsvarsministeriets departement, Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, at materialet ville blive udleveret uden unødigt ophold i et elektronisk format, hvorfra der kunne kopieres ind i eksempelvis Word-dokumenter, og at undersøgelsen ikke ville få udleveret kopi af hele e-mailbokse eller datasamlinger med henblik på, at undersøgelsen skulle foretage omfattende søgninger.

Som også anført i den anden månedsrapportering har det ikke været muligt at opfylde disse forudsætninger."

I anledning af forløbet vedrørende tillægskommissorium afgav undersøgelsen den 16. april 2024 tilbud på i) afslutning af den igangværende undersøgelse, jf. kommissoriet af 31. oktober 2023, samt ii) gennemførelse af den udvidede undersøgelse. Tilbuddet indeholdt et udkast til revideret tidsplan med afslutning af den samlede undersøgelse i juli 2024.

På Forsvarsministeriets foranledning fandt møde herom med undersøgelsen først sted den 21. maj 2024, og herefter sendte undersøgelsen samme dag en e-mail til Forsvarsministeriet med angivelse af vilkår for undersøgelsens afslutning også omfattende tillægskommissoriet af 24. april 2024. Forsvarsministeriet accepterede vilkårene ved e-mail af 22. maj 2024.

I fjerde månedsrapport af 3. juni 2024 til Forsvarsministeriet skrev undersøgelsen blandt andet:

"I forlængelse af møde med Forsvarsministeriet den 11. april 2024 fremkom undersøgelsen den 16. april 2024 med skriftlig status for undersøgelsen samt oversigt over tidsmæssige og økonomiske konsekvenser ved en udvidelse af undersøgelsen.

Den 24. april 2024 offentliggjorde Forsvarsministeriet, at partierne bag undersøgelsen var blevet enige om en udvidelse. På Forsvarsministeriets foranledning fandt møde herom med undersøgelsen først sted den 21. maj 2024. I forlængelse af mødet fremsendte undersøgelsen ligeledes den 21. maj 2024 e-mail om vilkår for undersøgelsens afslutning også omfattende tillægskommissoriet af 24. april 2024, hvilke vilkår Forsvarsministeriet accepterede ved e-mail af 22. maj 2024.

Herved blev det aftalt, at undersøgelsen ville blive afsluttet til en samlet fast pris på 3,0 mio. kr., ekskl. moms, ligesom det blev aftalt, at undersøgelsen ville forsøge at færdiggøre rapporten

inden udgangen af juli 2024 således, at Forsvarsministeriet vil modtage faktuelle afsnit til gennemsyn senest i uge 29 (med henblik på tilbagemelding i samme uge), og således at der herefter alene vil udestå eventuel høring i juli/august samt afrapportering efter nærmere aftale med Forsvarsministeriet i august.

I tilknytning hertil stod i undersøgelsens e-mail af 21. maj 2024:

"Tidsmæssigt har vi i forhold til den forventede afslutning noteret os følgende:

- Undersøgelsen modtager fortsat, og som resultat af myndighedernes søgninger, sager af et betydeligt omfang, men vi forventer, at de sidste sager fremkommer i denne uge
- Myndighedernes udsøgning af mails er genoptaget som følge af søgefejl, og de resterende mails vil være til rådighed for undersøgelsen i denne uge, hvorefter udsøgning anses for afsluttet (medmindre undersøgelsen senere fremkommer med yderligere anmodninger)
- Myndighedernes indsamling af SMS'er og andre beskeder sker snarest, og materialet vil være til rådighed senest medio juni
- Der udestår nogle få af undersøgelsens anmodninger, som myndighederne vil besvare hurtigst muligt, ligesom eventuelle yderligere anmodninger fra undersøgelsen vil blive besvaret hurtigst muligt (oversigt over udestående anmodninger sendes separat)"

Undersøgelsen modtager fortsat sager som resultat af myndighedernes søgninger.

Undersøgelsen har i perioden siden seneste månedsrapport den 5. april 2024 løbende modtaget besvarelser af anmodninger om materiale, ligesom der i perioden er stillet udtræk af mailkonti til rådighed (idet de resterende mails blev stillet til rådighed i slutningen af uge 21).

I anledning af tillægskommissoriet af 24. april 2024 og aftalen af 21. maj 2024 fremkom undersøgelsen den 29. maj 2024 med tre supplerende anmodninger om udlevering af materiale. Udover disse tre anmodninger udestår to anmodninger delvist (nemlig nr. 15 og 21), ligesom udlevering af sms'er og øvrige beskeder som aftalt udestår. Undersøgelsen vil bestræbe sig på at fremsende eventuelle yderligere anmodninger snarest muligt."

I femte månedsrapport af 5. juli 2024 til Forsvarsministeriet skrev undersøgelsen blandt andet:

"Undersøgelsen har i perioden siden seneste månedsrapport den 3. juni 2024 løbende modtaget besvarelser af anmodninger om materiale, ligesom undersøgelsen fik stillet sms'er og øvrige beskeder til rådighed den 20. juni 2024. Ved fremsendelsen oplyste Forsvarsministeriet, at udlevering af eventuelle øvrige sms'er og beskeder, herunder fra fratrådte medarbejdere i chefstillinger samt ministre, forventes udleveret ultimo juni/primus juli 2024. Materialet er endnu ikke modtaget.

Undersøgelsen har løbende modtaget sager fremfundet ved myndighedernes tværgående søgninger. Senest har undersøgelsen den 20. juni 2024 modtaget sager fremfundet ved tværgående søgninger i FMI. Leverancen bestod af mere end 18.000 dokumenter fordelt på 3.500 sager. Der

er tale om omtrent en tredobling af undersøgelsens samlede datagrundlag på et meget sent tidspunkt.

Der har ikke siden seneste månedsrapport været afholdt møder mellem Forsvarsministeriet og undersøgelsen, men undersøgelsen har fremsendt supplerende anmodninger om udlevering af materiale den 4. juni og den 18. juni 2024.

I sidstnævnte anmodning af 18. juni 2024 fremsatte undersøgelsen anmodning om udlevering af fulde Outlook-konti for seks personer. Anmodningen var begrundet i flere mangler i de til undersøgelsen udleverede udtræk af mailkonti. Manglerne er løbende blevet drøftet med Cyberdivisionen i FMI, som ikke umiddelbart har kunnet afhjælpe manglerne. Undersøgelsen har endnu ikke fået stillet fulde mailkonti til rådighed."

Med henvisning til undersøgelsens e-mail af 21. maj 2024 til Forsvarsministeriet, også citeret i den forudgående månedsrapport af 3. juni 2024, anmodede undersøgelsen Forsvarsministeriet om at oplyse, hvornår de resterende anmodninger vil blive besvaret, herunder udlevering af fulde mailkonti. Det blev i månedsrapporten tilføjet:

"Først når disse oplysninger foreligger, kan der tages stilling til tidsmæssige og omkostningsmæssige implikationer. Færdiggørelse af rapporten med henblik på faktuel gennemgang og høring i indeværende måned forekommer mindre realistisk."

I sjette månedsrapport af 23. august 2024 til Forsvarsministeriet skrev undersøgelsen blandt andet:

"Nedenfor følger sjette rapportering om den uvildige advokatundersøgelse af anskaffelsen af ildstøttesystemer til Forsvaret. Månedsrapporten fremkommer i forlængelse af mødet mellem Forsvarsministeriet og undersøgelsen den 7. august 2024 og den efterfølgende opfyldelse af undersøgelsens udestående anmodninger. På den baggrund indeholder månedsrapporten en stillingtagen til tidsmæssige og omkostningsmæssige implikationer.

Ud over mødet den 7. august 2024 har der ikke været afholdt møder.

Vedrørende besvarelser af anmodninger om udlevering af materiale modtog undersøgelsen den 8. juli 2024 fulde Outlook-konti for seks individer, ligesom undersøgelsen den 12. juli 2024 fik stillet sms'er og øvrige beskeder til rådighed fra hhv. tidligere og nuværende minister, fratrådt/tjenestefritagne medarbejdere i chefstillinger og medarbejdere, der som følge af stillings-skift indenfor Forsvarsministeriets koncern havde skiftet telefoner. Den 12., 15. og 16. august 2024 modtog undersøgelsen de sidste leverancer, og samtlige anmodninger om udlevering af materiale er således besvaret.

I fortsættelse af mødet den 7. august 2024 foreslår undersøgelsen herefter følgende tidsplan for undersøgelsens afslutning:

- Mandag den 9. september: Rapportens faktumafsnit sendes i høring hos Forsvarsministeriet. Eventuelle bemærkninger bedes fremsendt senest fredag den 13. september kl. 12.

- *Mandag den 16. september: Indledning af eventuel høring af berørte personer, såfremt undersøgelsen agter at komme med konklusioner i rapporten, som kan være til ugunst for de berørte.*
- *Mandag den 23. september: Frist for de berørte personer, som måtte være omfattet af en eventuel høringsproces, til at udtale sig.*
- *Mandag den 30. september: Endelig rapport og sammenfatning af centrale konklusioner fremsendes. I tillæg hertil fremsendes også eksporteret og ikke-journaliseret materiale (f.eks. mails og sms'er), der er indgået i undersøgelsen."*

Tidsplanen blev i udgangspunktet fulgt, men der opstod en stor forsinkelse efter igangsættelsen den 16. september 2024 af høringen af berørte personer.

I syvende månedsrapport af 1. november 2024 til Forsvarsministeriet skrev undersøgelsen blandt andet:

"Der har i perioden siden den 23. august 2024 ikke været afholdt møder mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet.

I overensstemmelse med den skitserede tidsplan i seneste månedsrapport fremsendte undersøgelsen den 9. september 2024 udkast til rapportens faktumdel i høring hos Forsvarsministeriet. I overensstemmelse med tidsplanen fremkom Forsvarsministeriet og FMI den 13. september 2024 med et fælles høringssvar. Den 8. oktober 2024 delte Forsvarsministeriet på vegne af FMI en mindre korrektion.

Ligeledes i overensstemmelse med tidsplanen i seneste rapport sendte undersøgelsen den 16. september 2024 relevante uddrag af rapportens faktumdel samt udkast til undersøgelsens vurderinger i høring hos fire individer, som var ansat i FMI i januar 2023, og med frist for afgivelse af høringssvar den 23. september 2024. Undersøgelsen modtog først den 27. oktober 2024 fælles høringssvar fra bisiddere på vegne af de fire individer. Efter det oplyste skyldtes forsinkelsen sikkerhedsgodkendelse af bisiddere samt deres adgang til IT-systemer.

Den 24. oktober 2024 fremsendte Forsvarsministeriet underskrevet erklæring om, at myndigheden som opdragsgiver til undersøgelsen så vidt muligt har stillet alt skriftligt og digitalt materiale, der er relevant for undersøgelsen, til rådighed.

Efter ny aftale med Forsvarsministeriet afleveres den endelige rapport samt sammenfatning af centrale konklusioner den 6. november 2024, og der er aftalt møder den 12. november og 14. november 2024."

4.4 Ressourceforbrug

Undersøgelsens samlede ressourceforbrug har oversteget ■■■ juristtimer.

5. Tilvejebringelse af skriftligt materiale

5.1 Indledning

Det er bestemt i kommissoriet, at undersøgelsen skulle bygge på skriftligt materiale, og at der ikke som led i undersøgelsen kunne foretages afhøringer af eller indhentes

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

udtalelser fra implicerede embedsmænd eller andre, jf. afsnit 2.1 ovenfor. Undersøgelsen er blevet udført i overensstemmelse hermed.

Som også nævnt i afsnit 4.3 ovenfor har undersøgelsen løbende til Forsvarsministeriet sendt anmodninger om udlevering af materiale i perioden fra den 27. december 2023 til den 18. juni 2024 bestående af anmodninger om i) udlevering af journaliserede sager og oplysninger, ii) anmodninger om at stille ikke-journaliseret materiale til rådighed samt iii) øvrigt materiale, faktuelle beskrivelser mv.

Undersøgelsen har i alt fremsendt otte anmodninger om udlevering af materiale, der vedhæftes som **bilag 3a-3h**. Anmodningerne er løbende besvaret i perioden fra den 26. januar 2024 til den 16. august 2024. Undersøgelsen anser alle anmodninger om udlevering af materiale for besvaret, dog med undtagelse af det i afsnit 5.2 anførte.

Anmodningerne om udlevering af materiale blev fremsendt til enheden i Forsvarsministeriets departement, jf. afsnit 4.2 ovenfor, der har videreformidlet anmodningerne til relevante styrelser og myndigheder i Forsvarsministeriets koncern.

Enheden i Forsvarsministeriet har, ifølge de fremsendte følgebrev til besvarelsenerne, anmodet de relevante myndigheder om at "anvende den fremgangsmåde, herunder de søgeord og tidsmæssige afgrænsninger, som de – ud fra deres kendskab til den enkelte myndigheds sager, systemlandskab og sagsbehandlingsprocedurer – [som myndigheden] vurderer mest egnede i forhold til at fremfinde det relevante materiale."

Myndighederne har derved anvendt forskellige tilgange til søgestrategi og tidsmæssig afgrænsning, og leverancerne er ikke blevet ensrettet og kvalitetstjekket fra centralt hold, inden de er udgået til undersøgelsen.

Myndighederne har ligeledes på undersøgelsens opfordring erklæret, at medarbejdere er blevet bedt om at journalisere eventuelt yderligere relevant materiale om sagen på myndighedernes sagsbehandlingssystem, WorkZone. Myndighedernes erklæring og følgebrev af 5. marts 2024 er vedhæftet som **bilag 4a-4d**.

Som nærmere beskrevet i afsnit 5.6 fremkom Forsvarsministeriet den 24. oktober 2024 med en erklæring om, at alt relevant materiale var stillet til rådighed for undersøgelsen.

I adskillige følgebrev er undersøgelsen blevet gjort opmærksom på, at en tidligere vicechef nu arbejder i en anden styrelse, og derfor ikke længere har adgang til sin tidligere Outlook-profil. Derfor har den pågældende person ikke haft mulighed for at kontrollere, om alt journaliseringspligtigt materiale er journaliseret. Forsvarsministeriet har dog stillet den pågældende vicechefs Outlook-profil til rådighed for undersøgelsen.

5.2 Journaliserede sager

Materialet til brug for undersøgelsen er i første række fremskaffet ved fremsendelse af hele journaliserede sager fra WorkZone på baggrund af undersøgelsens anmodninger om materiale.

Der er i alt fremsat 32 anmodninger om udlevering af specifikke sager eller oplysninger.

Indledningsvist var anmodningerne baseret på oplysninger i redegørelserne fra FMI og Forsvarsministeriets departement, herunder har undersøgelsen anmodet om at få udleveret de klassificerede og ikke-offentliggjorte bilag til redegørelserne.

Undersøgelsen bemærker, at alle anmodninger om udlevering af specifikke sager og oplysninger er besvaret af myndighederne med undtagelse af anmodning nr. 17 anført i brevet af 19. februar 2024. Anmodningen angik "[o]plysninger om samt uddrag af personalesager for embedsmænd hos de relevante myndigheder, for hvem der er blevet overvejet eller foretaget disciplinære eller ansættelsesmæssige konsekvenser som følge af forhold omfattet af undersøgelsen."

Forsvarsministeriet har i følgebrev af 22. marts 2024, supplerende e-mail af 10. april 2024 og løbende telefoniske drøftelser oplyst, at der ikke findes oplysninger eller personalesager, som vurderes at være omfattet af anmodningen.

Myndighederne er sideløbende med de konkrete anmodninger blevet anmodet om at forholde sig til, om der måtte findes yderligere relevante sager eller oplysninger, der ikke har været omfattet af anmodningerne. Myndighederne har derfor i tillæg til undersøgelsens anmodninger udleveret sager og dokumenter fremfundet ved tværgående søgninger i myndighedernes sagsbehandlingssystem.

Forsvarsministeriets departement og FMI afleverede den 9. april 2024 en fælles leverance over myndighedernes sager, som ikke var omfattet af undersøgelsens anmodninger, men som kunne indeholde oplysninger, der kunne være relevante for undersøgelsen. I følgebrevet til leverancen af 9. april 2024 oplyste FKO, at FKO ikke havde gennemført yderligere søgninger, da "myndigheden vurderer, at der med søgninger foretaget med udgangspunkt i Bruun & Hjejles konsoliderede anmodning af den 23. januar 2024 er identificeret de for undersøgelsen relevante sager".

Den samlede datamængde i form af udleverede sager har udgjort ca. 100.000 sider. Materialet er fremsendt i hele journaliserede sager fra myndighedernes systemer i store, samlede pdf-filer, uden stillingtagen til hvilke dele der er relevante for undersøgelsen og med et stort antal dubletter.

Som nævnt i afsnit 4.3 er materialet gennemgået på de af Forsvarsministeriet udleverede FAP-computere uden adgang til Bruun & Hjejles sædvanlige IT-systemer og -funktioner. Undersøgelsen har anvendt IT-systemet dtSearch til at søge i det journaliserede materiale.

På baggrund af det modtagne materiale har undersøgelsen haft behov for at kunne tilgå en større datamængde i ikke-journaliseret materiale, hvor mere præcise søgninger har været muligt (herunder særligt i Outlook), med henblik på i videst muligt omfang at sikre, at undersøgelsen har identificeret relevante dokumenter.

5.3 Myndighedernes tværgående søgninger efter dokumenter

I forlængelse af sagerne fremfundet ved tværgående søgninger, jf. afsnit 5.2 ovenfor, har både Forsvarsministeriets departement, FKO og FMI henholdsvis den 14. maj, 21. maj og 20. juni 2024 fremsendt dokumenter af mulig relevans, der ikke tidligere har været udleveret gennem de journaliserede sager.

Udleveringen blev i myndighedernes følgebrev begrundet med, at "[e]n fremsøgning, der er baseret på skønsmæssig identifikation af sager frem for tværgående søgninger i alle dokumenter i journal- og sagsstyringssystemet, indebærer imidlertid en risiko for, at ikke alle relevante dokumenter identificeres".

Myndighedernes fremsøgning af dokumenterne var baseret på myndighedernes egen vurdering af relevante søgeord, og denne vurdering varierede myndighederne imellem. Alene FKO foretog en relevansvurdering af de fremsøgte dokumenter, og både FMI og Forsvarsministeriets departement fremsendte således samtlige dokumenter, hvor et konkret søgeord havde givet et resultat. Idet søgeord som "retssag", "donation", "tilbud" og "kontrakt" var iblandt de identificerede søgeord, blev materialet selvsagt omfattende.

Særligt FMI's leverance af 20. juni 2024 vedrørende dokumenter fremfundet ved tværgående søgninger var omfangsrig og indeholdt mere end 3.600 selvstændige filer. FMI blev herefter bedt om at relevansvurdere materialet, og sendte den 16. august 2024 en opdateret leverance, hvor indholdet var skåret ned til 431 dokumenter.

I alt er der udleveret ca. 850 dokumenter fremfundet ved myndighedernes tværgående søgninger svarende til ca. 95.000 sider.

Undersøgelsen har ligeledes anvendt IT-systemet dtSearch til at søge i materialet.

5.4 Ikke-journaliseret materiale

I tillæg til de journaliserede sager, dokumenter og oplysninger har undersøgelsen tillige modtaget og gennemgået ikke-journaliseret materiale, herunder mailbokse i Outlook, SMS-beskeder og øvrige elektroniske beskeder.

Undersøgelsen har på baggrund af i) redegørelserne fra FMI af 31. juli 2023 og Forsvarsministeriets departement af 8. august 2023 og dertilhørende bilag samt ii) de udleverede sager, jf. afsnit 5.2 ovenfor, identificeret i alt 42 relevante ansatte personer i myndighederne, for hvem undersøgelsen har anmodet om at få udleveret udtræk af Outlook-konti og relevante SMS-beskeder og øvrige beskeder.

Heriblandt har undersøgelsen fået stillet udtræk af e-mails og beskeder til rådighed fra den nuværende og forhenværende forsvarsminister samt den forhenværende departementschef.

Relevansvurderingen af personerne blev foretaget ud fra, hvilke arbejdsopgaver den pågældende person havde udført, heriblandt hvilke(n) stilling(er) den pågældende

person havde bestredet i den relevante periode. Udvælgelsen som relevant person er derfor ikke at sidestille med, at undersøgelsen havde foretaget en vurdering af, at personen har ageret kritisabelt.

Oversigt over de personer, for hvem der er foretaget søgninger i mailbokse og SMS-beskeder, er vedhæftet som bilag 5.

Undersøgelsen bemærker, at det kun er en del af de nævnte 42 personer, som indgår ved navns nævne i rapportens faktum- og vurderingsafsnit. Nogle personer er udvalgt som følge af deres stilling, hvor eksempelvis forsvarsministeren, departements- og forsvarschefen er nævnt på grund af deres særlige position i Forsvarsministeriets koncern. Andre personer optræder ved navn i rapporten som følge af deres centrale rolle i hændelsesforløbet. Følgende personer nævnes:

- Troels Lund Poulsen (forsvarsminister)
- Jakob Ellemann-Jensen (fhv. forsvarsminister)
- Morten Bæk (fhv. departementschef i Forsvarsministeriet)
- Kasper Hæg-Jensen (Direktør i Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement)
- Generaløjtnant Kim Jesper Jørgensen (chef for FMI)
- Oberst Christian Brejner Ishøj (fhv. vicechef for FMI)
- Oberst Ulrich Essemann-Beck (chef for Kapacitetscenter Land i FMI)
- Oberstløjtnant Søren Grøndal Høst (chef for Koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land i FMI)
- Morten Wainø Grevé (chef for Sourcing Division i FMI)
- General Flemming Lentfer (fhv. forsvarschef i FKO)
- Generaløjtnant Kenneth Pedersen (viceforsvarschef og chef for forsvarsstaben i FKO)
- Peter Melgaard (fhv. chef for Styringsafdelingen i FKO)
- Oberstløjtnant Steen Dalsgård Sørensen (chef for Koncernstyringssektionen i FKO)

Øvrige ansatte personer i myndighederne er benævnt ved deres stillingsbetegnelse på det tidspunkt, hvor personen optræder i hændelsesforløbet.

5.4.1 Outlook-konti

Undersøgelsen sendte ved e-mails af 14. og 21. marts 2024 følgende søgeord til Forsvarsministeriet, som har ligget til grund for udtrækkene af e-mails:

"Elbit" OR "Puls*" OR "Atmos*" OR "Nexter*" OR "CAESAR*" OR "CÆSAR*" OR "Hanwha*" OR "K9*" OR "K-9*" OR "CHUNMOO*" OR "Lockheed Martin*" OR "HIM-ARS*" OR "MLRS*" OR "raketkaste*" OR "artiller*" OR "ildstøtte*" OR "rocket*" OR "Copenhagen Advisors" OR "copenhagenadvisors"*

Den relevante periode for udtrækkene blev fastsat til mellem den 1. oktober 2021 og den 22. januar 2024.

Ved e-mail af 22. marts 2024 godkendte undersøgelsen Forsvarsministeriets udkast til orienteringsbrev, som efterfølgende blev sendt til de 42 individer. Af orienteringsbrevet (anonymiseret version) fremgik blandt andet:

"Formålet med undersøgelsen er at foretage en uvildig gennemgang af de centrale dele af forløbet i forbindelse med erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer til Forsvaret i januar 2023. Undersøgelsen skal fokusere på at afdække, hvorfor Folketinget og forsvarsforligskredsen fik forkerte og ufuldstændige oplysninger. Undersøgelsen skal samtidig afdække, om der i forløbet er foretaget dispositioner på baggrund af usaglige hensyn.

På baggrund af en gennemgang af sagsmaterialet skal advokaten foretage en vurdering af, om der i de involverede myndigheder er begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, og om der i så fald er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd.

Advokatundersøgelsen skal desuden undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder vedrørende forsvarsministerens rolle i sagen.

Kommissoriet af 31. oktober 2023 for advokatundersøgelsen vedlægges.

Advokatfirmaet Bruun & Hjejle har anmodet Forsvarsministeriet om, at der foretages udtræk af en række navngivne personers Outlook-konti (mails og kalendere). Udtræk skal foretages for perioden den 1. oktober 2021 til den 22. januar 2024.

Du er i den forbindelse blevet identificeret som en relevant person.

Det skal understreges, at det forhold, at du er blevet identificeret som en relevant person, skal ses i lyset af de arbejdsopgaver, du har udført som led i dit ansættelsesforhold, og det skal således ikke tages som udtryk for, at der er foretaget en vurdering af, om du har ageret kritisabelt.

Bruun & Hjejle vil ikke få adgang til at gennemgå hele din Outlook-konto i den nævnte periode, men metoden beskrevet umiddelbart nedenfor skal sikre, at undersøgelsen har det relevante materiale til rådighed med henblik på at foretage konkrete søgninger.

Bruun & Hjejle vil således på baggrund af konkrete søgeord, som de vurderer relevante for undersøgelsen, få adgang til materiale fra din Outlook-konto i perioden fra den 1. oktober 2021 til den 22. januar 2024. Bruun & Hjejle forventes herefter at foretage mere specifikke søgninger i de relevante dele af det pågældende materiale med henblik på at fremfinde eventuelt materiale, der bør indgå i undersøgelsen.

Bruun & Hjejle vil derudover kunne få adgang til din Outlook-konto med henblik på at kunne foretage mere specifikke søgninger, som de vurderer relevante for undersøgelsen. Søgningerne vil eksempelvis kunne relatere sig til nærmere afgrænsede perioder, korrespondance involverende specifikke personer eller bestemte dokumenter.

Det vil herefter alene være det materiale, som Bruun & Hjejle efter søgningerne og en relevansvurdering vurderer relevant for undersøgelsen, der vil blive eksporteret særskilt med henblik på at indgå i undersøgelsen.

Det kan oplyses, at e-mails, der i emnefeltet er angivet som private, ikke vil blive videregivet til Bruun & Hjejle eller indgå i undersøgelsen. Sådanne e-mails vil blive udskilt, inden Bruun & Hjejle får adgang til materiale fra din Outlook-konto.

Hvis Bruun & Hjejle vælger at eksportere materiale fra din Outlook-konto, fordi de har vurderet, at det er relevant for undersøgelsen, vil du få mulighed for at gennemlæse materialet i Forsvarsministeriets departement, når advokatundersøgelsen er afsluttet, men inden endelig afrapportering til Forsvarsministeriet. Hvis du ønsker det, er du velkommen til at medbringe din tillidsrepræsentant ved gennemlæsningen."

For så vidt angår nuværende og tidligere forsvarsminister samt tidligere departementschef, fik de mulighed for at gennemse udtrækkene, inden de blev videregivet til undersøgelsen.

Udtræk af mailboksene blev drypvist stillet til rådighed for undersøgelsen i perioden fra den 17. april 2024 til den 1. maj 2024. Udtrækkene blev stillet til rådighed i Outlook Exchange på de af Forsvarsministeriet udleverede FAP-computere, hvilket har medført visse søgetekniske udfordringer. Eksempelvist har søgeresultater har været begrænset til 250 hits pr. søgning, og der har været begrænset mulighed for at anvende booleske operatører. De søgetekniske udfordringer har i højere grad nødvendiggjort manuel gennemgang af materialet og derved øget risikoen for, at relevant materiale er blevet overset.

Undersøgelsen blev i løbet af maj 2024 opmærksom på, at der var større uforklarlige huller i udtrækkene. Gennem en stikprøvesøgning i Outlook-udtrækkene identificerede undersøgelsen en række e-mails, som undersøgelsen havde fået udleveret gennem de journaliserede sager, og som indeholdte et eller flere relevante søgeord, men som ikke kunne findes i den pågældende afsenders/modtagers udtræk.

I den efterfølgende periode var undersøgelsen i løbende dialog med Cyberdivisionen i FMI, som ikke umiddelbart kunne løse problemet eller identificere årsagen hertil.

Som følge heraf anmodede undersøgelsen ved den supplerende anmodning af 18. juni 2024 om, at der for seks personer blev stillet fulde Outlook-konti til rådighed i perioden fra den 1. oktober 2021 til den 28. februar 2023. Efter mundtlig korrespondance mellem Forsvarsministeriet og undersøgelsen blev perioden udvidet til og med den 22. januar 2024.

Anmodningen var begrænset til fulde Outlook-konti for seks personer som følge af databeskyttelseshensyn og hensynet til beskyttelse af klassificerede oplysninger, hvor ifølge oplysninger fra Forsvarsministeriet gælder et "need-to-know-princip".

Udvælgelsen af de seks personer var baseret på undersøgelsens indledende vurdering af, hvilke personers Outlook-konti der var mest centrale for fastlæggelse af hændelsesforløbet. Der var tale om henholdsvis Kim Jesper Jørgensen, Christian Brøjner Ishøj, Ulrich Essemann-Beck, Morten Wainø Grevé og Søren Grøndal Høst fra FMI samt Kasper Hæg-Jensen fra Forsvarsministeriets departement. De seks personernes fulde Outlook-konti blev stillet til rådighed for undersøgelsen den 8. juli 2024.

5.4.2 SMS-beskeder og øvrige beskeder

Undersøgelsen har tillige anmodet om at få udleveret relevante SMS-beskeder og øvrige beskeder fra de 42 identificerede personer. Med "øvrige beskeder" forstås digitale beskeder i bred forstand, herunder eksempelvis også beskeder fra iMessage, WhatsApp, Signal m.fl., jf. Justitsministeriets foreløbige retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv. af juli 2022.

Som følge af Justitsministeriets retningslinjer er der forskel på, i hvilket omfang ikke-journaliseringspligtige SMS-beskeder mv. skal opbevares. Ministre, særlige rådgivere og departementschefer skal løbende tage en lokal kopi af arbejdsrelaterede beskeder. Ved fratrædelse eller telefonskift skal SMS-beskeder og øvrige beskeder fra ministre, særlige rådgivere, departementschefer og andre ansatte i chefstillinger (hvorved der menes kontorchefer og højere stillinger) fortsat opbevares.

På baggrund af en forudgående drøftelse med undersøgelsen sendte Forsvarsministeriet den 22. maj 2024 udkast til orienteringsbreve til henholdsvis i) nuværende forsvarsminister, ii) tidligere forsvarsminister, iii) fratrådte medarbejdere og iv) øvrige ansatte. Undersøgelsen godkendte udkastene pr. e-mail den 23. maj 2024.

Af en anonymiseret version af orienteringsbrevet til "øvrige ansatte" fremgik blandt andet:

"Advokatfirmaet Bruun & Hjejle har anmodet Forsvarsministeriet om, at der fra en række navngivne personers tjenestetelefoner udleveres SMS-beskeder mv., som vedrører forhold, der er omfattet af ovennævnte kommissorium og tillægskommissorium. SMS-beskederne mv. skal være sendt eller modtaget i perioden fra den 1. oktober 2022 til og med den 22. januar 2024.

Du er i den forbindelse blevet identificeret som en relevant person.

Det skal understreges, at det forhold, at du er blevet identificeret som en relevant person, skal ses i lyset af de arbejdsopgaver, du har udført som led i dit ansættelsesforhold, og det skal således ikke tages som udtryk for, at der er foretaget en vurdering af, om du har ageret kritisabelt.

Bruun & Hjejle vil ikke få adgang til din tjenestetelefon, men metoden beskrevet umiddelbart nedenfor skal sikre, at undersøgelsen har det relevante materiale til rådighed.

Du anmodes om at gennemgå din tjenestetelefon med henblik på at identificere SMS-beskeder mv., som vedrører forhold omfattet af kommissoriet af 31. oktober 2023 og tillægskommissoriet af 24. april 2024. Gennemgangen skal afgrænses til perioden fra den 1. oktober 2022 til den 22. januar 2024.

Eventuelle relevante SMS-beskeder mv. skal herefter udleveres til Forsvarsministeriet, jf. nedenfor. Dette gælder ikke beskeder, der allerede måtte være journaliseret i myndighedernes journal- og sagsbehandlingssystem.

Hvis du helt eller delvist ikke har adgang til din tjenestetelefon for den relevante periode (det kan f.eks. være tilfældet, hvis du har fået en ny tjenestetelefon grundet ny stilling i koncernen, eller fordi du har mistet din tjenestetelefon og af den årsag har fået en ny tjenestetelefon), og derfor ikke kan foretage en søgning i SMS-beskeder mv. for hele den relevante periode, bedes du snarest muligt oplyse dette til Forsvarsministeriet.

Begrebet "SMS-beskeder mv." omfatter SMS-beskeder og andre lignende beskedtjenester (eksempelvis iMessage, WhatsApp, Signal o.lign.), jf. Justitsministeriets foreløbige retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv., juli 2022, ligesom beskeder, der er sendt eller modtaget i SMART-app'en i den pågældende periode også er omfattet af anmodningen.

Udlevering skal ske ved et skærmpoint af de identificerede SMS-beskeder m.v., som sendes til XXX@fmn.dk senest den X. juni 2024. Dato og tidspunkt for beskedens afsendelse eller modtagelse skal fremgå af skærmpointet, ligesom det skal fremgå, hvem beskeden er sendt til eller modtaget fra.

Du skal være opmærksom på, at udlevering af beskeder, der er sendt eller modtaget i SMART-app'en ikke skal ske ved et skærmpoint. Hvis du derfor identificerer mulige relevante beskeder, der er sendt eller modtaget i SMART-app'en, bedes du hurtigst muligt, og senest den X. juni

2024, kontakte Forsvarsministeriet på ovenstående mailadresse med henblik på at aftale nærmere om eksport af sådanne beskeder

Forsvarsministeriet vil herefter udlevere SMS-beskeder mv. til Bruun & Hjejle med henblik på, at de efterfølgende kan vurdere om, SMS-beskederne mv. er relevante for undersøgelsen.

Hvis du i den relevante periode ikke har sendt eller modtaget SMS-beskeder m.v., herunder sendt eller modtaget beskeder i SMART-app'en, om forhold, der er omfattet af advokatundersøgelsen, bedes du ligeledes oplyse dette til Forsvarsministeriet inden for fristen."

De relevante individer gennemgik derefter på egen hånd deres tjenestetelefon med henblik på at identificere SMS-beskeder mv., som vedrører forhold af relevans for undersøgelsen efter kommissoriet af 31. oktober 2023 og/eller tillægskommissoriet af 24. april 2024. Gennemgangen blev – ligesom udtrækkene af e-mails – afgrænset tidsmæssigt til at være perioden fra den 1. oktober 2021 til den 22. januar 2024.

I forbindelse med udsøgningen modtog Forsvarsministeriet den 5. juli 2024 et brev fra et af individernes advokat. Advokaten kritiserede, "at der ikke på forhånd var lavet nogen guideline for udsøgningen af materiale samt en beskrivelse af de overvejelser, der måtte være gjort i relation til fx selvinkriminering, valg af søgeord eller koordinering af samme". Henvendelsen blev videresendt til undersøgelsen den 21. august 2024.

De SMS-beskeder mv., som individerne har vurderet som relevante, blev udleveret til og samlet sammen af Forsvarsministeriet. Undersøgelsen fik stillet første pakke af SMS-beskeder mv. til rådighed den 20. juni 2024 (fra ansatte) og anden pakke den 10. juli 2024 (fra nuværende forsvarsminister, forhenværende forsvarsminister, forhenværende departementschef og ansatte i chefstillinger).

Undersøgelsen har i forbindelse med gennemgangen af sagens materiale identificeret en journaliseret e-mail, hvor en medarbejder i FMI den 6. januar 2023 henviser til en SMS, som den pågældende havde modtaget fra den franske producent af artillerisystemer, NEXTER Systems, om forventet leveringstid. SMS-beskeden citeres i fuld længde i rapportens afsnit 19.10.4. Den pågældende medarbejder i FMI har ikke udleveret SMS-beskeder eller øvrige beskeder til undersøgelsen.

I forbindelse med høring af undersøgelsens udkast til beskrivelse af det faktuelle forløb, som gennemgås nedenfor i afsnit 6.1, anførte FMI i sit høringssvar af 13. september 2024, at den pågældende SMS-besked ikke var udleveret idet "SMS'en kan ikke genskabes, da vedkommendes telefon i mellemtiden er blevet nulstillet ifm. overgang til central styring (MDM)." Det var først på dette – relativt sene - tidspunkt i forløbet, at undersøgelsen blev gjort opmærksom på, at den pågældende medarbejders telefon var blevet nulstillet.

5.5 Øvrigt materiale

Endelig har undersøgelsen tillige i de forskellige anmodninger om udlevering af materiale anmodet om at modtage en række faktuelle beskrivelser fra myndighederne. Anmodningerne er besvaret i perioden 21. februar 2024 – 1. juli 2024 og har omfattet:

- Oversigt over relevante myndigheders datakilder og interne regler om journalisering og sletning, både for Workzone, e-mails og SMS-beskeder såvel som evt. anden kommunikation
- Faktuel beskrivelse af organisation og ansvarsfordeling, herunder relevante enheder og ledende medarbejdere
- Faktuel beskrivelse af procedurer for kvalitetssikring af sagsbehandlingen
- Faktuel beskrivelse af procedurer for samarbejde om sager på tværs af enheder i Forsvarsministeriets koncern samt samarbejde om sager med andre ministerier og styrelser
- Faktuel beskrivelse af dokumenthåndtering og datastruktur, herunder de forskellige systemer, som benyttes til intern og ekstern kommunikation, journalisering og sagsbehandling
- Liste med navne og stillingsbeskrivelser på sagsbehandlere på de udleverede sager

Som følge af søgetekniske udfordringer, som beskrevet i afsnit 5, har det været vanskeligt for undersøgelsen at identificere revisionsspor af centrale dokumenter i sagen. Det skyldes, at materialet har været fremsendt i samlede pdf-filer, hvor det kun undtagelsesvist er angivet, hvem der har henholdsvis udarbejdet og godkendt de forskellige dokumenter hvornår.

I forbindelse med fremsendelsen af den supplerende anmodning af 21. marts 2024 anmodede undersøgelsen derfor tillige om, at der for en række centrale dokumenter i sagen blev fremsendt fulde revisionsspor med angivelse af de centrale data. Undersøgelsen fik de relevante revisionsspor udleveret drypvist i perioden 7. maj 2024 til 25. juni 2024.

Den samlede datamængde i form af øvrige leverancer har udgjort ca. 6.500 sider.

5.6 Forsvarsministeriets erklæring

I overensstemmelse med Advokatsamfundets vejledning om advokatundersøgelser fra september 2022 har Forsvarsministeriet den 24. oktober 2024 underskrevet følgende erklæring:

"1. Baggrund og formål

Bruun & Hjejle blev den 14. december 2023 antaget af Forsvarsministeriet til at forestå den uvildige advokatundersøgelse vedrørende anskaffelsen af ildstøttesystemer i januar 2023.

Af Forsvarsministeriets kommissorium for undersøgelsen af 31. oktober 2023 fremgår:

"Undersøgelsen skal bygge på skriftligt materiale, herunder e-mails, sms'er og telefonnotater. Advokaten kan rekvirere kopi af alle dokumenter, som advokaten vurderer har betydning for undersøgelsen."

Endvidere fremgår:

"Undersøgelsen skal først og fremmest omfatte Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI), Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets departement, herunder materiale, som Forsvarsministeriet har modtaget fra eller har sendt til andre relevante styrelser og ministerier som f.eks. Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Finansministeriet, samt Forsvarsministeriets bidrag til sager, der er blevet behandlet i regeringen. Hvis advokaten som led i undersøgelsen vurderer, at øvrigt materiale fra andre ministerier mv. kan være relevant, kan advokaten rette henvendelse til forsvarsministeren, som efter inddragelse af kredsen af partier, der støtter undersøgelsen, vil tage stilling til, om de øvrige ministerier skal anmodes om at udlevere materiale til brug for undersøgelsen."

Undersøgelsen blev ved Forsvarsministeriets brev af 22. maj 2024 udvidet med tillægskommissoriet af 24. april 2024.

Forsvarsministeriet afgiver denne erklæring under henvisning til Advokatrådets vejledning om advokatundersøgelser af september 2022, punkt 2.2:

"Advokaten sikrer, at opdragsgiver så vidt muligt stiller alt skriftligt og digitalt materiale, der er relevant for advokatundersøgelsen, til rådighed for advokaten, og at opdragsgiver erklærer sig skriftligt herom til advokaten."

2. Forudsætninger

Bruun & Hjejle har ved anmodninger af 27. december 2023, 8. januar 2024, 23. januar 2024, 19. februar 2024, 21. marts 2024, 29. maj 2024, 4. juni 2024 og 18. juni 2024 anmodet om materiale fra Forsvarsministeriet, Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarskommandoen. Anmodningerne vedlægges som bilag 1-8.

Anmodningerne har relateret sig til en række konkrete sager og oplysninger, som Bruun & Hjejle har vurderet er relevante for undersøgelsen, og der er tillige anmodet om foretagelse af søgninger i eventuelt ikke-journaliseret materiale (mailbokse samt chat- og sms-beskeder mv.).

Myndighederne er endvidere blevet anmodet om at bistå med identifikationen af andre relevante sager og oplysninger.

Forsvarsministeriet, Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarskommandoen har løbende besvaret Bruun & Hjejles anmodninger om udlevering af materiale. Såfremt anmodningerne har givet anledning til spørgsmål, er dette søgt afklaret hurtigst muligt.

Sideløbende har myndighederne selvstændigt vurderet, om der måtte være yderligere sager og oplysninger af relevans for undersøgelsen, som ikke har været omfattet af anmodningerne. I så fald er materialet blevet oversendt til Bruun & Hjejle.

Der er i tillæg hertil på baggrund af søgeord stillet udtræk af mailbokse, chat- og sms-beskeder samt andet ikke-journaliseret materiale fra i alt 42 personer til rådighed for undersøgelsen. Bruun & Hjejle har desuden fået udleveret fulde Outlook-konti for seks navngivne individer.

3. Erklæring

Forsvarsministeriet erklærer, at alt materiale, som efter ministeriets vurdering på tidspunktet for underskriften af denne erklæring skønnes at have betydning for undersøgelsen, er stillet til rådighed for Bruun & Hjejle

Skulle der fremkomme yderligere og endnu ikke overleveret materiale, som skønnes at være relevant for undersøgelsen, vil Bruun & Hjejle blive underrettet herom."

Erklæringen er vedhæftet som bilag 6.

6. Høring

6.1 Høring af undersøgelsens udkast til faktum den 9. september 2024

Undersøgelsen sendte den 9. september 2024 udkast til faktumdelen af undersøgelsen i høring hos Forsvarsministeriet. Formålet med høringen var dels at afdække spørgsmål, som undersøgelsen havde til faktiske forhold, og dels at myndighederne blev gjort opmærksom på materiale, som undersøgelsen ikke foreløbigt havde kunnet identificere. Af høringsskrivelsen fremgik det blandt andet:

"Vedhæftet er som aftalt udkast til faktumdelen i advokatundersøgelsen om Forsvarets anskaffelse af ildstøttesystemer i januar 2023.

I overensstemmelse med den skitserede tidsplan i vores månedsrapport af 23. august 2024 bedes bemærkninger sendes til os inden fredag den 13. september kl. 12.00.

Til brug for jeres gennemgang har vi udarbejdet vedhæftede oversigtsark indeholdende henvisninger til steder i faktum, hvor vi enten har spørgsmål, eller hvor der har været materiale, vi ikke har kunne identificere. Vi hører selvfølgelig gerne, om sådant materiale alligevel foreligger.

Skulle vores bemærkninger give anledning til yderligere fremsendelse af materiale, bedes dette iværksættes snarest muligt af hensyn til overholdelse af tidsplanen.

For god ordens skyld bemærkes, at udkastet ikke endeligt, idet vi fortsat arbejder med finjustering, tilretning af enkelte afsnit og korrektur, ligesom vi afventer modtagelse af den tidlige fremsendte erklæring."

Forsvarsministeriet fremkom den 13. september 2024 med bemærkninger både fra departementet og FMI. Ud over en række konkrete bemærkninger til det af undersøgelsen fremsendte oversigtsark, der i vidt omfang er indarbejdet i nærværende rapports faktumdel, indeholdt skrivelsen følgende tværgående bemærkninger fra FMI:

"Det er centralt for forståelsen af forløbet, at det efter mailkorrespondancen af 3. januar 2023 (pkt. 10.3.4, s. 60) var FMI's opfattelse, at der de facto var indgået et forlig med Elbit, og der alene udestod den administrative udmøntning heraf.

Flere medarbejdere er i faktumafsnittet angivet med navn, mens andre er anonymiseret. Angivelse af navne bør efter FMI's opfattelse begrænses til de tilfælde, hvor dette er strengt nødvendigt. I forlængelse heraf bør det sikres, at der er konsekvens i forhold til angivelse af stillingsbetingelser og navn, hvilket ikke synes at være tilfældet på nuværende tidspunkt.

FMI har endvidere bemærket, at rapporten med fordel kan indeholde en læsevejledning, som bl.a. beskriver:

- Relevante organisatoriske elementer og disses pågældende chefer samt indbyrdes sammenhænge.
- De foretagne valg i forhold til angivelse af konkrete navne kontra anonymisering, f.eks. i forhold til om der er tale om chefer på et givent niveau eller en almindelig medarbejder."

Der var vedlagt 14 bilag, hvoraf bilag 8 indeholdt FMI's særskilte stillingtagen til de af undersøgelsen fremsatte bemærkninger i oversigtsarket såvel som en række supplerende bemærkninger. Bemærkninger og bilag er af undersøgelsen blevet indarbejdet i rapportens faktumafsnit, hvor det er blevet vurderet relevant.

Forsvarsministeriet fremsendte den 8. oktober 2024 en mindre korrektion til det tidligere afgivne høringssvar. Indholdet heraf er gengivet i afsnit 13.1.2.

6.2 Høring af individer den 16. september 2024

Undersøgelsen sendte den 16. september 2024 et uddrag af udkast til rapportens faktumdel samt udkast til juridiske vurderinger i høring hos henholdsvis [REDACTED]

[REDACTED] De [REDACTED] personer var udvalgt ud fra en vurdering af, at der kunne være oplysninger og vurderinger i det foreløbige udkast til rapporten, som individerne ville kunne opfatte som kritik.

Oplysninger om medarbejder undtages efter OFL § 33, nr. 5, jf. § 21, stk. 2.

I forbindelse med høringen skrev undersøgelsen pr. e-mail ved fremsendelsen den 16. september 2024:

"På vegne af Ole Spiermann og Lasse Mikkelsen, der efter opdrag fra Forsvarsministeriet udfører den uvildige advokatundersøgelse om Forsvarets anskaffelse af ildstøttesystemer i januar 2023, skriver jeg til dig i anledning af høring om undersøgelsen og dens konklusioner.

Jeg vedhæfter til det formål de dele af beskrivelsen af hændelsesforløbet, hvori dit navn optræder, samt undersøgelsens vurderinger af emnerne nævnt i det oprindelige kommissorium for undersøgelsen.

Når vi har valgt at lade dig omfatte af høringen, skyldes det, at der kan være oplysninger og vurderinger i det vedhæftede materiale, som du vil opfatte som kritik af dig.

Vi anmoder om at modtage eventuelle bemærkninger fra dig senest mandag den 23. september 2024.

Det bemærkes, at undersøgelsen omfatter to yderligere emner i kraft af tillægskommissorium, og at der kan ske udvidelse af høringen med disse. Det er dog endnu ikke sikkert.

For god ordens skyld understreges, at undersøgelsen i forbindelse med afslutningen kan finde anledning til at foretage mindre ændringer i teksten. Skulle sådanne ændringer mod forventning have betydning for dig, vil du også blive hørt herom."

I supplerende e-mail blev anført:

"Høringen indledt med e-mailen finder sted i sammenhæng af den uvildige advokatundersøgelse vedrørende anskaffelse af ildstøttesystemer i januar 2023, som vi gennemfører efter opdrag fra Forsvarsministeriet. Vi er således antaget alene af Forsvarsministeriet, og vi er ikke advokat for dig. I forhold til eventuel bistand henviser vi til ansættelsesmyndighed.

Det offentliggjorte kommissorium kan tilgås her: ...

Som det fremgår af kommissoriet, skal undersøgelsen foretage en vurdering af, om der i involverede myndigheder er begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, og om der i så fald er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd.

Det er frivilligt at afgive høringssvar."

Efter telefonisk kontakt med Forsvarsministeriets departement og opfølgende e-mail af 19. september 2024 blev undersøgelsen bekendt med, at der skulle iværksættes proces for sikkerhedsgodkendelse af den bisidder, som individerne havde valgt. Ved opfølgende telefonsamtale med Forsvarsministeriet den 26. september 2024 blev det oplyst, at den første bisidder, som individerne havde valgt, ikke kunne sikkerhedsgodkendes.

Der blev herefter udvalgt to nye bisiddere fra samme advokatkontor, og undersøgelsen blev den 8. oktober 2024 orienteret om, at vedkommende var blevet sikkerhedsgodkendt. Som følge af at bisidderne skulle oprettes i Forsvarsministeriets interne IT-system og have udleveret computere til behandling af klassificeret materiale, kunne bisidderne først påbegynde deres gennemlæsning af materialet den 16. oktober 2024.

Undersøgelsen modtog herefter høringssvar søndag den 27. oktober 2024. Høringssvaret er vedhæftet som bilag 7.

I anledning af høringssvaret skal undersøgelsen bemærke følgende:

I høringssvaret anføres, at rammerne for afgivelse af svar i forbindelse med høringen var uklare. Med hensyn til rammer for svar henvises til, hvad der blev anført i oven-

nævnte e-mails af 16. september 2024 i forbindelse med høringen. Det måtte efter undersøgelsens opfattelse i hvert fald have været nærliggende, at bidrag i forbindelse med høringen ville indgå i undersøgelsen, og at høringssvar – som normalt – ville blive gengivet. I øvrigt kunne tvivlsspørgsmål let have været afklaret, og det var udtrykkeligt anført i e-mailen af 16. september 2024: "Har du spørgsmål i anledning af ovenstående, bedes du om at kontakte Ole Spiermann på"

I høringssvaret anføres, at høringen af individer blev iværksat før modtagelse af høringssvar fra myndighederne. Rækkefølgen var imidlertid den omvendte. Høringssvar fra myndigheder blev modtaget den 13. september 2024, og høringen af individer blev iværksat den 16. september 2024. I mellemtiden havde undersøgelsen taget stilling til høringssvarene fra myndighederne, jf. i det hele afsnit 6.1 ovenfor.

I høringssvaret anføres, at undersøgelsen ikke skulle have forklaret, hvorfor individer modtog materiale i forskelligt omfang. Af e-mail af 16. september 2024 fremgik imidlertid, at den pågældende modtog "de dele af beskrivelsen af hændelsesforløbet, hvori dit navn optræder", hvilket naturligvis ville variere fra person til person. I udgangspunktet ville den pågældende have fortsat adgang til samme materiale, og ellers kunne spørgsmål have været rejst i relevant omfang.

I høringssvaret anføres om vurderingen:

"Det synes oplagt, at de undersøgende advokater og advokatfirmaet Bruun Hjejle som en central del baserer Vurderingen på en forståelse af de udbudsretlige regler, der ikke harmonerer med den forståelse af de samme regler, som Kammeradvokaten har. FMI og vores klienter har i arbejdet med indkøb og udbud lagt til grund, at de kan stole på den rådgivning, som FMI har fået fra Kammeradvokaten."

Der er ikke nærmere redegjort for, hvad der hentydes til med "en forståelse af de udbudsretlige regler", og hvad betydningen heraf eventuelt skulle være.

Videre anføres:

"Vurderingen konkluderer i alt for høj grad ved hypoteser, antagelser og tolkninger af faktum, som der ikke er grundlag for i Faktumbeskrivelsen. Vurderingerne forekommer visse steder fortænkt. Det kan ske, når advokater udtaler sig om en verden, de ikke kender, og særligt når det sker på skriftligt grundlag. Men det bør undgås. Undersøgelsen anerkender heller ikke betydningen af, at det normalt tager flere år at gennemføre større indkøb. I det konkrete tilfælde blev opgaveanvisningen fra Forsvarsministeriet givet onsdag den 4. januar 2023 sidst på eftermiddagen med afleveringsfrist mandag den 9. januar 2023. Undersøgelsen har i øvrigt ekstraheret så meget i gengivelse af dokumenter, at sammenhængen ofte går tabt."

Undersøgelsen har selvfølgelig bestræbt sig på at undgå, hvad der ifølge afsnittet "bør undgås", og undersøgelsen kan konstatere, at der ikke anføres nogen eksempler, heller ikke på dokumenter, som ønskes gengivet i yderligere omfang.

Endelig anføres:

"Vedrørende "sammenhæng" mellem indgåelsen af forlig og tildeling af ordrer var rammerne for forliget fastlagt af Kammeradvokaten den 3. januar 2023. Det var før FMI den 4. januar 2023 af Forsvarsministeriet fik til opgave at foretage en markedsafdækning. Det fastholdes at der ikke var sammenhæng, og argumentationen for og vurderingerne af "en formodning" herfor, kan ikke tiltrædes."

Denne opfattelse, som også fremgår af FMI's redegørelse, er behandlet i afsnit 25.1 nedenfor.

Sammenfattende har undersøgelsen ikke fundet anledning til at ændre i vurderinger.

Derimod er det for undersøgelsen anledning til at fremhæve, at følgende tillige fremgår af høringssvaret:

"Vores klienter har, [redacted] været inddraget i udarbejdelsen af de udtalelser, som [redacted] både før og efter Undersøgelsen startede sit arbejde. De vedstår indholdet heraf. De er alle af den opfattelse, at de ikke som enkeltpersoner ved interviews eller på lignende vis kan fremkomme med oplysninger og nuanceringer, som stiller det skriftlige materiale i et andet lys. Når det er sagt, er det imidlertid vigtigt at understrege som anført ovenfor, at vores klienter er indstillet på at deltage i videre undersøgelser, hvis det sker under iagttagelse af de retssikkerhedsgarantier, der omtales i dette afsnit af høringssvaret."

Oplysninger om medarbejder undtages efter OFL § 33, nr. 5, jf. § 21, stk. 2.

7. Myndighedsstruktur

Undersøgelsen vedrører forhold mellem myndigheder, der henhører under Forsvarsministeriet, og der er anledning til indledningsvis kort at præsentere Forsvarsministeriets myndighedsstruktur.

Bidrag er hentet fra myndighedernes interne beskrivelser af organisation, vejledninger, bestemmelser og styringsdirektiver, som undersøgelsen løbende har fået tilsendt, jf. afsnit 5.5 ovenfor, såvel som myndighedernes egne hjemmesider. Der er i videst muligt omfang citeret fra de versioner af dokumenterne, der var gældende i januar 2023.

7.1 Forsvarsministeriets departement

Forsvarsministeriets departement er ministerens sekretariat og arbejder med opgaver af politisk karakter såvel som styring af ministerområdet. Ifølge departementets hjemmeside arbejder departementet med to hovedopgaver:

"For det første betjener vi forsvarsministeren og giver ministeren grundlag for at skabe visionær dansk forsvars-, sikkerheds- og beredskabspolitik. Departementets opgaver er derfor i høj grad af politisk karakter.

For det andet står vi for den overordnede ledelse og styring af ministerområdet. Vi sikrer, at forsvarsministerens politik bliver gennemført. Vi fører tilsyn med, at den økonomiske og aktivitetsmæssige styring i myndighederne er tilrettelagt på betryggende vis og inden for de politisk fastsatte rammer."

I den for undersøgelsen relevante periode har der været fire forsvarsministre. Trine Bramsen (S) var forsvarsminister i perioden fra den 27. juni 2019 til 4. februar 2022. Herefter overtog Morten Bødskov hvervet, som han bestred frem til den 15. december 2022. Jakob Ellemann-Jensen (V) blev forsvarsminister den 15. december 2022 og var forsvarsminister frem til den 22. august 2023. I perioden fra den 6. februar 2023 til 1. august 2023 var Troels Lund Poulsen (V) dog fungerende forsvarsminister som følge af Jakob Ellemann-Jensens sygemelding. Troels Lund Poulsen har siden den 22. august 2023 været forsvarsminister.

Morten Bæk var departementschef i ministeriet fra den 7. september 2020 og frem til den 11. august 2023. Herefter blev Pernille Langeberg ansat i stillingen.

Forsvarsministeriets departement er organiseret i følgende enheder:

- Direktionen
- Center for Minister- og Ledelsesbetjening
- Center for Forsvar og Beredskab
- Center for Sikkerhed og Operationer
- Center for Cyber og Digitalisering
- Juridisk Center
- Center for Strategi, Økonomi og Styring
- Center for Organisation, Service og HR
- Forsvarsministeriets Interne Revision

De for undersøgelsen relevante enheder er Center For Sikkerhed og Operationer (CSO), Center for Forsvar og Beredskab (CFB) og Center for Strategi, Økonomi og Styring (CSO).

Til brug for undersøgelsen har departementet udarbejdet beskrivelser af de relevante centre og fagteams, som har været involveret i enten donationen af CAESAR-artillerisystemerne, erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemerne eller nyanskaffelsen PULS-raketkastersystemerne. Departementets beskrivelser af enhederne er gengivet nedenfor i afsnit 7.1.1-7.1.3.

7.1.1 Center for Sikkerhed og Operationer (CSO)

Af notatet "Forsvarsministeriets departements faktuelle beskrivelser af organisation og ansvarsfordeling, herunder relevante enheder og ledende medarbejdere", som undersøgelsen fik tilsendt den 12. marts 2024, fremgår følgende om Center for Sikkerhed og Operationer:

"Centeret har til formål at sætte strategisk retning for Danmarks sikkerheds-, forsvars- og beredskabspolitik i overensstemmelse med ministerens og regeringens prioriteter. Centeret er ansvarlig for etablering af og opfølgning på politiske beslutninger om indsættelser af kapaciteter samt varetager arbejdet med multilaterale organisationer som fx NATO, EU og FN.

På tidspunktet for forløbet i sagen var nedsat en krisestab i CSO, som havde ansvaret for Danmarks militære støtte til Ukraine, herunder donationer af militært materiel. Krisestaben var overordnet ansvarlig for håndteringen af donationen af CAESAR-artillerisystemer og på grund af den politiske håndtering også erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer. Teamet bistod arbejdet med nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer. Krisestaben er i dag erstattet af Team Ukraine (TUKR)."

7.1.2 Center for Forsvar og Beredskab (CFB)

I notatet "Forsvarsministeriets departements faktuelle beskrivelser af organisation og ansvarsfordeling, herunder relevante enheder og ledende medarbejdere", som undersøgelsen fik tilsendt den 12. marts 2024, fremgik følgende om Center for Forsvar og Beredskab:

"Centeret skaber forudsætningerne for et forsvar og beredskab, der leverer helstøtte og efterspurgte kapaciteter. Centeret er garant for, at Forsvaret og beredskabet har optimale rammer og er rustet til at imødegå risici og trusler, som kan ramme Danmark og vores allierede.

Team Helstøtte Kapaciteter (THK) er bl.a. ansvarlig for tilsyn med koncernens materielanskaffelser, herunder tilsyn med FMI. Teamet bistod med udvalgte dele af arbejdet, herunder især med vurdering af industrisamarbejde."

7.1.3 Center for Strategi, Økonomi og Styring (CSØS)

I notatet "Forsvarsministeriets departements faktuelle beskrivelser af organisation og ansvarsfordeling, herunder relevante enheder og ledende medarbejdere", som undersøgelsen fik tilsendt den 12. marts 2024, fremgik følgende om Center for Strategi, Økonomi og Styring:

"Centeret sætter rammerne for koncernens økonomiske styring, det økonomiske kontrolmiljø, analysekapacitet, organisationsudvikling og gevinstrealisering. Centeret skal sikre helhedstænkning på tværs af økonomi, personale og kapaciteter.

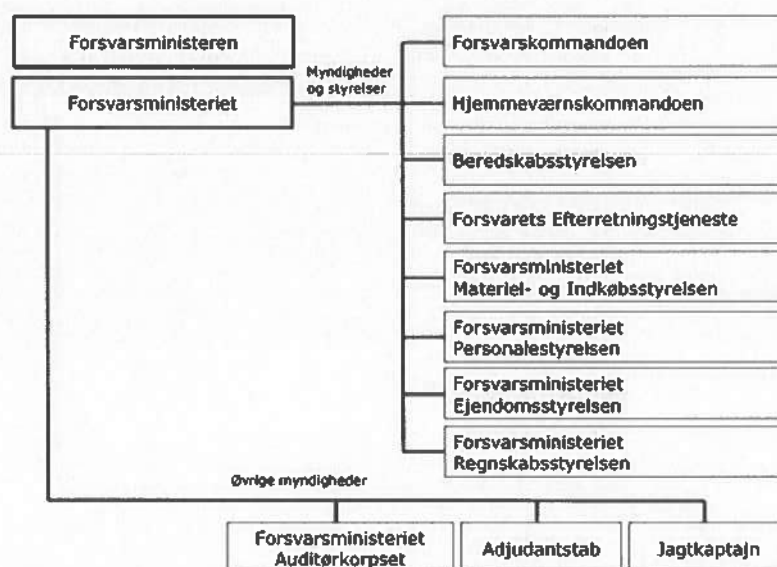
Team Bevilling og Økonomisk Styring (TBOE) er ansvarlig for koordination af den overordnede økonomiske styring på ministerområdet, herunder ansvarlig for det økonomiske grundlag i regeringssager, aktstykker og samarbejdet med Finansministeriet. Teamet behandlede og koordinerede bl.a. de aktstykker, der tilvejebragte den bevillingsmæssige hjemmel til donation af CAESAR-artillerisystemer, erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer. Teamet behandlede og koordinerede ligeledes regeringssagen vedr. finansiering af PULS-raketkastersystemer."

7.1.4 Underliggende styrelser og myndigheder

Forsvarsministeriet har en række underliggende styrelser og myndigheder af både militær og civil karakter. Til illustration er indsat organisationsdiagram hentet fra ministeriets hjemmeside.



Forsvarsministeriets organisationsdiagram



De for undersøgelsen relevante myndigheder er Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) og Forsvarskommandoen (FKO).

7.2 Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse

FMI har ansvaret for anskaffelse af materiel og IT til hele Forsvarsministeriets koncern. Om FMI's overordnede arbejdsopgaver fremgår følgende på FMI's hjemmeside:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) er en styrelse under Forsvarsministeriet.

FMI har ansvaret for det samlede forsvars og beredskabs materiel, it og cybersikkerhed. Det er os, der anskaffer, driver og bortskaffer materiel og it for såvel Hæren, Søværnet, Flyvevåbnet, Arktisk Kommando, Specialoperationskommandoen, Hjemmeværnet, Beredskabsstyrelsen og resten af Forsvarsministeriets koncern. Desuden bistår vores it-medarbejdere dagligt i at modstå de cyberangreb, Forsvarsministeriets koncern udsættes for."

Generalløjtnant Kim Jesper Jørgensen varetog fra 2020 til foråret 2024 stillingen som chef i FMI (CHFMI). Stillingen har siden den 1. maj 2024 været besat af generalløjtnant Per Pugholm Olsen.

Christian Brejner Ishøj var i perioden omfattet af kommissoriet vicechef i FMI (VCH-FMI), men besidder nu hvervet som stabschef i Forsvarskommandoens Operationsstab. Stillingen som vicechef i FMI har siden den 22. august 2023 været besat af John Boye Rasmussen.

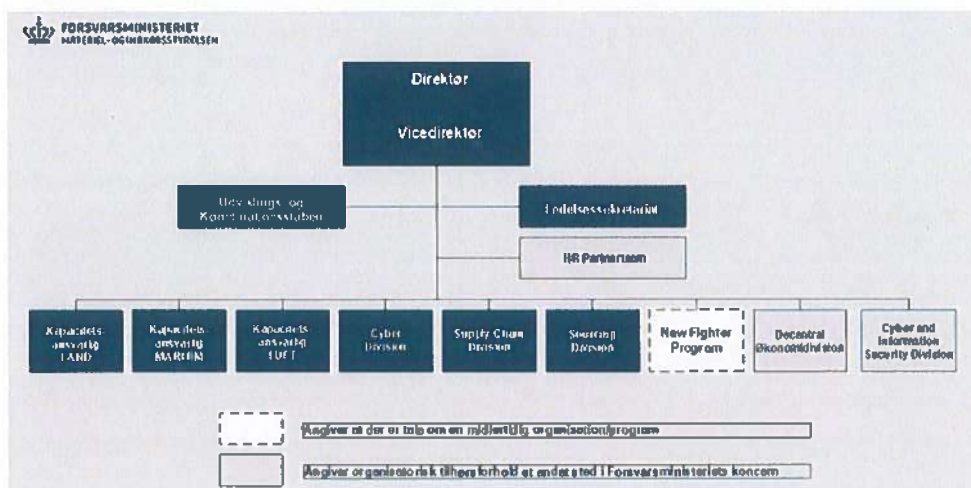
I FMI's styringsdirektiv af maj 2022 beskrives ansvarsfordelingen mellem CHFMI og VCHFMI som følger under overskriften "[p]rincipiel ansvarsfordeling":

"Ansvarsfordelingen i dette dokument er generel. I de tilfælde, hvor der i FMI's forvaltningsgrundlag er anført specifik ansvarsfordeling eller kommandovej til chef eller vicechef, vil forvaltningsgrundlagets anvisning altid være gældende.

CHFMI repræsenterer FMI i koncernledelsen, som er det øverste, tværgående beslutningsorgan for ministerområdet. CHFMI's ansvar er dermed på et overordnet, strategisk niveau, som i høj grad er sammenhængende med en eksternt rettet rolle i relation til de strategiske styringsrelationer mellem styrelse og departement. CHFMI repræsenterer således FMI i relation til Forsvarsministeriets Investeringskomité (FINK) og er ansvarlig for den eksterne mål- og resultatstyring og virket som national materieldirektør. I forbindelse med kunde- og industrimøder vil der være tilfælde, hvor VCHFMI har et mere indgående fagligt kendskab til en given sag, hvorfor VCHFMI deltager på vegne af CHFMI. Grundet CHFMI's repræsentation i FINK, ligger styringen af den funktionelle økonomi også under CHFMI's ansvarsområde.

VCHFMI har i store træk ansvaret for porteføljen, driften og den interne udvikling. VCHFMI varetager rollen som formand for det koncernfælles it-porteføljekudvalg (ITPU) og udviklingen af it-governance samt ansvaret for kommunikationsområdet, hvor VCHFMI også varetager strategiske og eksterne forpligtelser."

Strukturen i FMI kan illustreres med følgende organisationsdiagram, der blev tilsendt undersøgelsen den 13. marts 2024:



De for undersøgelsen relevante divisioner er henholdsvis Ledelsessekretariatet, Udviklings- og Koordinationsstaben, Kapacitetscenter Land, Sourcing Division og Økonomi-division.

7.2.1 Ledelsessekretariatet (LESEK)

I FMI's styringsdirektiv af maj 2022 beskrives Ledelsessekretariatets (LESEK) rolle som følger:

"LE yder ledelsesstøtte til CHFMI og VCHFMI samt den øvrige ledelse i FMI, ligesom LE på vegne af CHFMI og VCHFMI varetager den tværgående koordination af sager, der ikke hensigtsmæssigt kan henføres til andre enheder i FMI. LE håndterer endvidere pressehenvendelser, sociale medier og intern kommunikation samt opgaver relateret til tværgående administration, herunder arbejdstid, elever, til- og afgang mv. Endelig understøtter og controller LE den elektroniske dokument- og sagshåndtering i FMI."

7.2.2 Planlægnings- og Koordinationsdivisionen (PK) og Udviklings- og Koordinationsstaben (UK)

I FMI's styringsdirektiv af maj 2022 fremgår følgende om Planlægnings- og Koordinationsdivisionen:

"PK varetager vedligeholdelse og udvikling af FMI's samlede forretningsmodel, herunder styringsgrundlag, overordnet forretnings- og procesudvikling med tilhørende digitalisering samt strukturforhold og strategisk uddannelsesstyring.

PK styrer FMI's samlede produktionsstyring gennem koordination af kapacitetsplanlægning, portefølje- og driftsstyring med tilhørende governance og processer og stiller i den forbindelse nøgleressourcer til projektledelse og teammetode.

PK fører tilsyn på sikkerheds- og kvalitetsområdet og følger op med anbefalinger om korrigerende handlinger til øvrige dele af FMI. Hvor anbefalingerne ikke følges, lægges der en samlet sag op til CHFMI.

I PK er opstillet en strategisk rådgiver (STR) for FMI øverste ledelse. Den strategiske rådgiver støtter øverste ledelse i diverse fora og møder efter nærmere aftale. Den strategiske rådgiver indgår som fast støtte i direktionen.

Chefen for PK (CHPK) er tillige FMI's Ballerups garnisonskommandant og varetager opgaver i relation hertil.

CHPK varetager på CHFMI's vegne den sikkerhedsmæssige tilsynsvirksomhed og refererer således i rollen som Forsvarets materielinspektør direkte til CHFMI.

CH PK er stedfortrædende materieldirektør og deler denne rolle med CH SD."

Det fremgår af FMI's årsberetning fra 2023, at der i løbet af året blev gennemført en analyse og tilpasning af ledelsesstrukturen, hvilket er sket inden for eksisterende rammer. Endvidere er der etableret en Udviklings- og Koordinationsstab (UK-stab) ... UK-

stab er baseret på en reorganisering af elementerne i den tidligere Planlægnings- og Koordinationsdivision samt tilførte elementer fra blandt andet Sourcing Divisionen, Supply Chain Divisionen og Kapacitetsdivision Luft (KALU)."

I FMI's styringsdirektiv af november 2023 fremgik følgende om Udviklings- og Koordinationsstabens (UK):

"UK er FMI's centrale stabsfunktion, der varetager opgaver i relation til FMI's strategiske forretningsudvikling og overordnet koordination af strategiske forhold.

UK udøver strategisk rådgivning til CHFMI og varetager vedligeholdelse, udvikling og implementering af FMI's samlede forretningsmodel, herunder styringsgrundlag, overordnet forretningsudvikling samt støtter CHFMI i rollen som national materiældirektør.

UK styrer FMI's samlede produktionsstyring gennem koordination af kapacitetsplanlægning, portefølje- og driftsstyring med tilhørende governance og processer og stiller i den forbindelse nøgleressourcer til projektledelse og teammetode.

UK fører tilsyn på sikkerhedsområdet og følger op med anbefalinger om korrigerende handlinger til øvrige dele af FMI. Hvor anbefalingerne ikke følges, lægges der en samlet sag op til CHFMI.

UK planlægger, koordinerer og gennemfører FMI's operative virksomhed i tæt samarbejde med særlig FMN og myndigheder under ministeriets ressource.

UK varetager forretningsansvaret for de DeMars-understøttede processer og fungerer tillige som bindeled mellem forretning og it i forhold digitaliseringsforhold.

UK varetager den forretningsmæssige koordination i forhold til Multi Domain Operationer.

UK varetager FMI centrale opgaver i forhold til strukturstyring, adgangsstyring til DeMars samt uddannelsesområdet."

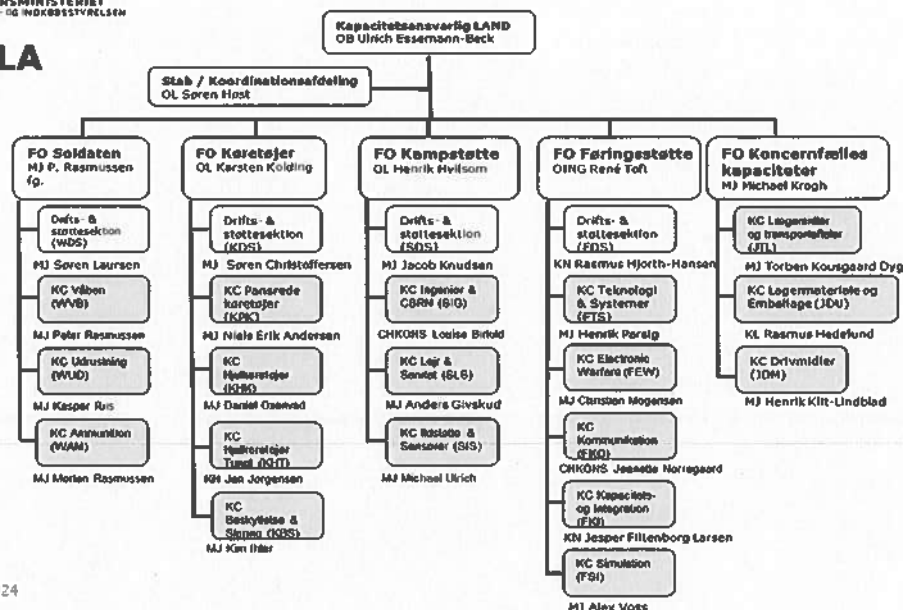
7.2.3 Kapacitetscenter Land (KALA)

I FMI's styringsdirektiv af maj 2022 fremgår følgende om de Kapacitetsansvarlige for henholdsvis Land (KALA), Maritim (KAMA) og Luft (KALU):

"De kapacitetsansvarlige har ansvar for anskaffelse af materielkapaciteter, tilvejebringelse af grundlag for materielkapaciteternes efterfølgende drift, samt i sidste ende bortskaffelse af materielkapaciteter (vugge-til-grav-ansvar). De kapacitetsansvarlige udsteder forsynings- og vedligeholdelsesdirektiver og kan tillige udstede restriktioner i materiellets anvendelse i relation til brugende myndigheder."

Det for undersøgelsen relevante kapacitetscenter er KALA. Stukturen i KALA er illustreret i organisationsdiagrammet nedenfor dateret 13. februar 2024.

KALA



13. februar 2024

7.2.4 Sourcing Division (SD)

I FMI's styringsdirektiv af maj 2022 anføres følgende om Sourcing Division (SD):

"SD skal yde støtte til anskaffelser. SD er ansvarlig for den kommercielle og juridiske styring samt ansvarlig for gennemførelse af markedsundersøgelser, udbud og indgåelse af rammeaftaler.

SD skal gennem fokus på kommercielle forhold, leverandørstyring og diversitet bidrage til at reducere totalomkostningerne ved anskaffelse og levering af materiel og it til koncernen. Dette udmøntes blandt andet gennem FMI's indkøbspolitik og kategoristyring.

SD koordinerer samarbejdet med industrien og er ligeledes FMI's Sekretariat for Industrisamarbejde og forestår sagsbehandling, koordination og rådgivning ifm. FMI's deltagelse i nationalt og internationalt materielsamarbejde. CHSD er i denne sammenhæng stedfortrædende materieldirektør, idet sidstnævnte rolle også kan varetages af CHPK.

SD er også kompetencecenter for juridisk undervisning, skabelonkompleks, responsa kompleks, juridiske forvaltningsgrundlag og juridisk compliance. SD skaber rammerne for, at materiel- og it-anskaffelser sker inden for gældende lovgivning.

SD udøver juridisk rådgivning til CHFMI og fører juridisk tilsyn på vegne af CHFMI i forhold til FMI's efterlevelse af de udstukne rammer i gældende love og regler.

Endvidere varetager CHSD på CHFMI vegne den interne juridiske tilsynsvirksomhed og refererer i denne rolle direkte til CHFMI."

7.2.5 Økonomidivisionen (OD)

I FMI's styringsdirektiv af maj 2022 fremgår følgende om Økonomidivisionen (OD):

"OD er, som en del af FMN's departement, en partnerenhed og er kompetencecenter for økonomi og ansvarlig for FMI's samlede økonomistyring. På vegne af CHFMI varetager OD tværgående økonomisk styring og yder faglig støtte til øvrige dele af FMI inden for økonomiske forhold. Endvidere varetager OD på vegne af CHFMI den interne tilsynsvirksomhed indenfor ovennævnte faglige områder."

7.3 Forsvarskommandoen

FKO er Forsvarets overordnede militære myndighed, med ansvar for udvikling og indsættelse af Forsvarets operative kapaciteter. Ifølge FKO's hjemmeside varetager FKO varetager med forsvarschefen den militærfaglige rådgivning til Forsvarsministeriet.

General Flemming Lentfer var i perioden fra december 2020 til april 2024 forsvarschef.

Forsvarschefen udgør i fællesskab med chefen for forsvarsstaben Forsvarets øverste ledelse. Stillingen som viceforsvarschef og chef for Forsvarsstaben har siden november 2019 været besat af generaløjntant Kenneth Pedersen.

Forsvarschefen og chefen for Forsvarsstaben udgør styringsniveau I, og underlagte stabe og kommandoer udgør styringsniveau II.

Om styringsniveauerne anføres det i bestemmelsen FKOBST L.234-1 om "kommando-forhold, opgaver og ansvar for FKO, stabe og kommandoer" af juni 2022:

"I Forsvarskommandoen organiseres kommandoens stabe og kommandoer på hhv. styringsniveau I og II. Forsvarschefen og Forsvarsstaben repræsenterer styringsniveau I og underlagte stabe og kommandoer styringsniveau II. Forsvarsstaben, der dagligt ledes af chefen for Forsvarsstaben, der refererer til forsvarschefen, udgøres af Ledelsessekretariatet, Udviklings- og Planlægningsstaben samt Operationsstaben. Hertil kommer Økonomidivisionen samt Cyber and Information Security Division (CID) partnerenhed, som begge er partnerelementer fra Forsvarsministeriet. Kommandovejen for sagshåndtering fra stabe og kommandoer på styringsniveau II til forsvarschefen går via Forsvarsstaben, idet kommandochefer, samt chefen for Forsvarsakademiet, Forsvarets Sanitetskommando og Forsvarets Vedligeholdelsestjeneste dog refererer til forsvarschefen.

Udviklings- og Planlægningsstaben og Operationsstaben er overordnet set ansvarlige for håndtering og koordinering af tværgående sager. Dette medfører konkret, at Udviklings- og Planlægningsstaben, Operationsstaben og Økonomidivisionen er ansvarlige for sager, der forelægges Forsvarets Øverste Ledelse. I udgangspunktet er det Forsvarskommandoen (styringsniveau I), som kommunikerer med eksterne myndigheder, herunder Forsvarsministeriet, idet dog alle myndigheder på styringsniveau II opretholder direkte dialog med øvrige styrelser inden for Forsvarsministeriets område i forhold til deres daglige drift og virke.

Forsvarsakademiet, Forsvarets Sanitetskommando og Forsvarets Vedligeholdelsestjeneste indgår som selvstændige myndigheder på styringsniveau II."

Ifølge styrelsens egen hjemmeside består FKO af følgende divisioner og kommandoer:

- Forsvarsstaben (FST), herunder:
 - Operationsstaben (OP)
 - Udviklings- og Planlægningsstaben (UP)
 - Ledelsessekretariatet (LESEK)
- Hærkommandoen (HKO)
- Søværnskommandoen (SVK)
- Flyverkommandoen (FLK)
- Specialoperationskommandoen (SOKOM)
- Arktisk Kommando (AKO)

I de følgende afsnit introduceres kort de for undersøgelsen relevante underliggende styrelser og divisioner.

7.3.1 Ledelsessekretariatet (LESEK)

I bestemmelsen FKOBST L.234-1 om "kommandoforhold, opgaver og ansvar for FKO, stabe og kommandoer" af juni 2022, fremgår følgende om Ledelsessekretariatet:

"Ledelsessekretariatet udgør en del af Forsvarsstaben i Forsvarskommandoen på styringsniveau I. Sekretariatet ledes af chefen for Ledelsessekretariatet, der refererer til chefen for Forsvarsstaben.

Ledelsessekretariatet er ansvarlig for forsvarschefens og chefen for forsvarsstabens planlægning, herunder sekretær-, adjutant- og militærassistentopgaver. Endvidere varetages en række sekretariats- og stabsprocesopgaver for hele Forsvarskommandoens område, herunder aktindsigtssager, samt produktion og rådgivning inden for intern og ekstern kommunikation, herunder pressehåndtering. Derudover håndteres eksterne henvendelser (med besvarelse eller formidling af opgave til stabene), attaché-området, stabsstøtte til den samlede Forsvarskommando samt forhold vedrørende anvendelse og udvikling af Reservestyrken² Forsvarets kontakt til Danmarks virksomheder håndteres tillige i sekretariatet.

Ledelsessekretariatet er organiseret i fem sektioner og et center; Kommunikationssektionen, Pressesektionen, Adjudantur-, Sekretariatssektionen, samt Stabs- og støttesektion og Center for Reservestyrken, hvor endvidere Interforce-Sekretariatet og sekretariatet for Mars & Merkur er placeret."

7.3.2 Udviklings- og Planlægningsstaben (UP)

I bestemmelsen FKOBST L.234-1 om "kommandoforhold, opgaver og ansvar for FKO, stabe og kommandoer" af juni 2022, fremgår følgende om Udviklings- og Planlægningsstaben:

“Udviklings- og Planlægningsstaben udgør en del af Forsvarsstaben i Forsvarskommandoen på styringsniveau I. Staben ledes af chefen for Udviklings- og Planlægningsstaben, som refererer til chefen for Forsvarsstaben.

Udviklings- og Planlægningsstaben er ansvarlig for koordinationen af Forsvarets overordnede udvikling og planlægning, herunder strategiske koncepter, policy, såvel værnsfælles som værnssvis kapacitetsudvikling, internationalt samarbejde og kapacitetsudvikling samt planlægning og styring i relation til koncernstyring i Forsvarskommandoen. Dette sker under inddragelse af særligt Forsvarsministeriet, værn, kommandoer, Økonomidivisionen, Forsvarsakademiet og de øvrige styrelser i koncernen. Udviklings- og Planlægningsstaben varetager den overordnede og styrende kommunikation med departementet, de øvrige styrelser i koncernen samt andre eksterne nationale og internationale samarbejdspartnere.

Udviklings- og Planlægningsstaben har på vegne af forsvarschefen, ansvar for at føre tilsyn med myndighedsudøvelsen ved Forsvarsakademiet, Forsvarets Sanitetskommando og Forsvarets Vedligeholdelsestjeneste.

Udviklings- og Planlægningsstaben støttes af kommunikationsrådgivere fra Ledelsessekretariatets Kommunikationssektion i forbindelse med større strategiske presse- og kommunikationsopgaver, med juridisk støtte og rådgivning fra Operationsstaben og økonomisk rådgivning fra Økonomidivisionen.

Udviklings- og Planlægningsstaben er organiseret som én stab med tre afdelinger; Strategiafdelingen, Forligsafdelingen samt Styringsafdeling. Hertil et tilknyttet HR-partnerteam med ansvar for strategisk HR-rådgivning og videndeling til Forsvarets Øverste Ledelse, fagspecifik HR-støtte til Forsvarsstaben samt støtte til Udviklings- og Planlægningsstaben i sager med personalemæssigt indhold.”

7.3.3 Operationsstaben (OP)

I bestemmelsen FKOBST L.234-1 om “kommandoforhold, opgaver og ansvar for FKO, stabe og kommandoer” af juni 2022, fremgår følgende om Operationsstaben:

“Operationsstaben udgør en del af Forsvarsstaben i Forsvarskommandoen på styringsniveau I. Staben ledes af chefen for Operationsstaben, som refererer til chefen for Forsvarsstaben.

Operationsstaben udgør nukleus i Forsvarsstabens operative opgaveløsning herunder krisestyring i relation til Nationalt Operativt Koncept i Forsvaret. Operationsstaben agerer som en operativ stab og operativt hovedkvarter på det værnsfælles niveau. Operationsstaben planlægger, opgaveanviser, direktivgiver, ressourcetildeler, prioriterer, koordinerer og monitorer den operative opgaveløsning. Dette omfatter den almindelige operative opgaveløsning og drift samt opgaver i kriser og krig, herunder værtnationsstøtte, forsvar af Kongeriget Danmark, beredskaber i relation NATO og opgaver for anden international indsættelse. I tilknytning hertil den logistisk understøttelse af alle styrkebidrag og enkeltpersoner.

Chefen for Operationsstaben indsætter Forsvarets operative kapaciteter efter bemyndigelse fra forsvarschefen.

Chefen for Operationsstaben er overordnet ansvarlig for den operative planlægning, direktivgivning, prioritering og koordination i forhold til indsættelse af Forsvarets kapaciteter.

Chefen for Operationsstaben er ansvarlig for planlægning og indsættelse af kapaciteter til internationale operationer.

Hærkommandoen, Søværnskommandoen, Flyverkommandoen, Specialoperationskommandoen og Arktisk Kommando er ansvarlig for den taktiske planlægning, indsættelse og føring af egne og tildelte kapaciteter i nationale operationer inden for Kongeriget Danmark

Operationsstaben er endvidere ansvarlig for støtte til og samarbejde med øvrige nationale myndigheder.

Operationsstaben varetager endelig planlægningen af operationer for Arktisk Kommando.

Operationsstaben er overordnet organiseret i tre afdelinger: Operations (indsættelser), Plans (planlægning) og Support (logistisk og kommunikationsmæssig understøttelse) under anvendelse af en J-struktur fra J1-J9, hvor J8-funktionen varetages af Økonomidivisionen.

I Operationsstaben indgår juridisk sektion, som støtter enhver stab, kommando eller myndighed med juridisk bistand og en militær sikkerhedssektion, som gennemfører planlægning gennemførelse og kontrol af den militære sikkerhedstjeneste."

7.3.4 Økonomidivisionen

I bestemmelsen FKOBST L.234-1 om "kommandoforhold, opgaver og ansvar for FKO, stabe og kommandoer" af juni 2022, fremgår følgende om Økonomidivisionen:

"Økonomidivisionen er tilknyttet som partnerelement til Forsvarskommandoen i Forsvarsstaben. Økonomidivisionen er ligeledes tilknyttet stabe og kommandoer på styringsniveau II og myndigheder på styringsniveau III. Økonomidivisionen understøtter med udgangspunkt i den operative opgaveløsning således alle Forsvarskommandoens myndigheder på alle niveauer med værdiskabende økonomifaglig rådgivning.

Divisionen ledes af Finansdirektøren. Finansdirektøren for Økonomidivisionen refererer til chefen for Forsvarsstaben, men er formelt og organisatorisk underlagt Forsvarsministeriet ved direktøren for Koncernøkonomi og Drift.

Økonomidivisionen er i koordination med Udviklings- og Planlægningsstaben ansvarlig for at støtte Forsvarskommandoen, herunder Forsvarschefen, samt Forsvarets stabe, kommandoer og myndigheder i udarbejdelsen af retvisende prognoser, herunder opgørelse af økonomiske risici og råderum samt budgetlægning. Herudover rådgiver Økonomidivisionen på alle niveauer i forhold til at foretage tværgående prioriteringer af ressourceanvendelsen, udarbejde flerårig kobling af planlægning og økonomi, styring af aktiviteter i overensstemmelse med opstillede mål og sikre, at økonomistyringen understøtter den operative virksomhed.

Økonomidivisionen er organiseret med tre økonomistøtteafdelinger, samt en strategi og udviklingsafdeling."

8. Retsgrundlag

Undersøgelsens vurderinger er foretaget ud fra det retsgrundlag, der er sammenfattet nedenfor.

8.1 Offentlige indkøb på forsvarsområdet

8.1.1 Udbudsretlig ramme

Offentlige kontrakter, der indgås på forsvars- og sikkerhedsområdet, og som vedrører levering af militært udstyr over gældende tærskelværdier, er som udgangspunkt udbudspligtige i henhold til forsvars- og sikkerhedsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF). Direktivet er implementeret ved bekendtgørelse nr. 1077 af 29. juni 2022 om ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet.

EUF-traktatens artikel 346, stk. 1, litra b, giver mulighed for under visse betingelser at undtage kontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet fra udbud. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"1. Traktaternes bestemmelser er ikke til hinder for følgende regler:

a) ingen medlemsstat er forpligtet til at meddele oplysninger, hvis udbredelse efter dens opfattelse ville stride mod dens væsentlige sikkerhedsinteresser.

b) hver medlemsstat kan træffe de foranstaltninger, som den anser for nødvendige til beskyttelse af sine væsentlige sikkerhedsinteresser, og som vedrører fabrikation af eller handel med våben, ammunition og krigsmateriel; disse foranstaltninger må ikke forringe konkurrencevilkårene inden for det indre marked for varer, som ikke er bestemt specielt til militære formål.

2. Rådet fastlægger med enstemmighed på forslag af Kommissionen ændringer til den liste, det har fastlagt den 15. april 1958, over de varer, hvorpå bestemmelserne i stk. 1, litra b), finder anvendelse."

Den af Rådet fastlagte liste over varer, hvorpå bestemmelserne i stk. 1, litra b) finder anvendelse, omfatter blandt andet artilleri og raketkastere, jf. Rådets afgørelse nr. 255/58 af 15. april 1958, artikel 2, litra a.

Betingelsen om, at foranstaltningen skal være nødvendig, indebærer, at foranstaltningen skal være saglig og proportional i den konkrete sammenhæng.

Det følger af EU-domstolens praksis, at bestemmelsen i artikel 346 skal fortolkes strengt og kun må anvendes i usædvanlige og klart afgrænsede tilfælde. Se blandt andet EU-domstolens domme i C-187/16 (præmis 75-79), C-306/10 (præmis 35) og C-239/06 (præmis 46-50) og Kommissionens "Guidance note – Field of Application" til forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

Klagenævnet for Udbud har anført følgende i kendelse af 20. december 2013 i sag nr. 2012-0033182, Agusta Westland Limited mod Forsvarets Materieltjeneste:

"Ifølge TEUF artikel 346, stk. 1, litra b, er det en betingelse for, at en medlemsstat kan benytte bestemmelsen til at fravige unionsretlige bestemmelser og herunder undlade udbud efter udbudsdirektivet, at undladelsen er nødvendig af hensyn til væsentlige sikkerhedsinteresser. Dette proportionalitetskrav må, jf. blandt andet EU-Domstolens domme af 15. december 2012 i sagerne C-284/05, Kommissionen mod Finland, C-294/05, Kommissionen mod Sverige, C-372/05, Kommissionen mod Tyskland, C-387/05, Kommissionen mod Italien, C-409/05, Kommissionen mod Grækenland, C461/05, Kommissionen mod Danmark, og C-239/06, Kommissionen mod Italien, forstås sådan, at det kun er i det omfang, at væsentlige sikkerhedsinteresser kan begrunde det, at en medlemsstat kan undlade at anvende og respektere unionsretlige bestemmelser og principper. Unionsretlige bestemmelser og principper omfatter i den forbindelse de af traktatens bestemmelser om fri bevægelighed udledte generelle principper om gennemsigtighed og ligebehandling, som EU-Domstolen i blandt andet sagerne C-324/98, Telaustria, C-231/03, Coname, C-458/03, Parking Brixen, og C-226/09, Kommissionen mod Irland, har fastlagt gælder ved grænseoverskridende anskaffelser, som ikke er omfattet af udbudsdirektivet.

Af Domstolens praksis i navnlig sagerne C-324/98, Telaustria, C-231/03, Coname, C-458/03, Parking Brixen, og C-226/09, Kommissionen mod Irland, følger, at ordregivere ved indkøb, som har grænseoverskridende interesse, og som ikke omfattes af udbudsdirektivet, har pligt til at sikre en vis offentlighed vedrørende anskaffelsen samt overholde ligebehandlingsprincippet.

Der er ikke i den pågældende retspraksis foreskrevet nærmere procedureregler svarende til, hvad der gælder efter udbudsdirektivet. Det er herunder ikke fastslået, at der gælder et krav om, at konkurrencen – på samme måde, som det gælder efter udbudsdirektivet – skal ske i henhold til nærmere vægtede kriterier i konkurrencedokumenterne, jf. sag C-226/09, Kommissionen mod Irland, præmis 43-47."

I den konkrete sag, som vedrørte anskaffelse af helikoptere til forsvaret fandt Klagenævnet ikke grundlag for at tage påstandene herom til følge. Af klagenævnets begrundelse fremgår blandt andet:

"Indklagede har ved RFI gennemført en indledende undersøgelse af markedet, hvorunder forskellige leverandører har haft mulighed for at tilkendegive deres interesse i at levere de ønskede helikoptere. Herefter har indklagede givet 4 potentielle leverandører, som efter indklagedes skøn ville kunne afgive kvalificerede tilbud på de ønskede helikoptere under respekt af de krav, som indklagede stillede, og som var begrundet i de i artikel 346, stk. 1, litra b, nævnte sikkerhedsmæssige interesser, mulighed for at give tilbud. Konkurrencen er foregået på grundlag af et omfattende, teknisk kompliceret og yderst detaljeret konkurrencegrundlag i RFP med tilknyttede bilag. I RFP del 1 og 2 og herunder særligt bilag 17 har indklagede givet en omhyggelig beskrivelse af, efter hvilke hovedkriterier bedømmelsen vil finde sted. Indklagede har som nævnt ikke haft pligt til at vægte kriterierne.

Oplysningerne om blandt andet forløbet vedrørende risikovurdering viser, at indklagede har gennemført en – så vidt som de sikkerhedsinteresser, der har begrundet anvendelse af TEUF artikel 346, stk. 1, litra b, har tilladt det – åben og transparent forhandlingsproces, hvor tilbudsgiverne løbende er blevet oplyst om indklagedes vurderinger og overvejelser.

Det fremlagte hovednotat om typevalg og de underliggende baggrundsnotater viser endvidere, at der har været foretaget en grundig vurdering af de modtagne BAFO-tilbud."

Samme spørgsmål forelå i Klagenævnets kendelse af 29. november 2022 i sag nr. 22/14552, Fayard A/S mod Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse, som vedrørte anskaffelse af patruljeskibe til Forsvaret. Af Klagenævnets præmisser fremgår blandt andet:

"FMI har gennemført en markedsdialog med de 5 brancheorganisationer, der er relevante inden for området. Det forhold, at visse af brancheorganisationerne har ledende medlemmer med en bestemmende relation til deltagerne i Danske Patruljeskibe, mens andre har ledende medlemmer med en bestemmende relation til Fayard og deres samarbejdspartnere, fører ikke til, at markedsdialogen derfor må anses for utilstrækkelig eller forudindtaget. FMI har herudover ført dialog med bl.a. Fayard direkte, jf. oplysningerne om møderne den 10. og 21. februar 2022 samt brevet af 7. marts 2022 fra værfterne og FMI's svar herpå.

OMT var efter det oplyste prækvalificeret i udbuddet af miljøskibe i 2017. Det fremgår af "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023", offentliggjort i januar 2018, at udbuddet af miljøskibe i stedet skulle inkluderes i købet af nye militære fartøjer. Det fremgår af FMI's pressemeddelelse af 28. juni 2021, at der ville blive iværksat et forprojekt, der skulle sikre "et stærkt design af den nye skibstype. Processen vil indebære en omfattende inddragelse af danske virksomheders viden og kompetencer indenfor udvikling af skibe og anvendelse af teknologi". Der er herefter ikke grundlag for at antage, at Danske Patruljeskibes etablering bygger på, at aktørerne i Danske Patruljeskibe har fået information, som andre aktører ikke har haft adgang til."

8.1.2 Krav om industrisamarbejde i forbindelse med levering af forsvarsmateriel

En udenlandsk virksomhed, der leverer forsvarsmateriel til forsvaret, kan blive pålagt en forpligtelse til industrisamarbejde, jf. herved også Erhvervsstyrelsens retningslinjer af 9. september 2021 for udvikling og opretholdelse af forsvarsindustrielle kompetencer og kapaciteter ved anskaffelse af forsvarsmateriel og forsvarstjenesteydelser.

Et industrisamarbejde indebærer, at den udenlandske virksomhed bliver pålagt en pligt over for en tilsvarende dansk virksomhed. Denne pligt vil ofte bestå i krav om modkøb eller pligt til at deltage i et udviklingsprojekt med den danske virksomhed.

Retningslinjerne gælder for Forsvarsministeriets anskaffelser af forsvarsmateriel og forsvarstjenesteydelser fra udenlandske leverandører, til en værdi der overstiger 50 mio. kr. Retningslinjerne indeholder krav til vurdering af betingelserne om nødvendighed og proportionalitet samt mulige konkurrencemæssige følger på det civile marked af en foranstaltning, der påtænkes indført med henblik på at sikre den forsvarsindustrielle effekt.

Processen vedrørende indgåelse af industrisamarbejde gennemføres i et samarbejde mellem Forsvarsministeriet og Erhvervsstyrelsen. Forpligtelsen kan lyde på 25, 50, 75 eller 100 % af anskaffelsens værdi, hvilket afgøres i processen mellem Forsvarsministe-

riet og Erhvervsstyrelsen. Såfremt en leverandør bliver pålagt en pligt til industrisamarbejde, skal denne underskrive en industrisamarbejdskontrakt (ICC) med Erhvervsstyrelsen, før anskaffelseskontrakten mellem leverandøren og FMI kan underskrives.

8.1.3 Almindelige forvaltningsretlige principper

Parallelt med de udbudsretlige regler er forvaltningens indgåelse af kontrakter reguleret af forvaltningsretlige regler, som ordregiver derfor tillige vil skulle iagttage i forbindelse med tilrettelæggelsen af et offentligt indkøb. Det drejer sig om de forvaltningsretlige principper om saglighed, økonomisk forsvarlig forvaltning, forbuddet mod varetagelse af uvedkommende hensyn, ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Der er et betydeligt overlap mellem visse af de udbudsretlige regler og de forvaltningsretlige regler.

De heraf afledte krav til gennemførelsen af et offentligt indkøb er udførligt beskrevet i forarbejderne til udbudsloven, jf. lovforslag nr. L 19 af 7. oktober 2015, Folketingstidende A, side 210 (bemærkningerne til udbudslovens § 193). Heraf fremgår blandt andet:

"De almindelige forvaltningsretlige regler indebærer, at ordregiveren ... skal handle sagligt og økonomisk forsvarligt. I den forbindelse må kræves, at ordregiveren på forhånd foretager en saglig vurdering af det nødvendige indkøbsbehov, herunder foretager en økonomisk forsvarlig afvejning af hensynet til kvalitet overfor pris. Hermed menes, at ordregiveren tager stilling til, hvilke produkter og hvilken pris, der vil kunne dække det konkrete behov, herunder enten ordregiverens eller borgernes.

Ved denne afvejning må udgangspunktet være, at det kræves, at der ved gennemførelse af indkøbet foretages en vis afsøgning af markedet, herunder ved at rette henvendelse til flere forskellige virksomheder, inden der indgås kontrakt med en bestemt leverandør. Efter omstændighederne vil køb af en ydelse dog undtagelsesvist kunne ske ved direkte henvendelse til en leverandør, som der derefter indgås kontrakt med.

Der er ikke noget krav om annoncering. Ordregiveren er således alene berettiget, men ikke forpligtet til at foretage annoncering i overensstemmelse med de regler, der er indført i medfør af § 191, stk. 2. Ordregiveren kan ligeledes frit vælge at offentliggøre en frivillig bekendtgørelse i den Europæiske Unions Tidende."

Om muligheden for at indgå kontrakt uden at foretage en reel afsøgning af markedet fremgår af forarbejderne:

"Ordregiveren vil i visse situationer være berettiget til at indgå kontrakt uden at foretage en reel afsøgning af markedet. Det kan blandt andet være tilfældet, hvis ordregiveren under alle omstændigheder på forhånd har en aktuel viden om markedet, og således på andet grundlag er i stand til at vurdere og i fornødent omfang dokumentere, at indkøbet er sket på markedsmæssige vilkår, f.eks. via benchmarkundersøgelser eller ved erfaring fra tidligere indkøb. Ordregiverens

givne kendskab til et marked, kan således være tilstrækkeligt til at afgøre, om det er sagligt at indgå en kontrakt med en økonomisk aktør.

Det kan dog være hensigtsmæssigt, at ordregiveren - alt afhængigt af den konkrete situation - udarbejder en skriftlig, ensartet opfordringsskrivelse med angivelse af de nærmere vilkår for indkøbet til de udvalgte potentielle tilbudsgivere, herunder f.eks. med angivelse og eventuelle kriterier for tildeling, tilbudsfrist m.v., såfremt der indhentes flere tilbud. Dermed vil ordregiveren kunne dokumentere, at der ikke er sket en usaglig forskelsbehandling af de udvalgte økonomiske aktører, jf. de almindelige forvaltningsretlige principper.

Ved større og mere komplicerede aftaler, hvor der indhentes flere tilbud, vil det dog ofte være hensigtsmæssigt, at ordregiveren udarbejder en beskrivelse af den opgave, der ønskes løst og evt. et tilhørende prisskema, som nærmere beskriver og opregner de ydelser, som ønskes af leverandøren. Det skal give ordregiveren mulighed for at sammenholde de indkomne tilbud.

Tilsvarende bør ordregiverens svar på eventuelle forespørgsler fra tilbudsgiverne som udgangspunkt ske på et skriftligt grundlag, såfremt der indhentes flere tilbud. Det vil gøre det muligt efterfølgende at dokumentere, at der ikke er sket en usaglig forskelsbehandling. Besvarelsen bør samtidig fremsendes i anonymiseret form til alle tilbudsgiverne, således at det sikres, at alle har de samme forudsætninger for afgivelse af tilbud."

Ved vurderingen af om der skal ske en afsøgning af markedet, må der ifølge det anførte i forarbejderne ligeledes tages hensyn til, om dette er økonomisk forsvarligt og proportionalt:

"Det generelle princip om økonomisk forsvarlig forvaltning gælder også i relation til vurderingen af, i hvilket omfang der skal ske en afsøgning af markedet inden kontraktindgåelse. Ordregiveren har således mulighed for at lægge vægt på, hvorvidt de forventede gevinster ved en afsøgning står mål med de udbudsomkostninger, der vil være forbundet med at gennemføre afsøgningen."

I visse tilfælde kan der være anledning til at annullere et planlagt indkøb, hvis der senere kommer et bedre tilbud:

"Herudover følger det af forvaltningsretlige principper, at en ordregiver bør overveje, om der kan være sagligt grund til at tage et andet tilbud i betragtning eller at annullere et planlagt indkøb, hvis et billigere og bedre tilbud modtages efter tilbudsfristen. Ordregiveren kan forbeholde sig retten til at indhente et ekstra tilbud, såfremt ordregiveren ikke er tilfreds med de indkomne tilbud, der ikke er kommet tilstrækkeligt antal tilbud ind eller nogle tilbudsgivere falder fra m.v."

De forvaltningsretlige regler pålægger som nævnt ikke annonceringspligt, og der er heller ikke pligt til at oplyse om eventuelle kriterier for tildeling og vægtning af disse, men der kan være pligt til at dele information, hvis tilbudsgiverne stiller spørgsmål:

"Ordregiveren er ikke forpligtet til på forhånd at orientere potentielle tilbudsgivere om eventuelle kriterier for tildeling og vægtningen af disse.

Det må dog under alle omstændigheder anses for hensigtsmæssigt, at ordregiveren forsøger at begrænse risikoen for vilkårlighed i en planlagt indkøbsproces og imødegår, at der bliver stillet spørgsmål fra de potentielle/udvalgte økonomiske aktører blandt andet om, hvad ordregiveren har tænkt sig at lægge vægt på ved tildelingen.

Ordregiveren vil her som følge af den almindelige vejledningspligt have pligt til at besvare henvendelserne, og som følge af et (forvaltningsretligt) ligebehandlingsprincip vil ordregiveren herefter efter omstændighederne have pligt til at sikre, at alle får de samme informationer, og at der ikke sker nogen usaglig forskelsbehandling."

Som et udslag af princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning er det antaget, at en myndighed ikke uden saglig begrundelse kan opgive at forfølge et økonomisk krav mod en privat part, som myndigheden må forvente, at en domstol vil finde berettiget. Beslutningen antages at være underlagt en vidtgående skønsmæssig beføjelse for myndigheden, da afgørelsen af, om en sag skal indbringes for retten, blandt andet vil bero på en vurdering af sagens bevismæssige forhold, og da man ofte må påregne en procesrisiko.

Hensynet til det offentlige finanser kan konkret være et sagligt hensyn. Det vil ofte være tilfældet inden for forretningsmæssigt prægede områder. Ved budgetbeslutninger er finansielle hensyn oplagt relevante. Det er dog i øvrigt udgangspunktet, i hvert fald med hensyn til udstedelse af forvaltningsakter, at finansielle hensyn ikke kan indgå i afvejningen, men det afhænger af en fortolkning af retsgrundlaget.

8.1.4 FMI's interne vejledninger og bestemmelser

Bidrag er hentet fra myndighedernes interne vejledninger, bestemmelser og styringsdirektiver, som myndighederne har fremsendt til undersøgelsen, jf. afsnit 5.5 ovenfor. Der er i videst muligt omfang citeret fra de versioner af dokumenterne, der var gældende i januar 2023.

8.1.4.1 Vejledning om udførelse af markedsundersøgelser

FMI har udarbejdet en intern vejledning om udførelse af markedsundersøgelser (FMIVEJL 600-07) af juni 2017.

Af vejledningens forside fremgår, at vejledningen er under opdatering. Der henvises supplerende til Juridisk Update nr. 8 fra 2023. Heraf fremgår det, at Sourcing Division (SD) i FMI har ansvaret for, at der er gennemført en tilstrækkelig markedsundersøgelse. Videre om forpligtelsen til at gennemføre markedsundersøgelse står der:

"Forpligtelsen til at gennemføre markedsundersøgelser og efterfølgende udarbejde en markedsundersøgelsesrapport gælder for alle anskaffelsesformer, og særligt ved direkte tildelinger og art. 346 anskaffelser er markedsundersøgelsen helt central for at kunne vurdere hjemmelsgrundlaget for anskaffelsen.

Som bekendt kan formen på markedsundersøgelsen skaleres, og der ikke er ikke formkrav på markedsundersøgelser.

Det er således rammevilkårene og den konkrete anskaffelse, som definerer formen på markedsundersøgelsen. Såfremt der for eksempel er tale om en genanskaffelse i et kendt marked, vil formen i mange tilfælde være anderledes, end hvis der er tale om en helt ny systemanskaffelse. Det pågældende projekts styregruppeformand, prokurahavende chef eller den tekniske sagsbehandler skal støtte markedsundersøgelsen med eksisterende markedskendskab, teknisk viden samt anden relevant information. Markedsundersøgelsen kan også inkludere teknisk dialog med markedet.

AC har et skærpet fokus på, at der udarbejdes tilstrækkelige skriftlige produkter ifm. markedsundersøgelser. Der vil blive udarbejdet en rapport over markedsundersøgelsen, som f.eks. angiver de markeds-mæssige karakteristika og kommercielle betragtninger, direktivvalg, anbefaling af anskaffelsesform, CSR, formelle forhold m.v."

Selve vejledningen af juni 2017 angiver blandt andet følgende retningslinjer i forhold til indhentelse af information:

"Indhentning af informationer kan ske gennem større eller mindre grader af interaktioner med potentielle leverandører. Det er her yderst vigtigt at forholde sig til udbudsreglerne og at søge at minimere de juridiske risici ved kontakten med potentielle leverandører.

...

Det skal sikres, at der ikke uforvarende sker en forskelsbehandling af de potentielle tilbudsgivere og derigennem risikerer at gøre nogle inhabile i forhold til deltagelse i et eventuelt udbud. FMI skal sikre ligebehandling af alle leverandører.

Det er især særdeles vigtigt, at man i forbindelse med markedsundersøgelsen ikke giver detaljerede informationer om FMI's behov, tidsplaner med videre, da dette vil kunne medføre en konkurrencemæssig fordel.

Leverandøren kan blive inhabil ved manglende overholdelse af ligebehandlingsprincippet, ved f.eks. en konkurrencemæssig fordel for en leverandør frem for andre. Manglende overholdelse kan give en forbigået leverandør en god sag i en potentiel klagesag.

For at undgå mistanke om konkurrenceforvridning i forbindelse med kontakt til leverandørerne skal markedsundersøgelsen være bred. Markedsundersøgelsen skal gennemføres med en sammensætning af potentielle leverandører, som tilsammen giver et repræsentativt udsnit af markedet.

Det kan kraftigt anbefales at udvælge virksomhederne via offentliggørelse af en vejledende forhåndsmeddelelse på TED eller, for anskaffelser, der ikke skal i EU-udbud, på udbud.dk. Ordregiver skal være opmærksom på at vælge bredt, og på at kravspecifikationen i det endelige udbud ikke bliver målrettet bestemte leverandører.

Det skal sikres, at FMI kan løfte bevisbyrden for at intet konkurrenceforvridende har fundet sted under markedsundersøgelsen i tilfælde, hvor der klages. Derfor skal skriftlig dokumentation i form af telefonnotater, dagsordener og referater fra møder med potentielle leverandører foreligge.

Generelt er risikoen mindre, jo mindre direkte kontakt der er med potentielle leverandører. Ofte vil indirekte, mindre forpligtende, metoder være et middel til at identificere kandidater til en eventuel tættere dialog.

Information kan blandt andet indhentes fra følgende kilder:

- Offentligt tilgængelige kilder. Megen relevant information er i princippet tilgængelig for alle, og kræver ikke kontakt med enkelte leverandører. Man skal dog stadig huske at søge bredt.

- Internet.
- Fagblade, aviser, etc.
- Reklamer, brochurer etc.
- Dialog med andre nuværende eller kommende brugere.
- Leverandørdatabase. Analyse og Supply Chain elementet i ID-KOA har abonnement til en af verdens største databaser for virksomheder, hvori man kan finde dybdegående virksomhedsrapporter.

- Henvendelse til andre landes operative/teknisk/faglige myndigheder. Informationen er i sagens natur andenhånds og kan derfor være farvet. Det kan dog være nyttigt at høre erfaringer med virksomheder fra andre uden for virksomheden.

- Dialog med FMI's modstykker i andre lande. Især lande, som Danmark arbejder tæt sammen med, vil være relevante.
- Dialog med det amerikanske Office of Defence Co-operation (ODC)
- Ambassadeoplysninger.

- Uformel kontakt til leverandører. Det kan også her være relevant at basere kontrakten på en vejledende forhåndsmeddelelse.

- Besøge messer og udstillinger mv.
- FMI's industridag.
- Virksomhedsbesøg efter invitation.
- Besøg og demonstrationer fra firmaer.

- Formaliseret kontakt til leverandører. Etableres via offentliggørelse af en vejledende forhåndsmeddelelse på TED.

- Invitere firmaer til at besøge forsvaret, evt. demonstrationer af materiel.
- Request for information (RFI). Ved en RFI udsender FMI spørgeskemaer til de involverede virksomheder for at indhente specifikke, detaljerede informationer.
- Høring af krav. FMI kan sende dele af udkast til en kravspecifikation i høring hos de involverede virksomheder. Formålet er at få deres input til, om kravene er opnåelige, rimelige og korrekt og forståeligt formuleret."

Om afslutning af markedsundersøgelsen fremgår blandt andet:

"Når de nødvendige informationer foreligger, afsluttes markedsundersøgelsen med udarbejdelsen af en rapport. Ofte vil rapporten tage form af en samling delrapporter, udarbejdet på de tidspunkter, hvor markedsundersøgelsens resultater er brugt som grundlag for beslutninger eller udarbejdelse af produkter. Det er hensigtsmæssigt at opdele rapporteringen i tre dele:

- 1. Beskrivelse af de aktiviteter, der er gennemført i markedsundersøgelsen. Beskrivelsen tager udgangspunkt i planen for markedsundersøgelsen og suppleres af det faktiske forløb. Betydende afgivelser fra den oprindelige plan forklares.*
- 2. Gengivelse af de indhentede informationer.*
- 3. Behandling af de indhentede informationer og (del)konklusioner. Disse kan med fordel struktureres, så det svarer til markedsundersøgelsens formål, som beskrevet i strategien.*

Dokumentation af kontakter til leverandører, herunder mødereferater, telefonnotater, korrespondance mv. bør indgå som bilag til rapporten."

8.1.4.2 Bestemmelse for styring af FMI's anskaffelser

FMI har udarbejdet en bestemmelse (FMIBST 600-01) af juli 2022 indeholdende retningslinjer for styring af koncernens anskaffelse af materiel og tjenesteydelser.

I afsnit 3 "Generelt" fremgår:

"Bestemmelsen gælder, uanset om anskaffelsen: ...

- foretages via indhentning af tilbud, annoncering, udbud, direkte tildeling, medfinansieringsprojekter, Nordic Defense Cooperation (NORDEFCO), NATO Support and Procurement Agency (NSPA), Foreign Military Sales (FMS) - eller anden form for Government to Government-aftale (se ref. a. – d.)*

I afsnit 4 "Ansvar" fremgår videre:

"Anskaffelser skal styres som et projekt i FMI's portefølje eller som en driftsopgave i FMI. Porteføljekontoret (PPO) i Planlægnings- og Koordinationsdivisionen (PK) afgør gennem FMI's Porteføljekomiteén (POKOM), om en anskaffelse skal gennemføres som et projekt eller som en driftsopgave, se evt. ref. f.

4.4 Ansvar i forhold til markedsundersøgelse.

For alle anskaffelser har Sourcing Divisionen (SD) ansvar for at gennemføre markedsundersøgelse, herunder planlægning, gennemførelse og afrapportering. Markedsundersøgelsen kan også inkludere teknisk dialog og andre værktøjer jf. ref. k.

Styregruppeformand/prokurahavende chef skal støtte markedsundersøgelsen med eksisterende markedskendskab, teknisk viden samt anden relevant information. Alle aktiviteter gennemføres efter aftale med styregruppeformand/prokurahavende chef og i koordination med anskaffelsens øvrige aktiviteter.

Markedsundersøgelsen skal dokumenteres i en rapport. Rapporten skal samlet fremstille de markeds-mæssige karakteristika og kommercielle betragtninger samt angive direktivvalg, anbefaling af anskaffelsesform, CSR4 og evt. formelle forhold. Formålet er at give samlet fremstilling af de kommercielt rammesættende forhold for anskaffelsen.

4.5 Ansvar i forhold til rådgivning og støtte.

Som en del af ansvaret for anskaffelser følger retten og pligten til at træffe afgørelser i overensstemmelse med tildelt prokura. Som en del heraf er der pligt til at indhente og handle inden for rammerne af den rådgivning, som intern og ekstern høring medfører.

Styregruppeformanden/prokurahavende chef skal søge rådgivning i relevante dele af FMI's støttestruktur, herunder PK, Supply Chain Divisionen, SD, OD, Chief Information Security Officer og relevante Buying Center.

Chefer for afdelinger og sektioner i FMI's støttestruktur har ansvar for at tilbyde støtte og rådgivning inden for eget ansvarsområde til de procurahavende chefer. Som en del af dette ansvar har cheferne for disse afdelinger og sektioner pligt til at søge oplysninger, eventuelt gennem koordinationsfora, omkring anskaffelserne og deres individuelle fremdrift i f.eks. materielkapacitetsplanen og Antura samt tilbyde støtte og rådgivning i overensstemmelse hermed."

I afsnit 5 "Formelle forhold" er følgende anført:

"For alle typer anskaffelser, uanset om de gennemføres som et projekt eller som en del af driften, er der en række forhold, der skal efterleves. FMN's departement fører tilsyn med blandt andet materielanskaffelserne i form af indstillinger om tilladelse til at gå i udbud og indgå kontrakt. Finansudvalget giver bevillingsmæssig hjemmel i form af aktstykker.

Uanset om anskaffelsen gennemføres som et projekt eller som en driftsopgave, er PPO i PK ansvarlig for kommunikation med FMN's departement for så vidt angår nødvendige godkendelser af anskaffelser.

5.1 Tilladelse til at gå i udbud (eller tilsvarende for anskaffelser, der gennemføres via en undtagelse for udbud).

For enkeltanskaffelser over 70 mio. kr., som finansieres på MAP eller MDP-G samt alle aftaler, hvor man i anskaffelsen forpligter sig til en udgift over 70 mio. kr. gælder, at der skal indhentes tilladelse fra FMN's departement til at gå i udbud (eller tilsvarende for anskaffelser, der gennemføres via en undtagelse for udbud).

Såfremt der skal indhentes tilladelse fra FMN's departement til at gå i udbud (eller tilsvarende for anskaffelser, der gennemføres via en undtagelse for udbud) skal dette ske forud for udsendelse af udbudsmaterialet, og dette må ikke udsendes, før tilladelse er modtaget fra FMN's departement. En sådan tilladelse kan være tidskrævende at opnå.

PPO i PK udarbejder indstilling til FMN's departement på baggrund af godkendt BM 1B.

5.2 Tilladelse til endelig indgåelse af kontrakt eller aftale.

For enkeltanskaffelser over 20 mio.kr., som finansieres på materielanskaffelsesplanen (MAP) eller materieldriftsplanens generelle del (MDP-G) samt alle rammeaftaler, hvor initialanskaffelsen er over 20 mio.kr. gælder, at der skal indhentes tilladelse fra FMN's departement til at underskrive kontrakt eller aftale.

Hvis FMN's departement skal hjemle underskriften af en kontrakt eller aftale, eller anskaffelsen skal hjemles via et aktstykke, skal dette ske forud for underskriften. Kontrakten eller aftalen må derfor ikke underskrives før tilladelse er modtaget fra FMN's departement. En sådan tilladelse kan være tidskrævende at opnå.

PPO i PK udarbejder indstilling til FMN's departement på baggrund af godkendt BM2.

5.3 Industrisamarbejde.

Der er krav om, at anskaffelser med samlet værdi over 50 mio. kr. vurderes i forhold til industrisamarbejde forud for indgåelse af kontrakt.

Vurdering af industrisamarbejde skal være afklaret, før der indhentes tilladelse til udbud (eller tilsvarende for anskaffelser, der gennemføres via en undtagelse for udbud). SD er ansvarlig for rådgivning og kontakt til FMN's departement og Erhvervsstyrelsen omkring industrisamarbejde.

5.4 Aktstykker.

Der kan for udvalgte anskaffelser være krav om, at anskaffelsen skal godkendes via et aktstykke. Retningslinjer for dette fremgår af Finansministeriets budgetvejledning.

Der er som udgangspunkt krav om aktstykke for anskaffelser på (MAP) over 70 mio. kr. Der kan ikke underskrives kontrakt/indgås aftale før, der foreligger et godkendt aktstykke.

Tidspunktet for fremsendelse af udkast til aktstykke til FMN's departement vurderes i forhold til den enkelte anskaffelse i samarbejde med PPO i PK. Det kan tage op til fire måneder at få godkendt et aktstykke (godkendes i Finansudvalget) fra PK modtager et godkendt sagsoplæg fra beslutningsmilepæl 2.

8.1.4.3 Bestemmelse om pligt til at indhente hjemmelsvurdering

Bestemmelsen (FMIBST 045-08) omhandler pligt til at indhente hjemmelsvurdering ved en given disposition. Den relevante version for undersøgelsens genstand er dateret august 2022, men undersøgelsen er tillige i besiddelse af versioner fra juni 2017 og april 2023.

I afsnit 3 "Generelle forhold" anføres blandt andet følgende om hjemmelsvurderinger:

"3.2 Definition.

En hjemmelsvurdering er en skriftlig juridisk analyse, der vurderer den juridiske risiko ved en given disposition, jf. FMIBST 045-10 (ref. a).

En hjemmelsvurdering indeholder altid FMI's juridiske risikoskala. For nærmere beskrivelse af den juridiske risikoskala, herunder hvem der kvalitetssikrer (påtegner) og hvem der træffer beslutning, se ref. a.

...

3.4 Hvornår er der pligt til at indhente hjemmelsvurdering?

Der skal altid indhentes hjemmelsvurdering ved:

- *Direkte tildelinger over 200.000 kr.*

...

3.6 Gyldighed af hjemmelsvurdering.

Det er en betingelse for gyldighed af enhver hjemmelsvurdering, at:

1. *Hjemmelsvurderingen er skriftlig,*
2. *den er kvalitetssikret (påtegnet),*
3. *der er truffet beslutning om gennemførelse eller ikke-gennemførelse på rette niveau i overensstemmelse med ref. a, og*
4. *hjemmelsvurdering, kvalitetssikring (påtegning) og beslutning om dispositionens gennemførelse fremgår af sagen i det koncernfælles elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem (KESDH) eller Dansk Forsvars Management- og Ressourcestyringssystem (DeMars).*

3.7 Hvem er ansvarlig for udarbejdelse af hjemmelsvurderinger?

Hjemmelsvurdering skal indhentes hos INK, AC og Legal afhængig af den ønskede disposition, jf. pkt. 4-6.

Afdelingscheferne i INK, AC og Legal kan i konkrete sager aftale anden ansvarsfordeling vedr. udarbejdelse af en hjemmelsvurdering end den i pkt. 4-6 angivne. I tilfælde af aftale om anden ansvarsfordeling, skal der indhentes skriftligt godkendelse hos den afdelingschef, der afgiver sagen."

8.1.4.4 Bestemmelse for sagsbehandling ved Forsvarets myndigheder

Bestemmelsen (FKOBST L.300-01) af januar 2020 indeholder retningslinjer for den administrative sagsbehandling ved Forsvarets myndigheder og skal sikre, at myndighederne arbejder ensartet, effektivt og lever op til statens krav for offentlige myndigheder.

I afsnit 5 "Sagsbehandling skal foregå i KESDH" beskrives myndighedernes krav til sagsbehandling i det for Forsvarsministeriets koncernfælles datahåndteringssystem, WorkZone:

"Sagsbehandling skal dokumenteres ved journalisering i Koncernfælles Elektronisk Sags- og Dokumenthåndteringssystem (i daglig tale "KESDH" – men omtales også ved systemnavnet "WorkZone").

Forsvaret anvender "enkeltsagsprincippet", hvilket betyder, at der oprettes én sag pr. begivenhed eller afgørelse. Eksempler på enkelsager er f.eks. en borgerhenvendelse, en konkret anmodning om udarbejdelse af militær anbefaling, en specifik olieforureningssag eller en personalehændelse. Enkelsager giver bedre overblik, mere præcis metadatatildeling og dermed bedre søgemuligheder samt ikke mindst en mulighed for at afslutte sager. Der kan afviges fra enkelt-sagsprincippet, såfremt det omhandlede forhold emne- og kontekstmæssigt vurderes bedre egnet til at indgå i en allerede oprettet og fortsat aktuel sag.

Der kan eventuelt oprettes "oversager" hvor enkelsager indenfor samme emnegruppe samles, eksempelvis "Borgerhenvendelser 2020 I Oversag". Herunder tilknyttes enkelsager ved oprettelse som "undersager" – eksempelvis "Borgerhenvendelse / NN henvendelse om XYZ". Oversager giver mulighed for at skabe samlet overblik over såvel igangværende som afsluttede sager til fordel for såvel sagsbehandlere som chefer.

Yderligere krav til sagsdata m.m. fremgår af bilag 5."

I afsnit 6 "Hvad skal gemmes på en sag?" beskrives myndighedernes krav til journalisering:

"Alle sagsbærende dokumenter – fx mails, skrivelser, notater, øvrige dokumenter mv. – skal journaliseres og arkiveres på sagen. Dette følger af journaliseringspligten, som Forsvaret er underlagt i medfør af offentlighedslovens § 15.

Dokumenter journaliseres på sagen, således at der skabes en kronologisk og dækkende dokumentation for modtagne eksterne henvendelser og oplysninger, opgavetildeling, indhentede bidrag, koordination vedr. sagen og sagsbehandlingsskridt samt godkendelse af sagen.

I henhold til offentlighedslovens § 13 er der notatpligt ved:

- enhver form for afgørelse – også hvis den gives eller modtages mundtligt,
- oplysninger, der vil have betydning for sagens afgørelse og
- oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder.

Notatpligten gælder, uanset hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen. Dette inkluderer oplysninger, som eksempelvis modtages telefonisk, under et møde, ved besigtigelse eller observation.

Dokumenter på skrivebordssager skal tilknyttes en sag. Ethvert dokument skal tilknyttes en sag senest syv arbejdsdage efter dokumentets journalisering."

I afsnit 8 "Chefers rolle og ansvar i KESDH" fremgår følgende:

"Chefen er ansvarlig for myndigheden/afdelingen/sektionens samlede sagsbehandling. I forhold til KESDH, skal chefen sørge for følgende:

- At nye sager screenes og forankres ved en sagsbehandler.*
- At medarbejderne uddannes til at anvende KESDH effektivt herunder uddannelse i relevant forvaltningsgrundlag og lokale processer.*
- At sagsbehandlingen løbende kontrolleres.*
- At der opretholdes en høj datakvalitet i KESDH, herunder særligt at sager og dokumenter navngives på en ensartet måde inden for de enkelte afdelinger sektioner og elementer.*
- At chefgodkendelser, -beslutninger, og - afgørelser gemmes i KESDH."*

8.1.4.5 Bestemmelse for sagsbehandling ved FMI

Bestemmelsen (FMIBST 300-01) af december 2020 fastsætter retningslinjer for sagsbehandlingen i FMI med henblik på at fremme god sagsdisciplin og sikre den nødvendige kvalitet og rettidighed i FMI's behandling af sager.

I afsnit 3 "Generelt" oplistes blandt andet FMI's principper for god sagsbehandling:

"3.2 principper for god sagsbehandling.

FMI opstiller otte principper for god sagsbehandling i styrelsen. Alle skal overholde nedenævnte principper for god sagsbehandling.

3.2.1 Princip 1 – god forvaltningsskik.

Det grundlæggende princip for god sagsbehandling er overholdelse af forvaltningslovens (ref. d.) og lov om offentlighed i forvaltningen (ref. e.) regler og retningslinjer og principper om god forvaltningsskik, herunder Kodex VII (ref. f.). Hertil hører bl.a. notatpligten samt pligten til at dokumentere og registrere post, akter og beslutninger i KESDH.

3.2.2 Princip 2 – inddragelse.

God sagsbehandling omfatter retten og pligten til at inddrage alle relevante interessenter, lade sig rådgive, træffe beslutninger, gennemføre høring, hvis dette vurderes nødvendigt, af færdigbehandlede produkter og lægge sager op til beslutning ad kommandovejen.

3.2.3 Princip 3 – dokumentation.

Sags- og beslutningsoplæg dokumenteres med både til- og fravalg, herunder argumentation for eventuelt at afvige fra modtagne bidrag.

3.2.4 Princip 4 – overhold terminer.

Fastsatte terminer for sagsbehandling og svar skal overholdes. Hvis den fastsatte termin ikke kan overholdes, meddeles dette i god tid, og der aftales en ny termin, eller der foretages omprioritering. Behovet for hurtig besvarelse skal holdes op mod kravet til kvaliteten af besvarelsen. Det skal tilstræbes, at bidragydere gives den fornødne tid, under hensyntagen til fastsatte terminer, til sagsbehandlingen.

3.2.5 Princip 5 – tilføre værdi.

I alle led skal der tilføres værdi, hvilket betyder, at der alene rutes via led (adressater), som skal give direktiv for opgaveløsning, koordinere og prioritere eller godkende produkter. Tilførsel af værdi kan også være i form af information af adressater, som har behov for at kende til sagens eksistens.

3.2.6 Princip 6 – rød tråd.

Sagsbehandleren skal igennem hele sagsbehandlingen, og senest inden en sag afsluttes, sikre, at der er en "rød tråd" gennem hele sagsforløbet, og at alle relevante dokumenter mv. er tilknyttet sagen, således at sagens livscyklus tydeligt er dokumenteret for eftertiden.

3.2.7 Princip 7 – strukturerede møder.

Den mødevirksomhed, som ofte indgår i sagsbehandlingen, skal gennemføres på en struktureret måde. Det betyder, at der op til møder informeres om formål og dagsorden, så mødedeltagerne har det nødvendige grundlag for deres forberedelser. Væsentlige konklusioner og beslutninger samt baggrunden herfor dokumenteres og fordeles til mødedeltagerne. Der henvises i øvrigt til ref. 8.

3.2.8 Princip 8 – fokus på faglighed.

Generelt tages der udgangspunkt i eget ressort, når man behandler sager og det er væsentligt at eget ressort bringes i spil til gavn for opgaveløsningen. Derved bidrages der til at finde den bedst mulige løsning på tværs af fagligheder, altså "fagligheden ind i opgaven, og ikke opgaven ind i fagligheden".

I afsnit 4 "Ansvar" anføres der følgende om henholdsvis chefers og sagsbehandleres ansvar:

"4.1 Chefens ansvar.

Chefen er ansvarlig for at sikre, at enheden overholder levering af bidrag og at fastsatte terminer bliver overholdt. Værktøjet hertil er bl.a. dokumentlister og søgefunktioner i KESDH, som kan opsættes, så der med fastlagte intervaller modtages mail med oversigt over de dokumenter, herunder notater, som medarbejdere i enheden modtager eller lægger i KESDH.

Chefen er ansvarlig for vejledning og støtte til sine sagsbehandlere, herunder give direktiver for en opgaves løsning, så risikoen for, at den udvikler sig i en forkert retning, minimeres.

Chefen har pligt til at lade sig rådgive samt ret og pligt til at agere.

Det er enhver chefs ansvar at vurdere behovet for at informere opad, hvilket typisk gøres, hvis en sag udvikler sig til at være mere tids- og ressourcekrævende end forudset, eller der dukker forhold af principiel eller "politisk" karakter op samt forhold, som må påregnes at have offentlighedens interesse.

4.2 Sagsbehandlerens ansvar.

Sagsbehandleren:

- *Foretager en struktureret opgaveanalyse, problembehandling og eventuelt høring af interessenter,*
- *sikrer en stringent, dækkende og kronologisk sagsopbygning ved relevant dokumentation for alle væsentlige sagsbehandlingsskridt og inddragede informationer,*
- *sikrer løbende, at alle relevante dokumenter ligger på sagen,*
- *forbereder og forelægger den klargjorte sag til godkendelse, ekspederer godkendte stabsprodukter og sanerer sagen, foretager udestående arkivering i kronologisk rækkefølge og lukker sagen, og*
- *indhenter og dokumenterer relevante godkendelser gennem anvendelse af KESDH's procesmodul (se bilag 2)."*

I afsnit 5 "Behandling af sagen" beskrives de forskellige værktøjer til sagsbehandling:

"5.1 Krav til sagshåndtering.

FMI's sagsbehandling skal være saglig, dækkende, rettidig, veldokumenteret og overholde lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningslovens regler samt principperne om god forvaltningsskik, herunder Kodex VII.

5.2 Krav til dokumentation.

Dokumenter på sagen skal give en kronologisk og dækkende dokumentation for modtagne eksterne henvendelser og oplysninger, opgavetildeling, indhentede bidrag, koordination vedr. sagen og sagsbehandlingsskridt samt godkendelse af sagen. Dette sker i form af mails, skrivelser, notater og øvrige dokumenter mv., der arkiveres på sagen.

I henhold til gældende love og bestemmelser (blandt andet lov om offentlighed i forvaltningen ref. e.) er der journaliseringspligt samt notatpligt ved:

- *Enhver form for afgørelse – også hvis den gives eller modtages mundtligt,*
- *oplysninger, der vil have betydning for sagens afgørelse, og*

- *oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder.*

Notatpligten gælder, uanset hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen. Dette inkluderer oplysninger, som modtages telefonisk, under et møde, ved besigtigelse eller observation. Der gælder ligeledes en ulovbestemt retsgrundsætning i ikke-afgørelsessager om, at der er notatpligt vedr. væsentlige oplysninger, der ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter. Ethvert dokument skal tilknyttes en sag senest syv arbejdsdage efter dokumentets oprettelse. Dokumenter på skrivebordssager skal tilknyttes en aktuel sag i KESDH.

5.3 Sagsdokumenter.

De vigtigste skabeloner inden for FMI's sagsbehandling med tilhørende anvendelsesformål er:

- *Håndakt anvendes til mødeforberedelse ved større møder eller arrangementer.*
- *Styrepapir til chefen for FMI (CHFMI) anvendes til hurtig og målrettet mødeforberedelse af CHFMI i forbindelse med tilbagevendende møder eller møder med kort forberedelsestid.*
- *Sagsoplæg anvendes til at lægge en sag op til underskrift eller godkendelse.*
- *Stabsnotat anvendes til at præsentere større redegørelser og analyser, herunder i FMI at redegøre for en sag, status i en sag eller et sagsforløb.*
- *Oplæg til direktionen anvendes til mødeforberedelse af direktionen med henblik på gennemførelse af effektiv mødeafvikling. Oplæg kan være til orientering for, drøftelse eller beslutning i direktionen.*
- *Projektdokumenter anvendes til at dokumentere projekter.*

...

5.4 Håndakt.

En håndakt anvendes til at præsentere modtageren for overskuelig og struktureret viden til brug i forbindelse med eksempelvis drøftelse på større møder eller ved begivenheder som rejser eller konferencer. Håndakten fungerer som et støttepapir, der forudsætter, at brugeren har en viden om emnet i forvejen.

En håndakts længde tilpasses afhængig af mødets karakter. En håndakt til et enkelt møde vil derfor være kortfattet, typisk én side og kan have mange bullets eller "overskrifter". Håndakten kan ligeledes i forhold til større begivenheder have karakter af et manuskript og indeholde flere underliggende dokumenter og notater.

5.5 Styrepapir til CHFMI's tilbagevendende møder.

Et styrepapir til CHFMI anvendes som hurtig og målrettet forberedelse af CHFMI til møder af tilbagevendende karakter f.eks. koncernledelsesmøder eller hvor CHFMI indkaldes til møder med

kort frist. Styrepapiret skal sikre, at CHFMI med kort varsel får de mest nødvendige input til mødeforberedelsen – typisk en kort baggrund og et par budskaber, der kan fremføres.

5.6 Sagsoplæg.

Sagsoplæg er FMI's centrale værktøj til informationsformidling og forelæggelse af sager til ledelsens beslutning.

Formålet med et sagsoplæg er at fremlægge alle relevante fakta i en sag på en struktureret måde. Det skal være nemt og overskueligt for beslutningstageren at sætte sig ind i sagen og derefter træffe afgørelse, give supplerende direktiver eller godkende handleplaner for den videre behandling.

Før skriveprocessen skal sagsbehandleren vurdere hvilket niveau, der skal godkende sagen og hvilke niveauer, som enten skal påtegne sagen eller informeres om den.

Oplægget skal kunne stå alene og være så kort og nøjagtigt som muligt. Det bør ikke overskride tre sider og tyngden skal være på sagens afgørende punkter. Det er vigtigt at beskrive, hvem der har været koordineret med under tilblivelsen af sagsoplægget. Det er afgørende for beslutningstageren, at det umiddelbart kan aflæses, hvilke bidrag de forskellige bidragsydere har leveret.

Såfremt en sag i sidste ende skal forelægges direktionen (enten til orientering, drøftelse eller beslutning), kan sagsoplægget opbygges efter en struktur, der ligner de såkaldte "direktionsskabeloner" (findes som fraser i Word under "Alle FMI" og "Oplæg til FMI Direktion"), således relevante dele af teksten fra sagsoplægget kan kopieres over i oplægget til direktionen.

5.7 Stabsnotat.

Et stabsnotat anvendes som bilag til sagsoplæg med henblik på at "beskytte" sagsoplægget mod tekniske detaljer, tunge definitioner, detaljerede tabeller, faktaoplysninger om komplekse regler mv.

Stabsnotatet kan ligeledes indeholde længere detaljerede analyser.

Formen for et stabsnotat er fri, men skal indledningsvis indeholde beskrivelse af formål med og baggrund for notatet.

Sluttelig beskriver bestemmelsens afsnit 6 "Godkendelse af sagen ved chef og vicechef i FMI" godkendelsesprocessen:

"Processen skal understøtte en udvikling af sagsbehandlingen i staben. Følgende generelle forhold er centrale i sagsbehandlingen:

- "Slow is Fast" er mantraet. Ved at anvende lidt mere tid på at gøre en sag færdig, mindskes behovet for gentagne tilbageløb.

- *Opgaveanalysen er vigtig for at starte sagsbehandlingen på en god måde, hvorved der skabes sikkerhed for, at 'skiven rammes' i første forsøg.*
- *Den del af organisationen, der har en sag, skal dels samordne sagsbehandlingen i staben og med eksterne myndigheder, således at alle relevante interessenter er inddraget, dels sikre at interessenternes bidrag er samlet i sagsfremstillingen.*
- *Der udarbejdes som udgangspunkt et sagsoplæg, inden sager fremsendes til godkendelse ved chef og vicechef FMI."*

8.2 Bevillingsmæssigt grundlag

Budgetvejledningen af juni 2021 er udarbejdet af Finansministeriet og indeholder generelle regler for statsadministrationens disponering over bevillinger. Vejledningen er udarbejdet med henblik på at sikre kontrol og gennemsigtighed i økonomistyringen. Herudover indeholder budgetvejledningen "regler og retningslinjer for disponering i tilfælde, hvor den pågældende disposition ikke har hjemmel på de givne bevillingslove, herunder særligt retningslinjer for udformningen af bevillingsansøgninger til Finansudvalget – de såkaldte aktstykker", jf. vejledningens indledning.

Budgetvejledningen fastsætter i afsnit 2.8.5, at en anskaffelse af nyt materiel skal forelægges Folketingets Finansudvalg, såfremt anskaffelsesudgiften udgør 70 mio. kr. eller derover. I tilfælde af "[v]æsentlige ændringer i tidligere forelagte anskaffelsesprojekter" skal der ske forelæggelse for Finansudvalget, såfremt ændringen indebærer en forøgelse af projektets totaludgift med mindst 10 %.

Når der opstår en sådan situation, skal forelæggelse for Finansudvalget ske "snarest og inden 3 måneder efter, at ministeriet er blevet bekendt med, at situationen opstod" jf. vejledningens afsnit 3.3.1.

Der kan altså først indgås endelig aftale og underskrives kontrakt på anskaffelser som overstiger 70 mio. kr., når Folketingets Finansudvalg har tiltrådt aktstykket, jf. også afsnit 8.1.4.2 ovenfor.

Den almindelige fremgangsmåde for forelæggelsen er beskrevet i vejledningens afsnit 3.4, hvorefter det bl.a. er anført, at "Finansministeriet fremsender, efter indhentelse af bidrag fra ressortministerierne, tre gange årligt en "varsling" til Finansudvalget om, hvilke aktstykker der forventes oversendt i de kommende tre måneder." Uden for Folketingets mødeperioder skal kun forelægges aktstykker af "absolut hastende" karakter, jf. vejledningens afsnit 3.4.3, hvor der også er anført følgende om det tidsmæssige aspekt:

"På grund af Finansudvalgets mulighed for at stille spørgsmål til vedkommende minister, herunder kalde ministeren i samråd, bør aktstykker, i tilfælde hvor sagen ønskes afgjort inden finansårets udløb, sendes i så god tid, at der er mulighed for besvarelse af spørgsmål og afholdelse af samråd. Det bemærkes i den forbindelse, at aktstykker, der vedrører dispositioner i et finansår,

ikke kan tiltrædes i det efterfølgende finansår. Det betyder, at aktstykker, der ikke er tiltrådt senest den 31. december, som hovedregel må betragtes som bortfaldet.

Eventuelle acceptfrister eller lignende i det forelagte forslag skal give en rimelig frist for Finansudvalgets behandling."

I vejledningens afsnit 3.5 fastsættes retningslinjer for udarbejdelsen af aktstykker, som bestemmer, at aktstykker skal opstilles i punkterne "Indledning", "Sagsfremstilling", "Motivering for forelæggelsen", "Tilslutning fra andre myndigheder", "Forslaget" og "Finansministeriets tilslutning".

Særligt om hastende aktstykker er det i vejledningens afsnit 3.5.2.7 anført:

"Er et aktstykke af hastende karakter, er det væsentligt at oplyse Finansudvalget om, at der kan være konsekvenser af negativ art som følge af afgørelse af et aktstykke efter en bestemt dato. Hvis dette er tilfældet, angives følgende i aktstykket:

- Årsagen til at aktstykket er hastende
- Grunden til at ministeren ikke på et tidligere tidspunkt har oversendt aktstykket
- På hvilket tidspunkt eventuelle negative konsekvenser måtte indtræde
- Hvilken konsekvens manglende tiltrædelse før dette tidspunkt måtte have

Finansudvalget er ikke på nogen måde bundet af sådanne tilkendegivelser, og beslutningen, om hvornår et aktstykke kan færdigbehandles, tilkommer udvalget selv."

Tiltrådte aktstykker offentliggøres som udgangspunktet på Folketingets hjemmeside, jf. budgetvejledningens afsnit 3.4.5. Vejledningens afsnit 3.4.2 indeholder dog følgende undtagelse om fortrolighed:

"Hvor det undtagelsesvis efter dispositionens karakter er påkrævet, at aktstykket ikke offentliggøres, kan aktstykket betegnes som fortroligt. Det kan i aktstykket angives enten, at såvel eksistensen som indholdet af aktstykket er fortroligt, eller at eksistensen af aktstykket er offentligt, mens indholdet er fortroligt. Baggrunden for fortroligheden bør angives i aktstykket, ligesom det så vidt muligt bør angives, om (og i givet fald hvornår eller under hvilke omstændigheder) ministeren vil tage skridt til at hæve fortroligheden.

Det bør ved udarbejdelsen af aktstykket overvejes, om de fortrolige oplysninger kan placeres i et bilag til aktstykket, således at det ikke er nødvendigt at gøre selve aktstykket fortroligt.

I forbindelse med oversendelse af fortrolige udvalgsbilag til Finansudvalget bør det ligeledes overvejes, hvornår fortroligheden kan hæves, og der bør så vidt muligt i bilaget gøres rede for, hvornår bilaget kan gøres tilgængeligt for offentligheden."

8.3 Offentligt ansattes ansvar

Offentligt ansatte, der tilsidesætter deres pligter, kan blive mødt af strafferetlige sanktioner eller et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar. Det gælder alle

typer af embedsfolk, herunder tjenestemænd, overenskomstansatte og ansatte på individuel kontrakt.

Generelt om offentligt ansattes ansvar kan der henvises til Instrukskommissionens beretning af 26. april 2021 på side 3511-3574, Tibetkommission II's beretning af 28. marts 2022 på side 149-162 og Minkkommissionens beretning af 30. juni 2022 på side 551-583.

8.3.1 *Embedspligter*

8.3.1.1 *Pligten til at overholde gældende ret*

Ifølge tjenestemandslovens § 10 skal en tjenestemand "samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling".

En tjenestemand har pligt til at overholde gældende retsregler. Under udførelsen af sit arbejde skal tjenestemanden således overholde gældende regler for forvaltningens virksomhed, blandt andet legalitetsprincippet, almindelige forvaltningsretlige grundsatninger, om skønsudøvelse og regler om sagsbehandling, ligesom principper for god forvaltningsskik skal respekteres. Omfattet er også internationale forpligtelser som eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er gennemført i dansk ret. Endvidere skal den særlige lovgivning, der gælder for tjenestemandens arbejdsområde, overholdes, og interne regler og konkrete tjenestebefalinger skal efterleves, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 32.

Samme pligt til at overholde gældende ret påhviler offentligt ansatte på overenskomst og individuel kontrakt. Se blandt andre Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udg. 2022, side 161, hvor det lægges til grund, at princippet i tjenestemandslovens § 10, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for ikke tjenestemænd. Det er i øvrigt i almindelighed antaget, at de tjenesteplichter, der gælder for tjenestemandansatte, tilige gælder for overenskomstansatte i tilsvarende stillinger, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 116 ff.

Pligtforsømmelse, der kan føre til disciplinært ansvar, kan blandt andet bestå i uforsvarlig sagsbehandling. Ansvar kan pålægges, hvis oplysningen af en sag er uforsvarlig. Af kommissionsdomstolens beretning i Skattefradragssagen, 2006, side 67, fremgår, at "utilstrækkelige undersøgelser af de faktiske forhold" kan være ansvarspådragende.

Det kan tillige føre til ansvar, hvis en embedsmand behandler en sag, som han ved, at han savner forudsætninger for at løse. Se beretningen i Skattefradragssagen, side 69, hvor følgende er anført:

"Det vil således efter en konkret vurdering kunne anses for en tjenesteforseelse, at en embedsmand bevæger sig ind på et område, som han ved, at han ikke har kendskab til."

Disciplinært ansvar kan endvidere komme på tale i tilfælde af økonomisk uforsvarlig forvaltning, hvor det offentlige på uforsvarlig måde udsættes for tab eller unødige omkostninger. Se kommissionsdomstolens beretning om undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet (Postsagen), 1985.

8.3.1.2 Loyalitetspligt

Ligesom ansatte i private virksomheder antages offentligt ansatte at have en loyalitetspligt over for arbejdsgiveren. Der er tale om en bred forpligtelse til generelt inden for rammerne af gældende ret at arbejde i overensstemmelse med den pågældende myndigheds interesser og målsætninger, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 32.

8.3.1.3 Sandhedspligt

Offentligt ansatte er i deres virke underlagt en sandhedspligt.

Højesteret har herom udtalt, at "[s]andhedspligten er af fundamental betydning i tjensteforhold, og tilsidesættelse af denne pligt er som udgangspunkt en grov tilsidesættelse af de pligter, der gælder i tjenesten", jf. dommen gengivet i UfR 2012.2387 H.

Sandhedspligten går i en retsstat hånd i hånd med loyalitetspligten. Således har Højesteret i en konkret sag om øverste forvaltningschef i en kommune, der blandt andet ikke overholdt krav om lovpligtige tilsyn på plejehjem, udtalt, jf. dommen gengivet i UfR 2009.999 H:

"Det, der kan bebrejdes A, er således en åbenbar lovovertrædelse på et område, som måtte anses for politisk følsomt, en klar tilsidesættelse af pligten til loyalt at betjene de politiske beslutningstagere samt en tilsidesættelse af den sandhedspligt, der påhvilede ham som forvaltningschef, og i den forbindelse et alvorligt illoyalt svigt i forhold til den øvrige direktion."

Sandhedspligten indebærer, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke, bevidst eller uagtsomt, må videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortier, vildledende, eller medvirke til at andre gør det. Sandhedspligten følger af tjensteforholdet og gælder i princippet i alle forhold, hvor den pågældende optræder i egenskab af offentligt ansat. Dette gælder således i forhold til vedkommendes arbejdsgiver og overordnede, Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til private og offentligheden, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 35 og betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen, side 35.

Det medfører blandt andet, at ansatte i ministerier og styrelser ikke må medvirke til, at ministeren videregiver urigtige eller vildledende oplysninger til eller fortier væsentlige oplysninger – og de må heller ikke selv videregive eller medvirke til ministerens videregivelse af urigtige og vildledende oplysninger til andre, f.eks. i pressemeddelelser eller ved besvarelse af spørgsmål fra journalister, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 35.

Der er dog ikke pligt til ved bevarelse af spørgsmål, f.eks. fra pressen, at afsløre overvejelser og planer, eksempelvis om et forestående økonomisk indgreb, eller til at røbe oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 35.

Embedsmænd kan pådrage sig ansvar i forbindelse med en ministers afgivelse af urigtige oplysninger mv. til Folketinget på principielt to forskellige måder. For det første kan det ske ved, at embedsmanden deltager aktivt i konstruktionen af urigtige oplysninger. I et sådant tilfælde er der ingen tvivl om, at der foreligger et ansvarsgrundlag. For det andet kan det ske ved, at embedsmanden ikke har udfoldet tilstrækkelige bestræbelser på at forhindre afgivelsen af urigtige oplysninger, jf. Jens Peter Christensen, *Ministre og Embedsmænd*, 1. udg. 2022, side 255-256.

Selve afgrænsningen af begrebet sandhed giver anledning til en række spørgsmål. Herom er anført blandt andet i betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christia-sagen, s. 22-24:

"Afgørelsen af, om der foreligger en urigtig eller vildledende oplysning eller en strafbar fortællelse af oplysninger, beror på en konkret bedømmelse, som undertiden kan være vanskelig, fordi den præcise rækkevidde af ministerens sandhedspligt bl.a. afhænger af, i hvilken sammenhæng en given oplysning afgives – eller ikke afgives.

Det er imidlertid almindeligt antaget, at der kan peges på nogle omstændigheder vedrørende forholdet mellem regering og Folketing, som kan få betydning ved fastlæggelsen af sandhedspligten i denne relation:

...

Hvis et spørgsmål, der stilles fra folketingsudvalg eller folketingsmedlemmer, er uklart formuleret, er det antaget, at det påhviler ministeren så vidt muligt at finde ud af spørgsmålets mening og give svar herpå. På samme måde er det antaget, at der gælder en pligt til at korrigere åbenbare misforståelser, f.eks. i tilfælde, hvor det fremgår af et spørgsmål, at det er baseret på urigtige forudsætninger om faktiske eller retlige forhold.

Det antages i øvrigt, at det ikke kan være afgørende for vurderingen af, om en ministers oplysninger til Folketinget har været misvisende eller ufyldstgørende, at Folketinget på tidspunktet for oplysningernes afgivelse ikke har kritiseret disse eller krævet dem uddybet. Manglende reaktion fra Folketingets side kan skyldes, at tinget ikke på tidspunktet for oplysningernes afgivelse besad tilstrækkelig viden til at forstå eller til at burde forstå, at ministerens svar måske var ufyldstgørende.

Det antages endvidere, at en ministers besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget også skal være dækkende, selv om spørgeren kan formodes allerede at være bekendt med, hvorledes sagen forholder sig, da ministerens sandhedspligt sigter på, at Folketinget som sådan – og ikke kun den enkelte spørger – informeres fyldestgørende og korrekt. Selv om Folketinget må formodes at vide besked om, hvordan tingene reelt forholder sig, skal der gives et sandfærdigt og dækkende svar. Et svar til Folketinget tjener i kraft af offentlighedsprincippet i grundlovens § 49 samtidig til oplysning af vælgerbefolkningen.

På den anden side er det blevet fremhævet, at udgangspunktet må være, at der ikke er pligt til at svare på andet end det, der udtrykkeligt er spurgt om. Det kan dog ikke udelukkes, at en helt

bogstavelig besvarelse af et spørgsmål vil være misvisende, så der må gives supplerende oplysninger i svaret. Det antages i den forbindelse, at rammerne for besvarelse af navnlig § 20-spørgsmål er temmelig snævre, og at svaret nødvendigvis må tilpasses disse rammer og f.eks. kan være relativt kortfattet, således at besvarelsen koncentrerer sig om det væsentlige i spørgsmålet. I retten til kortfattetthed antages at ligge, at ministersvar på folketingsspørgsmål ikke (altid) i enhver henseende kan være udtømmende. Retten til kortfattetthed skal imidlertid administreres loyalt af ministeren, således at svaret ikke reelt bliver vildledende, misvisende eller urigtigt.

Det anføres endvidere, at det er ministerens opgave at gennemføre regeringens politik, som en del af Folketingets medlemmer ofte vil være modstander af. Dette forhold har også indflydelse på afgrænsningen af ministerens sandhedsforpligtelse over for Folketinget.

Det anføres i den forbindelse, at det ikke kan forventes – og ikke bliver forventet – at regeringen i det omfang, den arbejder for realiseringen af sine politiske mål, fremhæver alle betænkeligheder ved den politik, der søges gennemført. Tilskyndelsen for regeringen til at fremstille sin politik i det gunstigst muliges lys vil ofte være stor. Men naturligvis er der grænser. Alle oplysninger om faktiske, konstaterbare forhold må selvsagt være rigtige og fyldestgørende.

Det er endvidere antaget, at bemærkninger til lovforslag skal opfylde de krav, som regeringen selv stiller hertil, jf. cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 til samtlige ministerier og styrelser om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v. Det fremgår af cirkulærets § 16 bl.a., at et lovforslags bemærkninger bør udformes således, at de over for Folketingets medlemmer og offentligheden uddyber lovforslagets indhold og giver et fyldestgørende grundlag for at vurdere forslaget begrundelse og forventede virkninger."

I Kodex VII, Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen, udgivet af Finansministeriet i september 2015, side 27, hedder det blandt andet om sandhedspligten ved besvarelse af Folketingsspørgsmål:

"Pligten til at give retvisende, ikke-vildledende svar indebærer bl.a., at det ved besvarelse af spørgsmål fra f.eks. Folketinget bør tilstræbes at fortolke de forudsætninger, som spørgeren formodes at have lagt til grund for sit spørgsmål, og udforme svaret i lyset heraf. Hvis dette er meget vanskeligt, bør en almindelig sproglig fortolkning af spørgsmålet lægges til grund for besvarelsen.

Sandhedspligten indebærer ikke, at alle faktuelle oplysninger i alle tilfælde skal medtages i de svar, som en minister eller et ministerium giver til Folketinget. Men embedsmænd skal sikre, at der ikke udelades faktuelle oplysninger, som er af afgørende betydning for forståelsen af svaret eller for det forhold eller den sag, der spørges til, så svaret ikke bliver retvisende."

8.3.1.4 Lydighedspligt

Offentligt ansatte er undergivet en lydighedspligt, idet de skal efterkomme de overordnede tjenestebefalinger mv. Lydighedspligten er ikke ubegrænset. Således er det antaget, at hvis en tjenestebefaling er klart ulovlig, har den offentligt ansatte såvel ret som pligt til ikke at efterkomme tjenestebefalingen. En ansat, der følger en klart ulovlig ordre, vil kunne blive mødt med et strafferetligt eller ansættelsesmæssigt ansvar for at

have fulgt ordren. En tjenestebefaling er klart ulovlig, hvis der er et sikkert retskildemæssigt grundlag for at anse tjenestebefalingen for retsstridig, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 38 og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 193.

Er en tjenestebefaling ulovlig uden at være klart ulovlig, antages det, at den ansatte almindeligvis skal gøre sin foresatte opmærksom på ulovligheden. Er ordren klart ulovlig, antages det tilsvarende, at den ansatte – så vidt muligt – først utvetydigt skal rådgive sin foresatte om den klare ulovlighed med henblik på at få den foresatte til at tilbagekalde den klart ulovlige ordre, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 37 f.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger klar ulovlighed, men hvor der er en "stærk begrundelse" for at mene, at noget er ulovligt eller i strid med sandhedspligten, er det antaget, at embedsmanden har ret, men ikke pligt til at sige fra i situationen, jf. Kodex VII, side 42 og Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 243 ff. Se ligeledes Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 39, der skriver om "visse typer af tvivlsomt ulovlige ordrer", og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 193, der taler om ordrer, som det er "nærliggende at anse for ulovlige.

8.3.1.5 Advarselspligt

Hvis en minister involveres i en beslutning, herunder en afgørelse, er det de offentligt ansattes – navnlig de øverstes og helt særligt departementschefens – pligt at informere og rådgive ministeren korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold. Denne rådgivning kan inden for visse grænser have en politisk-taktisk karakter, jf. Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 209 ff.

De offentligt ansatte, navnlig de øverste, i et ministerium har også en pligt til i visse situationer at advare ministeren, hvor det retlige eller faktiske grundlag for ministerens politik forekommer tvivlsomt. Det gælder også i situationer, hvor de offentligt ansatte må formode, at ministeren allerede er bekendt med, hvorledes tingene forholder sig, jf. Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 217 ff.

Advarselspligten tjener det formål, at det sikres, at ministeren faktisk er bekendt med, hvordan tingene forholder sig, at der lægges pres på ministeren for at ændre beslutningen, og at der sikres bevis for, at ministeren har modtaget den nødvendige rådgivning (Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 217 og 218). Pligten hertil påhviler i første omgang departementschefen, men lavere placerede kan have pligt til at presse på i forhold til overordnede for at få disse til at advare ministeren, jf. Statsløsekommissionens beretning, Bind 1, side 189.

Helt generelt gælder det, at offentligt ansatte skal gøre deres overordnede opmærksom på en eventuel tvivl om lovligheden af en handling, om det faglige grundlag for en beslutning eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede får mulighed for at forholde sig til tvivlen, jf. Kodex VII, side 41 og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 191. Dette er et udslag af den almindelige rådgivningsforpligtelse. En embedsmand, som mener, at en ordre er ulovlig, kan ikke holde denne vurdering for sig

selv uden at tilsidesætte sin rådgivningspligt, jf. DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, "Fagligt etiske principper i offentlig administration", side 138.

Som nævnt skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger. Det samme gælder klare tilfælde af brud på sandhedspligten. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at chefen underrettes herom, jf. Kodex VII, side 41, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 192.

Det anførte gør sig gældende både internt mellem overordnede og underordnede ansatte i et ministerium og eksternt mellem overordnede og underordnede myndigheder. Er en ulovlig ordre udstedt i en styrelse, og vil styrelseschefen ikke frafalde den, er det således antaget, at ordremodtageren har pligt til i visse tilfælde at rette henvendelse til vedkommende departement. Er der tale om en ulovlig ordre fra en fagminister, som ikke vil ændre den, er det antaget, at der efter omstændighederne vil være pligt til at rette henvendelse til Statsministeriet, jf. DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, "Fagligt etiske principper i offentlig administration", side 139.

8.3.1.6 Undersøgelles- og tilsynspligt

Det er almindeligt antaget, at en offentligt ansat chef som udgangspunkt må kunne gå ud fra, at underordnede følger gældende ret, og at den overordnede ikke har pligt til konkret at sikre sig, at dette også er tilfældet, medmindre vedkommende har særlig anledning dertil. Den overordnede ansvar indskrænker sig i den forbindelse til et ansvar for, at opgaven varetages af formodningsvist kyndige. For så vidt den overordnede selv tager konkret del i sagsbehandlingen, har vedkommende et ansvar for, at sagen søges oplyst tilstrækkeligt. Det forekommer nærliggende at antage, at en offentligt ansat chef som almindeligt udgangspunkt må kende de allermest centrale retsregler på sit forvaltningsområde, i hvert fald hvis disse er enkle, jf. Instrukskommissionens beretning, Bind 6, side 3543 f.

Det må antages, at en leder har en særlig anledning til at spørge ind til eller undersøge underordnede handlinger mv., hvis foreliggende oplysninger mv. med en vis grad af sandsynlighed tyder på, at der er begået ulovligheder, som ikke er af uvæsentlig betydning. En pligt til at spørge ind eller undersøge nærmere må – alt andet lige – være klarere, hvor de regler, som med en vis grad af sandsynlighed er tilsidesat, er klare eller vedrører spørgsmål af væsentlig betydning. Pligten til at spørge ind eller undersøge nærmere kan udvides i kraft af særlig sagkundskab eller kendskab til de omhandlede regler, jf. Tibetkommission II, beretningen, Bind 1, side 154 f.

8.3.2 Disciplinæransvar

8.3.2.1 Tjenestemænd

Anvendelse af disciplinærstraf over for en tjenestemand forudsætter, at den pågældende har gjort sig skyldig i en tjenstlig forseelse, jf. tjenestemandslovens § 24.

Dette har både en objektiv og en subjektiv side. Der skal objektivt foreligge en tjensteforseelse (dvs. pligtstridig adfærd i form af en handling eller undladelse i strid med de ovenfor nævnte embedspligter), og forholdet skal endvidere subjektivt kunne tilregnes

tenestemanden som forsætligt eller uagtsomt. Er ikke såvel den objektive som den subjektive betingelse opfyldt, kan der ikke anvendes disciplinærstraf over for den pågældende tjenestemand, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 102.

Ved vurderingen af, om der foreligger uagtsomhed, anlægges en individuel bedømmelse af, om den pågældende tjenestemand med den viden og de kvalifikationer, som den pågældende havde, burde have handlet anderledes, jf. Jens Peter Christensen, Ministre og Embedsmænd, 2022, 1. udgave, side 171. Denne bedømmelse løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden såvel af den subjektive som den objektive side af de begåede handlinger eller undladelser på grundlag af de samlede foreliggende omstændigheder. Ved denne helhedsorienterede vurdering kan der – i tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsfor skrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf – inddrages en lang række momenter, herunder f.eks. det arbejds pres, embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, hvorunder han virkede, den politiske interesse der måtte knytte sig til den pågældende sag eller det pågældende sags aspekt, samt karakteren af de hensyn der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser, jf. Jens Peter Christensen, Ministre og Embedsmænd, 2022, 1. udgave, side 182.

Der stilles i praksis krav om, at tjenesteforseelsen er af en vis grovhed, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 103 og Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 173.

Omstændighederne i forbindelse med de handlinger eller undladelser, som udgør en fejl, har betydning for, om fejlen har karakter af en tjenesteforseelse. Disse omstændigheder kan i nogen grad påvirke vurderingen af fejlens grovhed. I den forbindelse kan fremhæves det forhold, at en tjenestemand har handlet under tidspres. Især hvis tidspreset er skabt af omstændigheder udefra, kan dette påvirke vurderingen således, at en fejl ikke betragtes som en tjenesteforseelse. Er det uklart, hvilken rolle en tjenestemand skal varetage i en given arbejds situation, har dette ligeledes betydning for vurderingen, navnlig hvis den pågældendes arbejdsopgave ligger uden for vedkommandes normale opgaver. Hvis der er tale om tilsidesættelse eller fejlfortolkning af regler, og tjenestemanden ikke vidste dette, kan det påvirke vurderingen, at der er tale om et område med betydelig retlig usikkerhed. I vurderingen kan ligeledes indgå de organisatoriske betingelser, hvorunder embedsmanden virkede, den politiske interesse, der måtte knytte sig til den pågældende sag eller det pågældende sags aspekt, samt karakteren af de hensyn der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser, jf. Tibetkommission II, beretningen, Bind 1, side 159 og Instrukskommissionens beretning, Bind 6, side 3567.

Afgørelser, der hviler på tekniske vurderinger, faglige afvejninger, hensigtsmæssighedsbetragtninger og lignende vil som hovedregel ikke være tjenstlige forseelser. Fejlskøn og fejlprioriteringer vil sjældent have en sådan grovhed, at det vil kunne være ansvarspådragende, medmindre fejlskønnet skyldes utilstrækkelige undersøgelser. At en tjenestemand på grund af manglende dygtighed eller uegnethed har skønnet forkert eller på anden måde udført dårligt arbejde, begrundet i praksis normalt ikke tjenstlig

forseelse. Det måtte forudsætte, at der var tale om en betydelig udygtighed, ofte karakteriseret som "kvalificeret udygtighed", jf. Tibetkommission II, beretningen, Bind 1, side 159 og Instrukskommissionens beretning, Bind 6, side 3567 f.

Heller ikke en uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet eller uhensigtsmæssig organisatoriske forhold kan som udgangspunkt i sig selv begrunde et tjenstligt ansvar, jf. Beretning afgivet af kommissionen til undersøgelse af Dan Lyngesagen, side 32.

8.3.2.2 Overenskomstansatte mv.

Disciplinæransvar over for overenskomstansatte og ansatte på individuel kontrakt som følge af tilsidesættelse af den ansattes pligter er ikke reguleret ved bestemmelser i lovgivningen, men derimod med udgangspunkt i gældende overenskomster og individuelle ansættelseskontrakter samt forvaltningens ledelsesret i kraft af dens stilling som arbejdsgiver. De pligter, der påhviler ansatte på overenskomst eller individuel kontrakt, svarer dog i al væsentlighed til de pligter, som gælder for tjenstemænd. I praksis anvendes sanktioner af disciplinær karakter også typisk i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af tjenstlige pligter for den overenskomstansatte mv. svarer til, hvad der udgør en tjensteforseelse, hvis der var tale om en tjenstemand, jf. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave, 2019, side 116.

8.3.3 Strafansvar

Straffeloven indeholder i kapitel 16 en række bestemmelser om strafansvar i offentlig tjeneste eller hverv, herunder § 156 om tilsidesættelse af lydighedspligt mv. og § 157 om grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenesten.

Strafansvar forudsætter både, at det objektive gerningsindhold – tilsidesættelse af lydighedspligten mv. henholdsvis grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i overholdelse af tjenestens pligter – er opfyldt, og at handlingen eller undladelsen subjektivt kan tilregnes den offentligt ansatte som forsætlig eller groft skødesløs (uagtsom).

Strafansvar er ikke betinget af, at den pågældende fortsat er ansat som embedsmand.

Ved mindre pligtforsømmelser må det antages, at et disciplinært ansvar vil være en tilstrækkelig reaktion, jf. Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd, 1. udgave, 2022, side 160.

Del II: Faktum

9. Baggrund

Som det fremgår af kommissoriet gengivet i afsnit 2.1 ovenfor, angår undersøgelsen forløbet i januar 2023 i forbindelse med erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelsen af PULS-raketkastersystemer.

Begge systemer blev anskaffet af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) fra det israelske selskab ELBIT Systems i henhold til kontrakter, som blev underskrevet den 28. februar 2023.

Forud gik regeringens beslutning om anskaffelserne, som blev offentliggjort den 26. januar 2023.

9.1 Artillerisystemer

Ved artillerisystem forstås et ildstøttesystem til Hæren, som er monteret eller integreret på en platform, der enten kan være baseret på en lastvogn eller en bæltebaseret undervogn, og som opnår sin våbeneffekt ved affyring af granater, jf. FMI's redegørelse af 31. juli 2023 på side 4.

Anskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer fra ELBIT Systems var en erstatningsanskaffelse, fordi systemerne erstattede Hærens CAESAR 8x8-artillerisystemer. Baggrunden var regeringens beslutning offentliggjort den 19. januar 2023 om at donere alle CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine sammenholdt med et ønske om erstatning.

Kontrakten om anskaffelsen af CAESAR 8x8-artillerisystemerne var blevet indgået tilbage i 2017 med det franske selskab NEXTER Systems. På tidspunktet for beslutningen om donation i januar 2023 var ingen af CAESAR 8x8-artillerisystemerne juridisk blevet leveret af NEXTER Systems, om end de fleste af systemerne var fysisk tilstede i Danmark (og resten ankom i marts 2023), jf. forsvarsministerens svar af 28. august 2023 på spørgsmål nr. 275 fra Folketingets Finansudvalg.

9.2 Raketkastersystemer

Ved raketkastersystem forstås et ildstøttesystem til Hæren, som er monteret eller integreret på en platform, der enten kan være baseret på en lastvogn eller en bæltebaseret undervogn, og som opnår sin våbeneffekt ved affyring af missiler, jf. FMI's redegørelse på side 4.

Anskaffelsen af PULS-raketkastersystemer fra ELBIT Systems var en nyanskaffelse, idet Hæren i januar 2023 ikke besad (eller havde indgået kontakter om) sådanne systemer. Raketkastersystemer var udgået af dansk forsvar år forinden, men ny interesse havde meldt sig i 2022 som led i forberedelse af nyt forsvarsforlig (til erstatning af dagældende forsvarsforlig 2018-2023). Fokus havde været på eksisterende raketkastersystemer (hyldevarer) hos koreanske HANWHA, amerikanske Lockheed Martin og israelske ELBIT Systems.

9.3 Myndighedsbehandling i Danmark

Generelt sker materielanskaffelser på markeder med få udbydere og få aftagere underlagt blandt andet konkurrenceretlig, statsstøtteretlig og udbudsretlig regulering. Men materielanskaffelser er mere end det. Der er samspil med styrende politiske, strategiske og militære interesser såvel som bredere nationale, økonomiske og industrielle interesser på flere planer.

Kommissoriet angår intern myndighedsbehandling i Danmark i januar 2023 i forbindelse med erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelsen af PULS-raketkastersystemer og med udgangspunkt i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI), Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets departement.

Undersøgelsen har følgelig taget udgangspunkt i materialet, som de tre myndigheder har stillet til rådighed, ligesom forløb med ikke mindst forsvarsforligskredsen, Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketingets Finansudvalg, foruden regeringens koordinationsudvalg, er indgået i undersøgelsen.

I særdeleshed i anledning af krigen mellem Rusland og Ukraine indledt den 24. februar 2022, og donationer til Ukraine fra mange lande, heriblandt Danmark, er det samlede forløb influeret af beslutninger og interesser ud over danske myndigheder. En undersøgelse og beskrivelse heraf falder uden for kommissoriet.

9.4 Beretning fra Rigsrevisionen

Rigsrevisionen fremkom i juni 2024 med en beretning om Forsvarsministeriets større anskaffelser af materiel. Det blev konstateret, at større materielanskaffelser i gennemsnit havde været 4,5 år forsinket, at flere anskaffelser ikke havde levet op til det planlagte indhold, og at det var uklart, om anskaffelsernes økonomiske ramme var blevet overholdt, jf. herved Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 10. juni 2024 med overskriften: "Forsvarsministeriet anerkender Rigsrevisionens kritik af anskaffelse af større materiel".

Rigsrevisionen bemærkede i beretningen, at rigsrevisioner også i andre lande havde konstateret forsinkelser, hvilket Rigsrevisionen henværte til "bl.a. materiellets kompleksitet, og at der ofte er et begrænset antal leverandører til rådighed", jf. beretningen på side 4 og 5. I forhold til kompleksitet opstillede Rigsrevisionen en overordnet sondring mellem "indkøb af allerede afprøvet materiel" og "udvikling af nyt materiel".

Konkret indgik anskaffelserne af artillerisystemer og raketkastersystemer ikke i Rigsrevisionens undersøgelse.

9.5 Struktur

Som baggrund for forløbet i januar 2023 i forbindelse med erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelsen af PULS-raketkastersystemer er det relevant i nogen grad at beskrive, hvad der ifølge det modtagne materiale skete forud for januar 2023 (afsnit 10 til 18). Herefter følger beskrivelsen af forløbet i januar 2023 og

videre frem til indgåelse af kontrakter med ELBIT Systems den 28. februar 2023 (afsnit 19 og 20). Afslutningsvis er tilføjet enkelte efterfølgende forhold, som undersøgelsen har konstateret ud fra det foreliggende materiale, og som findes af relevans for vurderingerne (afsnit 21).

Det bemærkes, at slåfejl og lignende ikke er søgt korrigeret i citater.

10. Tidligere udbud af kontrakt om levering af artillerisystemer

Tilbage i 2013 havde Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) ved udbudsbekendtgørelse af 2. maj 2013 (offentliggjort 7. maj 2013) udbudt en kontrakt om levering af selvkørende 155 mm artilleri efter forsvars- og sikkerhedsdirektivet (direktiv 2009/81/EF).

FMI har i sin redegørelse på side 12 oplyst, at der blev modtaget tre endelige tilbud:

- SAMSUNG (senere HANWHA) med artillerisystemet K9,
- NEXTER Systems med artillerisystemet CAESAR 6x6 og
- ELBIT Systems med artillerisystemet ATMOS.

Efter modtagelse af de endelige tilbud meddelte FMI ved brev af 30. april 2015, at udbuddet var annulleret. Af brevet fremgik, at tilbuddet fra ELBIT Systems var vurderet som det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Tilsvarende fremgik af Forsvarsministeriets svar af 1. oktober 2015 på spørgsmål nr. 50 fra Folketingets Forsvarsudvalg. I svaret blev også anført, at det var forsvarsforligskredsen, der havde besluttet at "udskyde" beslutningen om indkøb af artilleri.

I 2015 iværksatte FMI ved udbudsbekendtgørelse af 10. december 2015 nyt udbud af en kontrakt om levering af selvkørende artilleri, der blev gennemført som et begrænset udbud med forhandling efter forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

FMI prækvalificerede fem virksomheder, jf. herved FMI's pressemeddelelse af 8. april 2016 og forsvarsministerens svar af 27. april 2016 på spørgsmål nr. 142 fra Folketingets Forsvarsudvalg.

Ved tilbudsfristens udløb den 21. november 2016 havde FMI modtaget to endelige tilbud:

- NEXTER Systems med artillerisystemet CAESAR 8x8 og
- ELBIT Systems med artillerisystemet ATMOS.

HANWHA havde også deltaget i udbuddet, men valgte ikke at afgive endeligt tilbud, jf. herved FMI's pressemeddelelse af 21. november 2016 med overskriften "To kandidater tilbage i artilleriudbud".

FMI meddelte ved brev af 14. marts 2017, at styrelsen havde til hensigt at indgå kontrakt med NEXTER Systems, og underskrivelse af kontrakten mellem FMI og NEXTER Systems blev offentliggjort med FMI's pressemeddelelse af 23. maj 2017.

Kontrakten angik CAESAR 8x8-artillerisystemer, hvilket var en variant, som skulle udvikles til den danske hær. Herom har FMI i sin redegørelse på side 2 skrevet:

"Det franske firma NEXTER Systems producerer CAESAR artillerisystemer i to grundlæggende forskellige varianter, CAESAR 6x6 og CAESAR 8x8. Betegnelsen 6x6 henholdsvis 8x8 knytter sig til antallet af trækkende hjul på lastvognen, der bærer artillerisystemet. CAESAR 6x6 anvendes i den franske hær og enkelte andre lande. CAESAR 8x8 blev produceret til den danske hær som en ny og videreudviklet variant med forbedret operativ kapacitet, herunder kan den danske CAESAR 8x8 skyde flere skud i minuttet end den franske CAESAR 6x6, den har bedre evne til at køre i terræn og kan medføre dobbelt så mange granater og drivladninger i forhold til den franske model.

Dette betyder, at ud over forskellige undervogne er der store forskelle på nøgleelementerne på de to artillerisystemer, fx er selve kanonrøret samt lademekanismen forskelligt på de to systemer. Desuden er kabinen til soldaterne større på CAESAR 8x8. CAESAR 6x6 har derfor ikke samme operative kapacitet som CAESAR 8x8 og opfylder ikke Hærens operative behov særligt i forhold til antal skud i minuttet, antal granater, der kan medbringes, og mobilitet."

11. Situationen i første halvår af 2022

11.1 Status med NEXTER Systems

11.1.1 Kontrakt vedrørende anskaffelse af CAESAR 8x8-artillerisystemer

Kontrakten mellem FMI og NEXTER Systems underskrevet den 22. maj 2017 angik femten 155 mm artillerisystemer (pjecer). Forventet levering var medio 2019, svarende til 24 måneder fra kontraktindgåelse, og anskaffelsesprisen på initialanskaffelsen af de 15 pjecer var knap [REDACTED]. Der var option på yderligere seks pjecer, jf. herved også FMI's pressemeddelelse af 23. maj 2017.

Den 5. november 2019 oplyste FMI i en pressemeddelelse, at der var indgået kontrakt om yderligere fire pjecer, og at de første femten pjecer ville blive overdraget til Danmark i sommeren 2020 (mens de yderligere fire pjecer ville blive overdraget i 2023).

Efterfølgende oplyste FMI i pressemeddelelse af 23. juni 2020, at overdragelse til Danmark nu først blev forventet i foråret 2021.

Der var yderligere forsinkelser.

FMI har i sin årsberetning for 2023 oplyst, at forventet afslutning ved anskaffelsens start var 2019, og at det faktiske afslutningstidspunkt blev 2023.

11.1.2 Situationen i 2022

I marts 2022 var der under test af CAESAR 8x8-artillerisystemer blevet konstateret tekniske fejl, og med brev af 22. april 2022 fra chefen for FMI, generaløjtnant Kim Jesper

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Jørgensen, til CEO i NEXTER Systems, Nicolas Chamussy, blev det meddelt, at FMI ikke så sig i stand til at underskrive såkaldt "Certificate of Conformity".

Ifølge FMI's standardkontrakt (Annex J) er et Certificate of Conformity et dokument, hvor henholdsvis leverandøren og FMI skriver under på, at "the products listed above conform in all respects to the contract requirements".

Materiale internt fra FMI og Kammeradvokaten indeholdt bemærkninger om, hvad betingelser var for ophævelse af kontrakten med NEXTER Systems.

I internt stabsnotat af 25. april 2022, der blev delt inden for FMI, blev blandt andet anført:

"Selv om langt størstedelen af de tekniske krav er bestået, så er enkelte krav ikke bestået og overført til DCP-2 [Deficiency Correction Plan-2] til videre håndtering og udbedring. Sammenholdt med de ovenfor skitserede observationer og bekymringer, [REDACTED]

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

I svar af 27. april 2022 på FMI's brev af 22. april 2022 anerkendte CEO i NEXTER Systems, at "SAT [Site Acceptance Test]" ikke var afsluttet, og at der udestod analyse af "key remaining technical issues".

Den 9. maj 2022 reklamerede FMI over for NEXTER Systems med henvisning til forsinkelse og gjorde krav på bod, som i brevet var opgjort til lidt over EUR 3 mio. Kammeradvokaten havde medvirket til udarbejdelse af reklamationen.

I forlængelse af møde afholdt den 17. maj 2022 mellem FMI og NEXTER Systems blev FMI's juridiske position i referatet gengivet, som følger:

"- NEXTER is in breach of the Acquisition Contract by the fact that SAT part 2 and subsequently signing of Certificate of Conformity (CoC) could not be approved as per March 31 2022 according to Amendment 6.

- NEXTER is in breach of the Acquisition Contract by the fact [REDACTED]

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

- NEXTER is in delay with the SAT part 2 (conducted late march) which should have been approved March 31 2022 according to Amendment 6. This is sanctioned with penalty according to clause 2.6.3 (2). The penalty is calculated starting from March 31 2022.

- NEXTER is in delay with the delivery of the first batch of 14 systems, which should have been delivered March 31 2022 according to Amendment 6. This is sanctioned with penalty according to clause 2.6.3 (3). ...

- DALO [altså FMI] is entitled to terminate the contract due to the breaches of the Acquisition Contract from NEXTER."

Skriftligt svar fra NEXTER Systems på reklamationen af 9. maj 2022 forelå den 1. juni 2022.

Muligt fandt en opfølgende samtale sted den 10. juni 2022 mellem chefen for FMI og CEO for NEXTER Systems, men det kan ikke fastslås endeligt ud fra det modtagne materiale.

FMI har den 13. september 2024 i forbindelse med høring over for undersøgelsen oplyst:

"Det fremgår af Kim Jesper Jørgensens kalender, at en samtale med Chamussy var planlagt denne dag [den 10. juni 2022] i tidsrummet 17.30-18.00 med bemærkningen "han ringer". På LinkedIn har Chamussy samme dag kl 17.33 sendt en besked til Kim Jesper Jørgensen, med angivelse af, at Chamussy havde forsøgt at ringe, men Kim Jesper Jørgensen tog ikke telefonen. Der kan ikke fremfindes notater eller andet, der viser, om samtalen blev gennemført."

11.1.3 Forberedelse af møde i forbindelse med udstillingen EUROSATORY i juni 2022

Af håndakt af 8. juni 2022 til brug for FMI's deltagere i våbenudstillingen EUROSATORY, som fandt sted i Paris fra den 13. juni til 17. juni 2022, fremgik, at FMI ville mødes med NEXTER Systems.

Formålet med mødet blev angivet som "Høflighedsbesøg ift. status CAESAR 8x8" og "Fokus: præsentation af 155 mm ART AMM portefølje og forslag til rammeaftale".

Som del af baggrunden fremgik om CAESAR 8x8:

"Recovery plan er iværksat, der sigter mod overlevering ultimo OKT 2022. Låneaftale skal sikre træning af 1 AA. Håndtering af bod og restbetaling er i proces."

Særligt omkring ammunition ("155 mm ART AMM portefølje") stod:

"Der er igangsat et AMM projekt med det formål at tilvejebringe anskaffelsesgrundlag for en moderne AMM portefølje til ART. Der iværksættes (under Eurosatory) en teknisk markedsundersøgelse (gennemføres af DAR og FKO på vegne af FMI).

NEXTER portefølje er generelt dækkende hvad angår performance og af god kvalitet.

Der er flere fordele ved at indgå en aftale med samme systemhus som har leveret selve våbensystemet, herunder at granaterne er kvalificeret til netop CAESAR 8x8 og NEXTER har data til CAESAR skydecomputer. Det er en betydelig besparelse ift. andre leverandører."

11.2 Status med ELBIT Systems

11.2.1 Kontrakt vedrørende anskaffelse af CARDOM10-mortersystemer

Da Forsvarsministeriet den 14. marts 2017 offentliggjorde, at NEXTER Systems havde vundet udbuddet på levering af nye artillerisystemer, offentliggjorde Forsvarsministeriet samtidig, at det østrigske selskab ESL Advanced Information Technology havde vundet et andet udbud efter forsvars- og sikkerhedsdirektivet på levering af nyt 120 mm-mortersystem til Hæren med henblik på indbygning i Hærens nye pansrede mandskabsvogne Piranha 5, jf. Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 14. marts 2017 om nyt materiel til Forsvaret samt forsvarsministerens svar af 11. april 2017 på spørgsmål nr. 142 fra Folketingets Forsvarsudvalg.

ESL Advanced Information Technology var datterselskab af ELBIT Systems, jf. FMI's pressemeddelelse også af 14. marts 2017.

Kontrakten mellem FMI og ESL Advanced Information Technology blev underskrevet den 18. maj 2017. Kontrakten omfattede 120 mm-mortersystemer af typen CARDOM 10 til en samlet pris af knap 120 mio. kr.

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL § 33, nr. 3

Ifølge kontrakten havde FMI option på køb af yderligere op til seks mortersystemer.

FMI har i sin årsberetning for 2023 oplyst, at forventet afslutning ved anskaffelsens start var 2020, og at det faktiske afslutningstidspunkt blev 2023.

FMI har i brev af 25. april 2024 oplyst til undersøgelsen, at optionen om køb af yderligere mortersystemer ikke har været udnyttet.

11.2.2 Klagesag og retssag vedrørende artillerisystemer

Med hensyn til udbuddet af kontrakten om artillerisystemer, som NEXTER Systems havde vundet med CAESAR 8x8-artillerisystemer, indgav ELBIT Systems den 10. juli 2017 klage til Klagenævnet for Udbud.

ELBIT Systems nedlagde under klagesagen fire påstande, herunder at FMI havde handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, at FMI's beslutning af 14. marts 2017 om at tildele kontrakten til NEXTER Systems skulle annulleres, og at FMI til ELBIT Systems skulle betale USD 5 mio.

FMI nedlagde påstande om, at klagen ikke skulle tages til følge, samt frifindelse.

Klagenævnet for Udbud traf afgørelse i form af kendelse af 24. januar 2020, der alene imødekom ELBIT Systems på et enkelt punkt:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har handlet i strid med principperne om ligebehandling og gennemsigtighed i forsvars- og sikkerhedsdirektivets artikel 4 ved i beskrivelsen af evalueringsmetoden i Appendix TC-1 at forbeholde sig at "adjust the MTBF and MTTR data given in appendix SC-G for confidence based on the additional background information for the data, or lack thereof, given as part of the tender...", og ved under den gennemførte evaluering

af drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne at forhøje prisen på drift og vedligeholdelse i Nexters tilbud ved at tillægge prisen vedrørende omkostninger til reparation, reservedele og planlagt vedligeholdelse ca. 426 %."

Kendelsen af 24. januar 2020 blev offentligt omtalt med gengivelse af parternes navne og klagens hovedindhold i Klagenævnet for Udbuds årsberetning for 2020 på side 21-22. Det blev samtidig anført, at sagen var blevet indbragt for domstolene.

Indbringelsen for domstolene skete med stævning af 20. marts 2020 udtaget af ELBIT Systems mod FMI, og sagen verserede herefter ved Retten i Glostrup.

Kammeradvokaten har i notat af 29. juni 2023, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag 26 og 27, anført:

"Elbit fremkom grundlæggende ikke med nye synspunkter under retssagen. Elbit inddrog dog undervejs synspunkter relateret til forskellige forhold, der opstod mellem FMI og Nexter under kontraktperioden (f.eks. forsinkelser, diverse tekniske udfordringer mv.)"

Under retssagens forberedelse skrev ELBIT Systems i sin replik af 29. april 2021 at være

[REDACTED]

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

11.2.3 Møde mellem ELBIT Systems og FMI den 6. oktober 2021

Den 6. oktober 2021 blev der afholdt møde mellem chefen for FMI, Kim Jesper Jørgensen, og ELBIT Systems.

Ifølge et styrepapir udarbejdet i FMI med dateringen 6. oktober 2021 var punkt 1 på dagsordenen "Eksisterende og fremtidige samarbejdsrelationer mellem Forsvaret/FMI og Elbit Systems". Her blev under afsnittet "Artilleriprojektet (CAESAR 8x8)" også nævnt ELBIT Systems' verserende retssag mod FMI. Nævnt blev også "Ammunitionsprojekt":

"DNK har ambition om at anskaffe en moderne ammunitionsportefølje til CAESAR 8x8 og CARDOM10. Behovet repræsenterer et meget stor u-finansieret merbehov (forventeligt i omegnen af 1 mia. dkr.)."

Elbit er en relevant leverandør af ammunition til både artilleri og tung morter, men særligt på tung morter området har Elbit en meget bred portefølje og vil med sikkerhed byde ind i de kommende udbud. Markedsundersøgelse pågår for ammunition til tung morter, og som led i denne gennemføres besøg ved Elbit i uge 40."

Punkt 2 på dagsordenen var "Status på igangværende leverancer, bl.a. Tung mortér / Cardom 10".

Talepunkter for chefen for FMI med hensyn til punkt 1 og 2 begrænsede sig til ammunitionprojektet og CARDOM10-mortersystemer, foruden et spørgsmål om droner.

Der var tre andre punkter på dagsordenen.

Foranlediget af en bemærkning fra ELBIT Systems' advokat, Bech-Bruun, i en e-mail af 18. oktober 2021 om mulig forligsmæssig løsning, jf. afsnit 11.2.4 nedenfor, spurgte Kammeradvokaten i e-mail ligeledes af 18. oktober 2021 til chefen for Forretningsområde Kampstøtte i Kapacitetscenter Land (KALA) i FMI, oberstløjtnant Søren Grøndal Høst, om "kontakt" mellem FMI og ELBIT Systems. Det gav anledning til dette svar fra Søren Grøndal Høst i e-mail af 18. oktober 2021 til Kammeradvokaten:

"Jeg ved at chef FMI for nylig har haft relationsmøde med ELBIT. Jeg lavede håndakten til CH FMI og påpegede at det er anstrengende, at vi på den ene side har en klagesag hængende og på den anden side vil vedligeholde et godt samarbejde i TMT [Tung Mortér] projektet (som bestemt ikke er uden udfordringer) og samtidig skal i gang med udbud på ammunition, hvor Elbit sikkert vil byde. Dertil er der andre områder, hvor Elbit gerne vil ind. Jeg er ikke klar over om klagesagen specifikt har været nævnt mellem CH FMI og Elbit."

Internt i FMI forhørte Søren Grøndal Høst sig samme dag pr. e-mail hos to medarbejdere, der havde deltaget i mødet, og Søren Grøndal Høst modtog kort tid efter svar, ligeledes pr. e-mail om, at "[k]lagesagen blev ikke drøftet på mødet", idet der blev henvist til vedhæftede "takeaways og ppt. fra mødet".

Undersøgelsen har modtaget det nævnte og andet materiale, og ud fra materialet delt med undersøgelsen ses retssagen om udbuddet af kontrakten om artillerisystemer ikke at have været nævnt på mødet den 6. oktober 2021 mellem chefen for FMI og ELBIT Systems.

11.2.4 Drøftelse af forligsmæssig løsning senere i oktober 2021

En lille måned forud for den berammede hovedforhandling i den verserende retssag mellem ELBIT Systems og FMI forespurgte ELBIT Systems den 18. oktober 2021 gennem sin advokat, Bech-Bruun, i en e-mail til Kammeradvokaten, "hvorvidt FMI kunne være indstillet på og interesseret i at afklare mulighederne for at nå til en mindelig løsning på sagen", og den 26. oktober 2021 fremkom Bech-Bruun med oplæg "til en forligsmæssig løsning af sagen".

Oplægget indbefattede et udkast til forligsaftale med kritik af udbuddet, som mundede ud i følgende forslag:

"Elbit tildeles en compensation, som til dels kan bestå i, at FMI afgiver et Letter of Intent (LoI) i relation til den indgåede kontrakt mellem FMI og Elbit for levering af morterer til det danske forsvar. I henhold til et sådant LoI vil FMI udnytte sin option på kontrakten med Elbit til et supplerende indkøb hos Elbit i overensstemmelse med kontraktens ordlyd."

Hverken Kammeradvokaten eller FMI fandt at kunne tiltræde oplægget og en sammenkobling med kontrakten om CARDOM10-mortersystemer.

I e-mail af 28. oktober 2021 til Bech-Bruun anførte Kammeradvokaten, at FMI i forbindelse med et forlig var indstillet på at frafalde sagsomkostninger, men ikke betale nogen kompensation. Videre blev anført:

"I forhold til kontraktforholdet omkring tung mortersystem er det FMI's opfattelse, at disse to forhold ikke kan sammenblandes og derfor ikke kan indgå i en forligstekst, men jeg kan fortsat henvise til, at FMI, hvis behovet opstår, vil udnytte optionsmulighederne i anskaffelseskontrakten på tung mortersystem (CARDOM 10) indgået med Elbit. Et eventuelt behov for anskaffelse af supplerende CARDOM 10 vil forventeligt tidligst kunne blive aktuelt som led i næste politiske aftale for Forsvaret."

Den 1. november 2021 blev hovedforhandlingen udsat på rettens foranledning, og forligsdrøftelserne ses ikke at være blevet forfulgt på det tidspunkt.

11.2.5 Henvendelse fra ELBIT Systems om raketkastersystemer mv. i begyndelsen af 2022

I begyndelsen af 2022 var ELBIT Systems flere gange i kontakt med Danske Artilleriregiment (DAR) og FMI med tilbud om demonstrationer, herunder af raketkastersystemet PULS (mens artillerisystemet ATMOS ikke blev nævnt). Kontakten foregik via ELBIT Systems' danske agent fra Copenhagen Advisors.

Eksempelvis skrev ELBIT Systems' danske agent den 28. februar 2022 til FMI:

"Ledelsen i Elbit Systems har bedt mig om at række ud, for at tilbyde assistance i forbindelse med hvad der måtte opstå af Urgent Operational Requirements, som følge af krisen i Ukraine. Som det allerede er demonstreret ifb ammunitionsindkøb, så kan Elbit være fleksible og reagere hurtigt på evt. behov i det danske forsvær."

Der er imidlertid også stor efterspørgsel på det internationale marked, og derfor vil jeg opfordre til en hurtig og tidlig dialog hvis der er behov som FMI ønsker at diskutere med Elbit."

FMI afviste henvendelserne.

Således skrev FMI i e-mail af 28. marts 2022 til ELBIT Systems' danske agent:

"FMI har for øjeblikket ikke behov for at afdække markedet for de omhandlende produkter og dermed ikke ønske om at modtage en briefing som beskrevet. Skulle vi ved senere lejlighed have behov herfor, vil du høre fra os."

Samtidig blev ELBIT Systems af FMI henvist til at følge med i kommende udbud.

11.2.6 Forligsdrøftelser mellem ELBIT Systems og FMI i foråret 2022

I e-mail af 21. marts 2022 vendte Bech-Bruun tilbage til tidligere drøftelser af forlig af den verserende retssag mellem ELBIT Systems og FMI, idet Bech-Bruun anførte, at "et forlig bør indeholde en vis anerkendelse fra FMI's side i forhold til, at der har været elementer i udbudsprocessen, der ikke levede op til udbudsreglerne." Bech-Bruun fremkom ikke ved den lejlighed med noget udkast til forligstekst.

Efter drøftelse med FMI vendte Kammeradvokaten med e-mail af 19. april 2022 til Bech-Bruun tilbage med et udkast til forligsaftale. Udkastet gik ud på, at ELBIT Systems hævdede retssagen mod, at hver part bar egne omkostninger. Videre var anført nogle bemærkninger om udbuddet:

"Parterne er enige om, at den indbragte kendelse fra Klagenævnet for Udbud overordnet fastslår, at udbuddet af artilleri er foregået i overensstemmelse med udbudsreglerne og udbudsbetingelserne. Klagenævnet fandt på et enkelt område, at udbudsmaterialet/FMI's evaluering ikke kunne anses for at opfylde de udbudsretlige krav, men også at dette ikke påvirkede resultatet. FMI fandt ikke anledning til selvstændigt at indbringe Klagenævnets kendelse for domstolene i denne anledning.

Under udbuddet valgte Elbit at byde ind med en given platform, hvilket dannede grundlag for FMI's evaluering af tilbuddet fra Elbit. Havde Elbit valgt at byde ind med en anden platform ville dette – formodningsvis – have påvirket evalueringen, herunder bl.a. LCC beregningerne. Det er dog ikke muligt at vurdere hvordan en sådan påvirkning ville udmønte sig i forhold til resultatet."

Bech-Bruun kvitterede for udkastet med e-mail af 26. april 2022 til Kammeradvokaten, idet Bech-Bruun angav at ville vende tilbage "snarest muligt".

11.2.7 Arbejds møde mellem FMI og ELBIT Systems den 24. august 2022 vedrørende morterammunition

Den 24. august 2022 blev der afholdt et arbejds møde i FMI mellem FMI og ELBIT Systems, herunder ELBIT Systems' danske agent i denne sammenhæng, Military Equipment Denmark (M.E.D.).

Mødet angik mulig rammeaftale med ELBIT Systems om morterammunition (til forskel fra artilleriammunition).

Ligeledes den 24. august 2022, kl. 11.30, fremsendte Søren Grøndal Høst et referat af mødet til en række medarbejdere i Kapacitetscenter Land (KALA) i FMI samt enkelte medarbejdere fra Danske Artilleriregiment og FKO.

Af referatet fremgik, at det videre arbejde blandt andet ville omfatte at "[i]lgangsætte det juridiske arbejde med at opnå hjemmel", idet det blev tilføjet "[g]erne under inddragelse af Kammeradvokaten" og "[g]erne anvende artikel 346 som grundlag for en direkte tildeling".

Fokus var således ikke længere på udbud, jf. afsnit 11.2.3 ovenfor, men på direkte tildeling efter den særlige bestemmelse i EUF-traktatens artikel 346.

12. Drøftelser i sommeren 2022 om udbygget forsvarssamarbejde mellem Danmark og Israel

I sommeren 2022 pågik der drøftelser om et udbygget forsvarssamarbejde mellem Danmark og Israel. Drøftelserne foregik mellem FMI og SIBAT, der ifølge FMI's redegørelse er det israelske forsvarsministeriums afdeling for internationale anliggender.

Den 23. juni 2022 orienterede en medarbejder i FMI ved e-mail en række medarbejdere i Forsvarsministeriets departement om, at chefen for FMI, Kim Jesper Jørgensen, under våbenudstillingen EUROSATORY i Paris havde afholdt møde med en medarbejder fra det israelske forsvarsministerium:

"Under Eurosatory i sidste uge havde CH FMI på israelsk foranledning et møde med chefen for Europa og Nordamerika i Israels forsvarsministeries Direktorat for internationalt forsvarssamarbejde (SIBAT), Amira Ilany. [REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

En medarbejder i Forsvarsministeriets departement, Kasper Høeg-Jensen, direktør for Center for Sikkerhed og Operationer (CSO), svarede ved e-mail af 1. juli 2023, at han gerne så, at det var noget, som der blev arbejdet videre med, men at det skulle nævnes for forsvarsforligskredsen, "inden det bliver konkret".

Efterfølgende var der i første halvdel af juli måned udveksling af e-mails mellem FMI og SIBAT, hvor FMI stillede et udkast til memorandum of understanding i udsigt "after the summer break".

13. Forløb om raketkastersystemer i 2022

13.1 FMI's indledende kontakter om raketkastersystemer i midten af 2022

I maj 2022 var FMI i kontakt med en række mulige leverandører vedrørende særligt raketkastersystemer.

Der var også drøftelser herom i forbindelse med våbenudstillingen EUROSATORY, som fandt sted i Paris mellem den 13. juni og 17. juni 2022.

Ifølge FMI's redegørelse havde FMI dialoger med HANWHA og Lockheed Martin samt ELBIT Systems, og det fremgik, at dialogerne "bidrog" til FMI's "opbygning af markedskendskab, herunder forventede priser og leveringstider".

Undersøgelsen har ikke modtaget referater af dialogerne.

Den 24. august og 25. august 2022 arrangerede FMI "DALO Industry Days" i Ballerup.

Ifølge FMI's redegørelse havde FMI under konferencen dialoger med HANWHA, Lockheed Martin og ELBIT Systems, idet det også her blev tilføjet, at dialogerne "bidrog til FMI's opbygning af markedskendskab".

Undersøgelsen har ikke modtaget referater af dialogerne.

13.1.1 Kontakt med HANWHA

Af en e-mail af 6. maj 2022 fra en medarbejder i FKO til Søren Grøndal Høst i FMI, og med en række kollegaer i FKO i kopi, fremgik, at FKO havde modtaget en præsentation fra Military Equipment Denmark (M.E.D.) som dansk agent for HANWHA.

Præsentationen indeholdt tekniske beskrivelser og specifikationer af raketkastersystemet CHUNMOO.

Det blev i sammenhængen noteret af FMI, at raketkastersystemer eventuelt kunne indgå i næste forsvarsforlig. Søren Grøndal Høst svarede medarbejderen fra FKO den 9. maj 2022, idet han anførte:

"Modtaget. Vi gør ikke noget ift. markedsundersøgelse mm. og med mindre FKO ber' os om det, så er det for os heller ikke et emne til fx EUROSATORY. Vi har heller ikke personelressourcer, der ville kunne behandle emnet.

Men, foranlediget af den udfordring... at der måske kommer større nye materielsystemer i nyt forlig, som vi i dag ikke har ressourcer til at "eje" og sagsbehandle, så er det måske en drøftelse værd mellem FKO og FMI, at der i god tid skal dedikeres ressourcer i FMI og FKO (og ved DAR) til at "eje" fx MLRS og langsomt starte op med vidensindhentning, konceptskrivning mm. Lidt som man gjorde med LV."

Søren Grøndal Høst videregav ligeledes den 9. maj 2022 sin besvarelse til Ulrich Essemann-Beck og en øvrig medarbejder i koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land (KALA) i FMI:

"Jeg synes vi skal ha' en forventningsafstemmende snak med FKO om ambitionsniveau ift. nye større materielkapaciteter, der potentiel indgår i nyt forlig. Vi har ikke nogen vi kan sætte til at "eje" fx MLRS nu. Så CH FMI (og FKO) kan ikke forvente, at vi ved noget om MLRS på nuværende tidspunkt.

Doktrinært hører MLRS vel også til på DIV niveau?"

Af håndakt af 8. juni 2022 til brug for FMI's deltagere i EUROSATORY var som formål i forhold til HANWHA angivet, at HANWHA skulle "[p]ræsentere et bud på raketkasterløsning".

Som baggrund var vedhæftet et "fact sheet", ligesom der var gengivet nogle "meget grove ROM [Rough Order of Magnitude] priser på en komplet pakke" modtaget "under hånden". Det blev tilføjet, at "KALA eller FKO har ikke kendskab til erfaringer med systemet", og at "[p]risniveauet er umiddelbart vanskeligt at sammenligne med fx HIMARS."

Under henvisning til "DALO Industry Days" fremsendte HANWHA den 10. september 2022 materiale til FMI vedrørende raketkastersystemet CHUNMOO.

13.1.2 Kontakt med Lockheed Martin

Søren Grøndal Høst fra FMI henvendte sig ved e-mail af 17. maj 2022 til Lockheed Martins danske agent conXus med anmodning om oplysninger om raketkastersystemet HIMARS. Søren Grøndal Høst skrev blandt andet:

"Som du sikkert fornemmer er vi på vej ind i en fase, hvor Forsvarets fremtidige udvikling forberedes. FMI har til opgave at kvalificere priser på MULIGE fremtidige kapaciteter, herunder raketkastere."

Under henvisning til et møde den 20. maj 2022 sendte en medarbejder fra Lockheed Martin samme dag en præsentation med titlen "PF Executive Overview May 2022" til Søren Grøndal Høst.

FMI nævner i sin redegørelse, at der tillige blev afholdt møde med Lockheed Martin den 24. maj 2022.

I forbindelse med høring har FMI den 13. september 2024 oplyst over for undersøgelsen, at "[m]ødet er efterfølgende konstateret ikke at have fundet sted og blev ved en fejl ført ind i tidslinjen i FMI's redegørelse af 31. juli 2023".

Dette blev den 8. oktober 2024 korrigeret af FMI over for undersøgelsen:

"Det endelige svar er således, at det ikke har været muligt for FMI at fremskaffe dokumentation for "Virtuelt møde afholdt mellem FMI og Lockheed Martin den 24. maj 2022 om HIMARS". FMI har i forlængelse heraf ikke grundlag for hverken entydigt at bekræfte, at mødet har fundet sted, eller at det ikke har fundet sted."

Af håndakt af 8. juni 2022 til brug for FMI's deltagere i EUROSATORY var som formål i forhold til Lockheed Martin angivet, at Lockheed Martin skulle "[p]ræsentere et bud på en raketkasterløsning".

Som baggrund var anført:

"LOCKHEED MARTIN tilbyder HIMARS - et hjulbaseret system i stil med CHUNMOO fra HANWHA og PULS fra ELBIT.

LM forventes at give indføring i systemets tekniske forhold og performance. Der er "under hånden" modtaget meget grove ROM priser på en komplet pakke (Raketkasterbatteri med systemer) inkl. Ammunition på ca. [REDACTED]. Den præcise sammensætning af "pakken" er uklar, herunder AMM omfang (antal pods mm)."

Vedlagt håndakten var også en udateret præsentation om raketkastersystemet HIMARS.

Efterfølgende fik FMI og Danske Artilleriregiment den 24. juni 2022 besøg af Lockheed Martin, og FMI modtog i den forbindelse en præsentation dateret samme dag med titlen "Precision Fires, Rockets and Missile Systems, HIMARS & Munitions, Denmark".

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Ligeledes den 24. juni 2022 tilbød Lockheed Martin ved e-mail til FMI afholdelse af en workshop i Danmark vedrørende raketkastersystemet HIMARS. Med henvisning til "DALO Industry Days" udtrykte FMI i e-mail af 30. august 2022 til Lockheed Martin interesse, og allerede samme dag vendte Lockheed Martin tilbage med forslag til dagsorden.

13.1.3 *Kontakt med ELBIT Systems*

I e-mail af 19. maj 2022 skrev ELBIT Systems' danske agent fra Copenhagen Advisors til Søren Grøndal Høst i FMI. ELBIT Systems' danske agent henviste til samtale samme dag og tilbød "en briefing på 122/306/370 mm raket-artilleri" under EUROSATORY-udstillingen.

Ligeledes den 19. maj 2022 besvarede Søren Grøndal Høst e-mailen med ønske om at modtage "et faktablad eller lignende i forvejen", hvilket han modtog fra ELBIT Systems' danske agent samme dag.

I en e-mail af 22. maj 2022 fra ELBIT Systems' danske agent til chefen i FMI, Kim Jesper Jørgensen, blev nævnt et forestående møde mellem FMI og ELBIT Systems på EUROSATORY den 15. juni 2022.

Af håndakt af 8. juni 2022 til brug for FMI's deltagere i EUROSATORY fremgik som formål i forhold til ELBIT Systems: "Høflighedsbesøg (ift. aktuelt engagement med ELBIT omkring TMT CARDAOM10, men primært en mulighed for ELBIT til at præsentere to emner til kommende forlig: En raketkasterløsning samt forslag til en bred rammeaftale på 120 mm TMT AMM", altså morterammunition.

Der var også i håndakten bemærkninger om raketkastersystem PULS fra ELBIT Systems.

Efterfølgende skrev en medarbejder i FMI i e-mail af 3. august 2022 til ELBIT Systems' danske agent med titlen "Re: opfølgning på Eurosatory - Elbit", idet han efterlyste "Elbits ppt. som de gennemgik på PULS/MLRS og ROM-priser på PULS, AMM og forsyningsvogn".

Den 5. august 2022 fremsendte ELBIT Systems' danske agent to præsentationer tillige med "ROM-priser på et typisk batteri", idet han tilbød møde herom på FMI's konference "DALO Industry Days", som ville finde sted i Ballerup den 24. august og 25. august 2022.

De nævnte "ROM-priser" havde form af et "Commercial Proposal", dateret 29. juni 2022, og indbefattede fire PULS-raketkastersystemer, idet "Total Proposal Price" for pakken var angivet til [REDACTED]

Tilsvarende pris fremgik af en e-mail, som ELBIT Systems' danske agent sendte til FMI den 26. august 2022 med henvisning til "DALO Industry Days".

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL § 33, nr. 3

13.1.4 FMI's sammendragning i september 2022

Den 27. september 2022 blev en sammendragning af indhentede oplysninger om raketkastersystemer cirkuleret i FMI.

Under overskriften "Baggrund & behandling" var anført:

"FMI har haft kontakt til tre kendte udbydere for at afdække priser og viden samt muligheder for erhvervelse af kapaciteten. De tre producenter er:

- Lockheed Martin med M142 HIMARS(High Mobility Artillery Rocket System).
- Elbit med PULS (Precise and Universal Launching System).
- Hanwha K239 CHUNMOO.

Opstillingen af de indhentede priser i et sammenligneligt estimerede prisniveau skal tages med store forbehold, da priser er indhentet i forbindelse med udstillingsmesser i Frankrig og Danmark, hvorfor de indhentede priser er meget usikker og svært sammenlignelige."

Der var indsat følgende informationer om de tre systemer:

HIMARS	Antal	Pris/rækkevidde	Bemærkninger
Pris			

Oplysninger undtages efter OFL § 31.

Oplysninger om pris undtages efter OFL § 30, nr. 2.

PULS	Antal	Pris/rækkevidde	Bemærkninger
Pris			Specifikt tilbud.

Specifikationer undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Oplysninger om pris undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Oplysninger om pris
undtages efter OFL §
30, nr. 2.

"Det skal dog anbefales, at der i først omgang (hurtigst muligt) gennemføres et studie (mundende ud i en business case), hvor Forsvarets behov præciseres og en mere dybdegående markedsanalyse gennemføres for at skabe et mere retvisende beslutningsgrundlag (rækkevidde, tekniske fordele og ulemper, priser mm)."

13.2 FMI's fortsatte kontakter om raketkastersystemer i fjerde kvartal af 2022

13.2.1 Kontakt med HANWHA

Den 6. oktober 2022 blev FMI af HANWHA inviteret til en demonstration af raketkastersystemet CHUNMOO i Sydkorea.

Det fremgår af e-mailkorrespondance den 26. oktober 2022 mellem FMI, FKO og Danske Artilleriregiment, at FMI netop havde afslået invitationen fra HANWHA "med afsæt i manglende ressourcer". I hvert fald én medarbejder i FKO havde det synspunkt, at hvis der blev gennemført workshops med Lockheed Martin og ELBIT Systems om raketkastersystemer, burde der også blive gennemført workshop med HANWHA.

Invitationen blev gentaget af HANWHA's danske agent fra Military Equipment Denmark (M.E.D.), den 2. november 2022 i en e-mail til FMI.

I den forbindelse vedlagde HANWHA's danske agent også et svar, som HANWHA i forbindelse med et udbud havde afgivet til det norske forsvars materielagentur angående raketkastersystemet CHUNMOO. Dateringen var 31. august 2022, og til sidst var anført ROM-priser (Rough Order of Magnitude), idet der blev taget forbehold for, at priserne alene var "indicative". Om leveringstid blev anført, at "[d]elivery schedule for all equipment is 24 months from the date of Contract Award."

HANWHA's interesse blev også afspejlet i en intern e-mail i FMI den 2. december 2022:

■ Sydkorea har en meget kapabel industriel base, der kan levere kort sigt, men også indgå i et samarbejde med køberlandet. De vil gerne ind på det europæiske marked og ser de østeuropæiske lande som mulige købere. ■

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

De vil gerne levere long range fires (Chunmoo raketkastere) til Danmark."

13.2.2 Kontakt med Lockheed Martin

Repræsentanter fra US Office of Defense Cooperation gennemførte den 29. november 2022 i Oksbøl en workshop om raketkastersystemet HIMARS fra Lockheed Martin. I workshoppen deltog fra dansk side repræsentanter fra FMI og FKO såvel som fra Hærkommandoen og Danske Artilleriregiment.

Det er i FMI's redegørelse angivet, at leveringstider på raketkastersystemet HIMARS blev drøftet på workshoppen den 29. november 2022, og at Lockheed Martin skulle have oplyst, at leveringstiden på raketkastersystemet HIMARS ville være minimum 36

måneder, ligesom firmaet mundtligt skulle have oplyst priser, som betydeligt oversteg de øvrige kandidater.

Undersøgelsen har ikke modtaget referat eller materiale herom, og FMI har den 13. september 2024 i forbindelse med høring over for undersøgelsen oplyst, at der ikke blev udarbejdet referat.

I en præsentation udleveret i forbindelse med workshoppen den 29. november 2022 fremgik en leveringsplan med forventet levering af alle systemer i perioden 2026-2028. Præsentationen medtog ikke priser.

I forlængelse af workshoppen delte Lockheed Martin et udateret notat om integrationsmulighederne mellem F-35-fly og raketkastersystemet HIMARS.

Som opfølgning på workshoppen efterspurgte Søren Grøndal Høst i e-mail af 5. december 2022 til amerikanske repræsentanter en række tekniske oplysninger. Leverings-tid og pris var ikke indbefattet. Både denne e-mail og svaret samme dag fra en kaptajn i den amerikanske hær nævnte muligheden for deltagelse i en "Flight Test" af raketka-stersystemet HIMARS i marts 2023.

13.2.3 Kontakt med ELBIT Systems

Søren Grøndal Høst tog den 7. oktober 2022 kontakt til ELBIT Systems' danske agent fra Copenhagen Advisors, idet han i en e-mail skrev:

"Jeg ved du afventer et svar fra os ift. en dialog om udvidede drøftelser / præsentation af raket-kastere. Som du ved er de militære drøftelser i fuld gang og vi ved p.t. ikke om raketkastere "klarer cuttet" og i givet fald hvornår de skal anskaffes. Det vil dog give mening at give os yderligere viden om ELBITs bud på et system – dog balanceret op i mod anstrengelserne. Som jeg forstår det har en udvidet dialog i uge 49 har været på tale – fx i Oksbøl eller i FMI? Er det fortsat den uge, der passer jer bedst? Umiddelbart skal mit forslag være en tre-fire timers dialog, hvor man kommer "hele vejen rundt"; teknik, missiler, C2, etablerement, uddannelse, simula-tion, anskaffelsesmetoder mm. "Eleverne" kunne være en udvalgt skare fra FMI, FKO, HKO og DAR.

Den samme skare (næsten) er også på besøg i Israel uge 46 for at drøfte drift af CARDOM10 og ammunition til tung mortar. Det kan også være en overvejelse, at flette dialogen ind i denne periode. Hverken FMI eller FKO område kan forsvare at rejse til Israel alene med det formål at drøfte / se raketkastere – dertil er perspektiverne for en anskaffelse for usikre og personelressour-cerne alt for pressede. Derfor ser jeg alene en løsning med en dialog i Danmark eller en dialog i rammen af besøget i Israel som realistisk."

Søren Grøndal Høst delte den 26. oktober 2022 oplysninger fra sin dialog med ELBIT Systems' danske agent internt i FMI samt med medarbejdere i FKO og Danske Artille-riregiment. Med henvisning til workshoppen om raketkastersystemet HIMARS nævnte Søren Grøndal Høst i e-mailen en workshop med ELBIT Systems, muligt i de-cember 2022:

"Forligsforberejdelser pågår og der er jo ikke truffet beslutning om hvorvidt Forsvaret skal anskaffe raketkastere endsige hvilket system. Det her skal derfor alene betragtes som studie- og udvikling og rettidig omhu ift. at opbygge en minimal grund-viden inden vi måske skal i gang med at skrive koncept, business case mm. Det giver os også bedre mulighed for at være mere tydelige omkring de forskellige systemer (umiddelbare fordele og ulemper) i vores rådgivning opad i vore respektive kommandokæder."

I sammenhængen blev også af en medarbejder fra Danske Artilleriregiment nævnt et tysk-israelsk samarbejde under titlen "EURO-PULS".

Af e-mailkorrespondance mellem den 6. december og 9. december 2022 mellem ELBIT Systems' danske agent og Søren Grøndal Høst i FMI fremgår, at en "mini-workshop" om raketkastarsystemet PULS blev forberedt til afholdelse den 12. december 2022 i Danmark.

Den 15. december 2022 delte ELBIT Systems' danske agent præsentationer fra "PULS workshoppen" pr. e-mail med Søren Grøndal Høst. Vedhæftet var også de ROM-priser (Rough Order of Magnitude), som ELBIT Systems havde oplyst til FMI under DALO Industry Days i august 2022, jf. afsnit 13.1.3.

FMI's redegørelse angav den 15. december 2022 som datoen for workshoppen, men ud fra det modtagne materiale synes den korrekte dato at have været den 12. december 2022.

14. Forløb om artillerisystemer i andet halvår af 2022

14.1 ELBIT Systems' henvendelse om donation og erstatningsanskaffelse i juli og august 2022

Tidlig omtale af en dansk donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer findes i en intern e-mail i FMI sendt den 15. juli 2022 af Søren Grøndal Høst, der som nævnt var chef for Forretningsområde Kampstøtte i Kapacitetscenter Land i FMI, til hans overordnede, chefen for Kapacitetscenter Land (KALA) i FMI, oberst Ulrich Essemann-Beck, og en anden medarbejder i FMI. E-mailen indeholdt referat af oplysninger modtaget fra ELBIT Systems' danske agent fra Copenhagen Advisors:

"Jeg er kontaktet af ELBIT Systems agent Mads Lindberg (der blev henvist til mig efter først at ha' kontaktet VCH). Mads Lindberg fremlagde et forslag fra ELBIT Systems, der reelt går ud på, at Danmark skulle donere samtlige CAESAR 8x8 til Ukraine og derefter kontrahere med et tilsvarende antal ATMOS 8x8 systemer fra ELBIT Systems. ATMOS 8x8 var kandidat i udbuddet, hvor NEXTER vandt med CAESAR 8x8. [redacted]

[redacted] Ifølge Mads Lindberg kan det lade sig gøre indenfor en økonomisk ramme, der minder om kontrakten med NEXTER. Mads Lindberg foreslog et møde i rammen af FMI Industri Days og drøfte forslaget.

Min vurdering: Det er jo et vældig generøst tilbud fra ELBIT Systems, der dog indeholder visse komplikationer og nok alene vil være aktuelt i det tilfælde, at vi bliver nødsaget til at opsig

Specifikationer om våben undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

kontrakten med NEXTER Systems. Det er urealistisk, at vi fortsætter med NEXTER kontrakten, donerer samtlige CAESAR 8x8 og dertil anskaffer ATMOS 8x8 som erstatning for CAESAR 8x8. Der er nok heller ikke appetit på at donere artillerisystemer for [REDACTED] (ca. pris for 19 systemer)."

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Den 5. august 2022 fulgte ELBIT Systems' danske agent op ved e-mail til Søren Grøndal Høst:

"Som en opfølgning på vores samtale for nogle uger siden omkring Atmos 155 mm artilleri, så har Elbit grundet ekstraordinære omstændigheder mulighed for at levere systemer hurtigt til Danmark hvis det skulle være nødvendigt."

ELBIT Systems' danske agent foreslog i e-mailen et møde i forbindelse med "DALO Industry Days", som ville finde sted den 24. august og 25. august 2022.

Den 7. august 2022 videresendte Søren Grøndal Høst e-mailen fra ELBIT Systems' danske agent til Ulrich Essemann-Beck, idet Søren Grøndal Høst anførte en række oplysninger svarende til e-mailen af 15. juli 2022. I e-mailen af 7. august 2022 tilføjede han:

"Jeg mener vi skal afslå at mødes med ELBIT og indgå i en dialog om forslaget af følgende årsager:

1. Et (formelt) møde vil vanskeligt kunne holdes skjult og vil ikke gavne forholdet mellem FMI og NEXTER.
2. En dialog med dette emne kan muligvis udnyttes af ELBIT i klagesagen.
3. Løsningen vil nok alene være aktuelt i det tilfælde, at vi bliver nødsaget til at opsiges kontrakten med NEXTER Systems.
4. Der er ikke appetit på at donere CAESAR 8x8 fra FMN (eller FKO) side, hvorfor situationen p.t. er teoretisk.
5. Endelig skal det noteres, at kontrahering med ELBIT og implementering af et nyt system vil kræve en omfattende tilpasningsproces, kvalificering af AMM mm. Det drejer sig bl.a. om tilpasning og montering af GFE, herunder HTK og interface med THOR. Den samlede proces for et ELBIT artillerisystem er klar til implementering må forventes at strække sig min. et år og mere realistisk to år – udover den af ELBIT anførte leveringstid.

Samlet set anbefales det, at jeg pænt afviser at mødes om emnet med begrundelse i, at der efter FMI opfattelse ikke er appetit på at donere CAESAR 8x8 til Ukraine."

Ligeledes den 7. august 2022 erklærede Ulrich Essemann-Beck, at han var enig, og at både chefen og vicechefen i FMI, henholdsvis generalløjtnant Kim Jesper Jørgensen og oberst Christian Brejner Ishøj, ville blive orienteret som foreslået af Søren Grøndal Høst.

Den 8. august 2022 afviste Søren Grøndal Høst i en e-mail til ELBIT Systems' danske agent forslaget om møde vedrørende artillerisystemer som "ikke relevant".

En måned senere, den 7. september 2022, modtog Søren Grøndal Høst internt i FMI en e-mail fra en anden medarbejder, som havde titlen "CHFMI virksomhedsbesøg med deltagelse fra Mads Lindberg", og hvor medarbejderen havde behov for kontakt.

I en e-mail samme dag svarede Søren Grøndal Høst med Ulrich Essemann-Beck i kopi, at "Mads Lindberg evt. kunne rejse en vis utilfredshed" over, at FMI ikke ville mødes vedrørende donation af CAESAR 8x8 og erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer. Videre angav Søren Grøndal Høst grundene, som var revideret sammenlignet med ovennævnte e-mail af 7. august 2022:

"Vi afviste at mødes med Mads Lindberg og ELBIT Systems af flere årsager (årsagerne er ikke meddelt Mads Lindberg):

- *Vi drøfter generelt ikke donationer.*
- *Et (formelt) møde ELBIT Systems om dette emne vil vanskeligt kunne holdes skjult og vil ikke gavne forholdet mellem FMI og NEXTER.*
- *En dialog med ELBIT Systems om dette emne kan muligvis udnyttes af ELBIT Systems i klagesagen om netop afgørelsen i artilleriprojektet. Her holder ELBIT Systems stædigt fast i sine anklager, selvom sagen er afgjort til FMI fordel i klagenævnet.*
- *På det givne tidspunkt (før sommerferien) var der ikke appetit på at donere CAESAR 8x8 fra FMN (eller FKO) side, hvorfor situationen den gang var teoretisk.*
- *Endelig skal det noteres, at kontrahering med ELBIT og implementering af et nyt system vil kræve en omfattende tilpasningsproces, kvalificering af AMM mm. Det drejer sig bl.a. om tilpasning og montering af GFE, herunder HTK og interface med THOR. Den samlede proces for et ELBIT artillerisystem er klar til implementering må forventes at strække sig min. et år og mere realistisk to år – udover den af ELBIT anførte leveringstid."*

14.2 Forligsforhandlinger mellem ELBIT Systems og FMI i august og september 2022

I mangel af tilbagemelding på sit udkast til forligsaftalen sendt pr. e-mail den 19. april 2022, jf. afsnit 11.2.6 ovenfor, sendte Kammeradvokaten en rykker til Bech-Bruun med e-mail af 17. august 2022.

Baggrunden for rykkeren er ikke oplyst.

Bech-Bruun svarede med brev af 24. august 2022 til Kammeradvokaten sendt pr. e-mail. I brevet afviste Bech-Bruun det udkast til forligsaftale, som Kammeradvokaten havde fremsendt med e-mailen af 19. april 2022. I stedet fremkom Bech-Bruun med et nyt udkast, der indeholdt kritik af udbuddet, betaling fra FMI til ELBIT Systems på USD 1 mio. samt følgende erklæring:

"FMI afgiver bindende tilsagn om, at såfremt der er eller opstår behov for anskaffelse af yderligere tunge mortersystemer (CARDOM 10), så vil FMI udnytte optionsmulighederne i henhold

til anskaffelseskontrakten på tung mortersystemer (CARDOM 10) indgået med Elbit, alene betinget af eventuel politisk godkendelse."

I brevet tog Bech-Bruun også forbehold om at begære genoptagelse af retssagens forberedelse, hvilket ellers var blevet afsluttet den 21. oktober 2021 (forinden retten den 1. november 2022 havde besluttet at udsætte hovedforhandlingen, jf. afsnit 11.2.4 ovenfor). I den sammenhæng skrev Bech-Bruun, at "Elbit agter i så fald tillige at begære aktindsigt og/eller fremsætte relevante processuelle opfordringer vedrørende bl.a. de påviste fejl og mangler ved Nexter's artilleri."

Kammeradvokaten videresendte brevet til FMI med anbefaling om at afvise forligsforslaget og anførte blandt andet:

"Det er ikke overraskende, at de nu inddrager udfordringerne med NXT – det har vi jo løbende drøftet..."

I den efterfølgende, interne drøftelse i FMI gav opmærksomheden på NEXTER Systems i hvert fald Søren Grøndal Høst anledning til bemærkning i e-mail sendt til to medarbejdere i FMI's Sourcing Division:

"Jeg kender ikke processen for – og hvem – der kan tage den afgørelse, men jeg vil gerne anbefale en dialog, hvor vi afvejer tingene (Bo, jer, chef SD, chef LA, VCH)."

Det isoleret set taler for at vi bør strække os for at retssagen til at gå væk."

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Efter et møde mellem FMI og Kammeradvokaten den 21. september 2022 og opfølgning pr. e-mail blev forligsforslaget afvist ved Kammeradvokatens e-mail af 26. september 2022 til Bech-Bruun. I stedet gentog Kammeradvokaten over for Bech-Bruun sit eget forslag indeholdt i e-mailen af 19. april 2022. Samtidig anførte Kammeradvokaten:

"Det er stadig FMI's opfattelse, at kontraktforholdet omkring tung mortersystem ikke kan sammenblandes med nærværende retssag. Det er dog fortsat gældende, at FMI, hvis behovet opstår, påtænker at udnytte optionsmulighederne i anskaffelseskontrakten på tung mortersystem (CARDOM 10) indgået med Elbit. Et eventuelt behov for anskaffelse af supplerende CARDOM 10 og ammunition vil forventeligt tidligst kunne blive aktuelt som led i næste politiske aftale for Forsvaret."

14.3 Danske overvejelser om donation i første halvdel af september 2022

14.3.1 Forsvarsministeriets henvendelse den 1. september 2022

Den 1. september 2022 sendte en medarbejder i Center for Sikkerhed og Operationer (CSO) i Forsvarsministeriets departement en e-mail til en række medarbejdere i FMI og FKO vedrørende "materiel- og militærfaglige fordele og ulemper ved en eventuel donation af Forsvarets CAESAR-artilleripjecer til Ukraine". E-mailen blev indledt på følgende vis:

"Danmark har modtaget flere henvendelser fra Ukraine, hvor Danmark konkret opfordres til at foretage en donation til Ukraine med udgangspunkt i de CAESAR-artilleripjecer, som Forsvaret er i proces med at anskaffe fra det franske firma NEXTER. Det er Forsvarsministeriets forståelse, at flere af disse artilleripjecer er tæt på at kunne blive leveret til Danmark fra Frankrig."

Med e-mailen blev FMI bedt om at "beskrive de materiefaglige fordele og ulemper ved en delvis eller komplet donation af Forsvarets artilleripjecer", mens FKO blev bedt om at "beskrive de militærfaglige fordele og ulemper" ved samme.

14.3.2 Materiel- og militærfaglige vurderinger af 2. september 2022

Den 2. september 2022 fremkom FKO med notat til Forsvarsministeriets departement med titlen "Militærfaglig anbefaling vedrørende en eventuel donation af CAESAR-artilleripjecer til Ukraine", idet det fremgik, at Forsvarsministeriets departement havde bedt om en undersøgelse af "en mulig donation af 6 og op til alle 19 bestilte CAESAR-artilleripjecer".

Det fremgik af notatet om CAESAR 8x8-artillerisystemer fra NEXTER Systems, at "[d]ansk forsvar har fået udlånt 8 pjecer af den danske variant fra producenten som fortsat er fejlbehæftede, og som jævnligt har nedetid, grundet manglende reservedele."

I notatet fremkom FMI med "[t]eknisk vurdering", mens FKO fremkom med vurdering af "[o]perative forhold". I sammenfatningen stod:

"Samlet set vurderes det ud fra materiefaglige og operative hensyn samt risici ikke som en mulighed at donere særlige danske CAESAR pjecer til Ukraine."

[REDACTED]

Oplysninger undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

I forlængelse heraf stod under overskriften "Anbefaling":

"Artilleripjecerne er en central del af den kampkraft, som den danske hær råder over og som i tilfælde af et angreb vil kunne indsættes til forsvar af Danmarks territorium. Det kan af operative og materiefaglige hensyn og risici ikke anbefales at donere CAESAR pjecer til Ukraine."

Som led i sin tekniske vurdering havde FMI anført:

"FMI har afsøgt markedet og vurderer, at det ikke er muligt at indkøbe ny-producerede artillerisystemer i indeværende år. Tidshorizonten for en ny leverance fra nuværende producent er vurderet til ca. 2 år og mere sandsynligt op til 3 år. En bestilling hos en anden producent ved valg af et nyt system vil kunne andrage 3-5 år, hvilket samtidig skal ses i relation til den aktuelle efterspørgsel på artillerisystemer og evne til at levere fra producenten."

FMI tillagde således øjensynligt ikke på det tidspunkt henvendelserne fra ELBIT Systems' danske agent om erstatningsanskaffelser "inden udgang af 2023" (og muligt hurtigere) betydning, jf. afsnit 14.1 ovenfor.

14.3.3 Materiel- og militærfaglige vurderinger af 4. september 2022

Den 3. september 2022 sendte en medarbejder fra Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement en e-mail til Ulrich Essemann-Beck og oberstløjtnant Steen Dalsgård Sørensen, chef for Koncernkoordinationssektionen i FKO, med en række personer i kopi. E-mailen havde titlen "Opgaveanmodning: materiel- og militærfaglige fordele og ulemper ved en eventuel donation af Forsvarets CAESAR-artilleripjecer til Ukraine". Af e-mailen fremgik blandt andet:

"FMI og FKO anmodes om at undersøge mulighederne for at forhandle de 6 CAESAR 8x8 artilleripjecer, som pt. befinder sig i Frankrig til slutkonfigurering, ud af Forsvarets nuværende kontrakt med den franske producent om leverancen af i alt 19 CAESAR 8x8 artilleripjecer.

En løsning kunne eksempelvis være, at Danmark udskyder modtagelsen af de 6 pjecer, som i stedet stilles til rådighed for den franske regering til et eventuelt køb og senere donation til Ukraine. Forsvaret vil således blot modtage de sidste pjecer til modenhedstest på et senere tidspunkt og de øvrige kontraktmæssige forhold forbliver uændret."

Den 4. september 2022 svarede Ulrich Essemann-Beck på vegne af FMI, idet han vedhæftede FKO's militærfaglige vurdering af 2. september 2023 (med bidrag fra FMI) og anførte en række supplerende bemærkninger, herunder fra Kammeradvokaten. Der blev henvist til "meget betydelige kontraktuelle og juridiske risici" såvel som "meget betydelige tekniske og logistiske risici". Det blev tilføjet, at "[d]en forventede leverings-tid for nye CAESAR 8x8 vurderes at være minimum 24 måneder."

Det fremgik af e-mailen, at Kammeradvokaten i forhold til den verserende retssag med ELBIT Systems ikke "umiddelbart" så "en egentlig risiko" ved en donation af seks CAESAR 8x8-artillerisystemer, ligesom der med "overvejende sandsynlighed" ikke blev identificeret nogen "udbudsretlig risiko" i forbindelse med en erstatningsanskaffelse.

I samme ombæring blev "den verserende retssag mod en forbigået leverandør" nævnt, idet Ulrich Essemann-Beck citerede Kammeradvokatens "umiddelbare bemærkninger af 3. september 2022", hvor Kammeradvokaten havde skrevet, at der var "tale om leverandøren Elbit, der i forlængelse af udbudsprocessen vedrørende artillerisystemet og valget af Nexter som leverandør har indgivet en klagesag".

Ulrich Essemann-Becks svar blev sendt til tre modtagere i Forsvarsministeriets departement, herunder blandt andre vicedirektøren i Center for Sikkerhed og Operationer, og med en lang række øvrige modtagere fra både Forsvarsministeriets departement, FKO og FMI i kopi, herunder blandt andre Kasper Høeg-Jensen, Peter Melgaard, chef for Styringsafdelingen i FKO, Steen Dalsgård Sørensen, Kim Jesper Jørgensen, Christian Brejner Ishøj, Søren Grøndal Høst og chefen for Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI.

I forlængelse af e-mailen af 4. september 2022 fra Ulrich Essemann-Beck skrev FKO ligeledes den 4. september 2022, at det anførte i notatet af 2. september 2022 "generelt fortsat er dækkende for de forventede operative konsekvenser afledt af den beskrevne donationsmodel", idet supplerende grunde blev anført.

Der var efterfølgende drøftelser på Forsvarsministeriets foranledning, blandt andet i anledning af en e-mail af 6. september 2022, som en medarbejder i Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement sendte til FMI og FKO med anmodning om "at undersøge de kontraktuelle muligheder for at udskyde Forsvarets modtagelse af 6 stk. CAESAR 8x8 ud af den planlagte levering af de første 14 artilleripjecer med henblik på i stedet at stille dem til rådighed for den franske regering til et eventuelt køb og senere donation til Ukraine".

14.3.4 Annulleret sag til regeringens koordinationsudvalg

Ligeledes med datering den 4. september 2022 foreligger et sagsnotat fra Forsvarsministeriet med overskriften: "KU-cover: Donation af CAESAR artilleripjecer til Ukraine".

I det vedlagte KU-cover, som var dateret den 5. september 2022, blev det indstillet, at forsvarsministeren fik mandat til med forligspartierne at drøfte, "[REDACTED]

Undtages af hensyn til regeringens interne beslutningsprocesser efter OFL § 33, nr. 5.

Det fremgik, at Forsvaret ikke anbefalede en donation.

Om baggrunden stod:

"Ukraine står fortsat i en meget alvorlig sikkerhedspolitisk situation og er afhængig af udefrakommende våbenbistand for at kunne fastholde sin forsvarskamp mod Ruslands invasionsstyrker. [REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

[REDACTED] Fra ukrainsk side anser man hastigheden på levering af disse kapaciteter som helt afgørende for udviklingen i kampene."

I bilag 1 til coveret med overskriften "Baggrund og forudsætninger for donation af CAESAR artilleripjecer" stod videre:

"Ved en evt. donation af CAESAR 8x8 vil det som udgangspunkt være nødvendigt at afmontere dansk materiel – kommunikationsmateriel, køre-kamerasystem m.m.; såkaldt Government Furnished Equipment (GFE) – og donere CAESAR i en "basis-udgave"."

Coveret blev med en mindre korrektion godkendt af Udenrigsministeriet den 5. september 2022, kl. 09.44, hvorefter departementschef i Forsvarsministeriet, Morten Bæk, godkendte senere samme dag, kl. 12.31.

Forsvarsministeriet har den 13. september 2024 i forbindelse med høring over for undersøgelsen oplyst, at sagen efterfølgende blev annulleret.

14.4 Drøftelse med NEXTER Systems i september 2022 om erstatningsanskaffelse

Som led i overvejelserne om donation til Ukraine rakte Søren Grøndal Høst fra FMI den 5. september 2022 ud pr. e-mail til NEXTER Systems vedrørende yderligere anskaffelser af CAESAR 8x8-artillerisystemer. Af e-mailen fremgår blandt andet:

"We have previously discussed – non binding – procurement of additional CAESAR 8x8. If DALO should procure additional six (6) CAESAR 8x8 either to increase the current (planned) capability or in order to conduct a donation to Ukraine, it is my understanding (from last time we discussed this topic), that it would be:

- with a delivery time of 24 month and*

- at an average price of [REDACTED] pr. CAESAR 8x8 (we will take advantage of the remaining two (2) options in the current contract).*

Is this still valid? And if so... what are the possibilities to speed up the time of delivery (and impact on price)? If there are no way the delivery can be executed faster, please provide a few comments of what the limiting factors may be (access and delivery of sub components, production line of the TATRA platform etc.)?"

NEXTER Systems svarede ikke inden for fristen fastsat af Søren Grøndal Høst (fredag kl. 15), men i stedet tirsdag i den følgende uge, den 13. september 2022. Af svaret fra NEXTER Systems fremgik højere priser og en forventet leveringstid som antaget:

"For a new contract of 6 additional Caesar 8x8 with the same configuration as the one described by the initial contract and all associated amendments, including the not yet signed amendment 7, you will find here after a Nexter non-binding estimate:

Price for 1 Caesar: [REDACTED]

Delivery date: T0+24 months"

Det gav anledning til en intern e-mail i FMI den 14. september 2022, kl. 08.26, hvor Ulrich Essemann-Beck foreslog følgende svar til FKO med kopi til Forsvarsministeriets departement:

"Baseret på ikke-kontraktuelt bindende oplysninger fra leverandøren NEXTER Systems kan FMI oplyse, at produktionstiden for seks stk. CAESAR 8x8 i dansk konfiguration vil være 24 måneder. NEXTER oplyser endvidere, at det ikke vurderes muligt at fremskynde leveringstiden, da den er betinget af lange leveringstider på komponenter ved NEXTER og hos NEXTER's underleverandører.

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

NEXTER oplyser, at prisen for seks stk. ny-producerede CAESAR 8x8 i dansk konfiguration vil udgøre i alt [REDACTED] ([REDACTED] stk.). Det er en betydeligt højere pris end tidligere oplyst. Den højere pris skal ifølge NEXTER tilskrives en meget hastigt stigende pris på delkomponenter og råmaterialer grundet konsekvenser af krigen i Ukraine og den deraf øgede konkurrence og stærk efterspørgsel. Det er FMI's vurdering, at den øgede pris ved denne forespørgsel også skal tilskrives, at NEXTER i første omgang ikke medregnede den udvikling af CAESAR 8x8 – og den deraf [REDACTED]

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Det blev gentaget, at "det samlet set fortsat er FMI's vurdering ud fra et materiefagligt perspektiv, at en eventuel donation af CAESAR 8x8 vil være forbundet med meget betydelige tekniske og logistiske risici".

Undtages efter OFL §
31 af hensyn til rigets
forsvar.

Kort tid efter, kl. 09.04, sendte en sagsbehandler i FMI besvarelsen videre til Steen Dalsgård Sørensen i FKO og med en lang række medarbejdere i FMI og FKO i kopi.

På baggrund af en forespørgsel fra FKO bekræftede Ulrich Essemann-Beck efterfølgende den 14. september 2022, kl. 10.17, at leveringstiden på 24 måneder blev regnet fra tidspunktet fra formel ordreafgivelse. Denne information blev sendt til sagsbehandleren i FMI, kl. 10.17, som kl. 10.24 videresendte besvarelsen til Steen Dalsgård Sørensen i FKO. Steen Dalsgård Sørensen sendte selv, kl. 21.36, korrespondancen videre til en sagsbehandler i Team Ukraine og en sagsbehandler i Center for Sikkerhed og Operationer, begge i Forsvarsministeriets departement.

Ved e-mail af 17. september 2022 vendte NEXTER Systems tilbage over for Søren Grøndal Høst med Ulrich Essemann-Beck i kopi og oplyste, at prisen på seks erstatningssystemer var lavere end oplyst i e-mailen af 13. september 2022, henset til "the current international situation and the recent actions taken by France". Hvor prisen i e-mailen af 13. september 2022 havde været [REDACTED] pr. stk., eller [REDACTED] for seks, angav e-mailen af 17. september en "overall price of [REDACTED]". FMI delte den 18. september 2022 de opdaterede priser med FKO og Forsvarsministeriets departement.

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

14.5 Fortsatte danske overvejelser om donation fra september til november 2022

14.5.1 Status på donationsovervejelser i midten af september 2022

Den 16. september 2022 sendte en medarbejder i Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement en e-mail til Peter Melgaard, chef for Styringsafdelingen i FKO, Steen Dalsgård Sørensen, Ulrich Essemann-Beck og Christian Brejner Ishøj med en række øvrige personer i kopi med titlen "Referat fra forsvarsministerens samtaler i Kyiv den 13. september 2022".

Det fremgik, at der havde været afholdt "[b]ilateralt møde mellem forsvarsministeren og den ukrainske forsvarsminister Oleksii Reznikov", hvor følgende blandt andet havde været drøftet:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Oplysninger undtages af
hensyn til
udenrigspolitiske
interesser og forholdet
til andre lande efter
OFL § 32, stk. 1.

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Ligeledes den 16. september 2022 blev der internt i FKO pr. e-mail gjort status for donationer, herunder blev der i forhold til CAESAR 8x8-artillerisystemer anført:

"FMI har fået svar fra NEXTER, som har oplyst at prisen ved seks nyproducerede CAESAR pjecer i dansk konfiguration er ca. [redacted] pr. pjece mod i ca. [redacted] i nuværende kontrakt – dermed en merpris på i alt ca. [redacted]. Derudover vil leveringen af seks nyproducerede pjecer tidligst kunne efterkommes to år efter kontraktindgåelse. FMI har svaret dette til FMN og i svaret er det tillige FMI's vurdering ud fra et materiefagligt perspektiv, at en eventuel donation af CAESAR-pjecer vil være forbundet med meget betydelige tekniske og logistiske risici. Vi har suppleret svaret med, at FMI's svar yderligere understreger de af FKO tidligere anførte militære anbefalinger og at donationen ikke kan anbefales. [redacted]

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2.

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

I et udkast af 19. september 2022 til KU-cover med overskriften "Støtte til Ukraine: Yderligere våbendonationer til Ukraine" blev donation af CAESAR også omtalt:

[redacted] Forsvaret anbefaler imidlertid ikke en donation af CAESAR artilleripjecerne, da det vil være forbundet med særdeles kritiske tekniske, logistiske og militærfaglige konsekvenser for Forsvaret. Samtidig er artilleripjecerne endnu ikke Forsvarets ejendom, da de fortsat er under produktion og gennemgår udbedring af graverende fejl konstateret ifm. test udført i marts 2022. Samlet set er pjecerne derfor ikke egnede til donation på nuværende tidspunkt. [redacted]

Det endelige KU-cover behandles nedenfor i afsnit 14.5.3.

14.5.2 Dansk deltagelse i donation af andre artillerisystemer

I Forsvarsministeriet var der i samme periode overvejelser om dansk deltagelse i donation til Ukraine af andre artillerisystemer, herunder "polsk Krab artillerisystemer" og "slovakisk Zuzana løsning". Drøftelserne involverede Statsministeriet og Udenrigsministeriet.

Om artillerisystemerne KRAB og ZUZANA blev af en medarbejder i Planlægnings- og Koordinationsstaben i FMI i en e-mail af 18. september 2022 til en række medarbejdere

i Forsvarsministeriets departement og FKO anført, at den "operative performance" vurderet ud fra "tekniske karakteristika" var "sammenlignelig med CAESAR 8x8 fra NEXTER Systems, der er under implementering i den danske hær", men at FMI ikke havde "kendskab til systemets kvalitet eller pris".

Artillerisystemet ATMOS fra ELBIT Systems blev ikke nævnt i sammenhængen.

Den 2. oktober 2022 oplyste Forsvarsministeriet i en pressemeddelelse, at "Danmark har underskrevet en hensigtserklæring med Slovakiet, Norge og Tyskland, hvoraf det fremgår, at landene har besluttet i fællesskab at yde et finansielt bidrag til Slovakiet med henblik på slovakisk produktion og donation af Zuzana-2 artillerisystemer til Ukraine."

14.5.3 Status på danske donationsovervejelser i slutningen af september 2022

KU-coveret med overskriften "Støtte til Ukraine: Yderligere våbendonationer til Ukraine", jf. afsnit 14.5.1 ovenfor, forelå den 29. september 2022 i endelig udgave. I forhold til CAESAR 8x8-artillerisystemer indeholdt coveret fortsat en begrundelse for, hvorfor det "[s]amlet set ... på nuværende tidspunkt [er] vurderingen, at pjecerne ikke er egnede til donation". Herefter fortsatte teksten:

"Mulighederne for en donation, når der er gennemført test i Danmark, vil blive forelagt regeringen snarest. Forsvaret forventer at modtage pjecerne til tests medio oktober. Den foreløbige vurdering er, at en donation af 6 CAESAR pjecer vil have en værdi af ca. [redacted] og tidligst kunne genanskaffes i 2024."

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

I forbindelse med høring har Forsvarsministeriet den 13. september 2024 over for undersøgelsen oplyst, at coveret den 28. september 2022 blev "clearet" i regeringen.

Af en håndakt til brug for et forsvarsforligskredsmøde den 30. september 2022, som var vedhæftet en e-mail af 29. september 2022 fra Steen Dalsgård Sørensen til en række medarbejdere i FKO, heriblandt Peter Melgaard, fremgik, at den ønskede effekt var "[a]t skabe fælles forståelse i forligskredsen for, at donation af artilleripjece CAESAR til Ukraine ikke kan anbefales teknisk og operativt".

14.5.4 Udskrivelse af valg til Folketinget den 5. oktober 2022

Den 5. oktober 2022 udskrev statsminister Mette Frederiksen valg til Folketinget til afholdelse den 1. november 2022.

14.5.5 Henvendelse fra International Donor Co-ordination Centre i oktober 2022

I forhold til donationer til Ukraine havde EU sammen med USA og Storbritannien etableret International Donor Coordination Centre (IDCC).

I e-mail af 13. oktober 2022 fra en dansk medarbejder i IDCC til Ulrich Essemann-Beck og Christian Brejner Ishøj med Søren Grøndal Høst og to andre medarbejdere fra FMI i kopi, oplyste afsenderen at have forespurgt en ukrainsk kollega til mulig interesse for donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer, hvortil svaret havde været, at "med mindre

der doneres mindst 18 pjecer, således de kan etablere en komplet artilleriafdeling med denne anderledes Caesar version, har det ingen interesse". Dette blev begrundet i "kompleksiteten i vedligeholdelse, uddannelse, evt særlige ammunitions krav og brugen".

Internt i FMI konstaterede Kim Jesper Jørgensen: "Nu kan det jo gå begge veje – nul donation eller komplet donation af alle pjecer."

14.5.6 Medieomtale i slutningen af oktober 2022

Ifølge en nyhed bragt af DR den 29. oktober 2022 havde den ukrainske forsvarsminister udtalt, at valgkampen i Danmark "forsinkede" donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine. Artiklen citerede den franske præsident for, at Frankrig søgte at donere seks af artillerisystemerne i samarbejde med Danmark.

14.5.7 Materiel- og militærfaglige vurderinger af 2. november og 4. november 2022

Med e-mail af 1. november 2022 anmodede Forsvarsministeriets departement FMI og FKO om nye materiel- og militærfaglige vurderinger af en donation af seks CAESAR 8x8-artillerisystemer. Baggrunden blev i e-mailen beskrevet således:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

FMI fremkom med svar ved e-mail af 2. november 2022, der indbefattede bidrag fra Kammeradvokaten for så vidt angik restbetalingen til NEXTER Systems og juridiske forhold ved en eventuel donation. Der blev henvist til tidligere materielfaglige vurderinger af 2. september og 4. september 2022, ligesom det blandt andet blev anført som FMI's vurdering, at "CAESAR 8x8 på nuværende tidspunkt ikke har en teknisk modenhed, der muliggør operativ indsættelse inden for de næste seks til otte måneder".

FKO's fornyede militærfaglige vurdering fremsendt med e-mail af 4. november 2022 lød på, at "den tidligere fremsendte militærfaglige anbefaling af 2. september 2022 samt de opfølgende svar ... fortsat er dækkende for de forventede operative konsekvenser, som en donation forventes at medføre".

14.5.8 Møde mellem Forsvarsministeriet og FMI den 25. november 2022

Den 25. november 2022 blev der afholdt møde mellem Forsvarsministeriets departement og FMI, som FMI udarbejdede referat af.

I mødet deltog Kasper Hæg-Jensen fra Forsvarsministeriets departement samt Kim Jesper Jørgensen og et par øvrige medarbejdere fra FMI.

Undersøgelsen har identificeret flere versioner af referatet fra mødet udarbejdet af FMI. Den seneste version blev fremsendt fra Kim Jesper Jørgensens militære assistent til en række divisionschefer i FMI, og indeholdt blandt andet følgende under overskriften "Donationer":

"Donation af CAESAR artilleripjecer blev drøftet. KHJ bemærkede at der ikke var taget stilling til en eventuel donation, men at det ikke kunne afvises. KJJ bemærkede, at skulle en evt. donation af et antal systemer blive valgt, ville det først kunne effektueres fra sommeren 2023 pga. de igangværende arbejder med fejlretning på pjecerne.

Aktion: FMI skal forudse medio/ultimo januar at udarbejde notat, der beskriver muligheder for donation af CAESAR artilleripjecer. Herunder inddækning ved erstatningsanskaffelser af et tilsvarende antal artilleripjecer til hæren. CH FMI skal inddrage FC/FKO"

14.6 Møde mellem FMI og NEXTER Systems om kontrakten vedrørende anskaffelse af CAESAR 8x8-artillerisystemer i november 2022

Den 4. november 2022 blev der afholdt møde mellem FMI og NEXTER Systems vedrørende den eksisterende kontrakt om levering af CAESAR 8x8-artillerisystemer.

En PowerPoint-præsentation udarbejdet af FMI til brug for mødet medtog "[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Oplysning undtages efter OFL § 31.

I forlængelse af mødet skrev Søren Grøndal Høst den 4. november 2022 til en deltager fra NEXTER Systems, at FMI ønskede at "move forward", [REDACTED]
[REDACTED]

Oplysning om det offentlige forhandlinger undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Internt i FMI skrev Søren Grøndal Høst, ligeledes den 4. november 2022, at deltageren fra NEXTER Systems [REDACTED]
[REDACTED]

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2.

Kammeradvokaten modtog kopi af Søren Grøndal Høsts e-mail af 4. november 2022 til NEXTER Systems såvel som NEXTER Systems svar samt bemærkninger hertil fra Søren Grøndal Høst og en anden medarbejder i FMI sendt pr. e-mail også til Ulrich Essemann-Beck. I e-mail af 7. november 2022 til alle tre skrev Kammeradvokaten:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2.

15. Fortsatte drøftelser i 2022 om udbygget forsvarssamarbejde mellem Danmark og Israel

I e-mail af 16. oktober 2022 skrev en medarbejder i Sourcing Division i FMI til en medarbejder i SIBAT under det israelske forsvarsministerium, at arbejdet med et udkast til memorandum of understanding fortsat pågik. Medarbejderen tilføjede, at man fra dansk side allerede nu gerne ville drøfte "possible dates for a visit by our NAD [altså chefen for FMI] to Israel", og den 26. oktober 2022 blev dagene fra den 23. januar til den 25. januar 2023 bragt i forslag.

Den 28. oktober 2022 sendte ELBIT Systems' danske agent en e-mail til Kim Jesper Jørgensens militære assistent, hvorefter fremgik, at han ville blive involveret i planlægningen af besøget.

Der foreligger et sagsoplæg på FMI's brevpapir af 9. november 2022 med overskriften "Formålsbeskrivelse vedr. indgåelse af MoU med Israel".

I sagsoplæggets resumé er anført:

"FMI ønsker at indgå en MoU (Memorandum of Understanding) med Israel. Som forudsætning herfor er der behov for en sikkerhedsaftale med Israel mhp. etablering af rammerne for et forsvarsmaterielt samarbejde og mulighed for udveksling af klassificeret information. Forsvarsministeriet (FMN) har bedt FMI begrunde behovet for en MoU med Israel, som kan danne grundlag for FMN iværksættelse af udarbejdelse af sikkerhedsaftale."

Den 17. november 2022 blev flere afdelinger i FMI orienteret om, at "CHFMI forventes at besøge Israel i Q1 2023 mhp. afholdelse af møder med israelske forsvarsmyndigheder samt forsvarsindustri", og afdelingerne blev bedt om at "indikere evt. fokusområder der med fordel kan indgå i besøget".

Den 18. november 2022 skrev ELBIT Systems' danske agent fra Copenhagen Advisors til en medarbejder i Sourcing Division i FMI, idet han takkede for et møde dagen i forvejen. ELBIT Systems' danske agent foreslog i e-mailen, at chefen for FMI under besøget brugte en dag hos ELBIT Systems.

Den 25. november 2022 skrev en medarbejder i Kapacitetscenter Land (KALA) i FMI til en medarbejder i Sourcing Division i FMI om "bidrag godkendt af CH KALA", altså Ulrich Essemann-Beck, til brug for besøget. Bidraget havde form af fire punkter, hvorefter de tre vedrørte ELBIT Systems.

Som første punkt var nævnt "Besøg ved ELBIT Systems og dialog om potential anskaffelse af Raketkaster PULS", idet der som underpunkter var medtaget "Potential kapacitet i ny forsvarsaftale" og "Dialog med ELBIT gennemført".

Tredje punkt lød "Besøg ved ELBIT Systems vedr. ny rammeaftale på ammunition til Tung Morter CARDAOM10", idet det som underpunkter blev anført:

"- KALA er i forhandlinger med ELBIT Systems om en lang rammeaftale på ammunition til CARDOM10.

- Direkte tildeling. Kammeradvokatens hjemmelsnotat er godkendt (lille risiko).
- Vi går efter en lang aftale på hele porteføljen. God kvalitet, bred portefølje, korte leveringstider, rimelige priser.
- Finansiering gennem ny forsvarsaftale, men mulighed for at betale 150 mio. dkr. i 2023.
- Optimalt set vil det være passende at CH FMI kunne underskrive aftalen ved ELBIT Systems."

Fjerde punkt var "Høflighedsbesøg ved ELBIT Systems ift. eksisterende aftale på Tung Morter CARDOM10".

Blandt "[s]ærlige opmærksomhedspunkter" blev nævnt: "Verserende klagesag mellem ELBIT Systems og FMI omkring udfaldet af udbuddet i artilleriprojektet".

Ifølge FMI's referat af mødet mellem Forsvarsministeriets departement og FMI den 25. november 2022, jf. afsnit 14.5.8, sagde Kasper Høeg-Jensen fra Forsvarsministeriets departement på mødet, at [REDACTED]

[REDACTED], mens Kim Jesper Jørgensen fra FMI sagde, at "den israelske forsvarsindustri er alsidig, og at der på nogle våbensystemer var en væsentlig prisforskel ift. amerikanske systemer i Israelske producenters favør".

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

I et sagsoplæg af 1. december 2022 vedrørende "Rammesættende drøftelse af rejseprogram for CHFMI besøg i Israel jan 2023" var den endelige dato for besøget i ultimo januar 2023 fortsat ikke fastsat, ud over at det ville være i perioden 22. januar til 26. januar 2023. Af sagsoplægget fremgik, at FMI skulle mødes med flere virksomheder i den israelske forsvarsindustri, herunder ELBIT Systems, Rafael og Israel Aerospace Industries.

For så vidt angår ELBIT Systems, blev artillerisystemet ATMOS ikke nævnt i sagsoplægget, hvorimod raketkastersystemet PULS blev nævnt. Som "Formål" blev anført: "Strategisk vidensindhentning mhp. sondering af muligheder for potentiel kapacitet i ny forsvarsaftale", og som "Baggrund" blev anført: "Dialog med ELBIT er gennemført. ELBIT er desuden med i opløbet ved Holland, hvor der træffes afgørelse i indeværende år."

I forhold til ELBIT Systems var fortsat som "Opmærksomhedspunkt" nævnt: "Verserende klagesag mellem ELBIT Systems og FMI omkring udfaldet af udbuddet i artilleriprojektet."

I sammenhæng af sagsoplægget blev det den 5. december 2022 i forbindelse med godkendelse i WorkZone anført af en medarbejder i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI, at "det ikke ses muligt at holde middag med Elbit med den verserende klagesag"

med tilføjesen: "Skal i hvert fald været klart, at den ikke kan drøftes." Den 6. december 2022 tilføjede Christian Brejner Ishøj: "Henset til den verserende sag, er jeg enig ... i, at middagen (kun CEO og CH FMI) ikke anbefales holdt såfremt retssagen fortsat kører."

Den 12. december 2022 blev en "kondenseret" liste rundsendt i FMI over "Mulige emner til CHFMI besøg i Israel JAN 2023", og blandt syv punkter var medtaget "Ammunition (mortar and artillery; anti-tank; anti-ship missiles)", "Multiple rocket launcher system ("PULS" v. Elbit) og "Multi Domain Operations (bl.a. IAI "OPAL" system, Elbit)".

16. Forløb med ELBIT Systems i fjerde kvartal af 2022

16.1 Hjemmelsvurdering af 12. oktober 2022 vedrørende indkøb af morterammunition

I fortsættelse af arbejdsgruppemøde den 24. august 2022, jf. afsnit 11.2.7 ovenfor, udarbejdede FMI's Sourcing Division en hjemmelsvurdering om anskaffelse af 120 mm-morterammunition ved en direkte tildeling til ELBIT Systems, hvilken efterfølgende – ifølge oplysninger modtaget fra FMI den 13. september 2024 i forbindelse med høring – blev "kvalitetssikret" af Kammeradvokaten med en hjemmelsvurdering af 12. oktober 2022 til følge.

Det var anført indledningsvis, at "KALA har oplyst, at FMI har behov for – via en direkte tildeling – at indgå en [redacted] rammeaftale med Elbit Systems Ltd. vedrørende anskaffelse af ammunition til 120 mm tung mortersystemet CARDOM10."

Oplysning undtages
efter OFL § 33, nr. 3

Det blev også noteret, at "[d]ispositionen har en værdi af mellem ca. [redacted] og [redacted] over en [redacted] periode."

Oplysning undtages
efter OFL § 33, nr. 3

Blandt andet under henvisning til konkrete forhold, som følge af at CARDOM10-mortersystemer også var produceret af ELBIT Systems, konkluderede Kammeradvokaten, at der var "en lille/mellem risiko forbundet med at indgå en 20-årig rammeaftale ved direkte tildeling til Elbit Systems Ltd. vedrørende indkøb af ammunition og livscyklusrelaterede ydelser".

16.2 Aktindsigtsanmodning fra ELBIT Systems den 10. november 2022

Den 10. november 2022 anmodede Bech-Bruun på vegne af ELBIT Systems i et brev fremsendt pr. e-mail til Kammeradvokaten om aktindsigt hos FMI. Aktindsigtsanmodningen indbefattede:

"1) Akter relateret til Nexter Systems' faktiske eller potentielt mangelfulde opfyldelse, eller sikring af Nexter Systems' korrekte opfyldelse, af de i henhold til Kontrakten (inklusive bilag og tillæg mv.) specificerede krav og forpligtelser, herunder i relation til såvel mangler som forsinkelse;

2) Akter relateret til ændringsaftaler til Kontrakten, inklusive alle bilag og tillæg mv., som måtte være indgået fra den 6. december 2020 og frem til i dag, eller som forventes indgået med Nexter Systems.

3) *Akter relateret til den aftale, der er indgået mellem FMI (eller den danske regering), Frankrig og Ukraine vedrørende levering af Nexter Systems' Caesar-pjecer, som ellers var omfattet af Kontrakten, til Ukraine."*

Med hensyn til sidstnævnte punkt (donation) blev der henvist til en artikel trykt i Le Monde den 2. oktober 2022, der omtalte fransk donation til Ukraine af seks til tolv CAESAR 8x8-artillerisystemer beregnet for Danmark.

I en senere e-mail, ligeledes af den 10. november 2022, til Kammeradvokaten anførte Bech-Bruun, at "Elbit Systems Ltd. er fortsat indstillet på at finde en mindelig løsning."

Aktindsigtsanmodningen blev rundsendt i FMI, og den 15. november 2022 anmodede Ledelsessekretariatet i FMI en række modtagere i Kapacitetscenter Land i FMI om at identificere akter omfattet af anmodningen samt udarbejde aktliste med frist til den 21. november 2022.

Ulrich Essemann-Beck skrev samme aften, kl. 23.48, til Ledelsessekretariatet i FMI, med en række fællespostkasser i FMI i kopi samt Søren Grøndal Høst og chefen for FMI's Sourcing Division, Morten Wainø Grev:

"Anmodningen har et sådant omfang, at vi ikke vil kunne overholde fristen – ej heller ift. udfærdigelse af aktliste.

Projektets ressourcer er meget hårdt spændt for ift. færdiggørelse af en overdragelsesaftale m.m. med Nexter. Behandling af anmodningen nu og her vil de facto kræve, at vi indstiller de aktuelle forhandlinger med Nexter.

Vi vil fredag forsøge at give et bud på, hvornår anmodningen vurderes at kunne besvares."

Til Kammeradvokaten skrev Søren Grøndal Høst den 17. november 2022 i sammenhæng af anmodningen fra ELBIT Systems om genoptagelse af retssagens forberedelse, jf. afsnit 16.3 nedenfor:

"Kan man ikke få den her mammut-aktindsigt til at forsvinde...eller som min. lade den afvente en eventuel mindelig løsning, som jeg fornemmede Anne Sommer selv luftede perspektiverne for forleden? Kan man (I) ringe til hende og høre om det? Det er de samme mennesker, der 1) implementerer CAESAR, 2) forbereder klagesag og 3) skal håndtere aktindsigten."

Kammeradvokaten bemærkede den 18. november 2022 i en e-mail til Søren Grøndal Høst, at ELBIT Systems muligt brugte aktindsigten "til at "presse" FMI i forhold til et eventuelt forlig (altså at få FMI til at strække sig)", og at FMI følgelig ikke set i forhold til retssagen havde "en interesse i at udsætte aktindsigten".

Ledelsessekretariatet i FMI skrev den 21. november 2022 til Bech-Bruun, at der i Ledelsessekretariatet var "ressourcemæssige udfordringer", og at FMI forventede "at kunne træffe afgørelse om anmodningen om aktindsigt senest den 14. december 2022".

Det gav Bech-Bruun anledning til kritik ved e-mail af 23. november 2022.

Den 2. december 2022 vendte Ledelsessekretariatet i FMI tilbage over for Bech-Bruun med oplysning om, at færdigbehandling af anmodningen ville tage længere tid grundet anmodningens omfang:

"Det er FMI vurdering på nuværende tidspunkt, at alene identifikationen og udarbejdelsen af en aktliste over dokumenter omfattet, vil være særdeles ressourcekrævende. Aktliste vil tidligst være udfærdiget ultimo januar. Således vil en dialogskrivelse indeholdende en aktliste tidligst kunne fremsendes på dette tidspunkt.

Det vurderes, at behandlingen af anmodningen i sin nuværende form vil medføre sagsbehandlingstid på ikke mindre end tre måneder.

Dette skyldes, foruden de tidligere oplyste grunde omkring anmodningens omfang og kompleksitet, anmodningens brede formulering. Hertil kommer, at FMI forventeligt vil være nødsaget til at indhente udtalelse fra Nexter System, for så vidt angår indholdet af de omfattede dokumenter. Desuden må forventes, at FMI vil skulle indhente udtalelser ved eksterne myndigheder og/eller andre lande vedrørende eventuelle akter omfattet af anmodningens punkt nr. 3.

For så vidt angår anmodningens omfang i sin nuværende form, er det som nævnt ovenfor FMI vurdering, at dette vil medføre et særdeles stort ressourceforbrug. FMI skal derfor indledningsvis anmode Bech Bruun om at præcisere og afgrænse anmodningen. En afgrænsning jf. aktliste kan alene foretages efter den nødvendige identifikation af omfattede akter."

Undersøgelsen har ikke identificeret efterfølgende korrespondance mellem Bech Bruun og FMI.

16.3 Anmodning om genoptagelse af forberedelsen af retssagen mellem ELBIT Systems og FMI

Den 10. november 2022, samme dag som anmodningen om aktindsigt, anmodede Bech-Bruun på vegne af ELBIT Systems Retten i Glostrup om at genoptage retssagens forberedelse. Anmodningen var begrundet i en "væsentlig udvikling" og et deraf opstået ønske om at afgive et yderligere processkrift med yderligere dokumentation. Ifølge Bech-Bruun relaterede den væsentlige udvikling sig til "bl.a. fejl og mangler, forsinkelse og mulige afhændelsesforanstaltninger relateret til leverancerne fra den franske leverandør, Nexter Systems".

Ved meddelelse til retten af 15. november 2022 protesterede Kammeradvokaten på vegne af FMI mod genoptagelse af retssagens forberedelse.

Der var yderligere udvekslinger mellem parterne i anden halvdel af november, og den 5. december 2022 bestemte retten, at forberedelsen ikke skulle genoptages.

16.4 Korrespondance om indkøb af morterammunition i november 2022

En medarbejder i Kapacitetscenter Land i FMI skrev den 16. november 2022, kl. 07.13, til en medarbejder i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI med tre andre medarbejdere fra Kapacitetscenter Land i kopi, herunder Søren Grøndal Høst. E-mailens titel var "Angående behovet for aktstykke – genanskaffelse af TMT-ammunition". Det vedrørte således inddragelse af Folketingets Finansudvalg. Medarbejderen fra Kapacitetscenter Land skrev:

"I forbindelse med udarbejdelse og indgåelse af en rammeaftale på genanskaffelse og anskaffelse af 120mm morter ammunition, er der behov for en afklaring om det er nødvendigt at udarbejde et aktstykke.

Rammeaftalen har en værdi på ca. [REDACTED] og vedrører i det store hele anskaffelse af ammunition til drift.

Oplysning undtages
efter OFL § 33, nr. 3

...

Hovedformålet med rammeaftalen er at genanskaffe konventionel ammunition efter donation til Ukraine, og det fremtidige driftsforbrug."

Den 17. november 2022, kl. 11.53, svarede medarbejderen fra Udviklings- og Koordinationsstaben pr. e-mail, og med samme personer fra Kapacitetscenter Land i kopi:

"Regner med at vi taler om MDP-A anskaffelse? Og i det tilfælde er der ikke krav om aktstykke.

Er der planlagt på at FMI forpligter sig til en udgift i forbindelse med rammeaftalen?"

Den 18. november 2022, kl. 08.34, vendte medarbejderen fra Kapacitetscenter Land tilbage i samme e-mailtråd:

"Der er i overvejende grad tale om en MDP-A anskaffelse, da langt de største dele af aftalen vedrører erstatningskøb for doneret materiale og den fremtidige drift.

Der er mulighed for indkøb af "ny teknologi" på rammeaftalen, men FKO har endnu ikke taget stilling til, om denne "option" overhovedet bliver relevant. Optionen angår en meget lille andel af aftalens samlede værdi.

Rammeaftalen er uforpligtende."

Umiddelbart efter, kl. 08.44, svarede medarbejderen fra Udviklings- og Koordinationsstaben, at der ikke var "krav om aktstykke og der ikke skal udarbejdes materielfaglig indstilling, hverken i forbindelse med udbud eller når kontrakten underskrives". Hertil svarede medarbejderen fra Kapacitetscenter Land: "God melding og mange tak for det hurtige svar."

16.5 Besøg ved ELBIT Systems den 15. november og 16. november 2022

Ifølge foreliggende materiale besøgte en række medarbejdere fra Danske Artilleriregiment, FKO og FMI ELBIT Systems i Israel den 15. november og 16. november 2022.

Undersøgelsen har ikke modtaget nærmere materiale eller referater.

I forbindelse med høring har FMI den 13. september 2024 over for undersøgelsen oplyst, at "[b]esøget omhandlede forhandlinger om indgåelse af rammeaftale på ammunition til Hærens tunge mortersystemer", og at "[d]er blev ikke udarbejdet referater, men mødet førte til udvikling af kontraktudkast til behandling hos hhv. FMI og ELBIT."

FMI har dertil gjort undersøgelsen opmærksom på en e-mail af 18. november 2022, hvor en medarbejder fra FMI's Sourcing Division fremsendte referat fra "ELBIT NEGOTIATION 15+16 NOV 22" til en medarbejder i Kapacitetscenter Land i FMI.

Selve referatet er dog ikke blevet delt med undersøgelsen.

16.6 Møde mellem FMI og ELBIT Systems den 28. november 2022

Den 28. november 2022 blev der i FMI blevet afholdt møde med ELBIT Systems, der havde været repræsenteret ved Vice President Regional Marketing, Mark Volpert.

Fra FMI's side havde Søren Grøndal Høst deltaget, og efterfølgende sendte han sine noter fra mødet internt i FMI til Ulrich Essemann-Beck samt Morten Wainø Grevé.

Ifølge noterne havde Søren Grøndal Høst pointeret, at han udtalte sig "personligt og ikke på vegne af FMI".

I noterne stod videre:

"- ELBIT havde ikke i klagesagens forløb opfattelsen af at klagesagen var et problem for FMI – det var bare noget der "kørte ved siden af". Jeg pointerede at vi ikke udbudsretsligt MÅ blande tingene sammen og lade forhandlinger om kontrakt med ELBIT på TMT AMM påvirke af en klagesag i et andet program, derfor har det aldrig været bragt op. Men jeg lagde ikke skjul på at klagesagen hang som en skygge over FMI og øger ikke appetitten på at styrke samarbejdet – ligesom det vil være træls ift. et besøg i januar. Jeg pointerede at ELBIT ikke vil vinde sagen – og skulle det ske, vil det ikke føre til at vi erstatter 19 CAESAR fra NEXTER med 19 ATMOS fra ELBIT. Jeg pointerede at det er ressourceforbruget der er belastende og de samme mennesker i FMI skal forberede klagesag og aktindsigt – og også forberede kontrakt på TMT AMM. Det er ikke bare noget juristerne "kører ved siden af".

- ELBIT er indstillet i at lade sagen falde, men ønsker det aftalt under besøget i januar mellem CH FMI og CEO ELBIT - det kan markere, at der ses fremad og fokuseres på at styrke det strategiske partnerskab. Jeg pointerede, at det var meget sent at få den aftale (slut januar) og lige nu står vi midt i heftige forberedelser af klagesagens behandling i retten og ikke mindst en gigantisk aktindsigt."

"TMT AMM" var en henvisning til drøftelserne om indgåelse af en rammeaftale om indkøb af morterammunition.

Ifølge noterne havde Søren Grøndal Høst foreslået "en stepvis approach":

"• Snarlig telefonsamtale på VCH eller CH FMI niveau, med deres tilsvarende niveau, der kan give en solid tilkendegivelse af at begge parter gerne ser klagesagen frafaldt og at vi ser fremad - og at FMI agter at underskrive aftale på TMT AMM - som passende kunne underskrives under besøget slut januar. Vi har allerede CARDOM10 systemerne og vi har ordret den første haspakke med levering medio 2023. Det er realistisk at få en underskrift slut januar.

• ELBIT vil så straks tilbagekalde aktindsigtsanmodningen og de videre forberedelser (genoptagelse af klagesagen).

• Under besøget kan klagesagen formelt lægges til side (vi drøftede ikke hvordan, men det kan være gennem en settlement tekst indeholdt i minutes of meeting)."

I e-mail af 30. november 2022 til Christian Brejner Ishøj og Martin Wainø Greva, hvoraf Søren Grøndal Høsts noter tillige fremgik, foreslog Ulrich Essemann-Beck, kl. 08.45, at de tre skulle drøfte sagen "her til formiddag". Søren Grøndal Høst ses ikke at have modtaget denne e-mail.

Den 30. november 2022, kl. 17.02, rakte Søren Grøndal Høst ud til Mark Volpert i ELBIT Systems, idet han takkede for mødet den 28. november 2022 og tilføjede:

"I have raised the matter to the leadership in DALO. Vice director DALO, general Christian Ishøj, is very interested in a dialogue with the appropriate level at ELBIT Systems. He proposes a video call as soon as possible - or as alternative he will make an urgent visit at ELBIT Systems."

16.7 Forberedelse af møde mellem ELBIT Systems og FMI's vicechef

16.7.1 Udkast af 1. december 2022 til talepunkter for kommende møde med ELBIT Systems

Ligeledes den 30. november 2022, kl. 18.09, sendte Søren Grøndal Høst med e-mail til Ulrich Essemann-Beck og Morten Wainø Greva forslag til talepunkter til brug for en drøftelse mellem ELBIT Systems og Christian Brejner Ishøj.

Talepunkterne blev indledt med en opfordring, idet der blev henvist til det planlagte besøg for chefen for FMI, jf. afsnit 15 ovenfor:

"In light of a potential visit by Director DALO [chefen for FMI] to Israel and ELBIT Systems in January 2023 DALO will encourage ELBIT Systems to let the complaint case against DALO in the artillery program fall."

Herefter fulgte påmindelser om planer og forhandlinger om ammunition samt interesse i raketkastersystemet PULS.

Videre fulgte disse talepunkter:

"• The atmosphere and the appetite to extend the partnership would be much better, if it wasn't for the complaint case in the artillery tender.

• The complaint case has been going on since 2017 and has taken an enormous amount of resources at our side. It is not just a matter of letting the lawyers "run the show on the side". DALO staff is spending an enormous amount of resources / time to prepare the case in court and responding to ELBIT applications for access to an enormous amount of documentation.

• Have also in mind, that we cannot let the case influence the work on other contracts – and that's why DALO have not – and cannot ring the case up as a problem. But it is.

• The case has been decided once in the complaint board in DALO favor. Very unlikely the result will change in court in February (scheduled for 6-7 February 2023).

• There have been attempts to agree on a settlement – and in light of the visit and our plans to extent the partnership I strongly encourage You to reconsider continuing the complaint case."

Herefter fulgte tre opfordringer til ELBIT Systems, hvoraf den første opfordring lød:

"Accept a settlement text in the complaint case – don't have to go to court few day after DIR DALO visit. The settlement could be included in minutes of meeting from the visit by DIR DALO in January 2022."

De to andre opfordringer angik henholdsvis tilbagekaldelse af anmodningen om genoptagelse af retssagens forberedelse og tilbagekaldelse af aktindsigtsanmodningen, benævnt "the gigantic ELBIT applications for access to documentation".

Muligt som en form for beredskab var der til sidst under overskriften "Essensen af det settlement, der har været i spil", og som ét blandt fire punkter, anført:

"DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT."

Samme aften den 30. november 2022, kl. 23.28, svarede Ulrich Essemann-Beck i en e-mail til Søren Grøndal Høst og Morten Wainø Greva med "OK for min del med enkelte småting indsat i nedenstående", herunder at FMI anså "the complaint case in the artillery tender" som "groundless".

I e-mailen tilføjede Ulrich Essemann-Beck:

"En regibemærkning til VCH vil selvsagt være, at en sådan dialog bør foregå i en meget lille kreds (under fire øjne), og at der selvsagt er tale om adskilte sager."

Næste dag, den 1. december 2022, kl. 08.25, forelå også svar fra Morten Wainø Greva, som i en e-mail til Søren Grøndal Høst og Ulrich Essemann-Beck skrev "Det er fint tak", idet han tilføjede, at følgende "må meget gerne fremgå af fremsendelsesmailen til VCH":

"VCH er blevet gjort opmærksom på, at de to sager ikke må blandes sammen. Altså at en fremtidig ordre ikke må betinges af at frafalde en klagesag. På den anden side må det være sagligt at gøre opmærksom på, at det er de samme medarbejdere, der både arbejder med klagesagen og den kommende aftale om TMT, hvor Elbit jo også ønsker fremdrift. Endvidere må det være i orden at indikere, at en stædig fastholdelse af for os (og Klagenævnet) at se grundløse klager, jo ikke skaber appetit på fremtidigt strategisk samarbejde. Som en del af et strategisk samarbejde vil et forlig være i begges interesse. Det er således i det lys, at nedenstående skal læses."

Samme morgen, den 1. december 2022, kl. 08.33, genfremsendte Søren Grøndal Høst sin e-mail af 30. november 2022 til Mark Volpert til hans korrekte e-mailadresse i ELBIT Systems.

Den 1. december 2022, kl. 08.50, sendte Ulrich Essemann-Beck med e-mail til vicechef i FMI, Christian Brejner Ishøj, talepunkterne, idet han i e-mailen, som blev sendt i kopi til blandt andre Morten Wainø Greva og Søren Grøndal Høst, skrev:

"Vi har rakt ud til Elbit (Mark Volpert, Vice Resident Regional Marketing ELBIT Systems), jf. vores drøftelse i går, og afventer svar."

E-mailen fra Ulrich Essemann-Beck indeholdt tillige det afsnit om "de to sager", som Morten Wainø Greva havde foreslået i sin e-mail samme morgen, og som er gengivet ovenfor.

De fremsendte talepunkter svarede til, hvad Søren Grøndal Høst den 30. november 2022 havde sendt til Ulrich Essemann-Beck og Morten Wainø Greva, idet førstnævntes "småting" var blevet tilføjet, herunder at FMI anså ELBIT Systems' klage for grundløs ("A complaint that DALO see as groundless").

16.7.2 Samtale med ELBIT Systems den 5. december 2022

I en separat e-mail af 5. december 2022 til Christian Brejner Ishøj, Ulrich Essemann-Beck og Kim Jesper Jørgensens to assistenter skrev Søren Grøndal Høst:

"Jeg har her til aften haft telefonisk kontakt med Mark Volpert, Elbit Systems (han ringede).

Han orienterede mig om, at han havde drøftet klagesagen videre med Yehuda (Udi) Vered, Executive Vice President og Head of Landsystems. Han har - ifølge Mark Volpert - været fortaler for at fortsætte klagesagen, men er nu opsat på at lade den falde. Mark Volpert presser på for at finde tid (hos sin CEO eller Vice President (Udi)) til en samtale med FMI. Han vender tilbage til mig.

Min anbefaling skal dog være, at vi (jeg eller Mathilde) er lidt offensive og sender et par forslag til datoer (timeslots) for et Zoom eller Teams møde."

Ulrich Essemann-Beck svarede samme aften i samme e-mailtråd: "Ja, lad os holde pres-set."

16.7.3 Samtale med ELBIT Systems den 8. december 2022

Den 8. december 2022, kl. 10.53, sendte Søren Grøndal Høst noter fra en ny samtale med Mark Volpert pr. e-mail til Ulrich Essemann-Beck, Morten Wainø Greva og Christian Brejner Ishøj:

"Noter fra samtale 8. december 2022 med Mark Volpert, ELBIT Systems:

- *Vice President Yehuda (Udi) Vered gennemfører mødet (virtuelt) søndag 09.00 (CET). Mark Volpert vil være tilstede. Udi er tillige head of Land Systems og havde udbuddet inde på livet.*
- *Det er Marks opfattelse, at Udi tog udbuddet (hvor NEXTER vandt) personligt. Han havde investeret sig selv og ELBIT Systems ry i det udbud. Han var personligt meget skuffet.*
- *Han (og ELBIT) er klar til at se frem og genskabe tilliden. Klar til at genskabe en tæt og ærlig dialog – og måske skabe en connection mellem ham og dig, Christian baseret på tillid, hvor eventuelle planer, problemer mm kan drøftes.*
- *Vores interesse i arktis (hvor de er prækvalificeret med droner), vores snart indgåede rammeaftale på TMT AMM, vores løbende aftale på CARDOM10 og vores interesse i raketkastere (PULS) er tegn på at FMI og ELBIT er ved at "finde hinanden igen" og at FMI anser ELBIT som en seriøs og attraktiv strategisk partner. Her kan det være en fordel at Udi anerkendes for CARDOM 10 samarbejdet og systemet. Anerkendes for ELBIT hurtige reaktionstid ift. leverancer af TMT AMM (vi har en pakke på vej med levering medio 2023) og de meget frugtbare forhandlinger om en lang aftale på TMT AMM.*
- *Supplerende kan nævnes, at retten i Glostrup har afgjort at ELBIT ikke må udarbejde flere processkrifter, hvorfor ELBIT ikke kan nå at få gavn af den store sag om aktindsigt."*

16.7.4 Tilpassede talepunkter af 8. december 2022 til brug for møde med ELBIT Systems

I Søren Grøndal Høsts e-mail af 8. december 2022 til Ulrich Essemann-Beck, Morten Wainø Greva og Christian Brejner Ishøj med noter fra samtalen med Mark Volpert anførte Søren Grøndal Høst også nogle "forslag til tilpasninger" til talepunkterne fremsendt til Christian Brejner Ishøj den 1. december 2022, jf. afsnit 16.17.1.

De tilpassede talepunkter fremkom – som det fremgik af Søren Grøndal Høsts e-mail, jf. afsnit 16.7.3 ovenfor – på et tidspunkt, hvor Retten i Glostrup havde afvist at genoptage forberedelsen af retssagen, hvilket skete den 5. december 2022, jf. afsnit 16.3 ovenfor.

Da dette er sidste version af talepunkterne, som undersøgelsen er i besiddelse af, gengives teksten i sin helhed, idet der er tale om citat fra Søren Grøndal Høsts e-mail, hvor han havde markeret tilpasningerne med rødt:

"• In light of a potential visit by Director DALO to Israel and ELBIT Systems in January 2023 DALO will encourage ELBIT Systems to let the complaint case against DALO in the artillery program fall.

- Have in mind that:

- DALO considers ELBIT as a strategic partner and plans to extend the partnership within 120 mm mortar munition with a long term agreement as well as the continued contract on CARDOM10 systems.
- DALO is negotiating a contract with ELBIT Systems on 120 mm mortar munitions. This will be a [REDACTED] deal potentially covering all types and with an expected value of at least [REDACTED] with in the first 10 years.
- [REDACTED] Appreciate the fast reaction, support and flexibility.
- Rocket launchers is part of the ambition for the future development of the Danish Army. Still waiting for a new political agreement. Tbc. But very interested in PULS System. DIR DALO did visit ELBIT at Eurosatory this year. Furthermore, representatives from the DALO's Land Division are planning a visit by ELBIT 12 december 2022 to conduct a workshop on PULS to enhance our knowledge about PULS and discuss options regarding acquisition strategy.
- DALO is obviously also interested in ELBIT Systems capabilities within the arctic area (long range drones) as a tender is ongoing and would like to more about ELBIT capabilities within all domain operations.

Oplysning om pris
undtages efter § 33, nr.
3.

Oplysning om
leveringstid undtages
efter § 31

- DIR DALO visit to ELBIT could involve:

- signing the contract with ELBIT systems for 120 mm munition
- gain further knowledge about PULS and discuss possible acquisition strategies.
- discuss other relevant capabilities (i.e. all domain operations)

- The atmosphere and the appetite to extend the partnership would be much better, if it wasn't for the complaint case in the artillery tender. A complaint that DALO see as groundless.

- DALO for sure recognize that ELBIT Systems is a strong partner with strong capabilities. DALO wish to strengthen the partnership and regain trust.

- The complaint case has been going on since 2017 and has taken an enormous amount of resources at our side. It is not just a matter of letting the lawyers "run the show on the side". DALO staff is spending an enormous amount of resources / time to prepare the case in court and responding to ELBIT applications for access to an enormous amount of documentation.

- Have also in mind, that we cannot let the case influence the work on other contracts – and that's why DALO have not – and cannot ring the case up as a problem. But it is.

- The case has been decided once in the complaint board in DALO favor. Very unlikely the result will change in court in February (scheduled for 6-7 February 2023).

- There have been attempts to agree on a settlement – and in light of the visit and our plans to extent the partnership I strongly encourage You to reconsider continuing the complaint case.

- I encourage ELBIT to:

- Accept a settlement text in the complaint case – don't have to go to court few day after DIR DALO visit. The settlement could be included in minutes of meeting from the visit by DIR DALO in January 2022.
- ~~Immediately call back (or stall) the request to re-open the complaint case again – as this would lead to new pleadings – thus leading to an enormous amount of work for Elbit and DALO staff – On DALO's side it is the same people preparing the contract for 120 mm mortar munition with ELBIT.~~
- Immediately call back (or stall) the gigantic ELBIT applications for access to documentation.
- ~~I encourage that the two of us can reach out to each other and openly discuss any upcoming issues, plans etc. as part of a journey to strengthened partnership.~~

—oOo—

Essensen af det settlement, der har været i spil:

- The tender was conducted in accordance with EU regulations and conditions for tenders.
- Recognizing that on one specific area the tender materiel may have been unclear, however it did not affect the result.
- The fact that ELBIT went in to the tender using a MAN platform may have affected the point score ELBIT achieved as the (MAN is likely a more expensive truck than a TATRA). It is unclear whether it would have changed the result.
- DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT."

16.7.5 Korrespondance med ELBIT Systems' danske agent den 9. december 2022

I forbindelse med forberedelsen af "mini-workshop" mellem FMI og ELBIT Systems om raketkastersystemet PULS bemærkede ELBIT Systems' danske agent fra Copenhagen Advisors den 9. december 2022, kl. 10.44, i en e-mail til Søren Grøndal Høst:

"Kan forstå at der også er bevægelse i retssags-spørgsmålet. Lad mig vide hvis der er noget jeg kan gøre."

Samme dag, kl. 10.50, svarede Søren Grøndal Høst til ELBIT Systems' danske agent:

"Tjek. Lad os sludre om det mandag [den 12. december 2022]."

16.8 Møde mellem ELBIT Systems og FMI's vicechef den 11. december 2022

Undersøgelsen har ikke modtaget referat af mødet den 11. december 2022 med deltagelse af FMI's vicechef, Christian Brejner Ishøj.

Undersøgelsen har modtaget en SMS, som Christian Brejner Ishøj den 11. december 2022 sendte til viceforsvarschef og chef for forsvarsstaben i FKO, generaløjtnant Kenneth Pedersen, med følgende indhold:

"INFO under hånden.

Snakkede med ELBIT Vice President her til formiddag.

De annullerer klagesagen samt aktindsigten på ART og er klar til at se fremad."

I senere e-mail korrespondance af 22. december 2022 internt i FMI, der omtales i afsnit 18.1.2 nedenfor, bemærkede Christian Brejner Ishøj i en e-mail til Søren Grøndal Høst med henvisning til mødet med ELBIT Systems den 11. december 2022 og talepunkterne: "fulgte din leverede taleseddel og holdt mig til teksten (læste faktisk op af den), og gentog punkterne flere gange."

Tilsvarende fremgår af Kammeradvokatens tidslinje vedlagt FMI's redegørelse som underbilag A til bilag 26 og 27 ud for datoerne 11. december og 22. december 2022.

16.9 Forberedelse af FMI's besøg hos ELBIT Systems den 8. januar til 10. januar 2023

Mark Volpert fra ELBIT Systems havde ligesom Søren Grøndal Høst fra FMI deltaget i "mini-workshop" den 12. december 2022 vedrørende raketkastersystemet PULS, jf. afsnit 16.7.4-16.7.5 ovenfor, og i e-mail af 13. december 2022 til Søren Grøndal Høst takkede Mark Volpert for workshopen, ligesom han bemærkede:

"As discussed with the Vice Director DALO, We expecting his arrival on 8.1 with the direct ... flight."

Det blev mellem Ulrich Essemann-Beck og Søren Grøndal Høst aftalt, at Søren Grøndal Høst ville ledsage på rejsen, idet Ulrich Essemann-Beck forventelig skulle ledsage chefen for FMI på besøget planlagt senere i januar 2023, der havde været planlagt igennem flere måneder, jf. afsnit 15 ovenfor, og som også havde været nævnt i talepunkterne til brug for mødet den 11. december 2022, jf. afsnit 16.7.1 og 16.7.4 ovenfor.

I intern e-mail af 14. december 2022 til en række medarbejdere i FMI og med Ulrich Essemann-Beck i kopi skrev Søren Grøndal Høst:

"CH KALA og jeg har delt opgaven, således, at jeg tager med på "for-besøget" og CH KALA tager med på CH FMI besøg. Som jeg forstår det er for-besøget hægtet op på klagesagen, men det officielle formål skal nok være noget andet ("bane vejen for CF FMI besøg" ... "relationsskabende" ... "dialog med SIBAT (deres AIS)" osv. Vi er klar til formøde."

Den 19. december 2022 rakte FMI ud til den israelske ambassade vedrørende det forestående besøg for FMI's vicechef med angivelse af en tanke om en bredere liste af "relevant topics", som ikke ses at have været begrænset til ELBIT Systems, og internt fulgte Søren Grøndal Høst op samme aften med en e-mail til en medarbejder i FMI's Sourcing Division, hvori han skrev:

"Jeg talte (flere gange) med Mads Lindberg i dag. Han er meget bekymret for, at VCH besøg ikke kan nås at blive planlagt grundig nok, hvis det er SIBAT, der er i spidsen. Jeg tror derfor det er nyttigt at holde Mads (og Mark Volpert) inde i loopet. Jeg har forklaret ham (flere gange ☺) at det ikke ikke [sic] må blive et ELBIT-besøg."

Besøget ses dog ikke at være blevet udvidet ud over ELBIT Systems.

Den 23. december 2022 skrev Søren Grøndal Høst i en julehilsen til en medarbejder i Military Equipment Denmark, der optrådte som agent for ELBIT Systems i relation til rammeaftalen om morterammunition:

"Jeg kan informere dig om, at jeg følger Vicechefen til et ultra kort besøg ved ELBIT 8-9 januar 2023 og dertil planlægger CH FMI et besøg til Israel i slutningen af januar for at se flere firmaer og materielkapaciteter, men her sigter vi efter at han underskriver aftalen på TMT AMM."

17. Fornyet dansk overvejelse om donation i december 2022

17.1 Ny regering og forsvarsminister den 15. december 2022

Den 15. december 2022 dannede Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne regering, og Jakob Ellemann-Jensen tiltrådte som forsvarsminister.

17.2 Danske overvejelser om donation midt i december 2022

En medarbejder fra Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement skrev den 19. december 2022, kl. 09.22, i en e-mail til en række øvrige medarbejdere i samme center:

"Netop ringet op af [en medarbejder i Operationsafdelingen i FMI], som havde drøftet mulige tilgange til evt. CAESAR-donation afledt af sidste uges bevægelser på sagen (obs: afventer stadig drøftelse ml. Kasper og ny FM).

Ulrichs [Ulrich Essemann-Beck] umiddelbare take var, at en donation af alle 19 pjecer faktisk kunne give mening. Men det kræver, at Forsvaret tager fuldt ejerskab over donationen.

Det vil sige, at såfremt vi donerer de 19 pjecer, så skal Forsvaret stå for et grundigt træningsforløb (og alt det medfører) af Ukrainerne i anvendelsen af pjecerne. På den måde får Ukraine formodentlig en bedre effekt ud af pjecerne og Forsvarets artilleriafdelinger får selv en meningsfuld træningsopgave (som kan fastholde ansatte). Men en sådan løsning er et længerevarende projekt – og ikke bare en donation af pjecerne, som de står nu.

Parallelt hermed skal FMI (og FKO) i forlængelse af en donation så bemyndiges/anmodes om at finde en erstatning for de 19 pjecer hurtigst muligt. Og her vil nye erstatningspjecer fra NEXTER være oplagt, [redacted]

[redacted] Men man kan også kigge på andre systemer.

Har sagt til [en medarbejder i Operationsafdelingen i FMI], at ovenstående vil være super relevant at få beskrevet i en militæranbefaling, såfremt Kasper og FM bliver enige om at gå videre med en opgaveanmodning til FMI/FKO. Jeg ved dog ikke, om FKO er enig i Ulrichs tilgang."

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Et par timer senere, kl. 11.12, blev e-mailen videresendt af en kontorchef i Forsvarsministeriets departement til direktøren i Center for Sikkerhed og Operationer, Kasper Høeg-Jensen (fortsat med de øvrige i kopi), idet det blev bemærket: "Udkastet til tasker til FKO/FMI tager også højde for den model, jf. vedhæftede. Vi afventer afsendelse til du har fået drøftet med FM."

Ligeledes den 19. december 2022, kl. 12.54, skrev vicedirektøren i Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement, i samme e-mailtråd, at han havde talt "kort" med Ulrich Essemann-Beck, som "havde sat overvejelser og afdækning af muligheder i gang til internt/til eget brug".

17.3 Medieomtale den 20. december 2022

Der var medieomtale den 20. december 2022 af den ukraineske præsidents opfordring til Danmark under et møde den foregående dag om at donere CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine.

17.4 Overvejelser internt i FMI om donation

I e-mail af 23. december 2022, kl. 11.44, fra Ulrich Essemann-Beck til Kim Jesper Jørgensen og Christian Brejner Ishøj med blandt andre Søren Grøndal Høst i kopi oplyste Ulrich Essemann-Beck, at han havde drøftet donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer med Forsvarsministeriets departement:

"Jeg har talt med departementet her til formiddag vedrørende eventuel donation af CAESAR i lyset af bl.a. forsvarsministerens deltagelse i JEF Leaders Meeting i Letland i mandags. Jeg forstår, at der er indkaldt til en drøftelse af sagen mellem DC, KHJ, FC og CHFMI den 4. januar kl. 15 med sigte på en sag til drøftelse i FKI muligvis allerede i uge 2.

Det er min opfattelse, at vi har givet en tydelig materiefaglig vurdering af alle relevante forhold vedrørende en eventuel donation, herunder ikke mindst risici forbundet hermed. Vurderingen af 2. november 2022 er vedlagt, hvori følgende samlede vurdering fremgår:

"Samlet set er det fortsat FMI's vurdering ud fra et materiefagligt perspektiv, at en eventuel donation af danske CAESAR 8x8 vil være forbundet med meget betydelige tekniske og logistiske risici, herunder bl.a. [redacted]

FMI kan på den baggrund ud fra et materiefagligt perspektiv ikke anbefale en donation af seks CAESAR 8x8, før systemet har opnået en større modenhed, og der er opbygget en større logistisk robusthed."

Jeg ser ikke, at der er nye forhold, oplysninger eller andet, der giver anledning til at ændre den vurdering. Det er klart, at en donation med et længere sigte og en lang tidshorisont vil kunne reducere de anførte risici."

Nederst i e-mailen havde Ulrich Essemann-Beck indsat nogle opmærksomhedspunkter udarbejdet af Søren Grøndal Høst.

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Under overskriften "Juridiske overvejelser og anskaffelsesmæssige overvejelser" var medtaget en bemærkning om "erstatningskøb":

"På nuværende tidspunkt er der alene hjemmel i kontrakten til at indkøbe yderligere to artillerisystemer (optioner); der er således en udbudsretlig problemstilling, der vil skulle afklares, inden man med sikkerhed kan sige, at FMI kan lave "erstatningskøb" hos NEXTER for de done-rede artillerisystemer. Leveringstid skal afklares endelig. Nexters første melding var 18-24 måneder, hvilket efterfølgende blev korrigeret til 12 måneder (levering inden udgangen af 2023)."

Under overskriften "Overvejelser vedr. specifikke typer på markedet" var anført følgende om forskellige artillerisystemer:

[Redacted text block containing several lines of information about artillery systems, mostly obscured by black bars.]

Oplysninger om
markedet samt
Forsvarets behov
undtages efter OFL §
30, nr. 2, § 31 og § 33,
nr. 3.

Senere på dagen den 23. december 2022, kl. 12.13, svarede Christian Brejner Ishøj alle i samme e-mailtråd:

"Modtaget, meget nyttigt!

Ift hvad UKR selv har givet udtryk for, så vil en komplet donation af alle 19 systemer være optimalt, hvilket jeg kan tilslutte mig.

Enig i, at der ikke er tilgået nye fakta som ændrer på vores vurdering.

Jeg er enig med Søren's korte oprids af de opgaver der ligger, men her skal vi sørge for forberede FC og FMN på (4. januar), hvilken vej vi materielfagligt ser som det bedste (og hurtigste). Jo mere vi kan forberede mentalt hos dem omkring hvilken vej det går, desto smidigere vil processen køre efterfølgende."

18. Forløb med ELBIT Systems i slutningen af december 2022

18.1 Forligsdrøftelser omkring jul 2022

18.1.1 Henvendelse fra Kammeradvokaten den 21. december 2022

I en e-mail af 21. december 2022 skrev Kammeradvokaten til Søren Grøndal Høst i FMI:

"Blot en kort opfølgning – har du hørt nærmere fra Elbit omkring ophævelse af retssagen?"

Søren Grøndal Høst svarede samme dag:

"Ikke noget håndfast endnu. Jeg skal med Vicechefen til Israel i starten af Januar og Chefen skal afsted ultimo januar. Jeg spørger lige diskret min "buddy" i Elbit. Jeg vil gerne ha' en kort snak med dig inden Vicechefen og jeg skal af sted - vi rejser søndag den 8. klokken tidlig"

18.1.2 Udkast til forligsaftale fra ELBIT Systems' advokat den 22. december 2022

Med e-mail af 22. december 2022, kl. 08.33, sendte Bech-Bruun til Kammeradvokaten et nyt udkast til forligsaftale vedrørende den verserende retssag mellem ELBIT Systems og FMI:

"Vi er af vores klient blevet orienteret om, at Elbits administrerende direktør Udi Vered og FMI's vicechef Christian Ishøj afholdt møde den 11. december 2022. Mødet var foranlediget af FMI's forudgående henvendelse til Elbit med forespørgsel til mulighederne for en forligsmæssig afslutning af sagen.

Der blev ifølge vores klient på dette møde opnået enighed mellem parterne om at forlige den ved Retten i Glostrup verserende sag på en række nærmere bestemte vilkår.

Vi formoder, at I tilsvarende er orienteret om ovenstående forløb og punkterne for parternes enighed i forhold til forligsaftalen.

På baggrund af dette forløb har vi udarbejdet vedhæftede udkast til en skriftlig forligsaftale, hvori de mellem parterne aftalte forligsvilkår er indarbejdet og afspejlet."

Udkastet til forligsaftale medtog i pkt. 2.2 og 2.3 kritik af udbuddet, hvorefter pkt. 2.4 og 2.5 lød:

"2.4 DALO will, to the widest extent possible under applicable law, refrain from providing information and evaluation results from the tender processes conducted both from 2013 and 2015 and onwards. Furthermore, DALO undertakes to effectively instruct Nexter to refrain from using their award of the contract under the tender process of 2015 and onwards to the disadvantage of Elbit.

2.5 DALO agrees to prioritize Elbit under DALO's future procurements, to the widest extent possible according to applicable procurement law. This includes, but is not limited to, DALO's exercise of options in existing contracts between the Parties, and procurements which may be carried out with reference to Article 346 of the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU) and/or other direct procurement of capabilities that Elbit may provide."

Der var ikke længere forslag om direkte økonomisk kompensation.

I e-mail af 22. december 2022, kl. 09.35, til Søren Grøndal Høst, og under henvisning til forudgående samtale, fremsendte Kammeradvokaten udkastet, idet Kammeradvokaten bemærkede, at "[d]et er klart, at det i første omgang må afklares, hvad der måtte være sagt fra VCH – men i hvert fald er der flere forhold i teksten, som jeg synes skal fjernes." Kammeradvokaten foreslog blandt andet, at pkt. 2.2 til 2.5 udgik.

Ligeledes den 22. december 2022, kl. 15.08, videresendte Søren Grøndal Høst e-mailen fra Kammeradvokaten internt i FMI til Christian Brejner Ishøj og Ulrich Essemann-Beck samt Morten Wainø Grevé, idet han anførte:

"Jeg ved fra ELBIT, at Bech-Bruhn er instrueret i at sagen skal forliges. Hermed er så – til kommentering og eventuel drøftelse – en forligstekst, der selv sagt udspringer af dialogen 11. december 2022. Kammeradvokaten har foreslået en række justeringer. Jeg har ingen bemærkninger til Bo [Kammeradvokaten] forslag til rettelser, der synes at lede til en hensigtsmæssig fokusering af forligsteksten. Det skal tilføjes, at et settlement også omfatter frafald af seneste sag om aktindsigt fra ELBIT. Det kunne være fint, at have det hele på plads inden 8. januar 2023."

Christian Brejner Ishøj svarede samme dag, kl. 16.48, til Søren Grøndal Høst med henvisning til samtalen med Elbit den 11. december 2022:

"De justeringer som Bo [Kammeradvokaten] har lavet, flugter fuldstændig med det som jeg klart tilkendegav – fulgte din leverede taleseddel og holdt mig til teksten (læste faktisk op af den), og gentog punkterne flere gange."

Søren Grøndal Høst svarede Kammeradvokaten pr. e-mail, kl. 21.02:

"Teksten er vendt med VCH, CH SD og CH KALA i FMI. Der er ingen bemærkninger til dine anbefalede rettelser og teksten anmodes oversendt til Bech-Bruun. Det er FMI opfattelse at rettelserne fokuserer forligsteksten og nu til fulde afspejler dialogen på mødet mellem VCH og rep. ELBIT den 11. december 2022."

Kammeradvokaten sendte herefter ved e-mail, kl. 22.38, udkastet retur til Bech-Bruun med de foreslåede rettelser tillige med følgende bemærkning i følgemailen:

"Jeg har drøftet oplægget med FMI. Som jeg allerede varslede under vores telefonsamtale er der flere forhold i oplægget, som FMI ikke mener afspejler drøftelserne mellem vores respektive klienter.

Jeg vedhæfter derfor et revideret udkast (med rettelsesmarkeringer).

Derudover forudsættes – som vi også drøftede – at aktindsigtsbegæring trækkes tilbage ved et forlig af sagen."

18.2 Udarbejdelse af program for besøg i Israel den 8. januar til 10. januar 2023

Den 23. december 2022, kl. 10.51, modtog Søren Grøndal Høst en e-mail fra ELBIT Systems' danske agent fra Copenhagen Advisors vedlagt programudkast for besøget den

8. januar til 10. januar 2023 med titlen "DALO Deputy Director" og "Visit to Elbit, Jan 8-10, 2023".

Programmet omfattede en række præsentationer, herunder en udendørspræsentation den 9. januar 2023 af blandt andet "Rocket Artilleri / PULS / Euro PULS", "155mm self-propelled artillery systems / Atmos 8x8", "155mm artillery munitions incl. Super HE" og "120mm mortar and munitions".

Det fremgår ikke, hvorfor artillerisystemet ATMOS indgik i programmet.

Ved sin fremsendelse af programmet internt i FMI med e-mail samme dag, kl. 11.27, til Christian Brejner Ishøj med Ulrich Essemann-Beck i kopi bemærkede Søren Grøndal Høst:

"Jeg tænker det kan være en anbefaling, at al kommunikation foregår mellem jeg og Mads – og ingen af jer to er på de mails. Man kunne også overveje, at programmet har et SIBAT-logo på også – eller det på anden måde fremgår, at besøget også gennemføres koordineret med SIBAT."

Søren Grøndal Høst tilføjede i e-mailen enkelte bemærkninger vedrørende selve programmet.

Efter modtagelse af svar fra Christian Brejner Ishøj, blandt andet om agenter, vendte Søren Grøndal Høst ligeledes den 23. december 2022, kl. 12.22, tilbage over for ELBIT Systems' danske agent, idet han blandt andet skrev:

"- Besøget skal ikke ledsages af agenter, hvilket er et princip både Vicechefen og Chefen hylder. Jeg skal dermed videregive instruks om, at du eller andre agenter ikke følger Vicechefen under besøget."

...

- Der udarbejdes ikke minutes."

Undersøgelsen kender ikke baggrunden for, at der ikke skulle udarbejdes referater ("minutes") fra besøget.

Søren Grøndal Høst tilføjede også: "Al kommunikation omkring programmet bedes ske gennem mig", og "Jeg skal anmode om fakta-blade på de materielkapaciteter ELBIT vil demonstrere."

Også den 23. december 2022, kl. 16.16, svarede ELBIT Systems' danske agent i e-mail til Søren Grøndal Høst, idet han blandt andet anførte, at "[a]gent/konsulent (underte-gende) deltager i arbejdsprogrammet, men holder sig i baggrunden og deltager ikke i middage", og at "[d]er udarbejdes ikke referater under besøget."

Dette blev godtaget af Søren Grøndal Høst ved e-mail af samme dag, kl. 16.42, idet han samtidig fremkom med en enkelt forkortelse af en indendørspræsentation.

Den 26. december 2022 sendte ELBIT Systems' danske agent nyt, endeligt udkast til program til Søren Grøndal Høst, hvor forslag var imødekommet, og endeligt program forelå den 27. december 2022.

Som forberedelse til besøget delte ELBIT Systems' danske agent med e-mail af 28. december 2022 en række faktaark og præsentationer med Søren Grøndal Høst. Materialet omhandlede mortersystemer såvel som raketkastersystemet PULS og artillerisystemet ATMOS samt tilhørende ammunition.

18.3 Fortsatte forligsdrøftelser henover nytår

18.3.1 Møde mellem ELBIT Systems og FMI den 29. december eller 30. december 2022

I Kammeradvokatens tidslinje vedlagt FMI's redegørelse som underbilag A til bilag 26 og 27 er ud for datoen 29. december 2022 anført "Telefonsamtale mellem FMI VCH og Elbit's administrerende direktør" samt følgende bemærkning: "FMI VCH kontakter Elbit og efterspørger tilbagemelding på forligsoplæg af 22.12.2022."

Undersøgelsen har ikke kunnet identificere et referat eller materiale i anledning af sådan telefonsamtale.

Den 30. december 2022, kl. 15.42, fremsendte Mark Volpert i en e-mail til Christian Brejner Ishøj og under henvisning til et Teams-møde samme eftermiddag et nyt udkast til forligsaftale:

"Following your Teams meeting with Udi this afternoon, attached please find the 23th December version for your review."

Muligt var dette samme møde, som er nævnt i Kammeradvokatens tidslinje.

18.3.2 Nyt udkast til forligsaftale fra Bech-Bruun

Det udkast til forligsaftale, som var vedhæftet Mark Volperts e-mail af 30. december 2022, kl. 15.42, til Christian Brejner Ishøj, var udarbejdet af ELBIT Systems' advokat, Bech-Bruun.

Udkastet indeholdt ikke længere i pkt. 2 kritik af udbuddet, og det medtog nye bestemmelser som pkt. 2.2 og 2.3:

"2.2 DALO will, to the widest extent possible under applicable law, refrain from providing information and evaluation results from the tender procedure conducted from 2015 and onwards."

2.3 The Parties acknowledge their history of good working relationship and mutually agree to use best effort to continue and improve their business relationship, hereunder as regards DALO's future procurements."

2.4 Elbit agrees to dismiss the case pending before the District Court of Glostrup, cf. case no. BS 12870/2020."

I forhold til pkt. 2.2 havde Bech-Bruun skrevet følgende kommentar:

"Denne indrømmelse - som vel at bemærke er begrænset af FMI's forpligtelser iht. gældende ret - må fastholdes."

I forhold til pkt. 2.3 havde Bech-Bruun skrevet følgende kommentar:

"Dette afsnit er indsat som erstatning af de tidligere afsnit, der er udgået."

Ligeledes den 30. december 2022, kl. 18.55, fremsendte Christian Brejner Ishøj udkastet til Kammeradvokaten pr. e-mail, som Søren Grøndal Høst modtog i kopi, idet Christian Brejner Ishøj bemærkede:

"Umiddelbart syntes jeg det lyder acceptabelt, bortset fra den sidste del i pkt. 2.3 "....hereunder as regards DALO's future procurements"."

Kammeradvokaten svarede kl 19.15 samme dag i en e-mail til Christian Brejner Ishøj med Søren Grøndal Høst i kopi:

"Jeg har her sidst på eftermiddagen modtaget vedhæftede mail fra Anne Sommer [Bech-Bruun] og det pågældende udkast."

Jeg vedhæfter udkastet med mine umiddelbare bemærkninger.

Det er jo i sidste ende lidt en "smagssag" for flere af punkterne – som I kan læse af mine bemærkninger er jeg mest tilhænger af, at teksten fortsat skal justeres...."

E-mailen fra Kammeradvokaten den 30. december 2022, kl. 19.15, havde to vedhæftninger.

Der var for det første vedhæftet en e-mail af 30. december 2022 fra Bech-Bruun til Kammeradvokaten havde Bech-Bruun anført:

"Vi har nu haft lejlighed til at vende dette med Elbit Systems og kan på baggrund heraf sende jer vedhæftede reviderede udkast til forligsaftale, som i vid udstrækning imødekommer jeres ønsker om en tilpasning heraf."

Parterne har på ny drøftet forligsaftalen, og vi forstår, at der er enighed om elementerne heri.

Vi kan i øvrigt tiltræde, at den foreliggende aktindsigtsanmodning frafaldes, når begge parter har underskrevet forligsaftalen."

For det andet var vedhæftet en kommenteret version af forligsudkastet af 23. december.

Vedrørende pkt. 2.2 blev anført:

"Det er jo grundlæggende noget som FMI vil gøre under alle omstændigheder - men omvendt kan det hurtigt blive til en diskussion hvis nu FMI måtte sige "noget", som ret beset kunne være undtaget fra en aktindsigt."

Det er dog næppe et kardinalpunkt. Man kunne dog overveje at tilføje "DALO is, notwithstanding the beforementioned, however not prevented to provide such information."

I forhold til pkt. 2.3 anførte Kammeradvokaten: "Første del er for så vidt ok - sidste del "„hereunder as....." mener jeg bør udgå."

Samme aften, kl. 19.55, svarede Christian Brejner Ishøj pr. e-mail til Kammeradvokaten:

"Jeg er enig i dine betragtninger – prøv at sende det til Anne [Bech-Bruun] og se hvad hun siger.

Nu ved vi jo, at der er givet et relativt håndfast ønske om at få sagen lukket ASAP, hvorfor jeg håber at vi vil kunne lukke den her."

Lidt senere, kl. 20.16, skrev Christian Brejner Ishøj i en e-mail til Mark Volpert i ELBIT Systems med Søren Grøndal Høst i kopi:

"I have also received the adjusted draft through my lawyer an hour ago and have returned it to him with minor adjustments.

It will be sent to Anne Sommer [Bech-Bruun] later today or tomorrow.

I hope she will accept my adjustments, which is mainly "lawyer stuff"."

Kammeradvokaten sendte den 30. december 2022, kl. 21.15, et opdateret udkast til Bech-Bruun, idet det i fremsendelsesmailen blandt andet blev bemærket, at "[h]elt grundlæggende bør det holdes for øje, at forliget reelt alene omfatter det forhold, at Elbit hæver retssagen og at FMI accepterer ikke at kræve sagsomkostninger i den anledning."

I forhold til pkt. 2.2 havde Kammeradvokaten tilføjet "DALO is, notwithstanding the beforementioned, however not prevented to provide such information" samt anført i kommentarboks: "Kan accepteres med den angivne tilføjelse."

I forhold til pkt. 2.3 havde Kammeradvokaten slettet ordene "hereunder as regards DALO's future procurements" samt anført i kommentarboks: "Første del er for så vidt ok - sidste del "„hereunder as....." skal udgå."

Den 31. december 2022 delte Søren Grøndal Høst udkastet til forligsaftale med Ulrich Essemann-Beck, idet han i følgemailen skrev:

"Du er sikkert blevet orienteret af Christian, men anyway. Det tyder på, at vores justerede udkast strandede ved Bech-Bruhn før jul. Der er fra ELBIT givet en tydelig instruks om at klagesagen skal frafaldes."

18.3.3 Intern dialog i FMI om ELBIT Systems' aktindsigtsanmodning

Søren Grøndal Høst skrev den 3. januar 2023, kl. 08.48, til Ledelsessekretariatet i FMI:

"Jeg ved at der fra ELBIT systems er givet en utvetydig instruks til Bech-Bruhn, at klagesagen skal frafaldes. En forligstekst er tæt på at være godkendt fra begge parter. Et led i den manøvre er også, at aktindsigtsanmodningen frafaldes. På den baggrund vil jeg anbefale, at I sidst på ugen rækker ud til Bech-Bruhn og får dette bekræftet."

E-mailen var en besvarelse af en intern e-mail af 19. december 2022 mellem to medarbejdere i Ledelsessekretariatet i FMI og med Søren Grøndal Høst i kopi, hvoraf det fremgik: "KALA har frist for at udarbejde aktlisten indtil 12. januar 2023. Dette er jo selvfølgelig ikke nødvendigt, såfremt sagen trækkes tilbage."

18.3.4 Afsluttende udarbejdelse af forligsaftalens tekst den 3. december 2022

Bech-Bruun fremkom den 3. januar 2023, kl. 16.29, med et opdateret udkast til forligsaftalen, hvor Bech-Bruun i forhold til pkt. 2.2 og 2.3 i kommentarboks skrev: "Det er accepteret."

Kammeradvokaten videresendte samme dag, kl. 16.50, e-mailen til Christian Brejner Ishøj og Søren Grøndal Høst med bemærkninger om, at "Elbit har i vid udstrækning accepteret vores ændringer", og at "oplægget nu er acceptabelt", forudsat der blev gjort en tilføjelse indledningsvis i aftalens pkt. 1.1 om, at "DALO is of the opinion that the tender proces initiated in 2013 is not relevant for the subsequent tender process initiated in December 2015".

Kammeradvokatens e-mail af 3. januar 2023, kl. 20.26, til Bech-Bruun var i overensstemmelse hermed, og forudsat accept af tilføjelsen til pkt. 1 foreslog Kammeradvokaten, at "der fremsendes en endelig version underskrevet af Elbit, som jeg herefter får FMI til at underskrive".

FMI har i høring den 13. september 2024 over for undersøgelsen oplyst, at "[d]et er centralt for forståelsen af forløbet, at det efter mailkorrespondancen af 3. januar 2023 ... var FMI's opfattelse, at der de facto var indgået et forlig med Elbit, og der alene udestod den administrative udmøntning heraf."

19. Forløb i januar 2023

19.1 Deling internt i FMI og FKO den 2. januar 2023 af tidligere vurderinger

Den 2. januar 2023, kl. 14.27, fremsendte en medarbejder i FKO, Steen Dalsgård Jørgensen fra Udviklings- og Planlægningsstaben, pr. e-mail til Ulrich Essemann-Beck og Søren Grøndal Høst FMI's og FKO's tidligere materiel- og militærfaglige vurderinger af 2. november og 4. november 2022 om donation af seks CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine. Steen Dalsgård Jørgensen skrev, at "[d]er ser ud til at blive et møde ml. FC og DC i denne uge vedr. CAESAR – sandsynligvis onsdag eftermiddag efter FC Chef-konference".

Ulrich Essemann-Beck svarede Steen Dalsgård Sørensen og Søren Grøndal Høst pr. e-mail senere på dagen, kl. 14.34, og foreslog, at "vi tager et kort VTC-møde i morgen tidlig", ligesom han i en ny e-mail, kl. 14.37, tilføjede, at "[d]er er i udgangspunktet ingen ændringer til nedenstående vurderinger mv."

19.2 Forsvarsministeriets forberedelse af beslutning om donation den 3. januar 2023

Den 3. januar 2023 blev der i Forsvarsministeriet delt et sagsnotat med departementschef Morten Bæk. Sagsnotatet havde overskriften "Udkast til regeringscover vedr. evt. CAESAR donation til Ukraine". Det blev indledt med følgende:

"Regeringen forventes i uge 3 at skulle drøfte mulighederne for en donation til Ukraine med udgangspunkt i Forsvarets kommende CAESAR artillerikapacitet. Sagen behandles forventeligt i FKU i uge 2.

Der er indkaldt til nyt ministermøde i det såkaldte Ramstein-format til støtte for Ukraine den 20. januar (i Ramstein). Her vil der komme fokus på regeringens linje i forhold til Ukraine.

Der afholdes internt møde mellem Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen den 4. januar, hvor departementschefen vil få mulighed for at drøfte sagens aspekter med Forsvarets ledes (FC + evt. CHFMI)."

Sagsnotatet angav at være vedlagt "mødepapir".

Dette "mødepapir" havde overskriften "Formøde med deltagelse fra FKO vedr. donation af CAESAR-artilleri". Som formål var angivet "[a]t drøfte kommende regeringssag vedr. muligheder for donation af CAESAR artilleripjecer".

Som hovedbudskab var angivet: "Sag med høj prioritet – behov for afslutning", "Afvejning mellem Forsvarets og Ukraines behov" og "Regeringen kan blive udsat for kritik, hvis sagen ikke håndteres korrekt."

En række øvrige budskaber fulgte, hvoraf det første lød: "Høj prioritet for regeringen at nå frem til en konklusion i sagen som har kørt siden efteråret. Men det skal være den rigtige konklusion."

Blandt øvrige budskaber stod: "Hvis donation er en mulighed, skal dette frem" og "Hvis der på den anden side ikke ses mulighed for donation, skal dette stå så klart, at ingen, herunder Ukraine og Frankrig, kan være i tvivl."

I selve sagsnotatet blev der lagt op til, at regeringen blev forelagt tre muligheder, nemlig "1) ikke at foretage en donation", "2) foretage donation af 6 CAESAR systemer evt. i samarbejde med Frankrig" og "3) at donere alle de 19 systemer". Det blev bemærket, at "[o]pmærksomheden vil nok være størst på de to første muligheder."

Sagsnotatet angav også at være vedlagt "udkast til cover, som endnu ikke er koordineret eksternt".

I dette "udkast til cover" fra Forsvarsministeriet var der også gjort plads til, at Udenrigsministeriet og Finansministeriet kunne indgå (idet alle tre ministerier stod i skarpe parenteser som udtryk for, at ingen havde godkendt indholdet).

I udkastet stod under overskriften "Problem": "Der skal tages stilling til Ukraines direkte anmodning til Danmark om donation af CAESAR-artillerisystemer fra Forsvaret til Ukraines forsvarskamp."

Om "Baggrund" stod:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

[REDACTED]

Videre blev det nævnt, at "Forsvaret har oplyst, at en donation af Forsvarets CAESAR-systemer er behæftet med en række betydelige konsekvenser samt tekniske og logistiske risici".

Vedrørende den første mulighed, nemlig "Ingen donation", stod:

"Det kan fra dansk side besluttes, at man ikke ønsker at donere CAESAR-systemer til Ukraine. I stedet kan det overvejes at finansiere yderligere donationer af andre typer artillerisystemer i tråd med samarbejdet mellem Norge, Tyskland og Danmark med de slovakiske Zuzana-2 artillerisystemer. Såfremt Danmark vælger ikke at donere CAESAR-systemer, kan regeringen risikere kritik for at tilbageholde afgørende støtte."

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Det kan ej heller udelukkes, at beslutningen om ikke at donere CAESAR-systemer vil blive set i sammenhæng med regeringens generelle linje vedrørende støtte til Ukraine, særligt i lyset af timingen kort efter regeringens tiltrædelse."

Om den anden mulighed, "Donation af 6 styk 155mm CAESAR 8x8 artillerisystemer", stod blandt andet:

"Danmark kan vælge at donere 6 CAESAR-artillerisystemer. Forsvaret forhandler dog stadig med producenten om vilkårene for overdragelsen samt ..."

Undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Besluttes denne mulighed kan der snarligst etableres kontakt til Frankrig med henblik på igangsætte den videre dialog om et konkret fransk-dansk samarbejde om donation af de 6 systemer.

[REDACTED]

Undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Om den tredje mulighed, "Donation af alle 19 styk 155mm CAESAR 8x8 artillerisystemer", stod blot kort:

"Det kan også besluttet at donere alle Forsvarets 19 CAESAR artillerisystemer til Ukraine. En sådan beslutning kan dog potentielt medføre [REDACTED]

Undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

[REDACTED] Hertil kan en eventuel donation af alle systemer potentielt medføre alvorlige udfordringer med personalefastholdelse, som kan få langvarige konsekvenser for Forsvaret."

Om "Økonomi og genanskaffelse" stod i udkastet:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Baseret på tidligere oplysninger fra Forsvaret, anslås det at en genanskaffelse af alle 19 systemer har en samlet pris på mellem [REDACTED] Tidshorizonten og den endelige pris for genanskaffelsen af alle systemer skal afklares endeligt ved producenten."

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2.

Spændet mellem [REDACTED] for 19 CAESAR 8x8-artillerisystemer synes at svare til forskellen mellem angivelserne fra NEXTER Systems over for FMI i henholdsvis e-mail af 17. september 2022 ([REDACTED] for seks systemer) og 13. september 2022 ([REDACTED] for seks systemer), jf. afsnit 14.4 ovenfor.

Under punktet "Kommunikation og forventet modtagelse" var indsat bemærkning om, at "[s]åfremt Danmark vælger ikke at donere CAESAR artillerisystemer, vil dette formentlig møde kritik fra den ukrainske regering og muligvis også den franske regering".

Indstillingen i udkastet indbefattede drøftelse af de tre muligheder, ligesom indstillingen nævnte "kontakt til Frankrig, såfremt der ønskes et samarbejde om donation", og at "[e]n endelig beslutning om donation afventer teknisk og operativ afklaring, herunder dialog med Frankrig samt den videre afdækning af forhold bl.a. vedr. træning, vedligehold, reservedele, ammunition samt genanskaffelse". Det blev bemærket, at en særskilt sag ville blive forelagt regeringen herom.

19.3 Forsvarsministeriets møde med FKO og FMI den 4. januar 2023

Den 4. januar 2023 blev der afholdt møde mellem Forsvarsministeriets departement, FKO og FMI.

Undersøgelsen har ikke identificeret et mødereferat, andet end Kim Jesper Jørgensens interne opfølgning i FMI den 4. januar 2023, kl. 19.06, som gengivet i afsnit 19.4 nedenfor.

Ligeledes den 4. januar 2023, kl. 17.34, sendte Kasper Høeg-Jensen fra Forsvarsministeriets departement en e-mail til chefen for FMI, Kim Jesper Jørgensen, med følgende anmodning:

"Som netop drøftet på vort møde med FC og DC:

Du anmodes om at række ud til relevante kollegaer med henblik på afklaring af muligheder for hurtig levering af artilleri-systemer eller alternative systemer.

Der er brug for en tilbagemelding på mandag den 9. januar.

Den korte frist beklages."

Med "relevante kollegaer" blev antagelig ment materieldirektører i partnerlande.

Forsvarsministeriet har i sin redegørelse af 8. august 2023 om mødet den 4. januar 2022 angivet:

"På mødet oplyste forsvarschefen og chefen fra Materiel- og Indkøbsstyrelsen, at det israelske firma Elbit Systems muligvis kunne levere hurtigt. Oplysningen betød, at donation af den fulde kapacitet på 19 CAESAR-artillerisystemer kunne være en mulighed. Forsvarsministeriet bad herefter Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse om at foretage en nærmere afklaring af muligheden og samtidig en markedsafdækning, hvilket chefen for Materiel- og Indkøbsstyrelsen vurderede kunne ske hurtigt."

Det fremgår ikke af redegørelsen, hvorfra forsvarschefen og chefen fra FMI havde de angivne oplysninger fra, og det nævnes heller ikke i FMI's redegørelse.

Derimod har FMI i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriet til FMI's redegørelse oplyst følgende:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse kan supplerende oplyse, at opfattelsen af, at ELBIT Systems muligvis kunne levere ildstøttesystemer hurtigere var baseret på dialog med ELBIT Systems i forbindelse med våbenudstillingen EUROSATORY 2022 i Paris den 13.-17. juni 2022, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses Industry Days den 24.-25. august 2022 og ved ELBIT Systems' workshop den 15. december 2022 i Ballerup."

I forbindelse med høring har FMI den 13. september 2022 over for undersøgelsen oplyst, at oplysningerne om, at ELBIT Systems "muligvis kunne levere hurtigt", blandt andet stammede fra "dialogen mellem FMI og Elbits Systems agent i andet halvår af 2022". Videre har FMI anført:

"Faktum er, at FMI meget usædvanligt blev anmodet om at gennemføre en markedsafdækning vedrørende en større anskaffelse på ganske få dage – hen over en weekend. Opgaven blev – som anført i FMI's redegørelse – afsendt fra Forsvarsministeriet onsdag den 4. januar klokken 17.34 med afleveringsfrist mandag den 9. januar. Dette betyder også, at fx eksterne ønsker om møder efter afleveringstidspunktet ikke havde relevans for afleveringen til ministeriet."

19.4 Drøftelser internt i FMI den 4. januar og 5. januar 2023

19.4.1 Reaktioner i FMI på anmodning om markedsafdækning

Den 4. januar 2023, kl. 19.06, videresendte Kim Jesper Jørgensen anmodningen fra Forsvarsministeriets departement, jf. afsnit 19.3 ovenfor, til en række medarbejdere i FMI, heriblandt Christian Brejner Ishøj og Ulrich Essemann-Beck samt chefen for Udviklings- og Koordinationsstaben:

"Vi tager en kort opdatering i morgen klokken 0830, men kort fortalt, så skal vi meget hurtigt undersøge mulighederne for levering af rørartilleri eller raketartilleri – enten som et alternativ til CAESAR-donation til Ukraine eller som erstatning for CAESAR, hvis alle danske systemer doneres til Ukraine. Det er den foretrukne mulighed at donere alle CAESAR-systemer til Ukraine mod at vi hurtigst muligt anskaffer raketartilleri til hæren, evt. et israelsk system.

VCH rejser til Israel søndag for bl.a. at undersøge mulighederne for hurtig anskaffelse af israelsk produceret artilleri (rør og raket). Vi skal i morgen aftale, hvem der gør hvad med hensyn til kontakt til relevante andre lande. Denne sag skal indtil videre holdes i en snæver kreds, idet der dog skal rettes henvendelse til relevante NAD'er, industrier mv."

Ulrich Essemann-Beck svarede Kim Jesper Jørgensen pr. e-mail, kl. 19.33, idet svaret blev sendt til samme kreds og med tilføjelse af Søren Grøndal Høst i kopi:

"Modtaget. Vi er klar til en drøftelse og til at bistå efterfølgende afdækning, selvom tidsfristen nok vil begrænse dybden betydeligt.

Et væsentligt opmærksomhedspunkt vil være, at raketartilleri som udgangspunkt ikke vil kunne erstatte rørartilleri som ildstøttemiddel i brigaden, herunder ikke mindst ud fra et økonomisk perspektiv.

Det vil selvsagt været et andet spørgsmål, hvis der er tale om et alternativ til en CAESAR-donation."

Samme aften, kl. 19.34, skrev Christian Brejner Ishøj til Søren Grøndal Høst med Ulrich Essemann-Beck i kopi, og i fortsættelse af Kim Jesper Jørgensens ovennævnte e-mail til den større gruppe, og hvori Kim Jesper Jørgensen havde henvist til "mulighederne for levering af rørartilleri eller raketartilleri":

"Nedenstående udspringer af min tanke om at se de muligheder som en evt donation kan give.

Det betyder, at Udi helt håndfast skal kunne give os et tilbud der indbefatter enten/eller samt både/og ift Raket/rør ART."

Søren Grøndal Høst svarede kl. 19.42 pr. e-mail til Christian Brejner Ishøj, fortsat med Ulrich Essemann-Beck i kopi:

"Indforstået. Jeg tror vi kan afgrænse søgefeltet til ganske få leverandører (nok reelt alene Elbit og Hanhwa). Så CH FMI antydning af at skulle række ud til en række NAD'er tror jeg ikke

bliver nødvendigt og vil nok også tage for lang tid (og NAD'er kan nok reelt ikke skaffe os artilleri, med mindre det er til låns...og det er der næppe lande, der kan/vil)."

Christian Brejner Ishøj svarede Søren Grøndal Høst ved e-mail, kl. 19.44, med kopi til Ulrich Essemann-Beck:

"Det ved vi godt, men vi har samtidig ansvar for at kunne sige at vi har afsøgt alle muligheder...."

Hertil svarede Søren Grøndal Høst kl. 19.48: "Tjek".

I forlængelse af denne e-mail, som Ulrich Essemann-Beck ligeledes havde modtaget i kopi, spurgte Ulrich Essemann-Beck, kl. 19.58, Søren Grøndal Høst (uden Christian Brejner Ishøj i kopi): "Har vi estimeret på priser – rør og raket?"

Hertil svarede Søren Grøndal Høst, kl. 20.01, ved e-mail til Ulrich Essemann-Beck, at "[v]i har et konkret tilbud på et RK BT fra ELBIT og vi må antage (har ikke konkrete tal) at ATMOS koster det samme som CAESAR (~ ██████ stk.)."

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Kl. 20.05 præciserede Søren Grøndal Høst i en ny e-mail til Ulrich Essemann-Beck: "█████ for et RKBT incl. en "starter pakke" af missiler (side 23)."

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Sidehenvisningen (til side 23) var til en fil vedhæftet e-mailen, nemlig "Commercial Proposal" af 29. juni 2022 med titlen "Precise Long-Range Rocket Artillery", som ELBIT Systems' danske agent tidligere havde sendt til FMI den 5. august 2022, jf. afsnit 13.1.3 ovenfor.

Kl. 20.33 svarede Søren Grøndal Høst også på den e-mail, som Ulrich Essemann-Beck, kl. 19.33 – som nævnt ovenfor – havde sendt til en bredere kreds, idet Søren Grøndal Høst sendte sit svar pr. e-mail til alene Ulrich Essemann-Beck (hans direkte overordnede):

"Jeg ser reelt alene Hanhwa og Elbit som relevante at undersøge (ud over NEXTER selv). ELBIT kan vi få svar på søndag. Soar fra Hanwha kræver at jeg meget hurtig rækker ud til Mogens fra M.E.D. (som repræsenterer Hanhwa). Her kan en løsning være, at vi får hjælp af nordmændene til træning (på deres K9'ere). Så senest i morgen skal jeg ha' lov at kontakte Hanhwa, hvis vi skal nå det til mandag."

19.4.2 Forberedelse af henvendelser til NAD'er og leverandører den 5. januar 2023

Den 5. januar 2023, kl. 11.06, sendte Søren Grøndal Høst en e-mail med emnefeltet "Forslag RFI artilleri" til Christian Brejner Ishøj samt Kim Jesper Jørgensens personlige assistent, idet Ulrich Essemann-Beck, chefen for Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI samt Kim Jesper Jørgensens militære assistent var i kopi (RFI betød antagelig "request for information").

E-mailen blev indledt med følgende (idet bemærkes, at Søren Grøndal Høst med virkning fra den 1. januar 2023 var tiltrådt i en ny stilling i FMI som chef for koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land (KALA)):

"Hermed KALA forslag til (og forståelse) af de RFI, der skal stiles industrien (KALA opgave) og udvalgte NAD'er (FMI opgave) ift. potentiel donation af CAESAR."

Med hensyn til kontakt til "udvalgte NAD'er", altså materiældirektører, foreslog Søren Grøndal Høst som formål og talepunkter, at henvendelsen angik "loan / lease / buy – used – artillery systems until new systems are implemented in Danish Army", idet tidsramme blev angivet som "[l]ikely ... 2023-2026" og antallet som "6-12 systems". I prioriteret rækkefølge var angivet Norge, USA, Tyskland, UK og Sverige. Det var tilføjet, at "[d]erudover kan det eventuelt overvejes at rette henvendelse til" dels "Israel (har 155 mm ATMOS 6x6)", dels "Frankrig (har CAESAR 6x6 155 mm) – kunne i givet fald være et element i en fælles dansk-fransk donation, men vil være vanskelig, hvis man samtidig forfølger anskaffelse af andre systemer".

Med hensyn til kontakt til "industrien" var det i Søren Grøndal Høsts e-mail angivet som "KALA opgave" og med bemærkning om, at "KALA iværksætter straks RFI til industrien". Som formål med at søge information fra industrien var angivet: "Potential fast build up of increased fires capability (tube artillery and rocket artillery)" og "Fast delivery is essential".

E-mailen medtog talepunkter vedrørende både artillerisystemer og raketkastersystemer.

Om artillerisystemer var blandt andet angivet "18 systems (19 systems)" og "[p]ossible delivery in batches (4-6 as fast as possible (2023) and then subsequent batches)".

Om raketkastersystemer var blandt andet angivet "1-2 batteries (4-6 launchers pr. battery). Building blocks" og "[p]ossible delivery in batches (4-6 as fast as possible (2023) and then subsequent batches)".

Videre skrev Søren Grøndal Høst:

"Stiles (mundtligt) til ELBIT gennem Mark Volpert, ELBIT og tilbagemelding gives under besøg 8-10 JAN 2023.

Stiles (mundtligt) til Mogens Mogensen (M.E.D.) som agent for HANHWA.

...

Dertil en request for information til NEXTER:

- Delivery and estimated prices for additional CAESAR 8x8 (options of 6 to 18)."

Det fremgår ikke af e-mailen, hvorfor kontakter skulle være mundtlige, ligesom det ikke fremgår, i hvilket omfang der allerede havde været mundtlige kontakter.

Som svar på Søren Grønland Høsts e-mail bemærkede Christian Brejner Ishøj i e-mail af 5. januar 2023, kl. 11.16, også sendt til de øvrige adressater:

"Alle henvendelser skal understreges med "Close Hold / Need to Know".

Dertil syntes jeg at vi skal undgå at sige "nogen / alle" pjecer, da dette 100% ligger til politisk beslutningstagen.

Til RFI til Mogens og Elbit syntes jeg vi også skal spørge til life cycle cost."

Den 6. januar 2023, kl. 08.58, blev korrespondancen delt af Christian Brejner Ishøj pr. e-mail med Morten Wainø Greva, idet han tilføjede: "Nedenstående går til Mogens, Nexter og Elbit (eller blev sendt i går, markedsafdækning)."

19.5 FMI's henvendelser til udvalgte partnerlande den 6. januar 2023

Chefen for FMI, Kim Jesper Jørgensen, sendte den 6. januar 2023 en række enslydende e-mails til en række partnerlande med overskriften "Urgent need for field artillery" vedrørende lån, leasing eller køb af artillerisystemer.

E-mails blev sendt til materieldirektører (NAD'er) i Norge, Finland, Sverige, Tyskland, Storbritannien, Frankrig og USA, idet der blev anmodet om svar mandag den 9. januar 2023. Forinden denne frist var der kontakt med Frankrig og Sverige.

19.5.1 Frankrig

Som svar på e-mailen af 6. januar 2023 spurgte den franske NAD samme dag, [REDACTED]

I e-mail af 7. januar 2023 svarede Kim Jesper Jørgensen bekræftende, idet han skrev:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

19.5.2 Sverige

I forlængelse af e-mailen af 6. januar 2023 til den svenske NAD havde Kim Jesper Jørgensen samme dag en telefonsamtale med den svenske NAD [REDACTED]

idet den svenske NAD ville vende tilbage telefonisk "midt i den kommende uge".

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Oplysninger fra samtale blev delt i FMI, og Christian Brejner Ishøj tilføjede i en e-mail af 6. januar 2023 om aftenen til Søren Grøndal Høst og Ulrich Essemann-Beck: "CH og jeg er stadig mest for den løsning som vi har drøftet tidligere i dag!"

19.6 Deling med Forsvarsministeriet af FMI's sagsoplæg om memorandum of understanding med Israel

FMI har den 13. september 2024 i forbindelse med høring over for undersøgelsen oplyst, at sagsoplægget på FMI's brevpapir af 9. november 2022 med overskriften "Formålsbeskrivelse vedr. indgåelse af MoU med Israel" ved e-mail af 6. januar 2023 blev delt af FMI med Forsvarsministeriets departement.

I selve e-mailen af 6. januar 2023 skrev en medarbejder i FMI's Sourcing Division til en medarbejder i Forsvarsministeriets departement:

"Som aftalt ved vores samtale før nytår, fremsendes hermed FMI formålsbeskrivelse vedr. forsvarsmaterielt samarbejde med Israel.

Til jeres situationsbillede oplyses desuden, at FMI VCH aflægger besøg i Israel 8-9 JAN 2023. Hertil oplyses at CHFMI aflægger besøg i Israel 23-26 JAN 2023. Begge besøg centrerer om kommercielle mødeaktiviteter med udvalgte israelske virksomheder samt generel vidensindhentning om kommercielle vilkår. Vi anvender SIBAT som facilitator for kontakt til den israelske forsvarsindustri (en rolle der er organisatorisk forankret ved SIBAT)."

19.7 De første udkast af 6. januar og 7. januar 2023 til FMI's materiefaglige vurdering

Søren Grøndal Høst fremsendte den 6. januar 2023, kl. 19.01, første udkast til FMI's materiefaglige vurdering til Ulrich Essemann-Beck og en chefkonsulent (og uddannet jurist) i Sourcing Division i FMI. I udkastet var nævnt både artillerisystemer og raketkastersystemer, idet Søren Grøndal Høst i forhold til artillerisystemer blandt andet skrev:

"Der er rettet uformel henvendelse til tre relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og NEXTER Systems) og her er muligheder for levering af artillerisystemer afsøgt."

Ud fra materialet delt med undersøgelsen er der ikke blevet konstateret nogen kontakt med nogen af de nævnte leverandører på tidspunktet for fremsendelse af udkastet.

Den 7. januar 2023, kl. 15.17, sendte Søren Grøndal Høst nyt udkast, idet han skrev, at han havde "søgt at styrke argumentationen for Raketkastere som en særskilt anskaffelse".

I denne version var tillige indsat priser for flere af systemerne, herunder om PULS-raketkastersystemer:

"Pris (anskaffelse / drift): [redacted] for et batteri med 4 launchere og forsyningskøretøjer mm (konkret tilbud er modtaget). Forventeligt en årlig driftsudgift på [redacted] pr. launcher

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

og dertil drift af forsyningskøretøjer mm. I alt ca. [redacted] over 30 år ([redacted])."

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Ligeledes stod om ATMOS-artillerisystemer:

"Pris (anskaffelse / drift): [redacted] pr. stk. Forventeligt en årlig driftsudgift på [redacted]
[redacted] I alt [redacted] over 30 år [redacted]"

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Der cirkulerede flere udkast mellem Søren Grøndal Høst og Ulrich Essemann-Beck. Disse udkast indeholdt ikke en samlet vurdering eller anbefaling.

I den næste version, sendt fra Ulrich Essemann-Beck til Søren Grøndal Høst og chefkonsulenten i FMI's Sourcing Division den 7. januar 2023, kl. 19.46, var priserne på ELBIT Systems artilleri- og raketkastersystemer let uddybet.

Ulrich Essemann-Beck delte for første gang den 7. januar 2023, kl. 20.48, et udkast med Christian Brejner Ishøj pr. e-mail, også sendt til Søren Grøndal Høst i kopi, og Christian Brejner Ishøj svarede dem begge kl. 21.40, idet han fremkom med forskellige tilføjelser.

Christian Brejner Ishøj indsatte blandt andet "øvrige forhold" om ATMOS-artillerisystemer fra ELBIT Systems:

"Det skal bemærkes, at FMI har betydelig kendskab til systemets formåen, idet netop dette system, vandt det oprindelige (første af to) udbud på rørtilleri i 2015. Systemet har været i drift ved bla. den Israelske og Thailandske hær og betragtes som teknisk og operativt gennemtestet og velfungerende."

Tilsvarende tilføjede Christian Brejner Ishøj i forhold til K9-artillerisystemer fra HANWHA, at "FMI ingen erfaringer har med systemets formåen og tekniske forhold, idet HANWHA i 2015 ikke var med i den sidste del af udbudsforretningen med deres K9 pjecce", ligesom han i forhold til CAESAR 8x8-artillerisystemer fra NEXTER Systems tilføjede: "Det skal bemærkes, at systemet (8x8) endnu ikke er operativt."

Ligeledes den 7. januar 2023, kl. 21.13, svarede chefkonsulenten fra Sourcing Division i en e-mail sendt til Søren Grøndal Høst med Ulrich Essemann-Beck i kopi:

"Jeg arbejder på notatet nu. Jeg er enig med Ulrich i, at vi laver en generel juridisk vurdering, hvilket I vil se i mit notat, som jeg sender (i udkastform) senere i aften."

VCH oplyste mig mundtligt, hvorfor Elbit kan levere hurtigere end de øvrige leverandører. Er der en grund til, at vi ikke skriver grunden ind i notatet? Umiddelbart vil det styrke notatet, at vi faktisk får begrundelsen herfor indarbejdet, så det understreger, at leveringstiden er reel. Jeg kan dog ikke vurdere, om vi kan "tillade" os at skrive grunden ind, hvis denne begrundelse ikke er velunderbygget?"

Til det svarede Søren Grøndal Høst, kl. 21.26, i en e-mail til chefkonsulenten i FMI's Sourcing Division med Ulrich Essemann-Beck i kopi:

"Jeg kender ikke grunden, men det kan være, at deres produktionslinjer ikke er belastet af andre kunder som fx NEXTER og HANHWA. Jeg får det uddybet i morgen, når VCH og jeg besøger ELBIT."

19.8 Status med Forsvarsministeriet den 7. januar 2023

Chefen i FMI, Kim Jesper Jørgensen, fremsendte den 7. januar 2023 en intern e-mail til en bred kreds i FMI, heriblandt Christian Brejner Ishøj og Ulrich Essemann-Beck, hvori han oplyste, at han havde talt med Kasper Høeg-Jensen fra Forsvarsministeriets departement:

"Jeg blev her i dag lørdag kontaktet telefonisk af Kasper Høeg, FMN, som ville høre, hvordan det gik med vores undersøgelse af mulighederne for hurtig leverance af artilleri til Danmark som back-fill i tilfælde af dansk donation af Caesar. Kasper Høeg kunne berette, at stemningen i regeringen går i retning af donation af alle danske Caesar, hvorfor hurtig backfill hos os kunne vise sig nødvendig. Åbenbart havde man fra ukrainsk side antydnet, at israelerne kunne levere rørtartilleri til os hurtigt. Kasper ville derfor sikre sig, at vi både så på raketartilleri og rørtartilleri og var opmærksomme på den nødvendige hurtighed i en eventuel leverance til Danmark."

Jeg orienterede om VCH rejse til Israel fra søndag og bekræftede, at vi så på båderaketartilleri og rørtartilleri og var meget opmærksomme på behovet for en hurtig leverance. Det var dog ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige noget om de konkrete muligheder – dem skulle VCH netop afdække i Israel i de kommende dage. Hvis der viste sig de ønskede muligheder for hurtig leverance, så var jeg klar til at underskrive kontrakt i Israel sidst på måneden. Kasper kvitterede for denne oplysning.

Jeg orienterede desuden om, at vi som et alternativ til den israelske løsning, og som tasket af FMN, havde rakt ud til en række andre lande og at man fra amerikansk, svensk og fransk side havde givet et foreløbigt positivt svar om at man ville se på mulighederne. Det var derfor ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige noget om de konkrete muligheder.

Afslutningsvis bekræftede jeg, at vi ville aflevere et notat mandag, som ville indeholde de oplysninger vi ville have på det tidspunkt, herunder formentlig en konkretisering af de israelske muligheder."

"Den israelske løsning" var således den 7. januar 2023 i fokus, ikke blot i FMI, men også i Forsvarsministeriets departement.

19.9 Dialog med ELBIT Systems og fortsat arbejde med materiefaglig vurdering

19.9.1 Leverandørbesøg hos ELBIT Systems den 8. januar til 10. januar 2023

Christian Brejner Ishøj gennemførte sammen med Søren Grøndal Høst besøget hos ELBIT Systems fra den 8. januar til 10. januar 2023.

Undersøgelsen har ikke modtaget referater fra besøget, hvilket kan bero på forudgående aftale om ikke at udarbejde referater sammenholdt med prioritering af mundtlighed, jf. afsnit 18.2 og 19.4.2 ovenfor.

Ifølge endeligt programudkast var der ankomst midt på dagen, søndag den 8. januar 2023, efterfulgt af møder og arbejdsmiddag, mens der den 9. januar 2023 var demonstrationer først indendørs og så udendørs. Sidstnævnte inkluderede over halvanden time "Outdoor Display, walk-through, Q&A" indbefattende PULS-raketkastersystemer, ATMOS-artillerisystemer og også mortersystemer, foruden fire andre produkter.

Det fulde endelige programudkast (version 3) medtages efter anmodning fra FMI i høringsvaret af 13. september:

"DALO participants:

- *BGEN Christian Brejner Ishøj, DALO Deputy Director*
- *LTCOL Søren Høst, Deputy head of DALO Land Systems division*

Elbit consultant:

- *Mads Lindberg, Director, Copenhagen Advisors*

General prerequisites:

- *Air transportation booked by DALO*
- *Hotel reservations made by Elbit and paid by DALO*
- *Ground transportation arranged by Elbit*
- *General dress code: Casual/Civilian*

Sunday, Jan 8:

12:15 Arrival to Tel Aviv Ben Gurion by D83790 from Copenhagen

Arrivals escort in Ben Gurion arranged by Elbit

13:00 Transport to C4I and Cyber Division: Netanya Campus

14:00-15:00 Visitors Center: Multi-Domain Demonstration, Elynx SDR Radios Demonstration, Digital Soldier, Drones, and Robots.

15:00-16:30 C4I Multi Domain Solution Presentation, Elynx Radio Presentation, Q&A

16:30-18:00 Visit in Elbit labs: National Level Network Management Lab, Elynx SDR Radio Lab, Digital Army Lab, Multi-Sensor Program Lab

18:00 Transport to Dinner

18:30 Working dinner with Ran Kril, EVP Business Development, Elbit corporate (w/o participation by Elbit consultant)

20:30 Transport to Crowne Plaza Tel Aviv City Center: 136 Menahem Begin Rd Azrieli Center 5, Tel Aviv-Yafo, 6701104

Check-in at Crowne Plaza Tel Aviv City Center

Monday, Jan 9:

08:00 Departure from Crowne Plaza Tel Aviv City Center to Elbit Land Division: Ramat Hasharon campus

09:00-09:30 Welcome, opening and introduction to Land Division by Udi Vered, EVP & General Manager, Elbit Systems Land

09:30-09:45 DALO Deputy director opening statements

09:45-11:30 Indoor presentations:

09:45-10:30 Rocket Artillery / PULS / Euro PULS

10:30-11:00 Mortars and Precise mortar Munitions

11:00-11:30 Active Protection

11:30-13:00 Outdoor Display, walk-through, Q&A:

- *Rocket Artillery / PULS / Euro PULS*
- *155mm self-propelled artillery systems / Atmos 8x8*
- *155mm artillery munitions incl. Super HE*
- *120mm mortar and munitions*
- *Turret*
- *Loitering munition*
- *Active Protection Systems / Iron Fist*

13:00-13:30 Working Lunch

13:30-14:30 Transport to Elbit ISTAR Division/ELOP: Rehovot campus

14:30-15:00 Introduction to ISTAR Division

15:00-16:00 Armored Vehicle (CV90, Leopard etc.) and Land EO Systems: Presentation and lab demonstration

16:00-17:00 Tactical Soldier solution (NVG, Target Acquisition systems, etc.)

17:00-18:00 Aerospace: Brief presentation/discussion of relevant topics for Denmark (Flight Training, Helicopter upgrades, others.)

18:00 Transport to Dinner

18:30 Working Dinner with Udi Vered, EVP & General Manager, Elbit Systems Land (w/o participation by Elbit consultant)

20:30 Transport to Crowne Plaza Tel Aviv City Center

Tuesday, Jan 10:

02:45 Departure from Crowne Plaza Tel Aviv City Center to Tel Aviv Ben Gurion airport.

Departure escort in Ben Gurion arranged by Elbit

05:15 Departure by KLM462 for Amsterdam and Copenhagen (KLM 1129)"

19.9.2 Samtidige bidrag til FMI's materiefaglige vurdering

Den 8. januar, kl. 21.43, sendte chefkonsulenten i Sourcing Division i FMI med e-mail til Søren Grøndal Høst og Ulrich Essemann-Beck juridisk bidrag til den materiefaglige vurdering. Det fremgik, at det kunne "indsættes i notatet med tydelig henvisning til bagvedliggende legal hjemmelsvurdering". Et hjemmelsnotat var vedhæftet e-mailen.

Det fremgik, at "Legal har foretaget en vurdering af den juridiske risiko ved at tildele to kontrakter om indkøb af artilleripjecer og raketkastersystemer med tilhørende serviceaftaler direkte til Elbit Systems Ltd. efter TEUF art. 346, stk. 1, litra b".

Konklusionen var, at "der er mest der taler for, at dispositionen er lovlig", idet der blandt andet blev henvist til følgende forhold:

"- Elbit er ifølge KALA den eneste leverandør, der vil være i stand til at levere artilleripjecerne og raketkastersystemer hurtigst muligt (dvs. inden for 20 måneder fsø. pjecerne og allerede i 2023 fsø. raketkastersystemerne (lead times)

- I erkendelse af at samtlige artilleripjecerne kan leveres om 20 måneder, så opbygges en del af kapaciteten med raketkastersystemer, som kan leveres allerede i indeværende år, så Hæren ikke står uden nogen for form materiel. Dette sker igen med afsæt i den aktuelle sikkerhedssituation."

Senere den 8. januar 2023, kl. 22.45, sendte Ulrich Essemann-Beck foreliggende udkast til materiefaglig vurdering til Christian Brejner Ishøj pr. e-mail og med kopi til Morten Wainø Grev og Søren Grøndal Høst.

Udkastet indeholdt let reviderede priser på ATMOS-artillerisystemer.

Tekstmæssigt svarede udkastet i høj grad til det endelige notat af 9. januar 2023, som gennemgås nedenfor, jf. afsnit 19.12. Der var således her indsat en samlet vurdering med anbefaling af direkte tildeling af kontrakt til ELBIT Systems. Begrundelsen lød:

"Såfremt det besluttet at donere alle 19 CAESAR 8x8 til Ukraine, er det FMI's vurdering, at der vil være mulighed at modtage leverance af raketkaster- og rørtillerisystemer – på en for markedet og i lyset af den aktuelle situation – kort tidshorisont ved at lave en direkte tildeling af en kontrakt til Elbit Systems. Baseret på den gennemførte meget hastige markedsafdækning kan Elbit levere både raketkastersystemer og rørtillerisystemer betydeligt hurtigere end øvrige

af de undersøgte leverandører. Der tages forbehold for den meget kort tid til afdækning, herunder bl.a. ift. anført økonomi, hvor der nogle steder er tale om overordnede estimater."

Undersøgelsen har ikke identificeret nogen samlet vurdering i tidligere udkast, således heller ikke i det foregående udkast, som Søren Grøndal Høst den 8. januar 2023, kl. 15.51, sendte pr. e-mail til Ulrich Essemann-Beck og chefkonsulenten i FMI's Sourcing Division.

Den 8. januar 2023, kl. 23.08, videresendte Christian Brejner Ishøj materialet til Kim Jesper Jørgensen pr. e-mail og med kopi til Morten Wainø Greva, Ulrich Essemann-Beck, Søren Grøndal Høst og Kim Jesper Jørgensens militære assistent. I følgemaileden skrev Christian Brejner Ishøj: "som aftalt til din godkendelse". De vedhæftede filer var nu også navngivet som "VCH godkendt", idet der alene var blevet foretaget få mindre ændringer i udkastet.

Kl. 23.58 godkendte Kim Jesper Jørgensen pr. e-mail den materielfaglige vurdering, idet han alene havde "tilføjet de oplysninger, som er tilkommet fra USA og Sverige", og som ikke ændrede den samlede vurdering.

I e-mail af 9. januar 2023, kl. 0.11, skrev Kim Jesper Jørgensen til forsvarschefen, general Flemming Lentfer, med kopi til Kenneth Pedersen, viceforsvarschef og chef for Forsvarsstaben i FKO:

"Hermed til din info kopi af det notat vedrørende mulig erstatning for doneret artilleri, som FMI vil sende til FMN i morgen mandag senest klokken 10. Som det fremgår, er der mulighed for hurtig levering af israelsk materiel. Dette er forhandlet på plads i dag søndag i Israel af Christian Ishøj. Hvis aktstykket kan godkendes hurtigt, så kan jeg underskrive kontrakt, når jeg 23.-26. januar besøger Israel."

Den 9. januar 2023, kl. 01.09, sendte Søren Grøndal Høst en e-mail med den materielfaglige vurdering vedhæftet til Kim Jesper Jørgensen, Christian Brejner Ishøj, Ulrich Essemann-Beck og med kopi til blandt andre Morten Wainø Greva, chefen for Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI og Kim Jesper Jørgensens to assistenter:

"Til grund for FMI notat lå et tidligere fremsendt skriftligt tilbud på en raketkasterkapacitet og for artillerikapacitetens vedkommende mundtlige meget hastigt drøftede muligheder, priser og leveringstider (drøftet i løbet af søndag aften).

Jeg har netop modtaget to skriftlige tilbud på de to kapaciteter; 19 ATMOS artillerisystemer og to Raketkasterbatterier (i alt 8 launchere) incl. initial missilpakke. De to tilbud er vedhæftet.

Ift. FMI notat er der ikke ændringer til de mulige leveringstider.

Ift. Raketkastere: FMI notat beregnede samlet set [redacted] i anskaffelse. Det vedhæftede tilbud beløber sig til [redacted]. Ændringerne synes at skulle tilskrives en større missilpakke og en mere robust sammensætning af initialindkøbte reservedele, træning og dertil leveringsomkostninger.

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Ift. Artillerisystemer: FMI notat beregnede samlet set ca. [REDACTED] i anskaffelse. Det vedhæftede tilbud beløber sig til ca. [REDACTED] i anskaffelse. Ændringerne synes at skulle tilskrives køb af prototypen (ud over de 19 pjecer), en marginalt højre stykpris end først antaget (nu i underkanten af en ny CAESAR 8x8) og en robust sammensætning af initialindkøbte reservedele, træning og dertil leveringsomkostninger (ingen af de sidstnævnte forhold var i skyndingen medtaget i FMI indledende notat). Det bør overvejes at forhandle køb af prototypen og mængden af træning (anført til 3 x træning / fabrikskurser til i alt knap [REDACTED]).

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Det er umiddelbart min vurdering, at de vedhæftede tilbud er robuste og realistiske fsva scope og priser – om end dele af tilbuddene kan overvejes at være emner til forhandling (antal missiler, ATMOS prototype, træning mm). Det er tillige min anbefaling at de to tilbud og de opjusterede priser ikke giver anledning til at ændre notatets samlede anbefaling ej heller den juridiske vurdering.”

I den vedhæftede udgave af den materiefaglig vurdering var priserne korrigeret i overensstemmelse med det anførte, hvorved også denne del havde fundet sin endelige form.

I et svar sendt den 9. januar 2023, kl. 04.28, skrev Christian Brejner Ishøj videre i korrespondancen:

”Jeg deler til fulde Søren vurdering af de to tilbud og anbefaler oversendelse af det justerede notat til FC og CHFST, samt FMN.

Det skal bemærkes, at Elbits tilbud fortsat er meget stærke set i lyset af verdensmarkedet, inklusive de fortsat meget korte leveringstider. Tilbuddene vidner om massivt ”commitment” til DNK.

Jeg gør ikke yderligere herfra ift. notatet, men drøfter naturligvis praktikken videre sammen med Søren dd. med Elbit.”

Kl. 06.25 skrev Kim Jesper Jørgensen til forsvarschefen, general Flemming Lentfer, FKO:

”Vi har i nattens løb modtaget de formelle israelske tilbud på raket- og rørartilleri. De er vedhæftet. Priserne er steget en smule i forhold til de priser, jeg angav i går, men er stadig rimelige, hvorfor de justerede priser ikke ændrer på FMI vurdering. Priserne kan muligvis forhandles lidt ned, da de bl.a. indeholder robuste reservedelspakker mv., men det må tiden vise.”

Kl. 08.12 sendte Ulrich Essemann-Beck den materiefaglige vurdering til Kasper Høeg-Jensen og vicedirektøren fra Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement, idet Ulrich Essemann-Beck i følgemailen angav, at vurderingen var godkendt af ”CHFMI” (Kim Jesper Jørgensen).

19.9.3 Bindende tilbud fra ELBIT Systems dateret den 8. januar 2023

Som det allerede er fremgået, modtog Søren Grøndal Høst den 9. januar 2023, kl. 00.18 dansk tid, pr. e-mail to tilbud fra ELBIT Systems dateret 8. januar 2023, nemlig dels et

tilbud på 19 artillerisystemer benævnt "ATMOS 155MM 52 Caliber SPH – Price Proposal and Technical Description", dels et tilbud på otte raketkastersystemer benævnt "Precise Long-Range Rocket Artillery – PULS Batteries with PREDATOR HAWK, EXTRA and ACCULAR missiles".

Af begge tilbud fremgik under "Validity", at "[t]his proposal as a whole is valid until 30/06/2023".

Om ATMOS-artillerisystemerne blev oplyst en pris på "ATMOS on MAN 8x8 – Demonstrator" på [REDACTED] og på "ATMOS on MAN TGS/TATRA 8x8" på [REDACTED] stykket, eller for 19 systemer [REDACTED], idet den samlede pris med demonstrator, reservedele, levering mv. var [REDACTED]

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Levering blev regnet ud fra "ARO", eller "After Receipt of Order", defineret som "the date after the order has been accepted by ELBIT and Advance Payment has been received by ELBIT".

De nærmere vilkår for leveringen var ikke direkte reguleret i tilbuddet, men under afsnit 4.2 "Pricing Assumptions and Clarifications" fremgik, at alle priser var oplyst i EURO, baseret på INCOTERMS 2020 "CIP" (Carriage and Insurance Paid to), hvorefter sælger er ansvarlig for fragt og forsikring frem til det af kontaktren angivne sted, men hvor risikoen overgår fra sælger til køber, når sælger har overgivet til første fragtfører.

Specifikationer om levering undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Om PULS-raketkastersystemerne blev oplyst en pris på "PULS – Precise & Universal Launching System mounted on 6x6 TATRA Truck (2 LPCs per launcher)" på lidt over [REDACTED] stk. og for otte systemer [REDACTED], idet der blev tilføjet et betydeligt antal missiler samt en række andre ydelser og levering til en samlet pris på [REDACTED]
[REDACTED]

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Specifikationer om levering undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Det var ikke angivet, hvornår accept mv. skulle foreligge, for at leveringstidspunkterne kunne overholdes.

19.9.4 Bekræftelse af endelig forligstekst den 9. januar 2023

Mandag den 9. januar 2023, kl. 13.52, accepterede Bech-Bruun pr. e-mail til Kammeradvokaten det opdaterede forligsforslag og fremsendte derefter et opdateret udkast, som Kammeradvokaten ligeledes den 9. januar 2023, kl. 22.26, accepterede.

Kammeradvokaten videresendte med e-mail af 9. januar 2023, kl. 22.27, forligsteksten til Christian Brejner Ishøj med Søren Grøndal Høst og Ulrich Essemann-Beck i kopi.

19.9.5 Endelig forligstekst

Den endelige forligstekst indeholdt i overensstemmelse med udkastene siden december 2022 i afsnit 1 nogle afsnit om "Background and purpose", hvor blandt andet stod:

"1.1 In 2013, DALO announced an invitation to tender regarding the "Acquisition of Artillery Systems and Supporting Logistics", cf. Contract Notice 2013/S 088-149557. Elbit's tender was ultimately identified as the economically most advantageous tender and it was announced that DALO intended to award the contract to Elbit. However, immediately before the contract signing in March 2015, DALO notified Elbit that the tender process was cancelled "due to the Danish Defence's need for reassessment of its acquisition planning". DALO is of the opinion that the tender process initiated in 2013 is not relevant for the subsequent tender process initiated in December 2015.

1.2 In December 2015 DALO announced a procurement, cf. Contract Notice 2015/S 242-439446. Elbit and Nexter Systems (hereinafter "Nexter") both submitted a BAFO. The tender submitted by Nexter Systems was ultimately identified by DALO as the economically most advantageous tender, whereas the tender submitted by Elbit was identified by DALO as the second most advantageous tender. Accordingly, DALO awarded the contract to Nexter.

1.3 Elbit was of the opinion, that DALO had not conducted the tender process in accordance with applicable procurement regulation and therefore filed a complaint before the Danish Complaints Board for Public Procurement (in Danish: "Klagenævnet for Udbud").

1.4 The Complaints Board announced its decision of the case on 24 January 2020. In the decision, The Complaints Board found that the procurement procedure performed from 2015 and onwards complied with the procurement rules and regulation, however on one issue found that the procurement procedure was not fully in compliance with said rules and regulations. However, The Complaints Board decided to uphold the award decision.

1.5 During the tender Elbit chose to offer a certain platform. Had Elbit chosen to offer another platform, it could have impacted the evaluation of the tender from Elbit. However, it is not possible to say how this in the end would have impacted the evaluation and thus the final result of the tender.

1.6 Elbit subsequently instigated legal proceedings against DALO before the District Court of Glostrup, the final hearing of the case currently being planned for 6 and 7 February 2022.

1.7 The Parties have discussed and reached an agreement to settle the Dispute amicably on the terms set forth below."

Videre stod i afsnit 2 under overskriften "Settlement Terms":

"2.1 In full and final settlement of the Dispute, the Parties hereby agree as follows.

[REDACTED]

Oplysning undtages
efter OFL § 33, nr. 3, af
hensyn til det
offentliges økonomiske
interesser.

2.3 The Parties acknowledge their history of good working relationship and mutually agree to use best effort to continue and improve their business relationship.

2.4 Elbit agrees to dismiss the case pending before the District Court of Glostrup, cf. case no. BS 12870/2020.

[REDACTED]

Oplysning undtages
efter OFL § 33, nr. 3, af
hensyn til det
offentliges økonomiske
interesser.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

19.9.6 Drøftelser med Kammeradvokaten om fortrolighed den 9. januar 2023

I forbindelse med fremsendelsen af den endelige forligstekst til FMI med e-mail af 9. januar 2023, kl. 15.37, anførte Kammeradvokaten om fortrolighed, jf. herved også pkt. 2.8 i forligsaftalen:

"I den anden mail beder Anne Sommer [Bech-Bruun] om at få bekræftet, at ingen af parterne kan offentliggøre noget om forliget. Jeg tænker, at vi vel godt kan acceptere ikke "aktivt" at gå ud og sige noget om forliget, men vi kan jo ikke love, at forliget er "fortroligt" i en aktindsigt (det er vel nærmest åbenlyst ikke undtaget) ...

Jeg tænker derfor, at vi kan vende tilbage og sige, at FMI ikke agter at oplyse noget om forligets indhold medmindre man måtte være forpligtet hertil under gældende ret, jf. også princippet i pkt. 2.2. Dette naturligvis kun hvis I ikke påtænker at offentliggøre forliget..."

Christian Brejner Ishøj svarede kl. 20.34 i e-mail til Kammeradvokaten og med Ulrich Essemann-Beck og Søren Grøndal Høst i kopi:

"Det er jeg helt enig i, for jeg kan ikke se et formål med at gå aktivt ud fra nogen af parterne – køber med det."

19.10 Henvendelser til leverandører frem mod den 9. januar 2023

19.10.1 Lockheed Martin

Undersøgelsen har ikke identificeret korrespondance mellem FMI og Lockheed Martin i perioden 4. januar til 9. januar 2023.

I den materielfaglige vurdering af 9. januar 2023, der omtales nedenfor i afsnit 19.12, anføres, at Lockheed Martin med raketkastersystemet HIMARS ikke blev vurderet som relevant "i den aktuelle meget forcerede situation grundet tidligere oplyste lange leveringstider (min. Tre år) og signifikant højere pris end de to andre leverandører (min. dobbelt så dyre som øvrige systemer – både hvad angår affyringssystemer og missiler)".

Tilsvarende fremgår af FMI's redegørelse.

19.10.2 HANWHA

Der foreligger i FMI et udateret telefonnotat vedrørende en samtale mellem Søren Grøndal Høst og HANWHA's danske agent fra Military Equipment Denmark. Ifølge notatet fandt samtalen sted den 8. januar 2023 og varede lidt mere end 30 minutter.

Notatet indeholder priser og leveringstider for HANWHA's artillerisystem K9 og raketkastersystem CHUNMOO.

Med hensyn til artillerisystemet K9 er i notatet angivet "[I]evertingstid på 30 måneder for nye systemer", mens der om pris står: "Anskaffelse: Ca. [REDACTED] pr. stk.", "Drift: Estimeret årlig driftsudgift på ca. [REDACTED] pr. system", og "Hertil må forventes en yderligere udgift til en betydelig logistisk initialpakke af reservedele mm."

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Med hensyn til raketkastersystemet CHUNMOO er om levering angivet "30 måneder for nye systemer fra design er låst", mens der om pris står: "Anskaffelse: Ca. [REDACTED] for et batteri med fire affyringssystemer og to forsyningskøretøjer, kommandocentral og initial ammunitions pakke m.m.", "Drift: Estimeret årlig driftsudgift på ca. [REDACTED] pr. affyringssystem (uden ammunition)", og "Hertil kommer drift af forsyningskøretøjer og andet materiel m.m. samt en initialpakke af reservedele."

Det fremgår ikke af notatet, om HANWHA's danske agent var blevet orienteret om baggrunden for den mundtlige henvendelse denne søndag eftermiddag.

19.10.3 ELBIT Systems

Der henvises til afsnit 19.9 ovenfor.

19.10.4 NEXTER Systems

I FMI's redegørelse anføres:

"Hvad angår oplysninger fra leverandøren NEXTER Systems, vurderede Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i starten af januar 2023 at have et tilstrækkeligt kendskab til NEXTER Systems artillerisystemer, priser og leveringstider. Til baggrund for vurderingen lå 1) den

løbende dialog med NEXTER Systems om den på det tidspunkt aktive kontrakt vedrørende levering og færdiggørelse af 19 CAESAR 8x8 artillerisystemer, 2) dialog med NEXTER Systems i efteråret 2022 om muligheder for eventuel levering af yderligere seks CAESAR 8x8 artillerisystemer i regi af en ny forsvarsaftale fra 2024 og frem ... og 3) dialog med den franske materieldirektør"

Undersøgelsen har ikke identificeret korrespondance mellem FMI og NEXTER Systems i perioden fra den 4. januar til den 9. januar 2023 (og heller ikke med KNDS, der var resultat af en fusion mellem det tyske selskab Krauss-Maffei-Wegmann og NEXTER Systems, og som var ejet 50 % af den franske stat).

Dog bemærker undersøgelsen, at der i den e-mail, som Søren Grøndal Høst den 6. januar 2023, kl. 19.01, sendte til Ulrich Essemann-Beck med første udkast til materiefaglig vurdering, jf. afsnit 19.7 ovenfor, tillige stod:

"Jeg har fået en sms fra NEXTER, der holder fast i 24 mdr. men næsten dag for dag stiger risikoen for at leveringstiden stiger."

Det fremgik ikke af e-mailen, hvornår SMS-beskeden var fra, og undersøgelsen har heller ikke modtaget den pågældende SMS-besked. FMI har den 13. september 2024 i forbindelse med høring over for undersøgelsen oplyst, at "SMS'en kan ikke genskabes, da vedkommendes telefon i mellemtiden er blevet nulstillet ifm. overgang til central styring (MDM)".

19.11 Svar på FMI's henvendelser til udvalgte partnerlande

Den 9. januar 2023 vendte materieldirektørerne (NAD'er) fra både Norge og Tyskland tilbage med negative svar på Kim Jesper Jørgensens henvendelser af 6. januar 2023, og den 10. januar 2023 gjorde NAD fra Finland det samme, jf. herved også FMI's redegørelse på side 14-15. Der ses ikke være indkommet svar fra Storbritannien.

De øvrige lande var USA, Sverige og Frankrig.

19.11.1 USA

I forlængelse af den første e-mail af 6. januar 2023, og en opfølgring af 7. januar 2023, modtog Kim Jesper Jørgensen svar fra USA med e-mail af 8. januar 2023. [REDACTED]

[REDACTED] Ligeledes den 8. januar 2023 vendte Kim Jesper Jørgensen retur og oplyste, [REDACTED] Internt i FMI videresendte han korrespondancen til en større gruppe med bemærkningen: [REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

19.11.2 Sverige

I forlængelse af sin e-mail af 6. januar 2022 til den svenske NAD og efterfølgende telefonsamtale havde Kim Jesper Jørgensen den 12. januar 2023 en telefonsamtale med den svenske NAD. Kim Jesper Jørgensen delte oplysninger herfra internt i FMI med en e-

mail af 13. januar 2023, idet han i e-mailen anførte som sin vurdering, at [REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

19.11.3 Frankrig

I fortsættelse af e-mail af 6. januar og 7. januar 2023 til Kim Jesper Jørgensen vendte den franske NAD tilbage den 9. januar 2023, kl. 19.46, idet han skrev:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Kim Jesper Jørgensen svarede senere samme dag, kl. 22.14, [REDACTED]

Internt i FMI rundsendte Kim Jesper Jørgensen ligeledes den 9. januar 2023, kl. 22.25, sin e-mail til en bred kreds, heriblandt Christian Brejner Ishøj og Ulrich Essemann-Beck, idet han skrev:

"Det er min vurdering, at et muligt og ikke nærmere undersøgt lån af "få" franske 6x6 Caesar i 2023 og måske 2024 ikke vil kunne udgøre den erstatning, som Hæren ubetinget har behov for i tilfælde af donation af alle vores Caesar."

19.12 FMI's materiefaglige vurdering af 9. januar 2023

Den 9. januar 2023 forelå FMI's materiefaglige vurdering med overskriften "Notat vedrørende hasteanskaffelse af raketkaster- og rørtillerisystemer i lyset af eventuel donation af CAESAR 8x8 til Ukraine".

Vurderingen tog "afsæt i en situation, hvor samtlige Hærens CAESAR 8x8 artillerisystemer hurtigst muligt doneres til Ukraine", men som det fremgik af overskriften, var vægt lagt på "hasteanskaffelse" af andet udstyr. Det blev begrundet indledningsvis:

"Sigtet med notatet er at beskrive muligheder for en hurtig anskaffelse af nødvendig ildstøttekapacitet til Hæren, herunder 1. Brigade, i lyset af en donation af CAESAR 8x8. En hastig tilvejebringelse af en ildstøttekapacitet er – i lyset af den aktuelle situation – afgørende ift. nationale sikkerhedsinteresser, herunder opbygning af Hærens operative kapaciteter til indsættelse nationalt og internationalt. Samtidig er rådighed over en artillerikapacitet [REDACTED] en nødvendig støtte for danske landmilitære bidrag til NATO's beredskaber. Derfor tillægges det stor vægt, at levering af en ny ildstøttekapacitet kan finde sted i 2023, og dertil at uddannelse kan indledes i indeværende år."

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

FMI's samlede vurdering var positiv, idet muligheden for "tildeling af en kontrakt til Elbit Systems" fremstod som afgørende:

"Såfremt det besluttes at donere alle 19 CAESAR 8x8 til Ukraine, er det FMI's vurdering, at der vil være mulighed at modtage leverance af raketkaster- og rørartillerisystemer – på en for markedet og i lyset af den aktuelle situation – kort tidshorisont ved at lave en direkte tildeling af en kontrakt til Elbit Systems. Baseret på den gennemførte meget hastige markedsafdækning kan Elbit levere både raketkastersystemer og rørartillerisystemer betydeligt hurtigere end øvrige af de undersøgte leverandører."

19.12.1 Behandling af raketkastersystemer

Under overskriften "Raketkastersystemer – muligheder" stod om den udførte markedsafdækning:

"Der er gennemført en meget forceret markedsscreening med afsæt i et afgrænset søgefelt af partnerlande og virksomheder. Henset til tiden findes det alene relevant at undersøge muligheden for at anskaffe anerkendte systemer fra leverandører med stor erfaring i produktion af raketkastersystemer, der allerede er i drift, og som har en dækkende ammunitionsportefølje og fleksibilitet ift. anvendelse af forskellige missiltyper. Markedet er kendetegnet ved betydelige forskelle i prisniveau, stor efterspørgsel, pres på produktionskapacitet og generelt lange leveringstider."

Der har gennem de indledende forligsforberedelser været rettet henvendelse til relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og LOCKHEED MARTIN) med det sigte at skabe et grundlæggende kendskab til kapaciteter og markedet. Der er nu rettet fornyet, forceret og konkret henvendelse til ELBIT SYSTEMS og HANHWA for at afsøge muligheder for en hastig levering af raketkastersystemer. LOCKHEED MARTIN (med HIMARS systemet) vurderes ikke relevant i den aktuelle meget forcerede situation grundet tidligere oplyste lange leveringstider (min. tre år) og signifikant højere pris end de to andre leverandører (min. dobbelt så dyre som øvrige systemer – både hvad angår affyringssystemer og missiler)."

Om "Elbit Systems" og "Raketkastersystem: PULS" stod med hensyn til levering: "Hvis ordre lægges i januar, kan Elbit levere to systemer i juni 2023, to systemer i september 2023, to systemer i december 2023 og to systemer i 1. kvartal 2024. Der er mulighed for at iværksætte træning på systemer ved Elbit med det samme."

Om pris stod med henvisning til "konkret tilbud": "Anskaffelse: Ca. [REDACTED] for et batteri med fire affyringssystemer og to forsyningskøretøjer, kommandocentral og initial ammunitions pakke m.m. (konkret tilbud er modtaget)", "Drift: Estimeret årlig driftsudgift på ca. [REDACTED] pr. affyringssystem (uden ammunition). Hertil kommer drift af forsyningskøretøjer og andet materiel m.m." og "Life cycle cost: I alt ca. [REDACTED] over 30 år [REDACTED] for et raketkasterbatteri og ca. [REDACTED] for to raketkasterbatterier (inkl. Initial ammunitions pakke, excl. yderligere anskaffelse af ammunition)".

Oplysning undtages efter OFL § 33, nr. 3, af hensyn til det offentlige økonomiske interesser.

Om "HANHWA" og "Raketkastersystem CHUNMOO" stod med hensyn til levering: "30 måneder (2,5 år) fra design er låst. Mulighed for eventuel træning på systemer inden levering har ikke været muligt at afdække."

Om pris stod: "Anskaffelse: Ca. [REDACTED] for et batteri med fire affyringssystemer og to forsyningskøretøjer, kommandocentral og initial ammunitions pakke m.m. (baseret på mundtligt meddelte grove priser, som er skaleret til en sammenlignelig "pakke" ift. ELBIT konkrete tilbud)", "Drift: Estimeret årlig driftsudgift på ca. [REDACTED] pr. affyringssystem (uden ammunition). Hertil kommer drift af forsyningskøretøjer og andet materiel m.m." og "Life cycle cost: I alt ca. [REDACTED] over 30 år ([REDACTED]) for et raketkasterbatteri og ca. [REDACTED] for to raketkasterbatterier (inkl. initial ammunitions pakke, excl. yderligere anskaffelse af ammunition)".

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

19.12.2 Behandling af artillerisystemer

Under overskriften "Rørartillerisystemer (155 MM) – Muligheder" stod om den udførte markedsafdækning:

"Der er gennemført en meget forceret markedssondering med afsæt i et afgrænset søgefelt. Henset til tiden vurderes det alene relevant at undersøge muligheden for at anskaffe NATO kompatible og anerkendte systemer (155 mm). Tilsvarende er der peget på leverandører med stor erfaring i produktion af artillerisystemer og dertil moderne systemer med en operativ kapacitet, der matcher CAESAR 8x8 (rækkevidde, skudhastighed, payload mm).

Generelt er markedet for rørartilleri kendetegnet ved meget stor efterspørgsel, pres på produktionskapacitet og lange leveringstider. Der er rettet uformel henvendelse til tre relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og NEXTER Systems), og her er muligheder for levering af rørartillerisystemer afsøgt. For ELBIT Systems og HANHWA vil der være tale om anskaffelse af et nyt artillerisystem, hvor genanskaffelse gennem NEXTER Systems vil indbefatte genanskaffelse af CAESAR 8x8 systemer, som aktuelt er under implementering i Hæren."

Formuleringen om, at der var "rettet uformel henvendelse til tre relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og NEXTER Systems)", havde været medtaget i alle tidligere udkast, siden Søren Grøndal Høst sendte første udkast den 6. januar 2023, kl. 19.03, jf. afsnit 19.7 ovenfor.

Om ELBIT Systems og "Artillerisystem: ATMOS 8x8" stod om levering: "Elbit kan levere 12 systemer efter 12 måneder. Efter 20 måneder kan Elbit levere yderligere syv systemer. Der er mulighed for levering af en prototype til indledende uddannelse med det samme."

Om pris stod med henvisning til "konkret tilbud": "Anskaffelse: Ca. [REDACTED] pr. stk.", "Drift: Estimeret årlig driftsudgift på [REDACTED] pr. system", og "Life cycle cost: I alt ca. [REDACTED] over 30 år ([REDACTED] kr. hertil ca. [REDACTED] til træning, logistik, prototype m.m.). Anskaffelsespris og pris for træning, logistik mv. er baseret på konkret tilbud".

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 33, nr. 3.

Under "Øvrige forhold" stod: "Det bemærkes, at FMI har kendskab til systemets formåen, idet netop dette system vandt det oprindelige (første af to) udbud på rørartilleri i 2015. Systemet har været i drift ved bl.a. den israelske og den filippinske hær og betragtes som teknisk og operativt gennemtestet og velfungerende."

Om HANHWA og "Artillerisystem: K9" stod om levering: "Hanhwa har oplyst en leveringstid på 30 måneder."

Om pris stod: "Anskaffelse: Ca. [redacted] pr. stk.", "Drift: Estimeret årlig driftsudgift på ca. [redacted] pr. system", og "Life cycle cost: I alt ca. [redacted] over 30 år ([redacted]). Hertil må forventes en yderligere udgift til en betydelig logistisk initialpakke af reservedele mm."

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2.

Om "Øvrige forhold" var anført: "Det bemærkes, at FMI ikke erfaringer har med systemets formåen og tekniske forhold, idet HANHWA i 2015 ikke var med i den sidste del af udbudsforretningen med K9-pjecen. K9 vil dog leve op til Hærens minimumkrav."

Om NEXTER Systems og "Artillerisystem: CAESAR 8x8" stod om levering: "Minimum 24 måneder. Der er ikke mulighed for at låne eller anskaffe brugte."

Om pris stod: "Anskaffelse: Ca. [redacted] pr. system", "Drift: Estimeret årlig driftsudgift på [redacted]" og "Life cycle cost: I alt ca. [redacted] over 30 år ([redacted])".

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2.

Om "Øvrige forhold" stod: [redacted]
[redacted]
[redacted]

Specifikationer om levering undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

19.12.3 Øvrige forhold

Den materiefaglige vurdering indeholdt også nogle afsnit under overskriften "Juridiske perspektiver". Idet der blev henvist til et bagvedliggende juridisk notat, var konklusionen, at "der er mest der taler for, at dispositionen er lovlig".

ELBIT Systems blev i den sammenhæng fremhævet:

"Såfremt der ønskes en anden leverandør end Elbit – som er den leverandør i markedet med kortest leveringstider, jf. ovenstående – vil der skulle foretages en fornyet vurdering. Det må forventes, at den juridiske risiko vil hæves (betydeligt), hvis lead times ikke længere er afgørende for beslutningen."

Det fremgik af den materiefaglige vurdering, at mulighederne for at låne eller leje artillerisystemer var "meget begrænsede".

19.13 FKO's militærfaglige vurdering af 9. januar 2023

Med henvisning til FMI's materiefaglige vurdering blev FKO ved e-mail af 9. januar 2023 fra Forsvarsministeriets departement anmodet om at udarbejde "en militærfaglig

anbefaling for en eventuel donation af op til 19 stk. CAESAR-artilleripjecer til Ukraine og den potentielt efterfølgende erstatningsanskaffelse”.

19.13.1 Den militærfaglige vurdering af 9. januar 2023

Samme dag fremkom FKO med et notat af 9. januar 2023 med overskriften ”Forsvarskommandoens anbefaling vedrørende donation af CAESAR-artilleripjecer til Ukraine”.

I notatet stod under overskriften ”Anbefaling”:

”Det anbefales at donere 19 CAESAR-pjecer til Ukraine under forudsætning af, at:

- *FMI samtidig iværksætter anskaffelse af 8 raketkastere med tilhørende logistik og initialpakke af missiler samt af 19 artilleripjecer med tilhørende initiallogistik.”*

Indledningsvis fremgik af notatet:

”Generelt vurderer FKO, at artilleriet operativt set er en kampafgørende kapacitet for 1. Brigade, da artilleri er nødvendigt for at kunne understøtte såvel brigaden som kampbataljonernes indsættelse og beredskab. De nuværende leverancer af rørtilleri til Danmark fra den franske producent Nexter er indtil videre mere end 3 år forsinket i forhold til de oprindelige terminer. Det er aktuelt ikke forventningen, at hærens artilleriregiment vil være i stand til at opnå en fuld dansk operativ kapacitet før et stykke inde i 2024. Situationen er derfor ud fra såvel et operativ som et personelmæssigt perspektiv kritisk og alment kendt. Det er således Forsvarskommandoens opfattelse, at tilvejebringelse af operative ildstøttesystemer til Forsvaret er af væsentlig sikkerhedsmæssig betydning for kampkraften i den danske hær. Hertil kommer, at det vil være en udfordring at fastholde specialiserede personalegrupper i en periode, hvis der går for lang tid med at anskaffe alternative ildstøttesystemer.

Det er derfor afgørende for Forsvaret, at Hæren i tilfælde af donation af CAESAR pjecerne hurtigst muligt får rådighed over andre ildstøttesystemer.”

På den baggrund refererede FKO den materielfaglige vurdering fra FMI og mulighederne for anskaffelser fra ELBIT Systems:

”FMI har undersøgt mulighederne for at anskaffe artilleri hurtigst muligt, hvilket indebærer, at:

- *Det hurtigste vil være at anskaffe raketkastere ift. rørtilleri.*
- *For raketkastere vil den hurtigste anskaffelse kunne ske via producenten Elbit, der kan levere to sæt i juni 2023, yderligere to sæt i september 2023, to sæt i december 2023 og de sidste to sæt i 1. kvartal 2024. Med leverancen indgår en initialpakke af missiler.*
- *For rørtilleriet vurderes det hurtigste at være en anskaffelse af pjecer fra Elbit, der kan levere 12 pjecer efter 12 måneder (primo 2024) og yderligere 7 pjecer efter ca. 20 måneder (3Q/4Q 2024).*

- *Der vurderes ikke muligt at leje eller låne materiel fra andre lande."*

Herefter indledte FKO sin "Operative vurdering" med henvisning til, at "[i]det der ifølge FMI kan leveres raketkastere inden for få måneder, ses nedgangen i den operative effekt at være håndterbar, indtil den første del af et nyt rørartilleri kan leveres efter ca. 12 måneder".

I sammenhæng af FMI's juridiske vurdering, som kort blev gengivet, blev anført:

"Det skal bemærkes, at CAESAR-pjecerne af hensyn til militær sikkerhed skal afmonteres kommunikations- samt føringsstøtte- og ildledelsessystemer. Disse systemer vil kunne genanvendes i de nye artillerisystemer."

19.13.2 Opfølgende vurdering af 10. januar 2023

Dagen efter, den 10. januar 2023, vendte Forsvarsministeriets departement tilbage over for FKO pr. e-mail med henvisning til spørgsmål fra Finansministeriet, herunder at "FINM spørger bl.a. konkret til, hvorfor vi ikke bare donerer 6 pjecer i stedet for 19 pjecer (som jo er billigere)".

Samme dag uddybede FKO pr. e-mail anbefalingen om at donere 19 og ikke alene 6 artillerisystemer:

"Ved donation af 6 pjecer vil det forholdsvis hurtigt være muligt at erstatte disse med israelsk udstyr. Dette vurderes dog at være meget uhensigtsmæssigt og fordyrende henset til logistiske udfordringer ved at drive to mindre rørartillerisystemer parallelt, ligesom den operative anvendelighed vurderes reduceret og uddannelse og træning af personel kompliceres voldsomt. Derfor skal en delvis donation af CAESAR erstattes af tilsvarende pjecetyper. Dette vurderes if. FMI at tage mindst to år, hvilket Forsvarskommandoen i det tidligere fremsendte ikke vurderer er acceptabelt – både i forhold til opretholdelse af brigadens kampkraft og af personelmæssige årsager. [REDACTED]

Det er derfor meget uhensigtsmæssigt med kun to batterier i en årrække."

Undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

I materialet delt med undersøgelsen er ikke konstateret nogen yderligere opfølgning i anledning af det anførte.

19.14 Medieomtale den 10. januar 2023

Den 10. januar 2023 bragte TV 2 en nyhed om mulig dansk donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer på ukrainsk anmodning. Der var yderligere medieomtale den kommende tid, herunder i Berlingske den 14. januar 2023.

19.15 Forberedelse af kontrakter med ELBIT Systems den 10. januar og 11. januar 2023

I en e-mail af 10. januar 2023, kl. 12.25, skrev chefkonsulenten fra FMI's Sourcing Division til Søren Grøndal Høst, at han havde forstået, at "vi skal gå all in på aftalerne", og

at der var nedsat "et team på 3 mand fra legal og Ac til at bistå jer". I den forbindelse blev der rejst en række praktiske spørgsmål.

Ligeledes den 10. januar 2023, kl. 12.30, svarede Søren Grøndal Høst i en e-mail til chefkonsulenten:

"Godt spørgsmål. Jeg vender det med VCH og CH KALA (er på vej hjem). Jeg tænker et kick-off møde, hvor der gives håndfast guidance fra VCH niveau. Vender tilbage."

Den 11. januar 2023, kl. 10.44, tilføjede Søren Grøndal Høst i en yderligere e-mail:

"Du kan jo overveje at starte med at skimme de to tilbud vi har - few eyes only :-). Se også denne slide, jeg lavede sent i aften... der kommer jo (måske) flere parallelle spor, hvor jeg foreslår at Kammeradvokaten tager sig af donationssporet."

Den pågældende slide med overskriften "Overordnet tids- og aktivitetslinje" var den første af adskillige versioner, som undersøgelsen har identificeret, og som også omtales i afsnit 19.20.1 nedenfor.

Chefkonsulenten fra FMI's Sourcing Division vendte tilbage til Søren Grøndal Høst den 11. januar 2023, kl. 11.56, og gav en "[o]rientering om identificerede opmærksomhedspunkter/ mulig udfordringer ved indgåelse af anskaffelse af artilleripjecer og raketkastersystemer".

Der var blandt andet en overskrift om "Markedsundersøgelse", hvor følgende blev bemærket:

"Der skal ifølge FMI procedurer udarbejdes en markedsundersøgelse til afdækning af markedsforholdene for den pågældende anskaffelse. Henset til tidsaspektet er der ikke udarbejdet en decideret markedsundersøgelse, herunder en markedsundersøgelsesrapport."

KALA har dog lavet en umiddelbar markedsscreening.

- o *Mulige udfordringer*

Afhensyn til anskaffelsens presserende karakter, er der ikke lavet en tilbundsående analyse af markedet, hvorved 1) den juridiske vurdering er baseret på faktuel forkerte oplysninger og 2) at der er en risiko for at aftalen ikke er den økonomisk mest fordelagtige."

I forhold til "Aktstykke" blev det anbefalet at rette "henvendelse til Departementet vedr. frister for udstedelse af aktstykker".

19.16 Underskrivelse og implementering af forligsaftalen mellem ELBIT Systems og FMI den 10. januar og 11. januar 2023

Forligsaftalen i retssagen mellem ELBIT Systems og FMI blev underskrevet af ELBIT Systems den 10. januar 2023 og af Christian Brejner Ishøj på vegne af FMI den 11. januar 2023.

Kammeradvokaten skrev ligeledes den 11. januar 2023, kl. 21.53, til Christian Brejner Ishøj, at "jeg har fremsendt forliget til Anne Sommer [Bech-Bruun] og bedt om, at sagen herefter hæves samt at anmodning om aktindsigt trækkes tilbage".

19.16.1 Drøftelser internt i FMI om fortrolighed den 11. januar 2023

Internt i FMI var der ligeledes den 11. januar 2023 dialog om, hvem der skulle orienteres om forliget.

Søren Grøndal Høst spurgte Christian Brejner Ishøj pr. e-mail, kl. 14.31:

"Hvem ved det her – og skal vide det her? De eneste jeg umiddelbart ser er udvalgte i KALA, SD, LE og dertil Thomas Espelund (som var indkaldt som vidne) samt Jørgen Langebæk (også indkaldt som vidne) med en klausul om ikke at dele den viden.

Hvad tænker du? ...og hvem giver den instruks? Legal?"

Til dette svarede Christian Brejner Ishøj kl. 15.21:

"Jeg forestiller mig ikke, at vi aktivt går ud til nogen overhoved."

Med hensyn til to vidner, som havde været angivet som vidner i retssagen, kan undersøgelsen supplerende konstatere følgende:

Civilingeniør Thomas Espelund Pedersen, Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI, spurgte i en e-mail af 24. januar 2023, kl. 09.09, til Kammeradvokaten, om "vi [har] fået den officielle aflysning fra retten?", hvortil Kammeradvokaten kl. 10.04 svarede, at "[s]agen er forligt og vi har modtaget den officielle aflysning fra retten i går eftermiddag".

Jørgen Østergaard Langebæk fra Implement Consulting Group blev med e-mail af 26. januar 2023, kl. 09.13, fra Kammeradvokaten orienteret om aflysningen af hovedforhandlingen, uden at der blev oplyst nærmere om baggrunden.

19.16.2 Implementering af forligsaftalen

Den 11. januar 2023, kl. 16.10, fremsendte Kammeradvokaten det underskrevne forlig til Bech-Bruun, idet det i følgemailen blev anført, at "[j]eg tænker, at I herefter skriver til retten og derudover må I også gerne lige bekræfte, at anmodning om aktindsigt trækkes tilbage".

I en intern orienteringsmail i FMI af 16. januar 2023 fremgik, at "FMI har d.d. modtaget besked fra Bech-Bruun om at aktindsigtsanmodningen trækkes tilbage", og at "[p]å baggrund heraf lukkes sagen".

19.16.3 Efterfølgende intern orientering i FMI den 19. januar 2023

Den 19. januar 2023 oplyste en medarbejder i Sourcing Division i FMI i en e-mail til Christian Brejner Ishøj med kopi til en række andre medarbejdere i FMI, blandt andre Ulrich Essemann-Beck, Søren Grøndal Høst og Morten Wainø Grevé, at sagen var blevet forligt:

"Formål: Orientering om, at Elbit har meddelt retten, at de hæver sagen

Baggrund: På baggrund af forligsdrøftelser i Artilleri-sagen er FMI og Elbit, som bekendt, nået til enighed. Kammeradvokaten har den 18. januar 2022 sendt orientering om, at Elbit har meddelt retten, at der er indgået forlig i sagen, og de ønsker sagen hævet. Kammeradvokaten har på vegne af FMI bekræftet overfor retten, at sagen er forliget."

Undersøgelsen har ikke identificeret, hvornår Forsvarsministeriets departement for første gang af FMI blev orienteret om forliget.

FMI oplyste i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriet til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse orienterede, jf. sædvanlig praksis, ikke Forsvarsministeriet omkring forligsindgåelsen, da det henligger under Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses ansvar at varetage og behandle klagesager omkring materielforhold. Som beskrevet tidligere var der ingen sammenhæng mellem forligsindgåelsen i klagesagen og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse materiefaglige vurdering vedrørende anskaffelse af ildstøttesystemer fra ELBIT Systems, hvorfor Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse ikke vurderede det nødvendigt særskilt at orientere Forsvarsministeriet om forligsindgåelse 10. januar 2023."

19.16.4 Særligt om ELBIT Systems' aktindsigtsanmodning

FMI har i en e-mail af 21. august 2024 til undersøgelsen oplyst, at FMI i anledning af aktindsigtsanmodningen af 10. november 2022 hverken nåede at fremfinde eller udarbejde aktliste, inden anmodningen blev trukket tilbage.

19.17 Fortsat drøftelse vedrørende Frankrig og NEXTER Systems den 11. januar og 12. januar 2023

I forlængelse af e-mailkorrespondance med den franske materieldirektør (NAD) havde Kim Jesper Jørgensen den 9. januar 2023 i en e-mail til en bred kreds i FMI, heriblandt Christian Brejner Ishøj og Ulrich Essemann-Beck, udtalt "at et muligt og ikke nærmere undersøgt lån af "få" franske 6x6 Caesar i 2023 og måske 2024 ikke vil kunne udgøre den erstatning, som Hæren ubetinget har behov for i tilfælde af donation af alle vores Caesar".

Den 11. januar 2023 genfremsendte Kim Jesper Jørgensen den e-mail, som han to dage forinden havde været sendt til den brede kreds i FMI, til blandt andre Ulrich Essemann-Beck og Christian Brejner Ishøj, idet han tilføjede:

"Ulrich – jeg er af den opfattelse, at vi for god ordens skyld bør orientere departementet om det (meget begrænsede og usikre) franske tilbud om lån af nogle få ("few") Caesar-pjecer. I forbindelse med en eventuelt kommende dansk beslutning om donation og erstatningsanskaffelse er det hensigten på politisk niveau at orientere Frankrig om beslutningerne. Her må det ikke komme som en overraskelse for departementet, hvis man fra fransk side fremfører, at man da har tilbudt at låne os pjecer, hvorfor man stiller sig uforstående over for den danske beslutning og så videre. Det må ikke ske."

Det franske tilbud er af en række årsager ikke attraktivt eller tilstrækkeligt, [redacted] at "few" ikke er tilstrækkeligt til at erstatte de donerede danske pjecer, at tilbuddet er meget foreløbigt og skal konkretiseres, hvilket næppe kan ske inden for tiden til rådighed for en dansk beslutning, det uhensigtsmæssige i at låne en ny pjecetype i et år eller to osv."

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Ulrich Essemann-Beck anførte i intern e-mail af 12. januar 2023, kl. 00.36, til en bred kreds i Forsvarsministeriets departement og FMI, at det franske tilbud ikke var attraktivt og med angivelse af lignende grunde.

En afdelingschef fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI svarede den 12. januar 2023, kl. 08.31, på Ulrich-Essemann-Becks e-mail. Svaret var alene sendt til Ulrich-Essemann-Beck:

"Har vi oplyst Nexter/Frankrig om, at vi ser på forskellige modeller for erstatning, da deres tilbagemelding giver os udfordringer, sådan at beslutningen ikke kommer som et lyn fra en klar himmel?"

Kl. 17.43 svarede Ulrich Essemann-Beck pr. e-mail til afdelingschefen fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI:

"Nej, det har vi ikke endnu. Det bliver unægtelig lidt "et lyn fra en klar himmel", men jeg vil gerne have en smule mere afklaring, inden det sker.

I den forbindelse bliver færdiggørelse af kontrakt og leverancer ikke nødvendigvis lettere..."

Kl. 18.56 svarede afdelingschefen fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI pr. e-mail til Ulrich Essemann-Beck:

"Det lyder ikke så godt. Nexter ville måske godt have haft endnu en mulighed for at grave dybere, selv om det nok ikke er muligt [redacted]"

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

19.18 FKO's supplerende militærfaglige vurdering af 13. januar 2023

Den 12. januar 2023, kl. 14.43, skrev en medarbejder fra Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement pr. e-mail til FMI og FKO med anmodning om "yderligere beskrivelse" af de militærfaglige konsekvenser "i tilfælde af donation af alle Forsvarets CAESAR-artilleripjecer til Ukraine".

Med e-mailen blev "først og fremmest" efterspurgt en udbygning "i detaljer" af, "hvad konsekvenserne vil være for Forsvarets kampvne og fastholdelse af medarbejdere med kritiske kompetencer, hvis der kun iværksættes en erstatningsanskaffelse af AT-MOS-artilleripjecer og ikke PULS-raketkastersystemer". Videre var der ønske om "en udførlig beskrivelse af, hvordan en hastensanskaffelse af PULS-raketkastersystemer kan mitigere selvsamme konsekvenser for Forsvarets kampvne og ift. personalefastholdelse".

Medarbejderen fra Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement fremkom kort tid efter, kl. 15.03, med ønske om at fremrykke fristen for besvarelsen, idet Forsvarsministeriet havde "fået skærpende dessiner ift. timing på KU-sagen fra STM", altså Statsministeriet.

Den 13. januar 2023 fremkom FKO med nyt notat med overskriften: "Forsvarskommandoens supplerende svar vedrørende materielersstatning i tilfælde af donation af CAESAR-artilleripjecer til Ukraine". Notatet blev pr. e-mail af Steen Dalsgård Sørensen den 13. januar 2023, kl. 09.36, sendt til en medarbejder i Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement med en række medarbejdere fra både departementet, FKO og FMI i kopi, heriblandt Ulrich Essemann-Beck og Christian Brejner Ishøj.

I notatet anførte FKO som sin "klare anbefaling" at "træffe en sammenhængende beslutning om at anskaffe både rørtartilleri og raketkastere".

Som begrundelse stod der under overskriften "Den anbefalede plan":

"De forskellige muligheder for at tilvejebringe artilleri til umiddelbar erstatning ved donationen har været undersøgt. Den tidligste mulighed er levering af 12 ud af 19 pjecer rørtartilleri fra ELBIT i starten af 2024, og de resterende 7 pjecer senest ultimo 2024. Der vil dermed være mindst et års hul uden materiel til hovedparten af personellet i artilleriafdelingen. Som beskrevet ovenfor er der stor risiko for kritisk høj afgang og yderligere forsinkelse i opbygning af kapaciteten.

For at undgå eller afbøde kritisk personelafgang og kompetencetab er det derfor afgørende for Forsvaret, at der hurtigt findes relevant erstatningsmateriel. I den forbindelse er der opstået en helt unik mulighed for anskaffelse af raketkastere, som vil kunne leveres med en usædvanlig kort leveringstid. Systemet kan leveres fra juni 2023 for det første materiel og primo 2024 for det sidste materiel – i alt otte raketkastere. ...

En kombineret anskaffelse af et raketkastere og rørtartillerisystemer vil med andre ord medføre, at brigaden og kampbataljonerne kan have en minimumskapacitet på artilleriområdet senest primo 2024 og en komplet kapacitet ultimo 2024. Hermed vil det operative behov tidsmæssigt kunne opfyldes i nær samme takt som med opbygningen af CAESAR-systemet, samtidig med at personellet vurderes at kunne fastholdes."

Det blev tilføjet, at raketkastere også i øvrigt, og "i lighed med en lang række andre landes forsvar", var blevet "en høj prioritet for det danske forsvar i den kommende forligningsperiode", ikke mindst i lyset af "[e]rfaringerne fra kampene i Ukraine".

Under overskriften "De merkantile forhold" fremhævede FKO også tilbuddene fra ELBIT Systems:

"Der er med de beskrevne muligheder for erstatningsanskaffelse af artilleripjecer og raketkastere med missiler tale om en helt særlig situation og mulighed for Danmark. Det er unikt, at der kan leveres systemer med så kort leveringstid for så kampafgørende materiel i et marked, der aktuelt

er præget af stadig længere leveringstider. Det vurderes også at være tale om et helt særligt og enestående tilbud fra producenten, som dog kræver en snarlig beslutning og indgåelse af kontrakten, da vedståelsesfristen for tilbuddet er juni 2023."

Ved at læse denne supplerende militærfaglige vurdering fra FKO kunne det således konstateres, at der var (korrekt) oplysning om tilbuddets gyldighed (vedståelsesfrist).

19.19 Forsvarsministeriets indstilling om donation til regeringens koordinationsudvalg den 16. januar 2023

Med datering den 16. januar 2023 forelå KU-cover med overskriften "Støtte til Ukraine: Donation af CAESAR-artillerisystemer", som var godkendt af Forsvarsministeriet, mens Udenrigsministeriet og Finansministeriet stod anført i skarpe parenteser (som angivelse af, at disse ministerier ikke på tidspunktet endeligt havde godkendt indholdet).

Udkastet blev den 15. januar 2023, kl. 22.30, sendt til forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen til hans godkendelse, og ministeren svarede kl. 23.12, at han ønskede et print næste morgen. Næste dag, den 16. januar 2023, kl. 19.22, oplyste en medarbejder i Forsvarsministeriets departement, at sagen "nu [er] godkendt af FM".

I KU-coveret stod under overskriften "Indstilling":

"Det indstilles, at regeringen:

- *Godkender, at donere 19 styk CAESAR-artilleri til Ukraine, inklusiv træning og vedligeholdelsespakke, idet de operative udfordringer med systemet skal tydeliggøres over for Ukraine og offentligheden,*

- *Godkender, at der genanskaffes 19 styk ATMOS-artilleri fra den israelske producent Elbit Systems,*

...

- *Drøfter, hvorvidt der skal nyanskaffe 8 styks PULS-raketkastersystemer."*

Indledningsvis stod i KU-coveret under overskrift "Problem": "Der skal tages stilling til Ukraines direkte arunodning til Danmark om donation af CAESAR-artillerisystemer fra Forsvaret til Ukraines forsvarskamp."

Videre stod under overskriften "Baggrund", at [REDACTED]

[REDACTED] og at "[s]åfremt der ønskes doneret CAESAR-artillerisystemer til Ukraine, anbefaler Forsvaret en samlet donation af alle Forsvarets kommende 19 CAESAR-artillerisystemer under visse forudsætninger".

KU-coveret var vedlagt et bilag ligeledes med overskriften "Baggrund", og hvor alle tre ministeriers navne stod i skarpe parenteser. Indledningsvis stod i bilaget:

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Ifm. Joint Expeditionary Force-topmødet i Letland umiddelbart før jul opfordrede præsident Zelensky offentligt Danmark til at foretage en donation til Ukraine med udgangspunkt i samtlige 19 stk. CAESAR-artillerisystemer, som Forsvaret er ved at anskaffe fra det franske firma Nexter. [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Den herværende ukrainske ambassadør har den 10. januar 2023 gentaget budskabet i danske medier. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Forsvaret har ifm. de seneste drøftelser primo januar 2023 med Nexter af virksomheden fået oplyst, at en leveringstid vil være på minimum 24 måneder. [REDACTED]

I KU-coveret fulgte efter "Problem" og "Baggrund" overskriften "Løsning", som begyndte med bemærkning om, at "Forsvarsministeriet finder det afgørende at følge Forsvarets militære anbefaling om at donere alle 19 danske CAESAR-artilleripjecer, dels i lyset af Ukraines klare ønske om at modtage det danske artilleri, dels i lyset af vigtigheden af at støtte Ukraines forsvarskamp".

Herefter koncentrerede afsnittet om "Løsning" sig om erstatningsanskaffelse:

"Forsvaret har opstillet som forudsætning for en anbefaling af donationen, at Forsvaret hurtigst muligt og helst i 2023 kan foretage erstatningsanskaffelse af en tilsvarende kapacitet med tilsvarende militær operativ effekt, som de 19 CAESAR-artillerisystemer, der ellers skulle være taget i operativ brug i Danmark i indeværende år.

Genanskaffelsesperioden ved indkøb af 19 nye CAESAR-artillerisystemer hos den franske producent Nexter er til Forsvaret oplyst til at være minimum 24 måneder. På politisk niveau har Frankrig i løbet af efteråret signaleret en genanskaffelsesperiode på 1-2 år, hvis status dog er uklart. Omkostningerne ved genanskaffelse af CAESAR vil være [REDACTED] formentlig i 2025. Det er endnu ikke afsøgt om Frankrig vil være villig til medfinansiere genanskaffelse af alle 19 systemer. Forsvaret anbefaler således ikke at genanskaffe CAESAR-artillerisystemer i tilfælde af donation.

Erstatningsanskaffelse af 19 stk. ATMOS-artillerisystemer

Forsvaret anbefaler en hasterstatningsanskaffelse fra det israelske firma Elbit Systems af ATMOS 8x8 155mm artillerisystemet. Elbit kan levere 12 stk. ATMOS-artillerisystemer indenfor 12 måneder [REDACTED]. Elbit vil herefter kunne levere [REDACTED]
[REDACTED]

Den samlede anskaffelsespris for 19

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2.

Specifikationer om levering undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

artillerisystemer vurderes til ca. [REDACTED], heraf [REDACTED] i 2023 og [REDACTED] i 2024. inkl. en engangsomkostning på [REDACTED] i 2023 og [REDACTED] i 2024 til træning, logistik, prototype m.v.

Oplysninger undtages efter OFL § 33, nr. 3

Nyanskaffelse af 8 stk. PULS-raketkastersystemer

Forsvaret vurderer, at Forsvaret ikke kan vente til 2024 eller senere på modtagelsen af ATMOS-artilleri som erstatningskapacitet ved en donation af CAESAR-artilleri henset til den nuværende ekstraordinære sikkerhedspolitiske situation, herunder det kollektive Forsvar i regi af NATO og forsvaret af Kongeriget Danmark. [REDACTED]

Undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvær.

[REDACTED] Ligeledes vurderes en forsinket modtagelse at få potentielt særdeles alvorlige konsekvenser for fastholdelsen af medarbejdere med kritiske kompetencer i Forsvaret, da man de seneste år målrettet har rekrutteret medarbejdere til hærens artilleriafdelinger med henblik på at implementere CAESAR-artillerisystemet i Forsvarets operative struktur.

Forsvaret anbefaler derfor parallelt med erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artilleri, at iværksætte en kombineret nyanskaffelse af to batterier af PULS-raketkastersystemer til i alt [REDACTED] inkl. ammunition, heraf [REDACTED] i 2023, [REDACTED] i 2024 og [REDACTED] i 2025. PULS-raketkastersystemerne er ligeledes produceret af Elbit Systems, og hvert batteri består af fire raketkastersystemer, to forsyningskøretøjer, kommandocentral og initial ammunitionsapakke.

Oplysninger undtages efter OFL § 33, nr. 3.

En kombineret nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer samt erstatningsanskaffelse af ATMOS-artilleri vil medføre, at Forsvarets 1. brigade og kampbataljonerne [REDACTED]

Undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvær.

[REDACTED] Forsvaret vurderer, at det operative behov tidsmæssigt hermed vil kunne opfyldes i nær samme takt som med den nuværende tidsplan for opbygningen af CAESAR-systemet, samtidig med at kritisk personale kan fastholdes.

Forsvaret vurderer på den baggrund, at en nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemerne er en afgørende forudsætning for en donation af CAESAR-artillerisystemer til Ukraine, idet nyanskaffelsen mitigerer konsekvenserne ved et manglende artillerisystem fra andet halvår 2023 og indtil et nyt artillerisystem kan tages operativt i brug efter modtagelse og uddannelse. Ligeledes muliggøres tilmeldingen af et komplet dansk landmilitært bidrag til NATO's beredskaber.

Det bemærkes, at Forsvaret ikke i forvejen råder over raketkastere, og at der dermed er tale om nyanskaffelse af en ny og større kapacitet, end den der doneres til Ukraine. I lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling vurderes denne kapacitet at blive efterspurgt af NATO hos alliancepartnere. [REDACTED] Aktuelle erfaringer fra krigen i Ukraine viser også, at raketkastersystemer er af afgørende betydning på den moderne kampplads. Af samme årsag er anskaffelsen af raketkastersystemer en høj prioritet for Forsvaret i den kommende forligsperiode. Forsvaret rådede i 1998-2004 over otte styk M270 Multiple Launch Rocket Systems (MLRS), som kan levere den samme effekt som PULS-raketkastesystemet.

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Elbit Systems har tilbudt Forsvaret en leverance bestående af i alt otte raketkastersystemer, hvoraf de første to kan leveres til Danmark allerede fra juni 2023. De sidste to systemer leveres forventeligt i [REDACTED]. Der leveres missiler som led i den initiale ammunitions pakke i [REDACTED].

Undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Forsvarsministeriet finder det afgørende at følge Forsvarets militære anbefaling i forhold til en kombineret erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og hasteanskaffelse af PULS-raketkastersystemer.

Kommercielle forhold

Forsvarets anbefalinger om at erstatningsanskaffe ATMOS-artilleri og nyanskaffe PULS-raketkastersystemer hviler på en markedsundersøgelse i et afgrænset felt af anerkendte producenter. Markedsundersøgelsen har afdækket, at kun Elbit Systems kan producere og levere de af Forsvaret anbefalede kapaciteter inden for tilnærmelsesvis samme tidshorisont, som den ellers forventede operative klarmelding af CAESAR-artillerisystemerne. Forsvaret vurderer, at det er unikt, at begge kapaciteter kan leveres med en så kort tidshorisont, da markedet generelt er præget af stadigt længere leveringstider. Den israelske producent har endvidere oplyst, at man vil tilsidesætte andre landes leverancer for hurtigt at imødekomme Danmarks behov. [REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Det kan til sammenligning oplyses, at den sydkoreanske producent Hanhwa først kan påbegynde levering af tilsvarende kapaciteter efter 30 måneder, mens Nexter først kan levere nye CAESAR-artillerisystemer efter 24 måneder.

Tilbuddene fra Elbit på kapaciteterne er to separate kontakttilbud, som dog er givet ud fra en fra en betragtning om, at begge kontrakter indgås. Hvis der således ikke anskaffes PULS-raketkastersystemer parallelt med ATMOS-artilleri kan det ifm. den endelige kontraktindgåelse potentielt medføre en højere pris for det enkelte system. Udskydes kontraktindgåelsen kan de oplyste leveringstider heller ikke garanteres.

Såfremt det besluttet at hasteanskaffe en eller begge kapaciteter, kan en anskaffelse ske gennem en direkte tildeling af to kontrakter til Elbit Systems efter TEUF art. 346, stk. 1, litra b., som giver mulighed for at tilsidesætte de almindelige udbudsregler, hvis en række betingelser er opfyldt. Det er Forsvarets vurdering, at betingelserne er opfyldt."

Det fremgik således ikke specifikt af coveret, at tilbuddet skulle accepteres i januar 2023, før at de oplyste leveringstider kunne overholdes.

Under overskriften "Kommunikation og forventet modtagelse" stod blandt andet:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Der var tillige medtaget indenrigspolitiske overvejelser, blandt andet henset til at "RV og SF i 2015 truede med at veto et muligt dansk våbenindkøb fra den samme israelske leverandør, Elbit Systems".

KU-mødet ville ifølge coveret finde sted den 18. januar 2023.

19.20 Forberedelser i FMI den 15. januar til den 17. januar 2023

19.20.1 Udkast af 15. januar 2023 til præsentation om anskaffelser fra ELBIT Systems

Den 15. januar 2023 fremsendte Søren Grøndal Høst en e-mail til Ulrich Essemann-Beck, hvori han skrev:

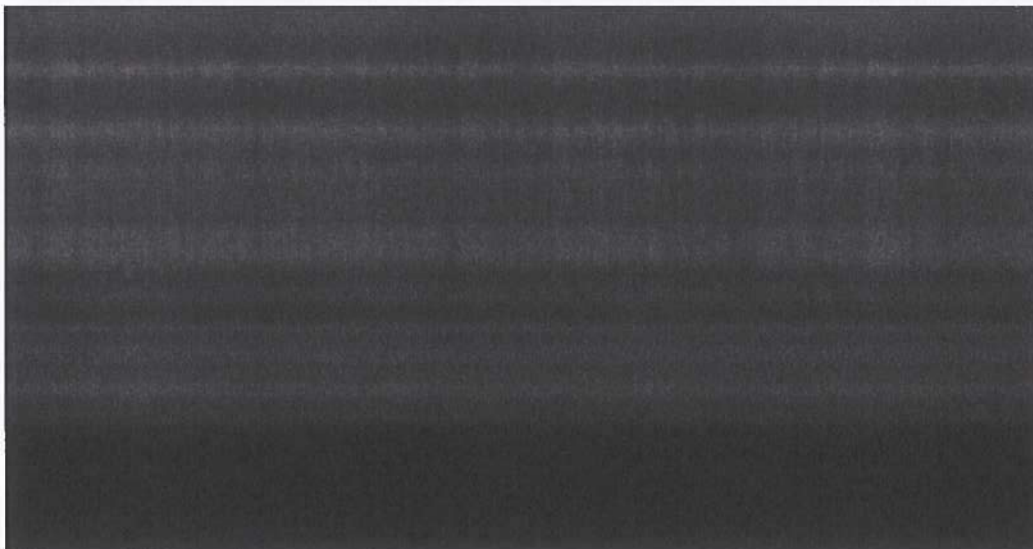
"Forslag til slides vi kan bruge til drøftelse med CH DAR tirsdag. Enkelte slides kan FKO også bruge til en orientering senere på ugen. Se også status på min RFI proces (efter møde med ELBIT i dag). Den er delt med Per Mørkeberg. Vi kan drøfte i morgen, herunder ressourcer."

Af den vedhæftede "RFI ATMOS" med datering 15. januar 2023 fremgik en række tekniske oplysninger modtaget fra ELBIT Systems.

Tillige var vedhæftet udkast til præsentation med overskriften "Manøvreplan, tilbud, opgaver & ressourcer – Mulig donation af CAESAR og anskaffelse af ATMOS og evt. PULS".

I præsentationen var angivet "Præmisser", hvoraf fremgik: "Tempo er afgørende, pragmatisk tilgang samt evnen til at håndtere samtidige opgaver. Forceret proces, hvorfor low-risk anskaffelser med hurtig leveringstid anbefales, hvilket samtidig fordrer absolut begrænsede mulighed for "..., dk konfiguration..."".

Der var ligeledes indsat et nyt udkast til "Overordnet tids- og aktivitetslinje", som Søren Grøndal Høst havde delt med chefkonsulenten fra FMI's Sourcing Division den 11. januar, jf. afsnit 19.15 ovenfor, hvor den samlede tidsplan for donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer samt erstatningsanskaffelsen var skitseret:



Specifikationer om levering undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Endelig var der også slides med overskrifterne "Anskaffelse ATMOS – delopgaver" og "Anskaffelse PULS – delopgaver". Af førstnævnte slide fremgik, at en "prototype" ville blive modtaget i april 2023.

Disse slides indgik i en opdateret version i det senere udkast til præsentation af 21. januar 2023 med titlen "Donation af CAESAR 8x8 og POTENTIEL hasteanskaffelse af ATMOS og PULS", jf. afsnit 19.26.4 nedenfor.

19.20.2 CSR-analyse af ELBIT Systems i sammenhæng af rammeaftale om morterammunition den 16. januar 2023

Ifølge FMI's redegørelse afsluttede FMI den 16. januar 2023 en CSR-analyse af ELBIT Systems i forbindelse med forhandling af rammeaftalen vedrørende morterammunition.

19.20.3 FMI's uddybning den 17. januar 2023 vedrørende raketkaster- og artillerisystemer til Forsvarsministeriet

Den 17. januar 2023, kl. 14.58, sendte Ulrich Essemann-Beck en e-mail til Kasper Høeg-Jensen og to andre medarbejdere i Forsvarsministeriets departement med emnet "Uddybning af forhold ved donation", som samme eftermiddag kl. 16.40 blev efterfulgt af en yderligere e-mail.

Ulrich Essemann-Beck indledte den første e-mail således:

"Som beskrevet i FMI's "Notat vedrørende hasteanskaffelse af raketkaster- og rørtillerisystemer i lyset af eventuel donation af CAESAR 8x8 til Ukraine" dateret 9. januar 2023 (vedlagt), er en hurtig levering af en erstatningskapacitet – herunder raketkastersystemet PULS – betinget af, at der placeres en ordre hos leverandøren Elbit Systems i januar i indeværende år."

Med henvisning til PULS-raketkastersystemer tilføjede Ulrich Essemann-Beck:

"Det aktuelle tilbud på raketkastersystemet med så kort leveringstid kan udelukkende kan lade sig gøre, fordi Elbit Systems i så fald vil båndlægge dele af en igangværende produktion, som var målrettet en anden kunde, til Danmark."

Såfremt der ikke indgås aftale med Elbit Systems nu, vil Danmarks eventuelle senere behov skulle indpasses i leverandørens normale produktionskapacitet og planlægning – og her vurderes leveringstiden at kunne være [redacted], hvilket med den nuværende efterspørgsel på den type systemer er gængs for markedet."

Specifikationer om levering undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

E-mailen medtog overvejelser om finansiering og aktstykker samt juridiske forhold. Om aktstykker var det anført som "FMI's opfattelse, at disse donationsaktstykker udarbejdes med henblik på, at hjemmel foreligger den 19. januar 2023".

Et udkast til e-mailen havde den 16. januar 2023 været cirkuleret af Ulrich Essemann-Beck i FMI, herunder med kopi til Christian Brejner Ishøj og Søren Grøndal Høst, hvor formålet med e-mailen havde været angivet som "1) Uddybning af behovet for at træffe

beslutning nu om både rørartillerisystemer (ATMOS) og raketkastersystemer (PULS).
2) Mulighed for finansiering af PULS gennem intern prioritering i FMI (idet det er forventningen, at ATMOS finansieres 1:1 ved refusion ift. donationen)".

Der havde tillige den 17. januar 2023 været drøftelser i FMI forinden e-mailens afsendelse til departementet, og e-mailens indhold var blevet godkendt af Christian Brejner Ishøj.

19.21 Udkast af 16. januar 2023 til kontrakt med ELBIT Systems vedrørende ATMOS-artillerisystemer

En medarbejder i Sourcing Division i FMI fremsendte med e-mail af 16. januar 2023 til ELBIT Systems udkast til "Acquisition Contract" vedrørende "the acquisition of 155 mm 52 caliber truck mounted gun systems (ATMOS)" og "Framework Agreement" vedrørende "sustainment of 155 mm 52 caliber truck mounted gun systems (ATMOS)".

Der var i e-mailen, hvormed udkastene blev fremsendt, taget forbehold for den igangværende "political assessment", idet "we await their final and formal decision before we can finalize the procurement".

Om leveringssted var i pkt. 2.7 en henvisning til "FCA INCOTERMS 2020" samt et forslag om "[The Supplier's place of Business]".

19.22 Forberedelse af FMI's industribesøg til Israel den 23. januar til 26. januar 2023

Den 17. januar 2023 forelå "håndakt til deltagerkredsen" vedrørende "FMI industribesøg til Israel 23 - 26 januar 2023". Deltagerkredsen omfattede otte "[i]nterne danske", heriblandt chefen for FMI, Kim Jesper Jørgensen, og Ulrich Essemann-Beck. Dertil kom fem "[i]sraelske".

Af håndakten fremgik om formålet:

"Formålet med FMI delegationens tur til Israel er et industribesøg i forbindelse med screening af det forsvarsindustrielle marked, efter relevante produkter og systemer til potentielle kommende anskaffelser."

Besøget indbefattede "Besøg ved ambassadøren", "Præsentation fra IDF", "Møde med SIBAT [Israelsk FMI-pendant]", "Møde med IMOD D&DD", "Virksomhedsbesøg" og "Middag med SIBAT".

I tilknytning til "Besøg ved ambassadøren" var anført:

"FMI har fremsendt en formålsbeskrivelse til et forsvarsmaterielt samarbejde med Israel til FMN, se bilag 2. Denne sagsbehandles p.t. i FMN. FMN er informeret om formålet med FMI besøg i Israel som "... centreret om kommercielle mødeaktiviteter med udvalgte israelske virksomheder samt generel videns indhentning om kommercielle vilkår".

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Af det nævnte bilag 2 om "Formålsbeskrivelse til et forsvarsmaterielt samarbejde med Israel" fremgik, at FMI ønskede "at indlede en dialog med Israel, rammesat af en MoU, der muliggør udforskning af muligheder for G-2-G anskaffelser og øvrigt forsvarsmaterielt samarbejde".

Under overskriften "Møde med SIBAT" var medtaget som "beredskab":

"Der gøres opmærksom på, at SIBAT kan være insisterende i deres promovning af specifikke israelske produkter og firmaer, hvorfor der skal udvises forsigtighed i tilkendegivelser af interesse."

Vedrørende "Virksomhedsbesøg" fremgik af håndakten, at "FMI har anmodet SIBAT om at arrangere virksomhedsbesøg for følgende produkter/systemer", hvorefter var opregnet seks produkter/systemer, heriblandt som én ud af seks "PULS rocket launcher system og ATMOS artillery system fra ELBIT".

I bilag 5 til håndakten med titlen "Executive Summary (systemer fra producenterne)" kom "ELBIT" først.

Om "ELBIT Systems artillerisystem ATMOS og raketkaster PULS" stod:

"• ELBIT vil demonstrere begge kapaciteter fysisk (prototyper)."

• Begge kapaciteter er i spil til haste-anskaffelse som følge af donation af CAESAR. Særskilt status gives mundtligt.

• Raketkaster indgår i Hærens ambitionsniveau til nyt forlig. Der er gennemført løbende dialog med ELBIT også under Eurosatory og senest ift. Eventuel hastanskaffelse. ELBIT PULS er med i opløbet ved Holland, hvor der forventeligt træffes en snarlig."

Om "ELBIT Systems tung mortar ammunition" stod blandt andet:

"• FMI indgår rammeaftale på ELBITs portefølje af TMT AMM til at understøtte Hærens TMT kapacitet (CARDAOM10 – også fra ELBIT Systems)"

...

• Indeholdt i rammeaftalen er en initialleverance svarende til [REDACTED] Denne leverance leveres i indeværende år og kan alene lade sig gøre fordi ELBIT omdirigerer en produktion til-tænkt en anden kunde, til Danmark.

Oplysninger undtages efter OFL § 33, nr. 3.

...

• Elbit og FMI har haft et fremragende samarbejde under hele forhandlingsprocessen og FMI sætter stor pris på Elbits fleksibilitet."

19.23 FMI's dialog med NEXTER Systems den 17. januar og 18. januar 2023

NEXTER Systems' danske agent fra A.C. Defence sendte den 17. januar 2023, kl. 17.55, en e-mail til Søren Grøndal Høst og en yderligere medarbejder i Kapacitetscenter Land i FMI og med Alexandre Penley og øvrige personer fra NEXTER Systems i kopi. Af e-mailen fremgik, at der på Kim Jesper Jørgensens initiativ ville være et kald mellem ham og CEO i NEXTER Systems, Nicolas Chamussy, den 19. januar 2023, og med e-mailen spurgte NEXTER Systems' danske agent ind til formålet med mødet, idet han var i færd med at udarbejde "a DK status paper".

Samme aften, kl. 18.16, svarede Søren Grøndal Høst, at det var hans vurdering, at kaldet skulle handle om drøftelse af potentiel donation, hvilket afstedkom en opfølgende e-mail fra NEXTER Systems' danske agent senere samme aften, kl. 19.48:

"Søren, er vi i (1) donationer af danske 8x8 og i givet fald, hvor mange? eller (2) mulig finansiering/medfinansiering af 6x6 fra samlebånd sidst på året eller (3) evt delfinansiering af franske 6x6 (fra eksisterende enheder). Sidste vil kræve DGA kontakt. Prisen på option 2 vil nok være den samme som det tidligere oplyste for nye 8x8."

Hertil svarede Søren Grøndal Høst, kl. 21.50, vedrørende nr. 1: "Kender ikke omfang."

Fortsat samme aften, kl. 22.53, skrev NEXTER Systems' danske agent i en e-mail til Søren Grøndal Høst:

"Uden antal er det lidt sværere at forberede Chamussy vedr. efterlevering i den anden ende. Såfremt, der genbestilles nu vil NX kunne producere 8X8 til levering ultimo 24', men jeg ved ikke, hvor mange. Grunden til, at tiden er en faktor er produktionen af snart [redacted] Det er det samme produktionspres, der gør sig gældende på ammo-området, hvorfor jeg havde håbet på et møde inden udgangen af denne måned. Kan ikke udelukkes, at Chamussy vil foreslå nogle af de "franske løsninger" på systemdelen."

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Internt i FMI videresendte Søren Grøndal Høst den 17. januar 2023, kl. 22.53, sin e-mailkorrespondance med NEXTER Systems' danske agent til Ulrich Essemann-Beck, idet han bemærkede: [redacted] har oplyst 24 måneder. Jeg kan lave et par talepunkter til CH samtale med Chamussy i morgen."

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Den 18. januar 2023 var der yderligere kontakt med medarbejdere i FMI.

Afdelingschefen fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI sendte således den 18. januar 2023, kl. 09.57, en e-mail til blandt andre Kim Jesper Jørgensen, Christian Brejner Ishøj og Ulrich Essemann-Beck:

"T.o. er jeg netop blevet ringet op af Thierre Legendre fra A.C. Defence, som ønskede at høre, om jeg kunne løfte sløret for, hvad CH FMI ville tale med Chamussy om i morgen. Jeg nævnte, at Kim ville orientere om den beslutning, der var truffet i regeringen i sagen om donation af Caesar og konsekvenser heraf, og som der kort forinden ville være blevet orienteret om i UPN. Jeg nævnte også, at han kom mig i forkøbet, da jeg netop havde talt med Kim om at orientere

ham om processen. Han nævnte herefter, at der i Nexter var nogen bekymring for i lyset af de problemer, der havde været med pjecerne, at man fra dansk side ville donere pjecerne og så anskaffe et andet system. Bekymringen var dog ikke stor, da de hørte positive meldinger fra forligskredsene. Jeg sagde, at jeg kunne kun tale om processen, men at Nexters tilkendegivelser om muligheder for genanskaffelse selvfølgelig havde indgået. Da han pressede for yderligere svar, om det kunne betyde, at det ikke blev Nexter svarede jeg, at det kunne jeg ikke sige noget om."

Ligeledes den 18. januar 2023, kl. 12.07 skrev en medarbejder i Kapacitetscenter Land i FMI til Søren Grøndal Høst:

"Har talt med Thierry – han opgav vist at få fat på dig.

Thierry forsøgte (naturligvis) at lokke info ud af mig, men jeg vidste jo ingenting.

Thierry var lidt uforstående over, at vi ingenting ved, og det virkede lidt naivt som om han forventede at vi ville dele alt med ham. NXT er ret usikre i forhold til at Kim Jørgensen har arrangeret et møde, og frygter helt klart en donation.

Jeg pinterede at det jo er en chance for

Oplysninger undtages
efter § 32, stk. 2.

Han spurgte meget ind til hvad antal jeg kunne forestille mig ville blive doneret, og han forestiller sig helt klart ikke, at det kan være alle CAESAR der er i spil. Jeg vurderer, at han ikke forestiller sig, at andre leverandører kan være/blive aktuelle. Såfremt vi bestiller indenfor en måned, kan de levere på 24 mdr., men ved senere bestilling er det uklart hvornår de kan levere – NXT har ikke undersøgt, om Tjekkiet kan udskyde modtagelse af nogle af sine pjecer til fordel for en ny bestilling fra DNK.

Thierry billede af situationen er, at vi (evt.) donerer et antal CAESAR og så skal skynde os at bestille nye - på den måde kan vi holde 1AA beskæftiget med UDD etc.."

Søren Grøndal Høst svarede pr. e-mail kl. 12.29: "Tak. Ja, de får sig en slem overraskelse. Men som de siger i børnehaven: "Det var dig, der startede"."

19.24 Politisk beslutning om donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer den 18. januar 2023

19.24.1 Forsvarsministerens politiske kontakter

Af Forsvarsministeriets redegørelse fremgår om den 18. januar 2023:

"Forsvarsministeren tog telefonisk kontakt til udvalgte partiledere og forsvarsordførere, hvor ministeren oplyste om regeringens beslutning om at søge Folketingets opbakning til at donere Forsvarets CAESAR-artillerisystemer til Ukraine.

Forsvarsministeren oplyste, at regeringen ønskede at dække kapacitetshullet i Forsvaret, som følge af donation af Forsvarets CAESAR-artillerisystemer, med erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer fra den israelske leverandør Elbit Systems, som kunne levere hurtigere end andre leverandører. Ministeren oplyste også, at regeringen i den forbindelse også ville tage stilling til mulig nyanskaffelse af raketkastersystemer, som følge af donation af CAESAR-artillerisystemer."

Med datering den 18. januar 2023 forelå et notat med overskriften "Politisk kontakt til partiledere og ordførere fra S, M, K, SF og RV om erstatningsanskaffelse ved israelsk producent efter CAESAR-donation", som var udarbejdet af Forsvarsministeriet, og hvor følgende budskaber stod anført i stikordsform:

"• I lyset af den aktuelle sikkerhedspolitiske situation har Forsvaret behov for straks at genanskaffe nyt artilleri.

• Også fordi det ellers vil gå ud over fastholdelsen af kritisk personel i Forsvaret og for vores forpligtelser til NATO, når bidraget fra årsskiftet til 2024 skal indgå på 30 dages beredskab i NATO's beredskab NRI (NATO Readiness Initiative).

• Hvis soldaterne ikke har noget materiel at arbejde med, finder de sig et andet job. Og hvis de bliver indsat i en skarp situation uden effektiv og langtrækkende ildstøtte, er der en uacceptabel risiko for danske soldater.

• Forsvaret har lavet en markedsundersøgelse blandt internationalt anerkendte leverandører, og det har været centralt, hvor hurtigt man kan få leveret nyt artilleri.

• Generelt er det internationale marked presset pga. krigen i Ukraine, men Forsvaret har fået et tilbud fra det israelske Elbit Systems, som kan levere nyt artilleri markant hurtigere end alle andre leverandører.

• Regeringen vil hasteindkøbe 19 nye artillerisystemer fra Elbit.

...

• Forsvarschefen har samtidig anbefalet, at Forsvaret indkøber raketkastere som følge af donationen. Fordi vi har brug for kapaciteten nu, og denne kan leveres fra sommer i år. Og fordi det i Ukraine har vist sig, at raketkastere er kampafgørende, og fordi vil skulle leve op til krav til Danmarks bidrag til NRI 2024 (NATO Readiness Initiative).

• Dette har regeringen dog endnu ikke truffet beslutning om, men regeringen vil snarest muligt tage stilling hertil.

- *Der afholdes forligskredsmøde og UPN-møde om sagen torsdag. Vi planlægger på at annoncere beslutningen efter rådføringen med Nævnet. Vi vil dog ikke konkret nævne, hvorfra vi køber de nye artilleripjecer, da vi først skal have lukket kontrakten med Elbit*
- *Endvidere mødes de centrale Ukraine-donorlande i Ramstein nu på fredag.*
- *Derfor haster sagen."*

19.24.2 Forsvarsforligskredsen

Der blev 19. januar 2023 afholdt ekstraordinært møde i forsvarsforligskredsen, og Forsvarsministeriet udarbejdede mødenotat vedrørende mødet, hvilket mødenotat er dateret den 20. januar 2023.

Det fremgik af et budskabspapir som Forsvarsministeriets departement havde udarbejdet, at formålet med mødet var, at "[d]er skal opnås tilslutning i forsvarsforligskredsen til donation af Forsvarets 19-artilleripjecer".

Fra Forsvarsministeriet deltog forsvarsministeren sammen med departementschefen og række yderligere medarbejdere.

På foranledning af Forsvarsministeriets departement havde FKO udarbejdet en håndakt af 18. januar 2023 sammen med "en uklassificeret præsentation".

Af håndakten fremgik, at anbefalingen "i lyset af den politiske beslutning om at donere artilleri" var donation af "alle 19 pjecer", og at det var "afgørende for Forsvaret, at der hurtigst muligt iværksættes en genanskaffelse af nye ildstøttesystemer".

Blandt "beredskabssvar" fremgik mere abstrakt, at "[d]e tidsmæssige muligheder for at anskaffe nye ildstøttesystemer undersøges aktuelt (vurderes at kunne tage mellem få måneder for en ny initialkapacitet til ca. tre år for en ny komplet kapacitet)."

Tilsvarende fremgik af selve præsentationen om donationen, at "[a]fledt heraf – og set i lyset af den nuværende sikkerhedssituation – er det afgørende for Forsvaret, at der anskaffes nye ildstøttesystemer hurtigst muligt."

Forsvarsforligskredsen tilsluttede sig donationen:

"På den efterfølgende drøftelse var der opbakning fra hele forligskredsen til at donere systemerne til Ukraine. Der var spørgsmål til tidslinjen for genanskaffelsen (DF, SF). FM bemærkede, at man stadig var i gang med at processen omkring genanskaffelse, og at man ville vende tilbage til forligskredsen, når man kunne være mere konkret. Både donationen og fremtidig genanskaffelse vil blive behandlet i Finansudvalget."

Ifølge Forsvarsministeriets redegørelse blev der også givet mere konkrete oplysninger, herunder at "Chefen for forsvarsstaben oplyste, at man undersøgte muligheden for at erstatningsanskaffe ATMOS-artillerisystemer i sammenhæng med nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer".

19.24.3 *Det Udenrigspolitiske Nævn*

Ligeledes den 19. januar 2023 fik regeringen opbakning i Det Udenrigspolitiske Nævn til donation.

19.24.4 *Folketingets Finansudvalg*

Samme dag forelagde Forsvarsministeriet i fortrolighed for Folketingets Finansudvalg aktstykke H med anmodning om "Finansudvalgets tilslutning til at tilvejebringe bevilingsmæssig hjemmel til donation af artillerisystemer til Ukraine som følge af den nuværende sikkerhedspolitiske situation i landet".

Aktstykket var blevet godkendt af forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen den 19. januar 2023, kl. 14.12, hvorefter også forsvarsforligskredsen modtog aktstykket til orientering.

Aktstykket blev den 20. januar 2023 tiltrådt af Finansudvalget.

19.24.5 *Folketingets Forsvarsudvalg*

Ifølge Forsvarsministeriets redegørelse modtog Folketingets Forsvarsudvalg den 20. januar 2023 aktstykket samt ministerbrev til orientering.

19.25 **Offentliggørelse af donationen af CAESAR 8x8-artillerisystemer den 19. januar 2023**

Den 19. januar 2023, kl. 15.15, udsendte Forsvarsministeriet en pressemeddelelse med overskriften "Danmark donerer artilleri til Ukraine" og omhandlende donation af alle 19 CAESAR 8x8-artillerisystemer.

Om CAESAR 8x8-artillerisystemerne blev i pressemeddelelsen anført:

"Der er tale om et nyudviklet artillerisystem, der fortsat er under implementering i det danske forsvar. Der er fortsat en række teknisk udfordringer med systemet, som vil skulle håndteres i samarbejde med producenten og Ukraine. Ukraine har anmodet om artilleriet trods disse udfordringer."

Af pressemeddelelsens underoverskrift fremgik, at "[p]arallelt med donationen vil regeringen straks se på mulighederne for en hurtig anskaffelse af nye kapaciteter", og i teksten stod:

"Donationen vil medføre en forsinkelse i opbygningen af Danmarks 1. brigade. Derfor ser regeringen nu på mulighederne for at iværksætte en hurtig anskaffelse af nye kapaciteter parallelt med donationen."

I en samtidig pressemeddelelse af 19. januar 2023 fra FKO stod, at "[d]er arbejdes på højtryk fra politisk hold for at anskaffe nye ildstøttekapaciteter som erstatning".

Af Forsvarsministeriets redegørelse fremgår:

"På møde med Ukraine-allierede på Ramstein Air Base i Tyskland den 20. januar 2023 kunne forsvarsministeren orientere kredsen om donation af alle Danmarks CAESAR-artillerisystemer for at støtte Ukraine i den ventede kommende offensiv."

19.26 Forberedelser den 19. januar og 20. januar 2023 af grundlag for anskaffelser fra ELBIT Systems

Den 19. januar 2023, kl. 11.27, skrev en teamleder i Team Helstøbte Kapaciteter i Forsvarsministeriets departement til en sagsbehandler i Team Bevilling og Økonomisk Styring, ligeledes i departementet, og med kopi til en række andre medarbejdere i Forsvarsministeriets departement, heriblandt en kontorchef i Team Helstøbte Kapaciteter og en kontorchef i Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement:

"FMI oplyser at kontrakt vedr. en evt. anskaffelse af raketkastere skal underskrives senest ved udgangen af indeværende måned. Hvis dette ikke sker, er det eftersigende ikke muligt at få leveret systemet. I hvert fald ikke på kort-mellemlang sigte."

For så vidt angår en evt. erstatningsanskaffelse af artilleri vil underskrivning af denne aftale kunne udsættes, hvilket dog vil have direkte indvirkning på leveringstidspunktet. Alt andet lige betyder det dog, er der for denne anskaffelse er større mulighed for potentielt at gennemføre en industrisamarbejdsvurdering."

19.26.1 Forsvarsministeriets udkast af 19. januar 2023 til KU-cover vedrørende PULS-raketkastere

Den 19. januar 2023, kl. 14.49 sendte en sagsbehandler fra Team Bevilling og Økonomisk styring i Forsvarsministeriets departement pr. e-mail til tre andre medarbejdere i ministeriet fra Center for Sikkerhed og Operationer, Team Ukraine og Center for Strategi, Økonomi og Styring "udkast til cover vedr. finansiering af PULS blot på sagsbehandlerniveau".

Der var tale om et udkast til KU-cover, idet der under "Problem" stod: "Der skal tages stilling til finansiering af PULS raketkastere som følge af beslutning om at donere 19 stk. CAESAR artillerisystemer."

Videre stod under "Baggrund":

"Det er tidligere blevet besluttet, at Forsvarsministeriet skal donere 19 stk. CAESAR artillerisystemer direkte fra leverandøren til Ukraine, samt at der skal foretages en erstatningsanskaffelse i form af 19 stk. ATMOS artillerisystemer fra den israelske leverandør Elbit Systems, jf. KU-sag vedr. donation af CAESAR artillerisystemer af d. 18. januar 2023."

...

Det blev på drøftelse i KU d. 18. januar ligeledes besluttet, at der skal foretages en nyanskaffelse af 8 stk. PULS raketkastere som følge af donationen, samt at finansieringen heraf afklares i særskilt sag."

Under "Juridiske og kommercielle forhold" stod:

"Tilbuddene fra Elbit på anskaffelse af ATMOS artillerisystemer og PULS raket-kastersystemer er to separate kontakttilbud, som dog er givet ud fra en betragtning om, at begge kontrakter indgås. Udskydes kontraktindgåelsen kan de oplyste leveringstider ikke garanteres. Kontrakterne skal underskrives i januar, hvorfor Finansudvalget skal forelægges aktstykker inden da."

Der var efterfølgende blandt medarbejdere drøftelse om inddragelse af blandt andet forsvarsforligskredsen.

19.26.2 Forsvarsministeriets udkast af 19. januar 2023 til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer

Den 19. januar 2023 kl. 17.15 sendte en sagsbehandler i Team Bevilling og Økonomisk Styling i Forsvarsministeriets departement "udkast til aktstykke vedr. ATMOS" til en sagsbehandler i Forsvarsministeriets departement i Center for Strategi, Økonomi og Styling, ligeledes i Forsvarsministeriets departement.

Det er første udkast til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer, som undersøgelsen har identificeret, og det stammer altså fra Forsvarsministeriets departement.

Oplysning i Forsvarsministeriets redegørelse på side 10, om at første udkast hidrørte fra FMI, blev berigtiget af Forsvarsministeriet den 11. august 2023, idet det herom blev tilføjet: "Ved en beklagelig fejl er dokumentet og følgemailen ikke blevet journaliseret, og de blev desværre ikke lokaliseret i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen."

Forsvarsministeriets udkast til aktstykke blev indledt på følgende vis:

"Forsvarsministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at anvende ca. 723,0 mio. kr. i perioden 2023-2024 til anskaffelse af ATMOS artillerisystemer."

Som pkt. b var indsat en "Projektbeskrivelse":

"Det er tidligere besluttet at donere artillerisystemer af typen CAESAR til Ukraine, jf. FTR akt. XX af 20. januar 2023. Forsvaret vurderer, at der er behov for at anskaffe en tilsvarende kapacitet. Det kan ikke anbefales at genanskaffe artillerisystemer af typen CAESAR grundet lang leveringstid ved leverandøren."

Forsvarsministeriet har afsøgt forskellige muligheder for erstatningsanskaffelse af artillerisystemerne ved leverandører med erfaring i produktion af moderne artillerisystemer, der lever op til samme operative krav som CAESAR artillerisystemerne. På den baggrund anskaffes artillerisystemer af typen ATMOS fra leverandøren Elbit Systems.

Anskaffelsen inkluderer udgifter på ca. [REDACTED] til træning, logistik, prototype mv., således uddannelse i det nye system kan påbegyndes snarest.

Oplysninger undtages
efter OFL
§ 33, nr. 3.

Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives inden udgangen af januar. I modsat fald vil aftalen bortfalde, og leveringstiden vil være betydeligt længere."

Under overskriften "Økonomi" stod blandt andet, at "[a]rtillerisystemerne forventes at have en årlig driftsudgift på [REDACTED] hvilket dog er behæftet med usikkerhed", og at "[d]riftsudgifterne inkluderer ikke udgifter til ammunition."

Oplysninger undtages
efter OFL
§ 33, nr. 3.

Den 20. januar 2023, kl. 14.40, sendte sagsbehandleren fra Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement "udkast til akt. vedr. anskaffelse af ATMOS" til en stabsofficer i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI og med kopi til en teamleder i Team Helstøtte Kapaciteter (THK) i Forsvarsministeriets departement, hvor det også blev anført, at "[j]eg har noteret et par spørgsmål i dokumentet, som vi meget gerne vil have jeres input til." Herunder stod om "Industrisamarbejde": "Afklares hos THK ift. Erhvervsstyrelsen og FMI ift. leverandør, herunder konsekvens for pris."

19.26.3 Status fredag den 20. januar 2023

Den 20. januar 2023, kl. 17.47, sendte sagsbehandleren fra Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement en "fredags-status på ATMOS/PULS-sagerne" til to medarbejdere i Forsvarsministeriets departement, heriblandt sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomi, og med blandt andre kontorchefen i Center for Strategi, Økonomi og Styring i kopi.

Under "Ang. aktstykker" stod:

"- Afklaring om industrisamarbejde udestår. THK og FMI har ansvaret. Vigtigt at få fulgt op på mandag morgen. Andre udeståender på aktstykkerne er mere håndterbare (fortrolighed o.l.)

- Akt. vedr. ATMOS er udarbejdet og fremsendt til FMI mhp. afklaring af spørgsmål.

- Akt. vedr. PULS har FMI [medarbejder Porteføljekontoret i Udviklings- og Koordinationsstaben] udarbejdet udkast til, vi har dog ikke modtaget endnu."

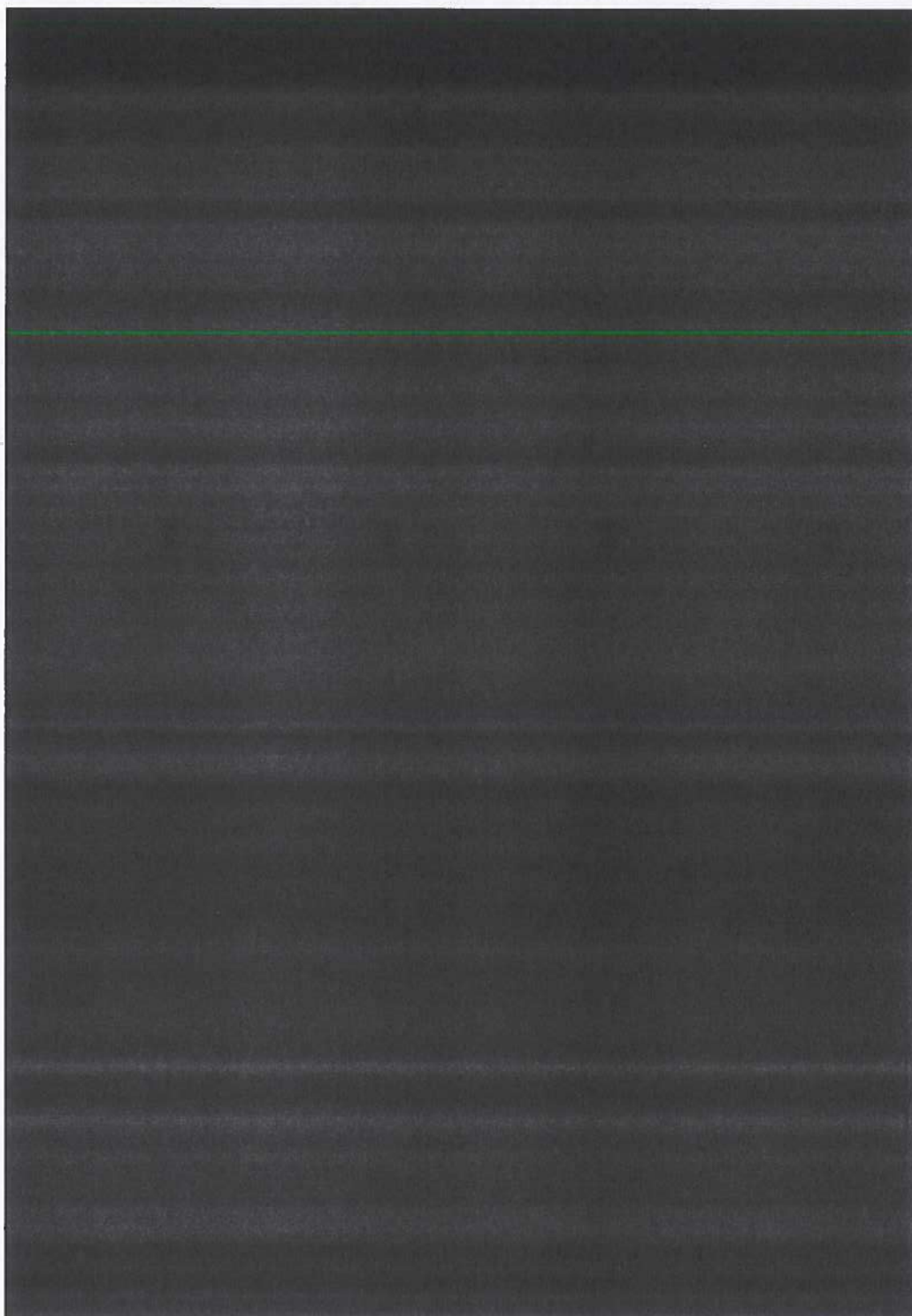
Undersøgelsen har ikke identificeret et udkast til aktstykke vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer på dette tidspunkt.

19.26.4 Udkast af 21. januar 2023 til FMI's præsentation

De slides, som havde cirkuleret i FMI den 11. januar 2023, jf. afsnit 19.15, og den 15. januar, jf. afsnit 19.20.1, forelå i en ny version den 21. januar 2023 med overskriften "Donation af CAESAR 8x8 og POTENTIEL hasteanskaffelse af ATMOS og PULS" og underskriften "Overordnet plan, organisering og fakta".

I versionen af 21. januar 2023 fremgik det på slide 3 under overskriften "Overordnet tids- og aktivitetslinje (udkast)":

Specifikationer om
levering undtages efter
OFL § 31 af hensyn til
rigets forsvar.



Specifikationer om levering undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

19.27 Kontakt mellem FMI og NEXTER Systems den 19. januar 2023

Det fremgår af bilag 2 til FMI's redegørelse, at chefen for FMI den 19. januar 2023 havde en telefonsamtale med CEO i NEXTER Systems Nicolas Chamussy.

Der var forinden mødet udarbejdet talepunkter, som Kim Jesper Jørgensens militære assistent fremsendte den 19. januar 2023, kl. 15.44, til Kim Jesper Jørgensen med Ulrich Essemann-Beck, Søren Grøndal Høst, Christian Brejner Ishøj og fire andre medarbejdere i FMI i kopi. Talepunkterne vedrørte den danske beslutning om at donere samtlige 19 CEASAR 8x8-systemer til Ukraine, men berørte ikke erstatningsanskaffelse.

Den 20. januar 2023, kl. 05.59, fremsendte Kim Jesper Jørgensen et referat af telefonsamtalen pr. e-mail til Ulrich Essemann-Beck, Christian Brejner Ishøj og Søren Grøndal Høst og med flere medarbejdere i FMI i kopi.

Det fremgik, at Kim Jesper Jørgensen kl. 17 dagen forinden havde informeret NEXTER Systems "om den danske beslutning om at donere alle 19 Caesar-pjecer til Ukraine".

Videre stod med henvisning til CEO i NEXTER Systems:

"Han spurgte ind til erstatning for de donerede pjecer – om vi var interesserede i at se på Caesar i den sammenhæng? Jeg bemærkede mig, at han ikke tog det for givet, at vi ville købe Caesar igen. Jeg svarede, at jeg ikke havde modtaget instrukser fra departementet vedrørende erstatningsanskaffelse, herunder hvilken økonomi der vil være til rådighed hvornår. Jeg supplerede med at tilkendegive, at det var min opfattelse, at hastighed i levering af en erstatning ville være afgørende. Dette fik direktøren til at bekræfte den oplysning, som den franske NAD tidligere har givet mig, nemlig at man fra den franske hærs side ville være i stand til i december 2023 at låne/lease os to Caesar 6x6. Der ville være tale om pjecer, som var bestilt af den franske hær, men som efter aftale mellem direktøren for Nexter og chefen for den franske hær kunne omdiri-

geres til os. Han oplyste, at produktionen af Caesar 6x6 var i færd med at blive forøget væsentligt, ligesom man havde afgivet en ordre på 200 kanonløb til 6x6 som erstatning for udslidte kanonløb i Ukraine og andetsteds. Han angav dog ikke konkret, hvornår der eventuelt kunne være 6x6 til rådighed til salg til Danmark. Han understregede, at alt dette drejede sig om Caesar i den franske 6x6 konfiguration. Han sagde selv, at han ikke kendte tidsperspektivet på eventuel levering af 8x8 i dansk konfiguration. Jeg replicerede, at jeg havde fået oplyst en leveringstid på et par år, men det kunne han på stående fod ikke bekræfte. Han ville tjekke leveringstiden for 8x8 i dansk konfiguration og følge op over for mig med denne oplysning.

Jeg takkede neutralt for dette uden på nogen måde at tilkendegive, om vi var eller ikke var interesserede i denne pjecetype."

19.28 Orientering af udvalgte partnerlande den 19. januar 2023

Som opfølgning på e-mailen af 6. januar 2023 til udvalgte partnerlande, jf. afsnit 19.5 og 19.11 ovenfor, fremsendte Kim Jesper Jørgensen den 19. januar 2023 om aftenen opfølgningsmail til samme med tak. Han oplyste om beslutningen om donation af samtlige 19 CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine. Ligeledes oplyste han over for de fleste, at "[m]y organization will now initiate an immediate acquisition of new artillery systems". Særligt til den amerikanske modtager skrev Kim Jesper Jørgensen mere uddybende:

"My organization have been in contact with various suppliers of new systems, and although not every detail has fallen in place, I expect that an agreement with replacement of the current systems can be reached within weeks. New systems could be delivered late 2023, with continued deliveries in 2024, minimizing the capability gap in the Danish Army."

19.28.1 Frankrig

Den 19. januar 2023, kl. 18.03, skrev afdelingschefen fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI en ny e-mail til blandt andre Kim Jesper Jørgensen, Christian Brejner Ishøj og Ulrich Essemann-Beck:

"Har netop orienteret den franske FORAT, OB Vincent Samson, om den danske beslutning om donationen af CAESAR til Ukraine, idet jeg anvendte talepunkter udarbejdet til CH FMI's samtale med NEXTER's CEO, Chamussy, samt trak på indholdet fra mail til den franske NAD for så vidt angår spørgsmålet om behov for hurtig anskaffelse af artillerisystemer. Samtidig betonedede jeg den gode dialog, som vi havde haft om franske muligheder både med Nexter og den franske NAD, idet jeg samtidig orienterede om CH/FMI's samtidige samtale med Chamussy og den nyligt afsendte mail til den franske NAD."

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Samson tilbød afslutningsvis at svare på eventuelle spørgsmål eller bidrage til at formidle budskaber og spørgsmål til den franske NAD, skulle der være behov. Jeg takkede herfor og understregede endnu engang vores gode dialog med NEXTER og den franske NAD."

Kort tid forinden, nemlig den 19. januar 2023, kl. 16.41, havde Kim Jesper Jørgensen sendt en opfølgningsmail til den franske NAD, og den 20. januar 2023, kl. 08.52, vendte den franske NAD tilbage vedrørende erstatningsanskaffelse:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

[REDACTED]

[REDACTED]

Kim Jesper Jørgensens militære assistent videresendte senere samme dag, kl. 12.42, e-mailen fra den franske NAD til Kasper Høeg-Jensen og med kopi til Kim Jesper Jørgensen, Christian Brejner Ishøj, Ulrich Essemann-Beck, afdelingschefen fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI samt en medarbejder fra Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

[REDACTED]

Kim Jesper Jørgensen oplyste den 22. januar 2023 den franske NAD om, at man for nu fra dansk side ikke ville indgå i yderligere dialog om erstatningsanskaffelsen:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

19.29 Korrespondance mellem HANWHA og FMI fra den 20. januar til den 25. januar 2023

HANWHA's danske agent fra Military Equipment Denmark kontaktede den 20. januar 2023 pr. e-mail sendt til FMI via en fællespostkasse samt direkte til Ulrich Essemann-Beck med anmodning om et møde om erstatningsanskaffelse af artillerisystemer. Som begrundelse var i e-mailen anført:

"MED vil i den forbindelse pege på de muligheder, som findes for hurtige lån og eller køb af Selvkørende Pansrede Artilleri systemer (SPH), ikke bare ved Hanwha, men også ved Norge, Finland og Korea. Herunder vil deltagelse i kørende uddannelser i disse lande være åbne for den Danske Hær."

HANWHA's danske agent genfremsendte den 23. januar 2023, kl. 13.36, e-mailen til Søren Grøndal Høst og Ulrich Essemann-Beck, idet han refererede "samtaler med FMA og den Norske Artilleriinspektør" gående ud på, at [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Ligeledes den 23. januar 2023, kl. 14.36, tog HANWHA's danske agent direkte kontakt til Forsvarsministeriets departement ved e-mail til Kasper Høeg-Jensen.

I e-mailen angav han, at "[m]in kontakt skyldes en bekymring over, at anskaffelsen sker så hurtigt, at man ikke får vendt alle sten og måske kommer ud med en bedre løsning end den som pressen indikerer man indgår snarlig". E-mailen indeholdt oplysninger, som i de tidligere e-mails var delt med FMI.

E-mailen var også vedhæftet et "videns papir", hvoraf blandt andet fremgik:

"Vi forstår hurtig leverance er afgørende, men også her er der flere strenge at spille på for Danmark end bare at gå til Elbit, som kilder oplyser man vil. Ikke mindst det Nordiske samarbejde, hvor Norge og Finland inden for kort tid har indkøbt og fået leveret nye systemer. De har alle kontrakter, som indeholder optioner, samtidig med at lån/leje fra landene er en mulighed. Denne mulighed er bekræftet fra Norge som Danmark ikke har kontaktet endnu."

Så hurtigt leverance er muligt, samtidig med man anskaffer et system, som passer ind i NATO-styrkekrav. Herunder vil man kunne få uddannet sine soldater af et andet forsvar med samme uddannelsesmetodik."

Vi forstår også at et valg af Elbit, som vi hører det, få en juridisk sag mellem FMI og Elbit til at forsvinde."

Undersøgelsen har ikke kunnet konstatere nogen reaktion i Forsvarsministeriets departement i anledning af sidstnævnte udsagn.

Forsvarsministeriet skriver i sin redegørelse, at "[d]epartementet noterede sig, at Hanwha's repræsentant var i kontakt med Materiel- og Indkøbsstyrelsen og fandt på den baggrund ikke behov for at foretage yderligere."

Internt i FMI havde Søren Grøndal Høst den 23. januar 2023, kl. 21.00, videresendt e-mails, som han havde modtaget fra HANWHA's danske agent, til Ulrich Essemann-Beck og Christian Brejner Ishøj, idet han skrev, at "[o]plysningerne nedenfor flygter ikke helt med den feedback, CH FMI fik efter henvendelse til sin Norske hhv. Finske NAD-kollega". Videre skrev Søren Grøndal Høst:

"Skulle man – teoretisk – "skifte hest" og gå K9-vejen, bør behovet komme fra Forsvaret. Her skal man så være opmærksom på, at anskaffelsesprisen for K9 ligger på [redacted] mod [redacted] for ATMOS. Driftsudgifterne ligger på IKK-niveau ca. [redacted] pr. år pr. K9 (oplyst af selvsamme Hr. Mogensen) mod [redacted] pr. år pr. ATMOS / CAESAR. Over 30 år giver det en samlet mer-pris (anskaffelse + drift) på min. [redacted]"

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2 og § 33, nr. 3.

Muligt i lyset af nogle afsluttende bemærkninger i e-mailen svarede Ulrich Essemann-Beck senere samme aften, kl. 21.12, at han synes, at man skulle tage mødet allerede næste dag "[f]or at sikre en fornuftig argumentation ..., så vi ikke kan beskyldes for at tage en uoplyst beslutning".

Næste dag, den 24. januar 2023, kl. 07.45, skrev Søren Grøndal Høst i samme e-mail-tråd, at NEXTER Systems havde bedt om et tilsvarende møde.

Christian Brejner Ishøj foreslog i e-mail kl. 07.49 drøftelse med chefen for FMI, idet han henviste til, at "vi jo flere gange har modtaget svar fra respektive NAD og leverandører – med negativt resultat", men også at "vi ikke skal handle mod bedre vidende".

Ligeledes den 24. januar 2023, kl. 23.33, vendte Ulrich Essemann-Beck tilbage i e-mail-tråden, idet han havde talt med Kim Jesper Jørgensen:

"Han ønsker ikke, at vi tager dialog nu. "Der blev truffet beslutning i regeringen i sidste uge, og der forventes en opfølgende beslutning fra regeringen i morgen [onsdag]. De beslutninger er truffet på baggrund af de oplysninger, vi har haft, herunder fra NAD mv."

Vi må udrede efterfølgende."

Undersøgelsen har ikke identificeret materiale vedrørende opfølgning med Military Equipment Denmark eller NEXTER Systems.

Med henvisning til henvendelserne fra HANWHA's danske agent henvendte en koreansk forsvarsattaché sig den 25. januar 2023 pr. e-mail til Ulrich Essemann-Beck og anmodede om et møde i februar 2023 sammen med repræsentanter fra HANWHA.

Undersøgelsen har ikke identificeret materiale vedrørende opfølgning på henvendelsen.

Det er i FMI's redegørelse angivet, at man som følge af tidligere indhentede oplysninger fra HANWHA, herunder at leveringstiden ville være 30 måneder, ikke fandt det relevant at gå videre med et sådant møde.

19.30 Medieomtale den 22. januar 2023

Den 22. januar 2023 offentliggjorde mediet Olfi en artikel med overskriften "Artilleri-indkøbet begyndte med Atmos fra israelske Elbit, og det ender det også med".

Ligeledes den 22. januar 2023 offentliggjorde mediet Olfi et indlæg med overskriften "Vi skal bruge situationen til at købe det rette artilleri, og det er ikke Atmos", hvor forlig af retssagen mellem ELBIT Systems og FMI blev nævnt:

"Og hvad betyder den nye ordre så for Elbits verserende søgsmål mod Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse omhandlende den aflyste ordre fra 2015?"

Ifølge OLFIs oplysninger har israelerne annulleret den, og der er således ikke længere nogen juridisk barriere for at udbygge det nyetablerede gode samarbejde med israelerne."

19.31 Erhvervsstyrelsens pålæg om industrisamarbejde den 24. januar 2023

I en e-mail af 22. januar 2023 fra en medarbejder i Kapacitetscenter Land i FMI til en medarbejder i Erhvervsstyrelsen, en teamleder i Team Helstøbte Kapaciteter i Forsvarsministeriets departement og en medarbejder i Udviklings- og Koordinationsstab i FMI blev der indkaldt til fysisk møde i Erhvervsstyrelsen næste formiddag, den 23. januar 2023:

"Foranlediget af kommende hasteanskaffelser og kommende møder med Elbit i Israel indkaldes hermed til møde angående afklaring af industrisamarbejde %-forpligtelse på de kommende anskaffelser.

Der afventes stadig endelig politisk beslutning omkring godkendelse af anskaffelserne, men FMI er blevet pålagt at arbejde som beslutningen omkring at anskaffe allerede er blevet truffet."

En stor dansk delegation tager mod Israel i næste uge og jeg selv tager afsted med et kontrahandlingshold i uge 5, hvor jeg skal gennemføre forhandlinger.

Der er derfor behov for at gennemgå alle anskaffelserne og på forhånd aftale en %-mæssige forpligtelse, som jeg kan forhandle priser ud fra. Denne %-mæssige forpligtelse skal afspejle sig i det skriftlige produkt, når dette kan udfærdiget."

Efterfølgende tiltrådte Erhvervsstyrelsen den 24. januar 2023 Forsvarsministeriets udkast til fælles proportionalitetsvurdering, og samme dag fremkom Erhvervsstyrelsen med "Beslutning om pålæg af forpligtelse til industrisamarbejde – genanskaffelse af artilleri". Kravet om industrisamarbejdet blev fastsat til 75 % af kontraktbeløbet.

19.32 FMI's industribesøg til Israel den 23. januar til 26. januar 2023

19.32.1 Referat af industribesøget

Der blev af en medarbejder fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI udarbejdet referat fra "CH FMI besøg i Israel den 23.-26. januar 2023". Referatet er dateret 2. februar 2023.

Referatet blev indledt med et "Resume":

"- Det første CH FMI besøg i Israel i mange år var velforberedt fra israelsk side og bar præg af stor imødekommenhed og ønske om samarbejde.

- Besøget ved SIBAT, som bidrog med rammesættende briefinger fra IDF og Directorate for Development Research & Doctrine (DDR&D), understregede israelsk ønske om samarbejde og fremhævede en række potentielle områder for videre dialog. Det blev foreslået at udarbejde en MoU som ramme for samarbejdet.

- Orienteringerne fra ELBIT, RAFAEL og IAI var centreret omkring de produkter og systemer som FMI havde udbedt informationer om, men blev suppleret med orienteringer om andre produkter, hvoraf flere havde potentiel interesse for FMI.

- Værd at bemærke var et stort israelsk fokus på multi-domæne operationer og tanker om at etablere deciderede multi-domæne enheder på det taktiske niveau.

- FMI noterede sig en række brutto aktioner (fremgår af referatet) hvor der skal undersøges potentiale for samarbejde. FMI iværksætter en screening af aktionslisten med divisionerne mhp. at afdække særlig relevante aktioner til opfølgning og generel prioritering."

Referatet blev afsluttet af et punkt med overskriften "Aktioner", hvor der stod, at "[i] forbindelse med præsentationerne og besøgene ved virksomhederne, blev følgende aktioner erkendt", hvor der fremgik en tabel med tre kolonner ("System/produkt:", "Bemærkning/aktion:" og "Ansvarlig:").

Heri indgik vedrørende "ELBIT":

ATMOS og PULS kontrakter	Færdiggørelse af kontrakter vedrørende ATMOS (anskaffelse og sustainment) og PULS (anskaffelse, sustainment), herunder aftale konfiguration, levering, træning m.m.	KALA
120 mm TMT kontrakt	Følge op på kontrakt vedrørende ammunition til TMT 120 mm.	KALA
Ny kontrakt på ammunition	Overveje ny kontrakt vedrørende ammunition, herunder missiler til PULS.	KALA

Der var ligeledes indsat "aktioner" vedrørende andre leverandører, som havde modtaget besøg.

19.32.2 *Rammeaftale af 26. januar 2023 om indkøb af morterammunition med ELBIT Systems*

Under industribesøget, nemlig den 26. januar 2023, indgik FMI og ELBIT Systems rammeaftalen om morterammunition ("supply and sustainment of 120 mm. Heavy mortar ammunition").

Fra FMI's side blev aftalen underskrevet af Kim Jesper Jørgensen.

I rammeaftalen stod under overskriften "Purchasing Scope":

"The Buyer intends to use the Agreement for current purchases of Deliverables. The Buyer is obliged – as an initial purchase – to buy a minimum of the total amount of [REDACTED]"

Oplysninger undtages
efter OFL
§ 33, nr. 3.

19.32.3 *Opfølgning i marts 2023*

Den 2. marts 2023 fremsendte en medarbejder fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI "præsentationerne fra FMI delegationens tur til Israel" til Kim Jesper Jørgensen, Ulrich Essemann-Beck og nogle yderligere medarbejdere fra FMI samt en vicechef i Udviklings- og Planlægningsstaben i FKO.

Der var en præsentation om mortersystemer med overskriften "Mortar Systems & Infantry Firepower". I en anden præsentation med overskriften "Precise Long-Range Rocket Artillery & Advanced Fire Support Capabilities For Denmark" var der flere slides om raketkastersystemet PULS, mens der ikke var slides om artillerisystemet AT-MOS.

Samme dag fremsendte medarbejderen fra Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI referatet af 2. februar 2022, benævnt "Referat fra CH FMI den 23.-26. januar 2023", til en række medarbejdere i Forsvarsministeriets departement.

Dagen efter, den 3. marts 2023 fremsendte en medarbejder i FMI's Sourcing Division en e-mail til en fællespostkasse i Forsvarsministeriets departement, med seks personer fra departementet i kopi, herunder Kasper Høeg-Jensen. Vedhæftet e-mailen var en opdateret version af det sagsnotat om "[i]ndgåelse af forsvarsmaterielt samarbejde med Israel", som FMI havde delt med Forsvarsministeriets departement den 6. januar 2023, jf. afsnit 15 og 19.6 ovenfor. Vedhæftet var ydermere et udkast til memorandum of understanding mellem Danmark og Israel "concerning defence material cooperation".

Undersøgelsen har ikke kunnet identificere, om aftalen mellem Danmark og Israel sidenhen er indgået, og hvad indholdet i så fald endte med at være. Dog har undersøgelsen identificeret et forslag til besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Forsvarsudvalg, som var udarbejdet af Ledelsessekretariatet i FMI den 31. oktober 2023, og som havde Forsvarsministeriets departement som adressat. Af udkastet fremgik:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har den 3. marts 2023 sendt udkast til en Memorandum of Understanding vedr. forsvarsindustrielt samarbejde med Israel til Forsvarsministeriets bemærkninger."

[Baggrund: FMI er bekendt med, at Forsvarsministeriet ikke finder, at det er aktuelt at gå videre med forslaget om udarbejdelse af en MoU, hvilket således kan tilføjes af Forsvarsministeriet. FMI bemærker, at det fra

Et sådant samarbejde vil formentlig forudsætte et Government-to-Government-samarbejde med Israel.]"

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

19.33 Arbejde med det bevillingsmæssige grundlag fra den 22. januar til den 24. januar 2024

19.33.1 FMI's udkast af 22. januar 2023 til aktstykke vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer

Første udkast til aktstykke om anskaffelse af PULS-raketkastersystemer, som undersøgelsen har identificeret, blev den 22. januar 2023 fremsendt internt i FMI af en stabsofficer i Udviklings- og Koordinationstaben til en medarbejder i Koordinationsskoleafdelingen i Kapacitetscenter Land og med kopi til chefen for Porteføljekontoret i Udviklings- og Koordinationstaben i FMI. Udkastet blev fremsendt sammen med udkast til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer, og af følgemailen fremgik, at "[d]et ene har jeg udarbejdet og det andet er fra FMN", jf. herved også afsnit 19.26.2 ovenfor.

Udkastet til aktstykke blev indledt, som følger:

"Forsvarsministeriet anmoder hermed om Finansudvalgets tilslutning til at anvende op til i perioden 2023-2024 til anskaffelse af 8 stk. raketkastersystemer af typen PULS med henblik på at kunne fastholde Hærens ildstøttekapacitet."

Herefter blev anskaffelsen beskrevet:

"I forbindelse med donation af Hærens 19 stk. CAESAR artillerisystemer, er det nødvendigt at genanskaffe ildstøttmateriel for at bevare Brigadens ildstøttekapacitet og

Anskaffelsen af 8 stk. raketkastersystemer af typen PULS vil betyde at Brigaden kan gennemføre dybdekamp (bekæmpelse på over) og herved opretholde de doktrinære krav der skal til for at fungere indenfor de operative fastsatte rammer.

PULS består af (xxx) og er

Oplysninger undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 2.

Specifikationer undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Alle 8 systemer vil være leveret inden 2. kvartal 2024, og det vil være muligt at starte uddannelsen op 1. kvartal 2023."

Det var ikke angivet, hvornår tilbuddet skulle accepteres.

I forhold til industrisamarbejde var indsat en kommentar om, at det var under afklaring.

19.33.2 FMI's udkast af 23. januar 2023 til begge aktstykker

Medarbejderen i Koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land sendte sine bemærkninger til aktstykkerne den 23. januar 2023, kl. 13.56 og 15.24, hvor han også vedhæftede en oversigt over "økonomi til aktstykke".

De tal, der fremgik af oversigten, synes at være i overensstemmelse med de poster, som fremgik af tilbuddene af 9. januar 2023 fra ELBIT Systems, jf. afsnit 19.9.3, og efterfølgende de tal, der indgik som "anskaffelsesudgifter" og "anskaffelsesrelaterede udgifter" i de endelige aktstykker, jf. afsnit 19.37.2-19.37.3 nedenfor.

Undersøgelsen har ikke kunnet fastlægge med sikkerhed, hvor den sidste kategori i de endelige aktstykker "udgifter til drift og vedligehold i perioden 2023-2023" stammer fra. Dog havde medarbejderen i Koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land ved fremsendelsen ovenfor indsat følgende i udkast til aktstykket om PULS:

"Systemerne forventes at have en årlig driftsudgift på 10 mio. kr., hvilket dog er behæftet med usikkerhed, idet en egentlig driftsprofil inkl. Ammunitionsforbrug til træning ikke kendes."

Og tilsvarende i udkast til aktstykket om ATMOS, hvor medarbejderen dog alene havde rettet beløbet fra [REDACTED] til 12,5 mio. kr.:

Oplysninger undtages
efter OFL § 33, nr. 3.

"Artillerisystemerne forventes at have en årlig driftsudgift på 12,5 mio. kr., hvilket dog er behæftet med usikkerhed. Driftsudgifterne inkluderer ikke udgifter til ammunition."

Internt i FMI sendte stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI en e-mail af 23. januar 2023, kl. 16.09, til Søren Grøndal Høst og en medarbejder i Koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land og med kopi til chefen for Porteføljekontoret i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI med anmodning om i WorkZone at gennemgå de to udkast til aktstykker vedrørende henholdsvis anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og anskaffelse af PULS-raketkastere-systemer.

I fremsendelsesmailen var anført: "I anmodes om at gennemgå de to dokumenter således vi er enige om indhold samt økonomi (Baseret på udregner gennemført af [medarbejderen i Koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land])."

Søren Grøndal Høst svarede den 23. januar 2023, kl. 17.10, pr. e-mail, idet han anførte, at han "[h]ar lavet et par forslag til rettelser".

Den 23. januar 2023, kl. 18.00, videresendte Søren Grøndal Høst e-mailen til Ulrich Essemann-Beck med bemærkning om, at "[d]u bør nok øje de to aktstykker", og senere samme aften, kl. 22.29, svarede Ulrich Essemann-Beck, at han havde "indsat enkelte forslag".

19.33.3 Forløb med udkast til aktstykker i FMI den 24. januar 2023

I e-mail af 24. januar 2023, kl. 9.52, vedhæftede stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI de to udkast til aktstykker om henholdsvis anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og anskaffelse af PULS-raketkastersystemer til to medarbejdere i FMI's økonomidivision med anmodning om bemærkninger.

I det fremsendte udkast til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer var der foretaget flere ændringer i afsnittene under overskriften "Projektbeskrivelse", herunder var afsnittet:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives inden udgangen af januar. I modsat fald vil aftalen bortfalde, og leveringstiden vil være betydeligt længere."

ændret til:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

I samme udkast var der foretaget ændringer i afsnittene med overskriften "Økonomi", herunder var "Anskaffelsesudgifter" øget fra 723 mio. kr. til 795,2 mio. kr. (hvor størstedelen nu skulle afholdes i finansåret 2023). Dertil kom "Anskaffelsesrelaterede udgifter" på 36,4 mio. kr. og "Drift og vedligeholdelse i perioden 2023-2033" på 125 mio. kr. Om førstnævnte var anført:

"Anskaffelsesrelaterede udgifter på ca. 36,4 mio. kr. omfatter træning, logistik, dokumentation mv., således uddannelse i det nye system kan påbegyndes snarest."

Om sidstnævnte var fortsat anført:

"Artillerisystemerne forventes at have en årlig driftsudgift på 12,5 mio. kr. Driftsudgifterne inkluderer ikke udgifter til ammunition."

I udkastet til aktstykke vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer var "Anskaffelsesudgifter" reduceret fra [redacted] til 377 mio. kr. Der var også foretaget andre ændringer i afsnittene under overskriften "Økonomi". Der fremgik "Anskaffelsesrelaterede udgifter" med 565,7 mio. kr. og "Udgifter til drift og vedligehold" med 100 mio. kr. Om førstnævnte var anført:

"Anskaffelsesrelaterede udgifter på ca. 565,7 mio. kr. omfatter træning, logistik, missiler mv., således uddannelse i det nye system kan påbegyndes snarest."

Oplysninger undtages
efter OFL § 33, nr. 3.

Om sidstnævnte var fortsat anført:

"Systemerne forventes at have en årlig driftsudgift på 10 mio. kr., hvilket dog er behæftet med usikkerhed, idet en egentlig driftsprofil inkl. Ammunitionsforbrug til træning ikke kendes."

Industrisamarbejdet var fastsat til 25 procent af kontraktbeløbet.

I WorkZone blev der i FMI kl. 9.42 oprettet en sag om "Erstatning for doneret artilleri" af stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI, og kl. 15.32 skrev chefen for Porteføljekontoret i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI følgende kommentar:

"Udkast til aktstykke på ATMOS har departementet udarbejdet, og udkast til aktstykke på PULS har Porteføljekontoret udarbejdet på anmodning fra departementet. Departementets primære fokus har været på FMI validering af økonomi og faglige forhold. Porteføljekontoret har inddraget Land og Økonomidivisionen. Der udarbejdes ikke indstilling(er) på erstatningskapaciteten. Udkast til aktstykkerne fremsendes på mail på kontorniveau. I forhold til FMI "indstilling" (CHLA mail af 18. januar 2023) er der sket en forskydning af betalingsafløbet fra 2023 mod 2024, og afløbet i 2023 finansieres ved omdisponering af reserven fra internationale operationer. Løsningen er efter det oplyste dikteret af Finansministeriet."

Den 24. januar 2023, kl. 11.59, sendte stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI en e-mail til Søren Grøndal Høst med link til udkastene i WorkZone, og Søren Grøndal Høst svarede pr. e-mail kl. 12.43 og kl. 13.14 at have fremkommet med "[f]å bem."

En anden medarbejder fra planlægningsafdelingen i FMI skrev kl. 15.44 om godkendelse i WorkZone, og at sagen kunne "lægges direkte til VCH", altså Christian Brejner Ishøj, "aht. sagens hastende karakter".

Christian Brejner Ishøj godkendte kl. 17.09 i WorkZone med bemærkning om, at "pålæggelse af industrisamarbejde på systemerne" var forudsat "indregnet i den anførte udgift anført i aktstykkerne".

19.33.4 *Deling af udkast til aktstykker med Forsvarsministeriets departement og videre forløb den 24. januar 2023*

Tidligere, nemlig den 24. januar 2023 kl. 9.53, havde stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI sendt de samme udkast til aktstykker, som var blevet delt internt i FMI kl. 09.52, til to sagsbehandlere i Forsvarsministeriets departement og med kopi til en teamleder i Team Helstøtte Kapaciteter i Forsvarsministeriets departement, idet det blev anført at "[b]egge er ved intern godkendelse i FMI og fremsendes først officielt senere, men nu kan i arbejde på dem begge".

Den 24. januar 2023, kl. 15.48, delte stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI igen udkast til begge aktstykker med sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styling i Forsvarsministeriets departement og denne gang med kopi til fire

medarbejdere i FMI. I fremsendelsesmailen blev bemærket: "Forventer ikke der sker ændringer og så sender jeg aktstykkerne officielt så snart VCH har godkendt."

Lidt forinden, kl. 15.28, havde den samme sagsbehandler i Forsvarsministeriets departement, som også havde modtaget den tidligere e-mail fra kl. 9.53, sendt en e-mail til kontorchef i Center for Strategi, Økonomi og Styring og med kopi til to yderligere medarbejdere i Forsvarsministeriets departement, hvor udkast til begge aktstykker var vedhæftet.

I udkast til aktstykket vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer var der indsat forskellige ændringer, antagelig på foranledning af en medarbejder i Forsvarsministeriets departement. Således har undersøgelsen her for første gang identificeret, at dette udkast medtog følgende afsnit svarende til udkastet til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet."

Denne tilføjelse kan således ud fra det foreliggende grundlag henføres til Forsvarsministeriets departement, og den fremgik således heller ikke af det udkast, som samtidig var til godkendelse internt i FMI i WorkZone.

Den 24. januar 2023, kl. 16.49, delte sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement også udkastet til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer med en medarbejder fra Finansministeriet. Udkastet svarede med enkelte småændringer til udkastet, som sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement havde delt kl. 15.28.

Den 24. januar 2023, kl. 18.54, sendte stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI "Udkast til aktstykke – ATMOS" og "Udkast til aktstykke – PULS" til fællespostkassen "FMN-MYN-Forsvarsministeriet" med kopi til en række personer, heriblandt både ansatte i Forsvarsministeriets departement, FKO og FMI. Udkastene var identiske med de udkast, som stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI havde sendt kl. 15.48 (og som ikke for så vidt angik udkastet til aktstykket vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer indeholdt formuleringen om tidspunktet for underskrivelse af kontrakt).

Ud fra materialet delt med undersøgelsen er dette første og sidste gang undersøgelsen har identificeret, at FKO fik tilsendt udkast af aktstykkerne. FKO har i forbindelse med undersøgelsens anmodninger om udlevering af materiale om aktstykkerne tillige oplyst, at "[d]er ikke er identificeret sager, der vurderes at være omfattet af anmodning[erne]". Kenneth Pedersen, viceforsvarschef og chef for Forsvarsstaben, videre-

sendte dog det udkast, som FKO havde modtaget den 24. januar 2023, kl. 18.54, til forsvarschef Flemming Lenter den 25. januar, kl. 08.25. Hertil svarede Flemming Lenter kl. 08.51, at det "[s]er fint ud".

Om aftenen den 24. januar 2023 cirkulerede sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement flere udkast til aktstykker internt i ministeriet, og kl. 23.47 sendte sagsbehandleren "udkast til aktstykke vedr. PULS raketkastersystemer" til Finansministeriet og med kopi til en sagsbehandler fra Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement.

I begge udkast til aktstykker, som sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement cirkulerede om aftenen, fremgik passagen om, at "[a]ktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet".

Undersøgelsen har således ikke identificeret, at Forsvarsministeriets departement arbejdede videre med det udkast, som FMI fremsendte kl. 18.54.

19.33.5 E-mails i FMI den 24. januar 2023 om processen med udkast til aktstykker

Der var sent om aftenen og den følgende morgen e-mails mellem Ulrich Essemann-Beck og en medarbejder i Planlægningsafdelingen i FMI (med kopi til Søren Grøndal Høst), hvor Ulrich Essemann-Beck, på grundlag af udkastene delt af stabsofficeren i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI, kl. 15.48 og kl. 18.54, blandt andet anførte, at "der sjuskes noget i det sproglige på de to aktstykker", og at "[v]i har givet input, men der har sneget sig nogle "nye" formuleringer og kommaer ind".

FMI ses ikke at have modtaget de udkast til aktstykker, som blev delt den 24. januar 2023, kl. 16.49 og kl. 23.47, af sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement med Finansministeriet.

19.34 KU-cover vedrørende finansiering af anskaffelse af PULS-raketkastersystemer den 24. januar 2023

Forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen fik den 24. januar 2023, kl. 06.50, tilsendt udkast af KU-coveret med titlen "Finansiering af PULS raketkastersystemer" til godkendelse, og samme formiddag kl. 10.20 sendte en sagsbehandler fra Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement en e-mail til en række andre medarbejdere i Forsvarsministeriets departement:

"KU-cover vedr. finansiering af PULS raketkastersystemer er nu godkendt i FMN, UIM og FINM.

FINM har meldt OK til skriftlig KU-proces. Indstillingen bliver derfor fælles (se vedhæftning). Den sendes til STM nu; vi afklarer den nærmere proces med dem.

Anskaffelserne af ATMOS og PULS skal tiltrædes på aktstykke ved ordinært FIU-møde på torsdag. Vi kan ikke komme videre med kontraktindgåelse og offentliggørelse før. Derfor er indstillingen herfra, at vi sætter alle sejl in på f-kredsmøde onsdag eftermiddag."

Forinden fremsendelsen til Forsvarsministeriets departement havde Forsvarsministeriet indhentet bemærkninger fra både Finansministeriet og Udenrigsministeriet. KU-coveret blev oversendt til Statsministeriet den 24. januar 2023, kl. 10.27.

I forhold til udkastet af 19. januar 2023, jf. afsnit 19.26.1 ovenfor – og trods titlen – angik "Problem" i det endelige KU-cover ikke alene finansiering, og det var heller ikke længere anført om KU-mødet den 18. januar 2023, at det dér skulle være blevet "besluttet, at der skal foretages en nyanskaffelse af 8 stk. PULS raketkastersystemer som følge af donationen".

I stedet var "Problem" defineret således: "Der skal tages stilling til, om Danmark skal nyanskaffe PULS raketkastersystemer som følge af beslutningen om at donere 19 stk. CAESAR artillerisystemer."

I afsnittet om "Baggrund" var om KU-mødet den 18. januar 2023 anført:

"Det blev på KU den 18. januar ligeledes besluttet at drøfte muligheden for at nyanskaffe 8 stk. PULS raketkastersystemer, også fra den israelske producent Elbit, som følge af CAESAR-donationen. Det blev besluttet at håndtere i denne særskilte sag."

Afsnittet om "Juridiske og kommercielle forhold" svarede indholdsmæssigt til udkastet af 19. januar 2023, herunder stod fortsat: "Kontrakterne skal underskrives inden udgangen af januar, hvorfor Finansudvalget skal forelægges aktstykker inden da."

Forsvarsministeriet har den 13. september 2024 i forbindelse med høring over for undersøgelsen oplyst, at Statsministeriet den 24. januar 2023, kl. 16.08, henviste coveret til behandling i regeringens koordinationsudvalg ved skriftlig procedure og med frist for eventuelle bemærkninger senest onsdag den 25. januar 2023, kl. 12.00.

19.35 NEXTER Systems' tilbud af 25. januar 2023

19.35.1 Henvendelse fra NEXTER Systems den 24. januar 2023

Alexandre Penley fra NEXTER Systems skrev den 24. januar 2023, kl. 07:27, en e-mail til Ulrich Essemann-Beck, Søren Grøndal Høst og en yderligere medarbejder i Kapacitetscenter Land i FMI:

"The artillery project in Denmark has again taken an unexpected turn, confronting us now with twin imperatives:

- Making the CAESAR® 8x8 available as fast as possible for the Ukrainian Armed Forces;*
- Devising the most effective and expeditious way how the Danish Army could recover the indirect fire capability it was finally about to get."*

Lidt senere i e-mailen stod:

"For that purpose we feel it is absolutely necessary to get more clarity on the current situation and potential way forward, and would consequently like to request the possibility to meet in Ballerup before the end of this week. The participation of Defence Command would be very welcome on that occasion to address practical matters. Naturally we understand other options than CAESAR® are on the table but we remain convinced that re-building the Danish indirect fire support capability based on another solution, no matter how fast it is delivered, will take much more time than what is imagined."

Dagen efter, den 25. januar 2023, kl. 13.02, fremsendte Alexandre Penley en ny e-mail, hvori han oplyste, at NEXTER Systems ville offentliggøre en pressemeddelelse om Danmarks beslutning om donation af CAESAR 8x8 systemerne, ligesom han stillede i udsigt, at NEXTER Systems samme dag ville vende tilbage med et tilbud.

Der blev samme eftermiddag udvekslet yderligere e-mails mellem Søren Grøndal Høst og Alexandre Penley.

19.35.2 Tilbuddet fra NEXTER Systems

Den 25. januar 2023, kl. 16.01, fremsendte Alexandre Penley pr. e-mail et tilbud til Ulrich Essemann-Beck og Søren Grøndal Høst om levering af 19 CAESAR 6x6-artillerisystemer. Tilbuddet var stilet til Kim Jesper Jørgensen og underskrevet af Chief Export Sales Officer fra NEXTER Systems. I tilbuddets indledning stod:

"Further to Denmark's decision to donate all Danish CAESAR® to Ukraine, Nexter is eager to support DALO and Danish Defence in the following challenges:

- *Making the Danish CAESAR® 8x8 available and fully operational for the Ukrainian Armed Forces as fast as possible and under conditions to be agreed;*
- *Devising the most effective and expeditious way how the Danish Army could recover the indirect fire capability it was about to get.*

Nexter has already offered DALO's artillery project team to meet at the earliest to define the joint course of action needed to finalize the transfer of property of the CAESAR®, including to agree on the desired configuration, and is awaiting their reply."

Tilbuddet vedrørende 19 CAESAR 6x6-artillerisystemer havde levering af de første to systemer i december 2023, yderligere syv i første kvartal af 2024 og de sidste ti fra maj til juli 2024. Stykprisen var angivet til [REDACTED], og den samlede pris var angivet til [REDACTED]. Videre var i tilbuddet anført:

"The combat-proven CAESAR® 6x6 could form a permanent capability. Nexter is however also willing to discuss with DALO the possibility that the latter would subsequently be substituted with the CAESAR® 8x8 that was to be delivered to Denmark, and which will shortly be tested in combat."

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Ulrich Essemann-Beck videresendte samme dag, kl. 17.55, tilbuddet til Kim Jesper Jørgensen med Christian Brejner Ishøj, Søren Grøndal Høst og Kim Jesper Jørgensens personlige assistent i kopi:

"Vedlagt brev fra Nexter – stilet til dig – med tilbud om levering af 19 CAESAR 6x6 (modtaget her til eftermiddag kl. 16 DK tid). 6x6 kan selvsagt ikke udgøre en erstatning for 8x8, og herudover kan de anførte leveringstider ikke matche andet tilbud. Stykprisen på [redacted] er også betydeligt ift. performance."

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Vi kan kort vende kommunikation til Nexter, når vi er fremme."

19.35.3 Medieomtale den 26. januar 2023 med deltagelse af NEXTER Systems

Den 26. januar 2023 omtalte DR i en nyhed, at NEXTER Systems var fremkommet med tilbud om salg af nye CAESAR artillerisystemer, idet DR kunne citere en talsmand fra NEXTER Systems. Overskriften lød: "Danmark flirter med israelsk skyts: Det vil være et "upassende" indkøb".

19.36 Møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023

Den 25. januar 2023 blev der afholdt "Ekstraordinært forligskredsmøde", hvor "Materielanskaffelser" var eneste punkt på dagsordenen.

Til brug forud for mødet var i Forsvarsministeriet med datering den 24. januar 2023 udarbejdet et notat med titlen "Ordførerkontakt forud for ekstraordinært forligskredsmøde 25. januar".

I mødet den 25. januar 2023 deltog fra Forsvarsministeriet forsvarsministeren, departementschefen og en række medarbejdere fra departementet, heriblandt Kasper Høeg Jensen, ligesom også forsvarschef, Flemming Lentfer og chef for forsvarsstaben, Kenneth Pedersen deltog.

Til brug under mødet forelå der en præsentation med titlen "Erstatningsanskaffelse af donerede CAESAR artilleripjecer".

Præsentationen var udarbejdet af FKO, og som led i forberedelserne var den af Steen Dalsgård Sørensen i FKO ved e-mail af 24. januar 2023, kl. 11.29, blevet delt med Christian Brejner Ishøj og Søren Grøndal Høst i FMI, foruden to medarbejdere fra FKO.

Steen Dalsgård Sørensen havde i følgemailen anført: "Hermed HA med tilhørende præsentation i nuværende format som aftalt – bemærk fortroligheden. Efter aftale med VCH FMI, bedes FMI bidrage med fakta vedr. pjecerne og raketkasterne."

Søren Grøndal Høst havde svaret med e-mail samme dag, kl. 12.27, og videregivet tekniske fakta om ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer.

I tilknytningen til præsentationen havde FKO også udarbejdet en håndakt af 23. januar 2023 med talepunkter. Håndakten var også vedhæftet e-mailen fra Steen Dalsgård Sørensen af 24. januar 2023, kl. 11.29, til blandt andre Christian Brejner Ishøj og Søren Grøndal Høst.

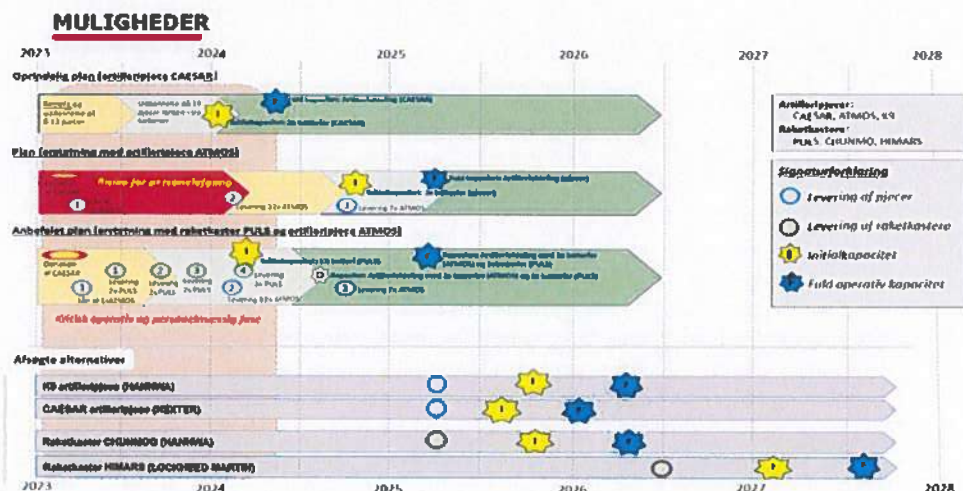
Materialet var udarbejdet på foranledning af Forsvarsministeriets departement og havde forinden mødet også været delt med departementet.

Præsentationen indeholdt en slide med overskriften "Hvorfor skal det ske hurtigst muligt?" og underoverskriften "Donationen af CAESAR medfører, [REDACTED]". Der blev oplyst tre hovedpunkter: "1. Behov for at genetablere brigadens kampkraft hurtigst muligt", "2. Personelmæssigt – fastholdelse" og "3. Merkantil unik mulighed".

Oplysning undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

I tilknytning til sidstnævnte hovedpunkt var anført: "Kort leveringstid på raketkastere med missiler og artilleripjecer (ingen udbud)", "Missiler er nødvendige grundet donation af artillerigranater og granater der skal renoveres" og "Økonomisk fordelagtigt tilbud".

Et efterfølgende slide indeholdt også følgende "timeline":



Det var efterfølgende denne tidslinje, som forsvarsministeren henviste til i svar af 26. januar 2023 på spørgsmål nr. 73 og 74 fra Folketingets Finansudvalg om "et samlet overblik over leveringstid, og hvornår anskaffelsen er fuldt indkørt i forsvaret sammenlignet med alle andre tilbud, som ministeriet har modtaget".

Som det ses af den tredje tidslinje med overskriften "Anbefalet plan", blev "[I]ån af 1xAtmos" (den såkaldte "demonstrator") henført til første halvår af 2023, ligesom første levering af "2x PULS" var henført til medio 2023. Alle PULS-raketkastersystemer skulle være leveret i løbet af første halvår af 2024, og i løbet af andet halvår af 2024 skulle alle ATMOS-artillerisystemer være leveret. "Fuld operativ kapacitet" ville for

både PULS-raketkastere og ATMOS-artillerisystemer være første halvår af 2025.

Om den "tredje tidslinje" stod i håndakten udarbejdet af FKO til brug for mødet:

"• Den tredje tidslinje viser tidsforløbet, hvor CAESAR-pjecerne erstattes med såvel PULS raketkastere som ATMOS artilleripjecer. Levering af raketkastene kan allerede påbegyndes i [redacted] og være færdigleveret stort set samtidig med, at de første 12 ATMOS-pjecer leveres. Dermed kan vi genoprette kampkraften til brigaden og kampbataljonerne med et raketkasterbatteri allerede medio 2024. Det vurderes også muligt at opretholde beredskabskravene og levere ildstøtte til en bataljon indsat i Letland. Samtidig vurderes risikoen for personelafgang reduceret. Samlet set vurderes det muligt at have to batterier med PULS raketkastere og to batterier med ATMOS artilleripjecer klar primo 2025 – og have de to komplementære ildstøttesystemer fuldt operative i 2. halvår 2025."

Oplysning undtages
efter OFL § 31 af
hensyn til rigets forsvar.

Om den fjerde tidslinje med overskriften "afsøgte alternativer" var anført i håndakten:

"• Som det fremgår nederst har vi også undersøgt andre leverandører, herunder K9 pjecen fra Sydkorea og nye CAESAR-pjecer fra NEXTER i Frankrig. Fælles for de to er en sene levering i f.t. de operative behov og fastholdelsesbehovet. Derudover kan der være tale om et højere prisniveau. Årsagen til den senere leverance skyldes bl.a. at firmaerne er i gang med produktion til andre lande i perioden.

• Tilsvarende er det også først muligt at få leveret raketkastere fra Sydkorea og USA meget sent, grundet andre leverancer.

• Leverancetiderne for de andre systemer muliggør ikke direkte tildeling, hvorfor det forventes, at der skal ske en konkurrenceudsættelse, som normalt og under gunstige forhold tager op til et år at gennemføre."

I "budskabspapir" af 23. januar 2023 til brug for mødet i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023, og som Forsvarsministeriets departement havde udarbejdet, stod blandt andet, at "[d]a tilbuddet fra Elbit Systems udløber i januar, vil Finansudvalget blive forelagt aktstykker om anskaffelserne denne uge."

Forsvarsministeriet udarbejdede referat af mødet den 25. januar 2023, hvilket den 31. januar 2023 blev rundsendt til en bred kreds i ministeriet. Under overskriften "resumé" fremgår: "Opbakning til anskaffelsen af ATMOS og PULS systemerne."

Af referatet fremgår videre:

"Der var bred opbakning til anskaffelserne af PULS og ATMOS. Anne Valentina (SF) havde dog behov for at vende økonomien bag anskaffelserne med sin finansordfører og efterspurgte derfor et notat, der beskrev økonomien. Alex Ahrendtsen (DF) efterspurgte det samme (blev oversendt før FIU d. 26.1).

Alex Ahrendtsen (DF) spurgte ind til, hvorvidt ELBIT systemerne var hyldevarer. FC svarede hertil, at [REDACTED]

Specifikationer om levering undtages efter OFL § 31 af hensyn til rigets forsvar.

Sofie Carsten Nielsen (RV) spurgte FC, hvorvidt Forsvaret havde valgt artillerisystemet fra ELBIT, hvis det havde været muligt at genanskaffe CEASAR-systemerne inden for samme tids-horizont. Hertil svarede FC, at Forsvaret foretrækker systemerne fra ELBIT."

Ønsket om beskrivelse af økonomien afstedkom en udleveringsnotits af 26. januar 2023 udarbejdet af Forsvarsministeriets departement og med overskriften "Finansiering og afsøgte alternativer i forbindelse med anskaffelsen af artilleri til Forsvaret".

Udleveringsnotitsen blev sendt til forsvarsforligskredsen den 26. januar 2023, kl. 11.06, efter forinden at have været forelagt forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen.

Under overskriften "Afsøgte alternativer" stod om artillerisystemer:

"I forbindelse med genanskaffelsen af artilleri, har Forsvaret desuden haft rettet henvendelse til Franske Nexter systems og Sydkoreanske Hanwha. Nexter har i denne sammenhæng oplyst, at man først kan levere 19 styks CAESAR 8x8 155mm artillerisystemer om minimum 24 måneder med en samlet anskaffelsespris på ca. [REDACTED] Hanwha vil først kunne levere 19 styks K9 155mm artillerisystemer om 30 måneder med en samlet anskaffelsespris på ca. [REDACTED]"

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 30, nr. 2.

Samme dag, kl. 12.45, skrev kontorchefen i Center for Strategi, Økonomi og Styring i en intern e-mail i Forsvarsministeriets departement til Kasper Høeg-Jensen med tre andre medarbejdere i departementet i kopi:

"Jeg er blevet bedt lige gøre jer opmærksom på, at priserne på de alternative anskaffelser i denne udleveringsnotits ikke kan sammenlignes 1:1 med priserne ift. ATMOS og PULS, hvor der er taget højde for krav om industrisamarbejde. En eventuel anskaffelse af nye CAESAR-pjecer vil derfor være omtrentlig lige så dyr som ATMOS. Ud over at anskaffelsestiden er væsentlig længere. Hvis nogen spørger."

En kontorchef i Team Helstøbte Kapaciteter i Forsvarsministeriets departement videre-sendte e-mailen til direktøren i Team Helstøbte Kapaciteter.

19.37 Endelige aktstykker af 26. januar 2023

19.37.1 Afsluttende forløb med færdiggørelse af aktstykker

Den 25. januar 2023, kl. 14.12, sendte en medarbejder fra Finansministeriets departement "bemærkninger til ATMOS aktstykket" til sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement og med kopi til sagsbehandleren fra Center for Strategi, Økonomi og Styring, ligeledes i Forsvarsministeriets departement.

I forhold til sætningen "Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder

og en hastig genopbygning af den operative kapacitet" havde medarbejderen fra Finansministeriet tilføjet efter "snarest muligt":

"og inden udgangen af januar".

Tilføjjelsen var indsat med følgende kommentar:

"Min forståelse er, at det skal underskrives inden udgangen af januar? Bekræft gerne dette, også jf. KU-sag."

Samme dag, kl. 14.41, sendte medarbejderen fra Finansministeriet bemærkninger til aktstykket vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer, hvor det blev tilføjet, at "[n]ogle af pointerne går igen fra ATMOS-aktstykket".

Også her blev tilføjjelsen "og inden udgangen af januar" indsat med kommentaren:

"Min forståelse, at det skal være inden udgangen af januar, jf. KU-sag? Skriv ind"

Vedrørende begge udkast til aktstykker bekræftede sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement samme dag, kl. 15.16 (ATMOS-aktstykket) og kl. 15.34 (PULS-aktstykket), at tilføjjelsen af "inden udgangen af januar" var korrekt.

Undersøgelsen har ikke identificeret, at FMI modtog disse udkast.

Sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement stod som sagsbehandler på sagsnotat af 25. januar 2023 om "SN – Aktstykker vedr. anskaffelse af ATMOS artillerisystemer og PULS raketkastersystemer", hvor en anden medarbejder, vicedirektør i Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement stod som modtager.

Under "Resumé og indstilling" var anført:

"Finansudvalget skal forelægges aktstykker vedr. erstatningsanskaffelse af ATMOS artillerisystemer og anskaffelse af PULS raketkastersystemer som følge af donationen af CAESAR artillerisystemer.

Aktstykkerne oversendes til Finansudvalget hurtigst muligt onsdag d. 25. januar. Finansudvalget anmodes ved ministerbrev om hastebehandling af aktstykket på finansudvalgsmøde d. 26. januar."

De fremsendte udkast til aktstykker, som var vedlagt som bilag til sagsnotatet, medtog formuleringen "inden udgangen af januar".

Bilag 3 til sagsnotatet var et udkast af 24. januar 2023 til oversendelsesbrev til Folketingets Finansudvalg, hvoraf fremgik:

"Aktstykkerne er af hastende karakter, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet. Tilbuddet fra leverandøren udløber ved udgangen af januar."

Det fremgår af et dokument med titlen "Godkend forelæggelse", at kontorchefen i Center for Strategi, Økonomi og Styring og medarbejderen i Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement havde godkendt sagsnotatet med bilag. Sidstnævnte medarbejder i Forsvarsministeriets departement anførte videre, kl. 17.07, at det "[s]endes til KHJ og ANB på mail parallelt med godkendelsen".

Medarbejderen fra Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement videresendte herefter den 25. januar 2024, kl. 17.34, udkast til aktstykker til Kasper Høeg-Jensen og en anden medarbejder fra Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement og med kopi til blandt andre sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement. Sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement sendte efterfølgende, kl. 17.58, et opdateret udkast, idet det blev nævnt, at "FINM [Finansministeriet] er vendt tilbage med yderligere bemærkninger". Sagsbehandleren fra Center for Strategi, Økonomi og Styring i Forsvarsministeriets departement svarede kl. 17.52 "Ok herfra", og Kasper Høeg-Jensen svarede kl. 18.07 "IAB herfra."

Den 25. januar 2023, kl. 17.38, fik departementschef Morten Bæk tilsendt begge aktstykker til godkendelse, og kl. 18.56 fik forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen tilsendt begge aktstykker til godkendelse. Foruden aktstykkerne var også vedhæftet sagsnotatet af 25. januar 2023 med titlen "SN – Aktstykker vedr. anskaffelse af ATMOS artillerisystemer og PULS raketkastersystemer", fremsendelsesbrev til Folketingets Finansudvalg samt e-mailudkast til forligskredsen og Folketingets Forsvarsudvalg. Den 25. januar 2023, kl. 19.08, svarede forsvarsministeren: "OK."

19.37.2 Endelig tekst – aktstykke J af 26. januar 2023 om anskaffelse af PULS-raketkastersystemer

I det endelige aktstykke J af 26. januar 2023 fremgik indledningsvist:

"Forsvarsministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at anvende op til 377,0 mio. kr. i perioden 2023-2025 til anskaffelse af otte raketkastersystemer af typen PULS med henblik på at kunne fastholde Hærens ildstøttekapacitet."

Udgiften i 2023 på 295,7 mio. kr. vil blive afholdt af de bevillinger, som opføres på finansloven for 2023 under Forsvarsministeriet på § 12.13.04. Materielanskaffelser."

Under overskriften "b. Projektbeskrivelse" var anført følgende om blandt andet leveringstid og acceptfristen:

"Det er tidligere besluttet at donere samtlige af Forsvarets artillerisystemer af typen CAESAR (19 stk.) til Ukraine, jf. FTR akt. H af 20. januar 2023. Forsvaret vurderer i den forbindelse, at

det er nødvendigt at hasteanskaffe ildstøttesystemer. Anskaffelsen skal ses i sammenhæng med erstatningsanskaffelse af ATMOS artillerisystemer, jf. særskilt aktstykke.

På den baggrund anskaffes otte stk. PULS raketkastersystemer svarende til to raketkasterbatterier. Raketkastersystemet består af affyringsenheder, der er monteret på en lastvogn, med tilhørende ammunitionslastvogne, kommandostationsvogne og en række forskellige ammunitionstyper (missiler).

Anskaffelsen af raketkastersystemerne vil betyde, at Hæren, herunder 1. Brigade og Multinational Division North, vil kunne råde over ildstøttekapacitet til at gennemføre bekæmpelse af mål på lange afstande og herunder sikre effektiv og præcis ildstøtte til landmilitære enheder.

Alle otte systemer forventes leveret inden 2. kvartal 2024, og det forventes at være muligt at starte uddannelsen op i 1. kvartal 2023.

Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt og inden udgangen af januar af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet."

Under overskriften "Økonomi" fremgik:

"De samlede udgifter forbundet med anskaffelsen i 2023-2032 udgør i alt 1.042,7 mio. kr. Heraf udgør anlægsudgifter til anskaffelsen i alt 377,0 mio. kr. og forventes afviklet med følgende afløb:

Udgifter under § 12.13.04. Materielanskaffelser fordelt på finansår (mio. kr., 2023 -p)	
Finansåret 2023	295,7
Finansåret 2024	68,6
Finansåret 2025	12,7
I alt	377,0

Udgifterne til anskaffelsen i 2023 afholdes inden for Forsvarsministeriets eksisterende, økonomiske rammer. Fra 2024 og frem afholdes udgifterne inden for rammerne af et kommende forsvarsforlig.

Der vil kunne forekomme afvigelser i det anførte betalingsafløb afhængigt af kontraheringstidspunkt, den endelige fastsættelse af produktions- og leveringsforløb mv.

De samlede udgifter forbundet med anskaffelsen fordeler sig således:

Samlet udgiftsfordeling for hele perioden					
Mio. kr., 2023-pl				Årligt 2026- 2032	Total
	2023	2024	2025		
Anskaffelsesudgifter, § 12.13.04. Materielanskaffelser (Anlægsbev.)	295,7	68,6	12,7	-	377,0
Anskaffelsesrelaterede udgifter, § 12.13.02. Materieldrift (Driftsbev.)	20,6	189,4	355,8	-	565,7
Udgifter til drift og vedligehold i perioden 2023-2032, § 12.13.02. Materieldrift (Driftsbev.)	10,0	10,0	10,0	10,0	100,0
Samlede forventede omkostninger ved anskaffelsen	326,3	268,0	378,5	10,0	1.042,7

19.37.3 Endelig tekst – aktstykke K af 26. januar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer

I det endelige aktstykke K af 26. januar 2023 fremgik indledningsvist:

"Forsvarsministeriet anmoder om Finansudvalgets tilslutning til at anvende ca. 795,2 mio. kr. i perioden 2023-2024 til anskaffelse af ATMOS artillerisystemer.

Udgiften i 2023 på 230,8 mio. kr. vil blive afholdt af de bevillinger, som opføres på finansloven for 2023 under Forsvarsministeriet på § 12.13.04. Materielanskaffelser (Anlægsbev.)."

Under overskriften "b. Projektbeskrivelse" var anført følgende om acceptfristen:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt og inden udgangen af januar af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

Under overskriften "Økonomi" fremgik:

"De samlede udgifter forbundet med anskaffelsen i 2023-2032 er i alt 956,9 mio. kr. Heraf er der merudgifter til anskaffelsen på i alt 795,2 mio. kr. (anlæg), som forventes afviklet med følgende afløb:

Udgifter under § 12.13.04. Materielanskaffelser fordelt på finansår (mio. kr., 2023 -pl)	
Finansåret 2023	230,8
Finansåret 2024	564,4
I alt	795,2

Der vil kunne forekomme afvigelser i det anførte betalingsafløb afhængigt af kontraheringstidspunkt, den endelige fastsættelse af produktions- og leveringsforløb mv.

De samlede udgifter forbundet med anskaffelsen fordeler sig således:

Samlet udgiftsfordeling for hele perioden

Mio. kr., 2023-pl			Arligt 2025-	
	2023	2024	2032	Total
Anskaffelsesudgifter, § 12.13.04. Materielanskaffelser (Anlægsbev.)	230,8	564,4	-	795,2
Anskaffelsesrelaterede udgifter, § 12.13.02. Materieldrift (Driftsbev.)	5,7	30,7	-	36,7
Udgifter til drift og vedligehold i perioden 2023-2032, § 12.13.02. Materieldrift (Driftsbev.)	12,5	12,5	12,5	125,0
Samlede forventede omkostninger ved anskaffelsen	249,0	607,6	12,5	956,9

19.38 Skriftlig forelæggelse for regeringens koordinationsudvalg den 26. januar 2023

Senere på aftenen den 25. januar 2023, kl. 23.05, fik forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen fra en medarbejder i Forsvarsministeriets departement og med en række andre medarbejdere i departementet i kopi tilsendt udkast til skriftlig orientering af regeringens koordinationsudvalg "vedr. de ændrede udgiftsskøn i forbindelse med anskaffelsen af ATMOS artillerisystemer og PULS raketkastersystemer", idet det fremgik af fremsendelsesmailen, at "[s]agen haster, da Finansministeriet har betinget sig, at KU orienteres om de ændrede udgiftsskøn før de vil godkende aktstykkerne".

Baggrunden var pålæg om industrisamarbejde.

Under overskriften "Resumé og indstilling" fremgik af udkastet til skriftlig orientering:

"Der skal tages stilling til orientering af KU-kredsen pga. ændrede udgiftsskøn i forbindelse med anskaffelsen af ATMOS artillerisystemer og PULS raketkastersystemer ift. det godkendte i regeringssag af 24. januar om anskaffelse af PULS raketkastersystemer.

Finansudvalget skal tiltræde et aktstykke for hver anskaffelse før kontrakten med leverandøren kan indgås. Finansministeriet har imidlertid betinget sig, at hele KU-kredsen orienteres om de ændrede udgiftsskøn før de vil godkende aktstykkerne. Det bemærkes, at Finans-, Udenrigs- og Statsministeriet i forvejen er orienteret om de ændrede udgiftsskøn.

Det indstilles, at en orienteringsskrivelse (bilag 1) fremsendes til Statsministeriet mhp. fordeling i KU-kredsen hurtigst muligt."

Om baggrunden for det ændrede udgiftsskøn fremgik under overskriften "Sagsfremstilling" nærmere:

"Udgiftsskønnene er ændret fra [redacted] vedr. ATMOS og fra [redacted] vedr. PULS. Ændringen skyldes, at Erhvervsstyrelsen har tilkendegivet, at de forventer at pålægge krav om hhv. 75 og 25 pct. industrisamarbejde for ATMOS- og PULS-anskaffelserne. Udgiftsskønnene er stadig under konsolidering, idet der endnu ikke er indgået kontrakt. Kontraktindgåelse vil finde sted når Finansudvalget har tiltrådt et aktstykke for hver anskaffelse."

Oplysninger undtages efter OFL § 33, nr. 3.

Forsvarsministerens godkendelse forelå næste morgen, kl. 05.32.

19.39 Politisk beslutning om godkendelse af anskaffelserne fra ELBIT Systems den 26. januar 2023

19.39.1 Forsvarsministerens politiske kontakter

Af Forsvarsministeriets redegørelse fremgår om den 24. januar 2023:

"Forsvarsministeren tog telefonisk kontakt til udvalgte partiledere og forsvarsordførere, hvor ministeren oplyste om regeringens ønske om at erstatningsanskaffe ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffe PULS-raketkastersystemer fra den israelske leverandør Elbit Systems for at dække det kritiske kapacitetshul i Forsvaret, som følge af donation af Forsvarets 19 CAESAR-artillerisystemer til Ukraine."

19.39.2 Oversendelse til Finansudvalget

Den 26. januar 2023, kl. 9.49 og 10.17, skrev en medarbejder fra Finansministeriet til sagsbehandleren i Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement, at "Finansministeriet kan tiltræde aktstykket", hvilket gjaldt henholdsvis anskaffelsen af PULS-raketkastersystemerne og ATMOS-artillerisystemerne. I begge e-mails fra Finansministeriet blev der gjort en bemærkning om begrundelsen, eller manglen herpå, for hastebehandling.

De endelige aktstykker og den endelige oversendelsesskrivelse blev af Forsvarsministeriets departement sendt til Folketingets Finansudvalg pr. e-mail kl. 10.52.

Tilføjjelsen om "inden udgangen af januar" fremgik af de endelige aktstykker, som Folketingets Finansudvalg modtog den 26. januar 2023:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt og inden udgangen af januar af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet."

Formuleringen om "Tilbuddet fra leverandøren udløber ved udgangen af januar" fremgik tillige af det endelige oversendelsesbrev af 26. januar 2023 til Folketingets Finansudvalg:

"Aktstykkerne er af hastende karakter, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet. Tilbuddet fra leverandøren udløber ved udgangen af januar."

19.39.3 Det Udenrigspolitiske Nævn

[REDACTED]

Oplysning om forretningsforhold undtages efter OFL § 35, jf. § 24, stk. 3

Anne Valentina Berthelsen (SF) fremsendte den 26. januar 2023 kl 12.42 tre spørgsmål til Forsvarsministeriet:

"Et samlet overblik over leveringstid på samtlige systemer – både artillerisystemer og de tungere raketsystemer – samt hvornår disse kan forventes senest at være operationelle?"

"Hvilket tilbud på artilleripjecer vurderer Forsvaret er det militærfagligt det bedste for det danske forsvar, hvis man ser bort fra prisen og leveringstiden på de enkelte systemer?"

"Hvilket tilbud på raketkastere vurderer Forsvaret er det militærfagligt det bedste for det danske forsvar, hvis man ser bort fra prisen og leveringstiden på de enkelte systemer?"

Peter Melgaard, chef for Styringssektionen i FKO, fremkom kort tid efter, kl. 12.56, med bidrag til besvarelse af spørgsmålene.

For så vidt angik spørgsmål 1:

"Dette fremgår af den præsentation, som blev vist forligskredsen d. 25. januar. Der henvises til dette overblik (vedhæftet)."

For så vidt angik spørgsmål 2:

"Det giver i den konkrete sag ikke giver mening at se bort fra tid og pris, når der skal tages stilling til anskaffelsen. Forsvarskommandoen er af den holdning, at en kombineret anskaffelse af PULS raketkastere og ATMOS rørartilleri til fulde vil leve op til de krav, som stilles til et kommende artillerisystem. Henset til, at det prioriteres højt at udfylde det kapacitetshul, som donationen af CAESAR pjecerne har medført, er det desuden også højt prioriteret hurtigt at få genanskaffet udstyr, der kan genetablere kampkraften og ikke mindst sikre fastholdelse af personel med specialistkompetencer, som det vil tage lang tid at genopbygge."

I relation til spørgsmål 3 blev der henvist til besvarelserne ovenfor, men Peter Melgaard supplerede kort tid efter, kl. 13.03, i en ny e-mail:

"I tillæg til nedenstående bemærkes, at Forsvarskommandoen kan stå fuldt ud bag den foreslåede anskaffelse, og at vi ville købe mere af den samlede kombinerede løsning uafhængigt af, at der i det konkrete tilfælde er tale om en hasteanskaffelse."

FKO's besvarelse af spørgsmålene blev sendt til en medarbejder i Forsvarsministeriets departement fra Team Ukraine og med blandt andre Steen Dalsgård Sørensen og to medarbejdere i Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement i kopi.

Medarbejderen fra Center for Sikkerhed og Operationer videresendte besvarelserne til Jakob Ellemann-Jensen, Morten Bæk og Kasper Høeg-Jensen samt andre i Forsvarsministeriets departement til godkendelse kl. 12.57.

Umiddelbart efter, kl. 13.05, svarede en anden medarbejder i Forsvarsministeriets departement pr. e-mail:

"FM og DC har læst. DC har givet en enkelt tilbagemelding til KHJ på telefon. Derefter kan den gå af sted."

19.39.4 Folketingets Finansudvalg

Efter besvarelse af et uddybende spørgsmål stillet af Enhedslisten i Finansudvalget oplyste sagsbehandleren fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement pr. e-mail den 26. januar 2023, kl 14:57, sendt til en række andre medarbejdere i Forsvarsministeriets departement:

"Alle besvarelserne er nu oversendt til FIU. Aftalen med FIU-sekretæren er, at der sendes en samlet mail med besvarelser til udvalget, hvor der vil være frist for beslutning inden for 2 timer."

Kl. 17.05 kunne sagsbehandleren oplyse samme kreds om, at aktstykkerne var tiltrådt af Finansudvalget, idet dog Enhedslisten og Alternativet havde stemt imod.

E-mailen blev videresendt til Peter Melgaard og Søren Dalsgård Sørensen fra FKO samt Christian Brejner Ishøj fra FMI.

19.39.5 Folketingets Forsvarsudvalg

Ifølge Forsvarsministeriets redegørelse modtog Folketingets Forsvarsudvalg den 27. januar 2023 aktstykkerne samt ministerbrev til orientering.

19.39.6 Yderligere omstændigheder

Samme dag som aktstykkerne blev godkendt i Finansudvalget, var forsvarsministeren og en række forsvarsordførere på besøg i Estland og Letland for at holde møde med den estiske forsvarsminister samt besøge to militærbase.

Efterfølgende fremkom fungerende forsvarsminister Troels Lund Poulsen med brev af 16. februar 2023, hvori han beklagede, at "der ift. de omtalte to aktstykker fra tale om en ekstraordinær kort behandlingstid".

19.40 Offentliggørelse af anskaffelser den 26. januar 2023

Den 26. januar 2023, kl. 19.20, udsendte Forsvarsministeriet en pressemeddelelse med overskriften "Bredt flertal enig om hurtig genanskaffelse af artillerisystemer".

I pressemeddelelsen stod blandt andet:

"På baggrund af Forsvarskommandoens anbefalinger har Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) afsøgt markedet for at finde en leverandør, der hurtigt kan levere nyt materiel til Forsvaret og dermed lukke kapacitetshullet."

FMI har indledt forhandlinger med producenten Elbit Systems om levering af ATMOS-artilleripjecer og PULS-raketkastersystemer hurtigst muligt. Raketkasterne komplementerer de nye artillerisystemer, idet det indledningsvist ikke er muligt at få leveret tilstrækkeligt artilleri hurtigt nok til at opfylde Forsvarets operative behov.

...

FMI forventer, at Elbit Systems i løbet af 2023 kan levere tilstrækkelige ATMOS- og PULS-systemer til, at Danmark fortsat kan tilmelde en artillerienhed til NATO Readiness Initiative (NRI) pr. 1. januar 2024."

Tilsvarende oplysninger fremgik af en nyhed, som FMI lagde ud på sin hjemmeside den 26. januar 2023 om aftenen med overskriften "Se video af nyt ildstøttesystem til Forsvaret".

Af FKO's samtidige nyhed med overskriften "Forsvaret anskaffer nye ildstøttesystemer" fremgik konkret, at der var tale om 8 PULS-raketkastersystemer og 19 ATMOS-artillerisystemer, idet det blev bemærket, at "[s]amlet set forventes det, at de to ildstøttesystemer at kunne være fuldt operative i løbet af 2025."

19.41 Erhvervsstyrelsens pålæg om industrisamarbejde den 2. februar 2023

I fortsættelse af møde mellem Erhvervsstyrelsen, Forsvarsministeriets departement og FMI den 23. januar 2023, jf. afsnit 19.31 ovenfor, fremsendte Erhvervsstyrelsen den 2. februar 2023 notat om "[v]urdering af effekten på konkurrencen på det civile marked ved pålæg af forpligtelse til industrisamarbejde i forbindelse med raketkastersystemer" samt notat om "[b]eslutning om pålæg af forpligtelse til industrisamarbejde – raketkastersystemer".

Begge notater var dateret 1. februar 2023 og blev sendt pr. e-mail til en teamleder i Team Helstøtte Kapaciteter i Forsvarsministeriets departement, samt to medarbejdere i FMI.

Der blev pålagt forpligtelse til industrisamarbejde på 25 % af kontraktbeløbet.

19.42 Orientering af udvalgte partnerlande den 30. januar 2023

I forlængelse af e-mailen af 6. januar 2023 til udvalgte partnerlande og den opfølgende e-mail af 19. januar 2023, jf. afsnit 19.5, 19.11 og 19.28 ovenfor, orienterede chefen for FMI, Kim Jesper Jørgensen, den 30. januar 2023 partnerlandene om anskaffelserne af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer.

19.42.1 Frankrig

Den opfølgende orientering blev ikke den 30. januar 2023 sendt til den franske materieldirektør (NAD).

I stedet var den franske NAD den 30. januar 2023 selv vendt tilbage i anledning af Kim Jesper Jørgensens tidligere e-mail af 22. januar 2023, hvor det var blevet meddelt, at

man fra dansk side ikke ville indgå i yderligere dialog med Frankrig om erstatningsanskaffelsen, jf. afsnit 19.28.1 ovenfor.

Den 30. januar 2023 skrev den franske NAD:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Den 31. januar 2023 afholdt vicedirektøren i Center for Sikkerhed og Operationer i Forsvarsministeriets departement møde med [REDACTED]. Efterfølgende orienterede han i en e-mail sendt den 2. februar 2023 til en lang række modtagere i Forsvarsministeriets departement, FMI og FKO om mødet, idet han blandt andet skrev:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Den 3. februar 2023 sendte Kim Jesper Jørgensen en særlig orientering til den franske NAD. I e-mailen skrev han blandt andet:

[REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

[REDACTED]

[REDACTED]

Efterfølgende anmodede det franske forsvarsministerium ved e-mail af 8. februar 2023 om et møde mellem den franske NAD og Kim Jesper Jørgensen den 15. februar 2023. Som svar oplyste Kim Jesper Jørgensens militære assistent, at Kim Jesper Jørgensen ikke kunne mødes på den angivne dato, men at Christian Brejner Ishøj ville være tilgængelig.

Et møde fandt sted den 2. marts 2023 mellem Christian Brejner Ishøj og en medarbejder fra den franske materielstyrelse. Christian Brejner Ishøj delte pr. e-mail den 3. marts 2023 et referat af mødet med en lang række modtagere i Forsvarsministeriets departement, FMI [REDACTED].

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Om såkaldt "sustainment", altså om den fortsatte vedligeholdelse af systemerne, fremgik af referatet om de 19 CAESAR 8x8-artillerisystemer, der var blevet doneret:

"Jeg udtrykte en vis underenift Nexters manglende engagement i at få lavet en sustainmentaf-tale – altså at Nexter af egen drift kontaktede FMI og forlagde sustainmentmuligheder, for at udnytte den mulighed for at 8x8 kan præstere bedst muligt på kamppladsen. Det blev noteret. Jeg fortalte, at DNK understøttelse var vanskeliggjort af, at vi næsten ikke råder over reservedele henset til 8x8 modenhed (eller mangel på samme), som operativt system.

Med nedenstående oversættelse, er det min vurdering, at DGA ikke agter at gøre yderligere end at henvise FMI til Nexter i denne sag."

Kim Jesper Jørgensen svarede med e-mail af 5. marts 2023 til Christian Brejner Ishøj:

"Vi bør selv tage aktion for at sikre sustainment, nu da Frankrig ikke spiller med. Løsningen bør koordineres med Sustainment-cellen i IDCC i Wiesbaden. Koordinationen kan begrænses til at vi får bekræftet, at IDCC ikke har kendskab til andre sustainment-initiativer mht vores Caesar. Vi skal derpå have departementets accept af at vi indgår en sustainment-kontrakt med Nexter. Bliver sikkert ikke billigt."

20. Kontrakter af 28. februar 2023 mellem FMI og ELBIT Systems

20.1 Forløb med ELBIT Systems frem til kontraktindgåelser den 28. februar 2023

Ifølge FMI's redegørelse blev ELBIT Systems den 26. januar 2023 orienteret om regeringens beslutning om erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyan-skaffelse af PULS-raketkastere systemer.

ELBIT Systems fremsendte den 1. februar 2023 opdaterede prisoplysninger for AT-MOS-artillerisystemerne og PULS-raketkastere systemerne til Søren Grøndal Høst i FMI. I følgemailen var oplyst, at de opdaterede priser var "in accordance with the updated agreed scope and content".

Der var på det tidspunkt interne drøftelser på dansk side om eventuel udvidelse af anskaffelser, herunder om ammunition, der ikke i den omgang blev ført videre.

Den 2. februar 2023 underskrev Kim Jesper Jørgensen "Letter of Intent for the acquisition of 19 artillery systems (ATMOS)" samt "Letter of Intent for the acquisition of eight Precise long range rocket artillery launchers (PULS)".

Den 11. februar og 12. februar 2023 oplyste Kim Jesper Jørgensen som svar på en hen-vendelse pr. e-mail fra den danske forsvarsattaché i Washington DC [REDACTED]

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

[REDACTED]
[REDACTED] I e-mailen af 11. februar 2023 skrev
Kim Jesper Jørgensen også:
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Jeg vender tilbage."

Oplysninger undtages af hensyn til udenrigspolitiske interesser og forholdet til andre lande efter OFL § 32, stk. 1.

Videre i korrespondancen blev det bekræftet, at Forsvarsministeriet skulle inddrages i tilfælde af planer om fælles træning.

Den 22. februar 2023 blev FMI af en medarbejder i Erhvervsstyrelsen oplyst om, at Erhvervsstyrelsen samme dag havde indgået "betingede ICC'er med Elbit Systems Land Ltd." på anskaffelser af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Det blev tilføjet: "FMI er fri til at kontrahere med Elbit vedr. pågældende anskaffelseskontrakter."

I forhold til CSR fremkom ELBIT Systems den 23. februar 2023 med to "Self-assessment form[s]".

Allerede den 25. januar 2023 havde Sourcing Division i FMI i et notat med titlen "CSR-indsats i FMI" skrevet følgende om ELBIT Systems:

"I den konkrete anskaffelse har FMI udført due diligence på virksomheden. Det er sket med afsæt i leverandørens selvevaluering suppleret med yderligere oplysninger, bl.a. fra virksomhedens hjemmeside. FMI har i den forbindelse lagt vægt på, at Elbit kommunikerer om sine bæredygtighedsindsatser og due diligence-processer, som indikerer en solid understøttende governance-struktur. På den baggrund har FMI fastlagt, at virksomheden vil få risikoprofilen C."

Den 27. februar 2023 forelå CSR-analyser i endelig version af ELBIT Systems i forhold til ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer.

Ligeledes den 27. februar 2023 forelå håndakt om "Underskrift kontrakt på ATMOS og PULS", der var udarbejdet af "KALA i koordination med FMI-PI samt ELBIT Systems".

Den 28. februar blev to kontrakter herefter indgået mellem FMI og ELBIT Systems.

Den ene kontrakt var benævnt "Acquisition Contract concerning the acquisition of long-range accurate rocket artillery batteries (PULS)".

Den anden kontrakt var benævnt "Acquisition Contract concerning the acquisition of 155 mm 52 caliber truck mounted gun systems (ATMOS)".

Begge kontrakter blev på FMI's vegne underskrevet af Kim Jesper Jørgensen med Ulrich Essemann-Beck som vidne.

20.2 Kontrakt af 28. februar 2023 om anskaffelse af PULS-raketkastersystemer

Af kontrakten af 28. februar 2023 om anskaffelse af otte PULS-raketkastersystemer fremgik "Delivery Schedule and payment (Time schedule and milestones)" af Annex A. Heraf fremgik, at de første to systemer ville blive leveret 30. juni 2023, og at de sidste to systemer ville blive leveret 28. juni 2024, idet yderligere missiler ville blive leveret frem til den 31. december 2025. Det fremgik også, at "Training" var tidsfæstet til 31. juli 2023.

Det kan sammenholdes med aktstykke J, hvoraf fremgik, at "[a]lle otte systemer forventes leveret inden 2. kvartal 2024, og det forventes at være muligt at starte uddannelsen op i 1. kvartal 2023."

Med hensyn til leveringsstedet stod i kontraktens afsnit 2.7 om "Delivery":

"The Delivery of the Deliverables from the Supplier to DALO shall be FCA [Free Carrier] INCOTERMS 2020:

Elbit Systems Land

64 Bialik Blvd., Ramat Hasaron,

Israel

...

Upon DALO's request the Delivery of the Deliverables shall be DAP [Delivered At Place] INCOTERMS 2020.

DALO will reimburse the Supplier for the documented extra delivery cost when changing the Delivery from FCA INCOTERMS 2020 to DAP INCOTERMS 2020."

Leveringsstedet var således i Israel.

I afsnit 2.9 var den samlede "Contract Price" angivet til [REDACTED] hvilket var nærmere specificeret i Annex A. Der ses ikke nogen uoverensstemmelse med aktstykke J vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer.

Oplysninger undtages
efter OFL
§ 33, nr. 3.

Undersøgelsen har set dokumentation for, at fakturaer i henhold til tidsplanen i kontraktens Annex A er sendt fra ELBIT Systems og betalt af FMI til ELBIT Systems.

20.3 Kontrakt af 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer

Af kontrakten af 28. februar 2023 om anskaffelse af 19 ATMOS-artillerisystemer stod i præambelen blandt andet:

"[T]he Supplier shall ship a rented Demonstration Model of the ATMOS Howitzer System to DALO for training and educational use of DALO personnel and qualification of ammunition, cf. Annex B.

[The Training of DALO personnel shall be planned by the Supplier to be held in Denmark (e.g. using the Demonstration Model) and to be completed in order for the users of the ATMOS Howitzer Systems to be fully ready to use the ATMOS Howitzer Systems upon Delivery. The Training shall enable DALO personnel to use, repair and maintain the ATMOS Howitzer Systems.]

I kontraktens Annex V "Delivery schedule and payment" var anført, at demonstratoren skulle leveres efter "Commencement + 3 months", idet "Commencement" var defineret som det seneste af tre tidspunkter, nemlig underskrivelse af kontrakten, modtagelse af forudbetaling og modtagelse af "End-User certificate".

"Deliverables" var defineret som "the products and services defined in clause 2 and in Annex A, however excluding the Demonstration Model", og af Annex A fremgik under overskriften "List of items to be purchased or rented under this contract" tre kategorier, nemlig "ATMOS Guns", "Services" og "GFE [Government Furnished Equipment]".

Under "ATMOS Guns" fremgik også den samlede pris på [REDACTED]

Oplysninger undtages
efter OFL
§ 33, nr. 3.

Af Annex V-2 fremgik "Time Schedule and Milestones Form" med underoverskriften "Delivery schedule and payment".

I forhold til tilbuddet af 8. januar 2023 var den første levering [REDACTED] efter indgåelsen ("Commencement + [REDACTED]") reduceret fra 12 til 6 systemer, idet der var indføjet en yderligere levering af 6 systemer ved "Commencement + [REDACTED]", og de sidste syv systemer fortsat blev leveret "Commencement + [REDACTED]".

Specifikationer om
levering undtages efter
OFL § 31 af hensyn til
rigets forsvar.

Af aktstykke K vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer fremgik ikke noget om forventet leveringstidspunkt, hvilket havde fremgået af et tidligere udkast til aktstykket i FMI, jf. afsnit 19.33.3 ovenfor.

I kontrakten under afsnit 2.7 om "Delivery" stod:

"The Delivery of the Deliverables from the Supplier to DALO shall be FCA INCOTERMS 2020:

Elbit Systems Land

Yokneam industrial zone, ZIP 2069201

Israel

The Delivery shall take place at the time stated in the Purchase Order, and in any event not later than the time of Delivery stipulated in Annex V. The Supplier must at the time of Delivery allow access for DALO's carrier to the Supplier's normal place of business at the arranged time.

Upon DALO's request the Delivery of the Deliverables shall be DAP INCOTERMS 2020.

DALO will reimburse the Supplier for the documented extra delivery cost when changing the Delivery from FCA INCOTERMS 2020 to DAP INCOTERMS 2020."

Leveringsstedet var således i Israel.

Tilsvarende fremgik af lejekontrakten af demonstratoren, der var vedlagt som Annex B til kontrakten.

I kontraktens afsnit 2.9 var den samlede "Contract Price" angivet til [REDACTED] hvilket var nærmere specificeret i Annex A. Der ses ikke nogen uoverensstemmelse med aktstykke K.

Oplysninger undtages
efter OFL
§ 33, nr. 3.

Undersøgelsen har set dokumentation for, at fakturaer i henhold til tidsplanen i kontraktens Annex V er sendt fra ELBIT Systems og betalt af FMI til ELBIT Systems.

21. Efterfølgende forhold

Undersøgelsen deler i det følgende oplysninger om efterfølgende forhold, som undersøgelsen er blevet bekendt uanset kommissoriets afgrænsning.

21.1 Kontakt i anledning af udarbejdelsen af FMI's redegørelse i juli 2023

I forbindelse med udarbejdelsen af FMI's redegørelse skrev en medarbejder i Ledelsessekretariatet i FMI den 6. juli 2023 til HANWHA, Lockheed Martin, NEXTER Systems og ELBIT Systems. Det blev oplyst, at redegørelsen ville indeholde generelle prisniveauer og leveringstider, som FMI havde indsamlet, og at FMI anmodede om at modtage leverandørernes eventuelle bemærkninger hertil.

21.1.1 Kontakt med HANWHA

I e-mail af 24. juli 2023 skrev en medarbejder i HANWHA til medarbejderen i Ledelsessekretariatet i FMI:

"We would like to underline that there has been no official communication between DALO and Hanwha Aerospace concerning Danish potential acquisition of K9 Self Propelled Howitzers or CHUNMOO rocket launcher system.

Although our local representative was allowed to share some marketing information with DALO in an unofficial manner, our agent has encouraged DALO to establish official communication with Hanwha Aerospace, which never happened.

Therefore, Hanwha Aerospace will not give permission for publishing any information that may have been made available by our agent in Denmark."

21.1.2 Kontakt med Lockheed Martin

I e-mail af 24. juli 2023 skrev en medarbejder i Lockheed Martin til medarbejderen i Ledelsessekretariatet i FMI:

"Thank you for your inquiry regarding Lockheed Martin's position on DALO's forthcoming unclassified report on the procurement of new artillery systems for the Danish Defense. For the report, I will briefly outline Lockheed Martin's view of the indicative costs and delivery times that were discussed between DALO and Lockheed Martin, regarding a possible future procurement of the M142 HIMARS for the Danish Defense.

As DALO knows, the M142 HIMARS is manufactured by Lockheed Martin and can only be offered and sold by the U.S. government through a Foreign Military Sales Process. Any formal pricing or accelerated delivery discussions would therefore require communications between DALO and the U.S. government.

Lockheed Martin was requested by DALO in May of 2022 to provide M142 pricing on a short turnaround. Lockheed Martin referred this request to the U.S. Army for formal pricing and delivery dates as we are required to do. DALO pressed that a Rough Order Magnitude (ROM) was required for defense agreement planning purposes only, not for formal evaluation. DALO gave little to no requirements to guide this costing effort. The best that Lockheed Martin could do in this situation was to verbally deliver informal costing for a standard, comprehensive solution with significant redundancy in the number of systems, support vehicles, munitions, life cycle cost and training cost. An industrial cooperation requirement of 100% was also anticipated. Providing ROM information is not comparable to formal proposals, negotiations or contracts due to the lack of specificity or requirements from the proposed customer. Lockheed Martin emphasized that the cost would become more indicative as DALO matured requirements and entered discussions with the U.S. Army.

In November 2022, Lockheed Martin participated in a standard workshop on the M142 HIMARS system to give DALO a better understanding of its technical capabilities and operational aspects and in preparation for the defense agreement process. During the workshop, standard delivery times were discussed.

With respect to DALO planning activities in January of 2023, Lockheed Martin was not approached for a rapid market screening.

DALO is always welcome to initiate a formal process with the U.S. government regarding the M142 HIMARS to receive pricing options and to investigate the possibility of accelerated delivery. In collaboration with the U.S. government, Lockheed Martin stands ready to support the needs of DALO and the Danish Defense."

21.1.3 Kontakt med NEXTER Systems

I en e-mail af 24. juli 2023 skrev en medarbejder i NEXTER Systems til medarbejderen i Ledelsessekretariatet i FMI:

"Nexter Systems acknowledges receipt of your letter dated July 6, 2023 and we hereby return with our comments in the attached letter and in the highlighted proposal (two documents attached to this email) where DALO request a statement regarding DALO's intention to include Nexter Systems' CAESAR® 6x6 proposal of 25 January 2023 in a report to be made accessible to the public.

Notwithstanding Nexter Systems' opinion expressed in this letter, we would like to underline the following:

Firstly, this proposal was unsolicited and was submitted at a time when the decision to procure ATMOS from Elbit Systems Land had obviously already been taken. This being said, Nexter Systems agrees to the publication of the proposal under the conditions laid out in this statement meaning that prices which are commercially sensitive information should not be disclosed for the reasons explained in it.

Secondly, regarding the process leading to the decision to procure a replacement for the CAESAR® 8x8 systems donated to Ukraine:

- *Nexter Systems has been asked by DALO, by e-mail, on September 5th 2022 for indicative (non-binding) price and availability information should the decision be taken to procure "additional six (6) CAESAR 8x8 either to increase the current (planned) capability or in order to conduct a donation to Ukraine". This information has been submitted on September 13th 2022 and amended on September 17th 2022.*

- *Since then and until the announcement made by the Danish Ministry of Defence on January 19th 2023 that all 19 Danish CAESAR® 8x8 would be donated to Ukraine, or the subsequent announcement on January 25th regarding the decision to procure ATMOS, Nexter Systems has never been asked by DALO for any offer or price and availability information in connection with the potential replacement of all 19 systems.*

- *Such possibility that all 19 systems would be donated to Ukraine has never been discussed with or suggested to Nexter Systems by DALO at any time in 2022 or early 2023, in spite of the fact that Nexter Systems was in constant contact with DALO during that period in connection with the ongoing contract for the delivery of CAESAR® 8x8 to Denmark.*

- *Nexter Systems regrets that DALO has not "deemed necessary" at any point in the "process" to consult more thoroughly with Nexter Systems on such an important matter as the replacement of all CAESAR® 8x8 systems, and awaits the conclusions of the report before any further actions."*

21.1.4 Kontakt med ELBIT Systems

I en e-mail af 20. juni 2023 skrev en medarbejder i ELBIT Systems til medarbejderen i Ledelsessekretariatet i FMI:

"Elbit Systems is a Commercial company, and as such we are obviously protective of our commercial offers which are provided in-confidence to our customers. The potential exposure of our Proprietary Proposals which were submitted to DALO may compromise and directly negatively-impact our ability to further compete if such information is known to other competitors.

The information I am relating to does not only refer solely to the Commercial Price Proposal, but also to various System and Product related technical information including specific advantages of our solution vs. competitors in this area.

Due to the above, I would humbly request that the complete proposals are not included in the report, as according to your email, "it is the intent of the government to make the report accessible for the public". Please ensure this level of detail is protected as Commercial in Confidence and will not be exposed to anyone outside of DALO / Denmark Government.

As per your request, I have attached a suggested sanitized version of Elbit's proposals for both ATMOS and PULS. Please use these only if DALO must have such an attachment / reference to Elbit's proposals. Otherwise, Elbit's preference will be not to have any of our proposals directly attached to a report which may be exposed to the public (including our competitors)."

I en tidligere e-mail af 2. juni 2023 fra Udi Vered, CEO i ELBIT Systems, til Ulrich Essemann Beck fremgår følgende om acceptfristen:

"We wish to bring to your attention an inquiry Elbit received from Mr. Andreas Krog, a Danish journalist, who requested us to confirm the validity date of Elbit's proposal for ATMOS guns dated January 8th, 2003 ("the Proposal").

We note that Mr. Krog's inquiry concerned the validity date indicated in the Proposal, June 30th, 2023. This validity date is, as usual from our perspective, merely a formal date, which Elbit regularly sets in its proposals, in order to avoid the submission of an "open-ended" offer.

During the negotiations with DALO, we emphasized the fact that an early decision – basically before end of January – would be decisive for the delivery scheduled in the offer.

The operational requirements of the Danish Armed Forces, made it obvious to all that the formal validity period indicated in the Proposal was irrelevant, because the finalization of the contract, if it were to succeed, ought to be achieved in a very short time, in order to enable the Danish Armed Forces to receive the initial systems not later than early 2024, as consistently required by DALO.

The effective date of the contract has already proven its efficiency, as the first ATMOS system will already be delivered by end of June 2023, to enable the Danish Armed Forces to start their training."

21.2 Andre forhold

21.2.1 Efterfølgende korrespondance om udkast til aktstykker

Undersøgelsen har identificeret en efterfølgende e-mail af 23. maj 2023, hvor en medarbejder fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement kl. 9.08 skrev til en kontorchef i Center for Strategi, Økonomi og Styring og en kontorchef i Team Helstøtte kapaciteter, begge fra Forsvarsministeriets departement, og med kopi til en sagsbehandler i Forsvarsministeriets departements Center for Strategi, Økonomi og Styring. E-mailen af 23. maj 2023 var vedhæftet både e-mailen af 17. og 19. januar 2023, jf. afsnit 19.20.3 og 19.26 ovenfor. Medarbejderen fra Team Bevilling og Økonomisk Styring i Forsvarsministeriets departement anførte i e-mailen af 23. maj 2023:

"Derudover husker jeg en lang række telefonopkald til [sagsbehandler i Team Bevilling og Økonomisk Styring, Forsvarsministeriets departement] fra FMI om den meget hastende karakter af at få aktstykket frem af hensyn til kontraktunderskrivelse."

Undersøgelsen har derudover identificeret SMS-beskeder, som viser, at både FMI og Forsvarsministeriets departement i maj 2023 var bekendte med, at formuleringen "inden udgangen af januar" var udarbejdet af Forsvarsministeriets departementet.

I en SMS-korrespondance af 23. maj 2023 mellem Ulrich Essemann-Beck og en medarbejder fra Forsvarsministeriets departement fremgår således, at Ulrich Essemann-Beck skrev:

"Jeg kan se, at i de udkast til aktstykker for hhv. PULS og ATMOS, vi (FMI) sender ind til jer den 24/1 bruges der følgende formulering om den hastende karakter i aktstykket på ATMOS (ingen formulering om hast i PULS-aktstykket):

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

I det endelige aktstykke vedrørende ATMOS anvendes følgende formulering:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt OG IN-DEN UDGANGEN AF JANUAR af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

Det må være noget, I [Forsvarsministeriets departement] har tilføjet."

Hertil svarede medarbejderen fra Forsvarsministeriets departement:

"Det må det jo være..."

Ulrich Essemann-Beck svarede:

"Men det må jo være baseret på noget – ved ikke, om det er oversættelsen fra vores oprindelige notat og/eller udtalelse fra FC eller noget tredje."

Medarbejderen fra Forsvarsministeriets departement svarede:

"Ingen anelse – desværre"

Senere på dagen sendte Ulrich Essemann-Beck en SMS-besked med lignende indhold til Kim Jesper Jørgensen og Christian Brejner Ishøj:

"Vi har her til eftermiddag og aften støttet departementet med håndtering af en pressehenvendelse vedr. ATMOS og PULS fra Andreas Krog, der spørger kritisk til sammenhængen mellem:

- *Hast med aktstykkegodkendelse inden udgangen af januar og*

- underskrift af kontrakter i slutningen af februar.

Jeg kan se, at i de udkast til aktstykker for hhv. PULS og ATMOS, vi (FMI) sender ind til ind til FMN den 24/1 bruges der følgende formulering om den hastende karakter i aktstykket på ATMOS (ingen formulering om hast i PULS aktstykket):

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

I det endelige aktstykke vedrørende ATMOS anvendes følgende formulering:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt OG INDEN UDGANGEN AF JANUAR af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

Det må være noget, departementet selv har tilføjet. Jeg husker, FC efter det oplyste havde nævnt "inden udgangen af januar" på et forligskredsmøde, men om det har ført til formuleringen i aktstykket, ved jeg ikke."

I en e-mail af 27. juni 2023 skrev en stabsofficer i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI til en anden medarbejder i FMI:

"Talte med ... [medarbejder i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI] og aftalte at jeg skulle fremsende den mail hvor jeg sender aktstykkerne på PULS og ATMOS til FMN."

Kan se jeg har udarbejdet PULS aktstykket og FMN udarbejdet udkast til ATMOS. Efter en internt godkendelse ved FMI blev de begge sendt til FMN-MYN [fællespostkasse i Forsvarsministeriets departement]."

Den 31. juli 2023 fremkom FMI's redegørelse, hvor der om aktstykkernes oprindelse stod på side 19:

"Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse almindeligvis bidrager til eller laver udkast til de faktuelle forhold i aktstykker vedrørende anskaffelser af materiel til Forsvaret. Dette var også tilfældet med aktstykkerne for anskaffelse af henholdsvis rørdartillerisystemet ATMOS og raketkastersystemet PULS."

Ligeledes fremgik af Forsvarsministeriets redegørelse af 8. august 2023 på side 10:

"Aktstykker med henblik på at tilvejebringe den bevillingsmæssige hjemmel til henholdsvis erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer (fortroligt aktstykke K) og nyanskaffelsen af PULS-raketkastersystemer (fortroligt aktstykke J) er udarbejdet på baggrund af udkast til aktstykkerne modtaget fra Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Styrelsen sendte udkast til aktstykkerne til Forsvarsministeriets departement den 24. januar 2023."

I en noget senere e-mail af 9. august 2023 skrev en medarbejder i Udviklings- og Koordinationsstaben i FMI til Christian Brejner Ishøj:

"Som det fremgår af vedhæftede (1. vedhæftning), var det rettelig departementet, der udarbejdede udkast til aktstykke på ATMOS - med følgende formulering: Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives inden udgangen af januar. I modsat fald vil aftalen bortfalde, og leveringstiden vil være betydeligt længere.

Af FMI's redegørelse fremgår desværre mindre retvisende, at det var FMI's udkast.

Porteføljekontoret udarbejdede efterfølgende udkast til aktstykke på PULS, hvilket også fremgår af den "grønne mand" for de to aktstykker: Udkast til aktstykke på ATMOS har departementet udarbejdet, og udkast til aktstykke på PULS har Porteføljekontoret udarbejdet på anmodning fra departementet. Departementets primære fokus har været på FMI validering af økonomi og faglige forhold.

I aktstykket vedrørende ATMOS, der fremsendes fra FMI til departementet (2. vedhæftning), fremgår således følgende formulering: Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet.

I den endelig godkendte udgave (FIU) er formuleringen, som følger: Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt og inden udgangen af januar [min understregning] af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet.

Hvordan formuleringen om og inden udgangen af januar har indsneget sig igen, kan vi desværre ikke umiddelbart bidrage til at opklare."

Den omtalte vedhæftning var e-mailen af 20. januar 2023, kl. 14.40, fra sagsbehandleren fra Center for Strategi, Økonomi og Styling i Forsvarsministeriets departement citeret i afsnit 19.26.2 ovenfor.

21.2.2 Efterfølgende behandling af talepunkter til brug for møde mellem ELBIT Systems og FMI's vicechef den 11. december 2023

Mødet den 11. december 2022 mellem FMI og ELBIT Systems, jf. afsnit 16.8 ovenfor, er ikke omtalt i FMI's redegørelse, men mødet er nævnt i Kammeradvokatens notat, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag 26 og 27, såvel som i tidslinjen i bilag A til Kammeradvokatens notat.

I sidstnævnte er også nævnt e-mailen internt i FMI den 22. december 2022 med bemærkning om, at "VCH fulgte talepapir", og med tilføjelsen:

"[H]er er bl.a. anført, at "DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT."

Dette citat stammer fra talepapirets afslutning med overskriften "Essensen af det settlement, der har været i spil", jf. afsnit 16.7.4 ovenfor.

Hverken i notatet eller i bilag A medtog Kammeradvokaten andre talepunkter, og således heller ikke disse:

"• In light of a potential visit by Director DALO to Israel and ELBIT Systems in January 2023 DALO will encourage ELBIT Systems to let the complaint case against DALO in the artillery program fall.

...

• The atmosphere and the appetite to extend the partnership would be much better, if it wasn't for the complaint case in the artillery tender. A complaint that DALO see as groundless.

• DALO for sure recognize that ELBIT Systems is a strong partner with strong capabilities. DALO wish to strengthen the partnership and regain trust.

• The complaint case has been going on since 2017 and has taken an enormous amount of resources at our side. It is not just a matter of letting the lawyers "run the show on the side". DALO staff is spending an enormous amount of resources / time to prepare the case in court and responding to ELBIT applications for access to an enormous amount of documentation.

• Have also in mind, that we cannot let the case influence the work on other contracts – and that's why DALO have not – and cannot ring the case up as a problem. But it is."

Uden at have undersøgt forløbet med udarbejdelsen af notatet og tidslinjen til bunds bemærker undersøgelsen:

På et tidligt tidspunkt var der i Kammeradvokatens udkast til tidslinjen, som endte med at være vedlagt FMI's redegørelse sammen med Kammeradvokatens notat (bilag 26 og 27 til redegørelsen), indsat nedenstående, enkelte citat fra talepunkterne, nemlig at "DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT".

Noget inde i forløbet med Kammeradvokatens udarbejdelse af tidslinjen fremkom Morten Wainø Greva i en e-mail af 19. juni 2023, kl. 07.35, til Kammeradvokaten sammen med Søren Grøndal Høst og Søren Gandrup med nogle bemærkninger, ligesom han skrev:

"@ Søren Høst, har du talenoterne til VCHs møde med Udi d. 11/12? Som jeg husker det, blev der lavet et udkast til ham inden mødet. De vil måske nok være gode at have."

Ligeledes den 19. juni 2023, kl. 07.48, svarede Søren Grøndal Høst i en e-mail til Morten Wainø Greva og med Søren Gandrup og også Ulrik Essemann-Beck i kopi (men ikke Kammeradvokaten):

"Talepunkter til VCH er vedhæftet. Har undladt at sætte Bo på, da jeg er i tvivl om, hvorvidt den mail skal forblive intern."

Med mailen var vedhæftet Ulrik Essemann-Becks e-mail af 1. december 2022 til Christian Brejner Ishøj med talepunkterne, jf. afsnit 16.7.1.

Imidlertid kan undersøgelsen konstatere, at talepunkterne allerede forinden faktisk var blevet delt med Kammeradvokaten af Morten Wainø Greva selv. Det skete sammen med andet materiale ved e-mail af 12. juni 2023, som Morten Wainø Greva sendte til Kammeradvokaten uden andre adressater, og hvori han skrev:

"Hermed lidt yderligere. Særligt mailen fra 22. december, hvor Christian bekræfter at have fulgt talepunkterne, synes jeg, er relevant."

Vedhæftet den e-mail var Søren Grøndal Høsts e-mail af 8. december 2022 med tilpassede talepunkter, jf. afsnit 16.7.4.

21.2.3 Udkast til besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Finansudvalg

I forbindelse med en række spørgsmål fra Folketingets Finansudvalg, blev Kapacitetscenter Land i FMI den 14. august 2023, kl. 16.16, anmodet af Ledelsessekretariatet i FMI om at bistå med udkast til besvarelser. Søren Grøndal Høst videresendte spørgsmålene og hans udkast til besvarelser til Ulrich Essemann-Beck samme dag, kl. 22.18, med en øvrig medarbejder fra Koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land i kopi.

Til spørgsmål nr. 278, stillet af Trine Pertou Mach (EL), havde Søren Grøndal Høst udarbejdet følgende forslag til svar:

"Spørgsmål 278: Den 17. januar 2023 fremsendte FMI et bidrag til Forsvarsministeriets departement vedrørende mulige betalingsafløb for henholdsvis raketkastersystemet PULS og artillerisystemet ATMOS. Det fremgår på s. 19 i FMI's redegørelse af 31. juli 2023, jf. FIU alm. del – bilag 187, at "Det aktuelle tilbud på raketkastersystemet med så kort leveringstid kan udelukkende lade sig gøre, fordi ELBIT Systems i så fald vil båndlægge dele af en igangværende produktion, som var målrettet en anden kunde, til Danmark". Vil ministeren redegøre for baggrunden for, at Danmark angiveligt kunne opnå denne fortrinsstilling til ulempe for en anden kunde?"

Forslag til svar: "Forsvarsministeriets Materiel og Indkøbsstyrelse oplyser, at ELBIT Systems ikke har oplyst beægggrundene for at båndlægge dele af en igangværende produktion, som var målrettet en anden kunde, til Danmark". [Reel årsag: ELBIT Systems har angiveligt ville strække sig langt for at få yderlige en vestlig NATO kunde]"

Ulrich Essemann-Beck fremsendte den 16. august 2023 pr. e-mail endelige forslag til svar til Ledelsessekretariatet i FMI med Søren Grøndal Høst og den anden medarbejder fra koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land i kopi. Forslaget til besvarelsen af spørgsmål 278 var ændret til følgende:

"Forslag til citatsvar:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har ikke kendskab til ELBIT Systems' forretningsmæssige overvejelser i forhold til at båndlægge dele af en igangværende produktion til Danmark".

[Baggrund: ELBIT Systems har angiveligt ville strække sig langt for at få en vestlig NATO kunde. Der er ikke rettet henvendelse til ELBIT Systems. FMN bør i svaret desuden henvise til besvarelsen af FIU spørgsmål 264.]"

I den endelige besvarelse af spørgsmålet, som Troels Lund Poulsen gav til Folketingets Finansudvalg den 28. august 2023, blev spørgsmålet ikke besvaret. I stedet henviste ministeren til "behov[et] for en uafhængig undersøgelse af forløbet i sagen".

Del III: Vurderinger

22. Indledning

22.1 Afgrænsning af vurderinger

Vurderingerne er – ganske som undersøgelsen – afgrænset til de emner, som er nævnt i kommissoriet og i tillægskommissoriet, jf. afsnit 2 ovenfor.

Emner, som falder udenfor, er ikke omfattet.

Af kommissoriet fremgår i øvrigt:

"På baggrund af en gennemgang af sagsmaterialet skal advokaten foretage en vurdering af, om der i de involverede myndigheder er begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, og om der i så fald er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd."

Advokatundersøgelsen skal desuden undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder vedrørende forsvarsministerens rolle i sagen. Advokatundersøgelsen skal ikke udtale sig om, hvorvidt forsvarsministeren har begået eventuelle fejl eller forsømmelser, da det tilkommer Folketinget at tage stilling til sådanne spørgsmål."

22.2 Bevismæssige overvejelser

Om bevisvurderingen i uvildige advokatundersøgelser anfører Advokatrådet i sin vejledning fra september 2022:

"Advokaten bør i den forbindelse overveje, om der skal anvendes et forsigtighedsprincip i bevisvurderingen. Dette kan være særlig relevant, hvis der er tale om en advokatundersøgelse, hvor oplysningen af sagen udelukkende er sket på skriftligt grundlag eller vurderinger, der baserer sig på interviews om hændelser, der er foregået mange år tilbage i tid."

Undersøgelsen har i sin vurdering af faktuelle forhold baseret sig på, hvad der efter undersøgelsens vurdering er mest sandsynligt, idet undersøgelsen – også henset til begrænsningen til skriftligt materiale – samtidig har anvendt et forsigtighedsprincip.

Samtidig finder undersøgelsen anledning til at gøre opmærksom på den særlige betydning af forsigtighedsprincippet for så vidt angår juridiske vurderinger af enkeltpersoner, idet:

- undersøgelsen er foretaget på skriftligt grundlag, og der ikke har været mulighed for interviews,
- de datakvalitetsmæssige udfordringer, som beskrevet i afsnit 5 ovenfor, herunder særligt de udfordringer, der har været ved e-mail-udtrækkene, samt at
- materialet har været særdeles omfangsrigt, og undersøgelsen er foretaget på Forsvarsministeriets computere med begrænsede søgemuligheder.

22.3 Konklusioners karakter

Undersøgelsens konklusioner er Bruun & Hjejles vurderinger af forløbet og er ikke udtryk for en dom eller myndighedsafgørelse, men kan danne grundlag for retlige og politiske tiltag som opfølgning på undersøgelsen.

22.4 Struktur

I det følgende behandles først de fire emner i kommissoriet og de to emner i tillægskommissoriet (afsnit 23 til 28). Derefter tilføjes bemærkninger om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar (afsnit 29) tillige med redegørelse for faktiske omstændigheder vedrørende forsvarsministerens rolle i sagen (afsnit 30).

23. Markedsafdækning (kommissoriets emne 1)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det første:

"Undersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med markedsafdækningen og overvejelserne om industrisamarbejde, som blev gennemført i januar 2023, med fokus på, hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen, samt hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang."

Som det fremgår, fremhæves særligt to delemner:

- "[H]vorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen", og
- "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang."

Hvad der i kommissoriet er benævnt "markedsafdækningen", blev i det faktiske forløb i januar 2023 oftere henvist til som "markedsscreening". Forløbet er nærmere beskrevet primært i afsnit 13-14, 16, 19.5 og 19.10-19.11.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale fra FMI og FKO samt Forsvarsministeriets departement.

Det er med sikkerhed alene et udsnit af forløbet, der er foregået på flere planer, og naturligvis ikke alene i skriftlighed, jf. også prioriteringen af mundtlighed i afsnit 18.2 og 19.4.2.

23.1 Formuleringen "potentielle leverandører"

Henset til formuleringen af kommissoriet anmodede undersøgelsen den 19. februar 2024 Forsvarsministeriet om en "[o]versigt over alle potentielle leverandører af rørrartilleri- og raketkastersystemer samt oplysninger om, hvordan FMI i forbindelse med opbygningen af markedskendskabet i 2022 til henholdsvis rørrartilleri- og raketkastersystemer udvalgte Elbit Systems, Nexter Systems, Lockheed Martin og Hanwha som

de potentielle leverandører man gik i dialog med, og om FMI også var i kontakt med eller modtog oplysninger fra andre potentielle leverandører af rørartilleri- og raketkast-systemer om f.eks. leveringstid og anskaffelsespris."

Anmodningen blev i første omgang besvaret af FMI, som den 22. marts 2024 forsynede undersøgelsen med en version af FMI's redegørelse af 31. juli 2023, hvori FMI havde markeret passager, som efter FMI's opfattelse var af relevans for anmodningen.

I forlængelse af, at undersøgelsen den 10. april 2024 anmodede om yderligere svar, modtog undersøgelsen den 15. august 2024 følgende meddelelse fra Forsvarsministeriet:

"Forsvarsministeriet [anmodede] den 26. juni 2024 FMI om skriftligt at bekræfte, at der ikke eksisterer andre dokumenter, der – ud over det, der nævnes i FMI's redegørelse – belyser spørgsmålet om, hvorfor FMI ikke medtog andre potentielle leverandører af rørartilleri- og raketkast-systemer, alternativt fremsende supplerende materiale.

FMI har hertil endeligt anført, at FMI fortsat er af den forståelse, at FMI's tidligere svar på anmodningen er korrekte, tilstrækkeligt dækkende og fyldestgørende. FMI har ikke i den videre behandling erkendt noget, der er i modstrid med tidligere svar."

Undersøgelsen forstår fremsendelsen af meddelelsen således, at Forsvarsministeriets departement har tilsluttet sig det anførte fra FMI.

På den baggrund lægges det til grund, at der med "potentielle leverandører" i kommissoriet alene tænkes på de leverandører, der faktisk er nævnt i FMI's redegørelse, nemlig ELBIT Systems, NEXTER Systems, HANWHA og Lockheed Martin.

Undersøgelsen er gennemført i overensstemmelse hermed.

Det er således ikke indgået i undersøgelsen, om andre leverandører end de fire nævnte kunne have været inddraget.

23.2 Sammenhæng for markedsafdækning

I besvarelsen af kommissoriets første emne kan med fordel tages udgangspunkt i de konkrete deltagere i markedsundersøgelsen, altså de "potentielle leverandører".

23.2.1 ELBIT Systems

Langt den mest aktive deltager synes at have været ELBIT Systems, som bedømt ud fra materialet delt med undersøgelsen indtog en aktiv rolle.

ELBIT Systems henvendte sig således til FMI i januar 2022 vedrørende raketkast-systemet PULS, jf. afsnit 11.2.5.

Tilsvarende henvendte ELBIT Systems sig til FMI i juli 2022 vedrørende donation af artillerisystemer og erstatningsanskaffelse i form af artillerisystemet ATMOS, jf. afsnit 14.1.

Begge gange blev ELBIT Systems afvist af FMI. Men, skulle det vise sig, alene for en stund.

Ud over de nævnte henvendelser pågik der i 2022 flere parallelle dialoger mellem ELBIT Systems og FMI, som i nogen grad påvirkede hverandre gensidigt:

- Der var således løbende dialog om forligsmæssig afslutning af den verserende retssag, som ELBIT Systems havde anlagt mod FMI i forlængelse af udbud og tildeling af kontrakt på artillerisystemer i 2017 til NEXTER Systems, og hvor ELBIT Systems blandt andet bragte optionen i kontrakten mellem FMI og ELBIT Systems om CARDOM10-mortersystemer, ligeledes indgået i 2017, i spil, jf. afsnit 11.2.2, 11.2.6, 14.2, 18.1, 18.3 og 19.9.4-19.9.6.
- Samtidig var der i hvert fald siden oktober 2021 en proces i gang med henblik på at sikre ELBIT Systems en rammeaftale med FMI om morterammunition ved direkte tildeling og dermed uden udbud, jf. afsnit 11.2.3.
- Dertil kom, at FMI faktisk i maj og juni 2022 begyndte at udvise interesse for raketkastersystemer, i første række med henblik på forberedelse af nyt forsvarsforlig, og hvori raketkastersystemet PULS fra ELBIT Systems indgik, jf. afsnit 13.1.3.
- Endelig var der planlægning af chefen for FMI's besøg i Israel fra den 23. til 26. januar 2023, hvor planlægningen begyndte i oktober 2022, jf. afsnit 15, og siden også planlægning af vicechefen for FMI's besøg fra den 8. januar til 10. januar 2023, hvor planlægningen fandt sted henover december 2022 (og i hvert fald fra den 23. december 2022 involverede artillerisystemet ATMOS i tillæg til blandt andet raketkastersystemet PULS og morterammunition), jf. afsnit 16.7 og 18.2.

23.2.2 NEXTER Systems

Til sammenligning giver materialet delt med undersøgelsen indtryk af, at NEXTER Systems indtog en mindre aktiv rolle.

En god del af dialogen med FMI havde sammenhæng med den eksisterende kontrakt med NEXTER Systems fra 2017 om levering af CAESAR 8x8-artillerisystemer og forsinkelser i henseende hertil. Det var ikke problemfrit, jf. blandt andet afsnit 11.1 og 14 ovenfor.

NEXTER Systems er ikke undersøgelsen bekendt leverandør af raketkastersystemer.

23.2.3 De to øvrige "potentielle leverandører"

Tilsvarende giver materialet delt med undersøgelsen indtryk af, at HANWHA alene indtog en birolle.

Med hensyn til Lockheed Martin blev der ikke fra FMI's side lagt skjul på, at denne leverandør ikke indgik i markedsundersøgelsen.

I forhold til både HANWHA og Lockheed Martin blev anført prismæssige overvejelser.

23.3 Overvejelser om donation og erstatningsanskaffelser

I efteråret 2022 blev muligheden for donation af artillerisystemer overvejet internt hos danske myndigheder med vægt på donation af seks ud af 19 CAESAR 8x8-artillerisystemer omfattet af kontrakten med NEXTER Systems, eventuelt med Frankrigs deltagelse.

Både i september og november 2022 udtalte FMI sig imod donation i materiefaglige vurderinger, og FKO udtalte sig tilsvarende imod donation i militærfaglige vurderinger, jf. afsnit 14.3 og 14.5.7.

Der blev den 5. oktober 2022 udskrevet valg til Folketinget til afholdelse den 1. november 2022, og den nye regering tiltrådte først den 15. december 2022.

23.3.1 Erstatningsanskaffelser fra NEXTER Systems

I tilfælde af donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer var udgangspunktet i efteråret 2022 erstatningsanskaffelse i form af nye artillerisystemer fra NEXTER Systems.

Det antal, som blev drøftet i sammenhæng af donation, var overvejende seks artillerisystemer.

Det var i nogen grad uklart, hvornår NEXTER Systems i tilfælde af donation kunne levere seks nye artillerisystemer, idet NEXTER Systems over for FMI i september 2022 angav 24 måneder, jf. afsnit 14.4, mens der andre gange, ikke mindst i Forsvarsministeriets departement, blev gengivet forlydender fra fransk side om muligt hurtigere levering.

23.3.2 Erstatningsanskaffelser fra ELBIT Systems

De interne drøftelser om ELBIT Systems ændrede karakter omkring den 4. januar 2023, hvor der var møde mellem Forsvarsministeriets departement, FMI og FKO, jf. herved afsnit 19.3.

Forsvarsministeriets departement citerede således i sin redegørelse på side 2 både "forsvarschefen og chefen fra Materiel- og Indkøbsstyrelsen" for på mødet den 4. januar 2023 at have oplyst, "at det israelske firma Elbit Systems muligvis kunne levere hurtigt", jf. herved igen afsnit 19.3.

Oplysningerne om, at ELBIT Systems "muligvis kunne levere hurtigt", stammede ifølge FMI fra dialogen med ELBIT Systems under EUROSATORY 2022 i Paris den 13. til 17. juni 2022 og FMI's industridage den 24. til 25. august 2022 samt ELBIT Systems' workshop i FMI i december 2022, jf. afsnit 19.3.

23.4 Materiefaglig vurdering

I den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 blev der henvist til "en meget forceret markedsscreening", både i forhold til raketkastersystemer og artillerisystemer, jf. afsnit 19.12.

23.4.1 Raketkastersystemer

Med hensyn til raketkastersystemer stod der i den materiefaglige vurdering:

"Der har gennem de indledende forligsforberedelser været rettet henvendelse til relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og LOCKHEED MARTIN) med det sigte at skabe et grundlæggende kendskab til kapaciteter og markedet. Der er nu rettet fornyet, forceret og konkret henvendelse til ELBIT SYSTEMS og HANHWA for at afsøge muligheder for en hastig levering af raketkastersystemer."

Materialet stillet til rådighed for undersøgelsen bekræfter den faktiske afgrænsning af potentielle leverandører, både i forhold til henvendelser i 2022 "gennem de indledende forligsforberedelser" og i markedsundersøgelsen (markedsscreeningen) i januar 2023.

Styrende for FMI's anbefaling i den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 og i særdeleshed for FKO's efterfølgende militærfaglige vurdering, ligeledes af 9. januar 2023, var direkte tildeling til ELBIT Systems med fokus på hurtig levering af PULS-raketkastersystemer.

23.4.2 Artillerisystemer

Med hensyn til artillerisystemer stod der i FMI's materiefaglige vurdering:

"Der er gennemført en meget forceret markedssondering med afsæt i et afgrænset søgefelt. Henset til tiden vurderes det alene relevant at undersøge muligheden for at anskaffe NATO kompatible og anerkendte systemer (155 mm).

...

Generelt er markedet for rørtilleri kendetegnet ved meget stor efterspørgsel, pres på produktionskapacitet og lange leveringstider. Der er rettet uformel henvendelse til tre relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og NEXTER Systems), og her er muligheder for levering af rørtillerisystemer afsøgt."

Når oplysningen om, at "[d]er er rettet uformel henvendelse", herunder til NEXTER Systems, ses i sammenhængen, herunder det foregående afsnit med bemærkning om at "[d]er er gennemført en meget forceret markedssondering" og "[h]enset til tiden", må oplysningen mest naturligt forstås sådan, at "uformel henvendelse" var rettet under markedsafdækningen mellem den 4. januar og 9. januar 2023.

Imidlertid havde der ifølge FMI ikke i den periode været kontakt med NEXTER Systems.

Oplysningen var derfor efter undersøgelsens vurdering ikke korrekt.

23.5 Oplysninger fra leverandører

23.5.1 Manglende kontakt med NEXTER Systems

FMI's redegørelse medtager i forhold til oplysninger om NEXTER Systems og CAESAR 8x8-artillerisystemer følgende bemærkninger, jf. side 4-5 og 15-16:

"Det fremgår af den materiefaglige vurdering, at hvad angår NEXTER Systems, havde Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse oplysninger om en leveringstid for rørtillerisystemet CAESAR 8x8 på minimum 24 måneder. Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 (bilag 8 og bilag 9 i klassificeret og afklassificeret udgave) til Forsvarsministeriet ikke var præcis i formuleringen om, hvornår og hvordan oplysningerne om muligheder for levering af artillerisystemer fra NEXTER Systems var tilvejebragt."

Det anførte kan give indtryk af, at der var tale om manglende præcision i forhold til tidspunktet for indhentning af oplysninger fra NEXTER Systems, som ikke indbefattede oplysningernes indhold eller validitet.

I den forbindelse kan henvises til, hvad FMI oplyste i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriet til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse anførte ikke i den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 ..., at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse havde været i kontakt med de tre leverandører i januar 2023. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse havde derimod som led i den beskrevne markedsafdækning været i kontakt med de tre leverandører. Som anført i redegørelsen af 31. juli 2023, var det i den materiefaglige vurdering ikke præcist beskrevet, hvornår Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse havde været i kontakt med de tre leverandører."

Efter markedsafdækningen faldt der internt i FMI forskellige bemærkninger om NEXTER Systems, eksempelvis den 12. januar 2023 om, at overvejelser om erstatningsanskaffelse fra andre end NEXTER Systems ville blive "lidt "et lyn fra en klar himmel"", jf. afsnit 19.17, og den 18. januar 2023 om, at "Ja, de får sig en slem overraskelse. Men som de siger i børnehaven: "Det var dig, der startede"", jf. afsnit 19.23.

23.5.2 Omfattende kontakt med ELBIT Systems

I forhold til ELBIT Systems står der i FMI's redegørelse på side 17:

"Hvad angår oplysninger fra leverandøren ELBIT Systems, vurderede Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse at have et godt kendskab til teknologi og systemer bl.a. fra de tidligere nævnte udbud i 2015 og 2017 samt fra opbygning af markeds-kendskab på raketkastersystemer i løbet af 2022, herunder bl.a. ved workshop den 15. december 2022. Der var dog behov for opdaterede oplysninger om pris og leveringstid."

Dette behov i forhold til ELBIT Systems kan sammenholdes med oplysninger delt med undersøgelsen, hvoraf fremgår, at der med hensyn til raketkastersystemet PULS allerede var tilgået FMI konkrete oplysninger, mens det forholdt sig anderledes med artillerisystemet ATMOS.

Chefen for Koordinationsafdelingen i Kapacitetscenter Land i FMI, oberstløjtnant Søren Grøndal Høst noterede sig den 4. januar 2023 om aftenen, at FMI havde "et konkret tilbud" på PULS-raketkastersystemer, mens han i forhold til ATMOS-artillerisystemer skrev, at "vi må antage (har ikke konkrete tal) at ATMOS koster det samme som CAESAR", jf. afsnit 19.4.1.

På den baggrund medtog Søren Grøndal Høst priser i udkastet til den materiefaglige vurdering, som så blev opdateret, da faktiske tilbud fra ELBIT Systems forelå, jf. afsnit 19.9.2.

Herom står i FMI's redegørelse på side 18:

"Samlet set bemærkes det, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse som led i den hastige markedsafdækning i dagene mellem den 4. og 9. januar 2023 ikke bad leverandører om at fremsende konkrete tilbud, da leverandører erfaringsvis skal bruge længere tid på at udarbejde sådanne tilbud, og da det blev vurderet, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i forvejen havde et retvisende billede af virksomhedernes leveringstid af relevante systemer. ELBIT Systems fremsendte dog, som opfølgning på Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses anmodning om opdaterede priser og leveringstider, natten mellem den 8. og 9. januar 2023 et tilbud vedrørende levering af henholdsvis rørartillerisystemet ATMOS og raketkastersystemet PULS. ...

Tilbuddene fra ELBIT Systems blev således lagt til grund i den materiefaglige anbefaling den 9. januar 2023. Det var samtidig Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses vurdering – på baggrund af markedskendskabet og den hastige markedsafdækning – at det ikke var relevant at indhente tilbud fra LOCKHEED MARTIN, HANWHA og NEXTER Systems eller yderligere validere de oplysninger, som var tilvejebragt gennem 2022 og i den hastige markedsafdækning i starten af januar 2023. NEXTER Systems fremsendte den 25. januar 2023, som nævnt, et tilbud på levering af CAESAR 6x6."

Disse afsnit kan give indtryk af, at det var tilfældigt og ufornuddent, at ELBIT Systems natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 – på et tidspunkt, hvor vicechefen for FMI, oberst Christian Brejner Ishøj, var på besøg hos ELBIT Systems i Israel – fremkom med konkrete og bindende tilbud.

Det er ikke i overensstemmelse med, hvad der blev kommunikeret internt i FMI, og som er blevet delt med undersøgelsen.

Chefen for FMI, generalløjtnant Kim Jesper Jørgensen, skrev således den 4. januar 2023 om aftenen mere generelt i forhold til "evt. et israelsk system", at vicechefen "rejser til Israel søndag [den 8. januar 2023] for bl.a. at undersøge mulighederne for hurtig anskaffelse af israelsk produceret artilleri (rør og raket)", jf. afsnit 19.4.1.

I forlængelse heraf skrev Christian Brejner Ishøj, ligeledes den 4. januar 2023 til Søren Grøndal Høst og med chefen for Kapacitetscenter Land i FMI, oberst Ulrich-Essemann-Beck i kopi, at en højtstående medarbejder i ELBIT Systems "helt håndfast skal kunne give os et tilbud, der indbefatter enten/eller samt både/og ift Raket/rør ART", altså et tilbud omfattende både raketkaster- og artillerisystemer, jf. afsnit 19.4.1.

Muligheden for "den israelske løsning" blev også fremhævet af Forsvarsministeriets departement den 7. januar 2023 i en samtale med chefen for FMI, Kim Jesper Jørgensen, i hvilken sammenhæng vicechefens forestående besøg i Israel på ny blev nævnt. Kim Jesper Jørgensen citerede sig selv for at sige, at "[h]vis der viste sig de ønskede muligheder for hurtig leverance, så var jeg klar til at underskrive kontrakt i Israel sidst på måneden", og at "som et alternativ til den israelske løsning" var der rakt ud til "en række andre lande" (men øjensynligt ikke til andre leverandører), jf. afsnit 19.8.

Videre skrev Kim Jesper Jørgensen, den 9. januar 2023 til forsvarschefen, general Flemming Lentfer, om "mulighed for hurtig levering af israelsk materiel", at hans vicechef i FMI, Christian Brejner Ishøj, den 8. januar 2023 havde "forhandlet [muligheden] på plads i dag søndag i Israel", jf. afsnit 19.9.2. Det blev tilføjet, at "[h]vis aktstykket kan godkendes hurtigt, så kan jeg underskrive kontrakt, når jeg 23.-26. januar besøger Israel."

23.5.3 *Beskeden kontakt med HANWHA*

Ifølge materialet delt med undersøgelsen var der mellem den 4. januar og 9. januar 2023 alene kontakt med én anden leverandør, nemlig HANWHA, hvor en mundtlig tilbagemelding fra HANWHA's danske agent søndag eftermiddag den 8. januar 2023 blev fundet tilstrækkelig, jf. afsnit 19.9.2.

23.6 **FMI's interne vejledning om markedsundersøgelser**

Af FMI's interne vejledning om markedsundersøgelser (FMIVEJL 600-07), som introduceret ovenfor i afsnit 8.1.4.1, fremgår blandt andet:

"Det skal sikres, at der ikke uforvarende sker en forskelsbehandling af de potentielle tilbudsgivere og derigennem risikerer at gøre nogle inhabile i forhold til deltagelse i et eventuelt udbud. FMI skal sikre ligebehandling af alle leverandører.

Det er især særdeles vigtigt, at man i forbindelse med markedsundersøgelsen ikke giver detaljerede informationer om FMI's behov, tidsplaner med videre, da dette vil kunne medføre en konkurrencemæssig fordel.

...

For at undgå mistanke om konkurrenceforvridning i forbindelse med kontakt til leverandørerne skal markedsundersøgelsen være bred. Markedsundersøgelsen skal gennemføres med en sammensætning af potentielle leverandører, som tilsammen giver et repræsentativt udsnit af markedet.

...

Det skal sikres, at FMI kan løfte bevisbyrden for at intet konkurrenceforvridende har fundet sted under markedsundersøgelsen i tilfælde, hvor der klages. Derfor skal skriftlig dokumentation i form af telefonnotater, dagsordener og referater fra møder med potentielle leverandører foreligge.

...

Når de nødvendige informationer foreligger, afsluttes markedsundersøgelsen med udarbejdelsen af en rapport. Ofte vil rapporten tage form af en samling delrapporter, udarbejdet på de tidspunkter, hvor markedsundersøgelsens resultater er brugt som grundlag for beslutninger eller udarbejdelse af produkter.

...

Dokumentation af kontakter til leverandører, herunder mødereferater, telefonnotater, korrespondance mv. bør indgå som bilag til rapporten."

Det er FMI's Sourcing Division, der har ansvar for, at der er gennemført en tilstrækkelig markedsundersøgelse.

23.7 Vurdering

23.7.1 Vurdering af markedsundersøgelsen mellem den 4. januar og 9. januar 2023

Ud fra materialet delt med undersøgelsen er det undersøgelsens vurdering, at FMI i forbindelse med markedsafdækningen mellem den 4. januar og 9. januar 2023 undlod at følge FMI's egen vejledning om markedsundersøgelser, også hvor det havde været muligt trods den meget sparsomme tid.

Den udprægede mundtlighed var i sig selv i strid med FMI's egen vejledning, men markedsundersøgelsen mellem den 4. januar og 9. januar 2023 var også i strid med vejledningen på andre punkter.

FMI's redegørelse peger selv på, at NEXTER Systems, der havde vundet det seneste udbud om artillerisystemer, slet ikke blev kontaktet mellem den 4. januar og 9. januar 2023.

Det var imidlertid kun én side af sagen.

Væsentligere er det efter undersøgelsens vurdering, at ELBIT Systems fra den 4. januar 2023 blev givet en stærk prioritet.

Det viste sig tydeligt procesmæssigt.

Der var således store forskelle i behandlingen af ELBIT Systems sammenlignet ikke blot med NEXTER Systems, men også med HANWHA.

I forhold til ELBIT Systems blev der gennemført besøg i Israel. Centrale medarbejdere i FMI medvirkede den 8. januar og 9. januar 2023 til færdiggørelsen af FMI's materiel-faglige vurdering, der baserede sig på direkte tildeling til ELBIT Systems, mens medarbejderne fysisk var tilstede hos ELBIT Systems i Israel. Samtidig modtog medarbejderne natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 konkrete og bindende tilbud fra ELBIT Systems.

Til sammenligning var der som nævnt slet ikke i perioden mellem den 4. januar og 9. januar 2023 kontakt med NEXTER Systems (muligt fraregnet en SMS, som i så fald ikke blev gemt, endsige journaliseret), mens FMI i forhold til HANWHA fandt at kunne nøjes med mundtlig kontakt med HANWHA's danske agent søndag eftermiddag den 8. januar 2023.

Omtalen i Forsvarsministeriets redegørelse på side 3 samt FMI's redegørelse på side 3 og 10 kan endog forstås sådan, at den tidsmæssige udstrækning af markedsundersøgelsen med afslutning den 9. januar 2023 var fastsat under hensyntagen til besøget hos ELBIT Systems begyndende den 8. januar 2023.

At ELBIT Systems blev givet prioritet, viste sig ikke alene procesmæssigt, men også indholdsmæssigt.

I forhold til ELBIT Systems blev der internt i FMI den 4. januar 2023 efterlyst "helt håndfast" tilbud på både raketkastersystemer og artillerisystemer, hvilke så fremkom natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023, hvor hurtig levering var "forhandlet på plads".

Til sammenligning fandt FMI i forhold til NEXTER Systems at kunne forlade sig på tidligere korrespondance tilbage fra september 2022, og i forhold til HANWHA at kunne nøjes med en mundtlig oplysning fra HANWHA's danske agent.

Det endelige valg af ELBIT Systems blev begrundet i leveringstiden og i mindre grad eksempelvis operative forhold.

Det er undersøgelsens forståelse, at det blandt andet var ud fra kommercielle overvejelser hos ELBIT Systems, at ELBIT Systems "muligvis kunne levere hurtigt", som det blev formuleret i Forsvarsministeriets redegørelse i forhold til mødet den 4. januar 2023 mellem Forsvarsministeriets departement, FMI og FKO, og hvorefter fokus i forhold til erstatningsanskaffelser skiftede fra NEXTER Systems til ELBIT Systems.

ELBIT Systems var dog naturligvis ikke ene om at kunne gøre sig kommercielle overvejelser.

Ud fra materialet delt med undersøgelsen kan det efter undersøgelsens vurdering ikke udelukkes, at både NEXTER Systems og HANWHA kunne have taget sig anderledes ud under markedsafdækningen, såfremt der i forhold til NEXTER Systems og HANWHA havde været udfoldet samme bestræbelser fra FMI's side, som der faktisk blev udfoldet i forhold til ELBIT Systems.

Det gælder, uanset hvad HANWHA og NEXTER Systems nogle uger senere selv fremkom med på eget initiativ, jf. afsnit 19.29 og 19.35.

Fra den 13. september til 17. september 2022 havde NEXTER Systems over for FMI reduceret prisen på seks CAESAR 8x8-artillerisystemer fra [REDACTED] til [REDACTED], øjensynligt uden pres fra FMI, jf. afsnit 14.4. På politisk niveau blev der i januar 2023 kommunikeret en pris på [REDACTED] jf. afsnit 19.2.

Oplysning om
forretnings-
forhold undtages efter
OFL
§ 30, nr. 2.

Der var også undertiden forlydender om, at NEXTER Systems kunne levere et antal CAESAR 8x8-artillerisystemer inden for 12 måneder, jf. afsnit 14.5.7, 17.2, 17.4, 19.2 og 19.19, og selvom det var omgærdet af tvivl, blev tvivlen øjensynligt ikke mellem den 4. januar og 9. januar 2023 søgt afklaret.

Sammenfattende er det på det foreliggende grundlag undersøgelsens opfattelse, at markedsafdækningen på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning.

Efter undersøgelsens vurdering var markedsundersøgelsen kritisabel.

Kritik kan i den forbindelse rettes mod FMI. Involverede personer i FMI var temmelig åbenbart underlagt tidspres, men det ses ikke at være usædvanligt for personel i Forsvaret, og det kan i alle tilfælde ikke fritage FMI som institution for kritik.

Med hensyn til Forsvarsministeriets departement ses departementet ikke på det foreliggende skriftlige grundlag at have modtaget oplysninger om markedsundersøgelsen i et omfang, der gør, at kritik tillige kan rettes mod ministeriet.

23.7.2 Grunde til tilrettelæggelse af markedsundersøgelse (delemne 1)

Under første emne i kommissoriet fremhæves som et af to delemner, "hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen".

Henset til at undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, er det vanskeligt for undersøgelsen at give svar herpå.

Samtidig er manglen på netop skriftlig dokumentation fra markedsafdækningen i strid med FMI's egen vejledning, og særligt i forhold til drøftelserne med ELBIT Systems var manglen på dokumentation tilstræbt.

Ligeledes er der elementer i FMI's redegørelse, som gennemgået ovenfor, der påkalder sig opmærksomhed.

At markedsundersøgelsen blev tilrettelagt som sket – efter undersøgelsens opfattelse, og som redegjort for ovenfor, med stærk prioritet til ELBIT Systems – kan have den simple forklaring, at ELBIT Systems faktisk kunne levere hurtigt, som også anført i Forsvarsministeriets redegørelse.

Og muligheden består utvivlsomt for, at relevante medarbejdere i FMI simpelthen var af den oprigtige opfattelse, at valg af ELBIT Systems med levering af raketkastersystemer inden for seks måneder og levering af de første artillerisystemer allerede efter 12 måneder reelt var eneste mulighed.

Samtidig kan undersøgelsen ikke udelukke, at der kan have været andre grunde.

Det gælder, uanset skriftligt materiale delt med undersøgelsen ikke på nogen klar måde støtter, at der skulle have været inddraget usaglige hensyn i FMI.

Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage en vurdering, idet vurdering efter undersøgelsens opfattelse ville forudsætte bidrag fra involverede personer i FMI, i første række deltagerne i besøget hos ELBIT Systems fra den 8. januar til 10. januar 2023 samt deres direkte overordnede, i form af interviews eller tilsvarende.

23.7.3 Grunde til ukorrekt orientering (delemne 2)

Under første emne i kommissoriet fremhæves som det andet af to delemner, "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang".

Som anført ovenfor er det undersøgelsens vurdering, at FMI's markedsafdækning mellem den 4. januar og 9. januar 2023 på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning, at markedsafdækningen var kritisabel, og at kritikken på det foreliggende skriftlige grundlag kan rettes mod FMI, men ikke også mod Forsvarsministeriets departement.

Samtidig kan det konstateres, at de oplysninger, som blev givet i FMI's materiefaglige vurdering af 9. januar 2013, og senere over for forsvarsforligskredsen på grundlag af samme, var ukorrekte.

Det beror ikke alene på "markedsafdækningens omfang", herunder manglende kontakt til NEXTER Systems, men også – og væsentligere – på den stærke prioritet, som under markedsafdækningen blev givet til ELBIT Systems, både procesmæssigt og indholdsmæssigt.

Som anført i FMI's redegørelse kunne det således have været præciseret, at oplysninger vedrørende NEXTER Systems og CAESAR 8x8-artillerisystemer stammede fra september 2022, og at NEXTER Systems ikke havde været kontaktet i forbindelse med markedsafdækningen, endsige inddraget i kommerciel forhandling.

Men mere væsentligt kunne og burde det have været oplyst, at processen med ELBIT Systems havde været en helt anden end med såvel NEXTER Systems som HANWHA, og at den indholdsmæssige dybde tillige havde været en helt anden, idet det alene var fra ELBIT Systems, at der blev indhentet egentlige tilbud.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at danne sig en opfattelse af, hvorfor der ikke blev orienteret korrekt.

Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage en vurdering, idet vurdering efter undersøgelsens opfattelse ville forudsætte bidrag fra samme involverede personer i FMI som nævnt i afsnit 23.7.2 ovenfor i form af interviews eller tilsvarende.

24. Aktstykkerne (kommissoriets emne 2)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det andet:

"Undersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykkerne vedrørende ATMOS og PULS i januar 2023, herunder om de involverede myndigheder bevidst har forholdt Folketinget oplysninger om tilbudsfristen."

Begivenhedsforløbet i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykkerne vedrørende henholdsvis erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelsen af PULS-raketkastersystemer er beskrevet primært i afsnit 19.26, 19.33 og 19.37.

24.1 Tilbudsfristen og udarbejdelsen af aktstykkerne

Med hensyn til særligt "tilbudsfristen" er det undersøgelsens opfattelse, at den centrale formulering i aktstykkerne herom var resultatet af et forløb, som i hovedtræk faldt i tre trin.

24.1.1 Første trin – Forsvarsministeriets departement

Forsvarsministeriets departement medtog den 19. januar 2023 i det første udkast til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer følgende formulering, jf. afsnit 19.26.2:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives inden udgangen af januar. I modsat fald vil aftalen bortfalde, og leveringstiden vil være betydeligt længere."

24.1.2 Andet trin – FMI

Formuleringen blev den 24. januar 2023 ændret i FMI til følgende, jf. afsnit 19.33.3:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

Samme formulering blev senere den 24. januar 2023 indføjet af Forsvarsministeriets departement i udkastet til aktstykke vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer, jf. afsnit 19.33.4.

24.1.3 Tredje trin – Forsvarsministeriet på foranledning af Finansministeriet

Den 25. januar 2023 blev ordene ”og inden udgangen af januar” foreslået af Finansministeriet og godkendt af Forsvarsministeriets departement, øjensynligt uden forelægelse for FML, jf. afsnit 19.37.1, således at formuleringen i begge aktstykker blev:

”Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt og inden udgangen af januar af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet.”

De endelige aktstykker af 26. januar 2023 var i overensstemmelse hermed.

24.1.4 Fokus i Forsvarsministeriets departement på tilbuddenes gyldighed

I sammenhængen kan bemærkes, at Forsvarsministeriets departement i samme periode havde fokus på tilbuddenes gyldighed også i øvrigt.

Således stod der i første udkast til KU-cover om anskaffelse af PULS-raketkastersystemer, som forelå i Forsvarsministeriets departement den 19. januar 2023, at “[k]ontrakterne skal underskrives i januar”, jf. afsnit 19.26.1, og tilsvarende stod i det endelige KU-cover godkendt af forsvarsministeren den 24. januar 2023, jf. afsnit 19.34.

Videre fremgik det af et ”budskabspapir” på Forsvarsministeriets brevpapir dateret 23. januar 2023 og anvendt til mødet i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023, at “[d]a tilbuddet fra Elbit Systems udløber i januar, vil Finansudvalget blive forelagt aktstykker om anskaffelserne denne uge.”

Ligeledes stod i selve forsvarsministerens fremsendelsesbrev af 26. januar 2023 til Folketinget Finansudvalg, jf. afsnit 19.39.2:

”Aktstykkerne er af hastende karakter, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet. Tilbuddet fra leverandøren udløber ved udgangen af januar.”

24.2 Vurdering

I de endelige aktstykker af 26. januar 2023 var begrundelsen for den hastende karakter tredelt, idet der blev henvist til ”tilbuddets gyldighed”, ”produktionsmuligheder” og ”hastig genopbygning af den operative kapacitet”.

24.2.1 Tilbuddets gyldighed

Henvisningen til ”tilbuddets gyldighed”, endog som den første grund, var en fejl. Henvisningen må således naturligt forstås som juridisk, og den skal således sammenholdes med, at tilbuddene fra ELBIT Systems vedrørende både ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer med datering 8. januar 2023 juridisk var gældende frem til den 30. juni 2023, jf. afsnit 19.9.3.

24.2.2 Produktionsmuligheder

Hvad angår den anden grund, nemlig henvisningen til "produktionsmuligheder", afspejles det i nogen grad i materiale delt med undersøgelsen.

Således stod der i den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023, at "[h]vis ordre lægges i januar", kunne ELBIT Systems begynde levering af raketkastersystemer i juni 2023, jf. afsnit 19.12.1.

Af KU-cover af 16. januar 2023 om donation af CAESAR 8x8-artillerisystemer, som godkendt i Forsvarsministeriets departement, fremgik, at "[u]dskydes kontraktindgåelsen kan de oplyste leveringstider heller ikke garanteres", jf. afsnit 19.19.

Det blev også fremhævet af Ulrich Essemann-Bech over for Forsvarsministeriets departement i e-mail af 17. januar 2023, hvormed FMI havde uddybet "behovet for at træffe beslutning nu", jf. afsnit 19.20.3.

Det fremgik også af en intern e-mail, som den 19. januar 2023 blev sendt i Forsvarsministeriets departement med henvisning til oplysninger fra FMI, jf. afsnit 19.26:

"FMI oplyser at kontrakt vedr. en evt. anskaffelse af raketkastere skal underskrives senest ved udgangen af indeværende måned. Hvis dette ikke sker, er det eftersigende ikke muligt at få leveret systemet. I hvert fald ikke på kort-mellemlang sigte.

For så vidt angår en evt. erstatningsanskaffelse af artilleri vil underskrivning af denne aftale kunne udsættes, hvilket dog vil have direkte indvirkning på leveringstidspunktet. Alt andet lige betyder det dog, er der for denne anskaffelse er større mulighed for potentielt at gennemføre en industrisamarbejdsvurdering."

Med FMI's redegørelse fremlagde FMI som bilag 23 en senere e-mail fra ELBIT Systems, som betonedede den tidsmæssige nødvendighed af tidlig accept af hensyn til "the delivery schedule", jf. afsnit 21.1.4.

Efterfølgende oplyste FMI i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriets departement til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse ... påpeger, at opfattelsen af fristen ved udgangen af januar 2023 bundede i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses drøftelser under besøget ved ELBIT Systems den 8.-10. januar 2023, herunder betydningen for ELBIT Systems' mulighed for hurtig leverance. Drøftelserne fandt sted med ledende personer i firmaet ELBIT Systems."

Ud fra materialet delt med undersøgelsen ses der ikke at være grundlag for at kritisere, at den hastende karakter blev begrundet i "produktionsmuligheder".

24.2.3 Hastig genopbygning af den operative kapacitet

Med hensyn til det tredje, nemlig "hastig genopbygning af den operative kapacitet", blev behovet herfor i særdeleshed betonet i FKO's militærfaglige vurderinger af 9. januar og 13. januar 2023, jf. afsnit 19.13 og 19.18.

Undersøgelsen har ikke fornødne oplysninger om eller forudsætninger for at forholde sig hertil.

På den baggrund ses der heller ikke noget grundlag for at kritisere, at den hastende karakter blev begrundet i "hastig genopbygning af den operative kapacitet".

24.2.4 Sammenfatning

Sammenfattende er det således undersøgelsens vurdering, at henvisningen til "tilbuddets gyldighed" som begrundelse for den hastende karakter kan kritiseres, mens der ikke på det foreliggende grundlag er grundlag for at kritisere henvisningerne til "produktionsmuligheder" og "hastig genopbygning af den operative kapacitet".

Kritik i anledning af henvisningen til "tilbuddets gyldighed" kan rettes mod FMI, der som modtager af tilbuddene naturligvis var bekendt med indholdet, men også mod Forsvarsministeriets departement, som havde et fokus på tilbudsfristen, også selvom det kunne læses i FKO's supplerende militærfaglige vurdering af 13. januar 2023, at "vedståelsesfristen for tilbuddet er juni 2023", jf. afsnit 19.18, og som godkendte skærpelse af formuleringen med tilføjelsen af ordene "inden udgangen af januar".

Det må efter undersøgelsens opfattelse mildne kritikken, at "tilbuddets gyldighed" ikke stod alene, idet der herudover også – på initiativ af FMI – blev henvist til "produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet", hvilket faktisk begrundede et hastværk.

Samlet er der således efter undersøgelsens vurdering alene grundlag for mild kritik i denne henseende over for Forsvarsministeriets departement og også FMI.

25. Forbindelse til forligsaftalen (kommissoriets emne 3)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det tredje:

"Undersøgelse af det forlig, der i januar 2023 blev indgået mellem FMI og Elbit Systems, herunder om der var sammenhæng mellem det indgåede forlig og den ordre, der blev placeret hos Elbit Systems. Der skal endvidere belyses, om øvrige anskaffelser af materiel, ammunition og serviceydelser hos Elbit Systems er indgået i forligsforhandlingerne mellem FMI og Elbit Systems, ligesom det skal undersøges, hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret om forliget under processen med indkøb af ildstøttesystemerne. Undersøgelsen skal også omfatte kommunikation mellem FMI og Elbit Systems i 2. halvår 2022 om forliget."

Der er således tre delemner:

- "[O]m der var sammenhæng mellem det indgåede forlig og den ordre, der blev placeret hos Elbit Systems",
- "om øvrige anskaffelser af materiel, ammunition og serviceydelser hos Elbit Systems er indgået i forligsforhandlingerne mellem FMI og Elbit Systems", og
- "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret om forliget under processen med indkøb af ildstøttesystemerne."

Forløbet omkring forligsaftalen er blandt andet behandlet i afsnit 11.2, 14.2, 16, 18 og 19.9.4-19.9.6.

25.1 Betydning af ordet "sammenhæng"

Som det fremgår ovenfor, anvender kommissoriet ordet "sammenhæng". Første del-emne er således, "om der var sammenhæng mellem det indgåede forlig og den ordre, der blev placeret hos Elbit Systems".

25.1.1 FMI's redegørelse

Ordet "sammenhæng" genfindes i FMI's redegørelse.

I FMI's redegørelse på side 8 står:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Kammeradvokaten har hele tiden været af den opfattelse, at afgørelsen fra Klagenævnet for Udbud med stor sandsynlighed ikke ville blive omgjort i byretten og dermed også, at ELBIT Systems ikke ville få medhold i sine krav. Af den grund har Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse fastholdt sit standpunkt og i forløbet flere gange understreget, at der ikke kunne blive tale om "kompensationskøb" af nogen art som led i et forlig. Sagen blev endeligt forligt i januar 2023, i sin essens, i samme vilkår, som de forligstilbud, der blev fremsat af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse til ELBIT Systems undervejs i forløbet; første gang i efteråret 2021, og i løbet af 2022. Forliget mellem Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og ELBIT Systems har – uagtet det tidsmæssige sammenfald i januar 2023 – ikke nogen sammenhæng til den efterfølgende kontraktindgåelse vedrørende ATMOS og PULS. Vedlagt som bilag 26 er Kammeradvokatens redegørelse for forløbet og som bilag 27 og 28 er i klassificeret og afklassificeret udgave vedlagt forligsteksten mellem ELBIT Systems og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse."

Videre står i FMI's redegørelse på side 26:

"Kammeradvokaten har bistået Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i klagesagen for Klagenævnet for Udbud og under retssagen ved Retten i Glostrup, ligesom Kammeradvokaten har bistået ved forligsdrøftelserne og udformning af forligsaftale. Det bemærkes, at forliget mellem Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og ELBIT Systems – uagtet det tidsmæssige sammenfald i januar 2023 – ikke har nogen sammenhæng med den efterfølgende kontraktindgåelse vedrørende ATMOS og PULS. Kammeradvokaten konkluderer således:

"Det kan ligeledes konstateres, at den forligsaftale, der indgås med Elbit i sin essens har samme vilkår, som de forligstilbud, der blev fremsat af FMI til Elbit undervejs i forløbet; første gang i

efteråret 2021 og i løbet af 2022. Det er min opfattelse, at hvis retten ikke havde aflyst den mundtlige forhandling i november 2021, så ville sagen med meget stor sandsynlighed være forliget inden sagen skulle forhandles den 11. og 12. november 2021 på vilkår svarende til det endelige forlig."

Kammeradvokatens notat om forløbet er vedlagt som bilag 26 og 27 henholdsvis i klassificeret og afklassificeret udgave. Forligsaftalen mellem ELBIT Systems og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse er ligeledes vedlagt som bilag 28 og 29- i klassificeret og afklassificeret udgave."

Som det ses, henviste FMI til indholdet af forligsaftalen som argument for, at der ikke var "nogen sammenhæng".

Samtidig henviste FMI til Kammeradvokatens notat af 29. juni 2023 med beskrivelse af forløb vedrørende forlig med ELBIT Systems, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag 26 og 27.

Ud over citatet fra notatet ovenfor, der stammer fra sammenfatningen, indeholder Kammeradvokatens notat følgende beskrivelse af forløbet omkring forligsdrøftelser og indgåelse af forlig fra slutningen af august 2022 og frem:

"Ultimo august 2022 fremkom der et forligsoplæg fra Elbit. Det indeholdt grundlæggende de samme "elementer", som Elbits advokat havde nævnt i efteråret 2021, og som jeg efter aftale med FMI havde afvist. "Elementerne" var bl.a. betaling af 1 mio. USD i erstatning, FMI skulle "anerkende" fejl i udbudsprocessen og FMI skulle forpligte sig til at indkøbe tungt mortersystem. Derudover refereredes til "udfordringerne" med Nexter.

Ultimo september 2022 afviste jeg på vegne FMI dette forligsoplæg. Jeg henviste til drøftelserne i efteråret 2021 og fremsatte (reelt) samme forligsoplæg som i efteråret 2021 og april 2022.

Herefter var der igen "stilhed" i forhold til forligsdrøftelserne. I december 2022 blev der afholdt et møde mellem Elbit og FMI. Den 22. december 2022 fremsendte Elbit et fornyet forligsoplæg, der blev præsenteret som om, at dette var "aftalt" med FMI på mødet. Dette forligsoplæg indeholdt bl.a. forpligtelser for FMI i relation til fremtidige anskaffelser.

Dette var imidlertid ikke korrekt, hvilket jeg oplyste overfor Elbits advokat den 22. december 2022. Jeg fremsendte i den sammenhæng et revideret forligsoplæg, der i sin essens var identisk med vilkårene i de forligsoplæg fra FMI, der var sendt til Elbit i efteråret 2021 samt april og september 2022.

I sidste ende blev der indgået et forlig i januar 2023. Vilklårene i dette forlig var reelt identiske med førnævnte forligsoplæg fra 22. december 2022, da forliget indebar, at Elbit skulle hæve retssagen og FMI skulle frafalde sagsomkostninger. Der var ingen økonomisk erstatning til Elbit. I konsekvens af forliget frafaldt Elbit den aktindsigtsanmodning, som Elbit fremkom med i efteråret 2022."

Der er nærmere redegjort for forløbet i en tidslinje, der var udarbejdet af Kammeradvokaten, og som var vedlagt Kammeradvokatens notat som bilag A.

Efterfølgende oplyste FMI i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriets departement til FMI's redegørelse:

"Det har været helt afgørende for Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i hele forløbet med indgåelse af et forlig – fra det første udkast til forligstekst fremsendt fra ELBIT Systems til Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i efteråret 2021 til sagen forliges i januar 2023 –, at der på ingen måde kunne være sammenhæng mellem en forligsindgåelse og potentielle anskaffelser, driftskontrakter mv. Som det fremgår af redegørelsen af 31. juli 2023 var der ikke nogen sammenhæng mellem forliget og den efterfølgende kontraktindgåelse, og der var derfor heller ikke sammenhæng mellem forliget og anbefalingen om anskaffelse af ildstøttesystemer fra ELBIT Systems sendt fra Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse til Forsvarsministeriet 9. januar 2023."

25.1.2 Undersøgelsens forståelse

Som det fremgår ovenfor, afviste FMI med henvisning til Kammeradvokatens notat, som var vedlagt FMI's redegørelse, "nogen sammenhæng" med henvisning til forligsaftalens indhold og Kammeradvokatens bemærkning om, at vilkårene var de "samme" som "de forligstilbud, der blev fremsat af FMI til Elbit undervejs i forløbet; første gang i efteråret 2021 og i løbet af 2022".

Til grund lå således en juridisk vurdering af aftalens indhold.

I den forbindelse blev det muligt antaget, at den sent indsatte bestemmelse i pkt. 2.3 om, at "[t]he Parties acknowledge their history of good working relationship and mutually agree to use best effort to continue and improve their business relationship", jf. afsnit 19.9.5, var uden juridisk indhold. Det ville ikke nødvendigvis være nogen urimelig antagelse.

Betydningen af ordet "sammenhæng" er dog ikke nødvendigvis begrænset hertil.

Kommissoriets tredje emne om "sammenhæng" er således næppe, og i hvert fald ikke alene, et spørgsmål om det juridiske indhold af forligsaftalen.

En sammenhæng kan også – og mere nærliggende – være faktisk, eksempelvis årsags-sammenhæng.

Uanset en sammenhæng ikke fremgik af forligsaftalens tekst og indhold, er det muligt, at FMI og/eller ELBIT Systems agerede på en bestemt måde som følge af indgåelsen af forligsaftalen eller konkretiseringen af drøftelserne om anskaffelser.

Det kan også gælde, og der kan således være "sammenhæng", selvom FMI eller ELBIT Systems i sidste ende – hypotetisk – havde handlet på samme eller nogenlunde samme måde også i fravær af forligsaftalen.

25.2 Forligsdrøftelser direkte mellem parterne

Forligsdrøftelserne foregik i lange stræk, som helt normalt, mellem parternes advokater, det vil sige Kammeradvokaten for FMI og Bech-Bruun for ELBIT Systems.

Der var imidlertid også forligsdrøftelser direkte mellem parterne.

Det er ikke altid helt klart ud fra den tidslinje, som Kammeradvokaten vedlagde sit notat som bilag A, idet betegnelsen "Elbit" anvendes både om selskabet, ELBIT Systems, og om selskabets advokat, Bech-Bruun.

Forligsdrøftelserne direkte mellem parterne påkalder sig særlig interesse.

25.2.1 Mødet den 28. november 2022

Som det fremgik af afsnit 16.6, var der den 28. november 2022 møde mellem en medarbejder fra ELBIT Systems og en medarbejder i FMI, Søren Grøndal Høst.

Dette møde er ikke medtaget i Kammeradvokatens tidslinje, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag A til bilag 26 og 27.

Søren Grøndal Høsts egne noter fra mødet blev delt internt i FMI med Ulrich Essemann-Beck og chefen for FMI's Sourcing Division, Morten Wainø Grevé og sidenhen tillige Christian Brejner Ishøj. Ifølge noterne havde Søren Grøndal Høst pointeret, at han udtalte sig "personligt og ikke på vegne af FMI". Alligevel er det værd at mærke sig, at der i noterne blandt andet stod:

"ELBIT havde ikke i klagesagens forløb opfattelsen af at klagesagen var et problem for FMI – det var bare noget der "kørte ved siden af". Jeg pointerede at vi ikke udbudsretsligt MÅ blande tingene sammen og lade forhandlinger om kontrakt med ELBIT på TMT AMM påvirke af en klagesag i et andet program, derfor har det aldrig været bragt op. Men jeg lagde ikke skjul på at klagesagen hang som en skygge over FMI og øger ikke appetitten på at styrke samarbejdet – ligesom det vil være træls ift. et besøg i januar. Jeg pointerede at ELBIT ikke vil vinde sagen – og skulle det ske, vil det ikke føre til at vi erstatter 19 CAESAR fra NEXTER med 19 ATMOS fra ELBIT. Jeg pointerede at det er ressourceforbruget der er belastende og de samme mennesker i FMI skal forberede klagesag og aktindsigt – og også forberede kontrakt på TMT AMM. Det er ikke bare noget juristerne "kører ved siden af"."

Mødet den 28. november 2022 er ikke omtalt i FMI's redegørelse eller, som nævnt, Kammeradvokatens notat med tidslinje i bilag A, og det er uklart for undersøgelsen, om oplysninger og noter var blevet delt af FMI med Kammeradvokaten på tidspunktet for notatets afgivelse.

25.2.2 Mødet den 11. december 2022

I forlængelse af mødet den 28. november 2022 blev det aftalt mellem FMI og ELBIT Systems, at der skulle være et møde mellem vicechef i FMI, Christian Brejner Ishøj, og CEO'en i ELBIT Systems, hvilket møde fandt sted virtuelt den 11. december 2022. Der

var forudgående samtaler den 5. december og 8. december 2022 mellem Søren Grøndal Høst og ELBIT Systems.

Talepapiret udarbejdet til brug for Christian Brejner Ishøj på mødet den 11. december 2022 blev indledt med en opfordring til at lade retssagen falde kombineret med påmindelse om planer og forhandlinger om ammunition samt interesse i PULS-raketkaster-systemer, jf. afsnit 16.7.

Videre fulgte disse talepunkter:

"• The atmosphere and the appetite to extend the partnership would be much better, if it wasn't for the complaint case in the artillery tender. A complaint that DALO see as groundless.

• DALO for sure recognize that ELBIT Systems is a strong partner with strong capabilities. DALO wish to strengthen the partnership and regain trust.

• The complaint case has been going on since 2017 and has taken an enormous amount of resources at our side. It is not just a matter of letting the lawyers "run the show on the side". DALO staff is spending an enormous amount of resources / time to prepare the case in court and responding to ELBIT applications for access to an enormous amount of documentation.

• Have also in mind, that we cannot let the case influence the work on other contracts – and that's why DALO have not – and cannot ring the case up as a problem. But it is.

• The case has been decided once in the complaint board in DALO favor. Very unlikely the result will change in court in February (scheduled for 6-7 February 2023).

• There have been attempts to agree on a settlement – and in light of the visit and our plans to extent the partnership I strongly encourage You to reconsider continuing the complaint case."

Herefter fulgte to opfordringer til ELBIT Systems, hvoraf den første opfordring lød:

"Accept a settlement text in the complaint case – don't have to go to court few day after DIR DALO visit. The settlement could be included in minutes of meeting from the visit by DIR DALO in January 2022."

De anden opfordring angik tilbagekaldelse af ELBIT Systems aktindsigtsanmodning, benævnt "the gigantic ELBIT applications for access to documentation".

Muligt som en form for beredskab var der til sidst under overskriften "Essensen af det settlement, der har været i spil", og som ét blandt fire punkter, anført:

"DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT."

Undersøgelsen er ikke i besiddelse af et referat eller andet fra mødet, men Christian Brejner Ishøj skrev efterfølgende den 22. december 2022 internt i FMI, at han "fulgte [den] leverede taleseddel og holdt mig til teksten (læste faktisk op af den), og gentog punkterne flere gange", jf. afsnit 16.8 og 18.1.2.

Det skete i sammenhæng med, at Christian Brejner Ishøj tog afstand fra blandt andet pkt. 2.5 i det udkast til forligsaftale, som Bech-Bruun havde delt samme dag, og hvori stod: "DALO agrees to prioritize Elbit under DALO's future procurements, to the widest extent possible according to applicable procurement law."

Dette udsagn gik unægtelig sprogligt videre end talepunkterne gengivet ovenfor.

Mødet den 11. december 2022 er ikke omtalt i FMI's redegørelse, men mødet er nævnt i Kammeradvokatens notat såvel som i tidslinjen i bilag A.

I sidstnævnte er også nævnt e-mailen internt i FMI den 22. december 2022 med bemærkning om, at "VCH fulgte talepapir", og med tilføjelsen:

"[H]er er bl.a. anført, at 'DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT'."

Dette citat stammer fra talepapirets afslutning med overskriften "Essensen af det settlement, der har været i spil".

Hverken i notatet eller i bilag A medtog Kammeradvokaten de (andre) talepunkter, som er gengivet ovenfor, og ej heller deres sammenhæng.

Således var heller ikke medtaget disse talepunkter:

"• The atmosphere and the appetite to extend the partnership would be much better, if it wasn't for the complaint case in the artillery tender. A complaint that DALO see as groundless.

• DALO for sure recognize that ELBIT Systems is a strong partner with strong capabilities. DALO wish to strengthen the partnership and regain trust.

...

• Have also in mind, that we cannot let the case influence the work on other contracts – and that's why DALO have not – and cannot ring the case up as a problem. But it is."

Uden at have undersøgt forløbet med udarbejdelsen af notatet og tidslinjen til bunds bemærker undersøgelsen, jf. herved også afsnit 21.2.2:

På et tidligt tidspunkt var der i Kammeradvokatens udkast til tidslinjen, som endte med at være vedlagt FMI's redegørelse sammen med Kammeradvokatens notat (bilag 26 og 27 til redegørelsen), indsat et enkelt citat fra talepunkterne, nemlig at "DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it

is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT."

Noget inde i forløbet med Kammeradvokatens udarbejdelse af tidslinjen fremkom Morten Wainø Greva i e-mail af 19. juni 2023, kl. 07.35, til Kammeradvokaten, med Søren Grøndal Høst og chefen for Ledelsessekretariatet i FMI i kopi, med nogle bemærkninger, ligesom Morten Wainø Greva skrev:

"@ Søren Høst, har du talenoterne til VCHs møde med Udi [Udi Vered, administrerende direktør i ELBIT Systems] d. 11/12? Som jeg husker det, blev der lavet et udkast til ham inden mødet. De vil måske nok være gode at have."

Ligeledes den 19. juni 2023, kl. 07.48, svarede Søren Grøndal Høst i en e-mail til Morten Wainø Greva og med Ulrik Essemann-Bech og chefen for Ledelsessekretariatet i FMI i kopi (men ikke Kammeradvokaten):

"Talepunkter til VCH er vedhæftet. Har undladt at sætte Bo [advokat og partner i Kammeradvokaten] på, da jeg er i tvivl om, hvorvidt den mail skal forblive intern."

Med mailen var vedhæftet Ulrik Essemann-Bechs e-mail af 1. december 2022 til Christian Brejner Ishøj med talepunkterne, jf. afsnit 16.7.1.

Imidlertid kan undersøgelsen konstatere, at talepunkterne allerede forinden faktisk var blevet delt med Kammeradvokaten af Morten Wainø Greva selv. Det skete sammen med andet materiale ved e-mail af 12. juni 2023, som Morten Wainø Greva sendte til Kammeradvokaten uden andre adressater, og hvori Morten Wainø Greva skrev:

"Hermed lidt yderligere. Særligt mailen fra 22. december, hvor Christian bekræfter at have fulgt talepunkterne, synes jeg, er relevant."

Vedhæftet dén e-mail var Søren Grøndal Høsts e-mail af 8. december 2022 med tilpassede talepunkter, jf. afsnit 16.7.4.

Kammeradvokaten havde således modtaget talepunkterne gengivet ovenfor.

25.2.3 Mødet den 30. december 2022

Der var den 30. december 2022 et nyt virtuelt møde mellem CEO i ELBIT Systems og vicechef i FMI, Christian Brejner Ishøj. Christian Brejner Ishøj modtog i forlængelse heraf fra ELBIT Systems nyt udkast til forligsaftale direkte fra ELBIT Systems, ligesom udkastet blev delt af Bech-Bruun med Kammeradvokaten, jf. afsnit 18.3.

I forlængelse heraf blev der enighed om i forligsaftalens pkt. 2.3 at indsætte denne bestemmelse: "The Parties acknowledge their history of good working relationship and mutually agree to use best effort to continue and improve their business relationship."

Af tidslinjen i bilag A til Kammeradvokatens notat fremgik, at der den 29. december 2022 var "[t]elefonsamtale mellem FMI VCH og Elbit's administrerende direktør", idet

det som bemærkning var anført: "FMI VCH kontakter Elbit og efterspørger tilbagemelding på forligsoplæg af 22.12.2022."

I tidslinjen er ud for korrespondancen den 30. december 2022 anført om udkastet til forligsaftale, at "[s]elve forligsteksten imødekom delvist FMI's ønsker som udtrykt i FMI's oplæg dateret 22.12.2022." Videre er om nyt udkast til forligsaftale sendt samme dag af Kammeradvokaten anført: "Det fremsendte reviderede oplæg lå meget tæt på oplægget sendt den 22.12.2022."

Til grund for disse afsnit lå fra Kammeradvokatens side en juridisk vurdering af den juridiske betydning af ikke mindst det nye pkt. 2.3.

Forligsaftalens tekst forelå i endelig form den 3. januar 2023. På det tidspunkt havde Kammeradvokaten på vegne af FMI accepteret seneste udkast fra Bech-Bruun "med en enkelt mindre justering", som det fremgår af Kammeradvokatens tidslinje i bilag A.

Der gik dog det meste af en uge, før end Bech-Bruuns accept på vegne af ELBIT Systems forelå den 9. januar 2023.

På det tidspunkt var Christian Brejner Ishøj og Søren Grøndal Høst på FMI's vegne i gang med besøget hos ELBIT Systems, og ELBIT Systems havde netop natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 afgivet tilbud på ATMOS-artillerisystemer såvel som PULS-raketkastersystemer.

Forligsaftalen blev underskrevet af ELBIT Systems den 10. januar 2023, samme dag som besøget sluttede, og af Christian Brejner Ishøj på vegne af FMI den 11. januar 2023, efter sin hjemkomst fra Israel.

25.3 Vurdering

25.3.1 *Sammenhæng mellem forligsaftale og anskaffelser af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer (delemne 1)*

Under tredje emne i kommissoriet fremhæves som et af tre delemner, "om der var sammenhæng mellem det indgåede forlig og den ordre, der blev placeret hos Elbit Systems".

Efter undersøgelsens vurdering er syv forhold relevante at fremhæve:

For det første er der den tidsmæssige rækkefølge eller sekvens.

Forligsaftalens tekst forelå således i endelig form den 3. januar 2023. På det tidspunkt havde Kammeradvokaten på vegne af FMI accepteret seneste udkast fra ELBIT Systems advokat, Bech-Bruun, "med en enkelt mindre justering".

Der gik dog det meste af en uge, før end Bech-Bruuns accept på vegne af ELBIT Systems forelå den 9. januar 2023.

På det tidspunkt var FMI i gang med besøget hos ELBIT Systems, der fandt sted mellem den 8. januar og 10. januar 2023, og ELBIT Systems havde netop natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 afgivet konkrete, bindende tilbud på ATMOS-artillerisystemer såvel som PULS-raketkastersystemer, ligesom FMI i Danmark den 9. januar 2023 om formiddagen fremkom med sin materiefaglige vurdering, der udtrykkeligt baserede sig på direkte tildeling til ELBIT Systems.

Forligsaftalen blev underskrevet af ELBIT Systems den 10. januar 2023, samme dag som besøget sluttede, og af FMI's vicechef, Christian Brejner Ishøj, på vegne af FMI den 11. januar 2023, efter sin hjemkomst fra Israel.

Den tidsmæssige sekvens skaber ikke i sig selv faktisk "sammenhæng", men den tidsmæssige sekvens udelukker heller ikke just nogen sammenhæng.

For det andet kan det konstateres, at drøftelserne under besøget den 8. januar til 10. januar 2023 ikke er oplyst for undersøgelsen i videre omfang, hvilket til dels kan hænge sammen med, at det på forhånd var blevet aftalt på initiativ af FMI, at der ikke skulle udarbejdes referater.

For det tredje kan det konstateres, at pkt. 2.3 i forligsaftalen henviste til gensidig enighed om at bruge "best effort to continue and improve their business relationship".

I forhold til det oprindelige forslag fra ELBIT Systems var der på FMI's foranledning udeladt en henvisning til udbud, nemlig ordene "hereunder as regards DALO's future procurements".

Det var der juridiske grunde til.

Faktuelt blev der indgået kontrakter med ELBIT Systems den 26. januar 2023 om morterammunition og den 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Kontrakterne blev ikke vundet ved udbud, men havde form af direkte tildelinger.

Uanset det juridiske indhold af pkt. 2.3 i forligsaftalen, eller manglen på samme, kan fremsendelsen af tilbud, og en velvillig bedømmelse heraf, af parterne faktisk have været anset for at være udmøntninger af bestemmelsen og den gensidige enighed om "to continue and improve their business relationship".

For det fjerde – og i sammenhængen hermed – kan det tages i betragtning, at ELBIT Systems igennem forhandlingsforløbet faktisk havde søgt at koble indgåelse af et forlig i den verserende retssag sammen med nye anskaffelser, i første række yderligere CAR-DOM10-mortersystemer og senere morterammunition.

For det femte kan det også tages i betragtning, at FMI i forhandlingerne om forligsaftalen knyttede forbindelse til anskaffelser, således ifølge Søren Grøndal Høsts egne no-

ter fra sin samtale den 28. november 2022 med ELBIT Systems og talepapiret udarbejdet til brug for Christian Brejner Ishøjs møde den 11. december 2022 med ELBIT Systems.

Ifølge Søren Grøndal Høsts noter havde han den 28. november 2022 anført: "Jeg pointerede at vi ikke udbudsretsligt MÅ blande tingene sammen og lade forhandlinger om kontrakt med ELBIT på TMT AMM påvirke af en klagesag i et andet program, derfor har det aldrig været bragt op. Men jeg lagde ikke skjul på at klagesagen hang som en skygge over FMI og øger ikke appetitten på at styrke samarbejdet – ligesom det vil være træls ift. et besøg i januar."

Talepunkterne til brug for Christian Brejner Ishøjs møde den 11. december 2022 indbefattede tilsvarende: "Have also in mind, that we cannot let the case influence the work on other contracts – and that's why DALO have not – and cannot ring the case up as a problem. But it is."

Bemærkninger om, at en sammenkobling ikke måtte ske, havde selvsagt mindre vægt, hvis der faktisk i sammenhængen netop skete sådan sammenkobling.

For det sjette kan det bemærkes, at sammenkoblingerne i FMI ikke fremgik af FMI's redegørelse eller af Kammeradvokatens notat med tidslinje, der var vedlagt redegørelsen.

Tværtimod kan sammenkoblingen på mødet den 11. december 2022 syntes aktivt at være blevet søgt skjult.

Kammeradvokaten anførte i tidslinjen, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag A til bilag 26 og 27, ud for datoen 11. december 2022: "Møde mellem Elbits administrerende direktør og FMI's vicechef", samt ud for datoen 22. december 2022 blandt andet, at "VCH oplyser, at gengivelsen i mail af 22.12.2022 fra Elbits advokat er ikke retvisende. VCH fulgte talepapir – heri er bl.a. anført, at ..."

Det eneste punkt fra talepapiret, som Kammeradvokaten her medtog, lød: "DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT."

Kammeradvokaten medtog således ikke ovennævnte talepunkt, ligesom Kammeradvokaten heller ikke medtog yderligere talepunkter såsom: "The atmosphere and the appetite to extend the partnership would be much better, if it wasn't for the complaint case in the artillery tender. A complaint that DALO see as groundless" og "DALO for sure recognize that ELBIT Systems is a strong partner with strong capabilities. DALO wish to strengthen the partnership and regain trust."

Det er påfaldende og tillige kritisabelt, at der blev angivet ét punkt fra talepapiret, som kunne tale imod en forbindelse, mens andre talepunkter og hele sammenhængen, som befæstede det modsatte indtryk, ganske blev udeladt.

Udeladelsen skete, selvom talepapiret i sin helhed var til rådighed for både FMI og Kammeradvokaten.

For det syvende fremgår det af FMI's redegørelse på side 26, at FMI "på anbefaling fra Kammeradvokaten [har] været "afventende" og ladet ELBIT Systems være den "udførende kraft" i forhold til forligsdrøftelserne", mens det af materiale delt med undersøgelsen fremgår, at FMI og FMI's advokat ad flere omgange igennem 2022 tog initiativ til at søge at fremme forhandlingerne om forlig, jf. afsnit 14.2, 16.6 og 16.7.4.

Internt i FMI blev der også tilkendegivet en interesse i at undgå at besvare den begæring om aktindsigt, som ELBIT Systems var fremkommet med den 10. november 2022, jf. afsnit 16.2 og 18.3.3, og som FMI konkret ikke tog reelle skridt til at behandle, forinden forligsaftalen blev indgået to måneder senere, jf. afsnit 19.16.4.

Sammenfattende er der herefter efter undersøgelsens vurdering en formodning for, at der var en faktisk sammenhæng mellem indgåelsen af forligsaftalen den 10. januar og 11. januar 2023, modtagelsen af ELBIT Systems' tilbud af 8. januar 2023, og den senere indgåelse mellem FMI og ELBIT Systems af aftalen af 26. januar 2023 om morterammunition og/eller aftalerne af 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastere systemer.

Undersøgelsen skal tilføje, at formodning ikke er det samme som konklusion.

Alene på skriftligt grundlag, og uden at have talt med [REDACTED]

[REDACTED] finder undersøgelsen ikke, at det med den fornødne sikkerhed kan endeligt konkluderes, at der faktisk var den formodede sammenhæng.

Oplysninger om medarbejder undtages efter OFL § 33, nr. 5, jf. § 21, stk. 2.

Det er undersøgelsens anbefaling, at der gennemføres sådanne samtaler.

25.3.2 Sammenhæng mellem forligsaftale og andre anskaffelser fra ELBIT Systems (delemne 2)

Under tredje emne i kommissoriet fremhæves som det andet af tre delemner, "om øvrige anskaffelser af materiel, ammunition og serviceydelser hos Elbit Systems er indgået i forligsforhandlingerne mellem FMI og Elbit Systems".

Som allerede nævnt i afsnit 25.3.1 ovenfor havde ELBIT Systems igennem forhandlingsforløbet søgt at koble indgåelse af et forlig sammen med nye anskaffelser, i første række yderligere CARDOM10-mortersystemer og senere morterammunition.

ELBIT Systems' advokat, Bech-Bruun, foreslog således allerede den 28. oktober 2021 i et udkast til forligsaftale, at "Elbit tildeles en kompensation, som til dels kan bestå i, at FMI afgiver et Letter of Intent (LoI) i relation til den indgåede kontrakt mellem FMI og Elbit for levering af morterer til det danske forsvar.", jf. afsnit 11.2.4.

Omtrent et halvt år senere foreslog ELBIT Systems i et nyt udkast til forligsaftale den 24. august 2022, at "FMI afgiver bindende tilsagn om, at såfremt der er eller opstår

behov for anskaffelse af yderligere tunge mortersystemer (CARDOM 10), så vil FMI udnytte optionsmulighederne i henhold til anskaffelseskontrakten på tung mortersystemer (CARDOM 10) indgået med Elbit, alene betinget af eventuel politisk godkendelse.", jf. afsnit 14.2.

Endelig foreslog ELBIT Systems den 22. december 2022, at forligsaftalen skulle indeholde følgende bestemmelse, jf. afsnit 18.1.2:

"2.5 DALO agrees to prioritize Elbit under DALO's future procurements, to the widest extent possible according to applicable procurement law. This includes, but is not limited to, DALO's exercise of options in existing contracts between the Parties, and procurements which may be carried out with reference to Article 346 of the Treaty of the Functioning of the European Union (TFEU) and/or other direct procurement of capabilities that Elbit may provide."

I forbindelse med forligsdrøftelserne nævnte FMI selv de igangværende forhandlinger om indkøb af morterammunition fra ELBIT Systems. Fra mødet mellem Mark Volpert (Vice President Regional Marketing, ELBIT Systems) og Søren Grøndal Høst den 28. november 2022, fremgik det af Søren Grøndal Høsts noter, som blev rundsendt internt i FMI, jf. afsnit 16.6:

"Jeg pointerede at det er ressourceforbruget der er belastende og de samme mennesker i FMI skal forberede klagesag og aktindsigt – og også forberede kontrakt på TMT AMM. Det er ikke bare noget juristerne "kører ved siden af"."

Tilsvarende fremgik af Søren Grøndal Høsts noter fra en ny samtale den 8. december 2022 med Mark Volpert, som ligeledes blev rundsendt internt i FMI, jf. afsnit 16.7.3:

"Vores interesse i arktis (hvor de er prækvalificeret med droner), vores snart indgåede rammeaftale på TMT AMM, vores løbende aftale på CARDOM10 og vores interesse i raketkastere (PULS) er tegn på at FMI og ELBIT er ved at "finde hinanden igen" og at FMI anser ELBIT som en seriøs og attraktiv strategisk partner. Her kan det være en fordel at Udi anerkendes for CARDOM 10 samarbejdet og systemet. Anerkendes for ELBIT hurtige reaktionstid ift. leverancer af TMT AMM (vi har en pakke på vej med levering medio 2023) og de meget frugtbare forhandlinger om en lang aftale på TMT AMM."

Tilsvarende fremgik om mødet den 11. december mellem ELBIT Systems og vicechefen i FMI, Christian Brejner Ishøj, at Christian Brejner Ishøj på mødet havde fulgt Søren Grøndal Høsts talepunkter af 1. december 2022, jf. afsnit 16.7.1, 16.8 og 18.1.2. I talepunkterne blev blandt andet fremhævet følgende:

"• DALO considers ELBIT as a strategic partner and plans to extend the partnership within 120 mm mortar munition with a long term agreement as well as the continued contract on CARDOM10 systems."

"• DALO is negotiating a contract with ELBIT Systems on 120 mm mortar munitions. This will be a 20 year deal potentially covering all types and with an expected value of at least [redacted] with in the first 10 years."

Oplysninger undtages
efter OFL
§ 33, nr. 3.

• DALO has purchased a fast-track package of munitions this year (delivered) next year (app. [REDACTED]). Appreciate the fast reaction, support *and flexibility*.

Oplysninger undtages
efter OFL
§ 33, nr. 3.

• Rocket launchers is part of the ambition for the future development of the Danish Army. Still waiting for a new political agreement. Tbc. But very interested in PULS System. DIR DALO did visit ELBIT at Eurosatory this year. Furthermore, representatives from the DALO's Land Division are planning a visit by ELBIT 12 december 2022 to conduct a workshop on PULS to enhance our knowledge about PULS and discuss options regarding acquisition strategy."

I øvrigt er det undersøgelsens vurdering, at sådanne andre anskaffelser i forhold til forligsaftalen og sammenhæng ikke kan bedømmes isoleret, og der henvises derfor til den samlede vurdering i afsnit 25.3.1 ovenfor.

25.3.3 Grunde til manglende orientering (delemne 3)

Under tredje emne i kommissoriet fremhæves som det sidste af tre delemner, "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret om forliget under processen med indkøb af ildstøttesystemerne".

FMI oplyste i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriets departement til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse orienterede, jf. sædvanlig praksis, ikke Forsvarsministeriet omkring forligsindgåelsen, da det henligger under Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses ansvar at varetage og behandle klagesager omkring materielforhold. Som beskrevet tidligere var der ingen sammenhæng mellem forligsindgåelsen i klagesagen og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse materiefaglige vurdering vedrørende anskaffelse af ildstøttesystemer fra ELBIT Systems, hvorfor Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse ikke vurderede det nødvendigt særskilt at orientere Forsvarsministeriet om forligsindgåelse 10. januar 2023."

Det lægges herefter til grund, at FMI ikke selv gav orientering til Forsvarsministeriet om indgåelse af forligsaftalen.

Videre lægges det til grund, at FMI heller ikke tog det for givet, at Forsvarsministeriet, der næppe kan have været uvidende om retssagens eksistens, jf. afsnit 11.2.2 og 14.3.3, ad anden vej ville modtage oplysning om forligsaftalen.

Det forhold, at det i udgangspunktet henhører under FMI at "varetage og behandle klagesager omkring materielforhold", betyder efter undersøgelsens vurdering ikke, at FMI aldrig skal give orientering til Forsvarsministeriets departement.

Forligsaftalen blev underskrevet den 10. januar og 11. januar 2023, på et tidspunkt hvor FMI var i løbende kontakt med Forsvarsministeriets departement om erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer,

herunder om det besøg, som vicechefen i FMI gennemførte fra den 8. januar til 10. januar 2023 hos ELBIT Systems, og hvor FMI netop havde færdiggjort den materielle vurdering af 9. januar 2023 med fokus på direkte tildeling til ELBIT Systems.

Efter undersøgelsens vurdering var det både relevant og nødvendigt i sammenhæng af den løbende kontakt mellem FMI og Forsvarsministeriets departement og den videre politiske proces at oplyse om indgåelsen af forligsaftalen såvel som omstændighederne omkring indgåelsen.

Det er undersøgelsens vurdering, at den manglende orientering er kritisabel.

Betydningen heraf kan illustreres ved, at forligsaftalen, eller forlydender herom, i januar 2023 vakte opsigt både hos HANWHA's danske agent, jf. afsnit 19.29, og blev omtalt af mediet Olf, jf. afsnit 19.30.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at konkludere, hvorfor der ikke blev orienteret.

Vurdering heraf ville forudsætte bidrag fra involverede personer i FMI, i første række deltagerne i besøget hos ELBIT Systems den 8. januar til 10. januar 2023 samt deres direkte overordnede, i form af interviews eller tilsvarende.

26. Demonstrator (kommissoriets emne 4)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det fjerde:

"Undersøgelse af, hvorfor forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023, når dette hverken var planlagt eller senere blev planlagt."

26.1 Mødet med forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023

Det er i formuleringen af kommissoriets fjerde emne lagt til grund, at "forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023".

Det svarer til det anførte i Forsvarsministeriets redegørelse på side 6 vedrørende møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023:

"Dertil fremgik det, at ét enkelt artillerisystem (en såkaldt "demonstrator" model) kunne lånes med virkning fra foråret 2023 med henblik på træning. Danmark ville kunne få leveret de første PULS-raketkastere medio 2023 med løbende leveringer frem til primo 2024. Både ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastere ville kunne opnå fuld operativ kapacitet i første kvartal 2025."

Til brug for mødet med forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023 havde Forsvarsministeriets departement udarbejdet et budskabspapir, som var dateret 23. januar 2023, samt et notat med titlen "Ordførerkontakt forud for ekstraordinært forligskredsmøde

25. januar", som var dateret 24. januar 2023. Heri var der ingen omtale af demonstratoren.

Ligeledes til brug for mødet havde FKO udarbejdet en præsentation med titlen "Erstatningsanskaffelse af donerede CAESAR artilleripjecer". Heraf fremgik af et slide, at "Lån af 1xATMOS" ville finde sted i løbet af første halvår 2023.

Af FMI's redegørelse på side 22 fremgår:

"Det bemærkes, at Forsvarskommandoen har oplyst, at forsvarsforligskredsen på et møde den 25. januar 2023 blev orienteret om en skitse-mæssig leveringsplan for de nye ildstøttesystemer. I skitseplanen (grafisk fremstilling) fremgår et lån af et ATMOS-artillerisystem i foråret 2023. Skitseplanen kunne således give indtryk af, at ATMOS-demonstratoren ville være til rådighed tidligere end ovenstående tidsplan, dvs. tidligere end juni 2023. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke – hverken ved Forsvarskommandoen eller ved Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse – har indgået en tidligere rådighed over ATMOS-demonstratoren end juni i planlægningen. Dette skyldes bl.a. hensynet til Hærens gennemførelse af uddannelse på CAESAR 8x8 for de ukrainske soldater. Af samme grund var der heller ikke planlagt uddannelsesaktivitet for Hæren på ATMOS-demonstratoren i juni, men der var i den indledende planlægning for rådighed over ATMOS-demonstratoren skitseret en teknisk test af én dags varighed i den sidste uge af juni. Den test gennemføres som konsekvens af ovenstående efter sommerferien."

Sammesteds i FMI's redegørelse står:

"Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i starten af maj 2023 blev opmærksom på, at der i de aftalte leveringstidspunkter ikke var medregnet transporttid til Danmark, dvs. leveringsstedet er ELBIT Systems' fabrik. Af logistiske grunde, herunder ekspeditionstid i forhold til transport og tolldokumenter, har det på den baggrund ikke været muligt at få ATMOS-demonstratoren transporteret til Danmark i juni. ATMOS-demonstratoren forventes derfor at ankomme til Danmark den 3. august 2023 sammen med de første to PULS-systemer."

Det er ikke oplyst, hvad anledningen var til, at FMI netop i maj 2023 blev opmærksom på, at leveringsstedet var i Israel, men det skyldes muligt, at demonstratoren på det tidspunkt fysisk blev leveret og stillet til rådighed af ELBIT Systems.

FMI oplyste i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriets departement til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse kan supplerende oplyse, at ATMOS-demonstratoren den 3. august 2023 er ankommet til Danmark med skib. Som det fremgår af redegørelsen, var der ikke planlagt uddannelsesaktiviteter ved Hæren i juni 2023 i forhold til ATMOS-demonstratoren, men alene en teknisk test af en dags varighed i slutningen af juni 2023. Denne test gennemføres efter sommerferien. Levering af ATMOS-demonstratoren den 3. august 2023 har derfor ikke haft konsekvenser for Forsvarets forberedelse til ibrugtagning af ATMOS-artillerisystemet. Såfremt dette havde været tilfældet, havde Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse selv søgt at arrangere en hurtigere transport til Danmark, fx ad luftvejen."

Forsvarskommandoen har supplerende oplyst:

Den konkrete planlægning af træning og uddannelse på ATMOS, som er foretaget efter indgåelse af kontrakten med ELBIT, nødvendiggjorde ikke et behov for hurtigere levering."

26.2 Vurdering

Det lægges til grund, at "forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023", hvilket var det en fejl, henset til hvad FKO har oplyst efterfølgende.

Undersøgelsen forstår således efterfølgende tilkendegivelser fra FKO og også FMI sådan, at det aldrig "var planlagt eller senere blev planlagt", at demonstratoren skulle have været anvendt til uddannelse i foråret 2023.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen.

Når forløbet i januar 2023 på grundlag af materialet delt med undersøgelsen ses som en helhed, fremstår tidspunktet for levering af demonstratoren, hvad enten i maj eller august 2023, ikke at have været væsentligt, sammenlignet med eksempelvis tidspunktet for levering af de første PULS-raketkastersystemer allerede i juni 2023 og også tidspunktet for levering af de første ATMOS-artillerisystemer efter 12 måneder.

Undersøgelsen har heller ikke identificeret materiale, som angiver, at der bevidst blev givet forkert oplysning om levering af demonstratoren, endsige en grund hertil.

I den forbindelse bemærkes, at der øjensynligt frem til maj 2023 ikke var opmærksomhed omkring leveringsstedet.

Sammenfattende blev der nok begået en fejl, men på det foreliggende grundlag ikke en fejl af en grad, at der efter undersøgelsens vurdering er anledning til at udtale kritik.

27. Fordyrelse (tillægskommissoriets emne 5)

Undersøgelsen omfatter ifølge tillægskommissoriet for det femte:

"Undersøgelse af, om Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) i januar 2023 vidste eller burde have vidst, at der ud over selve anskaffelsen af PULS-raketkastere, som blev besluttet politisk i januar 2023, ville blive behov for en række yderligere kapaciteter og årsværk, hvis PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkaster-system, og at dette ville medføre en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt. I givet fald skal det undersøges, hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023."

27.1 Baggrund

I Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 24. april 2024 blev det oplyst, at "det forventes at tage cirka et år mere end oprindeligt oplyst, inden ildstøttesystemerne PULS

og ATMOS fra Elbit vil kunne tages i operativ anvendelse ved enhederne i Hæren", og at "[s]amtidig vil raketkasterkapaciteten PULS blive væsentligt dyrere."

Undersøgelsen har noteret sig, at forsvarsministeren i svar af 8. maj 2024 på spørgsmål nr. 206 fra Folketingets Finansudvalg med henvisning til FKO blandt andet oplyste:

"I forhold til fordyrelsen af PULS-raketkastere har Forsvarskommandoen oplyst, at indholdet af anskaffelsen, som blev besluttet i 2023, ikke er tilstrækkelig til at færdigopbygge en operativ kapacitet. Det skyldes, at der foruden leverancerne fra Elbit Systems i form af selve raketkasterne, ammunitionsvogne, initiallogistik m.m. også er behov for køretøjer til opbygning af de nødvendige støtteenheder samt yderligere årsværk, ammunition og etablerment, som Forsvarskommandoen vurderer er nødvendige for at kunne anvende kapaciteten operativt. Der er tale om udstyr, som også ville have været nødvendigt at anskaffe ved valg af et andet raketkastersystem, hvorfor merbehovet ikke kan henføres til PULS-systemet eller til valget af Elbit Systems som leverandør. Fordyrelsen skyldes således, at den anskaffelse, som oprindeligt blev besluttet, nu har vist sig ikke at have indeholdt alle de elementer, som – ud over selve raketkaster-systemet – er nødvendige for at etablere en samlet operativ kapacitet."

Til belysning blev der den 7. august 2024 gennemført et møde mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet, og efterfølgende oplyste Forsvarsministeriet den 13. august 2024 pr. e-mail over for undersøgelsen:

"Der er i anskaffelsen af PULS-raketkastere ikke blevet medtaget en række forsynings-, mekaniker- og føringskøretøjer, yderligere årsværk til bemanning af enheden, supplerende ammunition, som FKO vurderer nødvendige for at kunne anvende kapaciteten operativt. Dertil yderligere etablerment til garagering af raketkasterne i Danmark."

Der er ikke i øvrigt blevet delt oplysninger med undersøgelsen.

På det foreliggende grundlag lægger undersøgelsen til grund, at det femte emne angår "behov for køretøjer til opbygning af de nødvendige støtteenheder samt yderligere årsværk, ammunition og etablerment", som ikke indgår i leveringer i henhold til kontrakter eller i øvrigt var taget i betragtning i forbindelse med det endelig aktstykke af 26. januar 2023 vedrørende nyanskaffelsen eller i øvrigt.

Samtidig bemærker undersøgelsen, at emnet er begrænset i tid til, om FKO eller FMI i januar 2023 "vidste eller burde have vidst", at der var "behov for en række yderligere kapaciteter og årsværk" med "en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt" til følge.

27.2 Aktstykke af 26. januar 2023 vedrørende anskaffelse af PULS-raketkaster-systemer

Indholdet af aktstykket er nærmere beskrevet i afsnit 19.37.2.

De "samlede udgifter forbundet med anskaffelsen" var fordelt i tre kategorier:

- "Anskaffelsesudgifter" med tilføjesen "§ 12.13.04 Materielanskaffelser (Anlægsbev.)",

- "Anskaffelsesrelaterede udgifter" med tilføjelsen "§ 12.13.02. Materieldrift (Driftsbev.)" og
- "Udgifter til drift og vedligehold i perioden 2023-2032" med tilføjelsen "§ 12.13.02. Materieldrift (Driftsbev.)".

Med aktstykket blev søgt Finansudvalgets tilslutning til udgifterne indeholdt i første kategori, nemlig "til at anvende op til 377,0 mio. kr. i perioden 2023-2025 til anskaffelse af otte raketkastersystemer af typen PULS med henblik på at kunne fastholde Hærens ildstøttekapacitet". Det blev anført, at "[u]dgifterne til anskaffelsen i 2023 afholdes inden for Forsvarsministeriets eksisterende, økonomiske ramme", og at "[f]ra 2024 og frem afholdes udgifterne inden for rammerne af et kommende forsvarsforlig."

Om de to sidste kategorier var i aktstykket samtidig oplyst:

"Anskaffelsesrelaterede udgifter på ca. 565,7 mio. kr. omfatter træning, logistik, missiler mv., således uddannelse i det nye system kan påbegyndes snarest. I 2023 afholdes udgifterne på i alt 20,6 mio. kr. til anskaffelsen inden for Forsvarsministeriets eksisterende, økonomiske rammer. Fra 2024 og frem afholdes udgifterne inden for rammerne af et kommende forsvarsforlig."

Dertil forventes systemerne at have en årlig driftsudgift på 10,0 mio. kr. fra 2023 og frem, hvilket dog er behæftet med usikkerhed, idet en egentlig driftsprofil inkl. ammunitionsforbrug til træning ikke kendes. De årlige driftsudgifter afholdes inden for Forsvarsministeriets eksisterende rammer på § 12.13.02. Materieldrift."

Det fremgår af materialet delt med undersøgelsen, at udgiftstallene stammede fra FMI.

27.3 Vurdering

Aktstykket af 26. januar 2023 vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer fremstår efter undersøgelsens vurdering sådan, at det medtager alle "anskaffelsesrelaterede udgifter" såvel som "udgifter til drift", hvilket også vil være i overensstemmelse med bevillingsmæssige regler.

Det fremgår af formuleringen af det femte emne, at der er konstateret "en række yderligere kapaciteter og årsværk, hvis PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkastersystem, og at dette ville medføre en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt".

Idet konstatering af sådan "væsentlig fordyrelse" lægges til grund, fremstår det efter undersøgelsens umiddelbare vurdering som en fejl, at der ikke var medtaget oplysninger herom eller i videre omfang taget forbehold.

På den baggrund har undersøgelsen gennemført søgninger i materialet delt med undersøgelsen med henblik på at konstatere, om der i FKO eller FMI eller i øvrigt i januar 2023 var konstateret en usikkerhed omkring indholdet af aktstykket, som ikke blev delt, og om der således var en viden herom.

Undersøgelsen har ikke konstateret sådant materiale.

Efter undersøgelsens vurdering er det nærliggende at overveje, om ikke forholdene, som begrunder den væsentlige fordyrelse, burde have været medtaget i aktstykket eller på anden måde oplyst, og i forlængelse heraf også, i overensstemmelse med tillægskommissoriet, at undersøge, "hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023".

Det kan have haft en sammenhæng med, at FKO alene forekommer at have været inddraget i mindre grad i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykket.

Forinden havde FKO i den militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 forholdt sig til "Økonomi" med udgangspunkt i oplysninger modtaget fra FMI.

I den militærfaglige vurdering fremhævede FKO også betydningen af "tilvejebringelse af operative ildstøttesystemer" hurtigst muligt, ligesom FKO anførte, at "[e]n umiddelbar tilvejebringelse af raketkastere vil endvidere give soldaterne ved artilleriregimentet lejlighed til med det samme at begynde uddannelse og træning på de nye systemer, hvorved fastholdelse af disse personalegrupper understøttes bedst mulig."

Efter undersøgelsens vurdering ville det være naturligt i sammenhængen at danne sig en opfattelse af, hvad det – med tillægskommissoriets formulering – ville kræve, for at "PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkastarsystem".

Efter undersøgelsens vurdering kan i første række FKO således have haft anledning til at søge større indflydelse på, hvilke oplysninger der blev medtaget i aktstykket såvel som i de forudgående vurderinger, ligesom det ikke kan udelukkes, at Forsvarsministeriets departement og også FMI havde anledning til at påpege et behov herfor over for FKO.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og undersøgelsen har ikke modtaget præcise oplysninger om baggrunden for fordyrelsen og elementerne heri – noget, som meget muligt ville kræve bidrag fra relevante personer i særligt FKO i form af interviews eller tilsvarende.

På den baggrund finder undersøgelsen på det foreliggende grundlag at måtte afstå fra at fremkomme med en vurdering af, i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke yderligere oplysninger der burde have været medtaget, eksempelvis i aktstykket vedrørende anskaffelsen af PULS-raketkastarsystemer.

Følgelig har undersøgelsen heller ikke foretaget en vurdering af, "hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023".

28. Forsinkelse (tillægskommissoriets emne 6)

Undersøgelsen omfatter ifølge tillægskommissoriet for det sjette:

"Undersøgelse af, om FKO og FMI i januar 2023 vidste eller burde have vidst, at ildstøttesystemerne først ville blive fuldt operative et år senere end oplyst over for Forsvarsministeriets

departement og forligskredsen. I givet fald skal det undersøges, hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023."

28.1 Baggrund

I Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 24. april 2024 blev det oplyst – som allerede nævnt – at "det forventes at tage cirka et år mere end oprindeligt oplyst, inden ildstøttesystemerne PULS og ATMOS fra Elbit vil kunne tages i operativ anvendelse ved enhederne i Hæren".

Forsvarsministeren oplyste i sit svar af 8. maj 2024 på spørgsmål nr. 206 fra Folketingets Finansudvalg om forsinkelse af ATMOS-artillerisystemerne og PULS-raketkastersystemerne med et år:

"Den omtalte forsinkelse skyldes, at tiden der skal bruges til den nationale klargøring af systemerne, der finder sted i Danmark, efter artilleripjecer og raketkastere er blevet leveret fra producenten. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har oplyst, at tiden, der medgår til den nationale klargøring, er uafhængig af valg af system og således også ville have gjort sig gældende ved valg af et system fra en anden leverandør."

I forsvarsministerens senere svar af 27. maj 2024 på spørgsmål nr. 99 fra Folketingets Forsvarsudvalg oplyste ministeren med henvisning til FMI blandt andet:

"Det bemærkes, at Elbit Systems har afsluttet levering af alle otte PULS raketkastere – tre måneder tidligere end aftalt i kontrakten. Leverancerne af ATMOS artilleripjecer er påbegyndt og forventes afsluttet inden for slutleverancerne angivet i kontrakten. Elbit Systems har dog varslet forsinkelse på enkelte delleverancer som følge af situationen i Israel. En opkrævning af bod kan efter en nærmere konkret vurdering komme på tale."

FKO oplyste i pressemeddelelse af 2. juli 2024, at "[d]et forventes, at PULS-systemet er klar til operativt brug i 2026."

Til belysning blev der den 7. august 2024 gennemført et møde mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet, og efterfølgende oplyste Forsvarsministeriet den 13. august 2024 pr. e-mail over for undersøgelsen:

"FMI og FKO har revurderet, hvor lang tid der skal bruges til den nationale klargøring af systemerne, der finder sted i Danmark, efter ATMOS og PULS er blevet leveret fra Elbit Systems. Klargøringen indebærer bl.a., at der skal trækkes kabler og indbygges taktiske radioer og battle management system (BMS) m.m., så køretøjerne er interoperable med resten af brigaden."

28.2 Møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023

Der blev den 25. januar 2023 gennemført møde i forsvarsforligskredsen med deltagelse af blandt andre forsvarschefen, Flemming Lentfer, der på mødet gennemgik en præsentation, jf. afsnit 19.36.

Af præsentationen fremgik under overskriften "Anbefalet plan (erstatning med raketkaster PULS og artilleripjece ATMOS" (tredje tidslinje), at der i første halvår af 2024 ville foreligge "Initialkapacitet: 1½ batteri (PULS)", og at der i første halvår af 2025 ville foreligge "Fuld operativ kapacitet" i form af "Artilleriafdeling med 3x batterier (ATMOS) og 2x batterier (PULS)".

Angivelsen af "Fuld operativ kapacitet" lå ét år efter levering af de første tolv ATMOS-artillerisystemer og et halvt år efter levering af de sidste syv ATMOS-artillerisystemer.

Ligeledes fremgik af præsentationen under overskriften "Afsøgte alternativer", at "Fuld operativ kapacitet" med "K9 artilleripjece (HANWHA)", "CAESAR artilleripjece (NEXTER)" og "Raketkaster CHUNMOO (HANWHA)" for alle tre forventelig ville ligge i første halvår af 2026.

Af Forsvarsministeriets referat fra mødet fremgik:

"Alex Ahrendtsen (DF) spurgte ind til, hvorvidt ELBIT systemerne var hyldevarer. FC svarede hertil, at systemerne er hyldevarer, og at den eneste modifikation som skal foretages er at montere danske radiosystemer."

28.3 Vurdering

Det fremgår af formuleringen af det sjette emne, at det er konstateret, at "ildstøttesystemerne først ville blive fuldt operative et år senere end oplyst over for Forsvarsministeriets departement og forligskredsen".

Idet konstatering af sådan forsinkelse på et år lægges til grund, fremstår det efter undersøgelsens umiddelbare vurdering som en fejl, at der ikke var medtaget oplysninger herom eller taget forbehold.

På den baggrund har undersøgelsen gennemført søgninger i materialet delt med undersøgelsen med henblik på at konstatere, om der i FKO eller FMI eller i øvrigt i januar 2023 var konstateret en usikkerhed omkring tidspunktet for fuld operativ kapacitet, som ikke blev delt, og om der således var en viden herom.

Undersøgelsen har ikke konstateret sådant materiale.

Efter undersøgelsens vurdering er det nærliggende at overveje, om ikke forholdene, som begrundet forsinkelsen på 1 år, i forhold til hvad der blev oplyst i januar 2023, burde have været forudset og oplysninger korrigeret eller nuanceret i overensstemmelse hermed.

I den forbindelse henvises også til, at da ELBIT Systems i august 2022 første gang præsenterede idéen om erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer, var reaktionen internt i FMI blandt andet, jf. afsnit 14.1:

"Endelig skal det noteres, at kontrahering med ELBIT og implementering af et nyt system vil kræve en omfattende tilpasningsproces, kvalificering af AMM mm. Det drejer sig bl.a. om tilpasning og montering af GFE, herunder HTK og interface med THOR. Den samlede proces for et ELBIT artillerisystem er klar til implementering må forventes at strække sig min. et år og mere realistisk to år – udover den af ELBIT anførte leveringstid."

I udkast af 5. september 2022 til KU-cover stod, jf. afsnit 14.3.4:

"Ved en evt. donation af CAESAR 8x8 vil det som udgangspunkt være nødvendigt at afmontere dansk materiel – kommunikationsmateriel, køre-kamerasystem m.m.; såkaldt Government Furnished Equipment (GFE) – og donere CAESAR i en "basis-udgave"."

Til sammenligning fremgik af FKO's militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 følgende, som stod i sammenhæng af FMI's juridiske vurdering:

"Det skal bemærkes, at CAESAR-pjecerne af hensyn til militær sikkerhed skal afmonteres kommunikations- samt føringsstøtte- og ildledelsessystemer. Disse systemer vil kunne genanvendes i de nye artillerisystemer."

Det er for undersøgelsen ikke klart, i hvilket omfang de citerede betragtninger om klargøring (og afmontering) svarer til, hvad Forsvarsministeriet oplyste den 13. august 2024 om baggrunden for forsinkelse, nemlig at "[k]largøringen indebærer bl.a., at der skal trækkes kabler og indbygges taktiske radioer og battle management system (BMS) m.m.", jf. afsnit 28.1 ovenfor.

Men det kan i hvert fald konstateres, at overvejelser om behov for national klargøring naturligvis ikke var ukendte, hverken for FMI, Forsvarsministeriets departement eller FKO.

Samtidig kunne det også ud fra materialet delt den 25. januar 2023 med forsvarsforligskredsen konstateres, at der faktisk var sat tid af til klargøring. I hvert fald lå angivelsen af "Fuld operativ kapacitet" ét år efter levering af de første tolv ATMOS-artillerisystemer og et halvt år efter levering af de sidste syv ATMOS-artillerisystemer (og 1 år efter levering af alle otte PULS-raketkastere systemer).

Det fremgår ikke af materiale eller oplysninger delt med undersøgelsen, hvilken form for klargøring der faktisk var afsat tid til.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og undersøgelsen har ikke modtaget præcise oplysninger om baggrunden for forsinkelsen og elementerne heri – noget, som meget muligt ville kræve bidrag fra relevante personer i FKO og FMI i form af interviews eller tilsvarende.

På den baggrund finder undersøgelsen på det foreliggende grundlag at måtte afstå fra at fremkomme med en vurdering af, i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke korrektioner af tidsplanen der burde have været gennemført, ikke mindst som fremlagt den 25. januar 2023 over for forsvarsforligskredsen med FKO's præsentation.

Følgelig har undersøgelsen heller ikke foretaget en vurdering af, "hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023".

29. Om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar

Undersøgelsen er gennemført på skriftligt grundlag, hvilket har en særlig betydning, i forhold til vurdering af hvorvidt der er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd.

Det begrundes en særlig tilbageholdenhed, også ud over hvad der følger af det almindelige grovhedskrav, jf. afsnit 8.3.2.1.

Eksempelvis er det vanskeligt på skriftligt grundlag at foretage en vurdering af, hvilken rolle enkelte personer i en gruppe eller et arbejdsfællesskab har haft.

Derudover forholder det sig ofte således, at enkeltpersoner ved interviews eller på lignende vis kan fremkomme med supplerende oplysninger og nuanceringer, som stiller det skriftlige materiale i et andet lys.

Undersøgelsen har konstateret en række fejl og kritisable forhold på myndighedsniveau.

Det gælder i første række FMI's markedsafdækning mellem den 4. januar og 9. januar 2023 med stærkt prioritet til ELBIT Systems, hvilken lå til grund for FMI's materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 samt FKO's militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 med anbefaling af donation. Det er undersøgelsens vurdering, at FMI's markedsafdækning på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning, at markedsafdækningen var kritisabel, og at kritikken på det foreliggende skriftlige grundlag kan rettes mod FMI, men ikke mod Forsvarsministeriets departement. Der henvises til afsnit 23.7.

Undersøgelsen er i sammenhængen blev spurgt, "hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen", og "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang". Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at danne sig en opfattelse af, hvorfor der ikke blev orienteret korrekt. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende. Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage vurderinger af de nævnte spørgsmål. Der henvises igen til afsnit 23.7.

Undersøgelsen har også omfattet eventuel forbindelse mellem den forligsaftale, som ELBIT Systems indgik med FMI den 10. januar og 11. januar 2023, hvormed en verserende retssag anlagt af ELBIT Systems mod FMI i anledning af udbud og tildeling af kontrakt på artillerisystemer i 2017 til NEXTER Systems blev afsluttet, og FMI's indgåelse af kontrakter med ELBIT Systems, herunder om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Det er undersøgelsens vurdering, at der ud fra det skriftlige materiale delt med undersøgelsen er en formodning for, at der var en faktisk sammenhæng mellem indgåelsen af forligsaftalen den 10. januar og 11. januar

2023, modtagelsen af ELBIT Systems' konkrete og bindende tilbud af 8. januar 2023 vedrørende ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer, og den senere indgåelse mellem FMI og ELBIT Systems af en kontrakt af 26. januar 2023 om morterammunition og/eller kontrakter af 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Der er tale om en formodning og ikke en konklusion. Alene på skriftligt grundlag, og uden bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende, finder undersøgelsen ikke, at det med den fornødne sikkerhed kan endeligt konkluderes, at der faktisk var den formodede sammenhæng. Der henvises til afsnit 25.3.

Det er undersøgelsens vurdering, at FMI's manglende orientering af Forsvarsministeriets departement om forligsaftalen med ELBIT Systems er kritisabel. Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at konkludere, hvorfor der ikke blev orienteret. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende. Der henvises igen til afsnit 25.3.

Ud over de nævnte forhold finder undersøgelsen anledning til at fremhæve følgende:

Undersøgelsen har konstateret fejl i aktstykker om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer derved, at oplysninger om den tidsmæssige gyldighed af ELBIT Systems' tilbud var forkerte. Det er undersøgelsens vurdering, at der i forhold hertil alene er grundlag for mild kritik over for Forsvarsministeriets departement og også FMI. Der henvises til afsnit 24.2.

Undersøgelsen har også konstateret en fejl bestående i, at forsvarsforligskredsen på et møde den 25. januar 2023 med forsvarsministeren fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023. På det foreliggende grundlag har fejlen dog efter undersøgelsens vurdering ikke en sådan karakter, at der er anledning til at udtale kritik. Der henvises til afsnit 26.2.

Undersøgelsen er på det foreliggende grundlag afstået fra at fremkomme med en vurdering af fordyrelsen af PULS-raketkastersystemer, og i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke yderligere oplysninger der burde have været medtaget, eksempelvis i aktstykket vedrørende anskaffelsen af PULS-raketkastersystemer, ligesom undersøgelsen på det foreliggende grundlag er afstået fra at fremkomme med en vurdering af forsinkelsen af den nationale klargøring af PULS-raketkastersystemer og ATMOS-artillerisystemer, og i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke korrektioner af tidsplanen der burde have været gennemført, ikke mindst som fremlagt den 25. januar 2023 over for forsvarsforligskredsen med FKO's præsentation. Der henvises til afsnit 27.3 og 28.3.

I forhold til FMI's markedsafdækning fra den 4. januar til 9. januar 2023 samt forbindelse mellem forligsaftalen og indgåelse af kontrakter med ELBIT Systems gør det sig efter undersøgelsens opfattelse gældende, at vurdering af centrale øvrige forhold ville forudsætte bidrag fra involverede personer i FMI, i første række deltagerne i besøget hos ELBIT Systems den 8. januar til 10. januar 2023 samt deres direkte overordnede, i form af interviews eller tilsvarende. Der henvises til afsnit 23.7 og 25.3 ovenfor.

Ud fra det skriftlige materiale delt med undersøgelsen er det undersøgelsens vurdering, at der ikke foreligger fuldt tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at der er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd.

Modtages der supplerende oplysninger fra interviews eller lignende som netop nævnt, vil der være anledning til at genoverveje, hvorvidt der er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd.

30. Om forsvarsministerens rolle

Undersøgelsen bemærker, at forsvarsministeren i meget vidt omfang ikke indgår i det hændelsesforløb, som er nærmere beskrevet i afsnit 19 eller i øvrigt.

Ud fra materialet delt med undersøgelsen kan det for så vidt angår forløbet i januar 2019 konstateres, at forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen, der var tiltrådt som forsvarsminister den 15. januar 2022, indgik i følgende:

Forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen godkendte den 16. januar 2023 det endelige KU-cover med titlen "Støtte til Ukraine: Donation af CAESAR-artillerisystemer", jf. afsnit 19.19. Coveret blev forelagt regeringens koordinationsudvalg på et møde den 18. januar 2023, hvor beslutning om donation af samtlige CEASAR-systemer blev taget, og det blev besluttet, at gen- og nyanskaffelser skulle ske fra ELBIT Systems, jf. afsnit 19.26.1 og 19.34.

Af Forsvarsministeriets redegørelse fremgår videre om den 18. januar 2023:

"Forsvarsministeren tog telefonisk kontakt til udvalgte partiledere og forsvarsordførere, hvor ministeren oplyste om regeringens beslutning om at søge Folketingets opbakning til at donere Forsvarets CAESAR-artillerisystemer til Ukraine.

Forsvarsministeren oplyste, at regeringen ønskede at dække kapacitetshullet i Forsvaret, som følge af donation af Forsvarets CAESAR-artillerisystemer, med erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer fra den israelske leverandør Elbit Systems, som kunne levere hurtigere end andre leverandører. Ministeren oplyste også, at regeringen i den forbindelse også ville tage stilling til mulig nyanskaffelse af raketkastersystemer, som følge af donation af CAESAR-artillerisystemer."

Donationen blev tillige drøftet på et ekstraordinært møde i forsvarsforligskredsen den 19. januar 2023, hvor forsvarsministeren deltog, og hvor forligskredsen tilsluttede sig donationen, jf. afsnit 19.24.2.

Forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen godkendte den 19. januar 2023 endeligt aktstykke H til Folketingets Finansudvalg med anmodning om "Finansudvalgets tilslutning til at tilvejebringe bevillingsmæssig hjemmel til donation af artillerisystemer til Ukraine som følge af den nuværende sikkerhedspolitiske situation i landet", jf. afsnit 19.24.4. Aktstykket blev tiltrådt af Folketingets Finansudvalg den 20. januar 2023.

Forsvarsministeren orienterede Ukraine-allierede om beslutningen på et møde i Ramstein Air Base i Tyskland den 20. januar 2023, jf. Forsvarsministeriets redegørelse, side 2.

Forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen godkendte den 24. januar 2023 det endelige KU-cover med titlen "Finansiering af PULS raketkastersystemer", jf. afsnit 19.34. Der var forud for forsvarsministerens godkendelse indhentet bemærkninger fra både Finansministeriet og Udenrigsministeriet. Efter forsvarsministerens godkendelse blev coveret den 24. januar 2023 videresendt til Statsministeriet, der om eftermiddagen henvisede det til behandling i regeringens koordinationsudvalg ved skriftlig procedure og med frist for bemærkninger dagen efter, kl. 12.00.

Videre om den 24. januar 2023 fremgår af Forsvarsministeriets redegørelse:

"Forsvarsministeren tog telefonisk kontakt til udvalgte partiledere og forsvarsordførere, hvor ministeren oplyste om regeringens ønske om at erstatningsanskaffe ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffe PULS-raketkastersystemer fra den israelske leverandør Elbit Systems for at dække det kritiske kapacitetshul i Forsvaret, som følge af donation af Forsvarets 19 CAESAR-artillerisystemer til Ukraine."

Forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen godkendte den 25. januar 2023 endeligt aktstykke J med anmodning om "Finansudvalgets tilslutning til ... anskaffelse af otte raketkastersystemer af typen PULS" og endeligt aktstykke K med anmodning om "Finansudvalgets tilslutning til ... anskaffelse af ATMOS artillerisystemer", jf. afsnit 19.37. I den forbindelse modtog forsvarsministeren også sagsnotat af 25. januar 2023 med titlen "SN – Aktstykker vedr. anskaffelse af ATMOS artillerisystemer og PULS raketkastersystemer", fremsendelsesbrev til Folketingets Finansudvalg samt mailudkast til forligskredsen og Folketingets Forsvarsudvalg.

På et ekstraordinært møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023, hvor forsvarsministeren deltog, blev både erstatnings- og nyanskaffelsen drøftet, og det er i referatet fra mødet angivet, at der var "bred opbakning til anskaffelserne af PULS og ATMOS". Anne Valentina Berthelsen (SF) og Alex Ahrendtsen (DF) anmodede dog om et notat, der beskrev økonomien bag anskaffelserne. Jakob Ellemann-Jensen fik dagen efter forelagt en udleveringsnotits om "Finansiering og afsøgte alternativer i forbindelse med anskaffelsen af artilleri til Forsvaret", som blev oversendt til forsvarsforligskredsen om formiddagen den 26. januar 2023, jf. afsnit 19.36.

Ligeledes den 26. januar 2023, om morgenen, godkendte forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen KU-cover med skriftlig orientering af regeringens koordinationsudvalg "vedr. de ændrede udgiftsskøn i forbindelse med anskaffelsen af ATMOS artillerisystemer og PULS raketkastersystemer". Baggrunden for det ændrede udgiftsskøn var Erhvervsstyrelsens pålæg om industrisamarbejde, jf. afsnit 19.38.

Forsvarsministeren godkendte den 26. januar 2023 om formiddagen forelæggelse for Det Udenrigspolitiske Nævn om regeringens beslutning om anskaffelser fra ELBIT Systems, jf. afsnit 19.39.3.

Efter besvarelse af tre spørgsmål stillet af Anne Valentina Berthelsen (SF) den 26. januar, kl. 12.46, som Jakob Ellemann fik tilsendt til godkendelse umiddelbart efter, blev aktstykkerne tiltrådt af et flertal i Folketingets Finansudvalg den 26. januar 2023 om eftermiddagen. Enhedslisten og Alternativet stemte imod tiltrædelsen, jf. afsnit 19.39.4.