
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelse af en eventuel undersøgelse af anskaffelse af nye kampfly

November
2007

revision
revision
revision

Tilrettelæggelse af en eventuel undersøgelse af anskaffelse af nye kampfly

2. november 2007

RN A508/07

I. Baggrund

1. Statsrevisorerne anmodede mig i forbindelse med deres møde den 13. september 2007 om i et notat at redegøre for tilrettelæggelsen af en eventuel undersøgelse af Joint Strike Fighter (JSF)-samarbejdet.

Jeg vil i dette notat redegøre for tilrettelæggelsen af en eventuel større undersøgelse af forswarets anskaffelse af nye kampfly. Notatet vil på nogle områder fokusere på JSF-samarbejdet. Det skyldes, at Danmark har bevilget penge til deltagelse i JSF-programmet, hvilket ikke er tilfældet i relation til de øvrige kandidater. Dermed vil der være nogle revisionsmæssige spørgsmål, som retter sig direkte mod de allerede gennemførte aktiviteter i relation til JSF-programmet.

2. I 5 bilag til dette notat har jeg nærmere redegjort for:

- den danske deltagelse i JSF-programmet
- andre rigsrevisioners rapporter om JSF-programmet
- arbejdet med at etablere grundlaget for en eventuel anskaffelse af nye kampfly
- industriel deltagelse i forbindelse med anskaffelse af nye kampfly
- Rigsrevisionens deltagelse i internationalt revisionssamarbejde om JSF.

Hovedpunkterne i bilagene er indarbejdet i det følgende.

3. Finansudvalget har tiltrådt 4 aktstykker, hvor der er givet bevilling til dansk deltagelse i de første faser af JSF-programmet. Ingen af de 4 tiltrådte aktstykker forpligter Danmark til køb af JSF. Dansk industri medfinansierer en mindre del af deltagelsen i JSF-programmet.

4. USA og Holland deltager i JSF-samarbejdet, og de respektive landes rigsrevisioner har gennemført større undersøgelser af JSF-programmet. Den amerikanske rigsrevision, Government Accountability Office (GAO), og den hollandske rigsrevision, Algemene Rekenkamer (AR), har i rapporter fra 2007 og 2006 behandlet risikoområder i forbindelse med JSF-programmet, herunder bl.a. budgetoverskridelser, den valgte anskaffelsesstrategi og spørgsmål omkring flyenes pris.

5. Forsvarsministeriet har ansvaret for at udarbejde et beslutningsgrundlag til Folketinget om en eventuel anskaffelse af kampfly, der skal erstatte de nuværende F-16 fly. Forsvarsministeriet forventer at præsentere et samlet grundlag for en politisk beslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly ultimo 2008/primus 2009. Grundlaget vil ifølge Forsvarsministeriet som udgangspunkt blive baseret på flere faktorer, herunder en militærfaglig anbefa-

ling, omfang og karakter af industrisamarbejde med dansk industri, økonomiske forhold, strategiske overvejelser og sikkerhedspolitiske forhold.

Forsvaret følger 3 flyprojekter, der vurderes at være relevante som erstatning for F-16. Kandidaterne er amerikanske JSF, svenske Gripen og europæiske Eurofighter. Forsvarsministeriet har endvidere oplyst, at man i forbindelse med vurderingen af mulige kandidater til erstatning af F-16 er i færd med at belyse mulighederne for og konsekvenser af en levetidsforlængelse af de nuværende F-16 fly.

6. Vilklårene for industriel deltagelse og modkøb er forskellige for de 3 kampflykandidater. I forbindelse med JSF-programmet har økonomi- og erhvervsministeren dispenseret fra kravet om modkøb, mens kravet forventes at gælde for de 2 øvrige kandidater.

Både for Gripen og Eurofighter har producenterne tilkendegivet, at de agter at inddrage dansk industri i partnerskab med leverandørerne, og at de som minimum giver 100 % industrikomensation i form af modkøb hos danske virksomheder. Ordrepotentialet i forbindelse med JSF-programmet er vanskeligt at opgøre, men forventes ifølge Forsvarsministeriet at være betydeligt.

7. Siden 2005 har Rigsrevisionen sammen med rigsrevisionerne fra Australien, Canada, Holland, Italien, Norge, Storbritannien og Tyrkiet deltaget i et internationalt revisionssamarbejde om JSF. Revisionssamarbejdet medfører udveksling af revisionserfaringer om JSF mellem de lande, der deltager som partnere i JSF-projektet.

II. Erstatning af det nuværende F-16 kampfly

8. Flyvevåbenet anvender i dag F-16 som kampfly. Flyvevåbnets F-16 fly blev anskaffet over en periode fra sidst i 1970'erne til sidst i 1980'erne. Flyene er løbende opdateret og gennemgik i slutningen af 1990'erne et større modifikationsprogram, som bragte dem på niveau med de mest moderne kampfly.

9. F-16 flyene er ifølge Forsvarsministeriet designet, så de kan holde et vist antal flyvetimer (6.000-8.000 timer), hvorefter det må forventes, at anvendelse herudover bliver økonomisk uholdbar. Flyvevåbnets F-16 forventes med det nuværende brugsmønster at nå det maksimale antal flyvetimer i perioden op til 2020. Forsvaret påbegynder allerede fra 2010 udfasning af enkelte F-16 fly. Forsvarsministeriet har oplyst, at flyene derfor nærmer sig det tidspunkt, hvor det på grund af nedslidning og voksende driftsomkostninger er nødvendigt, at der træffes beslutning om en eventuel erstatning. Forsvarsministeriet har dog samtidig oplyst, at man parallelt med en militærfaglig vurdering af mulige kandidater til erstatning af F-16, som gennemføres netop nu, er i færd med at afklare mulighederne for og konsekvenserne ved en eventuel levetidsforlængelse af F-16 flyene.

Forsvarsministeren har i december 2006 (Forsvarsudvalget, almindelig del, bilag 44) orienteret Folketingets Forsvarsudvalg om F-16 flyenes forventede restlevetid.

10. De seneste 2 forsvarsforlig, som sætter rammerne for forsvarets arbejde i forligsperioderne, berører spørgsmålet om nye kampfly.

Det fremgår af forsvarsforliget for 2000-2004, at Danmark deltager i JSF-projektet, og at forsvaret nøje skal følge de flyprojekter, som kan være af interesse i forhold til en afløsning af F-16 flyene.

Det fremgår af forsvarsforliget for 2005-2009, at Danmark fortsat deltager i JSF-projektet. Forliget indeholder en forudsætning om, at den samlede kampflystruktur, herunder antallet af operative fly, skal tilpasses i overensstemmelse med de aktuelle opgaver og under hensyn til F-16 flyets samlede levetid og mulighederne for på sigt at indfase et nyt kampfly. Kampflyene indgår i den hjemlige suverænitetshævdelse og deltager i relevante internationale operationer.

III. Tilrettelæggelse af en eventuel større undersøgelse

11. I henhold til Statsrevisorernes anmodning forestiller jeg mig, at en eventuel større undersøgelse kan omfatte følgende emner:

- Forsvarsministeriets analyser af det fremtidige behov for kampfly i det danske forsvar, herunder antallet af fly, der eventuelt skal anskaffes
- Forsvarsministeriets arbejde med at etablere et tilfredsstillende sammenligningsgrundlag for de forskellige kandidater
- Forsvarsministeriets vurderinger af de samlede udgifter til anskaffelse, drift og vedligeholdelse af de forskellige kandidater
- Forsvarsministeriets risikovurderinger i relation til de forskellige kandidater
- effekterne af den danske deltagelse i JSF-projektet, fx i form af ordrer til industrien eller teknologioverførsel
- Forsvarsministeriets organisering af kampflyprojektet.

12. GAO og AR har som nævnt peget på væsentlige problemer med bl.a. risikostyring og budgetoverskridelser ved JSF-projektet. Der er således et vist sammenfald mellem undersøgelsestemaerne i den skitserede undersøgelse og indholdet i GAO's og AR's rapporter. Jeg vil i forbindelse med undersøgelsen løbende vurdere, hvorvidt og hvordan resultater fra fx AR, GAO eller andre rigsrevisioner kan inddrages i en dansk sammenhæng.

13. Jeg skal for god ordens skyld understrege, at undersøgelsens endelige udformning vil blive fastlagt i forbindelse med Rigsrevisionens nærmere planlægning. Da undersøgelsens grundlag i betydeligt omfang afhænger af Forsvarsministeriets analyser og vurderinger, vil jeg i et notat orientere Statsrevisorerne om undersøgelsens nærmere tilrettelæggelse.

14. Jeg drøfter gerne, om Statsrevisorerne finder, at en undersøgelse som den skitserede bør iværksættes.

Henrik Otbo

Bilag 1. Den danske deltagelse i JSF-programmet

Aktstykker tiltrådt af Finansudvalget

1. Folketingets Finansudvalg har tiltrådt 4 aktstykker vedrørende den danske deltagelse i JSF. Ingen af de 4 aktstykker forpligter Danmark til at købe JSF-flyene, hvis der skal købes en afløser for F-16 flyene. Ved Akt 95 6/12 2000 gav Finansudvalget udelukkende tilslutning til, at dele af den tidligere bevilling til deltagelse i JSF-projektet kunne anvendes i 2000 i stedet for 2001. Aktstykket vil derfor ikke blive beskrevet nærmere.

Omkostningerne ved deltagelse i JSF-programmet opgøres i USD i løbende priser over hele perioden og vil derfor ændre sig i takt med ændringer i USD-kursen. Imidlertid er bevillingerne nedenfor som udgangspunkt opgivet i kr. i overensstemmelse med oplysningerne i aktstykkerne med angivelse af den USD-kurs, som blev anvendt i de enkelte aktstykker, da dette var forudsætningen på bevillingstidspunktet.

2. Ved Akt 342 9/9 1997 tiltrådte Finansudvalget et dansk engagement i JSF-projektet, så Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet kunne anvende 70 mio. kr. (svarende til 10 mio. USD baseret på USD-kurs 700) til projektets kravspecifikationsfase, der løb fra 1997 til 2001.

Formålet med bevillingen var dels at give danske virksomheder mulighed for at være med i udviklingen af højteknologi, dels at sikre forsvaret viden om og indflydelse på udviklingen af den flytype, som eventuelt skal afløse F-16 flyet. Virksomhedsdelen betød, at Erhvervsministeriet medfinansierede projektet med et bidrag på 15 mio. kr.

Det blev forudset, at projektet ville medføre en samlet produktion på ca. 3.000 JSF-fly. De første fly forventedes leveret medio 2008. Produktionen forventedes at fortsætte ca. 25 år. Det fremgår af aktstykket, at JSF-programmet repræsenterer en ændret tilgang til forsvarsmaterielprojekter, hvor det tidligere i høj grad var operative og tekniske krav, der udgjorde grundlaget for udviklingen og produktionen, hvilket ofte førte til, at projekterne blev væsentligt dyrere end planlagt. JSF-programmet adskiller sig imidlertid fra tidligere projekter ved også at styre på økonomiske parametre, hvor man tidligt i programmet søgte at fastholde en øvre grænse på ca. 30 mio. USD for flyenes stykpris. Derudover var det intentionen at udelade marginale ydelsesforbedringer, som ville fordyre projektet væsentligt.

3. Ved Akt 142 22/5 2002 tiltrådte Finansudvalget, at Danmark kunne anvende 892,5 mio. kr. (svarende til 105 mio. USD baseret på USD-kurs 850) på at deltage i udviklings- og demonstrationsfasen af JSF-programmet i perioden 2002-2012 (senere ændret til 2013).

Den danske industri gav i forbindelse med deltagelse i udviklings- og demonstrationsfasen tilsagn om at bidrage med op til ca. 170 mio. kr. (svarende til 20 mio. USD) i hele perioden. Da Finansudvalget tilsluttede sig aktstykket, var der for perioden 2002-2004 truffet aftale med industrien om betalinger på 36 mio. kr. (svarende til 5,4 mio. USD). Efterfølgende er der ved genforhandling i 2004 samt ved involvering af flere virksomheder truffet aftale om yderligere betalinger på 38 mio. kr. (svarende til 5,7 mio. USD frem til 2009). Statens direkte udgifter til deltagelse i udviklings- og demonstrationsfasen blev opgjort til ca. 612 mio. kr. (svarende til 72 mio. USD). Herudover skulle Danmark i denne fase bidrage med et ikke-finansielt bidrag på ca. 110 mio. kr. (svarende til 13 mio. USD), bl.a. i form af en forlæggelse af et kampfly til USA i forbindelse med testflyvninger.

Det var ifølge aktstykket vurderingen, at det danske bidrag til JSF kan dækkes ind i form af rabatter på flyene, hvis Danmark beslutter at købe JSF-flyene, samt af kompensation for udviklingsomkostninger ved salg af flyene til tredjelande. Det er dog fordele, som tidligst realiseres, når produktionsfasen er gået i gang i 2012.

Det forventedes i 2002, at der i løbet af den samlede produktionstid ville blive produceret minimum 5.000 fly. I udviklings- og demonstrationsfasen skulle der produceres 465 fly.

Det fremgår af aktstykket, at prisen for deltagelse i denne fase var steget med godt 100 % i USD fra et skøn i 1999 til tidspunktet for forelæggelse af Akt 142 i foråret 2002. Det oprindelige skøn for dansk deltagelse var på 50 mio. USD, mens den endelige pris blev aftalt til 105 mio. USD. Prisstigningen skyldes forøgede udviklingsomkostninger og en længere udviklingsfase.

4. Finansudvalget tiltrådte ved Akt 79 8/2 2007, at Danmark deltager i JSF-projektets produktions-, vedligeholdelses- og videreudviklingsfase. Fasen løber fra 2007 og 45 år frem, og de samlede danske udgifter vil maksimalt udgøre ca. 2 mia. kr. (svarende til 330 mio. USD baseret på USD-kurs 600), svarende til ca. 1,5 % af de samlede udgifter i denne fase. Alle udgifter vedrørende aktstykket afholdes nu af Forsvarsministeriet.

I 2007-2009 omfatter danske udgifter alene betalinger til fasens administrative drift. I fasens resterende 42 år betales gennemsnitligt 45-50 mio. kr. om året. Det fremgår af aktstykket, at de lande, der er partnere i denne fase af JSF-programmet, kan anskaffe, vedligeholde og videreudvikle JSF til en lavere pris, end den tredjelande skal betale ved køb af flyet. Deltagelsen i produktions-, vedligeholdelses- og videreudviklingsfasen er ikke automatisk et tilsagn om køb af JSF. Danmark kan således med 90 dages varsel trække sig ud af JSF-samarbejdet.

Det fremgår ikke af 2007-aktstykket, hvor stor den samlede produktion forventes at blive, ligesom der ikke er oplysninger om den forventede stykpris på JSF-flyene.

5. Tabel 1 sammenfatter de forventede betalinger til JSF-programmet, som tiltrådt af Finansudvalget ved de 3 aktstykker.

Tabel 1. Bevillinger til JSF-programmet 1997-2007, fordelt på statens og industriens betalinger (Mio. kr.)

	1997-2001 Akt 342 9/9 1997 Kravspecifikationsfasen	2002-2012 Akt 142 22/5 2002¹⁾ Udviklings- og demonstrationsfasen	2007-2051 Akt 79 8/2 2007 Produktions-, vedligeholdelses- og videreudviklingsfasen
Erhvervsministeriets bidrag	15	-	-
Industriens bidrag	-	170,0	-
Forsvarsministeriets bidrag	55	722,5	2.000
I alt	70	892,5	2.000

¹⁾ For industrien er der tale om et tilsagn, hvor der p.t. er indgået aftaler om betalinger for perioderne 2002-2004 og 2005-2009. De statslige udgifter er inkl. ikke-finansielle udgifter, der repræsenterer en værdi på ca. 110 mio. kr.

Bilag 2. Andre rigsrevisioners rapporter om JSF

1. USA og Holland deltager i JSF-samarbejdet, og de respektive landes rigsrevisioner har gennemført større undersøgelser af JSF-programmet.

Den amerikanske rigsrevisions rapport om JSF-programmet

2. Kongressen har pålagt den amerikanske rigsrevision, Government Accountability Office (GAO), at gennemføre en årlig undersøgelse af JSF-programmet i perioden 2005 til og med 2010. Den tredje og seneste rapport i rækken har titlen "Joint Strike Fighter – Progress Made and Challenges Remain" og er fra marts 2007.

Der blev opstillet et nyt planlægningsgrundlag for JSF-programmet i 2004. Dette blev opstillet for at imødegå tekniske udfordringer, omkostningsstigninger og overskridelser af tidsplanen, der især var begrundet i problemer med flyets samlede vægt. Rapporten konkluderer overordnet, at JSF-programmet har overvundet alvorlige designmæssige problemer konstateret tidligt i udviklingen, og at programmet er bæredygtigt henset til den nuværende udvikling. Rapporten peger dog på nogle områder, hvor der fortsat er problemer:

- budgetoverskridelser
- overskridelser af tidsplanen
- kritik af den valgte anskaffelsesstrategi.

3. Ifølge GAO's rapport er de samlede programomkostninger siden opstillingen af det nye planlægningsgrundlag i 2004 steget med ca. 31,6 mia. USD (fra ca. 244,8 mia. USD til 276,5 mia. USD), hvilket bevirker, at den gennemsnitlige stykpris for et JSF-fly er steget fra 100 mio. USD til 112 mio. USD. Det amerikanske forsvarsministerium må derfor nu betale 12 % mere pr. fly.

Den stykpris, der er oplyst for flyene i GAO's rapport, kan ikke umiddelbart overføres til danske forhold. Dette skyldes bl.a., at det amerikanske forsvar anskaffer et større antal fly fra udviklings- og demonstrationsfasen. Da disse fly er dyrere end fly produceret på et senere tidspunkt, er den gennemsnitlige stykpris højere, end hvis man som Danmark – i tilfælde af køb – planlægger at anskaffe flyene fra den senere produktionsfase.

GAO havde ved udarbejdelse af rapporten fra 2007 ikke adgang til de seneste omkostningsestimater for 2006. GAO vurderer på baggrund af hidtidige erfaringer med JSF-programmet og lignende anskaffelsesprojekter generelt, at de fremtidige udgifter risikerer at blive højere, medmindre programmets indhold ændres.

4. Ifølge GAO's rapport forventes JSF at være operativt i de 3 amerikanske værn tidligst fra 2012. Det betyder, at JSF er forsinket i forhold til forventningerne i 1996, hvor JSF forventedes at være operativt i 2010.

Det amerikanske forsvarsministerium planlægger på trods af forsinkelserne i de indledende faser af JSF-programmet at færdiggøre udviklingsprocessen i 2013. Dette skal ske ved at forkorte den tidsramme, der er afsat til test af flyet og udviklingsaktiviteter. GAO vurderer, at dette må forventes at indebære risici for JSF-programmet.

5. GAO anbefaler, at det amerikanske forsvarsministerium gennemfører en alternativ anskaffelsesstrategi, der i højere grad baserer sig på gennemførelse af test og udvikling, før den egentlige produktion påbegyndes.

Det amerikanske forsvarsministerium er uenig i GAO's anbefaling og fortsætter den nuværende strategi. Imidlertid bevirker nedsatte bevillinger fra Kongressen, at produktionen af fly i de tidlige faser må reduceres, og at risikoen forbundet med, at produktion og udvikling finder sted samtidig, tilsvarende formindskes.

Den hollandske rigsrevisions rapport om anskaffelsen af JSF

6. Den hollandske rigsrevision, Algemene Rekenkamer (AR), har i oktober 2006 – umiddelbart før den politiske beslutning om Hollands deltagelse i produktions-, vedligeholdelses- og videreudviklingsfasen – udgivet en rapport vedrørende hollandsk deltagelse i JSF-projektet med titlen "Monitoring the Procurement of the Joint Strike Fighter. Status in September 2006".

7. Holland har, i modsætning til Danmark, allerede truffet beslutning om, at deres nuværende F-16 fly skal erstattes med nye JSF-kampfly. Holland skal have et antal fly fra produktions-, vedligeholdelses- og videreudviklingsfasen, hvor prisen dels er usikker, da flyet stadig er under udvikling, dels er højere, da der er tale om små produktionsserier. Danmark skal derimod – i tilfælde af køb af JSF – have alle fly fra den senere produktionsfase, hvor der bliver tale om større produktionsserier med en forventet lavere og mere sikker pris.

AR's rapport behandler de risici, der er forbundet med fortsat deltagelse i projektet, herunder:

- usikkerhed omkring flyenes stykpris og estimerede omkostninger over flyenes levetid
- information til parlamentet
- tilgangen af ordrer til den hollandske industri.

8. AR konkluderede i 2006, at JSF-projektet indeholdt en økonomisk usikkerhed, der ikke kan kvantificeres inden en hollandsk beslutning om anskaffelse af JSF. Dette er en konsekvens af flere forhold. Således er der intet prisloft på de første fly. Der er derfor risiko for, at prisen fortsat kan stige. Begrænset adgang til informationer gør det vanskeligt at validere prisen på flyet. Ydermere er der usikkerhed om omfanget af kompensation for udviklingsomkostninger ved senere salg til tredjeland. Endelig konkluderer AR, at opgørelsen af estimerede omkostninger over hele flyets levetid er behæftet med usikkerhed.

9. AR konkluderede endvidere, at parlamentet med fordel kunne have modtaget flere informationer om JSF-programmet, hvilket AR siden 2002 har anbefalet parlamentet. AR vurderer, at parlamentet selv bør formulere, hvilke krav det stiller til omfanget af de informationer, det ønsker at modtage.

10. AR belyste i rapporten også forhold vedrørende den hollandske industri og ordretilgangen til hollandsk industri. Ifølge AR er størrelsen af den hollandske industris medproduktion og medfinansiering uklar.

Den hollandske industri skal tilbagebetale en del af bidraget til udviklings- og demonstrationsfasen proportionelt i forhold til de ordrer, der modtages. Den danske industri bidrager i modsætning hertil med fastlagte betalinger, der er uafhængige af omfanget af ordrer, der eventuelt tilgår de respektive virksomheder. AR's resultater vedrørende industriens involvering kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med danske forhold.

11. AR forventer i december 2007 at udgive en ny beretning om JSF-projektet. Rapporten vil bl.a. fokusere på JSF-projektets levetidsomkostninger, idet rapporten ud over anskaffelsesprisen bl.a. vil vurdere udgifterne til drift og vedligeholdelse i den periode, JSF forventes at være operativt.

Bilag 3. Arbejdet med at etablere grundlaget for en eventuel anskaffelse af nye kampfly

1. Forsvarsministeriet har ansvaret for at tilvejebringe grundlaget for en politisk beslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly, herunder en anbefaling om typevalg. Forsvarsministeriet forventer, at det samlede grundlag foreligger ultimo 2008/primo 2009.

Kandidater til afløsning af F-16

2. Forsvaret følger 3 flyprojekter, der vurderes at være relevante som erstatning for F-16, og som vurderes fortsat at være i produktion på det tidspunkt, hvor F-16 flyene står for udfasning. Kandidaterne er amerikanske JSF, svenske Gripen og europæiske Eurofighter.

3. Forsvaret vurderer, at det ikke er en relevant mulighed at anskaffe nye F-16 kampfly som erstatning for de nuværende F-16 fly. F-16 produktionen er planlagt til at ophøre i 2011. Nye F-16 fly ville derfor kræve omfattende investeringer i kampfly på et tidspunkt, hvor de nuværende F-16 fly ikke er nedslidte. Forsvarsministeriet har dog som nævnt samtidig oplyst, at man i forbindelse med vurderingen af mulige kandidater til erstatning af F-16 er i færd med at belyse mulighederne for og konsekvenser af en levetidsforlængelse af de nuværende F-16 fly.

Det norske forsvarsministerium har udarbejdet en model for en fremtidig kampflykapacitet, hvori bl.a. muligheden for en levetidsforlængelse af de norske F-16 fly med ca. 2.000 flyvetimer behandles. Den norske regering har besluttet at anskaffe nye kampfly, men en norsk beslutning om typevalg kan udskydes, såfremt det besluttet at foretage en levetidsforlængelse af F-16 flyene.

4. JSF udvikles i USA og produceres af Lockheed Martin. JSF-programmet blev indledt i 1995. Programmet var indledningsvist rent amerikansk, men består i dag af et internationalt partnerskab mellem 9 nationer, der deltager på forskellige niveauer. Ud over USA deltager Storbritannien på niveau I, Italien og Holland på niveau II, og Tyrkiet, Canada, Danmark, Norge og Australien på niveau III. Som niveau I-partner har Storbritannien – næstefter USA – investeret mest og har dermed mest indflydelse på programmets udvikling.

JSF forventes operativt tidligst i 2012. Lockheed Martin har i forbindelse med produktions-, vedligeholdelses- og videreudviklingsfasen fået tilkendegivelser på, at der skal produceres ca. 3.100 JSF-fly til de 9 partnernationer.

5. JAS 39 Gripen er svensk udviklet og produceres i samarbejde af SAAB og BAE Systems fra Storbritannien. Gripen-programmet strækker sig tilbage til 1980, og det første fly blev leveret i 1993. Flyet har været operativt i det svenske flyvevåben siden 1997. Sverige råder over 204 Gripen. Derudover har Tjekkiet og Ungarn hver leaset 14 fly, ligesom Sydafrika har bestilt 26 Gripen. Samlet forventes en produktion på i alt ca. 260 Gripen i den nuværende version.

6. Eurofighter er udviklet med Tyskland, Italien, Spanien og Storbritannien som de primære partnere og administreres på vegne af de 4 lande i et fælles projektkontor under NATO. Eurofighter-programmet blev indledt i 1983, og det første fly blev leveret i 2002. Flyet er operativt og er leveret til 5 europæiske lande (Østrig ud over de 4 partnernationer). Tyskland, Italien, Spanien og Storbritannien ventes at købe 620 Eurofightere, mens Østrig har bestilt 15 og Saudi Arabien 72. I alt forventes en produktion på ca. 700 Eurofightere.

7. Selv om såvel Gripen som Eurofighter er operative i dag, kan det forventes, at der skal ske en videreudvikling af de eksisterende versioner, hvis de bliver købt til det danske forsvar. Således er Danmark blevet tilbudt versioner af de 2 fly, der ikke i dag er udviklet, men som planlægges udviklet. For Gripens vedkommende er der ifølge Forsvarsministeriet tale om en væsentlig udvikling af den nuværende version. De svenske myndigheder har indtil videre alene givet bevilling til et demonstrationsprogram, der har til formål at demonstrere det nye flys egenskaber.

Videreudviklingen af flyene betyder, at der også ved anskaffelse af de allerede operative fly er risikoområder.

Evalueringsmodel

8. Forsvaret er i gang med at indhente sammenlignelige oplysninger om de 3 kandidater til brug for udarbejdelse af en militærfaglig anbefaling af kampflytypen. Dette sker inden for rammerne af en evalueringsmodel, som indeholder en række kvalitative evalueringskriterier, der relaterer sig til tekniske, operative og økonomiske aspekter. De 6 hovedområder er overlevelsessevne, missionseffektivitet, pris for anskaffelse, pris for drift, projektrisiko og fremtidssikring.

Forsvarets Materieltjeneste udsendte ultimo 2005 en såkaldt Request for Information (RFI) til de potentielle leverandører af nye kampfly. Forsvaret indhenter i RFI-processen oplysninger fra kandidaterne for at kunne sammenligne projekterne. De potentielle leverandører blev forud for RFI-processen orienteret om evalueringsmodellen og anerkendte denne.

På baggrund af analyserne af RFI-svarene fra 2005 bad forsvaret i juni 2007 om supplerende oplysninger fra leverandørerne i form af en supplerende RFI med svarfrist den 30. november 2007. Ud over de indkomne RFI-svar har forsvaret bl.a. indhentet information via møder, erfaringsudveksling og prøveflyvninger mv.

9. Gennem deltagelsen i JSF-programmet har Danmark privilegeret adgang til information om JSF. I relation til de 2 andre kandidater søger forsvaret at etablere samarbejdsaftaler for at få yderligere adgang til information. Forsvarsministeriet har oplyst, at samarbejdsaftalerne bl.a. indgås med det formål at indhente oplysninger fra andre kilder end leverandørerne, herunder fra brugerne af flyene.

Senest underskrev forsvarsministeren den 12. september 2007 en samarbejdsaftale med den svenske regering vedrørende Gripen.

Forsvarsministeriet arbejder p.t. på at færdiggøre en samarbejdsaftale med det multinationale Eurofighter-samarbejde.

10. Forsvarskommandoen forventes i 2008 at præsentere en militærfaglig anbefaling til Forsvarsministeriet baseret på de indhentede oplysninger.

Forsvarsministeriets oplæg til et samlet grundlag for den politiske beslutning

11. Forsvarsministeriet har ansvaret for at tilvejebringe grundlaget for en politisk beslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly, herunder typevalg af samme. Forsvarsministeriet har oplyst, at grundlaget som udgangspunkt vil blive baseret på flere faktorer, herunder:

- den militærfaglige anbefaling
- omfang og karakter af industrisamarbejde med dansk industri
- økonomiske forhold
- strategiske overvejelser
- sikkerhedspolitiske forhold.

12. Forsvarskommandoen har det overordnede ansvar for at udarbejde den militærfaglige anbefaling. Anbefalingen vil blive udarbejdet på baggrund af evalueringen af de 3 kandidater og forventes at foreligge i 2008, jf. ovenfor.

13. Omfang og karakter af industrisamarbejde med dansk industri vil bl.a. indeholde en vurdering af kandidaternes aktuelle involvering af dansk forsvarsrelateret industri, herunder hvilken størrelsesorden mulige ordrer til industrien har for hver af kandidaterne. Derudover foretages en vurdering af industrisamarbejdets betydning for det danske samfund, herunder det teknologiske niveau samt karakteren af de opgaver, hver enkelt kandidat har plads til og forventes efterfølgende at placere i dansk forsvarsrelateret industri. Vurderingen fo-

retages af Forsvarsministeriet i tæt koordination med Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Erhvervs- og Byggestyrelsen. I bilag 4 behandles industriel deltagelse i forbindelse med anskaffelse af nye kampfly.

14. De økonomiske forhold skal vurderes i en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Finansministeriet, Forsvarsministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Arbejdsgruppen skal tilvejebringe et fyldestgørende økonomisk grundlag, der kan indgå i det samlede grundlag for en regeringsbeslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly. Forsvarsministeriet har oplyst, at der vil blive udarbejdet et endeligt kommissorium for arbejdsgruppens arbejde til forelæggelse i Økonomiudvalget primo 2008. Arbejdsgruppen forventes at påbegynde arbejdet primo 2008. I den forbindelse vil forsvaret levere en række økonomiske oplysninger til brug for arbejdet i arbejdsgruppen, herunder oplysninger i relation til anskaffelse, drift og vedligeholdelse.

15. De strategiske overvejelser er adskilt fra den militærfaglige anbefaling for at anskueliggøre, at valget af kampflytype vil have konsekvenser for Danmarks valg af strategisk(e) samarbejdspartner(e). Forsvarsministeriet har således oplyst, at det er erfaringen, at typevalget ofte kanaliserer operativt samarbejde, ligesom lande med samme kampfly typisk vil samarbejde om teknologiske og logistiske forhold mv.

16. De sikkerhedspolitiske forhold omhandler en vurdering af anvendeligheden af et kampfly som et aktivt sikkerhedspolitisk instrument nu og i fremtiden. I den forbindelse vil Forsvarsministeriet i samarbejde med relevante myndigheder foretage en overordnet sikkerhedspolitisk vurdering. I forlængelse heraf skal det nævnes, at Dansk Institut for Militære Studier har udarbejdet en rapport om Danmarks fremtidige behov for jagerfly. Rapporten blev offentliggjort den 1. oktober 2007.

Organisering

17. På det strategiske niveau er opgaven med den eventuelle anskaffelse af nye kampfly forankret i basisorganisationen i Forsvarsministeriets departement.

Forsvarskommandoen skal udarbejde den militærfaglige anbefaling og har oprettet en projektorganisation til at varetage denne opgave. Chefen for Forsvarskommandoens koordinationsstab er formand for Styregruppe Nyt Kampfly, som samler bidrag fra 2 underliggende projektgrupper. Forsvarskommandoen har endvidere medio 2007 oprettet Projektkontor Nyt Kampfly til at udarbejde den militærfaglige anbefaling i relation til nyt kampfly samt samle og koordinere forsvarets bidrag i øvrigt.

Bilag 4. Industriel deltagelse i forbindelse med anskaffelse af nye kampfly

1. Stort set alle vestlige lande stiller krav om modkøb ved indkøb af forsvarsrelateret udstyr i udlandet. Udenlandske leverandører af forsvarsmateriel, der indgår kontrakt med forsvaret om leverancer af forsvarsmateriel for over 25 mio. kr., er i henhold til modkøbskravet forpligtet til at indgå en industrisamarbejdsaftale med Erhvervs- og Byggestyrelsen. Leverandøren skal forpligte sig til at lægge forsvarsrelaterede ordrer hos danske virksomheder for et beløb som udgangspunkt svarende til mindst 100 % af forsvarskontraktens værdi. Industrisamarbejdsaftalerne har hjemmel i lov om erhvervsfremme, § 18, (nr. 602) af 24. juni 2005. Formålet med aftalerne er at styrke danske forsvarsrelaterede virksomheders teknologiske niveau, markedsadgang og samarbejde med udenlandske leverandører af forsvarsmateriel.

2. Vilklårene for industriel deltagelse og modkøb er forskellige for de 3 kampflykandidater. I forbindelse med JSF-programmet har økonomi- og erhvervsministeren således dispenseret fra kravet om modkøb, mens kravet forventes at gælde for de 2 øvrige kandidater.

I RFI-processen blev der ikke i første omgang indhentet oplysninger om mulighederne for industrideltagelse. Leverandørerne valgte imidlertid at belyse området. Ud fra de indkomne oplysninger er det Forsvarsministeriets opfattelse, at der for alle 3 leverandører vil kunne opnås en tilfredsstillende aftale om industrideltagelse. I forbindelse med indhentelse af supplerende oplysninger er leverandørerne specifikt blevet bedt om information om industrielle muligheder.

Både for Gripen og Eurofighter har producenterne tilkendegivet, at de agter at inddrage dansk industri i partnerskab med leverandørerne, og at de som minimum giver 100 % industrikompensation i form af modkøb hos danske virksomheder.

Der er ikke mulighed for at stille krav om modkøb i forbindelse med JSF-programmet. Leverandører til JSF-programmet skal vælges efter "best value" for programmet, dvs. at ordrer kun gives, hvis en virksomhed er konkurrencedygtig, og den fordyrelse, som krav om industrikompensation ellers kan medføre, søges undgået. Ifølge den aftale mellem de 9 partnernationaler, der blev indgået i forbindelse med produktions-, vedligeholdelses- og videreudviklingsfasen, er det dog samtidig partnernes ønske, at deres respektive industrier skal deltage i størst muligt omfang, og at de får lige muligheder for at konkurrere om udviklings- og produktionsordrer.

5. I Akt 79 8/2 2007 oplyses det, at økonomi- og erhvervsministeren har indvilget i, at der med hjemmel i lov om erhvervsfremme dispenseres fra kravet om modkøb for igangværende og eventuelt kommende projekter relateret til JSF-programmet. I forlængelse heraf blev det besluttet at etablere en monitoreringsordning, som forventes at basere sig på oplysninger direkte fra de udenlandske leverandører, primært Lockheed Martin, om de ordrer, der tilgår dansk industri. Oplysningerne skal efterfølgende verificeres af de danske virksomheder. Erhvervs- og Byggestyrelsen har oplyst, at en sådan monitoreringsordning er under etablering og forventes klar ved udgangen af 2007.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har hidtil på eget initiativ forestået en indberetningsordning, hvor 30-40 virksomheder er blevet bedt om at indberette om ordrer i relation til JSF-programmet. På baggrund af disse indberetninger kan Erhvervs- og Byggestyrelsen oplyse, at der konkret er indgået ordrer til 8 danske virksomheder for 68,4 mio. USD. Endvidere har 12 danske virksomheder modtaget henvendelser.

6. Det samlede ordrepotentiale for dansk industri i relation til JSF-programmet er vanskeligt at opgøre præcist. Det beløber sig i henhold til de nuværende oplysninger fra de adspurgte virksomheder til skønsmæssigt 675 mio. USD.

Forsvarsministeriet vurderer, at ordrepotentialet som indberettet af virksomhederne formentligt er for lavt, da industrien kan have vanskeligt ved at opgøre det samlede ordrepo-

tentiale gennem hele JSF-programmet. Den primære årsag hertil er ifølge Forsvarsministeriet, at JSF-programmet udgøres af et større antal faser. Udbud foretages løbende for hver af disse faser og omhandler en begrænset varighed. Industrien har derfor kun oplysninger om de konkrete kontrakter, der er sendt i udbud på det pågældende tidspunkt.

Lockheed Martin har i firmaets senest opdaterede plan for industriel deltagelse vurderet potentialet for dansk industri til ca. 4.380 mio. USD. Dertil skal tillægges yderligere ordre-potentiale i relation til de 2 motorfabrikanter.

Bilag 5. Rigsrevisionens deltagelse i internationalt revisionssamarbejde om JSF

1. I 2004 tog den hollandske rigsrevision initiativ til oprettelse af et internationalt revisions-samarbejde mellem de lande, der deltog som partnere i JSF-projektet. Som partner deltog Danmark allerede i projektets udviklings- og demonstrationsfase og var dermed forpligtet til betaling af bidrag indtil en eventuel opsigelse. På den baggrund tilsluttede Rigsrevisionen sig i lighed med de andre partnerlandes rigsrevisioner at deltage i et sådant revisionssamarbejde. I 2005 etablerede man JSF SAI (Supreme Audit Institution) Conference med rigsrevisionerne fra Australien, Canada, Danmark, Holland, Italien, Norge, Storbritannien og Tyrkiet som medlemmer. Den amerikanske rigsrevision deltager som observatør.

Revisionssamarbejdet medfører udveksling af revisionserfaringer om JSF-projektet. Som følge af samarbejdet planlægges og udføres der i relevant omfang også specifikke revisionshandlinger enten i fællesskab eller som parallelrevision i de enkelte partnerlande. Målet er, at revisionen herved får større effekt, og at dobbeltarbejde minimeres.

Revisionssamarbejdet bygger på de samme principper som det tidligere revisionssamarbejde omkring udvikling og produktion af F-16. Samarbejdet tager bl.a. udgangspunkt i erfaringer fra F-16 revisionsarbejdet, jf. rapporten "Lessons Learned" fra 1997. Rapporten er tidligere omtalt i notat (nr. 3) til Statsrevisorerne af 29. april 1998 om den fortsatte udvikling i sagen om afvikling af købet af 58 F-16 fly mv. (beretning nr. 2/94).

2. Det første resultat af revisionssamarbejdet vedrørende JSF var en forbedret sikring af de deltagende landes rigsrevisioners adgang til at foretage revision i henhold til den aftale vedrørende produktions-, vedligeholdelses- og videreudviklingsfasen, der blev underskrevet af de deltagende landes forsvarsministre i perioden november 2006 - februar 2007.

Medlemmerne af revisionssamarbejdet blev således enige om at fremsætte nogle enslydende bemærkninger til de respektive forsvarsmyndigheder om revisionsbestemmelserne til den pågældende aftale. Disse medførte væsentlige forbedringer i bestemmelserne vedrørende sikring af revisionsadgangen, da forsvarsministerierne forestod de endelige forhandlinger.

3. På et møde i september i år drøftedes mulighederne for på nuværende tidspunkt at gennemføre egentlige revisionshandlinger, hvor de færreste lande har truffet den endelige beslutning om køb af JSF. Der var generel tilslutning til at undersøge mulighederne for, at de enkelte landes rigsrevisioner foretager sammenlignelige undersøgelser af, hvordan de respektive forsvarsministerier inddrager risikostyring i deres arbejde med at udarbejde beslutningsgrundlag til parlamenterne.