

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører

December
2014

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører (beretning nr. 5/2010)

9. december 2014

RN 1112/14

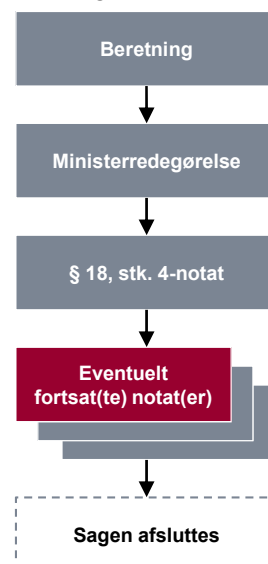
1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører, som blev indledt med en beretning i marts 2011.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder Forsvarsministeriets og Erhvervs- og Vækstministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Forsvarsministeriet præciserede i 2011 over for chefen for Forsvarets Materieltjeneste, at det var tjenestens ansvar at sikre, at der blev indgået de fornødne modkøbsaftaler i overensstemmelse med gældende direktiver fra Forsvarskommandoen. Departementschefen bad desuden forsvarschefen om løbende orienteringer om status på området, hvilket tjenesten efterfølgende har foretaget.
- Forsvarets Materieltjeneste oprettede i 2010 et sekretariat, som skulle håndtere industrisamarbejdet, herunder korrespondancen mellem tjenesten og Erhvervs- og Byggestyrelsen. Samtidig oprettede Erhvervs- og Byggestyrelsen en elektronisk postkasse vedrørende modkøb, som gjorde det lettere for Forsvaret at underrette styrelsen om relevante anskaffelser.
- Erhvervs- og Vækstministeriet vurderer, at der er et godt og konstruktivt samarbejde omkring indgåelsen af modkøbsaftaler, og at Forsvarets Materieltjeneste har samarbejdet i de få tilfælde, hvor Erhvervsstyrelsen har måttet rykke tjenesten for kontraktoplysninger.
- Forsvarets Materieltjeneste har optimeret sin registreringspraksis, så det er muligt at opgøre antallet af igangværende kontrakter, som Forsvaret har indgået med udenlandske leverandører, herunder om kontrakterne indeholder en modkøbsklausul.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Erhvervs- og Byggestyrelsen ændrede fra 1. januar 2012 navn til Erhvervsstyrelsen.

- Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet evaluerede i 2011 aftalen om fremtidig praksis i forbindelse med indgåelsen af modkøbsaftaler og har netop indgået en ny samarbejdsaftale, der bl.a. fastslår, at parterne skal drøfte den løbende sagshåndtering 4 gange årligt og evaluere den nye samarbejdsaftale senest i 2016.
- Som følge af en henvendelse fra Europa-Kommissionen (Kommissionen), der kritiserede, at Danmark som udgangspunkt stillede krav om modkøb ved alle anskaffelser fra udenlandske leverandører over en vis tærskelværdi, er der i juli 2014 kommet nye retningslinjer for industrisamarbejde. Retningslinjerne præciserer bl.a., at der kun må indgås industrisamarbejdsaftaler i de tilfælde, hvor industrisamarbejde er nødvendigt for at varetage Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser, og ministerierne forventer derfor, at niveauet for modkøb vil falde.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2011 en beretning om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Beretningen handlede om, hvorvidt Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i perioden 2007 - medio 2010 sikrede, at modkøbsordningen virkede efter hensigten.

Beretningen viste, at Forsvaret i perioden 2007-2010 ikke i tilfredsstillende grad havde efterlevet bestemmelserne i modkøbscirkulæret. Rigsrevisionen vurderede endvidere, at Forsvarets praksis havde medført, at Danmark ikke havde opnået modkøb som forudsat.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt, at Forsvaret i stort omfang ikke underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen, når de købte forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører i perioden 2007 - medio 2010. Statsrevisorerne vurderede desuden, at konsekvensen havde været, at Danmark ikke havde opnået det modkøb, som var forudsat i reglerne. Endvidere kritiserede Statsrevisorerne skarpt, at Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet var 2 år om at afklare uenigheder mellem Forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen om, hvordan reglerne om modkøb skulle fortolkes og forvaltes.

4. Som svar på beretningen afgav forsvarsministeren og økonomi- og erhvervsministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i maj 2011. Heri oplyste forsvarsministeren, at Forsvarsministeriet var enig i, at der i en periode frem til aftalens indgåelse havde udviklet sig en utilfredsstillende situation på modkøbsområdet i forholdet mellem Forsvarets Materieltjeneste og Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Forsvarsministeren oplyste endvidere, at Forsvarsministeriet tog kritikken af, at Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet var 2 år om at afklare uenighederne mellem Forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen om, hvordan reglerne om modkøb skulle fortolkes og forvaltes, til efterretning. Økonomi- og erhvervsministeren oplyste, at ministeren delte denne opfattelse og oplyste desuden, at det i aftalen var fastlagt, hvordan krav om modkøb skulle fortolkes, og hvilke procedurer der skulle følges ved indgåelse af modkøbsaftaler.

Begge ministre oplyste desuden, at ministerierne som opfølgning på aftalen årligt ville evaluere praksis ved indgåelse af modkøbsaftaler. Økonomi- og erhvervsministeren oplyste, at den årlige evaluering skulle sikre, at man undgik for langstrakte processer med at løse uenigheder, som Statsrevisorerne havde rejst kritik af. Forsvarsministeren pegede endvidere på, at det skulle evalueres, om der var behov for at justere aftalen, så man sikrede, at den indeholdt den fornødne fleksibilitet – både for Forsvaret og for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

5. På baggrund af ministerredegørelserne afgav Rigsrevisionen i juni 2011 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2010. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- Forsvarets underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen og indgåelsen af modkøbsaftaler
- Forsvarets arbejde med at forbedre deres registreringspraksis
- ministeriernes evaluering af praksis i forbindelse med indgåelse af modkøbsaftaler.

6. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriernes initiativer

7. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Forsvarsministeriets og Erhvervs- og Vækstministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møde og brevveksling med Forsvarsministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet.

Rigsrevisionen har siden afgivelsen af §18, stk. 4-notatet i august 2011 fulgt området løbende via brevveksling og møder med Forsvarsministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet. Kommissionens henvendelse til den danske regering og det igangsatte arbejde vedrørende udarbejdelsen af en forsvarsindustriel strategi og nye retningslinjer for industrisamarbejde har dog medført, at vi har afventet de nye retningslinjer.

Forsvarets underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen og indgåelsen af modkøbsaftaler

8. Beretningen viste, at Forsvaret i perioden 2007 - medio 2010 – ud fra andre begrundelser end cirkulærets undtagelser – undlod at underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Som følge af Forsvarets registreringspraksis var det ikke muligt at få det fulde overblik over, hvor mange kontrakter Forsvaret ikke havde underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen om. Rigsrevisionen vurderede dog, at Forsvarets praksis havde medført, at Danmark ikke havde kunnet opnå modkøb, i det omfang modkøbsreglerne forudsatte.

Statsrevisorerne kritiserede skarpt, at Forsvaret i stort omfang ikke underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen, når man købte forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører i perioden 2007 - medio 2010. Statsrevisorerne fandt endvidere, at konsekvensen af Forsvarets manglende underretning var, at Danmark ikke opnåede det modkøb, der var forudsat i reglerne.

Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse, at Forsvarsministeriet var enig i, at der i en periode frem til aftalens indgåelse havde udviklet sig en utilfredsstillende situation på modkøbsområdet i forholdet mellem Forsvarets Materieltjeneste og Erhvervs- og Byggestyrelsen.

9. Forsvarsministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning oplyst, at ministeriets departementschef i september 2011 bad forsvarschefen om at holde departementschefen løbende orienteret om status på området, hvilket forsvarschefen efterfølgende har gjort i Forsvarskommandoens årsrapporter. Derudover tilkendegav Forsvarsministeriet eksplicit i en instruks til chefen for Forsvarets Materieltjeneste, at det var tjenestens ansvar at sikre, at der blev indgået de fornødne industri- og samarbejdsaftaler i overensstemmelse med gældende direktiver fra Forsvarskommandoen.

Forsvarets Materieltjeneste har oplyst, at tjenesten medio 2010 har oprettet et sekretariat (som p.t. er forankret i tjenestens indkøbsfunktion), der håndterer industrisamarbejdet. Derudover har tjenesten drøftet status vedrørende industrisamarbejdet på halvårige møder mellem bl.a. Forsvarets Materieltjeneste og Erhvervsstyrelsen.

10. Endelig har Erhvervsstyrelsen oplyst, at der på baggrund af aftalen fra 2010 blev oprettet en særlig elektronisk postkasse til korrespondancen mellem Forsvarets Materieltjeneste og Erhvervsstyrelsen om modkøb, som har gjort det lettere at underrette styrelsen om relevante anskaffelser, jf. boks 1.

BOKS 1. FORSVARETS NOTIFICERINGSPLIGT

Ifølge Erhvervs- og Byggestyrelsens dagældende retningslinjer for indgåelse af industrisamarbejdsaftaler var Forsvaret (i praksis Forsvarets Materieltjeneste) pålagt at kontakte styrelsen ved alle påtænkte anskaffelser over 5 mio. kr. (eller 25 mio. kr. over en 5-årig periode). Dette skulle ske forud for indhentning af tilbud hos leverandører eller udsendelse af udbudsmateriale for at afklare, om anskaffelsen var omfattet af industrisamarbejde. Forsvarets Materieltjeneste var desuden pålagt at notificere styrelsen om alle anskaffelser – uanset beløbsstørrelse – fra leverandører, der havde et industrisamarbejde med styrelsen.

11. Samlet har opfølgningen på Forsvarets manglende underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen vist, at Forsvaret har taget en lang række initiativer til at forbedre underretningen af styrelsen, ligesom Erhvervs- og Byggestyrelsen har sikret en enklere indgang til styrelsen.

12. Derudover har Erhvervs- og Vækstministeriet oplyst, at det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at der i dag er et godt og konstruktivt samarbejde mellem styrelsen og Forsvarets Materieltjeneste. Der er en god løbende kontakt, og der afholdes jævnligt møder på sagsbehandlerniveau om udredning af fælles problemstillinger. Der har dog i perioden siden 2010 været enkelte tilfælde, hvor styrelsen har måttet rykke tjenesten for oplysninger om nye anskaffelser, men der har i disse tilfælde været en velvillig og konstruktiv tilgang i tjenesten til at udrede sagerne.

13. Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at Forsvarets underretning fungerer tilfredsstillende, og at punktet om Forsvarets underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen kan afsluttes.

Forsvarets arbejde med at forbedre deres registreringspraksis

14. Beretningen viste, at det ikke var muligt at få det fulde overblik over, hvor mange kontrakter Forsvaret ikke havde underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen om, fordi Forsvarets registreringspraksis medførte, at det ikke var muligt at opgøre det samlede antal kontrakter indgået med udenlandske leverandører i perioden 2007 - medio 2010. Ifølge Forsvarskommandoen var årsagen bl.a., at Forsvarets gældende procedurer for registrering af kontrakter i DeMars ikke blev fulgt konsekvent.

Rigsrevisionen fandt dette særdeles tilfredsstillende. For det første fordi det vanskeliggjorde Erhvervs- og Byggestyrelsens muligheder for at indgå modkøbsaftaler med leverandører, som havde indgået mindre tillægskontrakter, der over en 5-årig periode tilsammen oversteg den daværende grænse på 25 mio. kr. For det andet fordi det begrænsede gennemsigtigheden af forvaltningen af modkøbsaftaler og muligheden for at vurdere, hvordan Forsvaret varetog sine forpligtelser på området.

15. Forsvarsministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning oplyst, at Forsvarets Materieltjeneste inden for de sidste par år har optimeret sin registreringspraksis, så det i dag er muligt at opgøre antallet af igangværende kontrakter, som Forsvaret har indgået med udenlandske leverandører, herunder om de pågældende aftaler indeholder en modkøbsklausul. Siden 1. januar 2013 har Forsvarets Materieltjenestes Indkøbsstab således registreret i DeMars, om den enkelte kontrakt er indgået med udenlandske leverandører, og om den er forbundet med krav om industrisamarbejdsaftale eller ej.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Forsvaret har forbedret deres registreringspraksis, så det nu er muligt at vurdere, hvordan Forsvaret varetager deres forpligtelser på området. Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at punktet om Forsvarets arbejde med at forbedre deres registreringspraksis kan afsluttes.

Ministeriernes evaluering af praksis i forbindelse med indgåelse af modkøbsaftaler

17. Beretningen viste, at der gik 2 år, før Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet blev enige om, hvordan de skulle fortolke modkøbsreglerne. Rigsrevisionen vurderede i den forbindelse, at Forsvaret burde have fulgt Erhvervs- og Byggestyrelsens fortolkning i de 2 år, drøftelserne fandt sted, og at Forsvarsministeriet burde have sikret dette.

Statsrevisorerne kritiserede, at Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet var 2 år om at afklare uenigheder mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og Forsvaret om, hvordan reglerne om modkøb skulle fortolkes og forvaltes.

Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse af 30. maj 2011, at Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet i juni 2010 indgik aftale om at få etableret et mere entydigt og præcist forvaltningsgrundlag på modkøbsområdet, som skulle medvirke til at understøtte det fortsatte samarbejde på et væsentligt område for dansk forsvarsindustri.

Begge ministre oplyste desuden, at ministerierne som opfølgning på aftalen årligt ville evaluere praksis ved indgåelse af modkøbsaftaler, så man kunne undgå de langstrakte processer med at løse uenigheder, som Statsrevisorerne har rejst kritik af. Ministerierne skulle i forbindelse med evalueringen bl.a. vurdere, om der var behov for at justere aftalen, så den indeholdt den fornødne fleksibilitet – både for Erhvervs- og Byggestyrelsen og for Forsvaret.

Rigsrevisionen fandt det tilfredsstillende, at ministerierne årligt ville evaluere praksis i forbindelse med indgåelse af modkøbsaftaler, og oplyste i notatet til Statsrevisorerne, at Rigsrevisionen ville orientere om resultaterne af de årlige evalueringer.

18. Erhvervs- og Vækstministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning oplyst, at der som opfølgning på aftalen fra 2010 blev holdt en række møder mellem Forsvarets Materieltjeneste og Erhvervs- og Byggestyrelsen. Derudover holdt Forsvarsministeriet og det daværende Økonomi- og Erhvervsministerium det første egentlige evalueringsmøde i august 2011, hvor begge ministerier var enige om, at implementeringen af aftalen forløb tilfredsstillende. Ministerierne besluttede endvidere, at eventuelle videre drøftelser om aftalen skulle afvente de forventede justeringer i regelgrundlaget for industrisamarbejde.

19. Behovet for at justere regelgrundlaget for industrisamarbejde var kommet af, at Erhvervs- og Vækstministeriet i maj 2011 modtog en henvendelse fra Kommissionen, der kritiserede de danske regler for industrisamarbejde, jf. boks 2.

BOKS 2. KOMMISSIONENS HENVENDELSE TIL DEN DANSKE REGERING

Kommissionen problematiserede i 2011 over for den danske regering de danske procedureregler for industrisamarbejde i forhold til EU-retten, idet Kommissionen var kritisk over for det danske "automatiske krav om industrisamarbejde ved enhver anskaffelse over en vis tærskelværdi". Kommissionen mente, at der i stedet burde foretages en konkret vurdering af, om sikkerhedsinteresser nødvendiggjorde, at anskaffelsen af forsvarsmateriel skulle pålægges modkøb, og argumenteres for, hvorledes kravet om proportionalitet var opfyldt.

20. Henvendelsen fra Kommissionen gav anledning til, at der blev igangsat et længerevarende arbejde, der havde til hensigt at ændre regelgrundlaget og administrationen af industrisamarbejdet. Regeringen nedsatte således i april 2012 en tværministeriel arbejdsgruppe, der skulle udarbejde en forsvarsindustriel strategi som grundlag for det fremtidige industrisamarbejdet. I arbejdsgruppen deltog Erhvervs- og Vækstministeriet, Erhvervsstyrelsen, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Forsvarets Materieltjeneste og Udenrigsministeriet.

På baggrund af arbejdsgruppens oplæg er der udarbejdet nye administrative retningslinjer for industrisamarbejdet og en ny forsvarsindustriel strategi, der beskriver Danmarks sikkerhedsinteresser og forsvarsindustriens betydning for varetagelsen heraf.

BOKS 3. NYE RETNINGSLINJER FOR INDUSTRISAMARBEJDE

Med de nye retningslinjer kan udenlandske leverandører af forsvarsmateriel forpligtes til industrisamarbejde, hvis en konkret vurdering viser:

- at industrisamarbejde er nødvendigt for at varetage Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser
- at konkurrencen på det civile marked ikke skævvrides
- at anskaffelsen overstiger 50 mio. kr.

21. De nye retningslinjer trådte i kraft den 1. juli 2014 og erstatter de tidligere regler for industrisamarbejde. Allerede indgåede aftaler om industrisamarbejde gælder dog uændret.

Ifølge retningslinjerne er det Forsvaret, der i forbindelse med de konkrete anskaffelser vurderer, om industrisamarbejde er nødvendigt for at varetage Danmarks væsentlige sikkerhedsinteresser. Hvis Forsvaret vurderer, at det er nødvendigt at pålægge udenlandske leverandører modkøb, vurderer Erhvervsstyrelsen, om modkøb i det pågældende tilfælde vil skævvride konkurrencen på det civile marked.

Erhvervs- og Vækstministeriet har endvidere oplyst, at der derfor ikke længere er nogen forventning om, at Forsvarsministeriet løbende notificerer Erhvervs- og Vækstministeriet om alle anskaffelser af forsvarsmateriel og forsvarstjenesteydelser, men kun om anskaffelser over 50 mio. kr., hvor Forsvarsministeriet vurderer, at der er behov for at stille krav om industrisamarbejde.

Ifølge lovforslaget til ændring af erhvervsfremmeloven vil den nye ordning for industrisamarbejde alt andet lige føre til en reduktion i omfanget af udenlandske leverandørers forpligtelser til industrisamarbejde, idet en generel ordning erstattes af en konkret vurdering ved hver enkelt anskaffelse.

22. Erhvervs- og Vækstministeriet har oplyst, at der i regi af arbejdsgruppen og i forbindelse med regeringens godkendelse af de nye retningslinjer for industrisamarbejde har været et tæt samarbejde mellem Erhvervs- og Vækstministeriet og Forsvarsministeriet.

23. Erhvervs- og Vækstministeriet og Forsvarsministeriet indgik ultimo november en ny aftale om administrationen af industrisamarbejdsaftaler på grundlag af de nye retningslinjer for industrisamarbejde og den nationale forsvarsindustrielle strategi fra 1. juli 2014.

Aftalen beskriver bl.a. arbejdsdelingen mellem ministerierne, tidsfrister for ministeriernes sagsbehandling, ministeriernes koordinering og koordinering med eksterne parter samt grundlaget for ministeriernes vurdering i forbindelse med, om der skal indgås industrisamarbejdsaftale eller ej. Derudover fremgår det af aftalen, at Erhvervs- og Vækstministeriet og Forsvarsministeriet skal drøfte den løbende sagshåndtering 4 gange årligt, og at der senest i 2016 skal gennemføres en evaluering af aftalen.

24. Rigsrevisionens opfølgning har vist, at Erhvervs- og Vækstministeriet og Forsvarsministeriet har evalueret praksis, at de har samarbejdet omkring udarbejdelsen af de nye retningslinjer for industrisamarbejde, og at de har fastlagt rammerne for det fremtidige samarbejde. Ifølge aftalen skal ministerierne drøfte den løbende sagshåndtering 4 gange årligt og gennemføre en evaluering af aftalen senest i 2016.

Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at punktet om ministeriernes evaluering af praksis i forbindelse med indgåelse af modkøbsaftaler kan afsluttes.

III. Afslutning

25. Rigsrevisionen finder Forsvarsministeriets og Erhvervs- og Vækstministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm