

# NOTAT

## BESLUTNINGSPROCESSEN OMKRING EVENTUEL ANSKAFFELSE AF NYE KAMPFLY

### **Indledning**

De danske F-16 fly planlægges pt. anvendt indtil ca. 2020, hvorefter de knap 40 år gamle fly vil være nedslidte og teknologisk utidssvarende. Det betyder, at Danmark allerede nu nærmer sig det tidspunkt, hvor der skal tages stilling til spørgsmålet omkring eventuel erstatning for F-16 flyene i form af et nyt kampfly.

Dette notat beskriver rammerne for den proces, der i givet fald leder frem til en anskaffelse af nye kampfly til erstatning for forsvarets F-16 fly.

### **Politiske rammer**

Kampflyprojektet og den deraf afledte eventuelle anskaffelse af nye kampfly har eksisteret i flere år og er i den henseende blevet omtalt i flere sammenhænge med relation til det politiske niveau.

#### Udvalget vedrørende forsvarets materiel og Forsvarskommissionen af 1997

I forbindelse med indgåelse af aftale af 8. december 1995 om forsvarets ordning 1995 – 1999 besluttedes det at nedsætte Udvalget vedrørende forsvarets materiel samt Forsvarskommissionen af 1997.

Forsvarskommissionen af 1997 havde generelt til opgave at overveje, hvilke ændringer i forsvaret der måtte være nødvendige i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling. I forlængelse heraf skulle forsvarskommissionen vurdere forslag om materielanskaffelser fra Udvalget vedrørende forsvarets materiel.

Forsvarskommissionen af 1997 anbefalede blandt andet at opretholde den eksisterende kampflystruktur. I Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997 gengives endvidere anbefalingen fra Udvalget vedrørende forsvarets materiel om at foretage indledende forberedelser til erstatning for F-16 i perioden 2004-2007 (mellemlang sigt) samt fortsat forberedelse til erstatning af F-16 i perioden 2008-2011 (lang sigt).

Endeligt valgte kommissionen at uddybe beskrivelsen af en erstatningsanskaffelse for F-16 flyene i selve beretningen. Som årsag anføres blandt andet:

*"Kampflyprojekter karakteriseres imidlertid ved meget lange og omkostningskrævende udviklingsforløb. Det indebærer, at forsvaret allerede på nuværende tidspunkt har et behov for at følge potentielle kampflyprojekter, der forudses at kunne erstatte F-16 efter 2011. Formålet hermed er blandt andet at være i besiddelse af et konsolideret beslutningsgrundlag for valg af fly til erstatning for F-16, når dette bliver aktuelt."*

I forlængelse heraf konkluderes det, at det kun er Joint Strike Fighter projektet, ud af samtlige kampflyprojekter, hvori der kan være fordele af militær og industriel karakter ved en tidlig involvering, idet dette projekt befandt sig på udviklingsstadiet med mulighed for aktiv dansk deltagelse, herunder tidlig involvering af dansk industri.

#### Aftale af 25. maj 1999 om forsvarets ordning fra 2000 – 2004

I dette forlig bekræftede og videreførte man arbejdet med fortsat at forberede en erstatning for F-16 flyene ved følgende formulering:

*"Der deltages i næste fase af Joint Strike Fighter projektet, idet udgifterne hertil afholdes af Erhvervsministeriet. Øvrige projekter, som potentielt kan være af interesse i forhold til afløsning af F-16, følges nøje."*

Forliget blev indgået mellem Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.

#### Aftale af 10. juni 2004 om forsvarets ordning fra 2005 – 2009

I forbindelse med indgåelse af det nuværende forsvarsforlig bekræftes relevansen af en kampflykapacitet, ligesom dennes sammenhæng med mulighederne for på sigt at indfase et nyt kampfly anføres:

*"Herudover udgør opdaterede F-16 fly fortsat en betydelig kapacitet i relation til den hjemlige suverænitetsbevarelse (afvisningsberedskab) og relevant deltagelse i internationale operationer, herunder i "NATO's Response Force". Den samlede kampflystruktur, herunder antallet af operative fly, tilpasses i overensstemmelse med aktuelle opgaver og under hensyn til F-16 flyets samlede levetid og mulighederne for på sigt at indfase et nyt kampfly."*

Endelig videreføres forberedelserne til en erstatning for F-16 flyene:

*"Danmark deltager fortsat i Joint Strike Fighter projektet."*

Nuværende forsvarsforlig er indgået mellem Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne.

## **Overordnet proces**

Forsvarsministeriet er ansvarlig for at tilvejebringe grundlaget for en politisk beslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly, herunder typevalg af samme, hvilket blev understreget i forsvarsministerens besvarelse af spørgsmål 50 (alm. del) fra Forsvarsudvalget af 6. juli 2007. Det fremgår heraf, at grundlaget vil blive baseret på flere faktorer, der omfatter både faglige, økonomiske og politiske forhold, herunder;

- Den militære anbefaling,
- omfang og karakter af industrisamarbejde med dansk industri,
- økonomiske forhold,
- strategiske overvejelser og
- sikkerhedspolitiske forhold.

Den samlede grundlag for en politisk beslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly vil indeholde en prioriteret anbefaling om type og antal og foreligge senest primo 2009.

### Den militære anbefaling

Den militære anbefaling udarbejdes af forsvaret på baggrund af et større analysearbejde, der udmøntes i en notatpakke, som afsluttes med den militærfaglige anbefaling i relation til eventuel anskaffelse af nye kampfly.

Notatpakken indeholder blandt andet en analyse af behovet for nye kampfly. Efterfølgende beskrives kandidaterne og den model, der hver især evalueres i forhold til. Endeligt sammenfattes og sammenlignes evalueringresultaterne, hvilket munder ud i en konkret begrundet militær anbefaling om, hvilken kandidat der bør vælges som eventuel afløser for forsvarets F-16 fly.

### Industrisamarbejde

Forhold vedrørende industrisamarbejde har hjemmel i lov om erhvervsfremme, § 18 (nr. 602) af 24. juni 2005. Det vurderes dog stadig relevant at vurdere kandidaternes intentioner og fremskridt i relation til modkøbsforpligtelserne.

En af kandidaterne, Joint Strike Fighter, adskiller sig, idet aftalebetingelserne for Danmarks deltagelse i den såkaldte PSFD-fase (Production, Sustainment and Follow-on Development) forudsatte en dispensation fra lovkravet om industrisamarbejde. Dispensationen blev givet af Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Som følge heraf har Forsvarsministeriet den 21. december 2006 underskrevet en hensigtserklæring vedrørende industrisamarbejde med Lockheed Martin, der er hovedproducenten i Joint Strike Fighter projektet. I forlængelse heraf underskrev Danmark den 20. april 2007 en lignende hensigtserklæring med Pratt & Whitney, som er producenten af den oprindelige motor til JSF benævnt F135 motoren. Der arbejdes i øjeblikket på en lignende hensigtserklæring med Fighter Engine Team, som er producenten af den alternative motor til JSF benævnt F136 motoren. Denne forventes færdiggjort og underskrevet i 2008.

Aftalerne har til formål at tydeliggøre betydningen af industrisamarbejde i den danske beslutningsproces vedrørende eventuelt nyt kampfly over for den involverede industri i Joint Strike Fighter projektet. Aftalerne giver endvidere mulighed for regelmæssigt at få en opdateret opgørelse af aktuelt og potentielt industrisamarbejde i relation til Joint Strike Fighter projektet.

I forlængelse heraf har Økonomi- og Erhvervsministeriet aftalt en monitoreringsordning med Lockheed Martin, hvor ordretilgangen til danske virksomheder regelmæssigt kan følges. En tilsvarende monitoreringsmekanisme er under udarbejdelse med de to motorproducenter til Joint Strike Fighter – Pratt & Whitney og Fighter Engine Team.

Evalueringen af industrisamarbejde vil omfatte den aktuelle status for industrisamarbejde samt intentionerne og potentialet for hver enkelt kandidat. Det vil sige, i hvilket omfang er kandidaten allerede involveret i samarbejdet med dansk industri, og hvorledes forventes dette at udvikle sig i perioden efter en eventuel kampflyanskaffelse.

Herudover vurderes tillige, hvad industrisamarbejde med de respektive kandidater har og kan få af betydning for det danske samfund, herunder erhvervslivet. I den sammenhæng vil det blandt andet være relevant at vurdere, i hvilket omfang industrisamarbejdet vil medføre overførsel af ny viden og teknologi til Danmark.

Evalueringen af industrisamarbejdet foretages i tæt koordination med Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Erhvervs- og Byggestyrelsen.

#### Økonomiske forhold

I forbindelse med beslutningen om Danmarks videre deltagelse i Joint Strike Fighter projektet blev der truffet beslutning om at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe til at belyse de økonomiske forhold vedrørende en eventuel anskaffelse af nye kampfly.

Arbejdsgruppens primære formål vil være at tilvejebringe et fyldestgørende økonomisk grundlag, der kan indgå i det samlede grundlag for en beslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly.

Den økonomiske vurdering vil blandt andet omhandle en vurdering af den samlede omkostning for eventuel anskaffelse af nye kampfly og efterfølgende drift, vedligeholdelse og opdatering af disse. Arbejdsgruppen forventes derudover at foretage en vurdering af de samfundsøkonomiske konsekvenser ved en anskaffelse af nye kampfly samt usikkerheden forbundet med de vurderede omkostninger.

Arbejdsgruppen forventes at påbegynde arbejdet primo 2008.

#### Strategiske forhold

Erfaringerne med F-16 flyene har vist, at Danmark opnår gode resultater gennem samarbejde med øvrige F-16 nationer for så vidt angår operative og tekniske forhold. Uanset hvilken kandidat der peges på som erstatning for F-16 flyene, er det hensigten at indgå samarbejde med andre nationer på en lang række områder relateret til drift, vedligeholdelse og indsættelse af nye kampfly.

Det er således væsentligt at holde for øje, at en anskaffelse af et våbensystem af en størrelse og omfang som et nyt kampfly medfører et implicit valg af strategiske samarbejdspartnere de næste 30-40 år i relation til luftoperationer.

På den baggrund evalueres kandidaterne i relation til fremtidigt samarbejde med øvrige nationer for så vidt angår operative og tekniske forhold. Evalueringen foretages af Forsvarsministeriet.

#### Sikkerhedspolitiske forhold

De sikkerhedspolitiske forhold omhandler en vurdering af anvendeligheden af kampfly som et aktivt sikkerhedspolitisk instrument nu og i fremtiden.

Der forudses således en vurdering, der for det første omfatter den rent nationale anvendelse af kampfly i forbindelse med udøvelsen af nationale myndighedsopgaver. Dernæst forudses en vurdering af, i hvilket omfang Danmark skal bidrage til NATO's samlede kampflykapacitet.

I den forbindelse vil Forsvarsministeriet i samarbejde med relevante myndigheder og/eller organer foretage en overordnet sikkerhedspolitisk vurdering.

#### Den politiske beslutningsproces

På baggrund af førnævnte grundlag træffes beslutning om eventuelt at indeholde anskaffelse af nye kampfly, herunder typevalg og antal, som en del af et oplæg til et kommende forsvarsforlig. Alle kendte tal i relation til en kampflyanskaffelse vil indgå i beslutningsgrundlaget i forbindelse med næste forsvarsforlig.

Såfremt der bliver truffet en principbeslutning om anskaffelse af nye kampfly som en del af det næste forsvarsforlig, vil forsvaret herefter kunne indlede kontraktforhandlinger med den foretrukne leverandør. Sådanne kontraktforhandlinger vurderes at kunne tage ca. 2 år.

En politisk principbeslutning i forbindelse med forligsforhandlingerne i 2009 udgør ikke den endelige beslutning om anskaffelse af nye kampfly. Denne tages først, når Forsvarsministeriet efter afsluttede kontraktforhandlinger vil søge om politisk godkendelse til at anskaffe nye kampfly.

Kontraktforhandlingerne afsluttes med et udkast til kontrakt om anskaffelse af nye kampfly. Kontrakten indeholder i sagens natur bindende oplysninger om pris m.v. Kontraktudkastet vil efterfølgende danne grundlaget for udarbejdelse af et aktstykke om en kampflyanskaffelse.

Aktstykket, som der politisk skal tages stilling til, vil indeholde en angivelse af omkostningerne, herunder de beløb, der er resultatet af kontraktforhandlingerne. Først herefter kan forsvaret bemyndiges til at underskrive kontrakten.

Derfor skal der først træffes en endelig beslutning, når der er forhandlet et udkast til kontrakt på plads omkring 2012. Herved vil de politiske beslutningstagere have det fornødne overblik over den samlede anskaffelsespris, ligesom beregninger af levetidsomkostningerne på nye kampfly løbende vil blive opdateret og valideret frem mod endelig politisk godkendelse.

Den endelige politiske beslutning vil således først blive taget, når der er sikre og bindende oplysninger til rådighed.

### Overordnet tidsplan

Førnævnt generelle beskrivelse af den danske beslutningsproces vedrørende eventuelt nyt kampfly giver følgende overordnede tidsplan:

Periode	Aktivitet
→ primo 2009	Grundlaget for en politisk beslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly tilvejebringes ved Forsvarsministeriets foranstaltning.
Primo 2009 – medio 2009	Politiske forhandlinger om forsvarets ordning efter 2009.
Ultimo 2009 – ultimo 2011	Forsvaret gennemfører kontraktforhandlinger med den foretrukne leverandør af nyt kampfly.
Primo 2012	På baggrund af de gennemførte kontraktforhandlinger indstiller Forsvarsministeriet et aktstykke til godkendelse omhandlende en anskaffelse af nye kampfly.
Primo/medio 2012	Der tages politisk stilling til aktstykket. Forsvaret bemyndiges herefter til at underskrive kontrakten om anskaffelse af nye kampfly.
2016	Forventet starttidspunkt for levering af nye kampfly.

### Rigsrevisionens undersøgelse

På Statsrevisorernes møde den 28. november 2007 blev Rigsrevisionen anmodet om at gennemføre en større undersøgelse af forsvarets eventuelle anskaffelse af nye kampfly. Undersøgelsen vil omfatte følgende hovedpunkter:

- Fremtidigt behov for kampfly
- Sammenligningsgrundlaget for de forskellige kandidater
- Samlede udgifter til de forskellige kandidater
- Organisering af kampflyprocessen
- De erhvervsøkonomiske effekter ved en eventuel anskaffelse

Selve undersøgelsen gennemføres i 2008 og forventes at kunne bidrage positivt til at sikre en så god proces omkring en eventuel kampflyanskaffelse som overhovedet muligt.

### Ekstern kvalitetssikring

Forsvarsministeriet undersøger i øjeblikket muligheden for at få en ekstern kvalitetssikring af grundlaget for en politisk beslutning om eventuel anskaffelse af nye kampfly. Dette kan foregå ved en afsluttende kvalitetssikring af det samlede grundlag eller løbende i processen af de enkelte delelementer, der senere udgør det samlede grundlag.

Dette vil kræve involvering af ekstern konsulentbistand. Forhold omkring dette afklares i den nærmeste fremtid.