

JONAS BRUUN

ADVOKATFIRMA

PER MAGID
ADVOKAT
BREDGADE 38
1260 KØBENHAVN K

ADVOKATUNDERSØGELSE

AF

FORSVARETS ANSKAFFELSE OG

AFVIKLING AF TÅRNFALKEN

27. februar 2007

INDHOLD

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | UNDERSØGELSENS BAGGRUND OG UDFØRELSE | 4 |
| 1.1 | Baggrund | 4 |
| 1.2 | Kommissoriet | 5 |
| 1.3 | Forhold omfattet af undersøgelsen | 6 |
| 1.4 | Undersøgelsens grundlag | 6 |
| 1.5 | Indledende gennemgang af sagens akter | 7 |
| 1.6 | Forelæggelse af udkast til beretningen | 8 |
| 2. | FORBEREDELSE AF PROJEKTET | 9 |
| 2.1 | Forsvarets overvejelser om anskaffelsen | 9 |
| 2.2 | Forsvarsaftalen fra december 1995 | 9 |
| 2.3 | Etablering af projektorganisation | 10 |
| 2.4 | Udarbejdelse af grundlæggende militære krav | 12 |
| 2.5 | Projektgruppens indstilling fra maj 1998 | 13 |
| 2.6 | Bedømmelse af de tilbudte systemer | 16 |
| 3. | ORIENTERING AF FOLKETINGETS FINANSUDVALG | 23 |
| 3.1 | Forsvarskommandoens indstilling til Forsvarsministeriet | 23 |
| 3.2 | Forsvarsministeriets indstilling til Folketingets Finansudvalg | 24 |
| 3.3 | Finansudvalgets spørgsmål | 24 |
| 4. | KONTRAKTEN MED SAGEM | 27 |
| 4.1 | Forhandling og indgåelse af kontrakten | 27 |
| 4.2 | Kontraktens hovedindhold | 28 |
| 5. | LEVERING AF SYSTEMET | 34 |
| 5.1 | Allokering af personelressourcer til projektet | 34 |
| 5.2 | Oplysninger om forsinkelse af leveringen | 36 |
| 5.3 | Factory Acceptance Test | 40 |
| 5.4 | Vedligeholdelse af systemet | 42 |
| 5.5 | Krav om bodsbetaling fra Sagem | 42 |
| 5.6 | Site Acceptance Test | 44 |
| 6. | ARBEJDET MED IDRIFTSÆTTELSE AF SYSTEMET | 46 |
| 6.1 | Projektets forløb i 2002 og 2003 | 46 |
| 6.2 | Forsvarets undersøgelser af projektet i 2003 | 47 |
| 6.3 | Folketingets Forsvarsudvalgs spørgsmål til forsvarsministeren | 53 |
| 6.4 | Projektets forløb i 2004 og 2005 | 54 |
| 7. | AFVIKLING AF PROJEKTET | 58 |
| 7.1 | Iværksættelse af en undersøgelse af projektet | 58 |
| 7.2 | Forsvarskommandoens rapport fra juni 2005 | 60 |
| 7.3 | Sagems tilbud om ændring af systemet | 64 |
| 7.4 | Beslutning om at afvikle projektet | 65 |
| 7.5 | Omkostninger | 66 |
| 7.6 | Erfaringer fra andre lande | 66 |
| 8. | MINISTRES INDDRAGELSE I PROJEKTET | 67 |

| | | |
|-------|---|----|
| 9. | VURDERING | 69 |
| 9.1 | Generelt om disciplinært ansvar | 69 |
| 9.2 | Undersøgelsens grundlag | 72 |
| 9.3 | Forberedelsen af projektet | 72 |
| 9.4 | Orienteringen af Folketingets Finansudvalg..... | 74 |
| 9.4.1 | Risici ved projektet..... | 74 |
| 9.4.2 | Alt-vejrs-radaren | 79 |
| 9.5 | Kontrakten med Sagem | 83 |
| 9.6 | Samarbejdet med Sagem | 85 |
| 9.6.1 | Forsinkelse af projektet..... | 85 |
| 9.6.2 | Hjemtagelsen af Tårnfalken | 86 |
| 9.6.3 | Reservedele og afhjælpning af mangler..... | 88 |
| 9.7 | Organisation og bemanning..... | 88 |
| 9.7.1 | Projektorganisationen | 89 |
| 9.7.2 | Bemanningen af projektet | 90 |
| 9.7.3 | Den øverste ledelses engagement i projektet | 90 |
| 9.8 | Afviklingen af projektet | 91 |
| 10. | SAMMENFATNING | 93 |

1. UNDERSØGELSENS BAGGRUND OG UDFØRELSE

1.1 Baggrund

I begyndelsen af 1990'erne indledte forsvaret overvejelser om anskaffelse af et system med ubemandede overvågningsfly. Den påtænkte anskaffelse blev medtaget i forsvarsforliget fra 1995 for perioden 1995-1999. I december 1998 tiltrådte Folketingets Finansudvalg en indstilling fra Forsvarsministeriet om anvendelse af ca. 400 mio. kr. til køb af systemet.

Forsvaret indgik i februar 1999 aftale med det franske firma Sagem om køb af et overvågningsystem med ubemandede fly og jordbaseret udstyr. Systemet fik navnet "Tårnfalken". I de følgende seks år arbejdede forsvaret med at gennemføre Tårnfalken-projektet.

Projektet blev i marts 2005 kritisk omtalt i medierne. Efter anmodning fra forsvarsministeren udarbejdede forsvaret en rapport fra juni 2005 om projektet. På grundlag af rapporten besluttede forsvarsministeren i juni 2005, at projektet skulle afvikles. Et tilbud fra Sagem om ændring af systemet blev i december 2005 afvist, og beslutningen om afvikling blev fastholdt.

I januar 2006 opsagde forsvaret kontrakten med Sagem. Det modtagne udstyr blev solgt til Canada for ca. 40 mio. kr. Forsvaret forventer, at nettoudgifterne ved projektet vil være ca. 285 mio. kr.

Statsrevisorerne anmodede i juni 2005 Rigsrevisionen om at vurdere forløbet vedrørende anskaffelsen af Tårnfalken. Rigsrevisionen afgav den 31. maj 2006 beretning nr. 15/05 om forsvarets anskaffelse og afvikling af Tårnfalken. Rigsrevisor kritiserede indholdet af orienteringen af Folketingets Finansudvalg om anskaffelsen af Tårnfalken, indholdet af kontrakten med Sagem, opfølgningen på kontrakten over for Sagem og forsvarets organisering af projektet.

Statsrevisorerne afgav den 7. juni 2006 bemærkninger til Rigsrevisionens beretning. Statsrevisorerne påtalte de forhold, som Rigsrevisor havde kritiseret, og kritiserede endvidere forsvarets ledelse for ikke at have udvist det nødvendige engagement i projektet.

I juni 2006 besluttede forsvarsministeren at iværksætte en advokatundersøgelse til afklaring af, om der er grundlag for disciplinærsager mod berørte embedsmænd. Den 6. juli 2006 påtog jeg mig at forestå undersøgelsen.¹ Hverken jeg eller andre partnere i Jonas Bruun har tidligere ydet bistand til Forsvarsministeriet, forsvaret eller personer omfattet af undersøgelsen.

¹ Advokaterne Erik Kjær-Hansen og Nicolaj Kleist samt advokatfuldmægtigene Rikke Søgaard Berth, Nicolai Boserup, Jesper Nørøxe og Søren Justesen har deltaget i gennemførelsen af undersøgelsen.

1.2 Kommissoriet

Advokatundersøgelsen er gennemført på grundlag af følgende kommissorium af 3. juli 2006 fra Forsvarsministeriet:

”KOMMISSORIUM FOR ADVOKATUNDERSØGELSE AF FORHOLDENE VEDRØRENDE FORSVARETS ANSKAFFELSE OG AFVIKLING AF TÅRN-FALKEN

Statsrevisorerne anmodede i juni 2005 Rigsrevisionen om i en beretning at redegøre for og vurdere forløbet i forbindelse med forsvarets anskaffelse af de ubemandede fjernstyrede fly betegnet Tårnfalken.

Statsrevisorerne ønskede følgende forhold undersøgt:

- Indholdet af og opfølgningen på den kontrakt, som forsvaret har indgået med leverandøren, Sagem.
- Hvilke tiltag forsvaret har taget undervejs for at sikre anskaffelse, ibrugtagning og drift af Tårnfalken.
- Hvilke forhold der kan begrunde en afvikling af Tårnfalken.

I beretning nr. 15/05 af 31. maj 2006 om forsvarets anskaffelse og afvikling af Tårnfalken konkluderede Rigsrevisionen bl.a., at

- Finansudvalget ikke blev tilstrækkeligt orienteret om anskaffelsen af Tårnfalken, fordi aktstykket fra 1998 ikke omtalte de risici, der var forbundet med projektet,
- forsvarets opfølgning på kontrakten med leverandøren Sagem ikke blev gennemført tilstrækkeligt konsekvent, og at
- forsvaret ikke fik sikret en effektiv organisation til varetagelse af projektet.

I forlængelse af Rigsrevisionens beretning påtalte Statsrevisorerne den 7. juni 2006 en række forhold i forbindelse med leverancen af Tårnfalken, bl.a. forholdet til leverandøren og gennemførelsen af projektet, ligesom det skarpt kritiseredes, at hærens og flyvevåbenets øverste kommandomyndigheder samt forsvarets øverste ledelse ikke har udvist det nødvendige engagement i projektet.

På denne baggrund anmodes De om at gennemgå Rigsrevisionens beretning samt alt foreliggende sagsmateriale vedrørende forsvarets anskaffelse og afvikling af Tårnfalken med henblik på at vurdere, om de forhold, der er beskrevet i beretningen og materialet, synes at være af en sådan karakter, at der kan være anledning til at gå videre og gennemføre en undersøgelse af sagens nærmere omstændigheder med henblik på bedømmelse af spørgsmålet om eventuel indledning af disciplinærfølgning mod de berørte embedsmænd. I den forbindelse anmodes De også om at vurdere, om sagsmaterialet skønnes at give tilstrækkeligt grundlag for en faktuel belysning af sagen.

Hvis dette er tilfældet, anmodes De om at foretage en undersøgelse af det faktiske be-
givenhedsforløb vedrørende forsvarets anskaffelse og afvikling af Tårnfalken og fore-
tage en vurdering af, om der i anledning af de undersøgte forhold er grundlag for at
indlede disciplinærfølgning mod bestemte embedsmænd. I givet fald anmodes De
om at udarbejde udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende
personer.

Som led i vurderingen af embedsmændenes forhold skal det på baggrund af ovennævnte undersøgelse af det faktiske begivenhedsforløb undersøges og beskrives, i hvilket omfang ministre har været inddraget i sagen.

Der kan i forbindelse med den nævnte gennemgang og eventuelle undersøgelse ikke foretages afhøringer, indhentes udtalelser eller lignende fra implicerede embedsmænd eller andre.

Resultatet af advokatundersøgelsen vil blive offentliggjort.

Advokatundersøgelsen skal afsluttes snarest muligt.”

1.3 Forhold omfattet af undersøgelsen

Advokatundersøgelsen omfatter de forhold, der er omtalt af Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne. Disse forhold er:

- Forsvarets forberedelse af anskaffelsen af Tårnfalken
- Orienteringen af Folketingets Finansudvalg om anskaffelsen af Tårnfalken
- Indgåelsen af kontrakten med Sagem
- Opfølgningen på kontrakten over for Sagem
- Organiseringen og bemanningen af projektet, herunder ledelsens engagement i projektet
- Beslutningen om afvikling af Tårnfalken.

Andre forhold, der vedrører tiden før Statsrevisorerne i juni 2005 anmodede Rigsrevisionen om en redegørelse, er undersøgt i det omfang, det modtagne materiale har givet anledning hertil.

Advokatundersøgelsen retter sig ifølge kommissoriet mod ministre og embedsmænd. Disciplinæransvar efter tjenestemandsløven kan pålægges tjenestemænd og i visse tilfælde andre embedsmænd ansat på tjenestemandslignende vilkår. Øvrige embedsmænd er ikke omfattet af undersøgelsen.

1.4 Undersøgelsens grundlag

I overensstemmelse med kommissoriet er advokatundersøgelsen udført på skriftligt grundlag. Der er ikke foretaget afhøringer eller indhentet udtalelser fra berørte embedsmænd eller andre.

Ved påbegyndelsen af advokatundersøgelsen fremsendte forsvaret kopi af det materiale, der var stillet til rådighed for Rigsrevisionen.² Forsvarsministeriet og forsvaret har efter anmod-

² Materialet fremsendt ved påbegyndelsen af advokatundersøgelsen omfatter 14 ringbind.

ning efterfølgende fremsendt yderligere materiale.³ Et omfattende materiale er endvidere gennemgået hos Flyvematerielkommandoen i Værløse.⁴

Det modtagne materiale hidrører navnlig fra Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Hærens Operative Kommando, Hærens Materielkommando, Flyvertaktisk Kommando og Flyvematerielkommandoen. Materialet er angivet i en fortegnelse over undersøgelsens skriftlige grundlag. En del af materialet er klassificeret.

Der har været adgang til mødereferater udarbejdet af Rigsrevisionen i forbindelse med institutionens undersøgelse af Tårnfalken-projektet.⁵

Det modtagne materiale er ikke komplet.⁶ Sagsakterne indeholder kun i begrænset omfang interne notater, indstillinger og udkast. I en række tilfælde har det derfor ikke været muligt at klarlægge, hvilke overvejelser og drøftelser der ligger bag en beslutning eller et udfærdiget dokument, eller at fastlægge kredsen af involverede personer.

Det er ved advokatundersøgelsen lagt til grund, at der ikke foreligger sagsakter, som ikke er indgået i undersøgelsen, og som kan påvirke vurderingen af Tårnfalken-projektet. Forsvarsministeriet har i brev af 6. november 2006 oplyst, at samtlige departementets sager, der kan være af betydning for advokatundersøgelsen, efter ministeriets vurdering er udleveret til brug for undersøgelsen. I brev af 11. januar 2007 har Forsvarsministeriet anført, at Forsvarskommandoen over for ministeriet har oplyst, at samtlige Forsvarskommandoens og de underliggende myndigheders dokumenter, der kan være af betydning for advokatundersøgelsen, vurderes at være udleveret.

1.5 Indledende gennemgang af sagens akter

Ifølge kommissoriet skal undersøgelsen indledes med en gennemgang af det foreliggende sagsmateriale for at vurdere, om der er anledning til at gå videre med undersøgelsen, og om materialet giver tilstrækkeligt grundlag for en faktisk belysning af sagen.

³ Materialet fremsendt af forsaret og Forsvarsministeriet som svar på mine anmodninger omfatter yderligere 14 ringbind. Det samlede modtagne materiale skønnes at omfatte ca. 10.000 sider.

⁴ Materiale er gennemgået den 7. september og 11. oktober 2006 hos Flyvematerielkommandoen.

⁵ Fremsendt med brev af 21. august 2006 fra rigsrevisor Henrik Otbo. Materialet omfatter fem mødereferater udarbejdet af Rigsrevisionen.

⁶ Forsvarsministeriets og forswarets praksis for arkivering og destruktion af sagsakter er ikke gennemgået som led i advokatundersøgelsen.

Efter gennemgang af de modtagne akter oplyste jeg i brev af 14. december 2006 til Forsvarsministeriet, at den indledende del af advokatundersøgelsen var afsluttet, og at arbejdet med udarbejdelse af beretning om undersøgelsen var påbegyndt.

1.6 Forelæggelse af udkast til beretningen

Et udkast af 15. januar 2007 til beretningens afsnit 1-8 har været forelagt for Forsvarsministeriet.

I brev af 26. januar 2007 har Forsvarsministeriet meddelt enkelte bemærkninger til udkastet af 15. januar 2007. Bemærkningerne er indarbejdet i beretningen.

Forsvarsministeriet har i brevet af 26. januar 2007 oplyst, at ministeriet har forelagt udkastet af 15. januar 2007 for Forsvarskommandoen, som har oplyst, at udkastet har været forelagt Forsvarsstaben, Forsvarets Materieltjeneste, Hærens Operative Kommando og Flyvertaktisk Kommando.

2. FORBEREDELSE AF PROJEKTET

2.1 Forsvarets overvejelser om anskaffelsen

Fra begyndelsen af 1990'erne forberedte forsvaret anskaffelsen af et system med ubemandede fly til målopklaring, dvs. indsamling af information om mulige mål til beskydning med langt-rækkende våbensystemer. Både hæren og flyvevåbnet ønskede at anskaffe ubemandede fly.

Forsvarskommandoen foreslog i oktober 1994 over for Forsvarsministeriet, at et elektronisk målopklaringssystem til hæren blev optaget på materielanskaffelsesplanen for 1996-2001.⁷ Et målopklaringssystem forventedes at bestå af et førerløst fly ("unmanned aerial vehicle", forkortet "UAV") udstyret med sensorer og andet støtteudstyr. Anskaffelsen skulle finde sted i 1998. Udgifterne var skønnet til 360 mio. kr.

Forsvarskommandoen pålagde i november 1995 Hærens Operative Kommando at udarbejde et delkoncept for taktisk efterretningstjeneste i hæren.⁸ Hærens Operative Kommando anmodede herefter Hærens Specialskole om i samarbejde med andre myndigheder at udarbejde forslag til delkonceptet.⁹

2.2 Forsvarsaftalen fra december 1995

I december 1995 indgik Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum Demokraterne og Det Konservative Folkeparti en finanslovsaftale for 1996. I tilknytning til finanslovsaftalen blev indgået en aftale om forsvarets ordning i perioden 1995-1999.¹⁰ Af punkt 16 i denne aftale fremgår blandt andet:

"Detaljerede oplysninger om struktur og ressourceforbrug, herunder personel, vil fremgå af de årlige finanslove. Større materielanskaffelsesprojekter samt køb og salg af fast ejendom forelægges særskilt for Finansudvalget. De årlige forslag til finanslove samt aktstykker, der udfylder budgettet, drøftes forudgående med forsvarsforligspartierne.

Forligspartierne orienteres løbende om forhold indenfor aftalens rammer, der har betydning for personelstruktur og materielanskaffelser. Der orienteres specifikt om udviklingen i betalingsafløbet på materielanskaffelser, og væsentlige ændringer heraf forelægges for forligspartierne."

⁷ Brev af 11. oktober 1994 fra chef for Materielstaben Jens Chr. Frandsen, Forsvarskommandoen, til Forsvarsministeriet med notat af 11. oktober 1994 om elektronisk målopklaring.

⁸ Brev af 13. november 1995 fra chef for Planlægningsstabens Udviklingsafdeling L. Simonsen, Forsvarskommandoen, til Hærens Operative Kommando.

⁹ Brev af 1. december 1995 fra sektionschef N-J.K. Kvist, Hærens Operative Kommando, til blandt andet Hærens Specialskole.

¹⁰ Aftale af 8. december 1995 om forsvarets ordning 1995-1999 med bilag.

Aftalens bilag 1 angiver forsvarets planlagte materielanskaffelser i perioden 1995-1999. Der var til materielanskaffelser afsat i alt 10,8 mia. kr. Heraf vedrørte 378 mio. kr. hærens anskaffelse af et system til fjernopklaring.

2.3 Etablering af projektorganisation

I efteråret 1996 fastlagde Forsvarskommandoen retningslinjer for den organisation, der skulle have ansvaret for anskaffelsen af UAV-systemet.¹¹ Retningslinjerne blev fastlagt efter drøftelser med Hærens Materielkommando og Flyvematerielkommandoen. Ifølge retningslinjerne skulle Hærens Materielkommando, Flyvertaktisk Kommando og Flyvematerielkommandoen deltage i projektet. Flyvematerielkommandoen skulle være hovedansvarlig for projektet.¹² De nærmere detaljer for samarbejdet skulle udarbejdes af Hærens Materielkommando og Flyvematerielkommandoen i fællesskab.

I oktober 1996 anførte Hærens Operative Kommando over for Forsvarskommandoen, at det var uhensigtsmæssigt, at Flyvematerielkommandoen blev tillagt hovedansvaret for konceptudvikling, anskaffelse og opstilling af UAV i forsvaret og for den dertil knyttede uddannelse.¹³ Af det modtagne materiale fremgår ikke, hvordan henvendelsen fra Hærens Operative Kommando blev behandlet.

I november 1996 foreslog Flyvematerielkommandoen over for Hærens Operative Kommando, Flyvertaktisk Kommando, Søværnets Operative Kommando og Hærens Materielkommando, at der til anskaffelsen af UAV blev oprettet følgende projektorganisation:¹⁴

(i) En *værnsfælles øverste ledelse*, der skulle referere til Forsvarskommandoen. Den værnsfælles øverste ledelse skulle bestå af cheferne for Hærens Operative Kommando, Hærens Materielkommando og Flyvematerielkommandoen.¹⁵

¹¹ Brev af 4. september 1996 fra chef for Materielafdelingen H. Dam, Forsvarskommandoen, til Hærens Materielkommando og Flyvematerielkommandoen.

¹² Ifølge brevet af 4. september 1996 skulle Flyvematerielkommandoen være hovedansvarlig materielkommando for UAV-systemet, fordi både hæren og flyvevåbnet forventedes at anskaffe UAV-systemer. Dette var ifølge brevet en ændring af en beslutning fra 1991, hvorefter Hærens Materielkommando skulle være hovedansvarlig materielkommando.

¹³ Brev af 11. oktober 1996 fra stabschef L. Scheel, Hærens Operative Kommando, til Forsvarskommandoen.

¹⁴ Brev af 11. november 1996 fra V.D. Nielsen, Flyvematerielkommandoen, til Hærens Operative Kommando, Flyvertaktisk Kommando, Søværnets Operative Kommando og Hærens Materielkommando med udkast til notat om opstilling af projektorganisation for anskaffelse af Unmanned Aerial Vehicle (UAV) system til hæren. Oversigt over den endelige projektorganisation blev fremsendt med brev af 30. januar 1997 fra V.D. Nielsen, Flyvematerielkommandoen, til Hærens Operative Kommando, Flyvertaktisk Kommando og Hærens Materielkommando. Den endelige oversigt svarede til udkastet fremsendt med brevet af 11. november 1996.

¹⁵ I udkastet til notat om projektorganisationen er anført, at aftalegrundlaget for den værnsfælles øverste ledelse var under udarbejdelse. Tilsvarende anføres i det endelige notat af 30. januar 1997 om projektorganisationen, jf. herom nedenfor. Aftalegrundlaget findes ikke i det materiale, der er modtaget til brug for advokatundersøgelsen.

(ii) En *styringsgruppe*, der skulle referere til den værnssfælles øverste ledelse. Flyvematerielkommandoen skulle deltage med syv repræsentanter, herunder styringsgruppens formand. Hærens Operative Kommando og Hærens Materielkommando skulle deltage med en repræsentant hver. Styringsgruppen skulle varetage den overordnede styring af projektet, herunder blandt andet forelægge kommissorium for anskaffelsens gennemførelse til godkendelse hos den værnssfælles øverste ledelse, fastsætte overordnede direktiver for anskaffelsens gennemførelse, følge og kontrollere projektet, godkende projektplanen, godkende typevalget, sikre den nødvendige tildeling af ressourcer samt løbende orientere Forsvarskommandoen og den værnssfælles øverste ledelse om projektet.

(iii) En *projektgruppe*, der skulle referere til styringsgruppen. Som faste medlemmer skulle projektgruppen have repræsentanter for Flyvematerielkommandoen. De faste medlemmer skulle suppleres med ad hoc repræsentanter for hærens tjenestegrensskoler og Flyvertaktisk Kommando. Projektgruppen skulle have ansvaret for at planlægge, tilrettelægge og gennemføre anskaffelsen af UAV-systemet i samarbejde med Hærens Operative Kommando og Hærens Materielkommando, herunder udarbejde projektplan, gennemføre markedsundersøgelse, udbud og tilbudsvurdering, udarbejde indstilling til bevilgende myndighed, etablere grundlaget for den senere projektoimplementeringsgruppe (i samarbejde med Hærens Operative Kommando), gennemføre modtagelse, afprøvning og godkendelse af det valgte system, sikre koordination med andre værn og myndigheder, etablere grundlaget for den fremtidige operative driftsstruktur for det valgte system, herunder forestå uddannelsen af personel, samt etablere grundlaget for de skriftlige bestemmelser, der skulle knyttes til det valgte system, fagligt og operationelt (i samarbejde med Hærens Operative Kommando og Hærens Materielkommando). Tvivlsspørgsmål og afvigelser fra projektplanen skulle forelægges for styringsgruppen.

(iv) En *projektoimplementeringsgruppe*, der skulle referere til Hærens Operative Kommando. Projektoimplementeringsgruppen skulle bestå af repræsentanter for hæren samt to repræsentanter fra henholdsvis Flyvertaktisk Kommando og Flyvematerielkommandoen. Projektoimplementeringsgruppen skulle – sideløbende med anskaffelsen og afprøvningen af UAV-systemet – forestå implementeringen af systemet i forsvarets organisation. Projektoimplementeringsgruppen skulle have til opgave blandt andet at planlægge, tilrettelægge og gennemføre implementeringen af UAV-systemet i hærens organisation, herunder at udarbejde projektoimplementeringsplan, tilvejebringe personelressourcer, koordinere afprøvninger, udarbejde bestemmelser om uddannelse, gennemføre uddannelse og udarbejde taktisk doktrin m.v.¹⁶

¹⁶ Projektoimplementeringsgruppen er kort nævnt i Flyvematerielkommandoens ovennævnte notat om projektoorganisationen, der blev fremsendt den 11. november 1996. I et brev af 27. februar 1997 fra chef for Studie- og Udviklingssektionen J.K. Byrnak, Hærens Operative Kommando, til en række af hærens myndigheder er anført,

Projektgruppen indledte i december 1996 arbejdet.¹⁷ Gruppen mødtes herefter omtrent hver anden uge.

I december 1996 blev et udenlandsk rådgivningsfirma antaget til at bistå med udarbejdelse af kravspecifikation m.v. vedrørende køb af UAV-systemet.¹⁸

Det første møde i styregruppen blev afholdt den 12. marts 1997. Af referatet af mødet fremgår, at projektets leder, sektionschef S. Halvorsen, Flyvematerielkommandoen,

”gjorde opmærksom på, at der i projektgruppen indgik mange interessenter. [...] De mange interessenter vil kræve en stram styring og koordination af såvel hærens repræsentation som øvrige deltagere i projektgruppen.”

Om grundlaget for anskaffelsen af et UAV-system fremgår af referatet, at chef for Hærens Specialskole S.C. Volden bemærkede, at ”det for hæren er vigtigt, at det anskaffede UAV-system er ordentlig afprøvet og at der således ikke forventes at finde nyudvikling sted i f.m. anskaffelsen”.

2.4 Udarbejdelse af grundlæggende militære krav

I april 1997 fremsendte Hærens Operative Kommando til Forsvarskommandoen et udkast til beskrivelse af de grundlæggende militære krav til et fjernopklaringsystem.¹⁹

Af de grundlæggende militære krav fremgår, at UAV-systemet skulle anvendes til fjernopklaring i hæren og som støtte til søværnet og flyvevåbnet. Systemet skulle kunne anvendes under fredsstøttende operationer og eventuelt til støtte for civile myndigheder.

Ifølge punkt 1, litra d, i de grundlæggende militære krav var baggrunden for anskaffelsen, at der kun var ”få og utilstrækkelige muligheder for at indhente tidsaktuelle oplysninger om fjendens bevægelser og dispositioner ud over den visuelle horisont”. Et UAV-system kunne forbedre muligheden for indhentning af oplysninger.

at Hærens Operative Kommando forventede at etablere en projektleveringsgruppe i løbet af 1997. Projektleveringsgruppens opgaver er beskrevet i et udkast til kommissorium, der blev drøftet på gruppens første møde den 13. maj 1998, jf. mødereferat af 22. juni 1998 udsendt af J.K. Byrnak. Der foreligger ikke oplysninger om vedtagelse af kommissoriet.

¹⁷ Det 1. møde i projektgruppen blev ifølge en oversigt fra Flyvematerielkommandoen afholdt den 6. december 1996. Der foreligger ikke referat af mødet.

¹⁸ Oplyst af sektionschef S. Halvorsen, Flyvematerielkommandoen, på projektgruppens 2. møde den 7. januar 1997.

¹⁹ Brev af 11. april 1997 fra sektionschef J.K. Byrnak, Hærens Operative Kommando, til Forsvarskommandoen med bilaget ”Grundlæggende militære krav til system til fjernopklaring” fra marts 1997.

Af punkt 1, litra e, fremgår, at UAV-systemet blev forventet at kunne bibringes en levetid på 20-30 år. Om de operative krav anføres i punkt 2, litra e, blandt andet, at systemet ville blive forsynet med passive videosensorer og termiske sensorer og ”skal om muligt tillige kunne udstyres med en altvejrssensor (SAR)”.

Om logistiske krav anføres i punkt 4, litra c, i de grundlæggende militære krav følgende:

”UAV-systemet skal være færdigudviklet, have en teknisk rådighedsgrad på 85%, og det bør have det størst mulige erfaringsgrundlag angående driftssikkerhed. Endvidere kræves, at der til enhver tid forefindes den nødvendige beholdning af moduler, reservedele og testudstyr, således at uddannet personel umiddelbart kan iværksætte komponentudskiftninger.”

Om tekniske krav anføres i punkt 8, litra d, at de ”primære sensorer” ville være passive sensorer og alt-vejrs-sensorer. Som ”sensorer der forudses anskaffet senere” nævnes fire øvrige typer.

Hærens Operative Kommando sendte i maj 1997 forslag til delkoncept for taktisk og operationel efterretningstjeneste i hæren til Forsvarskommandoen.²⁰ I delkonceptet var redegjort blandt andet for behovet for et UAV-system.

Forsvarskommandoen godkendte i juni 1997 udkastet til grundlæggende militære krav med enkelte bemærkninger.²¹

2.5 Projektgruppens indstilling fra maj 1998

Forsvarskommandoen anmodede i juli 1997 Hærens Materielkommando om – på grundlag af de godkendte grundlæggende militære krav – at udarbejde en indstilling vedrørende anskaffelsen af UAV-systemet.²²

Arbejdet med udarbejdelse af indstillingen blev udført af projektgruppen. På grundlag af de grundlæggende militære krav gennemførte projektgruppen en markedsundersøgelse og en efterfølgende udbudsrunde. Projektgruppens indstilling vedrørende UAV-systemet forelå den

²⁰ Brev af 29. maj 1997 fra chef for Udviklingsafdelingen N.-J.K. Kvist, Hærens Operative Kommando, til Forsvarskommandoen med bilaget ”Delkoncept for Taktisk og Operativ Efterretningstjeneste i Hæren” af 10. marts 1997.

²¹ Brev af 18. juni 1997 fra fg. chef for Materielanskaffelsessektionen O. Grauen Larsen, Forsvarskommandoen, til Hærens Operative Kommando, Hærens Materielkommando og Flyvematerielkommandoen.

²² Brev af 16. juli 1997 fra fg. chef for Materielanskaffelsessektionen C.D. Bloch, Forsvarskommandoen, til Hærens Materielkommando.

11. maj 1998. Indstillingen blev fremsendt til Hærens Materielkommando til videresendelse til Forsvarskommandoen.²³

Hærens Materielkommando sendte den 18. maj 1998 den endelige indstilling til Forsvarskommandoen.²⁴ Indstillingen fra Hærens Materielkommando svarede i det væsentlige til projektgruppens indstilling af 11. maj 1998. Ifølge indstillingens pkt. 1 var den behandlet i projektorganisationen og af den værnsfælles ledelse. Der foreligger ikke yderligere oplysninger om den værnsfælles ledelses behandling af indstillingen.

I indstillingen med bilag blev det anbefalet, at der blev anskaffet to UAV-systemer, herunder sensorer, støttestruktur og initialanskaffelse af logistik. Prisen var angivet til ca. 384 mio. kr. (januar 1997-prisniveau).

I indstillingens pkt. 3, 1. afsnit, er angivet, hvad hvert UAV-system ville omfatte. Af pkt. 3, 2. afsnit, fremgår, at ”UAV-systemet planlægges udstyret med sensorer, der giver alt-vejrskapacitet”.

Af indstillingens pkt. 4 fremgår, at der under udbudsforretningen var modtaget seks tilbud, hvoraf fire tilbud blev skønnet at være relevante.²⁵ De modtagne tilbud var gældende indtil februar 1999.

I indstillingens pkt. 7 er anført, at der ”indledningsvis” ville blive anskaffet dag/natsensorer.

I pkt. 10 om ”driftsudgifter” er anført blandt andet:

”Det vurderes nødvendigt at opgradere FMK med to ingeniør-normer samt en teknisk assistent-norm til at varetage UAV-relaterede opgaver ifm. anskaffelsen og varetagelsen af det efterfølgende systemansvar.”

Om ”typevalg” blev i indstillingens pkt. 11 anført:

”På grund af anskaffelsens komplekse karakter er det for nærværende ikke muligt at træffe et endeligt typevalg. En detaljeret analyse af relevante tilbud i forhold til udbudskravene i kombination med materieldemonstrationer [...] vil lede til det endelige typevalg [...]”

²³ Brev af 11. maj 1998 fra sektionschef S. Halvorsen, Flyvematerielkommandoen, til Hærens Materielkommando med indstilling om anskaffelse af system til fjernopklaring med anmodning om videresendelse til Forsvarskommandoen.

²⁴ Brev af 18. maj 1998 fra J. Chr. Frandsen, Hærens Materielkommando, til Forsvarskommandoen.

²⁵ Af referat af 2. møde i den værnsfælles øverste ledelse den 1. december 1998 fremgår, at udbudsmaterialet var sendt til 70 potentielle leverandører.

Under overskriften ”kontrahering” er i indstillingens pkt. 14 anført:

”Henset til, at der blandt de indhentede, relevante tilbud er en vis spredning i UAV-systemernes hidtil gennemførte antal flyvetimer, kan det af hensyn til projektsikkerheden vise sig formålstjenligt indledningsvis at gennemføre en kontraktlig afprøvning af en potentiel leverandørs eksisterende system i 1998 forud for kontrahering.

Efterfølgende forventes der ultimo 1998/primo 1999 at kunne kontraheres om levering af 2 UAV-systemer [...].

Af hensyn til den teknologiske og prismæssige udvikling inden for sensorområdet gennemføres indledningsvis anskaffelse af 3-5 stk. elektrooptiske sensorer. Kontrahering om levering af yderligere sensorer (inkl. altvejrssensorer) [...] gennemføres senere i projektet. Denne kontrahering afhænger af typevalg.”

Som bilag 1 til indstillingen var vedlagt notatet ”Beskrivelse og anvendelse af UAV-system”.

I notatets pkt. 8 er om systemets nyttelast anført:

”Nyttelasten (payload) er UAV-systemets indhentningskilde, og det er samtidig inden for dette delområde, der i dag sker størst udvikling. Systemet bliver leveret med passive [...] sensortyper. [...] Dette muliggør observationer i real tid dag og nat, dog med visse vejrbedingede restriktioner.

Egentlig altvejrskapacitet kan kun opnås ved hjælp af aktive billeddannende altvejrssensorer (SAR). Rekonfigureres luftfartøjet med en sådan Syntetisk Apertur RADAR (SAR) åbnes mulighed for observation i alle vejrtyper, herunder skydække og regn.”

I notatets pkt. 11 om ”mulige fremtidige modifikationer” er indledningsvis anført:

”Systemet bliver leveret med passive elektro-optiske billeddannende sensorer (almindeligt farve TV og termisk kamera) samt et aktiv Syntetisk Aperture Radar (SAR) system, der muliggør observation under vejrforhold, hvor de elektro-optiske systemer ikke er anvendelige.”

Herefter er mulige supplerende typer nyttelast beskrevet.

Som bilag 2 til indstillingen fandtes en oversigt over behovet for personel ved indførelsen af UAV-systemet. I oversigten var personelbehovet efter idriftsættelsen af systemet beskrevet.

I projektgruppens udkast af 11. maj 1998 til indstilling var i pkt. 10 anført, at systemet forventedes at have en levetid på ca. 15 år fra leveringen. Indstillingen af 18. maj 1998 med bilag indeholdt ikke oplysninger om UAV-systemets forventede levetid.

2.6 Bedømmelse af de tilbudte systemer

Flyvematerielkommandoens brev af 5. august 1998 til styregruppen

Flyvematerielkommandoen redegjorde i et brev af 5. august 1998 til medlemmerne af styregruppen for status på Tårnfalken-projektet.²⁶ Af brevet fremgår, at to af de seks modtagne tilbud efter projektgruppens vurdering ikke var konkurrencedygtige, navnlig på grund af den tilbudte pris. Den ene leverandør havde efterfølgende oplyst, at der var tale om et afprøvet system, hvilket kunne påvirke prisen. Efter udligning af eventuelle forskelle fastholdt projektgruppen, at tilbudet ikke var konkurrencedygtigt. Den anden leverandør forbedrede efterfølgende sit tilbud, hvilket blev oplyst at være muligt, fordi leverandøren havde indgået kontrakt med et andet land om levering af UAV-systemer. Efter projektgruppens vurdering adskilte dette system sig imidlertid væsentligt fra kravene til det danske UAV-system. Det tilbudte system fandtes endvidere ikke at være teknisk modent.

Projektgruppen ville ifølge brevet af 5. august 1998 i august og september 1998 gennemføre et demonstrationsprogram med de fire tilbageværende tilbudsgivere. På baggrund heraf ville gruppen anbefale 1-2 leverandører.

Forsvarskommandoens indstilling af 31. august 1998 til Forsvarsministeriet

Forsvarskommandoen indstillede den 31. august 1998 til Forsvarsministeriet, at der skulle søges Folketingets Finansudvalgs tilslutning til at anvende ca. 384 mio. kr. (prisniveau januar 1997) til at anskaffe et system til fjernopklaring. Indstillingen omtales i beretningens afsnit 3.

Statusrapporten af 5. oktober 1998 fra Flyvematerielkommandoen til styregruppen

På grundlag af en sammenligning og gennemgang af de fire systemer på en række konkrete punkter, herunder flyvesikkerhed, rækkevidde, klimabegrænsninger m.v., samt en sammenligning og vurdering af de fire firmaer, besluttede projektgruppen på et møde i starten af oktober 1998 at udvælge to tilbudsgivere, herunder Sagem, til det videre forløb.²⁷

I oktober 1998 fremsendte Flyvematerielkommandoen en 16 sider lang statusrapport af 5. oktober 1998 til styregruppens medlemmer.²⁸

²⁶ Brev af 5. august 1998 fra sektionschef S. Halvorsen, Flyvematerielkommandoen, til medlemmerne af styregruppen.

²⁷ Referat af 33. møde i projektgruppen den 2. oktober 1998.

²⁸ Brev af 6. oktober 1998 fra sektionschef S. Halvorsen, Flyvematerielkommandoen, til medlemmerne af styregruppen med statusrapport af 5. oktober 1998 (med bilag).

Af rapportens pkt. 3 fremgår, at intet enkelt UAV-system havde vundet indpas inden for NATO. En række lande havde valgt forskellige systemer. Holland og Sverige havde indgået kontrakt med Sagem om levering af Sperwer-systemet, der blev vurderet som det system, der havde bedst mulighed for at få international udbredelse. Det fremgik videre, at "[u]dbuddet på markedet for UAV er stort, men kendetegnet ved lave salgstal og manglende erfaringer dels fra operativ indsættelse og dels på grund af de få flyvetimer, som de fleste systemer har bag sig". Danmark risikerede ifølge rapporten at komme til at stå alene med sit system, hvis ikke man valgte blandt allerede solgte systemer.

Om "UAV-systemernes udviklingsstadiet" er i rapportens pkt. 4 anført blandt andet:

"At dømme ud fra de informationer som der er tilgængelige i tidsskrifter m.v. kan man få den fejlsluttelse, at de mest omtalte systemer, herunder de 4 tilbudte har mange flyvetimer bag sig og at de er vel afprøvede og luftdygtige systemer. Dette er ingenlunde tilfældet. I hvert fald har systemerne endnu ikke bevist dette forhold. Outrider, Prowler og Sperwer har således ikke mere end maksimalt 40 flyvetimer bag sig. [...] Sperwer havarede ligeledes under demonstrationen i Frankrig to gange foran den finske, belgiske og danske delegation. Begge gang på grund af overophedning af motoren.

For firmaerne bag Outrider og Sky Eye [...] må det konstateres, at firmaerne ikke har erfaring fra produktion og flyvning med andre UAV systemer.

Sagem med Sperwer har tidligere erfaring med det franske Crecerelle system og General Atomics har erfaring med andre succesfulde større UAV systemer [...].

[...]

Det må med de indhentede erfaringer erkendes, at UAV systemer ikke har samme pålidelighed som almindelige luftfartøjer og det er nødvendigt at forholde sig til, at uanset hvilket UAV system der anskaffes vil der med stor sandsynlighed forekomme havari. Det er a.h.t. mulighederne for på sigt at kunne integrere UAV i dansk luftrum og kunne anvende systemet udenfor afspærrede øvelsesområde nødvendigt at systemets luftdygtighed prioriteres meget højt.

Baseret på det lille antal flyvetimer systemerne har haft sammenholdt med resultatet af demonstrationsflyvningerne, er det statistiske grundlag for at udtale sig om graden af systemernes luftdygtighed begrænset og det vil ved en kontraktindgåelse i 1998 stadig være begrænset. Det statistiske grundlag kan kun forventes forbedret i begrænset omfang for de allerede solgte systemer Sperwer, Sky-Eye og Outrider inden dansk kontrahering ultimo 1998. Yderligere flyvning med Prowler vil være betinget af evt. kontrahering.

Det kan diskuteres, om Danmark er for tidlig ude med hensyn til kontrahering med et af de tilbudte systemer som følge af den manglende demonstrerede luftdygtighed, som følge af de mange havarier.

På markedet findes i dag mange UAV systemer, der i stor udstrækning indenfor de næste 4-5 år tilgodeser et forholdsvis lille antal potentielle købere. Det vurderes derfor ikke sandsynligt, at der er firmaer, der vil satse intensivt på at udvikle nye UAV-

systemer eller produktudvikle så meget på de eksisterende systemer, at markedet vil ændre sig markant indenfor de næste 4-5 år.

For at opnå en større projektsikkerhed (læs luftdygtighed) foreligger muligheden at udskyde projektet m.h.p. at følge de høstede erfaringer fra de potentielle systemer. Sandsynligheden for at alle 4 potentielle systemer bliver introduceret i et eller flere lande er begrænset, hvilket kan medføre at de ønskede erfaringer for de potentielle systemer begrænses til ét system, nemlig Sperwer.

Delkonklusion. Det er en kendsgerning, at de systemer der findes på markedet og som stort set opfylder de militære og teknologiske krav som Danmark stiller til et UAV system, har en begrænset luftdygtighed. Det vurderes ikke sandsynligt, at der de næste 4-5 år kommer nye og bedre UAV-systemer på markedet ej heller, at der sker væsentlig produktudvikling blandt de nuværende systemer. Det er derfor nødvendigt, at en anskaffelse af UAV til hæren forholder sig til den begrænsede luftdygtighed som de tilbudte systemer udviser. Dette gøres bedst ved at stille krav om tilstrækkelige med overvågnings- og sikkerhedssystemer/redundans og gennem høstede erfaringer trinvist integrere UAV i civilt luftrum.

En udskydelse af anskaffelsen af UAV til hæren på mindre end 4 år ændrer ikke ved dette forhold. En evt. udskydelse af en dansk anskaffelse med formål at opnå større projektsikkerhed ved i en årrække at følge med i de høstede erfaringer fra andre køber lande [af] de potentielle systemer er højst usikker, da det er uvist om mere end ét potentielt system (Sperwer) bliver operativt.”

I rapporten blev en række tekniske og operative forhold gennemgået for hver tilbudt system. I pkt. 7 om ”start- og landingsmuligheder” er om Sagems system anført:

”Sperwer landing med faldskærm på air bags giver problemer med hyppige skader på propeller, pay load og air vehicle strukturen. Demonstrationen viste, at der i praksis efter hver mission skal skiftes propeller, at pay loaden ved lidt ‘skæve’ landinger beskadiges i større eller mindre grad og at selve air vehicle strukturen bøjes og/eller beskadiges jævnlige.”

Om Sperwers mulighed for at bære SAR-radaren er i pkt. 10 anført:

”Sperwer kan forventeligt bære de krævede pay loads. Sagem har valgt at tilbyde Thomson udviklede SAR, der endnu ikke er demonstreret i UAV.”

Rapporten indeholder i pkt. 14-16 en gengivelse af projektgruppens konklusioner på et møde den 2. oktober 1998 samt en anbefaling til styregruppen om at optage mindst to af de tilbageværende fire tilbudsgivere på en ”short list”. Om Sagems system anføres blandt andet:

”**Sperwer** har det krævede potentiale til at kunne bære de krævede pay load. SAR er dog endnu ikke demonstreret. Sperwer endurance giver mulighed for gennemførelse af bevægelige operationer med en rækkevidde ud til 100 km (real time). Sperwer gennemfører start og landing automatisk og stiller få krav til uddannelsen af air vehicle operatøren. Sperwer kan anvendes med et minimum af klimatiske begrænsninger i forhold til de øvrige systemer. Sperwer TV og FLIR pay load opfylder kravene.

I kraft af den igangværende certificeringsproces mængden af telemetri-data vurderes mulighederne for integration af Sperwer i civilt lufrum som gode.

Prismæssigt er Sperwer det 3. dyreste og hertil kommer de relativt høje driftsudgifter. Life cycle cost kan derfor blive betydelige, men Hollands valg af Sperwer og forventeligt Sveriges tilsvarende valg kan opveje dette forhold i kraft af flere (og billigere) reservedele på sigt sammenlignet med andre systemer.

Sperwer bør være blandt de short listede firmaer.

[...]

For Sperwer er der følgende risiko-områder,

- Sperwer har for få timer på bagen til, at systemets luftdygtighed kan vurderes,
- alle kommercielt tilgængelige pay load er ikke beregnet for hårdhændet landing med faldskærm,
- SAR er endnu ikke demonstreret på Sperwer,
- demonstrationen viste 2 havarier, hvilket stiller spørgsmålstejn til luftdygtigheden,
- GCS [Ground Control Station] mangler redundans og identifikationssystem for UAV'er.
- Mini-GCS er ikke udviklet.”

Forholdet om begrænset dokumentation for luftdygtighed og usikkerheden om SAR gjaldt også for Prowler-systemet, som ifølge rapporten tillige burde medtages på en ”short list”.

I rapportens pkt. 21 er anført, at for at reducere risikoområderne, herunder navnlig spørgsmålet om luftdygtighed, kunne forsvaret udskyde kontraheringen i op til 1 år, hvilket var muligt inden for det daværende forsvarsforlig, eller udskyde kontraheringen i op til 4-5 år. I bilag 7 til statusrapporten var fordele og ulemper ved at fortsætte eller udskyde projektet opridset. I bilaget var anført følgende:

| | | |
|--------------------------|---------|--|
| ”M1= Fortsætte. | Fordel: | <ul style="list-style-type: none"> - [Hæren] vil snart få et langt savnet [fjernopklaringsystem]. - Markedet vurderes attraktivt, økonomisk - PSN reserver er til stede og momento bevares. - Lever op til forsvarsforliget. |
| | Ulempe: | <ul style="list-style-type: none"> - Projekt usikkerhed (systemernes luftdygtighed) - SAR uafklaret. <p>[...]</p> |
| M2= Udskyde 1 år. | Fordel: | <ul style="list-style-type: none"> - SAGEM evne til opfyldelse af NL – SV kontrakt, samt evt. SF + B kontrakt + typevalg. - GA evt. andre kunder + QA certifi + udvikling auto start og lande. - US UAV-fremtid. - Lever op til forsvarsforliget. - SAR mere afklaret. <p>[...]</p> |
| | Ulempe: | <ul style="list-style-type: none"> - [Hæren] får [fjernopklaringsystem] evt. 1 år senere afhængig af prod. kapacitet. |

M3=
Udskydelse
4-5 år.

- Fordel:
- Fastholdelse af ekspertice.
 - Momento mindskes.
 - Erfaring, mere modne (certificerede) systemet.
 - Evt. sammenfald med [Flyvevåbnets anskaffelse af et UAV-system] [...].
 - Værnfælles studie evt. færdigt.
 - Større modenhed i Europa f. integ. i civilt luftrum (træningsmulighederne forbedres).
 - Nato STD [standard] færdigt + ratificeret.
- Ulempe:
- Nuværende PSN-ressourcer risikerer at forsvinde.
 - [Hæren] udsættelse af [fjernopklaringssystem].
 - Fælles anskaffelse.
 - Udskydes til nyt forsvarsforlig.
 - Muligvis færre udbydere -> højere priser.
 - [Hærens generelle militære krav] nedprio. af hensyn til fælles anskaffelse.
 - Nuværende Forsvarsforlig overtrædes.”

Styregruppens møde den 8. oktober 1998

I et notat af 7. oktober 1998, der tilsyneladende er et oplæg til styregruppens møde den 8. oktober 1998, findes en kortfattet gennemgang af statusrapporten af 5. oktober 1998.²⁹ Det anføres, at ”[a]lle kandidater er på et tidligt udviklingsstadiet”. I en indstilling til brug for styregruppemødet støttes forslaget om at bibeholde Sperwer og Prowler som kandidater. Det anføres endelig, at Flyvertaktisk Kommando på et værnsfælles udviklingsmøde den 30. september 1998 havde tilkendegivet, at flyvevåbnet – der ligesom hæren planlagde at anskaffe et UAV-system – i lyset af udviklingsstadiet ønskede at udskyde sin anskaffelse.

Af referatet af styregruppens møde den 8. oktober 1998 fremgår, at sektionschef S. Halvorsen, Flyvematerielkommandoen, anførte, at det ”ikke [er] sikkert vi anbefaler SAR”. Deltaerne i demonstrationerne af systemer i USA og Frankrig oplyste, at demonstrationerne blev udført på firmaernes præmisser, og at resultaterne for så vidt angår luftdygtighed og udvikling af delkomponenter ikke var gode. Systemerne var ”ikke modne”. N. Kvist, Hærens Operative Kommando, anførte, at systemerne overholdt hærens krav, men ”udviklingsmæssigt er det ikke helt godt”.

Om tidspunktet for indgåelse af en kontrakt anførte F. Larsen, Hærens Materielkommando, ifølge referatet, at man ikke burde vente 4 år med at indgå kontrakten. Konklusionen blev, at kontraktindgåelsen skulle finde sted i 1999.

²⁹ Notat af 7. oktober 1998 vedrørende Flyvematerielkommandoens statusrapport til mødet i styregruppen den 8. oktober 1998. Notatets ophavsmand eller modtager fremgår ikke.

Valget af Sagem som leverandør

I uge 42 i 1998 blev de indledende forhandlinger med de to tilbageværende tilbudsgivere påbegyndt.³⁰ Der blev i november 1998 gennemført vurderinger af kvalitets- og uddannelsesmæssige forhold m.v. hos de to tilbudsgivere.³¹

På et møde i slutningen af november 1998 foretog projektgruppen en evaluering af de to tilbageværende tilbud.³² Projektgruppen konkluderede, at Sagens tilbud i relation til tekniske forhold generelt var acceptabelt, men at der stadig var behov for forhandling af indhold og pris. Den anden tilbudsgivers tilbud indeholdt en række kontraktmæssige forhold, der ikke kunne accepteres.³³ Projektgruppen anbefalede, at der blev gennemført en ny tilbudsrunde med alle seks kandidater baseret på en ny og mere præcis specifikation. Subsidiært anbefalede projektgruppen, at forhandlingerne med Sagem blev fortsat.

På styregruppens møde den 30. november 1998 blev det besluttet, at det skulle overlades til den værnssfælles øverste ledelse at afgøre, om forhandlingerne med de to udvalgte tilbudsgivere skulle fortsætte, eller der skulle gennemføres en ny udbudsrunde.³⁴ Ifølge referatet af mødet udtalte teknisk chef H. Hornhaver, Flyvematerielkommandoen, om SAR-radaren følgende:

”SAR er måske ikke det vi behøver fra start – vi kan vælge at købe om et år – SAR er i stor udvikling.”

Kontorchef B. Heiberg-Iürgensen, Flyvematerielkommandoen, bemærkede ifølge referatet af mødet den 30. november 1998, at man skulle sikre sig, ”at SAR’en hvor udviklingen er rivede, måske kommer ind senere”.

Den værnssfælles øverste ledelse drøftede på et møde den 1. december 1998 tilbuddene fra de to tilbageværende tilbudsgivere.³⁵ Af referatet fremgår blandt andet:

”Vedr. SAR var det CH/HMAK opfattelse, at anskaffelse af denne med fordel kunne vente et par år, idet nuværende pris på SAR var så høj, samt at den ikke umiddelbart kunne indeholdes i den samlede bevilling. CH/HOK var enig i denne vurdering.

³⁰ Referat af projektimplemteringsgruppens 2. møde den 22. oktober 1998, pkt. 13.

³¹ Rapporter fra ”audit” hos Sagem den 17.-19. november 1998 og ”audit” hos General Atomics den 23.-25. november 1998.

³² Referat af projektgruppens 34. møde den 24. og 25. november 1998.

³³ Dette fremgår ikke af mødereferatet men af et oplæg af 26. november 1998 til styregruppens møde den 30. november 1998. Oplæggets ophavsmand eller modtagere fremgår ikke.

³⁴ Referat af styregruppens 8. møde den 30. november 1998.

³⁵ Referat af 2. møde i den værnssfælles øverste ledelse den 1. december 1998.

Drøftelserne viste, at der endnu ikke er europæiske nationer, der har opbygget erfaringer vedr. praktisk anvendelse af UAV, men at området synes at have et sådant potentiale, at det er vigtigt at være med fra begyndelsen.

Drøftelserne viste videre, at Sperwer ville være det bedste valg ud fra det foreliggende grundlag, men at der endnu var en del ubesvarede spørgsmål, der skulle afklares.”

På mødet besluttede den værnsfælles øverste ledelse, at der skulle indledes nye forhandlinger med Sagem, hvor pris og tekniske detaljer skulle fastlægges. Prisen skulle sænkes med ca. 10%, så det blev muligt også at gennemføre anskaffelsen af SAR-radaren. Var resultatet af forhandlingerne ikke tilfredsstillende, skulle der gennemføres en ny udbudsrunde med alle seks oprindelige tilbudsgivere.

3. ORIENTERING AF FOLKETINGETS FINANSUDVALG

3.1 Forsvarskommandoens indstilling til Forsvarsministeriet

I den politiske aftale af 8. december 1995 om forsvarets ordning i perioden 1995-1999 var bestemt, at større materielanskaffelsesprojekter skulle forelægges Folketingets Finansudvalg.

Forsvarskommandoen indstillede den 31. august 1998 til Forsvarsministeriet, at der skulle søges Folketingets Finansudvalgs tilslutning til at anvende ca. 384 mio. kr. (prisniveau januar 1997) til at anskaffe et system til fjernopklaring.³⁶

For at udnytte ressourcerne effektivt, undgå unødigt risiko for personellet og effektivisere samspillet mellem forskellige systemer havde forsvaret ifølge indstillingen ”behov for anskaffelse af ubemandede luftfartøjer [...], som ved hjælp af forskellige sensorer kan indsamle og formidle tidstro informationer over lange afstande”.

Om omfanget af anskaffelsen blev i indstillingen anført:

”Anskaffelsen omfatter:

- Små automatiserede og fjernbetjente ubemandede luftfartøjer (UAV).
- Almindelige samt varmesøgende kameraer (infrarød teknologi).
- Synthetic Aperture Radar udstyr.
- Kontrolstationer med antenne og datatransmissionsudstyr.
- Landings- og startudstyr.
- Specialkøretøjer.

Anskaffelsen omfatter endvidere reservedele, specialværktøjer, testudstyr, dokumentation, uddannelsesmateriel, øvrigt organisatorisk materiel samt udgifter til tjenesteydelser. Systemet planlægges udrustet med almindeligt og termisk kamera samt Synthetic Aperture Radar, således at systemet kan anvendes såvel ved dagslys som i mørke og under dårlig sigtbarhed.”

Da Forsvarskommandoen fremsendte indstillingen af 31. august 1998 til Forsvarsministeriet, undersøgte forsvaret fortsat markedet for UAV-systemer.

Den 21. oktober 1998 sendte Forsvarskommandoen til Forsvarsministeriet et forslag til ændret betalingsforløb i forhold til det i indstillingen af 31. august 1998 anførte.³⁷

³⁶ Brev af 31. august 1998 fra chef for Materielstaben P.B. Sørensen, Forsvarskommandoen, til Forsvarsministeriet.

³⁷ Telefax af 21. oktober 1998 fra chef for Materielanskaffelsessektionen M. Schrøder, Forsvarskommandoen, til Forsvarsministeriet. Af telefaxen fremgår, at der samme dag var ført telefoniske drøftelser mellem kontorchef E. T. Pedersen, Forsvarsministeriets departements 4. kontor, og chefen for Materielanskaffelsessektionen i Forsvarskommandoen. Der foreligger ikke referat af telefonsamtalen.

Forsvarskommandoen ses ikke i øvrigt at have fremsendt materiale om projektet til Forsvarsministeriet i perioden fra afgivelsen af indstillingen af 31. august 1998 til aktstykket blev forelagt for Folketingets Finansudvalg.

3.2 Forsvarsministeriets indstilling til Folketingets Finansudvalg

Forsvarsministeriet indstillede den 24. november 1998 til Folketingets Finansudvalg, at der blev bevilget ca. 396 mio. kr. til at anskaffe et system med ubemandede fly.³⁸ I aktstykket er blandt andet anført:

”a. Forsvarsministeriet søger Finansudvalgets tilslutning til at anvende ca. 396 mio. kr. til anskaffelse af materiel til fjernopklaring.

Udgiften, der fordeler sig over en række finansår, vil blive afholdt inden for rammerne af Forsvarskommandoens driftsbevilling.

I indeværende finansår påregnes der afholdt ca. 5 mio. kr.

b. Projektet, der er indeholdt i aftale af 8. december 1995 om forswarets ordning 1995-1999, gennemføres med henblik på at tilgodese hærens behov for indhentning af nøjagtige og tidstro informationer over længere afstande. Der opnås herved en væsentlig forbedring af mulighederne for udnyttelse af enhedernes mobilitet, fleksibilitet og samarbejde med for eksempel helikoptere og fly. Endvidere vil risikoen for tab af personel kunne mindskes blandt andet i forbindelse med internationale fredsstøttende operationer.

Projektet omfatter anskaffelse af små automatiserede og fjernbetjente ubemandede luftfartøjer (Unmanned Aerial Vehicles (UAV)) udrustet med sensorer og kommunikationsudstyr, der muliggør, at systemet kan anvendes såvel i dagslys som i mørke og under dårlig sigtbarhed. Endvidere indgår udgifter til kontrolstationer, udstyr til start og landing samt specialkøretøjer, reservedele, vedligeholdelsesudstyr, dokumentation, uddannelsesmateriel m.v.

[...]

I projektet er indeholdt udgifter på i alt ca. 14 mio. kr. til mindre facilitetstilpasninger samt etablering af garagerings- og vedligeholdelsesfaciliteter.”

Folketingets Finansudvalg tiltrådte den 2. december 1998 aktstykket.

3.3 Finansudvalgets spørgsmål

Samtidig med tiltrædelsen af aktstykket anmodede Folketingets Finansudvalg forsvarsministeren om at besvare følgende spørgsmål:

³⁸ Anmodningen til Finansudvalget er underskrevet af daværende forsvarsminister Hans Hækkerup og kontorchef E. T. Pedersen. Ved brev af 4. november 1998 fra Hans Hækkerup var anmodningen i udkast sendt til forsvarsordførerne for forsvarsforligets parter. Anmodningen var den 11. november 1998 forelagt for Finansministeriet.

”Der ønskes en uddybende beskrivelse af projektet og herunder af de automatiserede og fjernbetjente ubemandede luftfartøjer (UAV).”

Forsvarsministeriet anmodede Forsvarskommandoen om at bidrage med forslag til besvarelsen af spørgsmålet.³⁹ Forsvarskommandoen anmodede herefter Hærens Materielkommando om bidrag.⁴⁰ Hærens Materielkommando fremsendte den 7. december 1998 følgende bidrag til Forsvarskommandoen.⁴¹

”Anskaffelsen omfatter to UAV-systemer incl. sensorer, øvrigt organisatorisk materiel og initiallogistik til anvendelse i hæren. Anskaffelsen indledes i 1998 og forventes afsluttet i 2002.

[...]

Hvert UAV-system omfatter:

- 3-5 ubemandede luftfartøjer med nyttelast,
- 2 jordkontrolstationer,
- 2 antennerterminaler,
- start- og landefacilitet og
- evt. 2 mini-jordkontrolstationer.

Principopstilling og anvendelse af et UAV-system fremgår af bilag. UAV-systemet planlægges udstyret med sensorer, der giver alt-vejrskapacitet.”

Forsvarskommandoen sendte den 7. december 1998 et forslag til besvarelse af Finansudvalgets spørgsmål til Forsvarsministeriet.⁴² Den citerede del af bidraget fra Hærens Materielkommando var i det væsentlige indeholdt i forslaget. Der var endvidere – tilsyneladende af Forsvarskommandoen – udarbejdet et bilag, hvor der blandt andet blev anført følgende om UAV-systemets nyttelast:

”Nyttelasten er UAV systemets indhentningssystem, og det er samtidig inden for dette delområde, der i dag sker størst udvikling. Systemet bliver leveret med passive elektro-optiske billeddannende sensorer. Disse består typisk af et TV-kamera og et infrarødt kamera. Dette muliggør observation i real tid dag og nat, dog med visse vejrbedingede begrænsninger.

Anvendelse af specielle altvejrssensorer (Synthetic Aperture Radar System) er en forudsætning for observation i alle vejrtyper.”

Disse oplysninger hidrører fra bilag 1 til indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando til Forsvarskommandoen.

³⁹ Telefax af 3. december 1998 fra souschef M.S. Pedersen, Forsvarsministeriet, til Forsvarskommandoen.

⁴⁰ Telefax af 4. december 1998 fra Forsvarskommandoen til Hærens Materielkommando. Telefaxen er ikke modtaget til brug for advokatundersøgelsen. Der er i Hærens Materielkommandos brev af 7. december 1998 til Forsvarskommandoen henvist til telefaxen.

⁴¹ Brev af 7. december 1998 fra chef for Materielafdelingen F. Larsen, Hærens Materielkommando, til Forsvarskommandoen.

⁴² Telefax af 7. december 1998 fra chef for Materielanskaffelsessektionen M. Schrøder, Forsvarskommandoen, til Forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriets 4. kontor udarbejdede herefter et udkast af 8. december 1998 til besvarelse af Finansudvalgets spørgsmål. Efter at have været forelagt afdelingschef Jørn Olesen og departementschef Anders Troldborg blev udkastet lagt op til daværende forsvarsminister Hans Hækkerup.⁴³

Forsvarsministerens besvarelse af 8. december 1998 til Folketingets Finansudvalg lød således:⁴⁴

”Projektet vedrørende system til fjernopklaring til hæren omfatter automatiserede og fjernbetjente ubemandede luftfartøjer (”Unmanned Aerial Vehicle” (UAV)) udrustet med sensorer til indhentning af informationer såvel i dagslys som i mørke og under dårlig sigtbarhed, øvrigt organisatorisk materiel, initiallogistik mv.

Anskaffelsen omfatter to UAV systemer. Hvert system består bl.a. af 3-5 UAV med styre-, nød- og identifikationssystemer samt navigationscomputer. Hver UAV udrustes med missionsafhængigt nyttelast i form af sensorer, datalink til billedoverførsel fra UAV til jordkontrolstation samt til styrings- og flyvedata til/fra UAV og så naturligvis brændstof. Til hvert UAV system anskaffes bl.a. to jordkontrolstationer, to antenne-terminaler, samt startfacilitet og landfacilitet

I jordkontrolstationen kan bl.a. foretages bearbejdning og evt. forbedring af billedkvaliteten, hvorved arbejdet med måldetektion og -genkendelse effektiviseres. Systemet giver mulighed for at gemme snapshots og videooptagelser fra missionerne.

UAV kan programmeres til at flyve automatisk efter en forudbestemt rute og højde, men UAV operatøren kan til enhver tid gribe ind i flyvningen f.eks. i forbindelse med ændringer til missionen, eller hvis nødsituationer opstår under flyvningen.”

Finansudvalget ses ikke at have modtaget yderligere orientering om projektet i forbindelse med bevillingen.

⁴³ En notits af 8. december 1998 med udkastet til besvarelse er underskrevet med initialerne ”MSP” (formentlig fuldmægtig Morten Schmidt Pedersen) og ”JO” (formentlig afdelingschef Jørn Olesen).

⁴⁴ Fremsendt med brev af 8. december 1998 fra daværende forsvarsminister Hans Hækkerup.

4. KONTRAKTEN MED SAGEM

4.1 Forhandling og indgåelse af kontrakten

Forsvarsministeriet bemyndigede i brev af 3. december 1998 Forsvarskommandoen til at iværksætte UAV-projektet.⁴⁵ Forsvarskommandoen anmodede den 8. december 1998 Hærens Materielkommando om at iværksætte anskaffelsen.⁴⁶ Den 7. januar 1999 anmodede Hærens Materielkommando Flyvematerielkommandoen om at iværksætte projektet.⁴⁷

De indledende kontraktforhandlinger blev gennemført i forbindelse med udbudsrunder og den efterfølgende udvælgelsesproces, jf. beretningens afsnit 2 ovenfor.

I slutningen af november 1998 blev der indledt detaljerede forhandlinger med Sagem om levering af to UAV-systemer. Forhandlingerne førte til et færdigt kontraktudkast fra begyndelsen af 1999. Der foreligger ikke mødereferater eller lignende materiale fra forhandlingsforløbet.

I et oplæg af 11. februar 1999 til styregruppens møde den 12. februar 1999 er anført, at det foreliggende kontraktudkast ville indebære, at hæren ville få et UAV-system, som stort set opfyldte de grundlæggende militære krav, herunder kravet om SAR-radar. Det blev vurderet, at Sagens system var det bedste produkt på markedet.

Af referatet fra styregruppens møde den 12. februar 1999 fremgår, at der blev udtrykt tilfredshed med kontrakten og forhandlingsforløbet.⁴⁸ Ifølge referatet oplyste sektionschef S. Halvorsen, Flyvematerielkommandoen, følgende:

”Den værnssfælles øverste ledelses direktiv for det videre projektforsløb og typevalg er fulgt og der foreligger en god kontrakt efter et tilfredsstillende forhandlingsløb på et system der opfylder GMK krav [de generelle militære krav].”

Af referatet fremgår, at mødedeltagerne blev orienteret om forhandlingsforløbet, herunder at SAR-radaren indgik i kontrakten. Referatet indeholder ikke yderligere oplysninger om forhandlingsforløbet.

⁴⁵ Brev af 3. december 1998 fra souschef M.S. Pedersen, Forsvarsministeriet, til Forsvarskommandoen.

⁴⁶ Brev af 8. december 1998 fra chef for Materielanskaffelsessektionen M. Schrøder, Forsvarskommandoen, til Hærens Operative Kommando og Hærens Materielkommando.

⁴⁷ Brev af 7. januar 1999 fra chef for Planlægningsafdelingen F. Larsen, Hærens Materielkommando, til Flyvematerielkommandoen.

⁴⁸ Referat af 21. september 1999 fra det 9. møde i styregruppen den 12. februar 1999.

Om kontraktvilkårene blev på styregruppemødet den 12. februar 1999 oplyst, at Flyvematerielkommandoen blandt andet havde stillet krav om, at systemet blev frit leveret, at der fandtes en reservedelsliste med priser, der højst kunne stige med pristalsregulering, at Sagem skulle give oplysninger om eventuelle underleverandører, og at der skulle ske en ”komplet aflevering af et samlet system”. Der blev på mødet givet udtryk for, at det var nødvendigt at være fleksible ved implementeringen.

Flyvematerielkommandoen og Sagem underskrev den 16. februar 1999 kontrakten om køb af UAV-systemet. Aftalen bestod ved underskrivelsen af selve kontraktteksten samt ni bilag (bilag A-I).⁴⁹ Kontrakten var undergivet dansk ret og værneting.⁵⁰

4.2 Kontraktens hovedindhold

Kontraktens genstand

Kontrakten af 16. februar 1999 med Sagem omfattede:

- to UAV-systemer, hver med fire ubemandede fly, to kontrolstationer, to fjernkommunikationsterminaler, et opsendelsessystem, én start og landingskontrolstation, et transport- og bjergningssystem og delevedligeholdelsesfacilitet. Den samlede pris pr. UAV-system var ca. 10,4 mio. EUR.
- fem nyttelastsystemer bestående af et ”Gyro-stabilized platform and pilot control unit”, et ”Thermal Imager” og et ”daylight camera”. Hvert system kostede ca. 0,6 mio. EUR.
- dokumentation og træning m.v. samt en reservedelspakke til i alt ca. 2,4 mio. EUR.
- en række tilvalg, herunder at systemet skulle opgraderes til forberedelse af SAR-kapacitet. Disse såkaldte optioner kostede ca. 5,0 mio. EUR.

Den samlede kontraktsum var ca. 31,3 mio. EUR. Forsvaret opnåede en rabat på ca. 0,9 mio. EUR således, at den endelige kontraktsum var ca. 30,4 mio. EUR, dvs. ca. 225 mio. kr.⁵¹

Udstyrets tekniske specifikationer er angivet i kontraktens appendix A. I kontraktens appendix C er angivet en række optioner på udstyr og service, som Flyvematerielkommandoen ønskede mulighed for at købe.

⁴⁹ Parterne har efterfølgende truffet aftale om flere ændringer af kontrakten. Relevante ændringer omtales i beretningens afsnit 5 nedenfor.

⁵⁰ Kontraktens pkt. 29.2.

⁵¹ Flyvematerielkommandoen har efterfølgende med Sagem indgået aftale om køb af yderligere udstyr, herunder en yderligere affyringsrampe (Addendum 3 til kontrakten) og to yderligere UAV-fly (Addendum 7).

Tidspunkt og betingelser for levering

Ifølge kontraktens pkt. 5 skulle systemet og den tilknyttede dokumentation leveres i overensstemmelse med kontraktens appendix D. Appendix D indeholder en oversigt over leveringstidspunkt for forskellige dele af systemet. Tidspunkterne er angivet som et antal måneder fra underskrivelse af kontrakten. Appendix D fastsætter leveringstidspunktet for UAV-system 1 til 23 måneder efter kontraktens indgåelse, dvs. den 16. januar 2001. UAV-system 2 skulle leveres 28½ måneder efter indgåelsen, dvs. den 2. juli 2001.

Appendix D indeholder følgende definition af leveringstidspunktet:

”**Time of delivery** is understood as date of arrival at PURCHASER’s place of delivery, after successful completion of Factory Acceptance Tests at CONTRACTOR’s Facilities and after issuing of a Factory Acceptance Test Certificate, signed by both Parties.”

Levering skulle efter kontraktens pkt. 6 ske til flyvestationen i Skrydstrup. Ved levering ville risikoen for udstyrets hændelige undergang overgå til Flyvematerielkommandoen.⁵²

Factory Acceptance Test

Kontraktens pkt. 7 fastsætter bestemmelser om ”Acceptance Testing”. Ifølge bestemmelsen skulle hvert UAV-system før levering gennemgå en Factory Acceptance Test (FAT) på Sagem’s fabrik. Testen skulle omfatte en fuldstændig test af hvert UAV-system, herunder test-flyvninger.⁵³

Efter gennemførelse af en vellykket Factory Acceptance Test for systemets design, skulle Sagem ifølge kontraktens pkt. 7.5 udstede et Factory Acceptance Test Certificate (FATC), der skulle underskrives af begge parter.

Site Acceptance Test

Inden for tre måneder efter levering skulle der ifølge kontraktens pkt. 7.6 afholdes en Site Acceptance Test (SAT) i Danmark (medmindre vejrforhold forhindrede det). Efter gennemførelse af en vellykket SAT skulle Flyvematerielkommandoen udstede et Site Acceptance Test

⁵² Levering anses i denne relation for sket, når udstyret ankommer til Flyvevåbnets base i Skrydstrup. Dette følger af klausulen ”delivery duty unpaid” i henhold til INCOTERMS 1990, der er aftalt mellem parterne, jf. kontraktens pkt. 1.2.

⁵³ I kontraktens pkt. 7.4 er bestemt: ”Test procedures for the FAT shall be forwarded to the PURCHASER for approval 60 days prior to the date of the FAT. The FAT shall include comprehensive flight tests enabling a complete test of each UAV System.”

Certificate (SATC), der skulle underskrives af begge parter. Underskrivelse kunne ifølge kontrakten ske, når eventuelle udestående mangler var udbedret.

Betalingsplan

Ifølge kontraktens punkt 8.1. skulle kontraktsummen på i alt ca. 30,4 mio. EUR betales i henhold til følgende betalingsplan:

- Ved kontraktens underskrift skulle betales ca. 4,6 mio. EUR.
- Ved succesfuld færdiggørelse af ”Critical Design Review” for UAV-systemet og softwaren skulle betales ca. 4,6 mio. EUR.
- Ved succesfuld gennemførelse af Factory Acceptance Test for hvert af de to UAV-systemer skulle betales ca. kr. 5,3 mio. EUR.
- Ved levering af hvert UAV-system skulle betales ca. 3,0 mio. EUR.
- Ved succesfuld gennemførelse af Site Acceptance Test for hvert UAV-system skulle betales ca. 1,5 mio. EUR.
- Ved udgangen af garantiperioden – og under forudsætning af, at alle garantikrav var løst – skulle betales ca. 1,5 mio. EUR.

Det fremgår således, at 5% af kontraktsummen kunne tilbageholdes, indtil garantiperioden var udløbet og eventuelle mangelskrav var løst.

Efter kontraktens pkt. 9 skulle Sagem stille anfordringsgaranti for Flyvematerielkommandosens forudbetalinger.

Garanti – Afhjælpning af mangler

Sagem afgav i kontraktens pkt. 11 en garanti for, at udstyret var fri for mangler.⁵⁴ Garantien var ifølge pkt. 11.2 gældende i 12 måneder fra tidspunktet for underskrift af Site Acceptance Test Certificate (SATC).⁵⁵

Efter kontraktens pkt. 11.3 skulle Sagem i garantiperioden for egen regning udbedre mangler ved det leverede. Afhjælpning af mangler skulle ske ”without delay”. Ifølge pkt. 11.4 kunne mangler efter Sagem bestemmelse udbedres hos Sagem eller i Danmark. Sagem skulle betale

⁵⁴ Bestemmelsen i pkt. 11.1 lyder således: ”CONTRACTOR warrants the quality, materials, design, software, hardware and good workmanship of the equipment to be supplied by him under this contract is in accordance with the technical specifications and all other requirements of this Contract.”

⁵⁵ Kontraktens pkt. 11.2 lyder således: ”The equipment shall be warranted for a period of 12 months from the date that the SATC has been signed by both parties.”

alle udgifter i forbindelse med en garantihændelse, herunder omkostninger til transport mellem Danmark og Frankrig.

Af pkt. 11.8 fremgår, at købers inspektion eller accept af udstyr ikke ville berøre garantien:

”The warranty shall not in any way be prejudiced by inspection, quality control or acceptance of the equipment.”

I kontraktens pkt. 11.9 er bestemt, at der ikke gjaldt andre garantier end den i kontrakten udtrykkeligt anførte.⁵⁶

Kendte mangler

Mangler, der bestod og var kendt på leveringstidspunktet, skulle ifølge kontraktens pkt. 35 behandles efter reglerne i Appendix E.⁵⁷ Det gjaldt dog kun mangler, der kunne karakteriseres som ”major” eller ”minor”. I tilfælde af ”critical defects” kunne udstyret ikke leveres.⁵⁸

Appendix E fastlagde et særligt system for vurdering og behandling af mangler. Om Flyvematerielkommandoens politik vedrørende levering af mangelfuldt materiale fremgår:

” 1.1 It is the policy of the Air Materiel Command (AMC) of the Royal Danish Airforce to accept only materiel fulfilling all requirements of the contract. [AMC] may choose to deviate from this policy if it is seen expedient to accept materiel with defects. This decision is the prerogative of the AMC. Acceptance of materiel with defects should be an exception and repeated request for acceptance is seen as an indication of lack of quality control at the contractor.

1.2 If the contractor wishes to deliver materiel with defects, which he sees as fit for the purpose, the following procedure must be used.”

Ifølge Appendix E, pkt. 3, skulle mangelfuldt materiel vurderes af et Material Review Board med repræsentanter for begge parter. Material Review Board kunne træffe beslutninger om ”minor defects” ved enstemmighed og komme med anbefalinger til Flyvematerielkommandoen vedrørende ”major” og ”critical defects”. Beslutninger kunne blandt andet gå ud på, at materiellet skulle repareres, returneres til en underleverandør, kasseres eller benyttes i den tilstand, det var. Kunne enstemmighed ikke opnås, blev materiellet anset for mangelfuldt og kunne ikke leveres.

⁵⁶ Bestemmelsen i pkt. 11.9 lyder således: ”This warranty is exclusive and in lieu of any other warranty, whether expressed or implied.”

⁵⁷ Af kontraktens pkt. 35 fremgår følgende: ”Major and minor defects shall be handled in accordance with Appendix E to the contract unless they are eliminated before delivery.”

⁵⁸ Appendix E, pkt. 3.2.

Hvis Sagen måtte ønske at levere et produkt, selvom det led af en ”major defect”, kunne firmaet afgive en ”Request for Waiver or Request for Deviation”, jf. Appendix E, pkt. 4. Det var op til Flyvematerielkommandoen, om et sådant produkt skulle accepteres. Følgerne af en accept ville afhænge af, hvad der i det enkelte tilfælde blev aftalt.

Virkning af forsinkelse

Kontraktens pkt. 10 indeholder bestemmelser om leveringsforsinkelse. Af pkt. 10.1 fremgår blandt andet, at Sagem øjeblikkeligt skulle orientere Flyvematerielkommandoen, hvis Sagem blev bekendt med omstændigheder, der sandsynligvis ville føre til forsinkelser. Ifølge pkt. 10.2.1 indebar forsinkelse ud over 14 dage pligt til at betale bod:

”[...] CONTRACTOR undertakes to pay a penalty corresponding to ½% of the value of the supplies delayed. The penalty shall be calculated for each 7 calendar day period beginning after a period of 14 days from the first calendar day of the delay. However, the penalty shall not exceed 10% of the total contract price.”

Herudover skulle Sagem betale rente af forudbetalinger, som vedrørte det forsinkede udstyr, jf. pkt. 10.2.2:

”Furthermore, and in addition to the penalty mentioned above, CONTRACTOR shall, for the period of delay, pay an interest on the part of any prepayment related to the value of the supplies delayed. The interest will be calculated at the rate of 5% above Denmark’s National Bank’s rate of discount.”

Såfremt forsinkelse med udstyr resulterede i, at allerede leveret udstyr ikke kunne benyttes, skulle værdien af det leverede udstyr ifølge pkt. 10.2.3 indgå i beregningen af bodens størrelse. Kontrakten indeholder ikke en bestemmelse, hvorefter leveret udstyr, der ikke kunne benyttes, skulle indgå i beregningen af Flyvematerielkommandoens krav på rente af forudbetalinger efter pkt. 10.2.2.

Bod og renter kunne modregnes i Flyvematerielkommandoens betalinger til Sagem.⁵⁹

Endelig indeholder kontraktens pkt. 10.3 bestemmelser om betydningen af ændringer i valutakurser i forsinkelsesperioden. Det følger heraf, at Flyvematerielkommandoen ikke skulle betale en højere kurs, end kursen på det tidspunkt, hvor Flyvematerielkommandoen skulle have betalt, såfremt levering skete rettidigt.

⁵⁹ Bestemmelsen i pkt. 10.2.4 lyder således: ”The PURCHASER shall have the right, without legal proceedings, to deduct the penalty and interest in any payments to be made by him to CONTRACTOR.”

Reserve dele

Efter kontraktens pkt. 17 påtog Sagem sig i en periode på 15 år fra leveringen af udstyret at levere de reserve dele, som Flyvematerielkommandoen måtte få behov for. Efter udløbet af perioden på 15 år skulle Sagem informere Flyvematerielkommandoen om eventuelle intentioner om at indstille produktionen af reserve dele mindst 12 måneder før et sådant ophør, samt give Flyvematerielkommandoen mulighed for at afgive en sidste ordre på sådanne reserve dele. Priser og vilkår for levering af reserve dele skulle aftales nærmere mellem parterne. Priserne for reserve dele kunne alene forhøjes i overensstemmelse med den i Appendix C fastsatte beregningsmodel.

Opsigelse og ophævelse

Efter kontraktens pkt. 20.1 kunne Flyvematerielkommandoen i tilfælde af Sagens misligholdelse opsig kontrakten med 45 dages varsel. Dette gjaldt dog ikke, hvis Sagem inden for denne periode afhjalp misligholdelsen. Kontrakten indeholder bestemmelser om det økonomiske opgør m.v. i tilfælde af en sådan opsigelse. Ved væsentlige misligholdelse fra Sagens side kunne Flyvematerielkommandoen efter pkt. 32 ophæve kontrakten uden varsel.

Flyvematerielkommandoen kunne endvidere efter pkt. 20.2 til enhver tid opsig kontrakten med 60 dages skriftlig varsel. Opsigelse kunne dog alene ske med virkning for fremtiden og ville ikke påvirke rettigheder og forpligtelser, som var opstået inden opsigelsen. Parterne skulle efter en opsigelse aftale størrelsen af det beløb, som Sagem var berettiget til.

5. LEVERING AF SYSTEMET

5.1 Allokering af personelressourcer til projektet

Styregruppens møde den 12. februar 1999

Efter indgåelsen af kontrakten med Sagem var et væsentligt emne for forswarets deltagende myndigheder at sikre de nødvendige personelressourcer til gennemførelse af projektet.

Af et oplæg af 11. februar 1999 til et styregruppemøde den 12. februar 1999 fremgår, at et udestående ”større problemområde” var, om hæren og Flyvematerielkommandoen ville have ”de nødvendige ressourcer til at gennemføre anskaffelsen og implementeringen”.⁶⁰

På styregruppens møde den 12. februar 1999 rejste styregruppens formand, teknisk chef H. Hornhaver, Flyvematerielkommandoen, spørgsmålet om bemanning.⁶¹ H. Hornhaver anførte, at UAV-projektet gav meget ekstra arbejde. Han nævnte, at Hærens Materielkommando havde videresendt et ønske fra Flyvematerielkommandoen om højere normering til Forsvarskommandoen, der imidlertid ikke havde medtaget dette behov i indstillingen til Forsvarsministeriet. Aktstykket tiltrådt af Folketingets finansudvalg indeholdt derfor ikke en forøgelse af normeringen. På mødet oplyste J.T. Pedersen fra Hærens Materielkommando, at Hærens Materielkommandos holdning var, at hvert værn måtte finde normerne inden for egne rammer. H. Hornhaver opfordrede Hærens Materielkommando til at tage forholdet op over for Forsvarskommandoen.

Drøftelser i 1999-2000 med Forsvarskommandoen om personelnormer

I et brev af 17. februar 1999 fra Forsvarskommandoen til Hærens Materielkommando er henvist til en indstilling fra Hærens Materielkommando om, at Flyvertaktisk Kommando og Flyvematerielkommandoen blev opnormeret med hver 3 årsværk.⁶² I brevet fra Forsvarskommandoen er anført, at disse årsværk skulle findes inden for de eksisterende rammer, idet der ikke til projektet var knyttet en udvidelse af rammerne.

På et møde den 17. juni 1999 med deltagelse af repræsentanter for Forsvarskommandoen, Hærens Operative Kommando, Hærens Materielkommando, Flyvertaktisk Kommando og Flyvematerielkommandoen oplyste J. Steffensen, Flyvematerielkommandoen, at tilførsel af

⁶⁰ Oplæg af 11. februar 1999 til 9. møde i styregruppen den 12. februar 1999. Notatets ophavsmand eller modtager fremgår ikke.

⁶¹ Referat af styregruppens 9. møde den 12. februar 1999.

⁶² Brev af 17. februar 1999 fra sektionschef J.E. Nielsen, Forsvarskommandoen, til Hærens Materielkommando.

de begærede tre årsværk var nødvendigt for, at anskaffelsen af UAV-systemet kunne ske som planlagt.⁶³

Hærens Materielkommando anførte i et brev af 2. juli 1999 til Forsvarskommandoen, at Hærens Materielkommando ikke havde mulighed for at afgive normer til Flyvematerielkommandoen.⁶⁴ Det fremgår af brevet, at Flyvematerielkommandoen inden udgangen af juli 1999 ville udarbejde en beskrivelse af konsekvenserne af, at normerne ikke blev tilført.

Flyvematerielkommandoen sendte den 12. august 1999 til Hærens Materielkommando et notat om ”Personelnormer til FMK i forbindelse med hærens UAV”.⁶⁵ Kopi af notatet blev sendt til Forsvarskommandoen. I notatet var anført, at anskaffelse af UAV var et omfattende og komplekst projekt. Om konsekvenserne af ikke at tilføre de begærede ressourcer anføres:

”Tilføres normerne ikke FMK, vil det kun i begrænset omfang være muligt at etablere det nødvendige samarbejde med leverandøren for fastholdelse af de nuværende kontraktaktuelle og operative krav. Det vurderes specielt vanskeligt at afse ressourcer til gennemførelse af test i forbindelse med modtagekontrol (SAT og FAT), hvilket kan medføre risiko for reduceret kravopfyldelse og udskydelse af modtagelsen af UAV-systemerne og den planlagte operative uddannelse. Med de nuværende ressourcer vurderes det ikke muligt at iværksætte de forhandlede optioner på specielt Synthetic Aperture Radar (SAR), hvorved [UAV-systemet] må forudses ikke at blive udstyret med altvejrskapacitet før efter en længere årrække. Det vurderes samtidig, at FMK ikke har mulighed for at mobilisere yderligere ressourcer til projektet for det tilfælde, at der opstår væsentlige tvistigheder om leverancen mellem leverandøren og FMK.”

På styregruppens 10. møde den 26. august 1999 blev oplyst, at Flyvematerielkommandoen havde skrevet til Hærens Materielkommando om tilførsel af ressourcer til projektet.⁶⁶

På et møde den 2. februar 2000 i projektimplementeringsgruppen blev oplyst, at der ikke var tilført yderligere ingeniørnormer til Flyvematerielkommandoen.⁶⁷ Det blev oplyst, at Flyvematerielkommandoen havde beskrevet konsekvenserne for projektet i et notat til blandt andet Forsvarskommandoen og Hærens Operative Kommando, og at Flyvematerielkommandoen forventede, at Forsvarskommandoen sammen med Flyvematerielkommandoen og Hærens Materielkommando ville finde en tilfredsstillende løsning.

⁶³ Referat af mødet den 17. juni 1999, fremsendt til de deltagende myndigheder med brev af 28. juni 1999 fra chef for Materielafdelingen J.T. Pedersen, Hærens Materielkommando.

⁶⁴ Brev af 2. juli 1999 fra chef for Materielafdelingen, J.T. Pedersen, Hærens Materielkommando, til Forsvarskommandoen.

⁶⁵ Fremsendt med brev af samme dato fra sektionschef S. Halvorsen, Flyvematerielkommandoen. Brevet og notatet er dateret ”1999-12-08”. I lyset af oplysningen i brevet af 17. juni 1999 fra Hærens Materielkommando, hvorefter brevet ville foreligge inden udgangen af juli 1999, og den efterfølgende oplysning på styregruppens møde den 26. august 1999 om, at et brev var sendt, jf. nedenfor, må brevet dato antages at være 12. august 1999.

⁶⁶ Referat af styregruppens 10. møde den 26. august 1999.

⁶⁷ Referat af projektimplementeringsgruppens 6. møde den 2. februar 2000.

I et brev af 7. februar 2000 fra L.C. Fynbo, Flyvematerielkommandoen, til Forsvarskommandoen blev behovet for personelressourcer beskrevet. I brevet er afsnittet fra notatet af 12. august 1999 om konsekvenser ved manglende tilførsel af ressourcer gentaget.

Styregruppens møde den 5. april 2000

I en statusrapport af 30. marts 2000 til styregruppen er anført, at forhandlingerne mellem Hærens Materielkommando, Hærens Operative Kommando og Flyvematerielkommandoen om tilførsel af normer til projektet i Flyvematerielkommandoen ikke havde ført til et resultat. Flyvematerielkommandoen havde forelagt problemstillingen for Forsvarskommandoen, der endnu ikke havde taget stilling hertil. Det fremgår, at Flyvematerielkommandoen over for Forsvarskommandoen havde redegjort for konsekvenserne for projektførelsen og den forventelige betydning i driftsfasen. Endvidere er anført følgende:

”[Styregruppen] bør være opmærksom på at [projektgruppen] ikke vil have ressourcer til at imødegå større kontraktuelle tvistigheder, der kan forudses i f.m. modtagekontrol (FAT og SAT). Ligesom FMK fremover ikke vil kunne afsætte alle de nuværende ressourcer til driftsfasen. Dette kan få indflydelse på uddannelsesforløbet i driftsfasen.”

På styregruppens møde den 5. april 2000 blev oplyst, at spørgsmålet om normer endnu ikke var løst.⁶⁸

Udpegning af driftsstyrende myndighed

Flyvertaktisk Kommando meddelte i brev af 19. april 2000, at Flyvestation Aalborg blev udpeget som driftsstyrende myndighed.⁶⁹ Der skulle med virkning fra 1. januar 2001 oprettes en UAV-enhed, som fysisk skulle placeres på Varde Kaserne.

5.2 Oplysninger om forsinkelse af leveringen

Ifølge kontrakten med Sagem skulle det første UAV-system leveres den 16. januar 2001. Det andet system skulle leveres den 2. juli 2001.

I en statusrapport af 30. marts 2000 til styregruppen er anført:

”Projektet er generelt i god gænge. Der er den fornødne ro omkring projektet, der gør det muligt at anvende de rådige ressourcer hensigtsmæssigt. Der vurderes p.t. ikke, at

⁶⁸ Referat af styregruppens 11. møde den 5. april 2000.

⁶⁹ Brev af 19. april 2000 fra chef for Planlægningsafdelingen P.P. Olsen, Flyvertaktisk Kommando, til Flyvematerielkommandoen og Flyvestation Aalborg.

være kritiske områder, der hindrer en kontraktlig gennemførelse og implementering af UAV-systemet som planlagt.”

Varsel om forsinkelser

På projektimplementeringsgruppens møde den 22. august 2000 oplyste Flyvematerielkommandoen, at Sagem havde varslet forsinkelser af leveringen af UAV-systemet.⁷⁰ Der skulle den 5.-6. september 2000 holdes et møde med Sagem til drøftelse af konsekvenserne heraf.⁷¹

På et ”progress meeting” den 5.-6. september 2000 mellem Flyvematerielkommandoen og Sagem drøftede parterne baggrunden for de varslede forsinkelser og eventuelle muligheder for at mindske dem. Endvidere blev det videre leveringsforløb drøftet og tilrettelagt.

Af referatet af et møde den 6. oktober 2000 i projektimplementeringsgruppen fremgår, at det var planlagt, at Site Acceptance Test skulle gennemføres i januar og februar 2001 for de to UAV-systemer.⁷² Af referatet fremgår, at Site Acceptance Test var ca. et år forsinket i forhold til den oprindelige projektplan, og at UAV-systemet som følge af forsinkelsen måske først ville være fuldt operativt efter 2004.⁷³

Styregruppens møde den 12. oktober 2000

I en statusrapport af 10. oktober 2000 fra Flyvematerielkommandoen til styregruppen er anført, at Sagem i maj 2000 havde oplyst, at selskabet forudså problemer med at overholde leveringsterminerne og varslet forsinkelser på 6-8 måneder. I rapporten er anført, at kontraktens maksimum for bod som følge af forsinkelsen ville blive nået. Dermed ville Sagem miste incitamentet til at overholde den nye tidsplan. Projektgruppen ville drøfte dette forhold med firmaet. I rapporten blev det anbefalet, at Forsvarskommandoen blev orienteret om projektets udvikling. Endelig fremgår det af statusrapporten, at projektgruppen fremover ville gennemføre jævnlige inspektioner hos Sagem for at kontrollere, at produktionsplanerne blev overholdt.

Af statusrapporten af 10. oktober 2000 fremgår om personel, at situationen var ”kritisk”. Spørgsmålet om tildeling af normer var endnu ikke afklaret. Det fremgår videre, at ”[æ]ndres

⁷⁰ Referat af projektimplementeringsgruppen 8. møde den 22. august 2000.

⁷¹ Af referatet af projektimplementeringsgruppens møde den 22. august 2000 fremgår endvidere, at der fra Hærens Operative Kommando var overført seks normer vedrørende flyteknikere og personel ved Flyvestationen Aalborg. Der var endnu ikke tilført ekstra ingeniørnormer til Flyvematerielkommandoen.

⁷² Referat af 9. møde i projektimplementeringsgruppen den 6. oktober 2000.

⁷³ Det fremgår endvidere af referatet af mødet i projektimplementeringsgruppen den 6. oktober 2000, at der endnu ikke var tilført ekstra ingeniørnormer til Flyvematerielkommandoen.

denne situation ikke vil FMK kun i ringe grad kunne medvirke i f.m. driften af UAV-systemet”.

På styregruppens møde den 12. oktober 2000 blev oplyst, at der var indtrådt forsinkelse af leveringerne.⁷⁴ Det fremgår, at spørgsmålet om Sagem's pligt til at betale bod blev drøftet. Referatet indeholder ikke oplysninger om styregruppens behandling af forslaget i statusrapporten af 10. oktober 2000 om at orientere Forsvarskommandoen.

Overførsel af personelnormer til Flyvematerielkommandoen

Ved brev af 27. oktober 2000 til Hærens Materielkommando og Flyvematerielkommandoen meddelte Forsvarskommandoen, at der blev overført to midlertidige normer til Flyvematerielkommandoen.⁷⁵

Drøftelser med Sagem om baggrunden for den forsinkede levering

I et brev af 13. februar 2001 til Flyvematerielkommandoen redegjorde Sagem for den forsinkede levering. I brevet er anført, at forsinkelsen skyldtes, at Flyvematerielkommandoen ikke som aftalt havde leveret en komponent vedrørende UAV-systemets navigation. Komponenten skulle have været leveret i marts 2000. Ifølge brevet kunne det første UAV-system leveres ni måneder efter Sagem's modtagelse af komponenten.

Det fremgår af intern e-mailkorrespondance fra marts 2001 i Flyvematerielkommandoen, at der var uenighed om, i hvilket omfang forsinkelsen skyldtes mangel på arbejdskraft hos Sagem eller forsvarets manglende levering af komponenter til navigationsudstyret.

Af referatet for styregruppens 13. møde den 25. april 2001 fremgår, at det danske UAV-system nu havde været i luften.⁷⁶ Systemet ville efter planen blive leveret primo 2002.⁷⁷

I et brev af 3. maj 2001 fra Sagem til Flyvematerielkommandoen er anført, at den forsinkede levering skyldtes dels mangel på mandskab hos Sagem, dels at forsvaret for sent havde leveret den ovennævnte komponent, der skulle indgå i systemet. Komponenten var ifølge brevet leveret i april 2001.

⁷⁴ Referat af styregruppens 12. møde den 12. oktober 2000.

⁷⁵ Brev af 27. oktober 2000 fra chef for Planlægningsstaben Jørn Olesen, Forsvarskommandoen, til Hærens Materielkommando og Flyvematerielkommandoen.

⁷⁶ Referat af styregruppens 13. møde den 25. april 2001.

⁷⁷ I referatet af styregruppens møde den 25. april 2001 er endvidere anført, at det på mødet blev oplyst, at ”UAV-verdenen” ikke var interesseret i SAR-radaren, men at Danmark søgte at få igangsat et SAR-udviklingsprojekt.

Personalesituationen i UAV-enheden

På et møde den 17. maj 2001 i Projektimplementeringsgruppen oplyste chef for UAV-enheden, L. Mikkelsen, Dronningens Artilleriregiment, at enheden var ”sårbar overfor mangel/fastholdelse på/af kvalificeret personel”.⁷⁸ Han oplyste videre, at enheden havde vanskeligt ved at få besat ledige normer.

Addendum 7 til kontrakten

Ved addendum 7 af 2. juli 2001 til kontrakten med Sagem blev der truffet aftale om nye kontraktmæssige leveringstider for de to UAV-systemer. Kontraktmæssigt skulle system 1 nu leveres 28½ måneder efter kontraktindgåelsen den 16. februar 1999, dvs. en udskydelse på 5½ måned i forhold til det oprindeligt aftalte. System 2 skulle leveres 31½ måneder efter kontraktindgåelsen, dvs. en udskydelse på 3 måneder.

Flyvematerielkommandoen købte ved addendum 7 to yderligere UAV-fly, der skulle leveres i oktober 2002. Endelig købte Flyvematerielkommandoen en række reservedele, der skulle leveres 15 måneder efter indgåelsen af addendum 7.⁷⁹

Drøftelser om den forsinkede levering i august-september 2001

I referatet af et møde den 8. august 2001 blandt medlemmerne af forsvarschefens koncernledelse er anført, at chefen for Flyvematerielkommandoen om UAV-projektet oplyste følgende: ”Måske udfald på grund af forsinket leverance”.⁸⁰

På et møde i projektgruppen den 9. august 2001 oplyste E. Mellemkjær, Flyvematerielkommandoen, ifølge referatet følgende:

”Der foregik kontraktforhandlinger mellem FMK og SAGEM i april og maj, hvor FMK arbejdede hårdt med at få indrømmelser fra SAGEM vedrørende deres ansvar for forsinkelsen, projektet er løbet ind i. Medio juni accepterede SAGEM et endeligt løsningsforslag, hvor ansvarsdelingen for den erkendte tidsforsinkelse blev placeret og en bodsberegning baseret på de aktuelle forhold i projektet blev præsenteret og accepteret af SAGEM såvel som FMK’s kontraktforhandlingsteam. Overholder SAGEM den seneste tidsplan 100% [...] vil boden løbe op i ca. 8 mio. kr., mens nye forsinkelser vil pålægge SAGEM yderligere bod på ca. 3 mio. kr. pr. forsinket måned.”

⁷⁸ Referat af Projektimplementeringsgruppens 11. møde den 17. maj 2001.

⁷⁹ Parterne havde ved addendum 6 af 28. juni 2001 indgået aftale om Flyvematerielkommandoens køb af reservedele for i alt ca. 408.000 EUR. Reservedelene skulle leveres sammen med UAV-system 2, dog senest 13 måneder fra indgåelsen af addendum 6. Addendum 6 blev imidlertid erstattet af addendum 7 af 2. juli 2001.

⁸⁰ Konklusionsforslag vedrørende forsvarschefens koncernledelses møde den 8. august 2001. Konklusionsforslaget skulle anvendes under et chefmøde den 13. august 2001 i Forsvarskommandoen.

Af referatet af et møde den 14. september 2001 i projektleveringsgruppen fremgår, at en projektplan af 10. september 2001 fra Sagem indebar en fremrykning af Site Acceptance Test for UAV-system 1 og 2 til henholdsvis uge 47 og 48 i 2001.⁸¹ Ifølge mødereferatet var det meddelt Forsvarskommandoen, at et fuldt operativt system med SAR-radar ville være til stede i 2005.

Sagem anførte i et brev af 14. september 2001 til Flyvematerielkommandoen, at Factory Acceptance Test af de to systemer ville blive udført i uge 42 og 43 i 2001.

5.3 Factory Acceptance Test

Gennemførelse og accept af Factory Acceptance Test

I oktober 2001 blev Factory Acceptance Test gennemført hos Sagem i Frankrig. Testen afslørede en række fejl, heraf fire alvorlige forhold, jf. nedenfor.

Flyvematerielkommandoen afviste umiddelbart over for Sagem at godkende Factory Acceptance Test og nægtede at underskrive Factory Acceptance Test Certificate.

Sagem anmodede om en underskrivelse af Factory Acceptance Test Certificate med en eller flere ”waivers” efter systemet i kontraktens Appendix E.

Det blev herefter drøftet internt i Flyvematerielkommandoen, hvordan man skulle forholde sig til den afholdte test og de konstaterede mangler. Det fremgår af den interne korrespondance, at der var uenighed om, hvorvidt testen skulle accepteres. Man var blandt andet opmærksom på de kontraktretlige problemstillinger vedrørende leveringsforsinkelse og betaling.⁸²

I slutningen af oktober 2001 blev det meste af UAV-udstyret transporteret til Varde Kaserne. Ifølge et brev af 13. november 2001 fra Sagem til Flyvematerielkommandoen udestod alene levering af et UAV-fly, der var blevet beskadiget under Factory Acceptance Test, samt noget software m.v.

⁸¹ Referat af det 12. møde i projektleveringsgruppen den 14. september 2001. Projektplanen af 10. september 2001 fra Sagem er ikke modtaget til brug for advokatundersøgelsen.

⁸² Intern e-mailkorrespondance m.v. i perioden fra 17. oktober til 25. oktober 2001 fra Flyvematerielkommandoen.

Resultatet af Flyvematerielkommandoens overvejelser om accept af Factory Acceptance Test blev, at testen blev accepteret med en række bemærkninger. I brev af 7. november 2001 fra B. Heiberg-Iürgensen, Flyvematerielkommandoen, til Sagem er anført:

”1. The Air Materiel Command (AMC) hereby forwards the Factory Acceptance Test Report duly signed by the AMC.

2. It describes a number of major and minor defects. The defects and the fact that parts of both UAV systems have been kept as CONTRACTOR property and not moved to PURCHASER have the consequence that the UAV Systems moved to PURCHASERS facilities are not fit for the purpose, for which they are to be used. Therefore the goods do not conform with the contract.

3. The CONTRACTOR is required to correct the deficiencies in accordance with the enclosed report within set time limits in order to fulfil his obligations. [...]”

Styregruppens møde den 20. november 2001

På styregruppens 14. møde den 20. november 2001 oplyste gruppens formand, H. Hornhaver, Flyvematerielkommandoen, at Factory Acceptance Test var gennemført. Site Acceptance Test var planlagt til april 2002.⁸³ I mødereferatet er endvidere anført følgende:

”[B. Heiberg-Iürgensen, Flyvematerielkommandoen] fastslog, at det er SAGEM’s ansvar, at UAV-systemet skal være fuldt operationsdygtigt og leveres i henhold til kontraktens betingelser og designspecifikationerne. ... Ved at betale ... mister FMK ingen rettigheder og kan altid kræve pengene retur hvis leverandøren (SAGEM) ikke lever op til deres forpligtelser ved SAT, hvor alle deviations skal være udbedret og godkendt af FMK før accept af ‘complete system’.”

På mødet gennemgik E. Mellemkjær, Flyvematerielkommandoen, resultatet af Factory Acceptance Test. Af en præsentation, der blev anvendt på mødet, fremgår følgende:

”*FAT uge 42-43: TEST-RESUME*

- 47 deviations
 - heraf er ca. halvdelen egentlige fejl og mangler
 - ...
- 33 incident reports, der blev rapporteret under flyvningerne, og som kræver reparation/justering eller ændringer i systemet
- 63 test punkter blev overført til SAT, fordi de ikke kunne nås i FAT [...]
- 4 alvorlige problemer
 - compression card (en periodisk fejl i video datalinken, der gør at billedforbindelsen fra flyet er ustabil)
 - TST (Training Support Tool) er ikke færdig. [...]
 - Fjernkontrol af RT7 radio er ikke implementeret.
 - DK-204 nødlandede og blev kraftig beskadiget. [...]

⁸³ Referat af styregruppens 14. møde den 20. november 2001.

5.4 Vedligeholdelse af systemet

I et oplæg af 16. november 2001 om drift og vedligeholdelse af UAV-systemet fremgår, at UAV-enheden kunne udskifte reservedele og foretage justeringer m.v., medens reparation af reservedele og almindelig teknisk support samt regelmæssig vedligeholdelse af systemet og det installerede software og undersøgelse af uheld alene kunne foregå hos Sagem. Om reparation og almindelig teknisk support er anført, at ”SAGEM’s evne og vilje til at supportere deres kunder har vist sig at være meget problematisk. Med mindre der er tale om simple reparationer, er reaktionstiden ofte halve og hele år (erfaringer fra Sverige og Holland).”

Af oplægget fremgår, at det var nødvendigt at indgå en vedligeholdelsesaftale med Sagem for at sikre, at firmaet opretholdt supportfunktionen. Oplægget indeholder en oversigt over de hovedpunkter, der skulle medtages i en vedligeholdelsesaftale.

På styregruppens 14. møde den 20. november 2001 blev indgåelsen af en vedligeholdelsesaftale drøftet. Af drøftelserne fremgik, at flere mødedeltagere fandt Sagens priser for høje. Udfaldet blev, at projektgruppen skulle fortsætte arbejdet med en vedligeholdelsesløsning.

5.5 Krav om bodsbetaling fra Sagem

Uanset hjemtagelsen af UAV-systemet fastholdt Flyvematerielkommandoen over for Sagem, at det leverede system som følge af en række grundlæggende mangler ikke kunne benyttes og derfor udløste pligt for Sagem til at betale bod som ved forsinkelse.

I telefax af 27. november 2001 fra Flyvematerielkommandoen til Sagem er med henvisning til Sagens brev af 13. november 2001 anført følgende:⁸⁴

”2. SAGEM [...] recognizes that only partial delivery has taken place. The AMC does not recognize that the deficiencies can be limited to items listed by SAGEM [...]. The FAT report reflects a number of fundamental deficiencies both in quality and in quantity. The partially delivered systems thus do not conform with contract specifications and the partially delivered systems can not be used by the AMC for the purposes described in the CONTRACT and for which they are bought.

3. As the deficiencies are fundamental they cause inapplicability of the already delivered supplies as described in Clause 10.2.3.

4. [...]

⁸⁴ Telefax af 27. november 2001 fra B. Heiberg-Iürgensen, Flyvematerielkommandoen, til Sagem.

5. The AMC recommends that SAGEM mitigates the delays and the AMC continue to require the deficiencies to be corrected and the remaining parts of the systems to be delivered.

6. The AMC has taken note that SAGEM in reference state that ‘no delay will indeed be induced in the achievement of the remaining tasks, especially for the performance of the training and the subsequent operation of the systems by the Danish Army’.”

I en telefax af 29. november 2001 fra Sagem til Flyvematerielkommandoen er anført, at firmaet ikke var enig i indholdet af Flyvematerielkommandoens telefax af 27. november 2001. Sagem fandt, at det leverede udstyr kunne anvendes – og faktisk blev anvendt – af Flyvematerielkommandoen. De udestående forhold skulle i overensstemmelse med parternes aftale afklares inden Site Acceptance Test.

Den 18. december 2001 fremsendte Flyvematerielkommandoen til Sagem en oversigt over leverandørens krav på betaling og forsvarets krav på bod og forrentning opgjort pr. 27. december 2001.⁸⁵ Flyvematerielkommandoen havde opgjort kravet på bod og forrentning til ca. 22 mio. kr. Det samlede bodskrav var ca. 2 mio. kr. fra den maksimale bod efter kontrakten. Flyvematerielkommandoen betalte den 27. december 2001 det opgjorte beløb.

Sagem bestred kravet på bod. Flyvematerielkommandoen vurderede imidlertid, at der var hjemmel i kontrakten til at opkræve boden. I en intern e-mail af 19. december 2001 er anført, at ”FMK har vurderet at enhver anden adfærd end at opkræve bod og forrentning nu kunne risikere at svække FMK krav om, at kontrakten skal overholdes”.⁸⁶

I et brev af 21. januar 2002 redegjorde Sagem for firmaets forståelse af kontrakten. Det fremgår, at der efter Sagens opfattelse ikke var grundlag for at beregne bod som sket af Flyvematerielkommandoen. I brevet anføres endvidere:

”The abrupt application of penalty withdrawing deliberately places SAGEM in a critical situation and is jeopardizing the completion of the ‘TAARNFALK’ UAV program. It cuts the resources of SAGEM in the final phase of the program, which could result in the postponement of the remaining milestones. [...]”

I et bilag til brevet opgjorde Sagem Flyvematerielkommandoens krav på bod m.v. til ca. 1,9 mio. EUR. (dvs. ca. 14 mio. kr.).

⁸⁵ Telefax af 18. december 2001 fra Flyvematerielkommandoen til Sagem med opgørelse af bod og renter pr. 27. december 2001.

⁸⁶ E-mail af 19. december 2001 fra kontorchef B. Heiberg-Iürgensen, Flyvematerielkommandoen, til en række øvrige personer i Flyvematerielkommandoen.

Sagem anførte i et brev af 22. januar 2002 til Flyvematerielkommandoen, at de planlagte uddannelsesaktiviteter fra uge 6 i 2002 ville blive indstillet. Det fremgår, at aktiviteterne ville blive genoptaget, når Sagem havde ressourcer til det. Ressourcerne var ikke til stede som følge af ”the abrupt application of penalties in December 2001”.

I et brev af 28. januar 2002 til Sagem meddelte Flyvematerielkommandoen, at Sagem's intention om midlertidigt at indstille en del af uddannelsesforløbet ville udgøre en ikke kontraktmæssig handling.

Af intern og ekstern korrespondance fra Flyvematerielkommandoen fremgår, at samarbejdsforholdet mellem Sagem og Flyvematerielkommandoen i foråret 2002 var anstrengt. Flyvematerielkommandoen fandt det vanskeligt at få Sagem til at overholde kontraktens bestemmelser. Det var Flyvematerielkommandoens opfattelse, at Sagem med trusler om at ville indstille projektet og misligholde kontrakten forsøgte at få Flyvematerielkommandoen til at give afkald på krav om bod og forrentning som følge af forsinkelsen.⁸⁷

5.6 Site Acceptance Test

Site Acceptance Test for UAV-system 1 blev gennemført i Danmark i april 2002.

I referatet af det 13. møde i projektimplementeringsgruppen den 14. maj 2002 er blandt andet anført:

”8. Sekretæren [H. Jørgensen, HOK] orienterede om følgende forhold:

[...]

8.2. Factory Acceptance Test (FAT) er gennemført OKT 2001 i Frankrig. FAT afslørede, at systemerne endnu ikke var helt færdige, idet mange fejl og mangler blev noteret til opfølgning på Site Acceptance Test (SAT).

8.3. SAT var gennemført i APR 2002. De fleste fejl og mangler fra FAT var udbedret. P.t. manglede kun en Ground Control Station og Remote Communication Terminal, der stod i Frankrig, at gennemgå SAT før denne var komplet. Sekretæren anførte, at systemet under SAT stadig udviste mange fejl, hvilket resulterede i forsinkelser ved opsendelse af airvehicle.

8.4. Initialuddannelsen af operatører og teknikere pågik p.t. og var planlagt afsluttet i JUN 2002.

9. Flyvematerielkommandoen (FMK) orienterede om følgende:

9.1. FAT var gennemført uden critical deviations – primært minor deviations, og FAT var derfor accepteret under forudsætning af, at alle deviations blev genoptaget under SAT.

9.2. SAT var indtil nu gennemført tilfredsstillende. Uddannelsesflyvninger, der blev gennemført med dansk personel, overholdt de planlagte opsendelsestidspunkter, hvil-

⁸⁷ Internt mail-udkast fra januar 2002.

ket tydede på en god uddannelse. SAT af system 1 var accepteret – komplet SAT af system 2 afventede det sidste materiel fra Frankrig.

9.3. Flytildragelse under uddannelsesflyvning var SAGEM's ansvar (evt. skader på materiel).”

Den endelige accept af det leverede UAV-system skete i foråret og sommeren 2002. På et møde den 4. juni 2002 aftalte Flyvematerielkommandoen og Sagem, at firmaet kunne fakturere de ydelser, der forfaldt ved opnåelse af SAT for system 1 og – efter afklaring af to udestående forhold – for system 2. De udestående forhold blev afklaret senere i juni 2002.⁸⁸

I en statusrapport af 12. juni 2002 til styregruppen er anført, at SAT for system 1 blev gennemført i Danmark den 2.-12. april 2002 og godkendt den 4. juni 2002 uden bemærkninger. SAT for system 2 ville finde sted den 27. juni 2002.

På styregruppens møde den 12. juni 2002 oplyste kontorchef B. Heiberg-Iürgensen, Flyvematerielkommandoen, at Flyvematerielkommandoen pr. 27. december 2001 havde opgjort et bodskrav på 23 mio. kr. mod Sagem.⁸⁹ Sagem havde meddelt, at alene et krav på 15 mio. kr. blev accepteret. For tiden efter 27. december 2001 var beregnet en bod på 4 mio. kr. Styregruppen besluttede, at spørgsmålet om bod skulle indgå i de samlede forhandlinger med Sagem om Site Acceptance Test og vedligeholdelsesaftale.

⁸⁸ Referat af møde den 4. juni 2002 mellem Flyvematerielkommandoen og Sagem.

⁸⁹ Referat af styregruppens 15. møde den 12. juni 2002.

6. ARBEJDET MED IDRIFTSÆTTELSE AF SYSTEMET

6.1 Projektets forløb i 2002 og 2003

Styregruppens møde den 12. juni 2002

På styregruppens møde den 12. juni 2002 blev projektgruppen bemyndiget til at forhandle en vedligeholdelsesaftale med Sagem på plads.

På styregruppemødet blev spørgsmålet om køb af yderligere reservedele drøftet. Det blev oplyst, at Sagem havde skønnet, at det eksisterende reservedelslager muliggjorde ca. 20 flyvninger. Det blev besluttet at udskyde beslutningen om køb af ekstra reservedele til det følgende styregruppemøde i slutningen af 2002. I løbet af efterårets flyvninger skulle der opsamles erfaringer med reparationer hos Sagem.

Addendum 8 af 6. september 2002 om vedligeholdelse m.v.

Ved addendum 8 af 6. september 2002 til kontrakten indgik parterne aftale om Sagens levering til Flyvematerielkommandoen af teknisk assistance, analyse af hændelser, reparationer, dokumentation m.v. For perioden fra 1. juli 2002 til 30. juni 2003 skulle Flyvematerielkommandoen for disse ydelser betale 530.000 EUR.

Med Addendum 8 blev parterne enige om bodsopgørelsen. Det fremgår ikke udtrykkeligt af Addendum 8, men resultatet synes at være, at Sagem accepterede Flyvematerielkommandoens opgørelse pr. 27. december 2001.

Personelnormer til Flyvematerielkommandoen

Forsvarskommandoen meddelte i brev af 25. oktober 2002 til Flyvematerielkommandoen, at en tidligere varslet personelreduktion på tre årsværk blev annulleret for at tilvejebringe personelnormer til varetagelse af UAV-projektet.⁹⁰

Projekttilegneringsgruppens møde den 21. januar 2003

Af referatet af det 15. møde i projekttilegneringsgruppen den 21. januar 2003, punkt 23, fremgår om SAR-radaren følgende:

⁹⁰ Brev af 25. oktober 2002 fra chef for Materielanskaffelsessektionen Niels H. Bundsgaard, Forsvarskommandoen, til Flyvematerielkommandoen.

”FMK har fulgt udviklingen på SAR. US Army har for nylig udskudt deres SAR udvikling på ubestemt tid. SAGEM undersøger p.t. en SAR fra Thales. Den har et lavere udviklingsstadium end de amerikanske projekter, men økonomisk vil den måske blive mere fordelagtig, da der er interesse fra flere lande. En SAR fra Thales kan dog tidligst bringes i drift i Danmark medio 2006. FMK vurderer, at projektet er meget risikabelt bl.a. fordi Danmark vil blive det første land hvor denne SAR implementeres og hele SAR området bør på disse baggrunde helt revurderes.”

På mødet den 21. januar 2003 blev spørgsmålet om bemanning af UAV-enheden ved Dronningens Artilleriregiment drøftet. Chefen for enheden, K. Risvig, oplyste, at der var ”en meget sårbar bemanning af vitale nøglefunktioner”. Muligheden for at tiltrække personel, eventuelt ved ydelse af løntillæg, blev drøftet. Det blev besluttet, at antallet af mekanikere ved enheden skulle forøges fra fire til seks. Enheden havde anmodet om otte mekanikere.

Af referatet af mødet i projektimplementeringsgruppen den 21. januar 2003 fremgår endelig, at leveringstiden på udvalgte reservedele var 12-15 måneder. Det fremgår, at der i forbindelse med afslutningen af hovedleveringen blev leveret en reservedelspakke samt forbrugsgenstande til 30 flyvninger. Endvidere fremgår det, at der den 7. januar 2003 var afholdt et statusmøde med Sagem. På dette møde var aftalt, at Sagem i foråret 2003 skulle rette nogle udestående fejl under garantien.

6.2 Forsvarets undersøgelser af projektet i 2003

Flyvematerielkommandoens vurdering af projektet i januar 2003

Som led i et ønske om at få gjort UAV-systemet klar til udsendelse i operationer i 2005 foretog Flyvematerielkommandoen i slutningen af januar 2003 en revurdering af vedligeholdelses- og driftsforholdene ved UAV-enheden.⁹¹

Ifølge revurderingen var det Flyvematerielkommandoens skøn, at der skulle foretages ca. 400 flyvninger med systemet om året, hvis målet om udsendelse til operationer i 2005 skulle nås. Den aktuelle vedligeholdelsesstruktur stilede mod opretholdelse af 50 flyvninger om året inden for den budgetterede ramme på 15 mio. kr. Der var ikke mulighed for at opnå de ønskede 400 flyvninger om året inden for dette budget. Flyvematerielkommandoen anførte, at hvis der blev opbygget et tilfredsstillende lager af reservedele og indgået en vedligeholdelsesaftale, ville det være muligt at nå op på 125 flyvninger i andet halvår af 2004.

⁹¹ Resultatet af revurderingen fremgår af brev af 28. januar 2003 fra A. Carstensen, Flyvematerielkommandoen, til en række øvrige myndigheder. Brevets titel er ”Revurdering af Tårnfalk UAV optioner samt overvejelser vedr. UAV vedligeholdelse og drift”. Brevet var vedlagt som bilag til referat af styregruppemødet den 30. januar 2003.

Tilbagekaldelse af Tårnfalkens luftdygtighedscertifikatet

Der blev i 2002 og 2003 foretaget en række testflyvninger med UAV-systemet. Flyvningerne var forbundet med en del tekniske problemer. Efter en række hændelser, herunder en utilsigtet udløsning af systemets air-bag ved affyring den 18. juni 2003, tilbagekaldte Flyvematerielkommandoen den 27. juni 2003 luftdygtighedscertifikatet for Tårnfalken.

Flyvematerielkommandoen gav den 3. juli 2003 Sagem meddelelse om tilbagekaldelsen af luftdygtighedscertifikatet og gav udtryk for en forventning om, at Sagem ville medvirke til løsning af de udestående forhold, så systemet blev bragt til ”an acceptable and stable technical level”.⁹²

Forsvarets undersøgelsesgruppe

Flyvematerielkommandoen nedsatte ved kommissorium af 7. juli 2003 en undersøgelsesgruppe vedrørende ”fortsat anvendelse og forbedring af luftdygtigheden for UAV, Tårnfalk”.⁹³ Om baggrunden for undersøgelsen er i kommissoriet anført:

”Siden levering har UAV-systemet teknisk virket ustabil med mange fejl af forskellig karakter, hvor SAGEM hidtil har korrigeret disse fejl i form af reparationer og modifikationer af forskellig art. Der er inden for garantiperioden, som principielt er udløbet pr. 30/6-03 undtagen for UAV nr. 209 og 210 (medio DEC 2003), registreret et antal større eller mindre fejl/mangler ved systemet. SAGEM har eller er i gang med at få udbedret disse fejl/mangler. Et arbejde der bl.a. medfører en stor belastning af det tekniske personel ved UAV-enhed (UAVDET ved Dronningens Artilleriregiment) ... da materiellet har forskellig modifikationsstatus og samtidig afventer forskellige grader af reparationer/modifikationer ved SAGEM eller UAVDET foranstaltning.”

Undersøgelsesgruppen var sammensat af ansatte i Flyvematerielkommandoen, Flyvertaktisk Kommando og Hærens Operative Kommando.

Gruppen afgav den af 27. august 2003 en ”Plan for Genetablering af Tårnfalken UAV luftdygtighed”. Om baggrunden for undersøgelsen er i rapporten, pkt. 5.1, blandt andet anført:

”5.1. Havarier, tildragelser og hændelser

I forbindelse med flyvninger med Tårnfalken er der konstateret et uforventet højt antal hændelser, tildragelser og fejl med systemet. Der er således rapporteret om i alt 8 tildragelser [...]. Hertil kommer et totalhavari, indtruffet under Factory Acceptance Test i Frankrig kort før leveringen til Danmark. Den senest indtrufne tildragelse fandt sted i Juni 2003, med alvorlig skade på UAV til følge. Tildragelsen medførte, at FTK på FMK foranledning indførte flyveforbud med typen.”

⁹² Telefax af 3. juli 2003 fra L. Nielsen, Flyvematerielkommandoen, til Sagem.

⁹³ Kommissorium af 7. juli 2003 for undersøgelsesgruppe vedrørende fortsat anvendelse og forbedring af luftdygtigheden for UAV, Tårnfalk, underskrevet af afdelingschef H. Frøsig-Jørgensen, Flyvematerielkommandoen.

Af undersøgelsesgruppens arbejde fremgik, at navnlig følgende forhold var medvirkende til problemerne med UAV-projektet:

- Dårlig kvalitetssikring i produktionsforløbet hos leverandøren
- Manglende eller mangelfulde flyvemanualer
- Utilfredsstillende basisuddannelse i UAV-systemet hos leverandøren
- Uigennemskuelig ansvarsfordeling mellem de involverede myndigheder
- For få personelressourcer.

Med udgangspunkt i de påpegede problemer anbefalede undersøgelsesgruppen, at:

- Der blev indgået en kvalitetssikringsaftale med Sagem
- Der snarest blev udarbejdet flyvemanualer
- Uddannelsessystemet blev gennemgået og revideret
- Samarbejdet mellem de involverede myndigheder blev forenklet, så hver myndigheds rolle fremstod tydeligere
- Der blev foretaget en analyse af, om UAV-projektet var tildelt de nødvendige personelressourcer.

Undersøgelsesgruppen foreslog, at der blev iværksat en inspektion af UAV-systemet på Varde Kaserne for at få klarlagt, om det var forsvarligt at gennemføre nye testflyvninger.

Flyvematerielkommandoens inspektion af UAV-systemet

I overensstemmelse med undersøgelsesgruppens anbefaling foretog Flyvematerielkommandoen i september 2003 en inspektion af UAV-systemet.⁹⁴ I en samlet vurdering af forholdene omkring UAV-projektet betegnede inspektionsgruppen situationen som ”mindre tilfredsstillende”.

Med hensyn til personelsituationen ved UAV-enheden viste inspektionen, at der var behov for tilførsel af såvel teknisk som operativt personel samt for udarbejdelse af en plan for fastholdelse af personel ved enheden. Den aktuelle personelsituation vanskeliggjorde den daglige drift af systemet. Det kunne endvidere konstateres, at uddannelsen af personellet ved enheden foregik på for lavt teknisk fagligt niveau, hvilket til dels var begrundet i, at leverandørens basisuddannelse af teknikerne var for dårlig.

⁹⁴ Resultatet af inspektionen fremgår af ”Inspektionsrapport, Materiefaglig inspektion ved Dronningens Artilleriregiment i perioden 2003-09-29 til 2003-09-30” af 24. oktober 2003.

På grundlag af inspektionen blev der udarbejdet en aktionsplan, hvori ansvaret for løsning af de forskellige problemer blev uddelegeret til de involverede myndigheder. Aktionsplanen indgik efterfølgende i projektorganisationens arbejde.

Orientering af forsvarrets ledelse

På et møde den 5. september 2003 mellem forsvarschefen og cheferne for flyvevåbnet blev der givet en orientering om UAV-projektet. Af referatet fremgår herom følgende:

”9. UAV ORIENTERING

CHFMK oplyste, at mellem oktober 2001 og juni 2003 er der fløjet 46 flyvninger med Tårnfalken UAV, og at der i denne periode er registreret 9 flyvetildragelser og 2 Alert Bulletins fra SAGEM SA – som har betydet midlertidigt flyveforbud. 3 af tildragelserne resulterede i betydelige skader.

Der er ikke en entydig årsag til de mange hændelser, men der peges på følgende problemområder:

- Quality Assurance (QA) problemer hos SAGEM SA specielt i forbindelse med underleverandører.
- Manglende ”flight manual”.
- Fabriksuddannelsen er ikke gennemført på en stringent måde.
- Dårligt design har været medvirkende årsag til 3 hændelser.
- Problemer med konfigurationsstyring.
- Uklar kompetencefordeling mellem dansk fartøjschef og fransk instruktør.
- Manglende personelressourcer ved UVADET, FSNAAL og FMK.
- Mangelfuld vedligeholdelsesdokumentation.

FMK arbejder efter følgende tidsplan for generhvervelse af UAV luftdygtighed:

- Uge 37: Design/Safety review hos SAGEM SA.
- Uge 39: Inspektion af UAV systemet i Varde.
- Ultimo uge 39: Beslutningsmøde om første flyvning.
- Uge 40: Første testflyvninger i Borris.
- Uge 40 - uge 3 (2004): der gennemføres yderligere 3 flyvekampagner.
- Uge 45: Systembeskrivelsen til undervisning af flymekanikere er klar.
- Medio januar 2004: Flight Manual introduceres.
- Ultimo januar 2004: Luftdygtighed revurderes.
- Medio 2004: Forbedret dokumentation leveret.

FC oplyste, at han har bedt MA-staben om at holde ham løbende orienteret om emnet. CHFTK oplyste, at tilvejebringelse af teknisk personel til vedligeholdelse mv. af UAV var ved at være på plads.”

På et møde i forsvarschefens koncernledelse den 27.-28. oktober 2003 blev Tårnfalken drøftet. I referatet er anført følgende:

- ”[Chefen for Flyvematerielkommandoen]:
- Når alt kører, som det skal, kan der flyves -> Godt samarbejde i styregruppen. Fabrikken dækker problemer i testperioden.
 - [...]

- [Forsvarschefen]: Men det er stadig operativ i 2005 [...]?
- [Chefen for Hærens Operative Kommando]: Ambitionsniveauet f.s.v.a. flyvetimer er nok højt sat. 2005 er den operativ [...].
- [Forsvarschefen]: Glad for at fokus er kommet på projektet og at planen holder.
- [Chefen for Flyvematerielkommandoen]: Kræver at fokus holder, og at personalet forbliver i projektet.”

Flyvematerielkommandoens oversigt af 4. november 2003 om projektets status

Holger Straadt, Flyvematerielkommandoen, udarbejdede den 4. november 2003 en oversigt med status på projektet.⁹⁵ Af oversigten fremgår følgende:

”1. STATUS PÅ GENETABLERING AF UAV TÅRNFALK LUFTDYGTIGHED

I juni 2003 tilbagekaldte FMK luftdygtighedsbevis for Tårnfalk UAV på baggrund af flere alvorlige hændelser. På denne baggrund udarbejdede FMK ”Plan for genetablering af Tårnfalken UAV luftdygtighed” [...] med følgende hovedpunkter:

1. Sikkerhedsmæssig analyse af UAV systemet.
2. Teknisk analyse af UAV systemet, specielt start/landing.
3. Materiefaglig inspektion af DAR-UAV.
4. Gennemførelse af 10 testflyvninger.

Ad 1.

FMK har udarbejdet en sikkerhedsmæssig analyse af UAV systemet [...], hvor FMK vurderer, at testflyvninger kan gennemføres sikkerhedsmæssigt acceptabelt.

Ad 2.

FMK har udarbejdet en rapport vedr. tekniske problemer på UAV systemet [...], der indeholder en række tekniske tiltag, der skal gennemføres før testflyvninger kunne startes. De er alle gennemført.

Ad 3.

FMK har gennemført en materiefaglig inspektion ved DAR UAV, og en rapport [...] er udarbejdet. Hovedkonklusionen er følgende:

| | |
|----------------------------|--------------------------|
| Behandling af flymateriel: | Ret tilfredsstillende |
| Systemtest/klargøring: | Ret tilfredsstillende |
| Uddannelse: | Mindre tilfredsstillende |

Rapporten konkluderer, at det er forsvarligt at gennemføre testflyvninger. Derudover listes en række aktionspunkter, specielt vedr. uddannelse og bemanning, som skal gennemføres på længere sigt. Projektimplementeringsgruppe for Unmanned Aerial Vehicles til hæren [...] har ansvaret for at gennemføre dem.

Ad 4.

I ugerne 40-43, 2003 samt uge 4, 2004 er det planlagt at gennemføre 10 testflyvninger for at demonstrere Tårnfalk UAV luftdygtighed, heraf 8 flyvninger i uge 40-43.

⁹⁵ Oversigten var et bilag til projektgruppens møde den 17. november 2003.

Generel konklusion efter flyvekampagnen i uge 40-43:

På grund af mandskabsmangel har der i UAVDET ikke været tid til at forberede flyvekampagnen. [...]

Da systemet var flyveklart, blev der afviklet 8 flyvninger på 6 dage.

Det tyder altså på, at når systemet er klargjort, kan UAV enheden med den nuværende bemanning gennemføre flyvninger rutinemæssigt (1-2 flyvninger om dagen), herunder at løse mindre tekniske problemer.

Men løber man ind i større tekniske problemer og/eller periodiske eftersyn, må flyvningerne stoppes i flere dage.

Flyvningerne blev afviklet med ca. 1/3 af det totale UAV materiel. Det øvrige materiel kræver en betydelig arbejdsindsats samt en del reparation af reservedele at gøre operativt.

På grundlag af erfaringerne i uge 40-43 er det UAV projektets vurdering, at en fuld normeret og uddannet UAV enhed (teknisk og operativt) til kunne bringe systemet i en vedligeholdelsestilstand, hvor det er muligt at flyve 1-2 flyvninger om dagen i en længere periode.

Sikkerhedsmæssig bemærkning:

En af flyvningerne blev afbrudt før tid pga. en lettere overophedet motor. Det gav ikke umiddelbar anledning til bekymring. Ved en senere test på jorden havarede motoren delvis. Da det ikke kan udelukkes, at det kunne være sket under flyvning er der registreret en flyvetildragelse og en undersøgelse er i gang.

2. TIDSPLAN FOR GENETABLERING AF UAV LUFTDYGTIGHED

Testflyvningerne med Tårnfalk UAV forventes afsluttet i uge 4, 2004. Ultimo februar 2004 vurderes UAV Tårnfalkens luftdygtighed igen på grundlag af testflyvningerne. Desuden vurderes det om aktionspunkterne fra ”Plan for genetablering af UAV luftdygtighed” samt fra den materiefaglige inspektion er tilfredsstillende gennemført.

3. TEKNISK STATUS PÅ UAV SYSTEMET

Ca. 2/3 af UAV materiellet er pt. ikke i operativt tilstand. Det skyldes dels tekniske fejl og mangler og dels mangel på teknikere.

Det vurderes at tage ca. 6 mdr. at bringe hovedparten af systemet i operativt tilstand.

4. BEMANDING OG UDDANNELSE

Bemandingssituationen for teknisk personel var ved den materiefaglige inspektion følgende:

| | | |
|---------------------|---------|---------------------------------|
| Flyklarmelder | norm: 6 | aktuel: 2 (heraf 1 langtidssyg) |
| Elektronikmekaniker | norm: 2 | aktuel: 1 |
| Launcher mekaniker | norm: 2 | aktuel: 1 |

Der arbejdes på at fremskaffe og uddanne det manglende personel, således at der i 2. kvartal 2004 kan planlægges et større antal flyvninger.”

6.3 Folketingets Forsvarsudvalgs spørgsmål til forsvarsministeren

Folketingets Forsvarsudvalg stillede den 15. december 2003 tre spørgsmål til forsvarsministeren. Spørgsmålene blev besvaret af forsvarsminister Svend Aage Jensby den 14. januar 2004.⁹⁶ Spørgsmål og svar lyder således:

”Spørgsmål nummer 14: Ministeren bedes oplyse, hvorvidt det ubemandede fly ’Tårnfalken’ lever op til de kravspecifikationer og kvalitetskrav som forsvarrets indkøbere opstillede ved indkøb.

Svar: Forsvaret har gennemført en omfattende indkøringsfase med test- og træningsflyvninger. Her har det vist sig, at Tårnfalken lever op til de definerede operative kravspecifikationer. Tårnfalken kan levere de krævede data (”live” infrarød video eller dagslysvideo). Tårnfalken lever derimod endnu ikke fuldt op til definerede tekniske kravspecifikationer. I indkøringsfasen har der vist sig flere tekniske fejl og hændelser end forventet, hvilket medio 2003 gav anledning til at indføre restriktioner vedrørende flyvning. Derfor har Flyvematerielkommandoen iværksat et program, der skal tilsikre, at såvel kvalitetsmæssige som definerede tekniske specifikationer opfyldes, så det samlede system lever op til de krav, der blev opstillet for projektet.

Spørgsmål nummer 15: Ministeren bedes på baggrund af det aktuelle flyveforbud for de ubemandede fly redegøre for, hvad flyvevåbnets materielkommando agter at gøre for at løse de aktuelle problemer, og hvorvidt disse tiltag vil få økonomiske konsekvenser for det danske forsvar.

Svar: Som følge af et antal fejl og hændelser konstateret under indkøringsfasens test- og træningsflyvninger blev restriktionerne vedrørende flyvning med Tårnfalken indført medio 2003. Følgelig fandt Flyvematerielkommandoen det nødvendigt at gennemgå sikkerhedsaspekterne for Tårnfalken samt udarbejde et program for genetablering af luftdygtigheden for Tårnfalken omfattende:

1. Undersøgelse og analyse af samtlige hændelser og flytildragelser, samt implementering af forebyggende foranstaltninger (gennemført med tilfredsstillende resultat).
2. Gennemgang af Tårnfalkens tekniske design (gennemført med tilfredsstillende resultat).
3. Gennemgang af Tårnfalkens sikkerhedsaspekter (gennemført med tilfredsstillende resultat).
4. Materiefaglig inspektion af Tårnfalken (gennemført 29.-30. september 2003). Dette resulterede i opstilling af en række krav til forbedringer af procedurer og uddannelse. Disse er under implementering.
5. Gennemgang og forbedring af uddannelsen af teknisk og operativt personel (et forbedret uddannelsesgrundlag og en forbedret planlægning er under implementering).
6. Gennemgang og forbedring af teknisk dokumentation (Leverandøren vil i løbet af 1. halvår 2004 levere forbedret teknisk dokumentation).

⁹⁶ Svaret var baseret på et udkast fra Forsvarskommandoen. Udkastet var fremsendt til Forsvarsministeriet med brev af 12. januar 2004 fra chef for ledelsessekretariatet N.C. Wang, Forsvarskommandoen.

7. Afvikling af 10 test- og valideringsflyvninger under særlige restriktioner (8 af 10 test- og valideringsflyvninger er gennemført planmæssigt med tilfredsstillende resultat. Resterende 2 flyvninger er planlagt i uge 4/2004).

Flyvematerielkommandoen vil herefter analysere testresultater m.v. med henblik på at genetablere Tårnfalkens luftdygtighed. På nærværende tidspunkt vurderes det på baggrund af de foreløbige resultater, at luftdygtigheden kan genetableres i løbet af 1. kvartal 2004. Testprogrammet har afdækket behov for levering af forbedret dokumentation fra leverandøren. Udgiften hertil er begrænset til ca. 1.2 mio. kr. Herudover vurderes testprogrammet ikke at have økonomiske konsekvenser.

Spørgsmål nummer 16: Ministeren bedes oplyse om flyvevåbnet vil kræve et erstatningsfly for det havarerede fly. I givet fald ønskes endvidere oplyst, hvordan de franske leverandører stiller sig til kravet.

Svar: Flyvematerielkommandoen har over for leverandøren krævet fuld erstatning for det beskadigede fly. Indledningsvist har leverandøren hertil meddelt (mundtligt), at man kun delvis er indstillet på at dække skaderne. Det skal understreges, at sagen fortsat verserer, og at skaderne endnu ikke er endeligt opgjort.”

6.4 Projektets forløb i 2004 og 2005

Møde den 4. februar 2004 mellem den danske og den franske forsvarsmaterieldirektør

På et møde den 4. februar 2004 mellem den danske og den franske forsvarsmaterieldirektør blev UAV-projektet drøftet. Den franske forsvarsmaterieldirektør oplyste, at han ville lægge pres på Sagem for hurtigst muligt at få løst de udestående problemer.⁹⁷

Projekttimplementeringsgruppens møde den 24. februar 2004

I referatet af projekttimplementeringsgruppens 18. møde den 24. februar 2004 er om gennemførelsen af planen for genetablering af Tårnfalkens luftdygtighed anført følgende:

”7. FMK orienterede om:

7.1. Status i ”Plan for genetablering af Tårnfalkens luftdygtighed”:

7.1.1 De fastsatte forudsætninger for på kort sigt at kunne genetablere luftdygtigheden er generelt opfyldt, men yderligere testflyvninger incl. sikkerhedsvurdering er nødvendig.

7.1.2 FMK har gennemført 10 testflyvninger, men har behov for yderligere ca. 4 flyvninger i APR 2004 for at kunne vurdere om Tårnfalkens luftdygtighed kan genetableres. De 10 flyvninger er overvejende gennemført med eet halenummer (AV-208) og har medført 33 fejlrapporter, heraf 2 major incidents. De 2 major incidents vurderes dog afklaret.

⁹⁷ Referat af møde den 4. februar 2004 mellem den danske og den franske forsvarsmaterieldirektør.

7.1.3 Mødet fandt det betænkeligt, at testflyvninger med henblik på at genetablere luftdygtighed, primært er gennemført med eet halenummer (øvrige fly er p.t. ikke operative). FMK vil i samarbejde med FTK undersøge muligheden for at genetablere luftdygtigheden trinvis i takt med at flyene bliver klar.

7.1.4 SEKR fandt antallet af fejlrapporter (33 på 10 testflyvninger) meget højt og ønskede FMK generelle vurdering af muligheden for at genetablere luftdygtigheden med en fejlrate af denne størrelse. FMK fandt ikke umiddelbart, at fejlene havde en karakter, der forhindrede genetabling af luftdygtighed, idet fejlene blev erkendt under klargøring af fly på jorden. SEKR fandt fejlraten uacceptabel og et udtryk for den manglende kvalitet, der gav bange anelser for en eksplosiv udvikling af de i forvejen høje vedligeholdelsesudgifter. Ligeledes ville en fejlrate af denne størrelse indebære en risiko for, at luftdygtighedsbeviset igen blev frataget systemet.”

Styregruppens møde den 9. juni 2004

På styregruppens møde den 9. juni 2004 blev oplyst, at 40-50% af UAV-systemet var operativt.⁹⁸ Styregruppen anbefalede, at Tårnfalken på ny blev erklæret luftdygtig.

Generhvervelse af luftdygtighedscertifikat

Flyvematerielkommandoen udstedte den 10. juni 2004 på ny luftdygtighedscertifikat til Tårnfalken. I erklæringen herom er blandt andet anført, at de indtrufne hændelser var undersøgt, og at nødvendige korrektioner var foretaget.

Addendum 10.2 af 21. december 2004

Ved addendum 10.2 af 21. december 2004 til kontrakten traf parterne aftale om vedligeholdelse og levering af reservedele. Ifølge aftalen skulle Sagem stille ressourcer til rådighed og udføre serviceydelser for Flyvematerielkommandoen. Endvidere skulle firmaet levere en række reservedele. I addendum 10.2., pkt. 2.2.3., er om Flyvematerielkommandoens test af reservedele m.v. anført følgende:

”All deliveries:

- spare parts
- items received after preventive maintenance
- items received after corrective maintenance
- software updates
- documentation updates

are subject to test at AMC’s premises at arrival. In case of failure to pass the test, the items are returned to Sagem at Sagem expenses, and shall be considered not delivered in accordance with R1 as specified in 2.2.2. above. After correction SAGEM shall re-

⁹⁸ Referat af styregruppens 20. møde den 9. juni 2004.

turn the items to the AMC and the items shall be included in the next scheduled Spare Part delivery to the AMC, if AMC decide so.”

Addendum 10.2 fastsætter en række bestemmelser om vilkårene for levering af reservedele, herunder om kvalitetskontrol, dokumentation m.v.

Flyvematerielkommandoens drøftelser med Sagem i 2. halvår 2004

Drøftelserne med Sagem i 2. halvår er beskrevet i Forsvarskommandoens notat af 23. august 2005 om henvendelser fra beslutningstagere i forsvaret til Sagem. Det fremgår, at Flyvematerielkommandoen fungerede som ”Single Point of Contact” i alle forhold vedrørende Tårnfalken. I notatet er videre anført:

”Der blev i løbet af 2. halvår af 2004 afholdt mange møder med SAGEM dels pga. forhandlinger ifm. Addendum 10.2 til [kontrakten] ..., dels pga. den normale drift af projektet. Ved to lejligheder forestod TC [Teknisk chef] orientering af SAGEM Program Manager og UAV afdelingsdirektør. Ved disse orienteringer gav TC udtryk for FMK generelle utilfredshed ved SAGEM performance, de mange fejl i UAV systemet og SAGEMs generelle langsommelighed. Der blev ikke taget referat af denne del af møderne med SAGEM.

Ved et møde med SAGEM 17. november 2004 i FMK gav TC ligeledes udtryk for generel utilfredshed med SAGEM overfor Program Manager og afdelingsleder. Der blev ikke taget referat af denne del af mødet.”

Forsvarsministeriets møde med Sagem i december 2004

Repræsentanter for Sagem deltog den 22. december 2004 i et møde med Forsvarsministeriet.⁹⁹ I mødet deltog departementschef Anders Troldborg og chefkonsulent Kirsten Fosdal. Mødet var bragt i stand på foranledning af Sagens danske agent.

På mødet blev problemerne med Tårnfalken drøftet. Sagens repræsentanter tilkendegav, at man fandt at have fulgt op på den danske kritik og oplyste, at en ny generation af UAV-fly ville blive udviklet i lyset af de opnåede erfaringer. Anders Troldborg oplyste, at systemet endnu ikke var tilfredsstillende, og at det først forventedes at være operationelt i januar 2006.

Træningsflyvning den 3. februar 2005

Under en træningsflyvning den 3. februar 2005 blev gennemført en sikkerhedslanding. Den 4. februar 2005 udstedte Flyvertaktisk Kommando midlertidigt flyveforbud for Tårnfalken.

⁹⁹ Referat af 5. januar 2005 af møde den 22. december 2004 med repræsentanter for Sagem.

Ved telefax af 4. februar 2005 reklamerede Flyvematerielkommandoen over for Sagem over en række mangler ved UAV-systemet og leverede komponenter.¹⁰⁰ Flyvematerielkommandoen anmodede Sagem om at afhjælpe manglerne under garantien. Endvidere anførte Flyvematerielkommandoen følgende i telefaxen:

”SAGEM is kindly requested to review SAGEM QA system, in order to investigate why defect Air Material seem to have left SAGEM factory and has been shipped to AMC, for operational use. AMC expects that immediate action is taken, to overcome this problem.”

I en telefax af 14. marts 2005 anmodede Flyvematerielkommandoen Sagem om at give oplysninger om firmaets planer for gennemførelse af undersøgelser og reparationer af udestående forhold.¹⁰¹

¹⁰⁰ Telefax af 4. februar 2005 fra Oskar Kragegaard, Flyvematerielkommandoen, til Sagem.

¹⁰¹ Telefax af 14. marts 2005 fra Oskar Kragegaard, Flyvematerielkommandoen, til Sagem.

7. AFVIKLING AF PROJEKTET

7.1 Iværksættelse af en undersøgelse af projektet

Berlingske Tidendes artikel den 12. marts 2005

Berlingske Tidende bragte den 12. marts 2005 artiklen ”‘Tårnfalken’ ramt af uheld” om forløbet fra anskaffelsen af UAV-systemet til marts 2005. Af artiklen fremgik blandt andet, at systemet havde været ramt af en række uheld, som medførte nødlandinger og udstedelse af flyveforbud. Stabschefen ved Flyvertaktisk Kommando, Per P. Olsen, var i artiklen citeret for, at UAV-systemet havde vist sig at være mere kompliceret end oprindeligt antaget af forsvaret.

Efter offentliggørelsen af artiklen i Berlingske Tidende anmodede forsvarsminister Søren Gade om en redegørelse fra Forsvarskommandoen om de aktuelle og eventuelle fremtidige problemer vedrørende systemet samt om løsningsforslag. Forsvarschef H.J. Helsø nedsatte en undersøgelsesgruppe til udarbejdelse af redegørelsen.

Flyvematerielkommandoens statusredgørelse af 18. marts 2005 for UAV-projektet

Efter anmodning fra Forsvarskommandoen afgav Flyvematerielkommandoen den 18. marts 2005 en statusredgørelse for UAV-projektet.¹⁰² Af statusredgørelsen fremgik blandt andet, at Tårnfalken-projektet var forbundet med problemer af teknisk karakter, problemer med levering af reservedele og problemer med at skaffe tilstrækkeligt – og tilstrækkeligt uddannet – personel. Endvidere havde organisationen af de involverede myndigheder i projektet i en lang periode været uhensigtsmæssig.

I rapportens pkt. 2 er om ”materielrelaterede aspekter” anført:

”Ved anskaffelsen af det danske UAV system blev der gennemført en normal udbudsrunde i 1998. Fire systemer blev udvalgt til videre behandling. Sperwer blev valgt fordi det var det eneste af de tilbudte systemer, der opfylder GMK. Der blev desuden lagt vægt på, at systemet på det tidspunkt var købt af Sverige og Holland, samt at de øvrige tilbud ikke var færdigudviklet.

[...] I dag er Sperwer i anvendelse af 6 nationer (Sverige, Holland, Danmark, Canada, Frankrig og Grækenland). [...] Canada har opereret med systemet i Afghanistan. Denne mission var kraftigt støttet af Sagem og Sagem personel. Det er blevet oplyst at fire UAV blev ødelagt i f.m. missionen.

¹⁰² Brev af 18. marts 2005 fra K. Nielsen, Flyvematerielkommandoen, til Forsvarskommandoen med ”statusredgørelse pr. 2005-03-17 vedrørende UAV”.

[...] Ideen om at købe et system, der var i brug af andre nationer og dermed formodes at være gennemprøvet, viste sig at være for optimistisk. I 2003 blev luftdygtigheden inddraget pga. for mange hændelser og fejl. Det betød, at der måtte afsættes 3/4 år til testflyvninger og fejlrettelse/forbedringer, før normal flyvning kunne genoptages. Selvom luftdygtigheden er genetableret, er driften af UAV systemet stadig præget af fejl og mangler. [...].”

Om ”indkøb/bestilling af initiale reservedele” er i rapportens punkt 3 anført følgende:

”Reservedelsbeholdningen er primært sammensat ud fra Sagems anbefalinger. Det har efterfølgende vist sig, at initialanskaffelsen har været utilstrækkelig. Sagem havde reelt ingen viden om reservedelsforbrug, fejlreter på de enkelte komponenter mm.

Desuden var Sagems supportorganisation ved overtagelsen af UAV systemet i juni 2002 reelt ikke eksisterende. I perioden 2002-2005 har Sagem efterhånden fået opbygget en tilfredsstillende supportorganisation, og har efterhånden fået opbygget et system til produktion/fremskaffelse af reservedele, således at leveringstiderne kan overholdes.

Sagem har dog reelt intet lager af reservedele. Det betyder, at det er meget vanskeligt at få leveret reservedele til dækning af akut opståede fejl og mangler.”

Flyvematerielkommandoen anførte tillige, at der 1. december 2004 var indgået en ny supportaftale med Sagem om blandt andet reparationer ud over garantidækningen, periodisk vedligeholdelse og fejlfinding i Danmark.

Forsvarsministerens orientering af forsvarsforligets parter den 18. april 2005

Forsvarsminister Søren Gade fremsendte den 18. april 2005 til medlemmerne af forligskredsen bag forsvarsforliget et notat af 12. april 2005 om Tårnfalken. Af notatet fremgår blandt andet, at de to indkøbte UAV-systemer var leveret til forsvaret. SAR-radaren var ikke leveret, idet den ikke var færdigudviklet til UAV-systemet. Projektet havde været ramt af uforudsete hændelser, der havde ført til flyveforbud. Forsvarskommandoen var i færd med at undersøge forholdene og ville sidst i maj 2005 fremsætte løsningsforslag. Den foreløbige opfattelse hos Forsvarskommandoen var, at Sagem ikke alene kunne pålægges ansvaret for de opståede problemer.¹⁰³ Der havde i forsvaret været mangel på teknisk personel og stor udskiftning blandt personellet.

¹⁰³ I et notat af 12. april 2005 fra chef for ledelsessekretariatet N.C. Wang, Forsvarskommandoen, til Forsvarsministeriet er anført, at det ikke var muligt at returnere UAV-systemet, der endnu ikke var operativt, til leverandøren. Ifølge notatet skyldtes en række problemer med systemet forsvarets forhold.

7.2 Forsvarskommandoens rapport fra juni 2005

Med brev af 2. juni 2005 fremsendte forsvarschef H.J. Helsø til forsvarsminister Søren Gade Forsvarskommandoens redegørelse vedrørende UAV-systemet Tårnfalken.¹⁰⁴ Rapporten indeholdt en beskrivelse af projektets status og nogle fremadrettede løsningsmodeller.

Projektets status

Det fremgår af rapportens pkt. 2, at Forsvarskommandoen havde gennemgået grundlaget for Tårnfalken-projektet i relation til teknik, struktur, materiel, uddannelse, personel og etablerement.

(1) *Teknik*. I rapportens punkt 4.2 omtales problemerne ved anvendelsen af systemet. Det vurderes, at systemet har været ramt af tekniske fejl og mangler i højere grad end forventet. Forsvaret var til stadighed afhængig af teknisk støtte fra leverandøren. En lang række komponenter modtaget fra leverandøren havde vist sig at være fejlbehæftede. De tekniske problemer havde ifølge rapporten medført betydelig forsinkelse af projektet.

(2) *Logistik*. I rapportens punkt 4.3 er anført, at der ikke i planlægningsfasen var taget tilstrækkelig højde for behovet for vedligeholdelse af UAV-systemet. Først efter systemet var sat i drift, udarbejdede leverandøren en vedligeholdelsesplan. Leverandøren havde ikke et tilstrækkeligt lager af reservedele. Mangel på reservedele kunne få blot én defekt del til at standse flyvningerne. Der var konstateret unødigt forsinkende led i forsyningsprocessen. Kontrollen med komponenter fra leverandøren blev blandt andet foretaget af teknisk personale, som var uddannet til håndtering af UAV-systemet. Den herved medgåede tid fragik i tiden til uddannelses- og vedligeholdelsesvirksomhed. Logistikken vedrørende vedligeholdelses- og reservedelssituationen var ifølge rapporten generelt utilfredsstillende.

(3) *Uddannelse*. Der var ifølge rapportens pkt. 4.4 problemer med at få uddannet tilstrækkeligt kyndigt personale. Det skyldtes først og fremmest manglen på flyvninger med Tårnfalken, som var forårsaget af de mange tekniske problemer. Der manglede i vid udstrækning uddannelsesbestemmelser, taktiske reglementer, standardprocedurer m.v. Det var et problem at skaffe undervisere med tilstrækkelig viden. Rapportens konklusion var, at den operative status hos UAV-enheden var kritisk lav, og at der var et akut uddannelsesbehov, der tidligst kunne være dækket i 2006/2007.

¹⁰⁴ Rapporten er dateret ”juni 2005”.

(4) *Personel og infrastruktur*. Ifølge rapportens pkt. 4.5 og 4.6 havde det vist sig vanskeligt at rekruttere og fastholde tilstrækkeligt kvalificeret personel ved UAV-enheden. Der var endvidere konstateret et væsentligt uopfyldt behov for start- og landingsfaciliteter ved UAV-enheden. I rapporten blev konkluderet, at UAV-enheden skulle tilføres nøglepersonel, og at der skulle skabes incitament til at blive ved enheden. Manglen på start- og landingsfaciliteter var et væsentligt problem, men omkostningerne forbundet med etablering heraf var endnu uafklarede.

(5) *Struktur*. I rapportens pkt. 4.7 er anført, at UAV-enheden var placeret i en kompleks organisation i to værn med relation til fem forskellige myndigheder (Hærens Operative Kommando, Hærens Materielkommando, Flyvertaktisk Kommando, Flyvematerielkommandoen og Forsvarets Personeltjeneste). Dette havde vist sig at skabe tvivl om fordelingen af opgaver blandt myndighederne. UAV-systemets drift blev endvidere varetaget af hæren, som ikke havde erfaring med drift af fly. Det gav problemer med flysikkerhed, faglige procedurer og prioriteringer. I rapporten blev konkluderet, at strukturen ikke var tilfredsstillende, og at der i højere grad måtte skabes klarhed over de involverede myndigheders opgaveområde.

(6) *Økonomi*. Ifølge rapportens pkt. 4.8 havde Tårnfalken-projektet i perioden fra anskaffelsen i 1999 til 2004 kostet 422 mio. kr. i anskaffelse, heraf 17 mio. kr. i bygge- og anlægsprojekter.¹⁰⁵ Af det bevilligede beløb henstod fortsat 60 mio. kr. til anskaffelse og 3 mio. kr. til infrastruktur. Til driften var der i 2005 og efterfølgende år budgetteret med 33 mio. kr. årligt.

(7) *Operative forhold*. Ifølge rapportens pkt. 4.9 var det en forudsætning for at opbygge UAV-enheden, at der kunne gennemføres flyvninger med systemet. Såfremt der blev tilført og uddannet tilstrækkeligt teknisk personel i løbet af 2006, og der i 2007 blev opnået en tilfredsstillende flyvefrekvens, ville systemet kunne indsættes i internationale operationer i løbet af 2007. UAV-systemets tekniske levetid var oprindeligt ansat til ca. 15 år, og den oprindelige reservedelskontrakt med leverandøren løb derfor indtil 2014.¹⁰⁶ Afhængig af blandt andet driften og vedligeholdelsen af systemet blev det imidlertid vurderet, at levetiden kunne forlænges til 2019-2024. Den tekniske udvikling og løbende tilpasning af forswarets opgaver ville imidlertid formentlig overflødig gøre systemet inden da. Det blev derfor konkluderet, at UAV-systemet i bedste fald ville kunne opnå en operativ levetid på op til 7 år.

¹⁰⁵ Ifølge rapporten kostede projektet ”422 mio. kr. i anskaffelse og 17 mio. kr. til bygge- og anlægsprojekter”. Forsvarsministeriet har i brev af 26. januar 2007 oplyst, at beløbet på 17 mio. kr. er indeholdt i de 422 mio. kr.

¹⁰⁶ Flyvematerielkommandoen kommenterede i et notat af 27. maj 2005 et udkast til redegørelsen fra Forsvarskommandoen. Ifølge notatet var Flyvematerielkommandoen ikke enig i Forsvarskommandoens vurdering, hvor efter UAV-systemet forventedes at få en levetid på 15 år. Efter Flyvematerielkommandoens opfattelse kunne en længere levetid ikke afvises.

Løsningsmodeller

Efter at have beskrevet status for implementering af Tårnfalken-projekt opstilles i rapportens pkt. 4.10 tre løsningsmodeller:

- Optimering af den eksisterende situation, hvor UAV-enheden er på Varde Kaserne.
- UAV-enheden flyttes til Flyvestation Karup.
- Projektet udfases, og UAV-enheden nedlægges.

Om udfasning anføres i rapportens pkt. 7, at forsvaret herved i en årrække ville miste en UAV-kapacitet til brug i blandt andet internationale operationer og til løsning af missioner, der udgør en særlig risiko for flybesætninger. Det vurderes, at omkostningerne forbundet med at ophæve samarbejdet med leverandøren vil være omkring 20 mio. kr. En del af det materiel, der anvendes i UAV-systemet, vil kunne anvendes andre steder i forsvarets regi.

I rapporten beskrives tre såkaldte undermuligheder til modellen med udfasning:

- Tårnfalken udsendes i international mission med henblik på nyttiggørelse og erfaringsindhentning. Projektet afvikles, når materielgrundlaget ikke længere er til stede.
- Projektet udfases snarest muligt. Systemet søges afhændet til anden side
- Projektet indstilles delvist, idet UAV-enheden ændres til en minimal testorganisation.

I rapporten var redegjort for fordele og ulemper ved disse muligheder. Blandt andet blev spørgsmål om udnyttelse af det indkøbte materiel, opnåelse af et provenu og indhentning og fastholdelse af erfaringer med et UAV-system overvejet. Endvidere blev der redegjort for risikoen for nye tekniske fejl og for, at leverandøren ikke kunne levere reservedele og teknisk bistand rettidigt.

Af rapporten fremgår, at UAV-enheden tidligst kunne være endeligt opbygget i 2009. Selv om enheden ikke var fuldt opbygget, ville Tårnfalken i bedste fald kunne udsendes i internationale missioner i 2007. UAV-systemets tekniske levetid rakte til 2014. Systemet ville dermed kun være operativt i et begrænset antal år.

Som en samlet vurdering er i rapporten anført, at de store risici forbundet med en fortsættelse af projektet og den begrænsede tekniske levetid for UAV-systemet ikke ville stå mål med de fordele vedrørende erfaringsopbygning og kompetenceudvikling, som en fortsættelse af projektet ville medføre. På den baggrund blev det konkluderet, at en afvikling snarest mulig var at foretrække.

I rapportens pkt. 9 anbefalede undersøgelsesgruppen, at:

- Tårnfalken-projektet snarest muligt blev udfaset, og at opbygningen af UAV-enheden blev indstillet,
- UAV-materiellet blev søgt afhændet eller anvendt til andre formål,
- udviklingen inden for UAV-området fortsat blev fulgt, og
- der blev nedsat en arbejdsgruppe, der senest i slutningen af 2005 skulle stille forslag til imødegåelse af behovet for overvågnings- og indhentningskapaciteter.

Reaktionen på redegørelsen

I brev af 1. juni 2005 fra kontorchef Christian Arildsen, Forsvarsministeriet, til Finansministeriet er anført, at Forsvarskommandoen på grundlag af redegørelsen anbefalede, at Tårnfalken-projektet blev afviklet. Anbefalingen var begrundet i, at UAV-systemet endnu ikke var funktionsdygtigt. I bedste fald ville systemet være klar til indsættelse i internationale operationer i 2007, men allerede omkring 2014 ville den tekniske udvikling på området være så fremskreden, at systemet ikke længere var tjenligt for forsvaret. På den baggrund fandtes det uhensigtsmæssigt at fortsætte projektet.

I brev af 2. juni 2005 orienterede forsvarschef H.J. Helsø forsvarsministeren om redegørelsen og tilsluttede sig beslutningen om afvikling af projektet.

Den 2. juni 2005 orienterede forsvarsministeren forligskredsen og Folketingets Forsvarsudvalg om redegørelsen. Ved brev af 8. juni 2005 orienterede forsvarsministeren forligskredsen om beslutningen om at indstille projektet.¹⁰⁷

Flyvematerielkommandoen anmodede den 3. juni 2005 Kammeradvokaten om at vurdere, om der var grundlag for at rejse erstatningskrav mod Sagem.¹⁰⁸ I notater af 30. juni 2005 anførte Kammeradvokaten, at de foreliggende oplysninger ikke gav grundlag for at rette krav mod Sagem.¹⁰⁹

Den 13. juni 2005 bragte Berlingske Tidende en artikel, hvoraf det fremgik, at UAV-systemet, i modsætning til hvad der var oplyst i Forsvarskommandoens rapport, skulle have en længere teknisk levetid end frem til 2014. I artiklen udtalte pensioneret oberstløjtnant S.C. Volden, at man i Hærens Materielkommando som udgangspunkt opererede med 15 års levetid

¹⁰⁷ I perioden fra 7. juni 2005 til 7. september 2005 stillede medlemmer af Folketinget en række spørgsmål om sagen til forsvarsministeren. Spørgsmålene og forsvarsministerens svar er ikke indgået i advokatundersøgelsen.

¹⁰⁸ Brev af 6. juni 2005 fra kammeradvokat K. Hagel-Sørensen til Flyvematerielkommandoen.

¹⁰⁹ Notat og sammenfattende notat af 6. juni 2005 fra Kammeradvokaten v/advokat Gregers Larsen.

på indkøbt materiel, men at det i det konkrete tilfælde med UAV-systemet var forkert at begrænse levetiden til 2014.

7.3 Sagem's tilbud om ændring af systemet

Sagem tilbød den 3. juni 2005 at ændre aftalen med forsvaret således, at forsvaret i nær fremtid kunne have et operativt UAV-system klar. Efterfølgende afgav Sagem løfte om at ville indsætte en tilbagekøbsklausul i en eventuel ny kontrakt således, at leverandøren på visse betingelser skulle tage systemet tilbage, hvis det viste sig, at leverandøren ikke kunne opfylde vilkårene i kontrakten.

Den 8. juni 2005 anmodede forsvarsministeren Forsvarskommandoen om at vurdere Sagem's tilbud.

På et møde den 15. juni 2005 med Forsvarskommandoen, Hærens Operative Kommando, Flyvematerielkommandoen og Hærens Artilleriskole redegjorde Sagem for det nærmere indhold af det nye tilbud. Sagem fremlagde ikke på mødet et udkast til en egentlig kontrakt.

Efter mødet med Sagem redegjorde Forsvarskommandoen i brev af 29. juni 2005 til Forsvarsministeriet for indholdet af tilbuddet.¹¹⁰ Ifølge brevet indebar tilbuddet, at UAV-systemet skulle returneres til leverandøren, som ville simplificere systemet og bringe det i overensstemmelse med den konfiguration, der blev anvendt af Frankrig og Canada. Herefter skulle systemet leveres tilbage til det danske forsvar. Sagem ville lade systemet gennemgå en kvalitetstest og udarbejde en handlingsplan for udbedring af dokumenterede fejl.

I brevet fra Forsvarskommandoen er videre anført, at det simplificerede system ville få en begrænset operativ kapacitet i forhold til det nuværende UAV-system. Sagem forventede, at systemet ville være klar til udsendelse i internationale operationer i oktober 2006. Firmaet forpligtede sig til at levere de nødvendige reservedele og ville yde støtte til implementeringen af systemet. Forsvaret skulle ikke betale for det nye simplificerede system. Sagem kunne imidlertid beholde de dele fra det eksisterende UAV-system, som ikke indgik i det simplificerede system.

Om risici forbundet med at acceptere tilbuddet er i brevet fra Forsvarskommandoen anført, at Danmark ikke havde kendskab til det påtænkte design, hvilket gjorde det vanskeligt at vurdere risikoen for fremtidige fejl og mangler ved systemet. De økonomiske konsekvenser kunne ikke vurderes med en tilfredsstillende grad af sikkerhed. Sagem's tidsplan for en første udsen-

¹¹⁰ Brev af 29. juni 2005 fra chef for ledelsessekretariatet N.C. Wang, Forsvarskommandoen, til Forsvarsministeriet.

delse i internationale operationer var ifølge brevet næppe realistisk. Endelig var der risiko for, at forsvaret ikke ville kunne opfylde de krav, som ville følge af en accept af tilbuddet, herunder sikre tilstrækkeligt uddannet personel og foretage de nødvendige ændringer i den nuværende struktur ved UAV-enheden.

Forsvarskommandoen konkluderede, at leverandørens tilbud på en række områder var attraktivt, fordi en succesfuld opbygning af et nyt simplificeret system tilvejebragte en ønsket kapacitet hos forsvaret samtidig med, at de økonomiske tab ved projektet blev reduceret. Tilbuddet var dog forbundet med en række usikkerhedsmomenter og risici. Det var derfor Forsvarskommandoens opfattelse, at Sagem måtte konkretisere tilbuddet yderligere, så der blev skabt klarhed over de anførte usikkerhedsmomenter. Forsvaret måtte herudover blandt andet stille krav om delvis kompensation for afholdte driftsomkostninger.

7.4 Beslutning om at afvikle projektet

Ved brev af 22. juli 2005 til Forsvarskommandoen orienterede forsvarsattaché Christian J.D. Dirksen, Den Danske Ambassade i Paris, om brugerkravene til den franske udgave af UAV-systemet, Sperwer. Det blev oplyst, at Sperwer endnu ikke var erklæret operativ i den franske hær, og at Sagem fortsat arbejdede på at rette fejl ved systemet.

Forsvarskommandoen bemyndigede den 19. september 2005 Flyvematerielkommandoen til at gennemføre yderligere drøftelser om det nye tilbud med leverandøren.

Den 13. oktober 2005 afholdtes det andet møde i en særlig styregruppe for fortsat samarbejde med leverandøren. I mødet deltog cheferne for Hærens Operative Kommando, Flyvertaktisk Kommando, Flyvematerielkommandoen og Forsvarets Personeltjeneste. Efter Flyvematerielkommandoens redegørelse for de seneste drøftelser med leverandøren blev det vurderet, at der ikke var tilvejebragt et tilstrækkeligt grundlag for en beslutning vedrørende accept eller afslag på tilbuddet. Flyvematerielkommandoen blev derfor anmodet om at fortsætte drøftelserne med leverandøren for at tilvejebringe det nødvendige grundlag for en beslutning.

Forsvarskommandoen meddelte i november og december 2005 Forsvarsministeriet, at Forsvarskommandoen havde besluttet at afbryde kontakten til Sagem og nedlægge UAV-enheden med virkning fra den 1. januar 2006.¹¹¹ Om baggrunden for beslutningen blev oplyst, at Flyvematerielkommandoen gennem drøftelserne med Sagem kun i begrænset omfang havde opnået accept af de stillede krav.

¹¹¹ Breve af 21. november 2005 og 2. december 2005 fra P. Ludvigsen, Forsvarskommandoen, til Forsvarsministeriet. Brevet af 21. november 2005 må være fejldateret, idet et notat af 24. november 2005 er vedlagt brevet.

Den 6. december 2005 orienterede forsvarsministeren parterne i forsvarsforliget om, at kontakten med leverandøren var afbrudt, og at der ikke var grundlag for at ændre beslutningen om at afvikle UAV-projektet. Indstillingen blev tiltrådt af forligskredsen. I januar 2006 blev kontrakten med Sagem opsagt.

7.5 Omkostninger

I 1998 blev der ved aktstykke 55, tiltrådt af Folketingets Finansudvalg den 2. december 1998, bevilget 396 mio. kr. til anskaffelse af Tårnfalken. Den 4. september 2002 tiltrådte Finansudvalget aktstykke 215 fra Forsvarsministeriet om anvendelse af yderligere 7,1 mio. kr. på UAV-projektet.¹¹² Forsvarsministeriet har foretaget en vurdering af projektets samlede økonomi og har udregnet, at der resterer en uudnyttet aktstykkebevilling på ca. 65 mio. kr.

Da projektet i 2001 blev forsinket, ifaldt Sagem en bod på ca. 22 mio. kr. Forsvarsministeriet har i september 2006 indgået aftale med Canada om salg af Tårnfalken for ca. 40 mio. kr. (8 mio. CAD). Forsvaret har vurderet, at en del materiel og infrastruktur anskaffet til brug for Tårnfalken-enheden kan anvendes til andre formål. Forsvaret har endelig anvendt ca. 82,7 mio. kr. på løn og øvrig drift.

På denne baggrund har Forsvarsministeriet i 2006 opgjort de samlede omkostningerne ved Tårnfalken-projektet til ca. 285 mio. kr. (2006-prisniveau).¹¹³

7.6 Erfaringer fra andre lande

I et notat af 16. juni 2005 fra Forsvarskommandoen er andre landes erfaringer med Sagens UAV-system Sperwer beskrevet.

Af notatet fremgår, at Frankrig, Canada, Sverige, Holland og Grækenland har anskaffet UAV-systemet. Flere af landene har oplevet tekniske problemer med systemet og har over for Forsvarskommandoen givet udtryk for utilfredshed med Sagens evne til at håndtere sådanne problemer. Endvidere har flere lande oplevet, at systemet krævede omfattende vedligeholdelse, og at Sagens levering af reservedele var problemfyldt.

Ifølge notatet har Canada som det eneste land udsendt Sagens UAV-system i internationale operationer. Udsendelsen af systemet til Afghanistan skete med bistand fra Sagem.

¹¹² Beløbet på 7,1 mio. kr. skulle anvendes til etablering af faciliteter til de ubemandede fly samt kontor- og undervisningsfaciliteter til UAV-enheden på Varde Kaserne. Ansøgningen skyldtes, at den kapacitet, som efter den oprindelige bevilling var beregnet til UAV-enheden på Varde Kaserne, var anvendt til andre formål.

¹¹³ Brev af 31. august 2006 fra forsvarsminister Søren Gade til Folketingets Statsrevisorer.

8. MINISTRES INDDRAGELSE I PROJEKTET

Ifølge kommissoriet for advokatundersøgelsen skal det beskrives i hvilket omfang, ministre har været inddraget i projektet.

Oplysninger i det modtagne materiale om inddragelse af ministre er gengivet i de foregående afsnit. Oplysningerne kan sammenfattes således:

Forberedelsen af projektet

Der foreligger ikke oplysninger om inddragelse af ministre i forberedelsen af projektet.

Orienteringen af Folketingets Finansudvalg

Daværende forsvarsminister Hans Hækkerup forelagde i 1998 aktstykket vedrørende anskaffelse af UAV-systemet for Folketingets Finansudvalg. Der foreligger ikke oplysninger om ministerens inddragelse i udarbejdelsen af aktstykket.¹¹⁴

Forsvarsministeriets 4. kontor udarbejdede udkast til besvarelse af Folketingets Finansudvalgs spørgsmål 1 til aktstykket. Det fremgår af ministeriets notits af 8. december 1998, at udkastet blev forelagt for Hans Hækkerup. Hans Hækkerup fremsendte svaret på spørgsmål 1 til Finansudvalget.¹¹⁵

Kontrakten med Sagem

Der foreligger ikke oplysninger om inddragelse af ministre i forhandlingerne med Sagem eller indgåelsen af kontrakten fra februar 1999.

Samarbejdet med Sagem

Daværende forsvarsminister Svend Aage Jensby besvarede den 14. januar 2004 tre spørgsmål fra Folketingets Forsvarsudvalg. Der foreligger ikke oplysninger om ministerens inddragelse i udarbejdelsen af svarene.¹¹⁶

¹¹⁴ Forelæggelsen af aktstykket er omtalt i beretningens afsnit 3.2.

¹¹⁵ Besvarelsen af Folketingets Finansudvalgs spørgsmål er omtalt i beretningens afsnit 3.3.

¹¹⁶ Besvarelsen af Folketingets Forsvarsudvalgs spørgsmål er omtalt i beretningens afsnit 6.3.

Organisation og bemanning

Der foreligger ikke oplysninger om inddragelse af ministre i spørgsmålene om organiseringen og bemanningen af Tårnfalken-projektet.

Afviklingen af projektet

Efter omtalen af Tårnfalken-projektet den 12. marts 2005 i Berlingske Tidende anmodede forsvarsminister Søren Gade om en redegørelse fra Forsvarskommandoen. Forsvarsministeriet udarbejdede et notat af 12. april 2005 om Tårnfalken. Den 18. april 2005 sendte Søren Gade notatet til forsvarsforligets parter.¹¹⁷

Forsvarskommandoens rapport om Tårnfalken blev den 2. juni 2005 sendt til Søren Gade. Samme dag orienterede forsvarsministeren forsvarsforligets parter og Folketingets Forsvarsudvalg om redegørelsen. Den 8. juni 2005 orienterede Søren Gade forsvarsforligets parter om beslutningen om at indstille projektet.¹¹⁸

Søren Gade anmodede den 8. juni 2005 Forsvarskommandoen om at vurdere Sagens tilbud af 3. juni 2005 om at ændre UAV-systemet.¹¹⁹

Endelig orienterede forsvarsministeren den 6. december 2005 forsvarsforligets parter om, at beslutningen om at afvikle Tårnfalken-projektet stod ved magt.¹²⁰

I perioden fra 7. juni til 7. september 2005 stillede medlemmer af Folketinget en række spørgsmål om sagen til forsvarsministeren. Spørgsmålene blev besvaret af Søren Gade.¹²¹

Der foreligger ikke yderligere oplysninger om ministerens inddragelse i overvejelserne om afvikling af projektet.

¹¹⁷ Forsvarsministerens anmodning til Forsvarskommandoen og fremsendelsen af notatet af 12. april 2005 er omtalt i beretningens afsnit 7.1.

¹¹⁸ Fremsendelsen af Forsvarskommandoens rapport og orienteringen om beslutningen om afvikling er omtalt i beretningens afsnit 7.2.

¹¹⁹ Forsvarsministerens anmodning til Forsvarskommandoen er omtalt i beretningens afsnit 7.3.

¹²⁰ Orienteringen om den endelige beslutning om afvikling af projektet er omtalt i beretningens afsnit 7.4.

¹²¹ Spørgsmålene fra Folketinget og forsvarsministerens svar er som anført i beretningens afsnit 7.2 ikke indgået i advokatundersøgelsen.

9. VURDERING

9.1 Generelt om disciplinært ansvar

En tjenestemand kan ifalde disciplinært ansvar, hvis den pågældende begår tjenesteforseelser, dvs. pligtstridige handlinger eller undladelser.¹²²

Ifølge tjenestemandslovens § 10 skal en tjenestemand ”samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver”.¹²³

Hovedområdet for disciplinært ansvar er tilsidesættelse af retsregler. Henvisningen til ”de regler”, der gælder for tjenestemandens stilling, antages tillige at omfatte uskrevne retsgrundsætninger. I beretningen om den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen blev herom anført:¹²⁴

”Et disciplinært ansvar forudsætter et pligtstridigt forhold. Pligtforsømmelsen kan bestå i tilsidesættelse af udtrykkelige retsfor skrifter. Dette er imidlertid ingen betingelse for pålæggelse af disciplinært ansvar. Efter gældende ret kan en tjenestemand således utvivlsomt drages disciplinært til ansvar for tilsidesættelse af uskrevne retsgrundsætninger med hensyn til tjenstlige handle- og undladel sespligter, hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed.”

Pligtforsømmelse, der kan føre til disciplinært ansvar, kan bestå i uforsvarlig sagsbehandling. Ansvar kan pålægges, hvis oplysningen af en sag er uforsvarlig.¹²⁵ Det kan tillige føre til ansvar, hvis en embedsmand behandler en sag, som han ved, at han savner forudsætninger for at løse.¹²⁶

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.¹²⁷

¹²² Andre embedsmænd, der er ansat på tjenestemandslignende vilkår, kan efter omstændighederne tillige pålægges disciplinært ansvar.

¹²³ Lov nr. 291 af 18. juni 1969 om tjenestemænd (med senere ændringer, jf. senest lov nr. 1587 af 20. december 2006). Den tidligere tjenestemandsl ov (lov nr. 154 af 7. juni 1958) fastsatte i § 3, stk. 2, at en tjenestemand er ”pligtig at påse overholdelsen af den gældende lovgivning og andre for vedkommende forhold givne forskrifter”. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger til den gældende § 10, at udeladelsen af bestemmelsen i § 3, stk. 2, ikke tilsigtede en ændring i tjenestemandens retsstilling, jf. Folketingstidende 1968-69, Tillæg A, sp. 3883.

¹²⁴ Beretning og indstilling i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen, 1995, side 50.

¹²⁵ Af kommissionsdomstolens beretning i Skattefradragssagen, 2006, side 67, fremgår, at ”utilstrækkelige undersøgelser af de faktiske forhold” kan være ansvarspådragende.

¹²⁶ 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”.

¹²⁷ Se kommissionsdomstolens beretning om undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet (Postsagen), 1985. Kommissionsdomstolen påpegede en række fejl og forsømmelser, herunder at de økonomiske styresystemer var mangelfulde, og at driftsbevillingerne blev overskredet i en årrække som følge af manglende

Hvis en chef tilsidesætter pligten til at lede det organ, chefen er ansvarlig for, kan ansvar ligeledes pålægges. I beretningen om Skattefradragssagen er anført:¹²⁸

”Med hensyn til offentlige ansatte chefers ledelsesansvar kan det af praksis udledes, at en topchef almindeligvis er berettiget til at gå ud fra, at sager, der varetages af en underordnet, varetages på en lovlige og korrekt måde. Topchefens ansvar består således primært i at sikre sig, at opgaven varetages af præsumptivt kyndige medarbejdere. Hvis han selv deltager i sagsbehandlingen, må han endvidere sikre sig, at sagen behandles korrekt. En topchef kan næppe pålægges et selvstændigt ansvar for manglende tilsyn med sine medarbejdere. Underordnede chefers fejl, forsømmelser eller eventuelle tjenesteforseelser vil kun kunne føre til et selvstændigt ansvar for topchefen, hvis han herved selv har tilsidesat de pligter til at lede den pågældende enhed, der påhviler ham”.

For bedømmelsen af Tårnfalken-projektet har de krav, der stilles til tjenestemænd i forbindelse med orientering af Folketinget (herunder Folketingets Finansudvalg), betydning. En minister kan straffes, hvis han forsætligt eller ved grov uagtsomhed giver Folketinget eller Folketingets stående udvalg urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger af væsentlig betydning for bedømmelsen af sagen.¹²⁹

Som følge af denne pligt for ministeren kan det anses for en tjenesteforseelse, hvis en embedsmand undlader at orientere ministeren eller orienterer ministeren på en måde, så ministeren ikke kan opfylde sin sandhedspflicht over for Folketinget og dets udvalg.¹³⁰ Kravene til rigtigheden af oplysninger meddelt ministeren må antages at være størst i tilfælde, hvor oplysningerne vedrører konkrete forhold af betydning.¹³¹ Disciplinært ansvar vil alene kunne pålægges i tilfælde, hvor der er forholdt oplysninger eller givet urigtige oplysninger.¹³²

styring af ressourceforbrug og mangelfuld budgetstyring m.v. Efter en samlet bedømmelse blev der dog ikke fundet grundlag for at anbefale, at tjenestemandssag blev indledt.

¹²⁸ Beretningen om Skattefradragssagen, side 69.

¹²⁹ Jf. § 5 i lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed (som ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000).

¹³⁰ I Folketingets Finansudvalgs beretning af 22. april 1992 er anført, at ”ministre og embedsmænd i centraladministrationen både i forhold til statsrevisorerne og Folketinget og dets udvalg har ansvar for, at de af egen drift giver alle fornødne oplysninger”.

¹³¹ I advokatredøgørelsen vedrørende visse tjenestemænds forhold i sagen om Sparekassen Nordjyllands overtagelse af dele af Himmerlandsbanken (Spar Nord-sagen), 1996, er side 47 f. anført: ”Kravene til udtømmende og loyale svar fra embedsmændene må være højere i de tilfælde, hvor der er tale om en synlig konflikt, end hvor der blot ønskes en almindelig redegørelse eller svar på nogle spredte, tekniske spørgsmål.” I den afsluttende vurdering på side 92 i redegørelsen er anført, at ”der består en klar og omfattende forpligtelse for embedsmænd i de pågældendes stillinger [tre topembedsmænd i Told- og Skattestyrelsen] til at sørge for, at Folketinget gennem ministeren får en loyal orientering om rejste spørgsmål inden for embedsmændenes ressort, og at en tilsidesættelse af denne forpligtelse kan indebære en tjenesteforsømmelse”.

¹³² I kommissionsdomstolens beretning i sagen om landbrugsfondene, 1991, er på side 209 f. anført følgende om oplysningerne i et aktstykke til Folketingets Finansudvalg: ”Selvom oplysningerne i aktstykket således set efterfølgende kunne have været klarere og mere detaljerede, er der ikke grundlag for at fastslå, at Finansudvalget bevidst er blevet vildledt eller forholdt oplysninger”.

Kravene til embedsmænds styring af projekter m.v. har tillige betydning for vurderingen af forholdene vedrørende Tårnfalken. Det følger af praksis, at der ikke stilles vidtgående krav til embedsmænds evne til at styre projekter. Hvis embedsmanden efter bedste evne forsøger at styre projektet eller at rette op på uhensigtsmæssige forhold, pålægges der ikke ansvar.¹³³ En chef kan herudover have pligt til at overvåge og bidrage til løsningen af vanskelige spørgsmål.¹³⁴

Ansvar pålægges efter praksis alene i tilfælde af forhold af en vis grovhed.¹³⁵ Fejlskøn, fejl-prioriteringer og uhensigtsmæssigheder kan som udgangspunkt ikke føre til ansvar efter tjenestemandensloven. Dette gælder, selvom disse forhold har medført betydelige tab eller omkostninger for det offentlige. Ansvar forudsætter, at de konstaterede fejl og forsømmelser har karakter af tilsidesættelser af tjenestepigten.¹³⁶ Beretningen om Dan Lyngesagen indeholder følgende generelle beskrivelse:¹³⁷

”Der vil være en glidende overgang mellem fejl og forsømmelser, som kan give anledning til ansvar, og fejl og forsømmelser, der nok kan give anledning til kritik, men som ikke kan betragtes som ansvarspådragende overtrædelser af tjenstlige pligter. [...] Mange myndighedsbeslutninger beror på et skøn, og det samme gælder med hensyn til udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. Et fejlskøn eller en uhensigtsmæssig håndtering af en situation vil ikke kunne anses for en ansvarspådragende fejl, selv om beslutningen eller adfærden måske kan være kritisabel. Heller ikke en uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet eller uhensigtsmæssige organisatoriske forhold kan som udgangspunkt i sig selv begrunde et tjenstligt ansvar.”

Der foreligger alene en tjensteforseelse i lovens forstand, hvis tjenestemanden – udover objektivt at have tilsidesat sine pligter – har handlet forsætligt eller uagtsomt.¹³⁸ Vurderingen af, om der er handlet forsætligt eller uagtsomt, beror på en individuel bedømmelse af embedsmandens viden, kvalifikationer og ansvarsområde. Af kravet om forsæt eller uagtsomhed følger, at der kun kan pålægges ansvar for forseelser, der kan henføres til en bestemt person. Anonyme fejl eller fejl, der ikke skyldes enkeltpersoners forhold, kan ikke føre til ansvar.

¹³³ Se beretningen om Postsagen, side 955, hvor der ved vurderingen af, om disciplinærfølgning skulle søges gennemført, blev lagt vægt på, at der var taget skridt til at rette op på de forhold, som kommissionsdomstolen anså for kritisable.

¹³⁴ På side 959 i beretningen om Postsagen er om generaldirektørens ansvar anført, at ”en noget mere intens overvågning fra hans side af de mange aktuelle problemer, der var i P&T i hans generaldirektørperiode, ville have været naturlig”. Efter en samlet bedømmelse fandt kommissionsdomstolen imidlertid ikke at kunne anbefale, at der blev indledt disciplinærsag mod generaldirektøren.

¹³⁵ Se beretningen i Tamil-sagen, side 50, hvor det anføres, at ”[e]t pligtstridigt forhold antages normalt kun at burde give anledning til tjenstlige reaktioner, hvis det er af en vis grovhed”.

¹³⁶ Jf. beretningen om Postsagen, side 958 f. I beretningen om Aaberg-sagen, 1990, side 495, anfører kommissionsdomstolen, at disciplinært ansvar må forudsætte, at der er konstateret forhold, der har karakter af egentlige fejl eller forsømmelser. I beretningen om Skattefradragssagen anføres side 67: ”Fejlskøn, fejlprioriteringer og lignende vil derfor vanskeligt kunne være ansvarspådragende, medmindre fejlskønnet skyldes utilstrækkelige undersøgelser af de faktiske forhold”.

¹³⁷ Beretning afgivet af kommissionen til undersøgelse af Dan Lyngesagen, 2006, side 32.

¹³⁸ Jf. f.eks. beretning afgivet af kommissionen til undersøgelse af Dan Lyngesagen, side 33.

Efter tjenestemandslovens § 24 kan disciplinært ansvar føre til advarsel, irrettesættelse, bøde, overførelse til andet arbejde eller andet arbejdssted eller til anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet, degradering eller afsked.

Der gælder ingen bestemmelser om forældelse af tjenesteforseelser. Der kan kun foretages disciplinærfølgning af den, der på tidspunktet for handlingen var tjenestemand, og ved undersøgelsens afslutning fortsat er tjenestemand.

9.2 Undersøgelsens grundlag

Advokatundersøgelsen er baseret på skriftligt materiale modtaget fra Forsvarsministeriet og forsvaret. I overensstemmelse med kommissoriet for undersøgelsen er der ikke gennemført afhøringer eller indhentet udtalelser fra embedsmænd eller andre.

Skulle undersøgelsen gennemføres af en undersøgelsesret, der havde adgang til at afhøre embedsmænd og andre, der har været inddraget i projektet, ville dette give yderligere bidrag til belysning af forløbet. Det skriftlige materiale ville imidlertid være grundlaget for gennemførelsen af afhøringerne. Henset hertil og til karakteren af de forhold, der i denne sag har givet anledning til kritik, anser jeg det for meget lidt sandsynligt, at der under afhøringer ville fremkomme oplysninger, der væsentligt ville ændre det billede, der fremgår af det skriftlige materiale.

Det er derfor min vurdering, at det skriftlige materiale giver et tilstrækkeligt grundlag for besvarelse af kommissoriet.

9.3 Forberedelsen af projektet

Rigsrevisionen anførte i beretningen af 31. maj 2006, side 8-9, følgende om forberedelsen af projektet:

”Forsvaret forberedte anskaffelsen tilfredsstillende.

- Forsvaret fastsatte et klart formål med anskaffelsen af Tårnfalken, baseret på analyser af hærens behov. Der blev desuden formuleret kravspecifikationer og foretaget en grundig markedsundersøgelse vedrørende ubemandede fjernstyrede flysystemer.
- Markedsundersøgelsen viste, at de flysystemer, der indgik i undersøgelsen, ikke var færdigudviklede og velafprøvede. Den værnsmæssige øverste ledelse af projektet vurderede på daværende tidspunkt, at det var ‘vigtigt at være med fra begyndelsen’, og indstillede derfor, at der blev indkøbt et system.”

I statsrevisorernes bemærkninger af 7. juni 2006 til Rigsrevisionens beretning er anført, at beslutningen om at anskaffe Tårnfalken var velbegrundet.

Af det modtagne sagsmateriale fremgår, at forsvaret som led i valget af et UAV-system udførte generelle militære krav for systemet, gennemførte en markedsundersøgelse og med bistand fra en ekstern rådgiver udarbejdede udbudsmateriale og gennemførte et udbud. Forsvaret besigtigede udstyr og faciliteter hos relevante tilbudsgivere og analyserede og bedømte de modtagne tilbud og tilbudsgivernes forhold. Ved bedømmelsen af tilbuddene blev en række forhold og hensyn overvejet og afvejet mod hinanden. Forsvarets undersøgelser og overvejelser blev indledt i begyndelsen af 1990'erne. Udbudsprocessen og bedømmelsen af de modtagne tilbud foregik i 1997-1998. En række myndigheder og personer deltog i arbejdet.

Det fremgår af sagens akter, herunder navnlig statusrapporten af 5. oktober 1998 fra Flyvematerielkommandoen til styregruppen, at forsvaret var bekendt med, at de tilbudte UAV-systemer ikke var fuldt gennemprøvede. Systemerne opfyldte dermed ikke betingelsen i de generelle militære krav om, at systemet skulle være færdigudviklet. Forsvaret overvejede muligheden for at udskyde beslutningen og anskaffelsen, men lagde ved afgørelsen vægt på, at Danmark forholdsvis hurtigt opbyggede en UAV-kapacitet, og at materielanskaffelsen blev gennemført som forudsat i forsvarsforliget fra 1995. Efter en samlet vurdering besluttede forsvaret, at Sagem's UAV-system var det bedst egnede af de tilbudte systemer.

Det foreliggende sagsmateriale indeholder ikke oplysninger, der kan give grundlag for kritik af forsvarets forberedelse af projektet, af afgørelsen om at søge projektet gennemført eller af beslutningen om at indlede forhandlinger med Sagem.¹³⁹

Engagementet i Tårnfalken-projektet – og det deraf følgende betydelige tab – ville sandsynligvis have været undgået, hvis styregruppen ved drøftelsen af statusrapporten af 5. oktober 1998 i afvejningen af, om anskaffelsen af systemet på grund af dets tidlige udviklingsstadium skulle gennemføres umiddelbart eller udskydes i 4-5 år, havde ladet hensynet til sikkerhed for systemets funktionsdygtighed få større vægt end hensynene til gennemførelse af anskaffelser omfattet af forsvarsforliget fra 1995 og til, at Danmark hurtigt etablerede en UAV-kapacitet. At det efterfølgende kan konstateres, at beslutningen om en umiddelbar gennemførelse af projektet var uhensigtsmæssig, er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at karakterisere beslutningen som kritisabel.

¹³⁹ Den af forsvaret etablerede projektorganisation omtales i afsnit 9.7 nedenfor.

På denne baggrund opstår der ikke spørgsmål om disciplinært ansvar for forhold vedrørende forberedelsen af projektet, herunder beslutningerne om at søge projektet gennemført og indlede forhandlinger med Sagem.

9.4 Orienteringen af Folketingets Finansudvalg

Rigsrevisionen udtalte i beretningen, side 9, følgende om forsvarsministerens orientering af Finansudvalget:

”Finansudvalget blev ikke tilstrækkeligt orienteret om anskaffelsen, fordi aktstykket ikke omtalte de risici, der var forbundet med projektet.

- Det blev ikke oplyst i aktstykket, at der var risici forbundet med leverandørens udvikling af systemet, som på tidspunktet for kontraktindgåelsen ikke var færdigudviklet og velafprøvet og derfor bar præg af at være et udviklingsprojekt.
- Det fremgik af aktstykket til Finansudvalget, at projektet omfattede anskaffelse af et flysystem udrustet med sensorer, der muliggjorde, at det kunne anvendes under dårlig sigtbarhed. Det blev dog ikke oplyst, at den særlige ”alt-vejrs-sensor”, radaren SAR, der var afgørende for valget af Tårnfalken, ikke var færdigudviklet, samt at mulighederne for at anskaffe SAR inden for bevillingen beroede på forventninger om en gunstig teknologisk og prismæssig udvikling på området.”

Statsrevisorerne påtalte i bemærkningerne til Rigsrevisionens beretning, ”at Finansudvalget ikke blev orienteret om, at der var risici ved leverancen”.

9.4.1 Risici ved projektet

Oplysningerne til Folketingets Finansudvalg

På grundlag af de oplysninger, der forelå inden kontraheringen med Sagem, må det lægges til grund, at de mulige UAV-systemer i 1998 var på et tidligt udviklingsstadiet. Dette fremgår navnlig af statusrapporten af 5. oktober 1998 fra Flyvematerielkommandoen til styregruppen. Ifølge rapporten, der beskriver en række risici ved de tilbudte UAV-systemer, var ingen af systemerne velafprøvede og fuldt luftdygtige.

Af indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando til Forsvarskommandoen vedrørende anskaffelse af et UAV-system fremgår, at der var ”en vis spredning i UAV-systemernes hidtil gennemførte antal flyvetimer”. Ifølge indstillingen kunne det være hensigtsmæssigt at afprøve potentielle leverandørers systemer inden kontrahering. Indstillingen var baseret på et næsten identisk udkast af 11. maj 1998 udarbejdet af projektgruppen.

Forsvarskommandoens indstilling af 31. august 1998 til Forsvarsministeriet indeholdt ikke oplysninger om usikkerheder eller risici ved projektet.

I Forsvarsministeriets aktstykke af 24. november 1998 til Folketingets Finansudvalg blev anført, at projektet vedrørte anskaffelse af ubemandede luftfartøjer. Det fremgår ikke, at UAV-systemerne endnu ikke var fuldt udviklede og afprøvede.

Folketingets Finansudvalg anmodede forsvarsministeren om en uddybende beskrivelse af projektet og UAV-flyene. Hærens Materielkommando og Forsvarskommandoen bidrog til udarbejdelsen af svar på spørgsmålet. Hverken bidragene til svaret eller forsvarsministerens endelige svar til Finansudvalget indeholdt oplysninger om risikoen ved projektet.

Ifølge Folketingets Finansudvalg betænkning nr. 88, 1991-92, skal aktstykker indeholde ”alle fornødne og relevante oplysninger til en helhedsbedømmelse af sagerne”. Et forsvarligt grundlag for beslutninger om bevilling af midler til et projekt må omfatte oplysninger om relevante og væsentlige risici ved projektet.

Anskaffelsen af UAV-systemet var behæftet med en risiko, fordi systemet endnu ikke var fuldt færdigudviklet og luftdygtigt. Selvom forsvaret anså UAV-projektet for gennemførligt, burde Folketingets Finansudvalg have modtaget oplysning om de risici, der var forbundet med projektet. Det er kritisabelt, at aktstykket til Finansudvalget ikke indeholdt oplysning om projektrisikoen. Da aktstykket ikke indeholdt oplysninger om risikoen, burde det uddybende svar på spørgsmålet fra Finansudvalget have indeholdt sådanne oplysninger.

Spørgsmålet om disciplinæransvar

Ved bedømmelse af spørgsmålet om disciplinæransvar for at have givet Folketingets Finansudvalg utilstrækkelige oplysninger om risikoen ved projektet må generelt indgå, at det fulgte af forsvarsforliget fra 1995, at et UAV-system skulle anskaffes, og at den overordnede politiske beslutning herom således allerede var truffet, at det måtte stå klart, at der for det danske forsvar, der ikke i forvejen rådede over ubemandede overvågningsfly, var tale om ny teknologi, at forsvaret – der havde kendskab til de identificerede risikomomenter – anså projektet for gennemførligt, og at det beror på en konkret vurdering, om mulige risici ved et projekt er så væsentlige og nærliggende, at oplysninger herom bør meddeles den bevilgende myndighed. Som følge af disse forhold kan disciplinæransvar for utilstrækkelige oplysninger om risikoen ved projektet kun forventes pålagt, hvis der foreligger graverende forhold, herunder at embedsmænd med kendskab til projektrisikoen har søgt at forholde Folketingets Finansudvalg oplysningerne herom.

Ved vurderingen af, om den utilstrækkelige orientering af Folketingets Finansudvalg kan føre til disciplinæransvar, har det betydning at fastlægge, hvem der havde kendskab til de risici, der var forbundet med projektet, og at tage stilling til, om det må anses som pligtstridig adfærd hos de pågældende, at oplysning herom ikke tilgik Finansudvalget.

Den kreds af personer i forsvaret, der havde det mest indgående kendskab til UAV-systemer, må antages at omfatte medlemmerne af projektgruppen, der sammen med Hærens Operative Kommando og Hærens Materielkommando havde ansvaret for at planlægge, tilrettelægge og gennemføre anskaffelsen af UAV-systemet. Også medlemmerne af styregruppen, der skulle varetage den overordnede styring af projektet og herunder blandt andet sikre den løbende orientering af Forsvarskommandoen og den værnsfælles øverste ledelse om projektet, må antages at have haft et indgående kendskab til UAV-systemer.

Indstillingerne fra maj 1998 fra projektgruppen og Hærens Materielkommando

Indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando til Forsvarskommandoen om anskaffelse af UAV-systemet var udarbejdet på grundlag af – og svarede i det væsentlige til – en indstilling af 11. maj 1998 fra projektgruppen til Hærens Materielkommando. Indstillingerne af 11. maj og 18. maj 1998 ses ikke at være behandlet af styregruppen. Af indstillingen af 18. maj 1998 fremgår, at indstillingen var behandlet af den værnsfælles øverste ledelse, der bestod af cheferne for Hærens Operative Kommando, Hærens Materielkommando og Flyvematerielkommandoen. Der foreligger ikke nærmere oplysninger herom.

Hverken indstillingen af 11. maj 1998 eller indstillingen af 18. maj 1998 angiver, at der var tale om et projekt i et tidligt udviklingsstadium med de dertil knyttede usikkerheder. I begge indstillinger er dog anført, at der var ”en vis spredning i UAV-systemernes hidtil gennemførte antal flyvetimer”. Ifølge indstillingerne kunne det derfor være hensigtsmæssigt at afprøve potentielle leverandørers systemer inden kontrahering. Disse oplysninger gjorde det ikke nærliggende at drage den konklusion, at der var tale om et projekt i et tidligt udviklingsstadium.

På grundlag af indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando indstillede Forsvarskommandoen den 31. august 1998 til Forsvarsministeriet, at Folketingets Finansudvalg blev ansøgt om tilslutning til at anvende midler til anskaffelse af et system til fjernopklaring. Forsvarsministeren indstillede den 24. november 1998 til Folketingets Finansudvalg, at midler til anskaffelsen blev bevilget.

Efter afgivelsen af indstillingen af 18. maj 1998 blev der arbejdet videre med projektet. Den 5. oktober 1998 forelå en statusrapport udarbejdet af Flyvematerielkommandoen på grundlag af arbejdet i projektgruppen. I rapporten blev en udskydelse af kontrahering i op til 4-5 år

nævnt i forbindelse med overvejelser om minimering af risikoområder. Statusrapporten, der blev sendt til styregruppens medlemmer, blev drøftet på mødet i styregruppen den 8. oktober 1998. På mødet besluttede styregruppen, at kontraktindgåelsen skulle ske i 1999.

Det må antages, at projektgruppen ved udarbejdelsen af indstillingen af 11. maj 1998 til Hærens Materielkommando havde kendskab til de risici m.v., der senere blev beskrevet i statusrapporten af 5. oktober 1998. De i statusrapporten omtalte forhold var ikke opstået i perioden fra maj 1998 til rapporten blev udarbejdet. Det havde været hensigtsmæssigt, at der i indstillingen af 11. maj 1998 var givet en udtrykkelig beskrivelse af projektets risici. Da indstillingen indeholdt en vis markering af usikkerhed, og da indstillingens indhold ikke kan anses for urigtigt eller misvisende, er der imidlertid ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere projektgruppen for indholdet af indstillingen af 11. maj 1998. Disciplinæransvar kan derfor ikke komme på tale.

Hærens Materielkommando udarbejdede indstillingen af 18. maj 1998 til Forsvarskommandoen. Det er ikke oplyst, i hvilket omfang embedsmænd ved Hærens Materielkommando havde kendskab til projektets risici. Indstillingen af 18. maj 1998 var næsten enslydende med indstillingen af 11. maj 1998 fra projektgruppen og indeholdt samme markering af usikkerhed om projektet. Heller ikke indstillingen af 18. maj 1998 kan derfor give anledning til disciplinæransvar.

Indstillingen af 31. august 1998 fra Forsvarskommandoen

Forsvarskommandoen udarbejdede indstillingen af 31. august 1998 til Forsvarsministeriet. Indstillingen omtalte ikke risici ved projektet. Forsvarskommandoen har ifølge Rigsrevisors beretning, side 16, over for Rigsrevisionen oplyst, at Forsvarskommandoen "på forhånd var bekendt med, at anskaffelsen ville indebære en vis form for udvikling", og at "der ikke fandtes et velafprøvet system, som på alle områder imødekom forsvarets krav". Der er dog ikke i det modtagne materiale holdepunkter for at antage, at Forsvarskommandoen havde kendskab til detaljerede oplysninger om risici ved projektet. Indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando måtte give det indtryk, at de konstaterede usikkerhedsfaktorer ville blive søgt imødegået ved afprøvning af potentielle leverandørers udstyr.

Det havde været hensigtsmæssigt, at Forsvarskommandoen havde sikret, at Forsvarsministeriet fik oplysning om projektets risici. De foreliggende oplysninger giver imidlertid ikke grundlag for at konstatere, at Forsvarskommandoen har anset projektet for i særlig grad risikopræget og har søgt at undertrykke oplysninger om denne risiko. Der er derfor ikke grundlag for at pålægge embedsmænd i Forsvarskommandoen disciplinæransvar som følge af utilstrækkeligheden af de oplysninger, der blev meddelt ministeriet.

Statusrapporten af 5. oktober 1998 til styregruppen

Statusrapporten af 5. oktober 1998 indeholdt en omfattende beskrivelse af risikoen ved et UAV-projekt. Statusrapporten blev udarbejdet af Flyvematerielkommandoen og sendt til styregruppen.

De overvejelser om risici, som var beskrevet i statusrapporten, fremgik ikke af indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando til Forsvarskommandoen. Det foreliggende materiale giver ikke grundlag for at antage, at Forsvarskommandoen i efteråret 1998 modtog kopi af statusrapporten eller på anden måde blev gjort bekendt med rapportens indhold. Det havde været ønskeligt, at embedsmænd i Flyvematerielkommandoen eller andre medlemmer af styregruppen havde sikret, at Forsvarskommandoen i skriftlig form blev orienteret om statusrapportens indhold.

Efter de identificerede risici var vurderet og en beslutning om at fortsætte projektet var tilvejebragt, kan det – under hensyntagen til den organisatoriske struktur, beslutningen blev truffet i – imidlertid ikke anses for kritisabelt, at der ikke blev oplyst om de overvejelser, der var indgået ved beslutningen. Der er ikke grundlag for at antage, at der hos embedsmænd i Flyvematerielkommandoen eller medlemmer af styregruppen har været et ønske om at forholde Forsvarskommandoen relevant information. Der findes derfor ikke at være grundlag for at pålægge embedsmænd i Flyvematerielkommandoen eller medlemmer af styregruppen disciplinæransvar.

Aktstykket af 24. november 1998 til Folketingets Finansudvalg

Aktstykket af 24. november 1998 til Folketingets Finansudvalg blev udarbejdet af Forsvarsministeriet. Der er ikke oplysninger, der giver grundlag for at antage, at embedsmænd i ministeriet var bekendt med risikoen ved projektet. De oplysninger, der tilgik Forsvarsministeriet, gav ikke embedsmændene en særlig anledning til at søge spørgsmålet om risiko oplyst. Der er derfor ikke grundlag for at kritisere embedsmænd i Forsvarsministeriet for, at risici ved projektet ikke var oplyst over for Finansudvalget, og der er ikke grundlag for disciplinæransvar for de embedsmænd i ministeriet, der har deltaget i udarbejdelsen af aktstykket.

Svaret på spørgsmålet fra Folketingets Finansudvalg

Folketingets Finansudvalg anmodede ved spørgsmål 1 af 2. december 1998 om en uddybende beskrivelse af projektet og UAV-flyene. Hverken bidragene til svar fra Hærens Materielkommando og Forsvarskommandoen eller det endelige svar af 8. december 1998 fra For-

svarsministeriet indeholdt oplysninger om risici ved projektet. Bidragene og det endelige svar indeholdt en overordnet teknisk beskrivelse af systemet.

Da aktstykket ikke indeholdt oplysninger om projektets risici, burde sådanne oplysninger have været medtaget ved besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål. Spørgsmålet vedrørte dog ikke særligt de mulige risici ved projektet, og der er derfor ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at de involverede myndigheder ved besvarelsen af spørgsmålet fokuserede på den tekniske beskrivelse af UAV-systemet. Det kan derfor ikke give anledning til disciplinæransvar, at svaret til Finansudvalget ikke indeholdt en beskrivelse af projektrisikoen.

9.4.2 Alt-vejrs-radaren

Oplysningerne til Folketingets Finansudvalg

Af aktstykket til Folketingets Finansudvalg og besvarelsen af udvalgets spørgsmål fremgår, at UAV-systemet ville blive leveret med en alt-vejrs-radar, der ville muliggøre operationer i alt slags vejr.

Af de foreliggende oplysninger fremgår, at alt-vejrs-radaren på tidspunktet for forsvarets kontrahering med Sagem ikke var færdigudviklet til UAV-fly. Forsvaret forventede, at radaren ville blive udviklet og efterfølgende kunne anskaffes og tilføjes UAV-systemet.

Det er kritisabelt, at det af oplysningerne meddelt Finansudvalget fremstod som om, alt-vejrs-radaren var færdigudviklet og umiddelbart ville blive leveret. I det omfang omtale af radaren fandtes relevant, burde oplysningerne herom være fyldestgørende og rigtige.

Spørgsmålet om disciplinæransvar

Ved vurdering af, om de urigtige oplysninger om alt-vejrs-radaren vil kunne udløse disciplinæransvar, er det afgørende, hvem der havde kendskab til, at radaren endnu ikke var udviklet til UAV-fly, og om det må anses som pligtstridig adfærd hos de pågældende, at der blev givet mangelfulde oplysninger herom.

Indstillingerne fra maj 1998 fra projektgruppen og Hærens Materielkommando

Som nævnt ovenfor må det antages, at medlemmerne af projektgruppen sammen med Hærens Operative Kommando og Hærens Materielkommando har været den kreds af personer i forsvaret, der havde det mest indgående kendskab til UAV-systemer. Styregruppens medlemmer må tillige formodes at have haft indgående kendskab til UAV-systemer.

Af udkastet fra marts 1997 til beskrivelsen af de grundlæggende militære krav til et fjernopklaringsystem fremgår, at det ikke på tidspunktet for udfærdigelsen af kravene blev anset for sikkert, at der kunne findes et system, der ville kunne fungere i alt slags vejr. Om de operative krav var blandt andet anført, at systemet skulle forsynes med passive video og termiske sensorer og ”skal om muligt tillige kunne udstyres med en altvejrssensor (SAR)”.

Det fremgår af indstillingen af 11. maj 1998 fra projektgruppen til Hærens Materielkommando og af indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando til Forsvarskommandoen, at ”[s]ystemet planlægges udstyret med sensorer, der giver alt-vejrskapacitet”. Det fremgår ikke klart, at indkøb af alt-vejrs-radaren var udskudt til senere, fordi radaren endnu ikke var udviklet til UAV-fly.

Det må anses for uheldigt, at medlemmerne af projektgruppen ikke drog omsorg for, at det af indstillingen af 11. maj 1998 til Hærens Materielkommando klart fremgik, at man endnu ikke anså alt-vejrs-radaren for færdigudviklet til brug for UAV-fly. Tilsvarende er det uheldigt, at Hærens Materielkommando ikke sikrede, at denne oplysning klart fremgik af den endelige indstilling af 18. maj 1998 til Forsvarskommandoen. Angivelsen i indstillingerne af, at ”[s]ystemet planlægges udstyret med sensorer, der giver alt-vejrskapacitet” var ikke tilstrækkelig klar til at vise dette. Henset til, at det allerede af kravspecifikationerne fremgik, at alt-vejrs-sensorer var en eventualitet, at der efter det oplyste var en forventning om, at SAR-teknologien ville udvikle sig således, at sensorerne ville blive udviklet, og at indholdet af indstillingerne ikke var urigtigt eller misvisende, har dette forhold imidlertid ikke en karakter, der vil kunne begrunde disciplinæransvar for medlemmerne af projektgruppen eller for embedsmænd i Hærens Materielkommando.

Der foreligger ikke oplysninger, der giver grundlag for at kritisere styregruppens medlemmer for den upræcise angivelse i indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando til Forsvarskommandoen.

Ifølge indstillingen af 18. maj 1998 blev denne indstilling behandlet af den værnshællers øverste ledelse. Der foreligger ikke oplysninger, der giver grundlag for at kritisere medlemmerne af den værnshællers øverste ledelse for indholdet af indstillingen.

Forsvarskommandoens indstilling af 31. august 1998

Af Forsvarskommandoens indstilling af 31. august 1998 til Forsvarsministeriet fremgår indledningsvis, at anskaffelsen omfattede alt-vejrs-radaren. Herefter anføres, at ”[s]ystemet plan-

lægges udrustet med almindeligt og termisk kamera samt Synthetic Aperture Radar, således at systemet kan anvendes såvel ved dagslys som i mørke og under dårlig sigtbarhed”.

Ved bearbejdningen af indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando synes Forsvarskommandoen ikke at have haft tilstrækkelig blik for angivelsen af, hvad anskaffelsen omfattede, og hvad der var udskudt til senere anskaffelse. I indstillingen fra Hærens Materielkommando er angivet, at systemet omfatter almindeligt og termisk kamera og planlægges at omfatte alt-vejr-sensorer. I Forsvarskommandoens indstilling til Forsvarsministeriet dækker ordet ”planlægning” både anskaffelsen af almindeligt og termisk kamera samt alt-vejr-sensorer. Den unøjagtige affattelse af Forsvarskommandoens indstilling er uheldig, men der er ikke tale om et forhold af en sådan grovhed, at disciplinæransvar kan komme på tale.

Aktstykket af 24. november 1998 til Folketingets Finansudvalg

Af Forsvarsministeriets aktstykke til Finansudvalget fremgår, at systemerne var udrustet med sensorer til brug ”såvel i dagslys som i mørke og under dårlig sigtbarhed”. Ministeriet havde udeladt ordene ”planlægges udrustet med” fra Forsvarskommandoens tekst. Aktstykket må give læseren anledning til at tro, at systemet ville blive leveret med alt-vejr-radaren.

Forsvarsministeriet synes ikke at have hørt Forsvarskommandoen over det endelige udkast til aktstykket. Da ministeriet ændrede i Forsvarskommandoens beskrivelse af de tekniske forhold, havde det været korrekt at sikre, at Forsvarskommandoen var enig i den ændrede tekst. Ministeriet burde ikke have slettet det forbehold, der lå i ordene ”planlægges udrustet med”, uden ved høring af Forsvarskommandoen eller på anden måde at have sikret sig, at den ændrede beskrivelse var retvisende. Det er nærliggende at antage, at ministeriets embedsmænd ikke har gjort sig klart, at Forsvarskommandoens anvendelse af udtrykket ”planlægges udstyret med” var af betydning. Udeladelsen af disse ord er uheldig, men ikke så graverende, at der er grundlag for at pålægge embedsmænd i ministeriet disciplinæransvar.

Svaret på spørgsmålet fra Folketingets Finansudvalg

Med spørgsmål 1 anmodede Finansudvalget om uddybende oplysninger om UAV-flyene. Forsvarsministeriets svar gav ikke yderligere oplysninger om SAR-radaren.

I et udkast til svar anførte Hærens Materielkommando: ”UAV-systemet planlægges udstyret med sensorer, der giver alt-vejrskapacitet”. Svaret var i overensstemmelse med indstillingen af 18. maj 1998 til Forsvarskommandoen og var i sig selv rigtigt. Hærens Materielkommandos bidrag til besvarelsen af spørgsmålet fra Finansudvalget kan derfor ikke give grundlag for disciplinært ansvar.

Forsvarskommandoen videresendte Hærens Materielkommandos forslag til svar til Forsvarsministeriet og tilføjede:

”Nyttelasten er UAV systemets indhentningssystem, og det er samtidig inden for dette delområde, der i dag sker størst udvikling. Systemet bliver leveret med passive elektro-optiske billeddannende sensorer. Disse består typisk af et TV-kamera og et infrarødt kamera. Dette muliggør observation i real tid dag og nat, dog med visse vejrbe- tingede begrænsninger.

Anvendelse af specielle altvejrssensorer (Synthetic Aperture Radar System) er en for- udsætning for observation i alle vejrtyper.”

Heraf fremgår – om end indforstået – at SAR-radaren ikke ville være en del af den indledende levering af systemet. Der er en antydning af betydningen af udvikling på dette område, men det kan ikke ses, at radaren faktisk ikke var udviklet til UAV-systemer. Forsvarskommando- en, der i hvert fald på dette tidspunkt synes at have været opmærksom på, hvad den indleden- de leverance omfattede, burde have fremstillet dette mere tydeligt i forslaget til svar. At tek- sten ikke er udformet tilstrækkeligt klart, er imidlertid ikke et forhold af en sådan karakter, at der er grundlag for disciplinæransvar for de embedsmænd, der har udarbejdet udkast til svaret på spørgsmålet.

Forsvarsministeriet forkortede Forsvarskommandoens tekst og skrev i det endelige svar til Finansudvalget:

”Projektet vedrørende system til fjernopklaring til hæren omfatter automatiserede og fjernbetjente ubemandede luftfartøjer (”Unmanned Aerial Vehicle” (UAV)) udrustet med sensorer til indhentning af informationer såvel i dagslys som i mørke og under dårlig sigtbarhed, øvrigt organisatorisk materiel, initiallogistik mv.”

Teksten giver indtryk af, at UAV-systemet ville omfatte SAR-radaren, hvilket var urigtigt. Tilsyneladende hørte ministeriet ikke Forsvarskommandoen over ændringerne i teksten. En praksis, der omfattede høring, ville som nævnt have været mere korrekt.

Forsvarsministeriet udelod de markeringer af usikkerhed, som Forsvarskommandoen havde antydnet i udkastet til svar på Finansudvalgets spørgsmål. Der er ikke grundlag for at konstate- re, at ministeriet var bekendt med den usikkerhed, der knyttede sig til alt-vejr-radaren. Usik- kerheden fremgik som nævnt ikke klart af materialet fra Forsvarskommandoen. På denne bag- grund er der ikke grundlag for disciplinæransvar for de embedsmænd i ministeriet, der har udarbejdet svaret på spørgsmålet.

9.5 Kontrakten med Sagem

Rigsrevisionen anførte i beretningen, side 9, følgende om forsvarets kontrakt af 16. februar 1999 med Sagem:

”Forsvarets kontrakt med Sagem indeholder de sædvanlige bestemmelser og aftaler i en almindelig indkøbskontrakt. Kontrakten tog dog ikke højde for behovet for reservedele og vedligeholdelsesstøtte. [...]

[...]

- Forsvarets kontrakt med Sagem er indgået den 16. februar 1999 og indeholder de sædvanlige bestemmelser og aftaler, der kan forventes i en almindelig indkøbskontrakt.
- Rigsrevisionen finder imidlertid, at kontrakten, ikke mindst fordi der var tale om nyudviklet materiel, hvor erfaringerne med hensyn til drift og vedligeholdelse var beskedne, burde have indeholdt bestemmelser om leveringstider på reservedele og tidsfrister for udbedring af mangler.”

I bemærkningerne til Rigsrevisionens beretning kommenterede statsrevisorerne ikke indgåelsen eller indholdet af kontrakten med Sagem.

Det materiale, der er modtaget til brug for advokatundersøgelsen, indeholder kun i begrænset omfang oplysninger om kontraktforhandlingerne med Sagem. Der foreligger ikke referater af forhandlingsmøder eller korrespondance om kontraktens indhold. De egentlige forhandlinger må antages at være gennemført i en periode på 2½ måned fra den 1. december 1998, hvor den værnssfælles øverste ledelse besluttede, at der skulle indledes forhandlinger med Sagem, til den 16. februar 1999, hvor kontrakten blev underskrevet.

Forsvaret var bekendt med, at UAV-systemerne – herunder Sagens system – var nye og ikke fuldt gennemprøvede. Som følge af forsvarets særlige krav til den danske udgave af systemet skulle Sagem foretage en vis tilpasning eller videreudvikling af den af firmaet udviklede løsning. Forsvaret vidste, at Sagens UAV-fly ofte blev beskadigede ved landing, hvilket indebar et stort behov for reservedele.

Under sådanne omstændigheder vil det for en køber være nærliggende at kræve, at kontrakten indeholder tidsfrister for udbedring af mangler og fastsætter vilkår, herunder leveringstider, for køb af reservedele. Af det modtagne materiale fremgår ikke, i hvilket omfang forsvaret under forhandlingerne med Sagem fremsatte sådanne krav. I kontrakten er bestemt, at priser for reservedele alene kunne forhøjes efter en nærmere fastlagt model, og at reservedele skulle kunne leveres i en periode på 15 år. Afhjælpning af mangler skulle efter kontrakten ske

”without delay”. Der er ikke fastsat bestemte frister. Kontrakten indeholder ikke bestemmelser om tidsfrister for levering af reservedele.

Ved bedømmelsen af forsvarets indgåelse af kontrakten med Sagem må det samlede aftalegrundlag indgå. Det UAV-system, som Sagem skulle levere, var detaljeret beskrevet i kontrakten. Kontrakten fastsætter bestemte leveringstidspunkter. Efter blot 14 dages forsinkelse skulle Sagem ifølge kontrakten betale en ikke ubetydelig bod pr. uges forsinkelse. I et omfattende projekt af denne karakter må der for Sagem have været en betydelig risiko for, at der kunne indtræde forsinkelse og dermed opstå pligt til at betale bod, hvilket også viste sig at blive tilfældet. Efter en samlet bedømmelse er der ikke grundlag for at betegne kontrakten som uafbalanceret.

Som nævnt fastsætter kontrakten ikke konkrete krav til Sagens afhjælpning af mangler og regulerer ikke spørgsmålet om leveringstider for reservedele. Kontrakten regulerer dog andre væsentlige spørgsmål om reservedele, idet det er bestemt, at produktionen af reservedele skal opretholdes i 15 år, og idet prisudviklingen er reguleret.

Der er ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at det i kontrakter om levering af teknisk udstyr er så sædvanligt at aftale tidsfrister for levering af reservedele og for afhjælpning af mangler, at indgåelsen af en aftale uden bestemmelser herom må anses som en fejl.

At det efterfølgende kan konstateres, at andre kontraktvilkår end de aftalte kunne have stillet en forsvaret bedre end den indgåede kontrakt, er ikke tilstrækkeligt til at kritisere de personer, der har indgået kontrakten, for at have udvist forsømmelighed i varetagelsen af forsvarets interesser.

På grundlag af det foreliggende sagsmateriale og i lyset af den usikkerhed, der knytter sig til overvejelser om, hvordan den samlede kontrakt ville være udformet, hvis forsvaret havde stillet ufravigelige krav om leveringstider for reservedele og frister for afhjælpning af mangler, kan kontraktens indhold ikke give anledning til kritik. Der opstår derfor ikke spørgsmål om disciplinært ansvar for embedsmænd.

9.6 Samarbejdet med Sagem

Rigsrevisionen har om forsvarets samarbejde med Sagem om leveringen og implementeringen af UAV-systemet og om forsvarets opfølgning på kontrakten over for firmaet i beretningen, side 9-10, anført følgende:

”Det er [...] Rigsrevisionens vurdering, at opfølgningen på kontrakten ikke blev gennemført tilstrækkeligt konsekvent. Bl.a. accepterede forsvaret at modtage Tårnfalken, selv om systemet var fejlbehæftet.

[...]

- Tårnfalken gennemgik forud for leveringen en test ved fabrikken i oktober 2001. Under testen havarede flyet, og testen afdækkede en lang række fejl og mangler ved systemet, herunder 4 kritiske forhold, som medførte, at testen måtte forkastes. Alligevel underskrev Flyvematerielkommandoen et par uger efter fabriktesten en accept af testen og hjemtog herefter systemet, vel vidende at det var fejlbehæftet, og at flyene kun delvist var funktionsdygtige. Forsvarskommandoen har oplyst, at systemet blev hjemtaget i et forsøg på at begrænse det tidsmæssige tab opstået ved en forsinket leverance.
- Flyvematerielkommandoen havde løbende vanskeligheder med leverandøren, herunder i forbindelse med forsinkelser i projektet. Som følge af forsinkelserne måtte Sagem betale en bod på ca. 22 mio. kr.
- Desuden var en stor del af de reservedele og komponenter, som forsvaret modtog, fejlbehæftede, og Sagem leverede ikke fyldestgørende oplysninger om de enkelte komponenter.
- Da kontrakten ikke indeholdt bestemmelser om leveringstider på reservedele og tidsfrister for udbedring af mangler, blev det store behov for reservedele til systemet ikke dækket, selv om Flyvematerielkommandoen og Sagem løbende drøftede problemerne.”

Statsrevisorerne påtalte i bemærkningerne til Rigsrevisionens beretning,

- ”• at Flyvematerielkommandoen accepterede at modtage Tårnfalken kort efter, at det var havareret under test og stadig var fejlbehæftet og ikke funktionsdygtigt
- at Flyvematerielkommandoen ikke konsekvent fulgte op over for leverandøren vedrørende problemer med kvaliteten og leveringstiden på komponenter og reservedele”.

9.6.1 Forsinkelse af projektet

Efter kontrakten af 16. februar 1999 skulle de to UAV-systemer leveres i januar og juli 2001. Den faktiske levering af begge systemer skete i oktober 2001. En del af udstyret, herunder et af UAV-flyene, blev dog først leveret senere.

Leveringsforsinkelsen må efter de foreliggende oplysninger antages at skyldes dels mangel på mandskab hos Sagem eller lav prioritering af ordren hos firmaet, dels forsinket levering af en komponent fra forsvaret til Sagem. Der foreligger ikke oplysninger, der giver grundlag for at kritisere personer i forsvaret for den sene levering til Sagem af komponenten. Komponentens betydning for forsinkelsen er i øvrigt ikke klar.

Forsvaret deltog i møder og drøftelser med Sagem om forsinkelserne. Efter kontrakten skulle Sagem i tilfælde af forsinkelse betale en betydelig bod, og forsvaret opkrævede denne. Som følge af forsvarets medvirken til forsinkelsen, blev der mellem parterne indgået forlig om bodens størrelse. Forliget indebar, at boden udgjorde ca. 22 mio. kr., hvilket var tæt på det aftalte maksimum på 10% af kontraktsummen. Ved løbende at holde kontakt med Sagem og håndhæve kontraktens bodsbestemmelser synes forsvaret at have gjort, hvad der var muligt i den foreliggende situation.

Det foreliggende materiale giver ikke grundlag for at konstatere, at forsvaret burde have søgt at ophæve kontrakten. Forsvaret har med rette kunne forvente, at Sagem trods forsinkelserne ville være i stand til at levere UAV-systemet. En ophævelse af kontrakten måtte forventes at indebære en betydelig forsinkelse af forsvarets opbygning af den ønskede UAV-kapacitet.

Forsvarets reaktion på den forsinkede levering kan herefter ikke give grundlag for disciplinært ansvar.

9.6.2 Hjemtagelsen af Tårnfalken

Under Factory Acceptance Test i oktober 2001 hos Sagem blev der konstateret en række fejl. Et af UAV-flyene havarerede. Forsvaret besluttede imidlertid at acceptere fabrikstesten, hvilket muliggjorde fysisk levering til forsvaret af UAV-udstyret.

Det er muligt, at forsvaret havde været berettiget til at afvise fabrikstesten. Det beror på en teknisk vurdering, om de forhold, der fremkom under testen, må anses for ”critical defects”, der kunne begrunde en afvisning af levering af udstyret, eller blot ”major” eller ”minor” mangler, der ikke berettigede til afvisning. Karakteren af de under fabrikstesten konstaterede forhold er ikke søgt oplyst under advokatundersøgelsen.

Ved vurderingen af, om forsvaret om muligt burde have søgt at afvise fabrikstesten og leveringen, må der lægges vægt på virkningen af en accept.

Efter kontrakten førte accept af fabrikstesten til, at rater af købesummen forfaldt og til, at levering af udstyret kunne finde sted.

Leveringen af systemet indebar efter kontrakten og den almindelige køberet, at yderligere rater af købesummen forfaldt til betaling, at risikoen for systemets hændelige undergang (ved brand, tyveri m.v.) overgik fra Sagem til forsvaret, og at der som udgangspunkt ikke kunne indtræde yderligere leveringsforsinkelse med deraf følgende pligt for Sagem til at betale bod og eventuelt rente af forudbetalinger til forsvaret.

Accept af fabrikstesten og leveringen havde ikke retlig betydning for Sagem's garanti, da garantiperioden først løb fra det tidspunkt, hvor der forelå et underskrevet Site Acceptance Test Certificate. Accept af fabrikstesten og leveringen havde heller ikke betydning for mangelsvurderingen.

De negative virkninger for forsvaret ved at acceptere fabrikstesten var således, at en del af købesummen forfaldt til betaling, at risikoen for materiellets hændelige undergang overgik fra Sagem til forsvaret, og at yderligere krav på bod eller rente af forudbetalinger som udgangspunkt ikke kunne opstå. Accepten kan dog ikke antages at have fået betydning for spørgsmålet om betaling af bod, idet boden allerede var tæt på maksimumbeløbet, og idet forsvaret som følge af den kun delvise levering opkrævede bod, som om ingen levering var sket, hvilket Sagem som led i forliget om bodsopgørelsen endte med at acceptere.

De beskrevne negative virkninger må afvejes over for forsvarets interesse i, at fremdriften i projektet blev sikret, herunder ved at systemet blev bragt til Danmark, så UAV-enhedens arbejde med udstyret kunne påbegyndes. Afvejningen af de modstående hensyn beror på et skøn. Det fremgår af det modtagne materiale, at forsvaret overvejede og internt drøftede, om fabrikstesten skulle accepteres. Beslutningen om at acceptere testen og hjemtage systemet må anses for forsvarlig. Forsvarets beslutning kan derfor ikke give anledning til kritik.

Efter leveringen af systemet i Danmark var der indgående drøftelser og uenighed mellem parterne om systemets funktionalitet. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at disse uoverensstemmelser og samarbejdsproblemerne med Sagem skyldes forsvarets accept af testen og den efterfølgende levering. Både de teknisk betingede uoverensstemmelser og Sagem's reaktion på forsvarets beregning af bod ville antageligt også være opstået, hvis forsvaret havde nægtet at acceptere testen og leveringen.

Der er på denne baggrund ikke grundlag for at kritisere det af forsvaret udøvede skøn, hvorefter det blev anset for at være i forsvarets interesse at acceptere testen og få bragt udstyret til Danmark. Beslutningen om at hjemtage systemet kan herefter ikke give anledning til disciplinæransvar.

9.6.3 Reservedele og afhjælpning af mangler

Sagems levering af reservedele til UAV-systemet var præget af lange leveringstider. Firmaet gav til tider ikke fyldestgørende oplysninger om leverede dele. En del leverede reservedele var fejlbehæftede.

Forsvaret drøftede løbende spørgsmål om reservedele med Sagem. I december 2004 etablerede forsvaret en model for håndtering af reservedele for at sikre, at relevante oplysninger blev meddelt, og at reservedele ved modtagelsen blev undersøgt for fejl.

De foreliggende oplysninger giver ikke grundlag for at kritisere forsvarets håndtering af den vanskelige situation, der fulgte af, at Sagem viste sig at have problemer med levering af reservedele.

Der foreligger kun i begrænset omfang oplysninger om drøftelserne mellem forsvaret og Sagem om afhjælpning af mangler. Af sagsmaterialet fremgår, at forsvaret har stillet krav om afhjælpning og om modtagelse af planer herfor. Det modtagne materiale giver ikke grundlag for at antage, at forsvaret har forsømt at søge at formå Sagem til at afhjælpe opståede mangler. Håndteringen af mangler giver derfor ikke anledning til kritik.

Spørgsmålene om levering af reservedele og afhjælpning af mangler kan herefter ikke give grundlag for disciplinært ansvar.

9.7 Organisation og bemanning

Om forsvarets organisering af arbejdet med Tårnfalken-projektet anførte Rigsrevisionen i beretningen, side 10, følgende:

”Forsvaret fik ikke sikret en effektiv organisation til varetagelse af projektet.

- Forsvaret etablerede indledningsvist en projektorganisation til at anskaffe og tage Tårnfalken i brug. Organiseringen var meget kompleks, og ansvarsrelationerne i projektet var ikke klare og entydige på alle områder. Projektorganisationen formåede ikke at sikre løsningen af de personmæssige og tekniske problemer i projektet i tilstrækkeligt omfang. Da forsvaret havde accepteret at modtage et system, der var fejlbehæftet, var der særligt behov for en stærk organisation og ledelse til at løse de opståede problemer.
- Forsvaret iværksatte i 2003-2004, på baggrund af statusrapporter om projektet, større samlede tiltag på teknikområdet til udbedring af manglerne og til løsning af problemerne med Tårnfalkens luftdygtighed.”

Statsrevisorerne påtalte i bemærkningerne til Rigsrevisionens beretning:

- ”• at gennemførelsen af projektet var præget af en kompleks og ineffektiv organisering med lange beslutningsveje og uklar ansvarsfordeling
- at bemanningen af projektet var utilstrækkelig som følge af for få normerede stillinger, som dels ikke var besat og dels var besat med personel, som ikke alle fik tilstrækkelig uddannelse.”

Endvidere kritiserede statsrevisorerne skarpt, at ”hærens og flyvevåbnets øverste kommandomyndigheder samt forsvarets øverste ledelse ikke har udvist det nødvendige engagement i projektet”.

9.7.1 Projektorganisationen

Den af forsvaret etablerede projektorganisation bestod af en overordnet værnssfælles ledelse, en styregruppe, en projektgruppe og en projekttimplementeringsgruppe. Projektorganisationen var påvirket af det særlige forhold, at en myndighed i flyvevåbenet skulle anskaffe luftmateriel til hæren.

Gennemførelsen af projektet påhvilede i det væsentlige styregruppen, projektgruppen og projekttimplementeringsgruppen i samarbejde med andre involverede myndigheder, herunder Dronningens Artilleriregiment og Flyvestation Aalborg. Der blev i projektperioden afholdt et meget betydeligt antal møder i de nedsatte arbejdsgrupper. Forsvarskommandoen har i rapporten fra juni 2005 om projektet påpeget, at den organisatoriske struktur ikke var tilstrækkelig klar.

Det kan ikke på grundlag af det foreliggende materiale fastlægges, i hvilket omfang de problemer, som projektet blev ramt af, kan henføres til organisatoriske forhold. Af sagsmaterialet fremgår imidlertid, at betydelige ressourcer blev anvendt til drøftelse og klarlæggelse af ansvarsfordelingen mellem de involverede myndigheder og på spørgsmål om overførsel af personelnormer mellem myndighederne. Den forholdsvis komplekse projektorganisation med deltagelse af en række myndigheder fra to værn kan have bidraget til, at arbejdsgange blev besværliggjort, og at ressourcer blev anvendt på organisatoriske spørgsmål, der ikke i sig selv bidrog til projektets gennemførelse.

Det er sandsynligt, at projektet kunne have været organiseret på en mere hensigtsmæssig måde. Tilrettelæggelse af projektarbejde beror på skønsmæssige vurderinger. Der er ikke oplysninger, der peger på, at projektet blev tilrettelagt på en sådan uforsvarlig måde, at det kan anses for en tjenesteforseelse. Der er derfor ikke grundlag for disciplinæransvar for de embedsmænd, der har stået for organiseringen af projektet.

9.7.2 Bemanningen af projektet

Det må lægges til grund, at mangel på personelressourcer hos forsvaret har medvirket til Tårnfalken-projektets vanskeligheder.

Flyvematerielkommandoen gjorde ved flere lejligheder de øvrige involverede myndigheder, herunder Forsvarskommandoen, opmærksom på manglen på mandskab. I 1999 anførte Flyvematerielkommandoen, at manglen på ressourcer kunne have betydning for muligheden for en succesfuld gennemførelse af projektet. Forsvarskommandoen fandt indledningsvist, at hvert værn måtte finde de nødvendige ressourcer inden for egne rammer. Senere blev to midlertidige normer tildelt Flyvematerielkommandoen. Endelig blev en tilsigtet besparelse annulleret for at frigøre ressourcer til projektet.

UAV-enheden ved Varde Kaserne var præget af vanskeligheder med at rekruttere og fastholde personel, herunder personel med relevante kvalifikationer. Muligheden for at fastholde og uddanne personel blev svækket af, at det som følge af tekniske problemer i lange perioder ikke var muligt at foretage flyvninger med Tårnfalken.

Det forhold, at projektet led under utilstrækkelige personelressourcer, kan som udgangspunkt ikke begrunde disciplinæransvar. Hvis relevante ressourcer havde været til rådighed, men uden rimelig grund ikke tilgik projektet, kunne ansvar komme på tale. Der foreligger imidlertid ikke oplysninger, der peger på, at en sådan situation forelå. Der er ikke grundlag for at konstatere, at bemanningen af projektet var uforsvarlig. Forsvaret søgte løbende at rekruttere og fastholde personel. Der er herefter ikke grundlag for disciplinæransvar for ikke at sikre tilførsel af yderligere personelressourcer til projektet.

9.7.3 Den øverste ledelses engagement i projektet

Den værnssfælles øverste ledelse var det øverste organ i den fastlagte projektorganisation. Det har ikke på grundlag af det modtagne materiale været muligt nærmere at fastlægge den værnssfælles øverste ledelses ansvar og funktioner. Ledelsen synes kun i begrænset omfang at have været involveret i UAV-projektet. Ifølge det modtagne materiale har den øverste ledelse kun holdt to møder i projektets løbetid. Den værnssfælles øverste ledelse behandlede indstillingen af 18. maj 1998 fra Hærens Materielkommando til Forsvarskommandoen og traf den 1. december 1998 beslutning om at kontrahere med Sagem.

Det fremgår af det modtagne materiale, at Tårnfalken-projektet i enkelte tilfælde har været drøftet på møder i forsvarschefens koncernledelse.

Tårnfalken var et af en række anskaffelsesprojekter, der skulle gennemføres af forsvaret. Over en femårig periode var afsat ca. 10,8 mia. kr. til forsvarets materielanskaffelser – heraf vedrørte 378 mio. kr. UAV-systemet. Forsvarets øverste ledelses deltagelse i projektet må ses i lyset af projektets størrelse og relative betydning.

Det er muligt, at forsvarets ressourceanvendelse vedrørende drøftelser om ansvarsfordeling og personelnormer kunne have været mindsket ved en mere aktiv øverste ledelse. En opgave for den øverste ledelse kunne endvidere have været at søge at sikre, at der til projektet blev afsat tilstrækkelige personelressourcer, herunder at påse, at forsvaret ikke samlet iværksatte materielanskaffelser eller andre projekter i et omfang, der oversteg forsvarets personelle kapacitet. Der er imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at konstatere, at de tekniske problemer og forsinkelser, som projektet blev ramt af, kunne være undgået, hvis forsvarets øverste ledelse i højere grad havde deltaget i projektet.

Det foreliggende materiale indeholder ikke oplysninger, der tyder på, at den øverste ledelse har tilsidesat klare opfordringer til en øget deltagelse i projektarbejdet, eller på anden måde har forsømt at varetage klare pligter. Der er derfor ikke grundlag for disciplinært ansvar for medlemmerne af den værnssælles øverste ledelse eller for de øvrige medlemmer af forsvarets øverste ledelse.

9.8 Afviklingen af projektet

Rigsrevisionen anførte i beretningen, side 10, blandt andet følgende om forsvarsministerens beslutning i efteråret 2005 om afvikling af Tårnfalken-projektet:

”Det er Rigsrevisionens vurdering, at den rapport, som Forsvarskommandoen udarbejdede om Tårnfalken i juni 2005, udgjorde et tilfredsstillende grundlag for beslutningen om at afvikle systemet. Rigsrevisionen finder det nyttigt og nødvendigt, at det løbende og fremadrettet overvejes, om et projekt udvikler sig hensigtsmæssigt under hensyntagen til systemets anvendelighed, økonomi mv. Forsvarsministeriet har endelig oplyst, at der tillige har indgået overordnede militærfaglige og strategiske overvejelser i beslutningsgrundlaget.”

I bemærkningerne til Rigsrevisionens beretning anførte statsrevisorerne, at beslutningen om afvikling af Tårnfalken-projektet var velbegrunderet.

Efter leveringen af UAV-systemet i oktober 2001 arbejdede forsvaret i mere end tre år med implementeringen af systemet. I foråret 2005 udestod fortsat en række opgaver. Det var usikkert, hvornår systemet ville være operativt, dvs. kunne udsendes i tjeneste.

Forsvarskommandoens rapport fra juni 2005 indeholder en grundig gennemgang af projektet. Det fremgår, at perioden, fra systemet ville være operativt, til det havde nået sin forventede levetid, som følge af forsinkelserne ville være så kort, at muligheden for at anvende systemet ikke stod i rimeligt forhold til den fortsatte afholdelse af udgifter til implementering og drift.

Hverken Forsvarskommandoens analyse eller beslutningen om på baggrund af denne analyse at afvikle projektet kan give grundlag for kritik. Det kan ikke føre til en ændret bedømmelse, at Sagem tilbød at ændre systemet, så dets konstruktion blev enklere. De forhold, som Forsvarskommandoen påpegede i rapporten fra juni 2005, ville antageligt fortsat gøre sig gældende. Ændringer af systemet kunne endvidere indebære en risiko for nye forsinkelser og tekniske vanskeligheder.

Beslutningen om afvikling af projektet kan herefter ikke give grundlag for disciplinæransvar.

10. SAMMENFATNING

Forsvarets beslutning i 1998 om at anskaffe et system med ubemandede overvågningsfly og det efterfølgende forløb frem til beslutningen i 2005 om at opgive Tårnfalken-projektet har medført et tab, der af forsvaret er opgjort til ca. 285 mio. kr.

I beretningen af 31. maj 2006 om forsvarets anskaffelse og afvikling af Tårnfalken kritiserede Rigsrevisor indholdet af orienteringen af Folketingets Finansudvalg om anskaffelsen af Tårnfalken, indholdet af kontrakten med leverandøren af systemet, Sagem, opfølgningen på kontrakten over for Sagem og forsvarets organisering af projektet. Statsrevisorerne påtalte efterfølgende de forhold, som Rigsrevisor havde kritiseret, og kritiserede tillige forsvarets ledelse for ikke at have udvist det nødvendige engagement i projektet.

I juli 2006 påtog jeg mig efter anmodning fra forsvarsministeren at vurdere, om der er grundlag for at rejse disciplinærsager mod de embedsmænd, der har været inddraget i projektet.

Undersøgelsen er gennemført på skriftligt grundlag. Der har ikke været adgang til at afhøre eller indhente udtalelser fra implicerede embedsmænd eller andre. Det er min vurdering, at sagens skriftlige materiale giver et tilstrækkeligt grundlag for en faktuel belysning af sagen, og at afhøringer eller indhentning af udtalelser ikke kan antages at ville give et væsentligt ændret billede af projektets forløb.

Resultatet af min undersøgelse er, at der ikke er grundlag for at rejse disciplinærsager mod de embedsmænd, der har været inddraget i projektet.

Disciplinæransvar kan kun pålægges i tilfælde, hvor der kan konstateres pligtforsømmelser. Der skal være tale om forhold af en vis grovhed, for at disciplinæransvar kommer på tale. Det fører ikke til disciplinæransvar, at en disposition efterfølgende viser sig at have været forkert, at et projekt ikke lykkes, eller at en sag kunne have været behandlet på en bedre måde. Dette gælder, selvom adfærden har medført et betydeligt tab.

Rigsrevisor og Statsrevisorerne har kritiseret forsvaret for fire forhold. Min vurdering af spørgsmålet om disciplinæransvar vedrørende disse forhold kan sammenfattes således:

(1) *Orienteringen af Folketingets Finansudvalg om anskaffelsen af Tårnfalken*

Efter indstilling fra forsvarsministeren bevilgede Folketingets Finansudvalg i 1998 384 mio. kr. til Tårnfalken-projektet. Orienteringen af Finansudvalget om projektet var kritisabel. UAV-projektet var behæftet med en ikke ubetydelig risiko, fordi UAV-flyene ikke var fuldt

flyvedygtige og færdigudviklede. Uanset dette indgik der i grundlaget for Finansudvalgets beslutning ingen oplysninger om projektrisikoen. Af de oplysninger, som blev givet til Finansudvalget, fremgik det endvidere, at flyene ville blive udrustet med sensorer (alt-vejr-radar), som muliggjorde anvendelse under dårlig sigtbarhed. Denne oplysning var ikke korrekt, idet radaren ikke var færdigudviklet til UAV-fly og ikke ville være en del af leverancen.

Grundlaget for forelæggelsen for Finansudvalget var indstillinger om anskaffelse af et UAV-system udarbejdet i maj 1998 af den etablerede projektgruppe, der navnlig havde medlemmer fra Flyvematerielkommandoen, og af Hærens Materielkommando. Indstillingen fra Hærens Materielkommando blev behandlet af den værnssfælles øverste ledelsen og sendt til Forsvarskommandoen. Indstillingerne indeholdt en markering af usikkerhed om projektet og angav alene alt-vejr-radaren som en "planlagt" del af systemet. En mere udtrykkelig angivelse af projektrisikoen og af omfanget af leverancen havde været ønskelig, men der er ikke tale om forhold, der kan føre til disciplinæransvar.

Forsvarskommandoen vidste, at der knyttede sig en risiko til projektet. Det modtagne materiale giver dog ikke grundlag for at konstatere, at Forsvarskommandoen havde detaljerede oplysninger om risikoen. I indstillingen fra august 1998 til Forsvarsministeriet redegjorde Forsvarskommandoen ikke for projektrisikoen. Der fremgik ikke af Forsvarskommandoens indstilling, at alt-vejr-radaren ikke var færdigudviklet til UAV-fly. Forsvarskommandoen synes ikke at have været tilstrækkelig omhyggelig med udarbejdelsen af indstillingen til Forsvarsministeriet. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at embedsmænd i Forsvarskommandoen har søgt at tilbageholde oplysninger fra ministeriet. Formuleringen af indstillingen fra august 1998 var uheldig, men der er ikke tale om et forhold af en sådan grovhed, at disciplinæransvar kan komme på tale.

Forsvarsministeriet udarbejdede aktstykket fra november 1998 til Folketingets Finansudvalg og besvarede et spørgsmål fra udvalget. Forsvarsministeriet gav ikke udvalget oplysninger om projektrisikoen. Af aktstykket fremgik, at flyene ville blive udrustet med sensorer, som muliggjorde anvendelse under dårlig sigtbarhed. Der er ikke grundlag for at antage, at embedsmænd i ministeriet havde kendskab til oplysninger om risikoen eller havde gjort sig klart, at alt-vejr-radaren ikke var omfattet af leverancen af UAV-systemet. Indstillingen fra Forsvarskommandoen indeholdt ikke en klar beskrivelse af disse forhold. Derfor er der ikke grundlag for disciplinæransvar for embedsmænd i Forsvarsministeriet.

(2) *Kontrakten med Sagem*

Forsvarets kontrakt med Sagem fastsatte ikke bestemte tidsfrister for afhjælpning af mangler ved UAV-systemet eller for levering af reservedele. Efter en samlet bedømmelse kan kontrak-

ten ikke anses for uafbalanceret. Manglende aftalemæssig regulering af de to nævnte forhold kan ikke anses for at være så usædvanligt, at det kan anses for kritisabelt at indgå en kontrakt uden bestemmelser om forholdene. Indholdet af kontrakten med Sagem kan derfor ikke give grundlag for disciplinæransvar.

(3) *Opfølgningen på kontrakten over for Sagem*

Leveringen af UAV-systemet blev forsinket. Forsvaret accepterede at hjemtage systemet på et tidspunkt, hvor det endnu ikke var fuldt funktionsdygtigt. Efter hjemtagelsen viste det sig vanskeligt at få afhjulpet mangler og at opnå levering af reservedele.

Det foreliggende materiale giver ikke grundlag for at konstatere, at forsvaret i forholdet til Sagem har ageret på en måde, der må anses for kritisabel. Forsvaret søgte løbende at varetage sine interesser over for Sagem og var til stadighed i kontakt med leverandøren. Der er derfor ikke grundlag for disciplinæransvar.

(4) *Forsvarets organisering af projektet*

Til varetagelse af Tårnfalken-projektet blev etableret en projektorganisation. I organisationen deltog en række af forsvarets myndigheder. Der blev anvendt betydelige ressourcer til drøftelse og klarlæggelse af ansvarsfordelingen mellem de involverede myndigheder og på spørgsmål om overførsel af personelnormer mellem myndighederne. Det er sandsynligt, at projektet kunne have været organiseret på en mere hensigtsmæssig måde. Der er imidlertid ikke oplysninger, der peger på, at projektet blev tilrettelagt på en så mangelfuld måde, at der er grundlag for disciplinæransvar.

Projektet var præget af utilstrækkelige personelressourcer. Der er imidlertid ikke grundlag for at konstatere, at bemanningen af projektet var uforsvarlig. Forsvaret søgte løbende at rekruttere og fastholde personel. Der er derfor ikke grundlag for disciplinæransvar for ikke at sikre tilførsel af yderligere personelressourcer til projektet.

Forsvarets øverste ledelse synes efter de foreliggende oplysninger kun i begrænset udstrækning at have deltaget i projektet. Der er ikke oplysninger, der tyder på, at den øverste ledelse har tilsidesat klare opfordringer til en øget deltagelse i projektarbejdet eller på anden måde forsømt at varetage klare pligter. Der er derfor ikke grundlag for disciplinært ansvar for medlemmerne af forsvarets øverste ledelse.