

Forsvarsminister Jakob Ellemann-Jensen

Redegørelser om donation og erstatningsanskaffelse af artillerisystemer

Der er rejst kritik af forløbet i forbindelse med donationen af Forsvarets CAESAR-artillerisystemer til Ukraine og den efterfølgende erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og samtidige nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer.

Den fungerende forsvarsminister anmodede på den baggrund den 20. juni 2023 om en redegørelse fra Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) under inddragelse af Forsvarskommandoen (FKO) samt – for så vidt angår den parlamentariske proces – fra Forsvarsministeriets departement.

Jeg har nu modtaget de to redegørelser, som jeg vedlægger. Redegørelserne indeholder FMI's og departementets beskrivelser af det samlede forløb. På baggrund af drøftelser med dig har departementet endvidere stillet en række opklarende spørgsmål til FMI, og jeg vedlægger også FMI's besvarelse af disse spørgsmål.

Donationen og den efterfølgende erstatningsanskaffelse og nyanskaffelse blev som bekendt gennemført under et betydeligt tidspres. Der var behov for at handle hurtigt for rettidigt at støtte Ukraines forsvarskamp. En donation af Forsvarets CAESAR-artillerisystemer ville samtidig efterlade et kritisk kapacitetshul i Forsvaret, som der var behov for at dække hurtigst muligt.

Jeg må imidlertid på baggrund af redegørelserne konstatere, at der i processen blev begået fejl, som desværre medførte, at Folketinget og forsvarsforligskredsen på nogle punkter fik forkerte oplysninger. Det beklager jeg på Forsvarsministeriets vegne. Jeg skal samtidig understrege, at du fik forelagt de pågældende dokumenter i den fejlbehæftede udgave. I de tilfælde, hvor Folketinget og forsvarsforligskredsen fik forkerte oplysninger, skyldes dette entydigt de fejl, der var blevet begået i departementet eller FMI.

Dato: 8. august 2023

Sagsnr.: 2023/006001
Dok.nr.: 600034
Bilag: 2

DEPARTEMENTSCHEFEN
Forsvarsministeriet
Holmens Kanal 9
1060 København K

Tlf.: +45 7281 0000
Fax: +45 7281 0300
E-mail: fmn@fmn.dk
www.fmn.dk

EAN: 5798000201200
CVR: 25 77 56 35

Jeg vil i det følgende adressere de væsentligste kritikpunkter, som har været rejst af forløbet, og i den forbindelse forholde mig til de konstaterede fejl. Jeg henviser i øvrigt til de to redegørelser for en detaljeret gennemgang af forløbet.

1. Det første element i den rejste kritik af forløbet er gået på den markedsafdækning, som FMI gennemførte, herunder om Folketinget og forsvarsforligskredsen var orienteret om, at der i forbindelse med markedsafdækningen ikke blev rettet henvendelse til alle de potentielle leverandører.

Som det fremgår af FMI's redegørelse, gennemførte styrelsen i begyndelsen af januar 2023 en såkaldt hastig markedsafdækning, som skulle klarlægge mulighederne for at foretage en erstatnings- og nyanskaffelse, der hurtigst muligt kunne lukke det kapacitetshul, som en donation af CAESAR-artillerisystemerne ville medføre.

FMI vurderede, at "der, grundet et allerede godt markedskendskab, kunne skabes grundlag for en indstilling på relativt kort tid". FMI baserede således i høj grad markedsafdækningen på styrelsens generelle markedskendskab, der blev suppleret med henvendelser til udvalgte partnerlande samt dialog med leverandører, hvor der efter FMI's vurdering var behov for supplerende oplysninger.

Som det fremgår af FMI's redegørelse, var der – ifølge det af FMI oplyste – betydelige forskelle på leverandørernes estimerede leveringstider, og leverandøren Elbit Systems ville være i stand til at levere de ønskede systemer betydeligt hurtigere end de øvrige leverandører. På den baggrund udarbejdede FMI en materiefaglig vurdering til departementet.

Med udgangspunkt i FMI's materiefaglige vurdering anbefalede FKO den 9. januar 2023, at Danmark kunne "donere 19 CAESAR-pjecer til Ukraine under forudsætning af, at FMI samtidig iværksætter anskaffelse af 8 raketkastere med tilhørende logistik og initialpakke af missiler samt af 19 artilleripjecer med tilhørende initiallogistik (...)".

FKO understregede i den forbindelse, at "en tidsmæssig sammenkobling af donationsbeslutningen og beslutningen om anskaffelse af raketkastere og nyt rørtilleri til den danske hær er central for Forsvarskommandoen, fordi det vil styrke muligheden for med god forklaringskraft at overbevise Forsvarets medarbejderne om begrundelsen for donation af et centralt våbensystem, der er stærkt efterspurgt i Hæren".

FMI anfører, at man over for departementet "beklageligvis ikke var præcis i formuleringen om, hvornår og hvordan oplysningerne om muligheder for levering af artillerisystemer fra Nexter Systems var tilvejebragt.

Det fremgår således af den materiefaglige vurdering, at der var rettet uformel henvendelse til tre relevante leverandører, herunder Nexter Systems. Det var dog ikke tilfældet for Nexter Systems (...).

Jeg finder det naturligvis kritisabelt, at FMI gav ufuldstændige og forkerte oplysninger om markedsafdækningens omfang til departementet.

Jeg bemærker endvidere, at FMI ikke fandt anledning til at tage et møde med det sydkoreanske selskab HANWHA, da selskabets danske agent den 20. januar 2023 anmodede om et møde om muligheder i forhold til rørtillerisystemet K9.

Jeg finder på det foreliggende grundlag, at FMI burde have arrangeret det foreslåede møde, så styrelsen kunne have fået afklaret, om HANWHA kunne tilbyde mere fordelagtige leveringstider end hidtil forudsat.

Departementet blev den 23. januar 2023 orienteret om henvendelsen fra HANWHA til FMI med fokus på lån af HANWHA-artilleri fra Norge. Departementet burde for en sikkerheds skyld have fulgt op og sikret sig, at det fortsat var korrekt, når FMI i en særskilt mail den 9. januar 2023 havde oplyst, at man "har modtaget svar fra Norge om, at man ikke vil kunne hjælpe Danmark med artillerisystemer".

Jeg må samlet set konstatere, at ufuldstændige og forkerte oplysninger fra FMI medførte, at forsvarsforligskredsen ikke fuldt ud blev informeret om, at der var tale om en markedsafdækning, der havde til formål at tilvejebringe oplysninger, som supplerede FMI's eksisterende markeds-kendskab, og at ikke alle leverandører derfor blev kontaktet. FMI burde fyldestgørende have informeret departementet herom, så denne oplysning kunne videregives til Folketinget.

Jeg beklager, at der på den baggrund ikke var fuld klarhed om grundlaget for vurderingen af de forskellige leverandører.

Jeg noterer mig, at chefen for FMI i forbindelse med redegørelsen har anført, at der siden FMI's materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 ikke er fremkommet oplysninger, der giver anledning til at ændre den materiefaglige vurdering.

Det bemærkes, at det fremgår af FMI's redegørelse, at Nexter Systems i slutningen af januar 2023 – altså efter den gennemførte markedsafdækning – fremsendte et egentligt tilbud på en hurtig leverance af nye CAESAR-artillerisystemer. Tilbuddet omfattede imidlertid en variant af artillerisystemerne, der – i modsætning til de 19 donerede artillerisyste-

mer – ikke kunne opfylde Forsvarets operative behov i forhold til mobilitet, skudkadence og evne til at medbringe ammunition. FMI vurderede derfor, at tilbuddet ikke var relevant.

2. Det andet element i den rejste kritik er gået på, om Folketinget fik korrekte og fyldestgørende oplysninger om, hvorvidt – og i hvilket omfang – beslutningsprocessen om erstatnings- og nyanskaffelsen var hastende og krævede behandling i Finansudvalget med kort frist.

Som det fremgår af redegørelserne, havde der ifølge FKO vist sig en unik mulighed for at indgå en samlet aftale med Elbit Systems om en hurtig erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer.

En samlet aftale med Elbit Systems ville indebære, at Danmark kunne få leveret de første 12 ATMOS-artillerisystemer primo 2024 og de første PULS-raketkastersystemer medio 2023. I den aktuelle situation med massiv efterspørgsel efter forsvarssystemer på globalt plan var der ifølge FKO tale om et helt særligt og enestående tilbud fra producenten med en meget hurtig leverance.

Tilbuddene fra Elbit Systems var ifølge FMI gyldige til juni 2023. Ifølge FMI var det imidlertid en forudsætning for den samlede aftale om de to systemer med den hurtige leverance, at Danmark inden udgangen af januar 2023 kunne give forhåndstilsagn om indkøbet, således at produktionskapacitet kunne reserveres til Danmark.

Det fremgik af FMI's udkast til aktstykket om erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer, som PULS-aktstykket henviste til, at aktstykket hastede, idet kontrakten med leverandøren skulle underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet (understreget her).

I departementets sagsbehandling og den tværministerielle koordination af aktstykkerne blev det i begge aktstykker anført, at kontrakten skulle underskrives snarest muligt og inden udgangen af januar af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet (understreget her).

I det brev fra forsvarsministeren til Folketingets Finansudvalg, som ledsagede begge aktstykker, anførte departementet endvidere, at tilbuddet fra leverandøren ville udløbe ved udgangen af januar.

Som nævnt var det korrekt, at der skulle foreligge et forhåndstilsagn inden udgangen af januar 2023, såfremt den samlede håndtering af de to anskaffelser med de attraktive leveringstider skulle fastholdes. Der

var dermed behov for politisk stillingtagen inden udgangen af januar 2023.

Men det var forkert, når det af brevet fra forsvarsministeren fremgik, at tilbuddet fra leverandøren ville udløbe ved udgangen af januar. Der burde i stedet have stået, at leverandørens løfte om fordelagtige leveringstider ville udløbe ved udgangen af januar, såfremt der ikke blev givet forhåndstilsagn om indkøbet.

Det var endvidere forkert, når det af aktstykkerne fremgik, at kontrakten med leverandøren skulle underskrives inden udgangen af januar af hensyn til både tilbuddenes gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet. Denne formulering gav det fejlagtige indtryk, at tilbuddet ville udløbe ved udgangen af januar, mens tidsfristen i virkeligheden alene handlede om at sikre de fordelagtige leveringstider.

FMI anerkender, at styrelsen "ikke var præcis i formuleringerne om tilbuddenes gyldighed" i de fremsendte oplysninger til departementet. FMI anfører således, at det tydeligere burde "have fremgået, at der var tale om gyldigheden af leveranceplanerne og Elbit Systems muligheder for at opfylde disse – og dermed den hurtigst mulige levering af de nye ildstøttesystemer – og altså ikke selve tilbuddenes juridiske gyldighed".

Samtidig er det også klart, at departementets opfølgende tilføjelser i aktstykkerne var forkerte.

Jeg beklager, at denne proces medførte, at der over for Folketinget blev givet forkerte oplysninger.

3. Det tredje element i den rejste kritik er gået på, om der var en sammenhæng mellem det forlig, som FMI indgik med Elbit Systems i januar 2023, og beslutningen om at indstille til en erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og en nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer fra Elbit Systems.

Jeg finder det beklageligt, at FMI ikke orienterede departementet om de parallelle kontakter til Elbit Systems vedrørende indgåelse af et forlig i retssagen, således at departementet havde fået mulighed for at orientere Folketinget herom.

Jeg noterer mig, at FMI oplyser, at det indgåede forlig i sin essens er sket på de samme vilkår som de forligstilbud, der blev fremsat af FMI i 2021 og 2022. FMI understreger endvidere, at forliget – uagtet det tidsmæssige sammenfald i januar 2023 – ikke havde nogen sammenhæng med den efterfølgende kontraktindgåelse vedrørende ATMOS og PULS.

Jeg noterer mig endvidere, at FMI i den forbindelse henviser til Kammeradvokatens notat af 29. juni 2023.

4. Herudover fremgår det af departementets redegørelse, at FKO på forsvarsforligskredsmødet den 25. januar 2023 oplyste, at Forsvaret som led i kontrakten med Elbit Systems ville få stillet et eksemplar af ATMOS-artillerisystemet (en såkaldt demonstrator) til rådighed i foråret 2023, så uddannelse kunne indledes allerede på dette tidspunkt. Muligheden herfor fremgår af FMI's materiefaglige anbefaling af 9. januar 2023.

Det fremgår af kontrakten med Elbit Systems, at demonstratoren ville blive stillet til rådighed tre måneder efter kontraktindgåelsen. Det fremgår imidlertid af FMI's redegørelse, at hverken FMI eller FKO havde planer om uddannelse med anvendelse af demonstratoren før tidligst i juni 2023.

Ydermere fremgår det af FMI's redegørelse, at FMI først i maj 2023 blev opmærksom på, at det aftalte leveringssted for demonstratoren var Elbit Systems fabrik, og at der således skulle tillægges transporttid til leveringstidspunktet. Dette medførte en forsinkelse, således at demonstratoren først ankom til Danmark primo august 2023.

Jeg finder det beklageligt, at forsvarsforligskredsen blev bibragt det indtryk, at demonstratoren ville blive anvendt til træning tidligere, end det reelt ville være muligt baseret på aftalen med leverandøren. Jeg finder det endvidere beklageligt, at FMI ikke var opmærksom på, hvilket leveringssted, der var aftalt med Elbit Systems, og at dette medførte en ikke ubetydelig forsinkelse i leveringen af demonstratoren.

5. Samlet set er det min vurdering, at de to redegørelser besvarer de centrale spørgsmål, som er blevet rejst i denne sag. Jeg lægger særligt vægt på, at det utvetydigt bliver slået fast, at du på intet tidspunkt bevidst har givet hverken Folketinget eller forsvarsforligskredsen forkerte oplysninger.

Imidlertid må jeg også konstatere, at der fortsat er nogle områder, hvor der kan rejses spørgsmål om FMI's ageren i sagen. Det gælder i forhold til forløbet i forbindelse med markedsafdækningen, hvor grundlaget for at vurdere alternativer til Elbit Systems er forkert beskrevet, ligesom departementet ikke fik fyldestgørende information om processen. Det gælder også i forhold til det forlig, som blev indgået mellem FMI og Elbit Systems, og hvor der er et betydeligt tidsmæssigt sammenfald, men hvor departementet ikke ses at være blevet orienteret om, at der blev indgået forlig, hvilket FMI bekræfter.

Jeg ser derfor behov for en yderligere afdækning af forløbet på de to områder.

6. Det samlede forløb i forbindelse med donationen af CAESAR-artillerisystemer, erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og nyan-skaffelsen af PULS-raketkastersystemer er blevet analyseret nøje i FMI og departementet.

Jeg har på baggrund af redegørelserne taget initiativ til, at der i departementet sker en styrkelse af kvalitetskontrollen i sagsbehandlingen. Jeg har i den forbindelse understreget vigtigheden af, at det også i hastende sager sikres, at der er tilstrækkelig tid til at inddrage alle relevante parter og foretage den nødvendige kvalitetssikring af dokumenter, der forelægges for forsvarsministeren og tilgår Folketinget eller forsvarsforligskredsen.

Jeg iværksætter på den baggrund en række initiativer i departementet, herunder en ændret opgavefordeling på det administrative område, som vil give departementets chefer mere tid til kvalitetssikring, etablering af nye procedurer for intern høring af relevante parter samt en styrkelse af departementets direktions- og ministersekretariater, så der her afsættes yderligere ressourcer til kritisk gennemgang af materiale, der skal forelægges forsvarsministeren.

Jeg vurderer ligeledes, at sagens forløb viser, at der er behov for, at der i departementet skabes en større klarhed om ansvarsfordelingen i sager, hvor mange forskellige enheder i organisationen samarbejder om et fælles produkt. Jeg vil på den baggrund sikre, at der fastsættes procedurer, som sikrer, at det er klart for alle, hvordan ansvaret for en sags fremdrift og kvalitetssikring entydigt er placeret hos én enhed og dermed også hos én chef.

Donation og erstatningsanskaffelse blev i denne sag gennemført ud fra et ønske om at kunne bistå Ukraine bedst muligt i landets forsvarskamp, herunder i en forårsoffensiv. Samtidig skulle vi sikre Forsvarets fortsatte kampkraft, herunder fastholdelse af specialiseret personel. Der blev derfor tilrettelagt en proces, som skulle sikre en hurtig politisk stillingtagen.

Denne forcerede proces var imidlertid forbundet med en større risiko for fejl. Det har vi lært af, og som den fungerende forsvarsminister i februar tilkendegav over for Folketingets Finansudvalg, bestræber vi os på kun at anmode om hastebehandling i udvalget, når det er yderst nødvendigt.

Samtidig viser FMI's redegørelse, at de meget omfattende donationer, som Danmark kontinuerligt har ydet til Ukraine siden Ruslands invasion

den 24. februar 2022, trækker hårdt på FMI's ressourcer. Gennem næsten halvandet år har FMI leveret grundlaget for betydelige danske donationer af våben og andet materiel til brug for Ukraines forsvarskamp. Det er sket samtidig med, at der har været behov for en stor indsats fra FMI's ledelse og medarbejdere i forbindelse med forsvarsforligsførelserne, hvor Forsvaret vil blive tilført store milliardbeløb til nye materielanskaffelser.

Der vil som led i forsvarsforliget snarest blive nedsat et ekspertudvalg, der frem mod 2025 skal levere anbefalinger til en veldrevet og effektiv organisering på Forsvarsministeriets område. Jeg mener imidlertid, at forløbet i denne sag har vist, at der allerede nu er grund til at styrke FMI's kapacitet til at understøtte de danske bidrag til det, der desværre tegner til at blive en langvarig forsvarskamp for Ukraine.

Jeg vil derfor anbefale, at FMI og FMI's ledelsesstruktur styrkes på grundlag af en sprintanalyse af FMI's organisering og ressourcer.

Jeg vil samtidig anbefale, at FMI hurtigst muligt styrkes med en dedikeret Ukraine-donationsenhed, som skal sikre, at der er de fornødne ressourcer til at facilitere fremtidige danske donationer – også uden at det går ud over FMI's almindelige drift og arbejdet med at styrke det danske forsvar, som FMI skal understøtte i de kommende år.

Med venlig hilsen

Morten Bæk
Departementschef