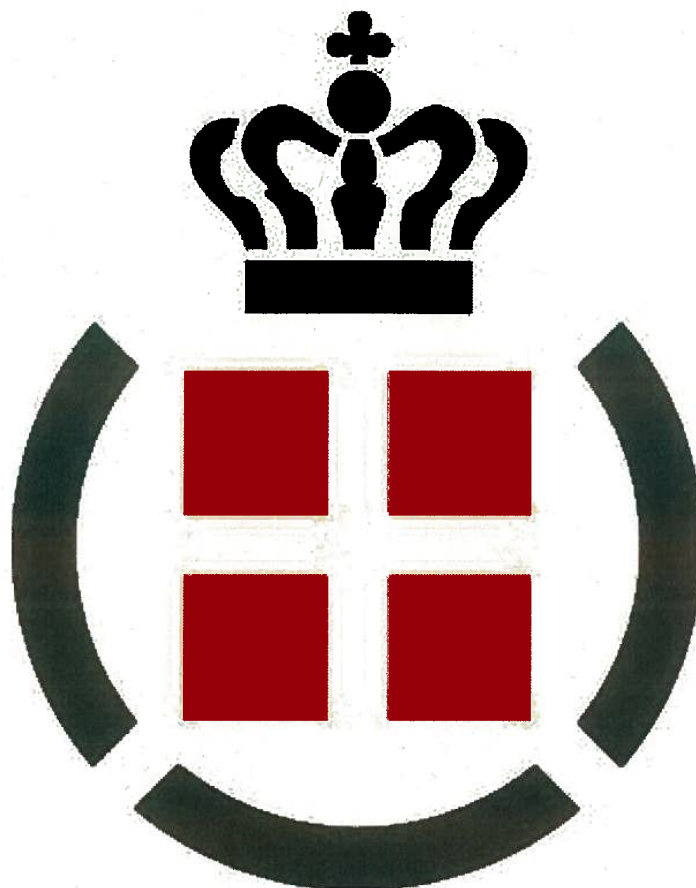


FORSVARSKOMMANDOEN



**Rapport om forsvarets fremtidige
strategiske transportportefølje inden for
land-, sø- og lufttransport.**

SEP 2012

Indholdsfortegnelse

RESUMÉ	4
1. INDLEDNING	6
1.1. Baggrund	6
1.1.1. Overordnet problemstilling og formål	6
1.2. Rapportens struktur og metode	8
1.2.1. Rapportens struktur	8
1.2.2. Metode	9
1.2.3. Parametre	10
1.3. Definitioner og begreber	10
1.3.1. Strategisk transport	11
1.3.2. Forsyningssikkerhed	11
1.3.3. Assured Access	11
1.3.4. Air Transport, Air to Air Refueling and Exchange of other Services (ATARES)	11
1.3.5. Surface Exchange of Services (SEOS)	11
1.4. Forudsætninger	12
1.4.1. Tidshorisonter	12
1.4.2. NATO forpligtigelser	12
1.5. Afgrænsninger	12
2. FORSVARETS STRATEGISKE TRANSPORTPORTEFØLJE	13
2.1. Strategisk landtransport	13
2.1.1. Landevejstransport	13
2.1.2. Jernbanetransport	14
2.1.3. Opsummering for landtransport	14
2.2. Strategisk søtransport	14
2.2.1. SØARK projektet	15
2.2.2. Øvrig søtransport	16
2.2.3. Opsummering for søtransport	16
2.3. Strategisk Lufttransport	17
2.3.1. LUFTARK	17
2.3.2. Opsummering for LUFTARK	19
2.3.3. Øvrige lufttransport	20
2.3.4. Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)	21
2.3.5. NORDEFECO LOGFLIGHT	21
2.3.6. Opsummering for øvrig lufttransport	21
2.4. Rammeaftaler inden for strategisk transport	22
2.4.1. Rammeaftaler opdelt på geografi, operative opgaver og støttevirksomhed	22
2.4.2. Opsummering af rammeaftaler	24
3. MARKEDSSITUATIONEN	25
3.1. Strategisk søtransport	25
3.2. Strategisk lufttransport	25
3.3. Opsummering af markedssituationen	26
4. FORSVARETS OPGAVER	26
4.1. Generelt	26
4.1.1. Forsvarsforliget 2010-2014	26
4.2. Operationsstabens Operative Optionsskitse	27
4.3. Kendte opgaver	27
4.4. Andre forhold	28
4.5. Opsummering af forsvarets opgaver	29

5. OPSTILLING OG ANALYSE AF TRANSPORTMULIGHEDER.	30
5.1. Analyse af muligheder inden for landtransport.	30
5.1.1. Analyse af landevejstransport.	30
5.1.2. Delkonklusion for landevejstransport.	31
5.1.3. Analyse af jernbanetransport.	32
5.1.4. Delkonklusion for jernbanetransport.	32
5.1.5. Diskussion og afvejning af muligheder indenfor landtransport.	32
5.2. Analyse af muligheder inden for søtransport.	32
5.2.1. Analyse af SØARK.	32
5.2.2. Delkonklusion for SØARK.	35
5.2.3. Analyse af andre søtransportmuligheder.	35
5.2.4. Delkonklusion for øvrige søtransportmuligheder.	36
5.2.5. Diskussion og afvejning af muligheder indenfor søtransport.	36
5.3. Opstilling af muligheder inden for lufttransport.	36
5.3.1. Begrundelse for valg og fravalg af lufttransportmuligheder.	36
5.4. Analyse af muligheder inden for godsflugttransport.	36
5.4.1. Komparativ analyse af forsyningssikkerhed.	37
5.4.2. Komparativ analyse af økonomi.	37
5.4.3. Komparativ analyse af fleksibilitet.	39
5.4.4. Komparativ analyse af internationalt samarbejde.	39
5.5. Diskussion og vægtning af muligheder inden for godsflugttransport.	40
5.5.1. Delkonklusion godsflugttransport.	41
5.6. Analyse af muligheder inden for passagerflugttransport.	41
5.6.1. Komparativ analyse af forsyningssikkerhed.	41
5.6.2. Komparativ analyse af økonomi.	41
5.6.3. Komparativ analyse af fleksibilitet.	42
5.6.4. Komparativ analyse for internationalt samarbejde.	43
5.7. Diskussion og vægtning af muligheder inden for passagerflugttransport.	43
5.7.1. Delkonklusion passagerflugttransport.	44
5.8. Analyse af rammeaftaler.	44
5.8.1. Forsyningssikkerhed.	44
5.8.2. Økonomi.	45
5.8.3. Fleksibilitet.	47
5.8.4. Internationalt samarbejde.	47
5.8.5. Delkonklusion rammeaftaler.	48
6. KONKLUSION	48
6.1. Strategisk landtransport.	48
6.2. Strategisk søtransport.	48
6.3. Strategisk lufttransport.	48
6.3.1. Godstransport.	48
6.3.2. Passagertransport.	49
6.4. Rammeaftaler.	49
7. ANBEFALING	50
8. PERSPEKTIVERING	51

RESUMÉ

Forsvarskommandoen nedsatte i foråret en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Forsvarskommandoen, Hærens Operative Kommando, Søværnets Operative Kommando, Flyvertaktisk Kommando samt Forsvarets Materieltjeneste med henblik på at undersøge, hvorledes forsvaret bedst og økonomisk mest fordelagtigt inddækker forsvarets samlede strategiske transportbehov efter 1. januar 2014.

På den baggrund har arbejdsgruppen udarbejdet nærværende rapport indeholdende en analyse dækkende de strategiske transportområder inden for land, sø og luft. En lignende rapport er ikke tidligere udarbejdet, hvorfor rapporten - udover de afledte anbefalinger - tillige kan anvendes til at få bred indsigt i sammensætningen af forsvarets transportportefølje og aftalegrundlag inden for det strategiske transportområde.

Rapportens mål er at give forslag til: *"forsvarets fremtidige transportportefølje i form af transportaftaler inden for land-, sø- og lufttransportområdet på den korte horisont med henblik på principgodkendelse ved Forsvarets Øverste Ledelse. Såfremt der i den foreslåede portefølje er behov for yderligere analyse af enkelte forslag, iværksættes dette efterfølgende med henblik på udarbejdelse af en eller flere Business Cases til endelig godkendelse ved Forsvarets Øverste Ledelse. Forslaget til transportporteføljen skal tillige indeholde overordnede retningslinjer og principper for kommende rammeaftaler til støtte for Forsvarets Materieltjenestes videre proces med etablering af rammeaftaler inden udgangen af 2013".*

Rapporten er gennemført med afsæt i forsvarets eksisterende aftalegrundlag indenfor området, der inden for søtransport omfatter fuldtidschartring af to roll on/roll off skibe (kaldet SØARK) og inden for strategisk lufttransport leasing af tre fly (kaldet LUFTARK). Det øvrige aftalegrundlag består af etablerede rammeaftaler. Tilsammen dækker dette aftalegrundlag forsvarets samlede strategiske transportbehov. Fælles for alle aftaler, SØARK undtaget, er, at de udløber i løbet af 2013, dog alle med en option for forlængelse. Netop aftalernes mulige ophør i 2013 er årsagen til rapportens aktuelle tilblivelse. En gennemgang af forsvarets strategiske aftalegrundlag beskrives i rapportens redegørelseskapitel.

Til dimensionering af det fremtidige aftalegrundlag inden for strategisk transport er der taget udgangspunkt i det eksisterende forsvarsforlig, forsvarets ambitionsniveau, kendte opgaver, herunder nuværende operationer samt redeplojerings fra Afghanistan. Endvidere er en række eksterne rapporter samt mindre anvendelse af konsulentvirksomhed benyttet med henblik på at vurdere den nuværende og fremtidige markedssituation inden for strategisk sø- og lufttransport.

Styrende for valg af løsning inden for de respektive transportområder har været parametere forsyningssikkerhed, således at forsvarets operative opgaveløsning til stadighed kan opretholdes. Derudover har parameteren økonomi også vægtet tungt. Endelig har fleksibilitet og internationalt samarbejde indgået i vægtningen.

Rapporten fremkommer med anbefalinger indenfor hvert af de tre transportområder samt rammeaftaler.

████████████████████

Rapporten anbefaler, at forsvarets behov for strategisk landtransport (landevejs- og jernbanetransport) fortsat inddækkes af rammeaftaler.

Inden for søtransport anbefaler rapporten, at SØARK projektet fortsættes i sin nuværende form, idet SØARK projektet bidrager aktivt til inddækning af NATO mangler på området, hvilket tilbage i 2003 var baggrunden for oprettelsen af SØARK projektet, og samtidig er projektet økonomisk bæredygtigt. Markedssituationen skal løbende monitoreres med henblik på at kunne agere rettidigt i overvejelserne for kontraktforlængelse for de enkelte skibe samt overveje mulighederne for at udbrede det internationale samarbejde og inddrage flere partnere i SØARK projektet under hensyntagen til de fortsatte beredskabskrav og evt. politiske beslutninger.

Inden for lufttransport anbefales det, at LUFTARK kontrakten ikke forlænges og dermed opsiges ved udgangen af marts 2013. Det fremtidige behov for strategisk lufttransport inden for såvel gods- som passagertransport anbefales fremadrettet inddækket af rammeaftaler på området. Den primære argumentation herfor er, at der på kort sigt fortsat forventes en betydelig overkapacitet af fly på markedet, hvorfor forsyningssikkerheden vurderes at være ligeså høj som ved en "fast rådighedskontrakt", normalt kaldet Assured Access. Endvidere betyder løsningen med rammeaftaler, at der ikke bindes økonomiske ressourcer til faste omkostninger, og der er i den forbindelse identificeret et muligt besparelspotentiale på op til ca. 90. mio. kr. årligt, hvorfor denne løsning vurderes at være den for forsvaret økonomisk mest fordelagtige. En konsekvens ved valg af denne løsning er, at Danmark ikke fremadrettet vil bidrage til at inddække NATO mangler inden for strategisk lufttransport, hvilket var en af årsagerne til etablering af LUFTARK projektet og som konsekvens af Danmarks udmelding af Strategic Airlift Capability projektet i 2007.

For lufttransport af gods er der dog fundet behov for at iværksætte yderligere undersøgelser af, hvorvidt det vil være operativt og økonomisk fordelagtigt at genindtræde i Strategic Airlift Interim Solution (SALIS) projektet for en afgrænset periode med henblik på at tilsikre fast rådighed over denne flykapacitet (An-124) i ca. 120 timer til støtte for redeployeringen af styrkebidraget i Afghanistan.

Tillige er der inden for passagertransport fundet behov for at iværksætte en break-even analyse af, hvornår en evt. genindtrædelse i det nordiske samarbejde vedrørende passagertransport til Afghanistan vil være fordelagtig i forhold til chartering via en rammeaftale.

Rapporten anbefaler endvidere, at Forsvarets Materieltjeneste i forbindelse med det forestående udbudsarbejde og efterfølgende etablering af rammeaftaler, i koordination med brugerne af transportaftalerne, gennemfører en analyse af, hvorledes forsvarets rammeaftaler på transportområdet fremadrettet inddækkes. Analysen bør afdække, hvorvidt den nuværende aftalekonstruktion, der består af seks delaftaler, kan ændres med henblik på at opnå yderligere operative og økonomiske fordele.

1. INDLEDNING

Forsvarets nationale og internationale opgaver fordrer, at forsvaret besidder evnen til at deployere styrker til og fra indsættelses- og øvelsesområder. Forsvaret råder i begrænset udstrækning over egne strategiske transportkapaciteter, hvorfor det til inddækning af forsvarets strategiske transportbehov er nødvendigt at supplere egne kapaciteter med andre. Forsvaret har hidtil inddækket behovet for strategisk transport ved bl.a. anvendelse af rammeaftaler¹, etablering af SØARK projektet, deltagelse i multinationale lufttransportprojekter og etablering af LUFTARK projektet. Forsvarets aktuelle situation er, at flere aftaler udløber i 2013, hvorfor der er behov for at undersøge, hvorledes forsvaret på den bedst mulige måde inddækker behovet for strategisk transport efter 2013.

1.1. Baggrund.

Forsvarets aktuelle aftalegrundlag inden for det strategiske transportområde består af en aftale inden for strategisk søtransport med fuldtidschartring af to skibe, benævnt SØARK projektet, samt en aftale inden for strategisk lufttransport i form af leasing af i alt tre fly, benævnt LUFTARK projektet. Derudover har forsvaret seks rammeaftaler² inden for det strategiske transportområde, der kan supplere og delvist erstatte ovenstående aftaler. SØARK projektet blev etableret i 2003, og bestod af to roll on/roll off (RORO) skibe. Projektet blev udvidet i 2006, hvor Tyskland blev medinddraget i projektet og bidrog med yderligere to skibe. SØARK projektet blev fornyet i 2012, og projektet løber frem til 2021. LUFTARK projektet blev etableret i 2009 og består af to fragtfly og ét passagerfly. LUFTARK aftalen udløber 31. marts 2013, dog med en option for forlængelse i yderligere ét år. De seks etablerede rammeaftaler kan principielt dække forsvarets samlede strategiske transportbehov, idet rammeaftalerne dækker transport af gods og personel til lands, til vands og i luften. Fælles for rammeaftalerne er, at de alle udløber ved udgangen af 2013.

For at til sikre, at forsvarets operationer, nationalt som internationalt, kan understøttes logistik og med tilstrækkelig forsyningssikkerhed, også efter 2013, skal det nødvendige aftalegrundlag for forsvarets strategiske transporttjeneste etableres, fremover i rapporten benævnt som forsvarets strategiske transportportefølje. Nærværende rapport vil derfor give anbefaling til forsvarets strategiske transportportefølje gældende fra senest januar 2014.

1.1.1. Overordnet problemstilling og formål.

På baggrund af ovenstående er der behov for at undersøge, hvorledes forsvaret bedst og økonomisk mest fordelagtigt inddækker forsvarets samlede, strategiske transportbehov senest fra 1. januar 2014.

Omfanget af dansk forsvars internationale engagement efter 2014 er pt. behæftet med en betydelig usikkerhed. Det kan på nuværende tidspunkt ikke forudses, hvor forsvaret vil have geografisk tyngde i sine operationer efter 2014, ligesom de enkelte operationers karakteristika og intensitet er ubekendte. Usikkerhedselementerne gør det vanskeligt at forudsige det konkrete transportbehov og dermed også konstruktionen af den kommende transportportefølje. Det uforudsigelige behov indikerer dog, at den samlede løsning bør være så smidig og fleksibel som muligt, således at kapaciteten i størst mulig udstrækning kan tilpasses det aktuelle behov. Trods de skitserede usikkerhedselementer viser erfaringerne fra de seneste mange år, at forsvaret benytter alle transportformer, hvorfor den

¹ Med rammeaftaler forstås en kommerciel aftale med en civil leverandør af transportydelser. Eksempelvis DSV eller Mærsk.

² Se pkt. 2.4.1. for beskrivelse af de enkelte rammeaftaler.

samlede transportportefølje skal gælde inden for områderne land-, sø- og lufttransport. Rapporten vil derfor med udgangspunkt i forsvarets kendte og ukendte opgaver undersøge følgende:

- Analyse af strategisk landtransport, som skal dække både landevejs- og jernbane-transport.
- Analyse af strategisk søtransport.
- Analyse af strategisk lufttransport for såvel passager- som godstransport.

Analysen af strategisk landtransport afdækker, hvorledes forsvarets behov for strategisk landtransport tilgodeses. Tidligere har dette behov primært været dækket ved anvendelse af rammeaftaler kombineret med forsvarets egne kapaciteter. Der ses ikke at være en større udvikling på vej inden for landtransport, men de forskellige muligheder skal afdækkes, og evt. multinationale aspekter skal være overvejet i analysen af landtransportområdet.

Analysen af strategisk søtransport fokuserer primært mod de maritime muligheder, der eventuelt eksisterer som supplement eller alternativ til SØARK projektet. Aftalegrundlaget for SØARK projektet gælder frem til 2021 og vil derfor i princippet være til rådighed på såvel kort som mellemlang sigt. Analysen skal derfor berøre mulighederne for støtte til allierede, anvendelse af rammeaftaler eller alternativer hertil.

Analysen af strategisk lufttransport er rapportens mest omfattende del, da området er meget komplekst og traditionelt også meget dyrt i forhold til de andre transportformer. Lufttransportanalysen opdeles mellem transport af gods og passagerer. Analysen tager udgangspunkt i de hidtidige erfaringer med LUFTARK projektet, herunder muligheden for at fortsætte med projektet under andre vilkår, ligesom det vil blive analyseret, om der er valide alternativer til LUFTARK.

Analysen af ovenstående delområder, land-, sø- og lufttransport, afdækker ikke fuldstændige løsninger, der kan inddække forsvarets, samlede, strategiske transportbehov. Danmark har ikke hidtil haft tradition for eller kapacitet til, at det samlede, strategiske transportbehov kan inddækkes ved hjælp af egne kapaciteter. Hertil er kapitalomkostningerne for store og vil næppe kunne modsvare det faktiske behov. Danmark kan i mange tilfælde få støtte fra allierede nationer, typisk inden for lufttransport. Danmark kan dog ikke påregne, at allierede til enhver tid vil kunne tilvejebringe nødvendige strategiske kapaciteter, ligesom NATO doktrin³ fortsat dikterer, at den enkelte nation er ansvarlig for planlægning og gennemførelse af egne, strategiske deployeringer.

Dette afleder et krav om at analysere behovet for etablering af rammeaftaler, der kan inddække det behov, som ikke dækkes af egne kapaciteter eller særskilte aftaler, som det kendes fra eksempelvis SØARK/LUFTARK. De nuværende rammeaftaler (Delaftale I-VI) inden for transportområdet omfatter såvel forsvarets operative virksomhed som støttevirksomheden, herunder bl.a. indkøb⁴ i USA samt Europa. Analysen af rammeaftaler vil derfor omfatte både den operative virksomhed og støttevirksomheden med henblik på at tilgode-se helhedsperspektivet og dermed undgå fragmenterede løsninger, hvor kvantitative og kvalitative fordele kan gå tabt. Analysen skal fokusere mod sammensætningen af rammeaftalerne, herunder det samlede behov for antallet af aftaler.

³ AJP 4.4.(B), Movement & Transportation.

⁴ Der er typisk tale om mindre materiel- og reservedelsindkøb.

[REDACTED]

Den samlede analyse bør, i den udstrækning det er muligt, inddrage de multinationale initiativer, der for tiden undersøges på transportområdet, herunder fx øget samarbejde gennem NORDEFECO vedr. lufttransport.

I indledningen til dette afsnit blev usikkerhedselementerne omkring forsvarets opgaveportefølje efter 2014 nævnt. Usikkerhedselementet er blandt andet afledt af de massive besparelser, som forsvaret er stillet i udsigt at skulle gennemføre i de kommende år. Besparelserne vil med stor sandsynlighed påvirke forsvarets samlede virksomhed og dermed også transportvirksomheden. Da strategisk transport traditionelt er omkostningstung⁵, vil der i analysen være fokus på at præsentere fleksible løsninger, der om muligt kan reducere det nuværende omkostningsniveau.

Trods varslet om besparelser for det samlede forsvar vil der fortsat være høje krav til forsvarets indsatte enheder. Det er væsentligt, at enhederne kan deployeres indenfor det fastsatte beredskab/varsel⁶ samt kontinuerligt kan understøttes logistisk, og derfor vil analysens væsentligste fokus være at identificere og præsentere løsninger, der kan tilgodese kravet om forsyningssikkerhed inden for transportområdet.

Analysens tidsmæssige aspekt vil sigte mod den korte horisont. Der ses ikke umiddelbart rationale i at søge løsninger på mellemlang og lang sigt, dels som følge af varslet om besparelser, dels som følge af den ukendte situation inden for operationsområdet. Det betyder dog ikke, at der ikke kan identificeres relevante muligheder, som rækker ud over den korte horisont. I så fald vil det blive anbefalet, at dette efterfølgende undersøges særskilt.

På baggrund af ovenstående kan målet med rapporten defineres således:

Rapporten skal indeholde forslag til forsvarets fremtidige transportportefølje i form af transportaftaler inden for land, sø- og lufttransportområdet på den korte horisont med henblik på principgodkendelse ved Forsvarets Øverste Ledelse. Såfremt der i den foreslåede portefølje er behov for yderligere analyse af enkelte forslag, iværksættes dette efterfølgende med henblik på udarbejdelse af en eller flere Business Cases til endelig godkendelse ved Forsvarets Øverste Ledelse. Forslaget til transportporteføljen skal tillige indeholde overordnede retningslinjer og principper for kommende rammeaftaler til støtte for Forsvarets Materieltjenestes videre proces med etablering af rammeaftaler inden udgangen af 2013.

1.2. Rapportens struktur og metode.

I dette afsnit gennemgås rapportens struktur og metode. Der indledes med en kort beskrivelse af rapportens enkelte kapitler. Dernæst gennemgås rapportens metode og tilgang til analysekapitlet.

1.2.1. Rapportens struktur.

Kapitel 1 er rapportens indledning samt baggrund for rapporten, herunder opstilles endvidere definitioner og afgrænsninger samt andre dimensionerende forhold.

Kapitel 2 er rapportens redegørelsesdel. I dette kapitel redegøres for forsvarets aktuelle transportportefølje inden for land-, sø- og lufttransport. Tillige beskrives relevante, strategiske transportfora og -organisationer.

⁵ Der anvendes mellem 200 – 250 mio. kr. årligt på strategisk transport, hvoraf størstedelen er lufttransport.

⁶ Som udgangspunkt op til en bataljonskampgruppe med tilhørende operationsstøtte på et 30 dages beredskab, idet evt. tilmeldte NRF enheder vil kunne være på et højere beredskab.

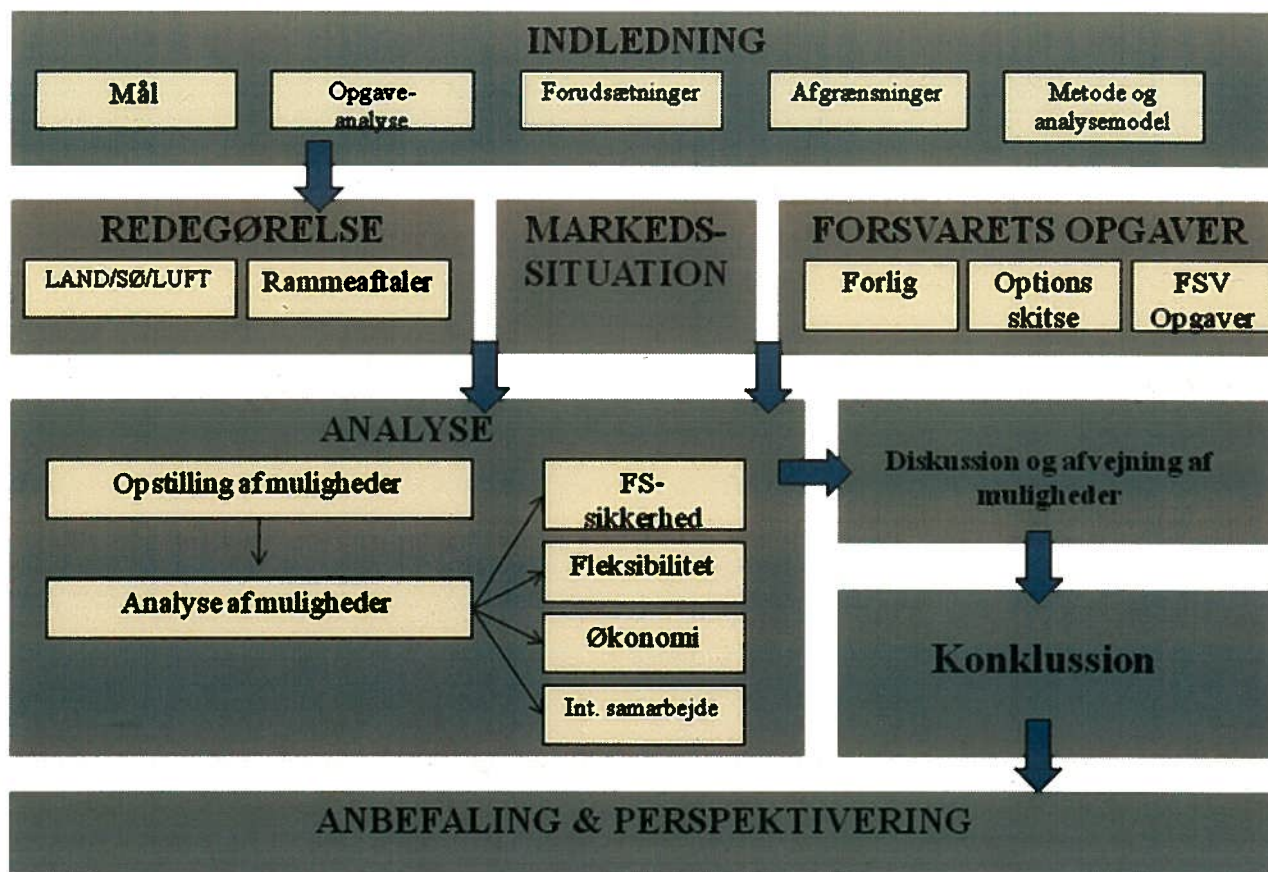
Kapitel 3 beskriver den aktuelle og forventede markedssituation indenfor sø- og lufttransport, som dermed kan bidrage til valg af muligheder indenfor de enkelte transportformer. Kapitel 4 beskriver, som supplement til redegørelsen, forsvarets pt. forventede opgaver frem til 2019. Grundlaget herfor er Forsvarsforliget 2010-2014, Operationsstabens Operative Optionskitse samt kendte, definerede opgaver som eksempelvis den kommende re-deployering fra Afghanistan.

Kapitel 5 analyserer på baggrund af de tre forudgående kapitler mulighederne inden for de tre transportområder, ligesom der gennemføres en analyse af forsvarets transportrammeaftaler. I analysekapitlet afvejes de enkelte muligheder med henblik på efterfølgende at kunne udlede en konklusion og anbefaling.

Kapitel 6 er konklusionskapitlet, idet der konkluderes på hver af de tre transportformer land, sø og luft.

Kapitel 7 er en anbefaling på baggrund af konklusionerne i kapitel 6.

Kapitel 8 er en perspektivering af det strategiske transportområde med udgangspunkt i det danske forsvar.



Figur 1: Rapportens struktur.

1.2.2. Metode.

Som nævnt i pkt. 1.2.1. opstilles i kapitel 5 en række mulige løsninger, som skal analyseres. Hver løsningsmulighed vil blive analyseret i forhold til en række udledte parametre. Inden for hver enkelt transportområde gennemføres en analyse, der leder til en diskussion og vægtning af løsningerne med henblik på en konklusion og anbefaling.

1.2.3. Parametre.

De parametre, som transportporteføljen skal analyseres i forhold til, er udledt som de elementer, der inden for transportområdet i forhold til forsvarets operative virksomhed vurderes at være mest styrende. På baggrund heraf er parametrene forsyningssikkerhed (operationer), økonomi, fleksibilitet og internationalt samarbejde udledt. Parametrene gennemgås nedenfor i prioriteret rækkefølge.

1.2.3.1 Forsyningssikkerhed.

Forsyningssikkerhed, som parameter i denne rapport, vil være defineret som evnen til at tilvejebringe relevante transportkapaciteter i tid og rum, herunder gennemføre transporten efter gældende grundlag og forskrifter (tid, kvalitet, diplomatiske tilladelser, gældende bestemmelser m.m.). Forsyningssikkerhed og dermed evnen til at operere vil være af afgørende betydning for valg af løsning og vægtes højest af alle parametrene.

Begrebet "Assured Access" (sikkerhed for rådighed over kapaciteten) indgår som en del af forsyningssikkerhed, men må ikke betragtes som en garanti for forsyningssikkerhed (se i øvrigt pkt. 1.3.3. for definition af Assured Access). Forsyningssikkerhed er i ligeså høj grad afhængig af den logistiske forudseenhed, som er det virkemiddel, der tilsikrer, at alle forhold omkring transport (tilvejebringelse af tilladelser, forsyninger m.m.) af personel og materiel kan ske rettidigt.

1.2.3.2 Økonomi.

Økonomi som parameter vil være af meget væsentlig betydning for valg af løsning og vægtes næsthøjest. Den enkelte løsning analyseres efter totalomkostningsprincippet med henblik på at vælge den for forsvaret samlet set mest fordelagtige løsning. Der vil ligeledes blive foretaget en vurdering af evt. skifte- og administrationsomkostninger med det formål at medtage fleste mulige økonomiske betragtninger i valg af løsning.

1.2.3.3 Fleksibilitet.

Fleksibilitet, som parameter i denne rapport, vil være muligheden for at tilpasse kapaciteter efter forsvarets aktuelle behov. Parameteren er væsentlig, men vil blive vægtet mindre end forsyningssikkerhed og økonomi. Som nævnt er forsvarets situation efter 2014 behæftet med betydelig usikkerhed, hvorfor det er væsentligt, at transportporteføljen kan tilpasses det aktuelle transportbehov i tid og rum.

1.2.3.4 Internationalt samarbejde.

Internationalt samarbejde, som parameter i denne rapport, vil være muligheden for at tilbyde strategisk transportkapacitet til andre nationer enten som decideret lån af transportkapaciteter, eller ved anvendelse af pointsystemerne ATARES⁷ og SEOS⁸ i regi af Movement Coordination Centre Europe (MCCE) eller blot ved kontant betaling. Parameteren er væsentlig, og vil blive vægtet på niveau med fleksibilitet. Strategisk transport har traditionelt set været forbundet med multinationale løsninger, og med etableringen af Smart Defence er der fornyet fokus på multinationalt og internationalt samarbejde, hvilket bør afspejles i valget af løsning.

1.3. Definitioner og begreber.

Nedenfor defineres en række begreber relevante for emnet, og deres fortolkning og anvendelse i indeværende rapport beskrives.

⁷ Air Transport, Air to Air Refuelling and Exchange of other Services

⁸ Surface Exchange of Services

1.3.1. Strategisk transport⁹.

En aktivitet, der involverer flytning af enheder, materiel, personel og/eller lagre som led i en operation, øvelse, deployering, redeployering samt materielindkøb. Strategisk transport kræver rådighed over både strategisk mobilitet og strategiske transportmidler samt infrastruktur og koordination af bevægelserne, herunder behandling ved Port Of Embarkation (POE¹⁰) og Port Of Debarkation (POD¹¹). Som POE og POD betragtes ligeledes havne og flyvestationer i henholdsvis Grønland og Nordatlanten¹².

1.3.2. Forsyningssikkerhed.

Begrebet forsyningssikkerhed defineres i denne rapport som sikkerhed for at kunne transportere materiel og personel inden for fastsat tid og sted, i rette kvalitet og efter gældende bestemmelsesgrundlag.

1.3.3. Assured Access.

Begrebet Assured Access kan defineres som sikkerheden for at råde over en given kapacitet i tid og rum.

Ideelt set er egen organisatorisk kapacitet typisk den bedste løsning i relation til Assured Access, dog vil den ofte også være den dyreste.

Assured Access kan tidsmæssigt defineres som det minimum af beredskab, en kapacitet skal være på for at kunne løse den stillede opgave. Generelt set vil højere beredskab/korte reaktionstid medføre en større omkostning.

Assured Access kan ligeledes defineres i forhold til rum/geografi. Dette forhold gør sig særligt gældende inden for lufttransport, hvor visse typer af lufttransportkapaciteter er underlagt restriktioner i forhold til flyvepladser/lufthavne m.m., ligesom der kan være restriktioner ved flyvning i andre nationers luftrum samt procedurerne herfor (diplomatic clearance).

Assured Access er ikke en garanti for forsyningssikkerhed, men alene et udtryk for sikkerheden for at råde over kapaciteten i tid og rum.

1.3.4. Air Transport, Air to Air Refueling and Exchange of other Services (ATARES).

ATARES er et system udviklet til brug for medlemsnationerne i Movement Coordination Centre Europe (MCCE) og gælder for lufttransport. Systemet er et pointsystem, hvor lufttransportserviceydelser afregnes i point mellem nationerne frem for finansiel betaling. Pointsystemet udregnes ud fra en "Equivalent Flying Hours", hvor en flyvning med en C-130 er berammet til ét point og andre flytypers pointværdi bestemmes relativt i forhold til C-130. Systemet administreres og vedligeholdes af MCCE, der ligeledes fører regnskabet for nationerne.

1.3.5. Surface Exchange of Services (SEOS).

I lighed med ATARES er SEOS et system udviklet til brug for medlemsnationerne i MCCE, idet SEOS gælder for hhv. landevejs- og søtransport. Systemet er relativt nyt, og kun fem medlemsnationer anvender SEOS, heriblandt Danmark.

Det er intentionen fra MCCE, at ATARES og SEOS på sigt udvikles og sammenlægges til Multi Modal Exchange of Services (MEOS), således at man på sigt vil kunne udveksle alle typer transportydelser via ét pointsystem. Medlemsnationerne i MCCE har godkendt den

⁹ Jf. FKODIR 123.1. Forsvarets direktiv for strategisk transporttjeneste.

¹⁰ Port of Embarkation, A seaport, airport or railhead where personnel, equipment and/or stocks are loaded onto a means of transport (AAP-6).

¹¹ POD: Port of Debarkation, A seaport, airport or railhead where personnel, equipment and/or stocks are unloaded from a means of transport. (AAP-6).

¹² FKODIR 123.1. Forsvarets direktiv for strategisk transporttjeneste.

videre konceptudvikling, og det er efterfølgende op til den enkelte nation at tilslutte sig de forskellige services.

1.4. Forudsætninger.

1.4.1. Tidshorisonter.

Der vil i rapporten blive arbejdet med en kort tidshorison, dvs. op til fem år. Da det tidligere er nævnt, at aftalegrundlaget skal gælde fra senest 1. januar 2014 vil transportløsningerne være anvendelige frem til ca. 2019, idet rammeaftaler normalt har en løbetid på op til fire år. Dette vil ikke være udtømmende, og der vil fortsat være mulighed for at kunne etablere andre aftaler i perioden, såfremt det vurderes hensigtsmæssigt.

Som nævnt vil evt. løsninger, der vurderes at have potentiale på den mellemlange og lange bane, skulle behandles efterfølgende i et særskilt studie.

1.4.1.1 Øvrige tidshorisonter.

Rapporten er udarbejdet på nuværende tidspunkt som følge af de konstaterede udløb af forskellige kontrakter i 2013. Det fremgår af LUFTARK kontrakten, at kontraktudbyder skal informeres om såvel opsigelse som evt. forlængelsesoption inden den 31. december 2012. For leverandørerne i rammeaftaler gælder ligeledes, at disse skal adresseres tre måneder inden, hvilket betyder, at det skal meddeles, om kontrakten opsiges eller forlænges inden den 1. oktober 2013. Da arbejdet med udbudsmateriale er omfattende, er det aftalt, at Forsvarets Materieltjeneste skal have retningslinjer for det videre arbejde i 4. kvartal 2012.

1.4.2. NATO forpligtigelser.

Siden oprettelse af SØARK og LUFTARK har Danmark af NATO fået som målsætning at tilvejebringe den løftekapacitet, som netop SØARK og LUFTARK projekterne omfatter. Dette er helt normalt, at NATO i forbindelse med Defence Planning Proces (NDPP) efterspørger kapaciteter, som nationerne således allerede har rådighed over. Dog har det også i tidligere styrkemålsprocesser været således, at nationerne selv forventes (i form af tildelte styrkemål) at kunne gennemføre strategisk løft af egne tilmeldte styrker.

NATO targets for 2013 er endnu ikke tilgået, men det må forventes, at DNK som minimum tildeles styrkemål for strategisk løft svarende til, at DNK selv kan udføre strategisk løft af egne enheder. Som tidligere forventes det også, at dette styrkemål kan opfyldes enten via egne organisatoriske enheder eller via aftaler med f.eks. civile firmaer.

Nærværende rapport tager ikke yderligere hensyn til ovenstående forpligtigelser, idet forsvaret via egne organisatoriske enheder samt allerede indgåede rammeaftaler vil være i stand til at udføre nødvendige strategiske løft af op til en brigadeværdi størrelse¹³.

1.5. Afgrænsninger.

Rapporten beskriver ikke forsvarets egne kapaciteter, som i visse tilfælde ellers ville kunne anvendes som strategisk transport. Fravalget af denne beskrivelse skyldes, at dette ikke vil påvirke det endelige valg af løsning i relation til transportporteføljen. Fleksible støtteskibe, C-130 kapaciteterne samt egne landevejstransportkapaciteter virker alene som supplement til strategisk transport, hvor det er hensigtsmæssigt, men vil ikke kunne erstatte behovet for eksterne strategiske transportkapaciteter.

Specifikt i forhold til anvendelse af forsvarets egne operative landevejstransportkapaciteter henvises til Forsvarskommandoens rapport om effektivisering af forsvarets og hjemme-

¹³ I det tidligere udbudsmateriale til transportaftalerne er der taget udgangspunkt i deployering af en brigade. Dette justeres i det kommende udbudsmateriale til en bataljonskampgruppe med tilhørende operationsstøtte.

værnets logistik. Heri anbefales, at en evt. periodisk overskudskapacitet af landevejstransportkapaciteter fra den operative struktur nyttiggøres i den nationale distribution¹⁴.

Rapporten behandler transportområder inden for land inklusive jernbane samt sø og luft. Forhold omkring flodtransporter berøres ikke.

Rapporten behandler ikke Strategic Airlift Capability projektet. Danmark trådte ud af dette projekt tilbage i 2007, primært af økonomiske årsager. Siden Danmarks udtrædelse af projektet er der sket en marginal ændring af de økonomiske vilkår i projektet, men det vil fortsat være forbundet med betydelige kapital- og driftsomkostninger at genindtræde i dette, hvorfor projektet af den grund er fravalgt i indeværende rapport.

Rapporten vil ikke inddrage det multinationale A400M projekt¹⁵. Projektet forventes først fuldt operativt i 2018, hvilket ligger i periferien af den korte tidshorizont. Projektet er endvidere en helt ny kapacitet på markedet og med meget store kapitalomkostninger¹⁶, hvorfor det ikke er interessant på den korte bane. Projektet bør dog monitoreres af Forsvarskommandoens Planlægningsstab med henblik på kommende overvejelser for deltagelse i projektet.

2. FORSVARETS STRATEGISKE TRANSPORTPORTEFØLJE

Formålet med dette kapitel er at redegøre for den nuværende strategiske transportportefølje. Redegørelsen skal danne grundlag for opstilling af mulighederne i forhold til den kommende transportportefølje. Transportporteføljen gennemgås inden for de pt. anvendte transportområder, land-, sø- og lufttransport samt de eksisterende transportrammeaftaler. Tillige beskrives en række organisationer og internationalt etablerede lufttransportssamarbejder, som kan have dansk interesse.

2.1. Strategisk landtransport.

Dette afsnit beskriver forsvarets nuværende anvendelse af landtransport, idet der redegøres for både landevejs- og jernbanetransport.

2.1.1. Landevejstransport.

Forsvaret gennemfører strategisk landtransport som landevejs- og jernbanetransporter til og fra destinationer i Europa, og som en del af multimodale transportter til og fra lufthavne og havne i Europa. Herudover videreføres multimodale strategiske transportter som f.eks. fra havnebyen Karachi i Pakistan og ind til danske enheder i Afghanistan. Transportterne gennemføres både til og fra indsættelsesområder, til og fra øvelser og endelig som administrativ transport i forbindelse med indkøb og reparation af materiel. Transportterne gennemføres overvejende ved anvendelse af rammeaftaler og i meget begrænset omfang via forsvarets egne kapaciteter. Alle strategiske landevejstransporter uden for Europa gennemføres via rammeaftaler¹⁷. Langt størstedelen af transportterne gennemføres som landevejstransporter, og kun i forbindelse med transport af store mængder af materiel, og

¹⁴ FKO rapport om effektivisering af forsvarets og hjemmeværnets logistik, delområde depot, distribution og transport pkt. 4.2.1.4., af marts 2012.

¹⁵ A400M-projektet er et multinationalt europæisk udviklings- og anskaffelsesprojekt initieret 1993 af Tyskland og Frankrig for at afløse C-160 og C-130 flyflåderne. Syv NATO-medlemslande har tilsammen bestilt 170 fly med levering 2013-2018. Kapacitetsmæssigt lukker A400M hullet mellem C130 og C17.

¹⁶ Det er det hidtil dyreste militære anskaffelsesprojekt i Europa. Seneste opgørelse angiver en stk. pris på ca. 1.2. mia. kr. (Kilde: Hepner og Siebold, 2010)

¹⁷ F.eks. gennemførtes deployeringen til Afghanistan i foråret 2006 med civile lastbiler fra Karachi til Kandahar og Camp Bastion, chartret via rammeaftale.

hvor jernbaneinfrastrukturen tilsiger dette, anvendes jernbanetransport af ressourcemæssige årsager. Se også pkt. 2.1.2.

Forsvaret har ikke dedikerede, strategiske landevejstransportkapaciteter, hvorfor transporterne som udgangspunkt gennemføres af kommercielle kapaciteter via forsvarrets transportrammeaftaler. Kommercielle landevejstransporter er kendetegnet ved lettere og hurtigere at opnå transittilladelser i forhold til militært gennemførte landevejstransporter¹⁸, hvilket giver en øget fleksibilitet og en samlet set hurtigere transport. I enkelte lande i Europa opretholdes et forbud mod landevejstransport på givne ugedage, men der kan normalt gives dispensation til gennemførelse af militære transporter, hvis behov. Kommercielle transporter er kendetegnet ved, at kunden kun betaler for den strækning, godset transporteres, da leverandøren ofte er i stand til at sælge transportkapaciteten til 3. part forud for og efter den strækning, som kundens gods er transporteret. Det er forsvarrets erfaring, at det kommercielle distributionsnetværk i Europa er meget veludviklet og kan håndtere alle typer transportopgaver. Det er ligeledes erfaringen, at kommercielle kapaciteter kan erhverves med meget kort varsel henset til det store udbud af kommercielle transportører. Endelig er det erfaringen, at det kun meget sjældent er muligt at lave internationalt samarbejde omkring andre nationers militære landevejstransportkapaciteter, da det kræver et sammenfald i tid og rum for behovet for gennemførelsen af transporten, og selv mindre afvigelser herfra gør, at transporten ressourcemæssigt kan gennemføres hurtigere, smidigere og billigere ved anvendelse af kommercielle kapaciteter. Forsvaret har ingen erfaring med at tilbyde andre nationer landtransportstøtte under anvendelse af forsvarrets rammeaftaler. Forsvaret har trods indtræden i aftalen vedrørende anvendelse af SEOS point endnu ikke gennemført transporter under anvendelse af SEOS pointsystemet inden for landevejstransport.

2.1.2. Jernbanetransport.

Forsvaret besidder ikke selv transportkapaciteter til jernbanetransport, hvorfor disse transporter altid gennemføres under anvendelse af kommercielle kapaciteter. Jernbanetransporter er ligesom en række andre tjenesteydelser (herunder transport af vandveje) undtaget fra udbudspligt i medfør af EU's udbudsdirektiv (bilag II B ydelser). Dette hindrer dog ikke ordregiver fra at udbyde opgaven i henhold til EU udbudsregler, hvis det findes relevant. Forsvaret har fravalgt at opretholde denne kapacitet henset til de store vedligeholdelsesmæssige omkostninger, der kræves for at holde jernbanevognene operative, set i forhold til omkostningerne ved enten at leje vognene kommercielt eller ved at låne dem af allierede partnere. I særlige tilfælde, som f.eks. i forbindelse med den nordlige togstrækning til- og fra Afghanistan ((Northen Line of Communication (NLOC))), er det muligt at gennemføre multinationalt samarbejde omkring jernbanetransport, idet transportkapaciteten fortrinsvis leveres af kommercielle leverandører.

2.1.3. Opsummering for landtransport.

Forsvaret besidder ikke strategiske landevejstransportkapaciteter og samarbejde omkring anvendelsen af andre nationers militære landevejstransportkapaciteter er kun sjældent rentabelt og praktiserbart. Af den årsag har forsvaret hidtil gennemført næsten alle landtransporter via forsvarrets rammeaftaler. I enkelte tilfælde har forsvaret anvendt egne taktiske/operative landtransportkapaciteter til at løse transportopgaver af særlig sensitiv karakter, eller når kapaciteten har været ledig og transporten samtidig har kunnet gennemføres mere fordelagtigt end ved anvendelse af kommercielle transporter.

2.2. Strategisk søtransport.

Afsnittet redegør for SØARK samt forsvarrets øvrige anvendelse af søtransport.

¹⁸ Blandt andet erfaret i forbindelse med flyvevåbnets deltagelse i Libyen operationen.

2.2.1. SØARK projektet.

SØARK projektet er et dansk initiativ, som blev etableret afledt af et ønske fra NATO topmøde i Prag i november 2002 (Prague Capability Commitment meeting). Ved topmødet i Prag forpligtede nationerne sig til ikke kun at tilmelde styrker til NATO Reaktionsstyrker (NATO Response Forces), men også til at følge tilmeldingen op med tilvejebringelse af strategisk maritim løftekapacitet for de tilmeldte styrker.

I juni 2003 underskrev 11 nationer, herunder Danmark, en hensigtserklæring, som senere blev tiltrådt af 9 nationer i december 2003 ved underskrivelsen af den multilaterale implementeringsaftale, hvori nationerne forpligtede sig til at etablere en strategisk løftekapacitet på det maritime område. For at vise vejen for andre nationer, og afhjælpe dele af begrænsningen i NATO maritime løftekapacitet, besluttede Danmark at tilbyde SØARK projektet som NATO Response Force Enabler og tilbød andre interesserede nationer at deltage i projektet.

Tyskland havde et ønske om tilsvarende at bidrage til NATO forventninger, og i 2006 blev SØARK projektet udvidet til et samarbejde med Tyskland. Aftalen om dette samarbejde blev underskrevet den 29. november 2006, og dermed var Tyskland og Danmark ejere af SØARK projektet i fællesskab. SØARK projektet blev fra dette tidspunkt også ansvarlig for den strategiske søtransport for det tyske forsvar, hvilket betød, at yderligere to skibe skulle fuldtidschartres.

Den første samarbejdsaftale med Tyskland udløb med udgangen af 2011, og en forlængelse af aftalen frem til 2021 blev underskrevet i juni 2009. SØARK er for indeværende baseret på Aktstykke 137, og kapaciteten udgøres af en pulje af skibe, som dækker kapacitetsbehovet for linjemeter for hhv. Tyskland og Danmark. Regnskabsteknisk er der for tysk vedkommende behov for at dedikere fartøjerne inden for nationerne, men kapacitetsmæssigt er der tale om en pulje.

I forbindelse med forlængelsen af aftalen blev leveringen af skibene til SØARK projektet udbudt som en samlet pakke med seks RoRo skibe, nemlig tre tyske og to danske med option på ét yderligere RoRo skib til Danmark, hvis markedssituationen tilsagde det. Dette udbud blev vundet af DFDS A/S.

Der sker løbende ændring i sammensætningen af SØARK skibe, og i løbet af 2013 ventes to nybygninger leveret fra P+S Werft i Stralsund. Begge disse fartøjer er specielt designede til SØARK, men er samtidig indrettet således, at skibene vil kunne løse porteføljen af kommercielle og civile opgaver.

Ud over de faste skibe har SØARK både rammer til og mulighed for at tilvejebringe andre skibe fra det private marked tilpasset konkrete opgaver.

Når levering af nybygningerne er på plads, består kapaciteten i SØARK af 5 RoRo skibe på mellem 2500 og 3200 lanemeter, og alle skibene er specialindrettede til at udføre militære transporter. Skibenes beredskabsgrad er på henholdsvis 20 og 30 dage.

SØARK projektet har siden sin begyndelse vist sig økonomisk bæredygtigt og væsentligt bedre end de fastsatte økonomiske rammer i løbende aktstykkebevillinger. En årsag til, at SØARK projektet er økonomisk bæredygtigt, er, at projektet i form af aftaler og det indgåede aktstykke giver mulighed for, at forsvaret kan afsætte skibene på det civile marked, når forsvaret ikke selv har behov for kapaciteten. Alternativt kan kapaciteterne lejes tilbage til rederiet, hvilket dog medfører en omkostning, som følge af at beredskabsgraden fortsat skal opretholdes. Disse muligheder er udnyttet i stort omfang i hele projektets levetid og har bidraget til, at de samlede omkostninger i projektet er blevet reduceret.

Nedenfor data om SØARK kapacitetsanvendelse for 2003 - 2011:

Udeladt henset
til fortrolighed

Figur 2. Anvendelse af SØARK opgjort i dage.

Begreberne i tabellen herover dækker over fig.:

Allierede og egen: Dansk, tysk og øvrige allierede nationers anvendelse i militært regi.

Lease Back: Skibene er tilbagechartret til rederiet til lavere rate mod mulighed for tilkald.

Offhire: Skibene er overtaget af rederiet og er udgiftsneutralt.

Inaktive perioder: Skibene er på beredskab, men ikke i charter eller på militære opgaver.

Øvrig civil: Skibene er på beredskab, men viderechartret til et rederi på markedsvilkår.

2.2.2. Øvrig søtransport.

Forsvarets SØARK projekt tilgodeser forsvarets behov for maritim strategisk deployeringskapacitet, men dækker ikke forsvarets fulde behov for øvrig søtransport. Årsagen hertil er, at anvendelse af kapaciteterne i SØARK projektet sjældent er rentabel, når der er tale om transport af mindre mængder materiel. Forsvarets behov for søtransport af mindre mængder materiel er normalt blevet inddækket ved anvendelse af rammeaftaler, og der er i 2011 blevet anvendt min. ca. 4,9 mio. kr. hertil. Rammeaftalerne er blevet bredt anvendt, idet alle værn har anvendt de forskellige rammeaftaler, alt afhængig af transportens formål (operationer, geografi m.m.). Se også pkt. 2.4.1. for anvendelse af rammeaftaler. Søtransport er som udgangspunkt den billigste transportform¹⁹, når gods skal transporteres over store afstande, hvorfor denne transportform er attraktiv, når forholdene tillader det (tid, logistik, sikkerhed m.m.). Søtransport med kommercielt linjetrafik har desuden udmærket sig ved at være fleksibel med hensyn til både mængder og typer af materiel, ligesom der ikke tidligere er oplevet knaphed på kapacitet på området.

Såfremt forsvaret har behov for at chartre yderligere hele skibskapaciteter for at inddække behov, som ikke kan løses af SØARK kapaciteten, gennemføres dette i regi af SØARK cellen ved Søværnets Operative Kommando.

2.2.3. Opsummering for søtransport.

Forsvarets SØARK projekt medvirker til, at forsvaret kan deployere enheder inden for en fastsat beredskabsgrad. Endvidere bidrager SØARK projektet til inddækning af dele af NATO erkendte mangler på området og kan i kraft af projektets multinationale tilsnit betegnes som et Smart Defence projekt. Sammenfattende kan det opsummeres, at SØARK projektet hidtil har været økonomisk bæredygtigt, fleksibelt i anvendelse og en sikker strategisk kapacitet til egen og allieret anvendelse.

Trods SØARK kapaciteterne har forsvaret haft behov for anvendelse af øvrig søtransport, når godsmængdens omfang, har været af mindre omfang og dermed tilgodeset dette. Sådan inddækning er hidtil sket via rammeaftaler, hvilket har virket som et sikkert og billigt alternativ til SØARK.

¹⁹ AJP 4.4.(B).

2.3. Strategisk Luftransport.

I dette afsnit beskrives LUFTARK samt forhold omkring civil chartering af luftransport. Desuden beskrives Strategic Airlift Interim Solution (SALIS) projektet, idet Danmark tidligere har været engageret i dette projekt.

2.3.1. LUFTARK.

Nedenfor gennemgås baggrunden for og forsvarets væsentligste erfaringer med LUFTARK projektet.

2.3.1.1 Baggrund for LUFTARK.

Da Danmark i 2007 udtrådte af NATO-samarbejdet vedrørende etablering af en multinational C-17 luftransportkapacitet benævnt Strategic Airlift Capability (SAC), tilkendegav Danmark, at man ville arbejde på at etablere en strategisk luftransportkapacitet på det kommercielle marked i nationalt regi. Dette førte til oprettelsen af LUFTARK projektet. Et af de bærende parametre i projektet var et krav om leveringssikkerhed af strategisk luftransportkapacitet, herunder at de anvendte flytyper altid var til rådighed for forsvaret, såkaldt Assured Access.

Det australske firma Adagold blev valgt til at levere kapaciteterne. Adagold indgik et samarbejde med det litauiske selskab Inversija om driften af to styk IL-76, og med Sky Air World om driften af én B737 QC. Firmaet, der skulle drive B737QC, gik dog konkurs, inden første flyvning blev foretaget, hvorfor der skulle findes en erstatning. Valget faldt på MD-83 opereret af Danish Air Transport (DAT). Denne type kan dog ikke ændres til gods-konfiguration, og kan derfor udelukkende transportere passagerer og deres bagage.

Herudover blev det irske brokerfirma Avico valgt til at sælge eventuelle, overskydende flyvetimer på de chartrede kapaciteter, såfremt dansk forsvar ikke selv kunne anvende disse. I aktstykket til LUFTARK er eksternt salg fremhævet som medvirkende til, at aktstykket ved maksimalt realiseret salg vil være nær udgiftsneutralt, og dermed en vægtende faktor i beslutningsgrundlaget for LUFTARK.

Som nævnt i kapitel 1 udløber LUFTARK aftalen den 31. marts 2013, dog med en option for forlængelse i yderligere ét år.

2.3.1.2 Operative forhold.

LUFTARK har i stor udstrækning dækket forsvarets operative behov. Særligt på passagertransport har LUFTARK vist sig som en stabil løsning med stor akkuratess og kvalitet i opgaveløsningen. Der har således kun været få forsinkelser i kontraktperioden, og administrative forhold har ligeledes været af høj kvalitet.

På godssiden har LUFTARK også efterkommet forsvarets behov, men der har været og er fortsat udfordringer for denne del af projektet. I kontraktperiodens indledende del har der blandt andet været store problemer med IL-76 lastemængde på landingsbanen i Camp Bastion i Afghanistan. I perioder medførte det en forringet forsyningssikkerhed, en større grad af planlægning og administration og hertil øgede omkostninger. Trods sikker rådighed over kapaciteten (Assured Access) har der været flere tilfælde, i forbindelse med genforsyning til styrkebidraget i Afghanistan samt deployering og genforsyning til operationen i Libyen²⁰, hvor kapaciteten ikke har kunnet anvendes. I stedet er der anvendt fly rekvireret via rammeaftale for at opretholde tilstrækkelig forsyningssikkerhed.

²⁰ LUFTARK IL-76 fik ikke landingstilladelse på Sicilien grundet IL-76 støjniveau.

I andre tilfælde, der kan relateres til forsyningsikkerhed, kan nævnes, at der ved forespørgsler om muligheden for at anflyve destinationer som Herat i Afghanistan eller Mogadishu i Somalia har DAT og Maximus²¹ egne sikkerhedsvurderinger været afgørende for, om selskaberne ønskede at opfylde forsvarets behov. Det har således ikke på forhånd været garanteret, at LUFTARK kan flyve til netop de destinationer, og dermed har Assured Access jf. definitionen i afsnit 1.3.3. ikke altid været gældende for LUFTARK.

2.3.1.3 Økonomiske og kapacitetsmæssige forhold.

I 2010 og 2011 har omkostningerne til strategisk lufttransport været fordelt som angivet nedenfor:



Figur 3. Omkostninger til LUFTARK samt civil chartring i 2010 og 2011

Fra det civile brokerfirma Avico har forsvaret i 2010 haft en indtægt på 2,4 mio. kr., mens der i 2011 ikke har været nogen indtægt via Avico. Der til kommer, at forsvaret har solgt overskydende flyvetimer til det svenske forsvar samt Beredskabsstyrelsen i Danmark for henholdsvis 10,8 mio. kr. og 1,3 mio. kr. i 2010. Det meget begrænsede salg kan henføres til et sammenfald af flere forhold. Fra kontraktens begyndelse har der været forskellig opfattelse mellem de involverede interessenter (forsvaret, broker og carrier) af, hvorledes en evt. afsætning skulle praktiseres. Derudover har forhold som prisniveau og støjgener også været af betydning.

Forsvaret har ikke på noget tidspunkt anvendt den årligt tilkøbte kvote på i alt 5.200 flyvetimer. Forsvarets anvendelse af de to kapaciteter, passagerflyet MD-83 og godsflyene IL-76 kan opgøres således:

Type	2010	2011	Rådighed pr. år.
MD-83	1317	1467	3000 timer
IL-76	1563	740	2200 timer

Figur 4. LUFTARK kapacitetsanvendelse.

Det mindre antal flyvetimer for IL-76 i 2011 sammenlignet med 2010 skyldes primært to forhold: Dels har forsvaret, primært hæren, forbedret den logistiske planlægning og øget anvendelsen af søtransport mod en mindre anvendelse af flytransport, dels har forsvaret i 2011 udbudt alle flyvninger til det civile marked i konkurrence med LUFTARK. Denne procedure har i flere tilfælde resulteret i, at civile flyvninger er valgt frem for LUFTARK, da civile flyvninger har været billigere, også selvom ACMI ikke er indgået i beregningerne for LUFTARK. Den foreløbige opgørelse viser, at forsvaret ved denne procedure i 2012 har sparet ca. 18,7 mio. kr.²²

²¹ Operatøren af henholdsvis MD-83 flyet og IL-76 flyene.

²² Beløbet dækker alene over variable omkostninger. Såfremt ACMI var medtaget, ville beløbet være større.

~~CONFIDENTIAL~~

Det kan ikke udelukkes, at netop LUFTARK har været med til at holde prisniveauet på de civile tilbud nede, og på den måde virket som et konkurrenceparameter til fordel for forsvaret²³.

Det ses af figur 4, at forsvaret langt fra har udnyttet antallet af tilkøbte rådighedstimer. Som nævnt har det ikke været muligt at afsætte overkapaciteten. Forsvarskommandoen har derfor i indeværende kontraktperiode forsøgt at forhandle med Adagold med henblik på at reducere de årlige rådighedstimer og dermed de faste årlige omkostninger (ACMI) i projektet. Adagold tilbud var dog ikke økonomisk rentabelt for forsvaret.

Et andet økonomisk forhold, som bør inddrages, er normtilførslen, som Flyvertaktisk Kommando blev tildelt i forbindelse med projektet. Flyvertaktisk Kommando blev tildelt i alt fem normer fordelt med to til økonomisektionen og tre til lufttransportelementet (3xM2XX og 2xC200). En årlig merudgift på ca. 2. mio. kr. som skal medtages i projektet til belysning af projektets samlede økonomi. I den forbindelse skal det bemærkes, at Flyvertaktisk Kommando har brugt betydelige tidsmæssige ressourcer af både operativ og administrativ karakter. Selv om det er blevet bedre med tiden, så er det fortsat en stor administrativ byrde at forvalte området såvel økonomisk som juridisk i både Flyvertaktisk Kommando og Forsvarskommandoen.

2.3.1.4 Andre forhold.

LUFTARK II-76 er en såkaldt Stage II type, hvilket betyder, at flyet støjer mere, end EU regler tillader. Forholdet medfører, at der generelt skal søges om dispensation for landing i Europa. Dette besværliggør anvendelsen af LUFTARK II-76 (Stage II), og gør typen mere sagsbehandlingstung end konkurrerende typer. Særligt når kapaciteten er blevet søgt afsat til andre nationer, har det vist sig som en meget begrænsende faktor.

Det internationale regelsæt for flyvninger betyder, at der for hver flyvning skal søges en overflyvningstilladelse også kaldet "diplomatisk tilladelse" for hvert enkelt land, der overflyves.

Hvorvidt der er tale om en statsflyvning eller privatflyvning, når denne udføres med et civilt indregistreret flystel på vegne af forsvaret, er op til hvert enkelt ansøgt land at vurdere. Således kræver nogle lande, at overflyvningstilladelser søges af Flyvertaktisk Kommando på vegne af den danske stat, mens andre lande accepterer, at firmaet selv søger en civil overflyvningstilladelse via firmaets "civil traffic/commercial rights".

Erfaringerne for perioden har dog vist, at civile firmaer i visse tilfælde kan tilvejebringe overflyvningstilladelser hurtigere, end det er muligt for Flyvertaktisk Kommando, da firmaerne ikke skal gå gennem statslige kanaler, men kan bruge deres Commercial Rights i de enkelte lande.

For LUFTARK vedkommende har forsvaret været pålagt at søge overflyvningstilladelser i alle lande uden for Europa. Inden for Europa har LUFTARK selv erhvervet overflyvningstilladelser, ligesom LUFTARK selv har kunnet skaffe overflyvningstilladelser fra visse lande i forbindelse med MD-83 flyvninger.

2.3.2. Opsummering for LUFTARK.

Et væsentligt formål med etableringen af LUFTARK projektet var at have Assured Access til forskellige lufttransportkapaciteter. Et andet formål var at sælge overskydende kapacitet

²³ Flyvertaktisk Kommando har erfaret, at LUFTARK i visse tilfælde har været mere attraktiv end chartertilbud fra eksempelvis civile leverandører.

til allierede eller det civile marked. Som nævnt har kapaciteten kun i meget begrænset omfang været afsat til allierede, hvilket primært kan henføres til prisniveauet for LUFTARK og den tidligere nævnte støjproblematik.

Kapacitetsafsætningen til det civile marked må betragtes som ikke eksisterende og dermed som utilfredsstillende. Årsagen hertil kan henføres til det samlede aftalegrundlag mellem carrier, broker og forsvaret, som er blevet tolket forskelligt af interessenterne. Forløbet har medført, at der i hele perioden er forsøgt indgået kompromisser for at finde en løsning, der kunne igangsætte salget, men selv i kontraktens afsluttende periode er det endnu ikke lykkedes at afsætte kapaciteten til det civile marked.

Sammenfattende har LUFTARK projektet generelt sikret forsvaret en rimelig stabil adgang til luftransportkapacitet, som desuden har dækket størstedelen af forsvarets behov for strategisk luftransport. Kapaciteten har dog været bekostelig for forsvaret i form af store udgifter til ACMI, uden at dette i perioden har betydet større forsyningssikkerhed. Endvidere har de fleste flyvninger også været dyrere, idet det har vist sig, at særligt godstransportkapaciteten har været billigere ved civil chartring, ligesom forsyningssikkerheden i store perioder har været bedre.

På den baggrund synes selve LUFTARK modellen inkl. konstruktionen med en broker og carrier ikke at have været den optimale set i forhold til forsvarets behov og særligt ikke i relation til det aktuelle marked, hvilket var svært at forudsige tilbage i 2008, hvor modellen tog sin begyndelse.

2.3.3. Øvrige luftransport.

I nedenstående afsnit gennemgås andre områder inden for strategisk luftransport. Afsnit 2.3.3.1. behandler chartring af luftransport via rammeaftaler. Endvidere redegøres kort for de internationale projekter, som Strategic Airlift Interim Solution (SALIS) projektet samt projekter i Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). Forsvaret har tidligere haft erfaring med disse projekter, og derfor kan de være relevante i forbindelse med den fremtidige sammensætning af forsvarets strategiske transportportefølje.

2.3.3.1 Chartring af luftransport via rammeaftaler.

I perioden med LUFTARK har der fortsat været behov for at chartre civil luftransport via indgåede rammeaftaler. Der har været flere årsager hertil, bl.a. at godsmængden ikke har været egnet til LUFTARK kapaciteterne, at disse har været afsat til anden side, eller som forsvaret sidenhen erfarede, at civile tilbud var økonomisk mere attraktive.

I de tilfælde, hvor det har været nødvendigt at chartre luftransport, har erfaringen været, at kapaciteten altid har været til rådighed inden for den efterspurgt periode.

Som nævnt i pkt. 2.3.1.3. har Forsvaret i perioden med LUFTARK erfaret, at civilt chartrede kapaciteter via rammeaftale har været billigere end flyvning med LUFTARK, selv når faste omkostninger (ACMI) ikke indgår i beregningen. Erfaringsmæssigt har det siden 2011 vist sig, at det civile marked særligt på godssiden og i et vist omfang på passagersiden kan levere samme ydelse, men til en lavere pris.

Endvidere har forsvaret, som nævnt i pkt. 2.3.1.4. erfaret, at civile selskaber ofte er i stand til at erhverve overflyvningstilladelser hurtigere end forsvaret, ligesom civile selskaber også har en større fleksibilitet med hensyn til at få tilladelser fra lande, som forsvaret normalt ikke kan få. Endelig har der i relation til sikkerhedsvurderinger været en tendens til en større risikovillighed, når det gælder flyvning til ukendte destinationer. Dette kan ikke udelukkende betragtes positivt, men indikerer dog, at forsyningssikkerheden ikke umiddelbart forringes ved civil anvendelse.

Som alternativ til LUFTARK har de alternative chartringer på spotmarkedet været en række forskellige flytyper, som eksempelvis: AN-124, IL-76, AN-12 samt B747F. Den alternative chartring er i hvert enkelt tilfælde sket ud fra en afvejning af mængden samt typen af materiel, der skulle transporteres, og er dermed rekvireret efter forsvarets konkrete behov. Forsvaret har i forbindelse med rekvirering af ovennævnte typer ikke oplevet, at kapaciteten ikke har kunnet tilvejebringes inden for den ønskede tid.

2.3.4. Strategic Airlift Interim Solution (SALIS).

SALIS er et tysk ledet program, som startede i 2005 for at udfylde NATO-medlemslandenes strategiske lufttransportkapacitetsmangler, dels som følge af Prague Capability Commitment (PCC) mødet i 2002 og dels som inddækning af området forud for introduktionen af C-17 og A400M flåderne. SALIS-programmet valgte en aftale med Rusland Salis GmbH, der varetager kontrakten med Volga Dnepr og Antonov Design Bureau om levering af tre An-124 stel hver til projektet, hvoraf to er på 72 timers beredskab, yderligere to på seks dages beredskab og to på 9 dages beredskab, og som alle kan aktiveres imod et gebyr.

Danmark og 14 andre NATO lande underskrev i 2004 Memorandum of Understanding, og indgik via NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA) en kontrakt i 2005 med et russisk-ukrainsk selskab om levering af 2.000 flyvetimer i op til seks An-124 godstransportfly²⁴ og sikrede sig derved Assured Access til outsize cargo. Danmark var til og med 2010 med i SALIS projektet. Der var købt 2000 ACMI flyvetimer årligt i²⁵ forvejen, heraf havde Danmark bundet sig til 40 timer. Som følge af etableringen af LUFTARK valgte Danmark at udtræde af SALIS kontrakten pr. 1. januar 2011.

En SALIS An-124 flyvetime koster i gennemsnit 32.150 Euro²⁶, baseret på SALCC erfaringer.

2.3.5. NORDEFECO LOGFLIGHT.

Forsvaret havde, indtil påbegyndelsen af LUFTARK MD-83 flyvninger, fået dækket behovet for transport af passagerer til og fra Afghanistan gennem NORDEFECO LOGFLIGHT²⁷ samarbejdet. Som følge af etableringen af LUFTARK valgte Danmark at udtræde af NORDEFECO LOGFLIGHT samarbejdet tilbage i april 2009.

Der er tale om et nordisk samarbejde, hvor Norge som ansvarlig nation, chartrer en passende kapacitet gennem det norske brokerfirma Air Contact og således tilvejebringer en kapacitet for lufttransport til og fra Afghanistan for Norge, Sverige og Finland. Efter etablering af LUFTARK har Danmark ikke benyttet kapaciteten, undtagen i enkelte tilfælde ved transport af enkeltmand.

Forsvaret har i 2012 ved Flyvertaktisk Kommando tilkendegivet accept af vilkårene for deltagelse i NORDEFECO LOGFLIGHT fremadrettet (efter evt. opsigelse af LUFTARK kontrakten), hvorfor det er muligt for dansk forsvar med tre måneders varsel at genindtræde i samarbejdet. De overordnede muligheder herfor fremgår af analysekapitlet.

2.3.6. Opsummering for øvrig lufttransport.

Markedet for chartring af civil lufttransport har været gunstig for forsvaret, idet forsvaret parallelt med LUFTARK kapaciteten har kunnet tilvejebringe efterspurgte kapacitetstyper. I visse tilfælde har civil chartring endda muliggjort påbegyndelse af flyvninger hurtigere end LUFTARK. Det skal bemærkes, at forsvaret ikke i hvert tilfælde har kunnet kontrollere

²⁴ An-124-100 er verdens største seriefremstillede godstransportfly

²⁵ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50106.htm

²⁶ Se Bilag 1, regnestykket er: 19,150 Euro i ACMI + 13.000 Euro i variable udgifter.

²⁷ Tidligere kendt som "Pegasus aftalen".

~~_____~~

kvaliteten af kapaciteterne, men leverandøren har været forpligtiget til en vis standard jf. det indgåede aftalegrundlag i rammeaftalen.

2.4. Rammeaftaler inden for strategisk transport.

Forsvaret dækker behovet for strategisk transportkapacitet, som ikke er inddækket af forsvarets egne kapaciteter, herunder LUFTARK og SØARK samt allieredes kapaciteter, gennem rammeaftaler med civile leverandører af transportydelser og beslægtede konsulenttydelser²⁸. Formålet med at indgå rammeaftaler er skriftligt at fastlægge de aftalemæssige vilkår mellem parterne, såvel juridisk, økonomisk som praktisk i relation til gennemførelse af forsvarets transportopgaver. Indgåelse af rammeaftalerne sker under iagttagelse af EU's udbudsregler, som fastsætter regler for offentliggørelse, udvælgelse og tildeling af rammeaftaler ud fra et ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincip. Rammeaftaler kan i henhold til EU's udbudsregler normalt kun indgås for en periode på maksimalt 4 år²⁹.

Som nævnt i kapitel 1 har forsvaret inden for det strategiske transportområde i alt seks rammeaftaler, som hver især er indgået med henblik på at imødekomme de forskellige krav, der er til transportløsninger, alt efter opgavens karakter (transportstøtte til operationer, øvelsesvirksomhed, samt den hjemlige drift – anskaffelse og vedligeholdelse af materiel der ikke er indsat), eller transportens geografiske forløb. Dette har muliggjort, at transportører, der har særlige kompetencer inden for en del af den samlede opgaveportefølje, har mulighed for at komme i betragtning.

Alle seks rammeaftaler er ikke-eksklusivaftaler, hvilket er ensbetydende med, at forsvaret inden for hvert enkelt transportområde kan indgå identiske rammeaftaler med forskellige kommercielle transportører, ligesom rammeaftalerne ikke indebærer nogen garanteret minimumsomsætning for den enkelte leverandør. Forsvaret kan tilsvarende inden for hvert enkelt transportområde vælge at opdele dette i delaftaler, hvor transportørerne kan vælge at byde ind enten på dele af transportområdet eller den samlede transportopgave. Forsvaret kan ikke anvende andre kommercielle leverandører end den/de leverandør(er), der er indgået rammeaftale med for et givet område. Leverandøren forpligtiger sig til at kunne levere transportydelser og -kapaciteter til forsvaret på baggrund af den aktuelle markedssituation. Forsvaret oplever generelt, at den aktuelle markedssituation inden for området af udbudte transportydelser imødekommer forsvarets behov i relation til forsyningssikkerhed, transportkapacitet og kvalitet.

2.4.1. Rammeaftaler opdelt på geografi, operative opgaver og støttevirksomhed.

Forsvarets eksisterende rammeaftaler er opdelt inden for en række forskellige områder, bl.a. geografi, internationale opgaver og støttevirksomhed. Aftalerne præsenteres nedenfor opdelt i de enkelte områder. Den enkelte aftales formål samt relevante forhold som forsyningssikkerhed og økonomi og fremgår af præsentationen.

2.4.1.1 Aftaler inden for forsvarets støttevirksomhed.

Kommerciel transportstøtte i relation til forsvarets støttevirksomhed løses gennem to aftaler. De to rammeaftaler dækker hver sit geografiske område, idet der især for Nordamerikas vedkommende fordres specifik viden herom samt godkendelser fra amerikanske myndigheder.

²⁸ Eksempelvis bidrage til "landestudier" og transportkoncepter m.m.

²⁹ Undtaget herfra er særlige tilfælde, som er behørigt begrundet i rammeaftalens formål eller rammeaftaler, som er omfattet af forsvarsdirektivet.

- ~~CONFIDENTIAL~~
- Aftale 1 omhandler transport i Europa i forbindelse med indkøb og vedligeholdelse af materiel og andet gods. Lemman benyttes som transportør på alle forsendelser i Europa. Dog mangler de indenlandske transporter i Danmark at blive fuldt implementeret fra forsvarrets side³⁰. Gods afsendes med bil flere gange om ugen mellem de respektive lande til og fra Danmark.
Lemman overholder leveringsgraden, som er angivet i rammeaftalen, med 95 % for almindelige forsendelser og 100 % ved termins- og Aircraft on Ground (AOG) forsendelser.
I 2011 havde forsvaret et forbrug på ca. 8,5 mio. kr. I 2012 frem til 15. august, udgør forbruget ca. 4,2 mio. kr.
 - Aftale 2 omhandler transport primært til og fra Nordamerika i forbindelse med indkøb og vedligeholdelse af materiel og andet gods. Blue Water Shipping A/S benyttes som transportør på alle forsendelser til/fra Nordamerika. I USA er der særlige restriktive regelsæt, der skal efterleves, herunder sikkerhedsgodkendelse af transportører m.m. Hasteforsendelser afsendes med daglig afgang mellem New York og København med fly. For gods, som ikke er højt prioriteret, er der en ugentlig flyafgang som konsolideret sending³¹, og for øvrigt gods er der aftalt en afgang med skib hver 4. uge. Herudover i mindre omfang transport til og fra den øvrige del af verden, eksklusiv Europa.
Blue Water Shipping A/S overholder leveringsgraden, som er angivet i rammeaftalen, med 95 % for almindelige forsendelser og 100 % ved termins- og AOG forsendelser.
I 2011 havde forsvaret et forbrug på ca. 8,6 mio. kr.

2.4.1.2 Aftaler inden for internationale opgaver og øvelsesvirksomhed.

Kommerciel transportstøtte i relation til forsvarrets internationale operative opgaver og øvelsesvirksomhed uden for Danmark løses ligeledes gennem to rammeaftaler. Transportopgaverne til internationale operationer er de klart mest omfattende samt komplekse af alle de strategiske transportopgaver. Kendetegnende for disse opgaver er, at de skal kunne gennemføres med meget kort varsel, og ofte i områder med en begrænset infrastruktur samt under nødvendig hensyntagen til sikkerhedssituationen, hvilket generelt fordrer særlige kompetencer og robusthed ved leverandøren for at kunne løfte transportopgaverne. I modsætning hertil kan transportopgaverne til øvelsesvirksomhed generelt planlægges i god tid.

- Aftale 3 omhandler transport og konsulentytelser i forbindelse med internationale operationer, herunder deployering/redeployering, genforsyning samt øvelsesvirksomhed. DSV Air and Sea A/S benyttes som transportør på alle nævnte transportopgaver. Det har ikke været muligt at tilvejebringe data om leveringsgraden i denne aftale, da der hidtil i kontraktperioden ikke er blevet målt på dette. Dog betragtes leverings- og servicegrad generelt som værende tilfredsstillende. Forsvaret har i den nuværende rammeaftale ikke defineret et krav om at få fuld dokumentation for omkostninger, når der er tale om, at transportørens egne datterselskaber anvendes som underleverandører. Dermed levner rammeaftalen ikke forsvaret mulighed for at gennemføre en egentlig controlling af prisniveau i de tilfælde, hvor der anvendes transportørens egne helt eller delvist ejede underleverandører. Der er i rammeaftalen ikke indarbejdet en me-

³⁰ Under udbudsarbejdet tog man for givet, at Danmark var dækket af Europa. Dette var ikke tilfældet, idet Danmark ikke specifikt er nævnt i rammeaftalen. Der er efterfølgende udarbejdet rateark dækkende Danmark, således at Lehman til forud aftalte priser kan inddække transportbehovet i Danmark – en form for til lægsaftale

³¹ Varer fra forskellige producenter/leverandører samles til større sendinger, der ugentlig forsendes til Danmark, således at transportomkostningerne holdes nede.

kanisme, der automatisk giver transportøren et økonomisk incitament til at vælge den billigste underleverandør. Det er dog forsvarets opfattelse, at leverandøren i egen interesse, for at være konkurrencedygtig overfor forsvarets egne og allierede kapaciteter, lægger vægt på pris, leveringssikkerhed, kapacitet og andre vigtige faktorer til sikring af, at opgaverne bliver løst tilfredsstillende.

I 2011 havde forsvaret et forbrug på ca. 58,8 mio. kr. I 2012 frem til 1. juli, udgør forbruget ca. 43,5 mio. kr.

- Aftale 5 omhandler transport til flyvevåbenets øvelsesvirksomhed (primært i Europa og Nordamerika). Der er skrevet kontrakt med tre transportører (DSV Air and Sea A/S, DAMCO og Bendix Transport), som flyvevåbnet indhenter tilbud fra, hver gang man skal på en øvelse. Alle tre transportører har overholdt rammeaftalens aftalepunkter, og omkostningerne har holdt sig inden for markedspriserne på de brugte destinationer, hvorfor aftalen umiddelbart har været økonomisk rentabel. Aftalen har dog i perioden været begrænset anvendt.

2.4.1.3 Aftaler inden for forsvarets nationale operative opgaver.

Kommerciel transportstøtte i relation til løsning af forsvarets nationale operative opgaver løses gennem to aftaler:

- Aftale 4 omhandler flytransport til Færøerne, Island og Grønland. Bendix Transport benyttes som transportør på alle sendinger. Godset sendes så hurtigt, som det kan lade sig gøre, til den bookedede destination. Bendix Transport overholder den angivne leveringsgrad på 95 % - i 2011 98 %. I 2011 havde forsvaret et forbrug på ca. 0,8 mio. kr.
- Aftale 6 omhandler skibstransport til Færøerne og Island. Blue Water Shipping benyttes som transportør på alle sendinger. Der er en ugentlig afgang fra Århus eller Hanstholm til den nærmeste havn til slutdestinationen. Blue Water Shipping overholder den angivne leveringsgrad på 95 % - i 2011 98 %. I 2011 havde forsvaret et forbrug på ca. 0,2 mio. kr.

2.4.2. Opsummering af rammeaftaler.

Forsvarets delaftaler (transportrammeaftaler) har i meget tilfredsstillende grad dækket forsvarets transportbehov. Generelt om alle aftaler kan det sammenfattes, at den efterspurgte transportydelse er leveret inden for de aftalte terminer og efter de gældende bestemmelser. Inden for rammeaftaleperioden er der ikke oplevet mangel på transportkapaciteter som følge af stor efterspørgsel eller lignende.

Forsvaret har generelt fået en meget tilfredsstillende ydelse inden for rammerne af alle seks transportaftaler i forhold til de opstillede kravspecifikationer. Ydelse i forhold til pris har generelt været i god overensstemmelse med markedspriser i øvrigt, idet dette forhold ikke er muligt fuldt ud at dokumentere for så vidt angår rammeaftale 3. Der kan med fordel kontraktuelt indarbejdes et økonomisk incitament for leverandøren i de rammeaftaler, hvor der kun er én leverandør, således at transportøren opnår en fordel ved at holde omkostningsniveauet nede, når der indhentes tilbud fra flere underleverandører. Endelig bør det tilsikres ved fremtidige rammeaftaler, at der kontraktligt kan gennemføres controlling af prisniveauet i hele leverandørkæden, inklusive controlling af transportørens koncernforbundne selskaber, der skal betragtes som selvstændige selskaber på lige fod med transportørens øvrige underleverandører.

3. MARKEDSSITUATIONEN

Dette afsnit beskriver kortfattet den forventede udvikling på det kommercielle sø- og lufttransportmarked. Som grundlag herfor er anvendt de rapporter, som de forskellige NATO Transport Groups hvert år udsender til nationerne. Rapporten om søtransport er udarbejdet af Transport Group Ocean Shipping (tidligere PBOS). Rapporten om lufttransport, Civil Aircraft Availability Assessment, udgivet i januar 2012, er udarbejdet af Transport Group Civil Aviation. Supplerende til lufttransport har arbejdsgruppen haft foredrag og sparring med en udpeget repræsentant fra Erhvervsflyvningens Sammenslutning.

3.1. Strategisk søtransport.

Det civile RoRo marked er fortsat præget af finanskrisen, og der er pt. mange ledige skibe på markedet. Der bestilles få nybygninger, og samtidig skrottes mange gamle skibe. Dette kan på sigt udvikle sig til en mangelsituation, når den globale vækst igen stiger. Antallet af RoRo skibe, som ikke er fast beskæftiget i rutefart, er lille, og en uvarslet militær operation vil med stor sandsynlighed få raterne til at stige markant, som det er set tidligere. Transport Group Ocean Shipping (TG OS)³² anbefaler derfor nationerne i NATO – i lighed med Danmark – at udnytte situationen til at tilvejebringe sikker rådighed over RoRo kapacitet

3.2. Strategisk lufttransport.

Årsrapporten påpeger, at over de næste 20 år vil verdens totale flyflåde blive fordoblet. Inden for de næste fem år vil den samlede flyflådes gennemsnitsalder falde, hvilket betyder, at der kommer nye fly på markedet, som alle må forventes at have en væsentligt bedre brændstoføkonomi end de nuværende. Denne udvikling forventes at give billigere flyvninger. Udskiftningen af fragtfly vil gå mod erhvervsflyvningen af medium til store fly. Der var i alt kategoriseret 710 "store" fly på markedet i 2010, og tallet estimeres at nå 1140 fly i 2030, hvilket svarer til en stigning på ca. 60 procent. Samlet set ses en stigning i antallet af fragtfly på markedet fra ca. 1755 fly i 2010 til ca. 2967 fly i 2029. Samtidig med en øget tilgang af fragtfly på verdensplan forventes der en stigning i den samlede godsmængde på ca. 5,9 % om året. Den forventede øgede godsmængde står dog ikke mål med den øgede tilgang af løfteevne, og der forventes specielt på den korte og mellemlange bane at være over-skudskapacitet på markedet.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning blev på et møde den 21. juni 2012 af arbejdsgruppen anmodet om at kommentere markedet på verdensplan. Med baggrund i internationale netværk er det Erhvervsflyvningens Sammenslutnings opfattelse, at der specielt for fragtfly vil være en betydelig overkapacitet på markedet i mange år fremover³³. Der vil kunne opstå korte spidsbelastningsperioder under krise- og katastrofeshændelser, der kortvarigt kan påvirke efterspørgslen og begrænse kapaciteten af ledige fragtfly på markedet, som det fx blev oplevet i 2010 med Pakistans oversvømmelser samt jordskælvshændelsen på Haiti. Det er Erhvervsflyvningens Sammenslutnings vurdering, at en flernationalers redeployering fra Afghanistan i samme år ikke vil udtømme kapaciteten på verdensmarkedet. Der vil dog muligvis på flytypen An-124 kunne opstå en vis knaphed henset til det begrænsede antal flystel på verdensplan (24 stk.).

NATO årsrapport vedr. civil flyvning påpeger ikke forhold omkring passagertransport. Erhvervsflyvningens Sammenslutning vurderer, at generelt er der også på passagerfly overkapacitet på markedet. Det europæiske marked er dog mere sårbart over for sæsonkonjunkturer, og i sommerperioden med mange charterrejser vil man kunne opleve en mindre

³² Samme arbejdsgruppe som udarbejder Civil Aircraft Availability Assessment, blot for søtransport.

³³ En opfattelse der deles af såvel Adagold som DSV. (Naturligvis udsagn der skal tages med forbehold, henset til deres kommercielle interesse).

knaphed på kapaciteter. Knapheden vurderes dog ikke større, end at dette ved almindeligt forekommende driftsopgaver kan kompenseres ved langsigtet planlægning.

I relation til passagertransport nævnte Erhvervsflyvningens Sammenslutning, at der kan være andre parametre, man skal være opmærksom på. Der har de seneste år været mange konkurrencer inden for flybranchen, og det er derfor vigtigt, at man i den udstrækning, det er muligt, vælger en robust og pålidelig operatør med henblik på at opnå størst mulig sikkerhed for kvalitet i flyvningerne, inkl. flystel, præcision, besætning, service, catering m.m. Der er forskellige måder at gardere sig mod dette på, bl.a. i form af en ACMI kontrakt, som det kendes fra LUFTARK projektet.

3.3. Opsummering af markedssituationen.

På søtransportsiden kan det konstateres, at der for tiden er en overkapacitet på markedet. Dette gælder for RoRo kapaciteter, men også for andre kapaciteter på markedet, som betyder, at fragtpriiserne generelt er meget lave. Situationen giver generelt gode betingelser for at tilvejebringe kapaciteter i en fast kontrakt, såfremt dette måtte være krav og/eller ønske om at have kapaciteter til fast rådighed (Assured Access).

Generelt vurderes der at være en betydelig overkapacitet af såvel fragt- som passagerfly på markedet på såvel kort- som lang sigt. Særligt synes overkapaciteten meget udtalt for fragtfly. På enkelte kapaciteter vil der muligvis kunne opstå knaphed, som følge af sæsonudsving eller enkeltbegivenheder, hvilket dog kan kompenseres ved planlægning (3-6 måneders horisont). Overkapaciteten giver umiddelbart gode betingelser for at tegne favorable kontrakter for forsvaret, hvis forsvaret har krav eller ønske om, at flykapaciteter skal være til fast rådighed (Assured Access).

4. FORSVARETS OPGAVER

Formålet med dette kapitel er at redegøre for forsvarets opgaveportefølje, med henblik på at denne kan virke som overordnet ramme for etablering og dimensionering af forsvarets samlede transportportefølje kombineret med rapportens kapitel 2.

4.1. Generelt.

Grundlaget for forsvarets opgaveportefølje tager udgangspunkt i Forsvarsforliget 2010-2014, Operationsstabens Operative Optionsskitse samt nuværende opgaver forankret i Forsvarskommandoens Årsprogram og kendte kommende opgaver. Grundlaget gennemgås kort nedenfor.

4.1.1. Forsvarsforliget 2010-2014.

Forsvarsforliget 2010-2014 anfører, at forsvaret skal løse opgaver i nationalt og internationalt regi. Forsvaret skal fortsat løse nationale opgaver, herunder opgaver i relation til Nordatlanten og Arktis, hvortil der kræves transportkapaciteter til understøttelse af denne opgaveløsning. Forsvarsforliget anfører, at de arktiske områder vil få stigende international betydning, og antallet af transportopgaver i relation til dette geografiske område må forventes at stige i de kommende år.

Det beskrives i Forsvarsforliget, at den overordnede ramme for dansk forsvars indsættelse i internationale opgaver fortsat vil ske i rammen af NATO og/eller FN. Denne ramme betyder, at forsvaret i princippet fortsat skal kunne indsættes globalt, ligesom det må vurderes, at indsættelsen kan ske i vanskeligt tilgængelige områder, hvor en spinkel infrastruktur vil stille krav til transportmidler og -typer. Trods den ambitiøse målsætning om at kunne indsættes globalt, kan der med baggrund i hidtidige erfaringer forventes en indsættelse, der dækker bredt fra Centralasien til områder i Mellemøsten samt Afrika med fokus på områ-

det omkring Afrikas Horn. Forligsteksten beskriver med udgangspunkt i Forsvarskommissionens beretning fra 2008, at selve operationsmiljøet også fremover kan være præget af et højt trusselsniveau, hvilket vil fordrer robuste enheder, ligesom det må forudses, at dette fortsat vil betyde løbende udskiftninger af personel og materiel og dermed et kontinuerligt transportbehov. Mere specifikt gælder det for hæren, at denne primært skal kunne udsende og indsætte enheder af bataljonskampgruppe med tilhørende operationsstøtte, hvorfor aftalegrundlaget inden for den strategiske transporttjeneste bør afspejle dette.

4.2. Operationsstabens Operative Optionsskitse.

Operationsstabens Operative Optionsskitse beskriver en række optioner i rammen af FN og NATO. Optionsskitzen peger på, at en indsættelse i FN regi, som med NATO operationer, bør være langsigtede, og der indikeres dermed en mulighed for indsættelse i længevarende FN missioner. I relation hertil anføres det i optionsskitzen, at indsættelsesområdet strækker sig over det tidligere nævnte konfliktbælte gående fra Fjernøsten over det sydlige Asien og Mellemøsten til Nordafrika suppleret med en mulig indsættelse langt ned i det afrikanske kontinent, uden at det er nærmere geografisk bestemt.

Ligesom forligsteksten indikerer Operationsstabens Operative Optionsskitse, at omfanget af opgaver omkring Arktis vil være stigende, hvilket blot forstærker forventningen om et stigende antal transportopgaver til og omkring det arktiske område.

4.3. Kendte opgaver.

Som anført ovenfor er Danmark til stede i en række internationale miljøer, hvor operationen i Afghanistan i relation til transporttjeneste er tyngdeopgaven. Der er taget politisk beslutning om, at kampbidragene, og dermed de største og tungeste enheder, hjemtages senest med udgangen af 2014. Beslutningen om hjemtagningen af disse bidrag vil fordrer et massivt - og efter dansk målestok - stort transportbehov i store dele af 2014 og måske i en kortere periode i 2015.

Endelig er der fortsat politisk vilje til at fortsætte anti-pirateribekæmpelse ved Afrikas Horn, hvorfor det heraf afledte transportbehov må forventes at fortsætte på samme niveau.

Af andre kendte opgaver, som medfører behov for strategisk transport, vil være materielgenforsyningsindkøb bl.a. i USA. Trods en mulig reduktion i hærens engagement i Afghanistan vil forsvaret fortsat have et betydeligt behov for at genforsyne i relation til kapacitetsanvendelse bl.a. F-16, infanterikampkøretøjer m.m.

Konkret i forhold til forsvarets nuværende operationer har Forsvarskommandoen i samarbejde med niveau II myndighederne foretaget en forventningsafstemning vedr. forventeligt forbrug af strategisk lufttransport i 2013 samt den konkrete opgave med hjemtagning af styrkebidraget i Afghanistan. På den baggrund er følgende behov for strategiske lufttransporttimer prognosticeret således, idet der er taget udgangspunkt i kapaciteter svarende til nuværende LUFTARK kapaciteter (MD-83 og IL-76):

STRAT. LUFT TP	Pax (MD-83)	Gods (IL-76)	I alt (timer)
HOK	1054	968	2.022
SOK	132	52	184
FTK	56	246	302
GLK	0	0	0
FKO	0	0	0
FAK	13	0	13
ATARES	10	0	10
Timer i alt	1265	1.266	2.531

Figur 5. Forsvarets strategiske lufttransportbehov (timer i 2013).

Derudover har Hærens Operative Kommando opgjort et separat behov for strategisk lufttransport i forbindelse med redeployeringen fra Afghanistan:

Flytype	Destination	Antal flyvninger	Flyvetimer i alt
AN-124:	HUB UAE	19	Ca. 120
IL-76:	HUB UAE	30	Ca. 186
IL-76:	Danmark	8	Ca. 175

Figur 5.a. Hærens behov for lufttransport ved redeployering fra Afghanistan.

I tallene ovenfor er omregningen til timer sket ud fra en samlet opgørelse af den samlede materielmængde. Forsvaret har ca. 4-500 containere samt ca. 200 køretøjer i Afghanistan. Ud fra denne mængde samt en prioritering af, hvad der skal flyves ud fra Afghanistan, er timemængden opgjort³⁴.

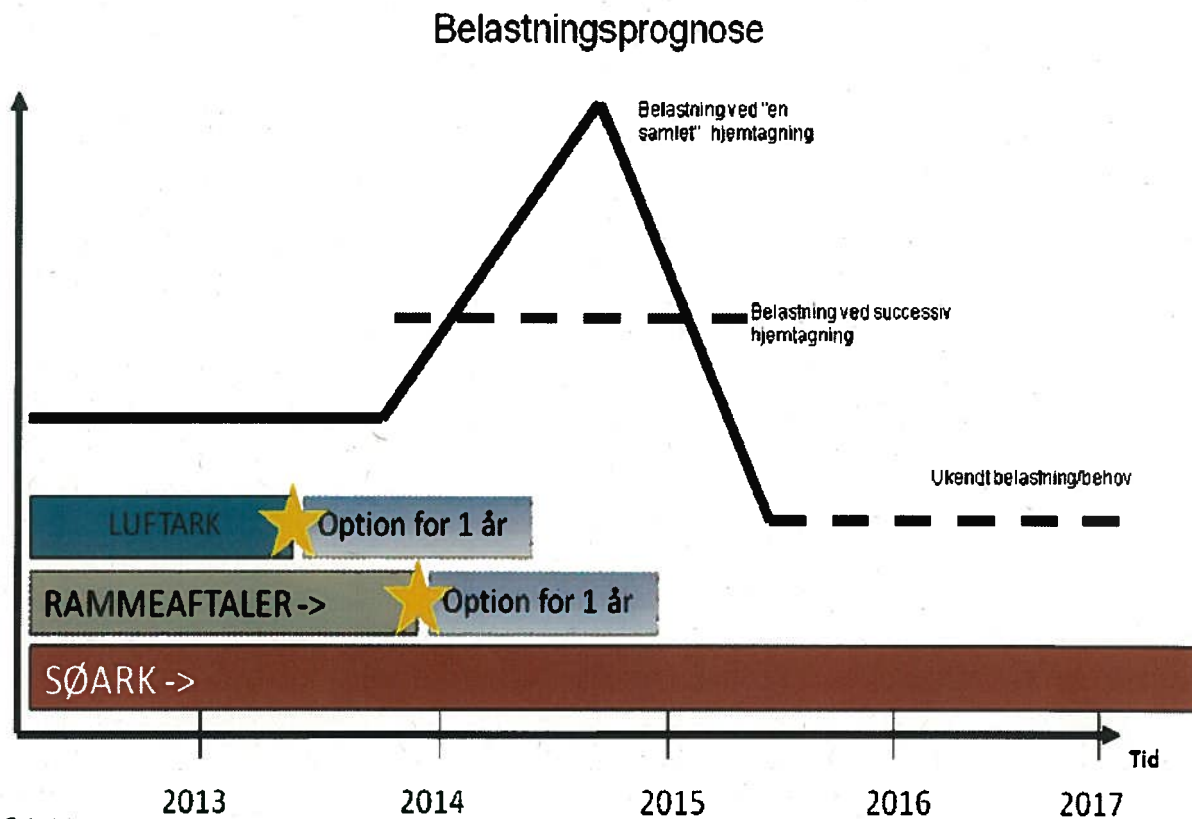
Der er ikke opgjort et specifikt behov for anvendelsen af strategisk søtransport fra Afghanistan. Dansk anvendelsen af SØARK skibe vil afhænge af, hvorvidt der sker en samlet eller successiv hjemtagelse af materiellet fra Afghanistan samt evnen til at koordinere hjemtagelsen med andre nationer.

4.4. Andre forhold.

Forsvaret kan forventes pålagt store besparelser i forhold til nuværende budget. Hvorvidt besparelserne vil få indflydelse på forsvarets struktur og eventuelt på dele af forsvarets samlede opgaveportefølje er pt. uvist. Det er dog forventningen, at forsvaret fortsat kan og skal løse de nuværende nationale opgaver samt deltage i internationale operationer. Der er en forventning om, at størstedelen af forsvarets operative opgaver fastholdes, men at opgaverne skal kunne løses med færre midler, end det er tilfældet i dag. Der er ydermere indikationer på at opretholde et varieret beredskab, hvor visse enheder skal være på et højt beredskab og dermed besidde evnen til hurtigt at kunne deployere til et givent operationsområde. Såfremt danske styrker fremadrettet fortsat skal være på et højt beredskab, bør transportporteføljen tilgodesee dette, hvilket bl.a. kunne pege på vigtigheden af Assured Access, eller at der for de specifikke beredskabsstyrker etableres bilaterale aftaler med allierede og deres militærstrategiske transportkapaciteter.

³⁴ Det skal bemærkes, at forsvaret har foretaget specifikke beregninger for hjemtagelse af bidraget i Afghanistan via forskellige ruter og forskellige prioriteter. De væsentligste parametre (behovet for flytransport) er medtaget i denne rapport medens øvrige forhold ikke er medtaget, da redeployeringen må betragtes som en isoleret aktivitet begrænset i tid og rum.

På baggrund af ovenstående kan forsvarets kommende transportbehov, herunder allerede eksisterende transportaftaler illustreres således:



Figur 6. Belastningsprognose

4.5. Opsummering af forsvarets opgaver.

Forsvarets opgaver og dermed afledte transportbehov kan defineres ret præcist frem til primo 2015. Perioden fra 2015 er behæftet med betydelig usikkerhed. Den samlede transportportefølje skal derfor designes til i perioden frem til primo 2015 at kunne håndtere et massivt transportbehov (redeploying Afghanistan), medens transportporteføljen i den efterfølgende periode bør være dimensioneret således, at den kan justeres med kort varsel efter forsvarets behov i tid og rum. Pålægget om besparelser understreger behovet for, at valgte transportløsninger skal være fleksible og de samlet set økonomisk mest fordelagtige.

Generelt peger det på, at der etableres et aftalegrundlag, der kan dække de forventede transportopgaver i perioden frem til medio 2015. Fra 2015 og frem til 2019 bør transportporteføljen være mere fleksibel og justerbar efter behov. Overordnet peger behovet ikke umiddelbart i retning af store kapitalbindende kontrakter over en længere periode, men kan måske afgrænses i tid med fokus på redeplojeringen fra Afghanistan.

5. OPSTILLING OG ANALYSE AF TRANSPORTMULIGHEDER.

I dette kapitel analyseres de enkelte områder land, sø- og lufttransport. Dernæst analyseres rammeaftaleområdet.

For overblikkets skyld vises områderne skematisk nedenfor med delelementer inden for de respektive hovedområder (land, sø og luft).

	Land	Sø	Luft	Rammeaftaler
Analyseområder	<ul style="list-style-type: none">• Strategiske kapaciteter via rammeaftaler• Jernbanetransport	<ul style="list-style-type: none">• SØARK• Linjeskibstrafik	<ul style="list-style-type: none">• LUFTARK• ACMI kontrakt• Spotmarkedet via rammeaftaler• Internationale muligheder	<ul style="list-style-type: none">• En eller flere rammeaftaler.• En eller flere leverandører på samme aftale.

Figur 7: Analyseområder.

De enkelte muligheder analyseres inden for parametrene:

- Forsyningsikkerhed.
- Økonomi.
- Fleksibilitet.
- Internationalt samarbejde.

5.1. Analyse af muligheder inden for landtransport.

Mulighederne for at øge fleksibiliteten inden for landtransport og specifikt landevejstransport ud over, hvad de er i dag, er begrænsede. Forsvaret kan vælge at udvide/begrænse³⁵ sine nuværende kapaciteter og/eller anvende civile kapaciteter chartret til formålet. Nedenfor analyseres landevejstransport samt jernbanetransport.

5.1.1. Analyse af landevejstransport.

5.1.1.1 Forsyningsikkerhed.

Forsvarets behov for strategisk landevejstransport er primært fokuseret på Europa, men i forbindelse med multimodale transport, vil strategiske transport med skib og/eller fly kunne videreføres med landevejstransportkapaciteter til/fra indsættelsesområdet. Det veludviklede distributionsnet af landevejstransportører i Europa, samt det forholdsvis store udbud af landevejstransportkapaciteter til både almindelig- og svær/profiloverskridende gods, giver forsvaret gode muligheder for at inddække transportbehovet via rammeaftaler i Europa. Det er forsvarets erfaring, at landevejstransporter kan leveres af leverandørerne i overensstemmelse med de anførte krav om tidsfrister, særlige transport og klassificeret gods. Dette har hidtil også været tilfældet i vanskelige operationsområder, som eksempelvis Pakistan, men det kunne fremover også være relevant om samme transportydelse kan leveres i eksempelvis Afrika. Konkret om Pakistan skal det nævnes, at forsvarets egne kapaciteter ikke må færdes i dette område, hvilket blot forstærker behovet for rammeaftaler inden for landevejstransport. De vanskelige operationsområder samt usikkerhed om forsvarets kommende indsættelsesområder, der principielt skal gælde globalt, fordrer, at leverandøren har en vis robusthed, herunder et veludviklet distributionsnet for at opretholde en tilstrækkelig forsyningsikkerhed. Et forhold som vil blive yderligere behandlet under analysen af rammeaftaler.

³⁵ En beslutning om, hvorvidt landtransportkapaciteten skal begrænses vil bero på en analyse af det operative behov afledt af hærens struktur og fremtidige opgaver, hvilket ligger udenfor denne rapport.

Uagtet at forsvarets behov ses dækket af rammeaftaler, så er der enkeltstående undtagelser bl.a. ved transporter af f.eks. F-16 i forbindelse med udstillinger, hjemtransport af helikoptere etc. Disse transporter er meget sjældne og bør, hvis muligt, gennemføres af forsvarets egne landevejstransportkapaciteter henset til transporterens sensitive karakter. Forsyningssikkerheden i forbindelse med forsvarets behov for landevejstransport vurderes derfor inddækket under anvendelse af kommerciel chartret landevejstransportkapaciteter, idet dog særligt sensitive transporter, som nævnt ovenfor, bør inddækkes af forsvarets egne landevejstransportkapaciteter. Generelt understøttes ovenstående af, at historisk set har kommercielle chartrede landevejstransportkapaciteter dækket langt hovedparten af forsvarets behov for strategiske landevejstransporter, og der er ikke indikationer i hverken den civile markedssituation eller forsvarets operative opgaver, der peger på, at dette forhold vil ændre sig på den korte sigt.

5.1.1.2 Økonomi.

Der er ingen kapitalbinding eller driftsmæssige udgifter i forbindelse med anvendelse af kommercielle, chartrede landevejstransportkapaciteter, idet der alene afregnes efter forbrug. Det veludviklede distributionsnet betyder samtidig, at den kommercielle leverandør kan sælge partload til 3. part i forbindelse med transporten af forsvarets gods, ligesom transportkapaciteten kan afsættes til 3. part før/efter transporten af forsvarets gods. Dette bevirker, at forsvaret normalt kun betaler prisen svarende til forsvarets andel af transporten. Økonomisk vurderes chartring af kommercielle landevejstransportkapaciteter som værende den optimale udnyttelse af ressourcerne i forhold til de leverede transportydelser, idet der alene betales for den specifikke ydelse, når behovet er til stede.

5.1.1.3 Fleksibilitet.

Det kommercielle marked for landevejstransport i Europa og til dels også potentielle indsættelsesområder som Centralasien, Mellemøsten og Afrika, indeholder et bredt spektrum af landevejstransportkapaciteter, som kan håndtere forsvarets mange forskelligartede transportbehov. Sammenholdt med det store udbud af transportkapaciteter, og kommercielle leverandørers generelle bedre mulighed for at tilvejebringe transittilladelser med kort varsel, vurderes fleksibiliteten ved anvendelse af chartrede landevejstransportkapaciteter at være meget tilfredsstillende.

5.1.1.4 Internationalt samarbejde.

Som nævnt i redegørelsen har forsvaret hidtil ikke anvendt egen rammeaftale til at tilbyde andre nationer landtransportstøtte. Det skyldes dels en meget begrænset efterspørgsel fra andre nationer og dels et uafklaret forhold omkring forvaltningen og det juridiske i et sådan samarbejde. Det skal undersøges nærmere, om forsvaret kan udbyde transportydelser til allierede via forsvarets rammeaftaler, således at forsvaret afregner leverandøren for den udførte transportydelse, og at den allierede partner afregner med forsvaret via SEOS point. Dette kunne bidrage positivt til det multinationale samarbejde og samtidig give forsvaret mulighed for at anvende optjente SEOS point til andre transportydelser inden for land-, sø- eller lufttransport. En potentiel mulighed for at indtjene SEOS point fremadrettet kunne være i forbindelse med host nation støtte i form af landtransport for andre nationer under øvelsesvirksomhed i Danmark eller ved transit gennem Danmark.

5.1.2. Delkonklusion for landevejstransport.

Med udgangspunkt i forsvarets opgaver på kort sigt vurderes kommercielle chartrede strategiske landevejstransportkapaciteter også i fremtiden at være den bedste løsning til at inddække forsvarets behov for strategiske landevejstransporter, idet egne operative landevejstransportkapaciteter supplerer i de få særlige tilfælde, hvor transportens sensitive

karakter tilsiger dette.

Rammeaftalen skal give mulighed for tilgang til strategiske landtransportkapaciteter globalt (eksempelvis Pakistan) og samtidig give mulighed for, at forsvaret kan indgå i internationalt samarbejde omkring landevejstransport, herunder mulighed for anvendelse og afregning i SEOS via MCCE.

5.1.3. Analyse af jernbanetransport.

Forsvarets behov for inddækning af strategisk jernbanetransport kan kun gennemføres under anvendelse af kommercielle kapaciteter. Forsvaret har som anført i pkt. 2.1.2. ikke egne kapaciteter, og der er ikke planer om at tilvejebringe disse som fast kapacitet i forsvaret, da der ikke umiddelbart er identificeret et behov, ligesom kapitalomkostningerne er uforholdsmæssigt store. Som beskrevet i redegørelsesafsnittet er jernbanetransport ikke omfattet af EU udbudsregler, og dermed er der ikke krav om at lade jernbanetransport indgå som en transportydelse i forbindelse med en rammeaftale. Der ses dog fordele ved, at lade det indgå som ydelse i en evt. rammeaftale, idet det stiller krav til leverandørens robusthed samt styrkelse af muligheden for at lave multimodale transportere i relation til rammeaftaler.

5.1.4. Delkonklusion for jernbanetransport.

Området analyseres ikke yderligere, men i forbindelse med udarbejdelse af rammeaftaler bør det afvejes, hvorvidt der med fordel kan indgås rammeaftaler i tråd med den, der er indgået med Deutsche Bahn (DB) vedrørende jernbanetransporter i Tyskland, eller om det vil være fordelagtigt at udbyde en evt. transport direkte på spotmarkedet, såfremt behovet måtte opstå.

5.1.5. Diskussion og afvejning af muligheder indenfor landtransport.

Der er ikke grundlag for at diskutere landevejstransport, da der reelt kun eksisterer den ene mulighed som supplement til egne kapaciteter.

5.2. Analyse af muligheder inden for søtransport.

I dette afsnit analyseres mulighederne inden for søtransport. SØARK projektet er medtaget trods løbetiden frem til 2021 med henblik på at se søtransportområdet i en helhed, herunder identificere evt. muligheder i rammen af projekt SØARK samt alternativer hertil.

5.2.1. Analyse af SØARK.

SØARK forestår fuldtidschartring af skibe til brug for forsvarets søtransport. Danmark råder gennem SØARK over egne kapaciteter til strategisk søtransport for Tyskland og Danmark samt NATO. Efter behov og mulighed for at dekonflikte med danske og tyske behov udføres også søtransporter for allierede.

SØARK indgår som en garanteret kapacitet til NATO i de tilfælde, Danmark og Tyskland ikke selv anvender kapaciteten, og er derudover tilmeldt med overskydende kapacitet til nationer, der deltager i MCCE samarbejdet.

Alle skibene opfylder en række særlige krav bl.a. med hensyn til rampebredde, kranbestykning, fart osv., der gør skibene i stand til at kunne operere for militære styrker og i mange forskellige miljøer.

Ud over søtransport af materiel har SØARK mulighed for at tilvejebringe skibskapacitet til persontransport, f. eks flytning af et større antal personer i forbindelse med evakuering af et område. Arbejdet med SØARK har skabt et indgående kendskab til det kommercielle

marked. Den opbyggede viden herom, har blandt andet givet mulighed for tilvejebringelse af andre skibstyper, som for eksempel flerformålsskibe, containerskibe og passagerskibe.

5.2.1.1 Forsyningssikkerhed.

SØARK skibene er alle på beredskab, som varierer fra 20 til 30 dage. Beredskabet betyder, at skibet skal kunne være klar til ombordtagning i hhv. tysk og dansk havn inden for dette antal dage efter aktivering. Normalt vil skibene blive aktiveret tidligere, da planlægningen af en transport starter betydeligt før, og erfaringen viser, at reaktionstiden for skibene er kortere end det garanterede beredskab.

SØARK skibe er gode, vedligeholdte og fleksible skibe, som er specialindrettede til SØARK transporter af normalt større mængder udstyr, men skibene er også anvendt til transport af mindre mængder af f. eks ammunition. Skibene kan sejle med høj og lav fart, hvilket har stor betydning i situationer, hvor der er muligheder for at tage økonomiske og miljømæssige hensyn. Besætningerne har et godt kendskab til transport af militært udstyr. Skibene fører dansk flag, som giver mulighed for at sætte skib og last under militær beskyttelse, hvor det er relevant, f.eks. i farvande med risiko for piratoverfald eller i snævre farvande, hvor der eksisterer asymmetriske trusler. Skibene har EØS-besætning (EU lande plus Norge, Island og Lichtenstein), og der føres løbende kontrol med, at skibene er beskæftiget inden for et geografisk område, hvorfra de vil være i stand til at efterleve beredskabet.

Samarbejdet med leverandøren har gennem hele projektets levetid været meget tilfredsstillende, og der er maksimal råderet over skib og sejlplan, når skibet udfører SØARK transport.

Transport med SØARK skibene vurderes at give høj forsyningssikkerhed ved at kunne opfylde krav til transport af materiel inden for fastsat tid og sted, i rette kvalitet og efter gældende bestemmelsesgrundlag.

5.2.1.2 Økonomi.

SØARK drives med fokus på opretholdelse af beredskabet billigt muligt. Resultatet siden 2003 viser, at projektet stort set løber rundt og aldrig har påført udgifter i nærheden af de beløb, der lå til grundlag for etableringen.

Udeladt henset

til fortrolighed

Figur 8: Resultat for SØARK 2003-2011 samt budget for 2012.

Udgifter: Drift af ARK projektet og omkostninger ifm. udførte transporter.
Salg af transport, samt indtægter i alt: Indtægter fra udstedte fakturaer.

Perioden 2003 – 2012 har gennemsnitligt kostet forsvaret knap 6 millioner kr. årligt. Beløbet indeholder også betaling til de tre normer i ARK projektet. Udover beløbet i skemaet har ARK projektet i 2006 og 2007 oparbejdet en sikkerhedskapital på 60 millioner kr. for at tage højde for en økonomisk risiko over for Tyskland i tilfælde af underskud i den tyske pulje. Dette beløb blev ultimo 2007 af Forsvarskommandoen omposteret og indgår derfor

ikke i skemaet. Hvis dette beløb medregnes har SØARK projektet set over perioden 2003 – 2012 været udgiftsneutral for forsvaret.

SØARK kapaciteten kan betragtes som svarende til Assured Access, og i økonomisk henseende har det den fordel, at selv ved en efterspørgsel af RO/RO kapacitet, eksempelvis i en højkonjunktur eller ved krigs- og krisesituationer, er prisudviklingen stabil. Derudover kan aftale om SØARK være med til at holde priser på øvrig chartret kapacitet nede og dermed forbedre totaløkonomien for søtransport.

5.2.1.3 Flexibilitet.

SØARK kapaciteten er opbygget gennem faste aftaler, mulighed for chartering af yderligere kapacitet fra det civile marked og tilvejebringelse af kapacitet gennem MCCE. Aftalegrundlaget giver samtidig mulighed for at støtte andre allierede med kapacitet eller tilbyde kapaciteten på det civile marked. Endelig er aftalerne for de enkelte skibe indgået over nogle år og har en forskudt løbetid i forhold til hinanden, således at aftalerne ikke alle udløber på samme tid. Netop dette aftalegrundlag giver mulighed for at tilpasse kapaciteten i forhold til det forventede behov. Desuden giver det en vis grad af fleksibilitet, at der kan genforhandles om anvendelse af de enkelte kapaciteter undervejs i projektet.

SØARK har mulighed for at transportere både kørende materiel, containere og passagerer, og der er mulighed for at tilpasse aktuel kapacitet til behov ved ændringer i forsvarets materielsammensætning og efter ambitionsniveauet i øvrigt.

5.2.1.4 Internationalt samarbejde.

SØARK har som udgangspunkt alle muligheder for at levere ydelser til allierede og civile, og der er en række eksempler, hvor der er udført transporter for andre nationer, både som enkeltnation eller flere nationer på samme SØARK skib. SØARK har desuden mulighed for at indchartre supplerende kapacitet, og denne løsning er udnyttet i en række tilfælde for andre nationer.

SØARK er en dansk kapacitet, der som nævnt har udviklet sig til et godt samarbejde med Tyskland. Det har siden starten på projektet været en mulighed at andre lande tilslutter sig SØARK projektet. Inddragelse af andre lande vil kunne finde sted efter bl.a. en nærmere vurdering af projektets fortsatte økonomiske bæredygtighed, hvilket fortrinsvis afhænger af markedsudviklingen samt de generelle muligheder for militær anvendelse af kapaciteterne.

Frankrig har egen SØARK, som er under fornyelse, og ved de seneste dansk-franske stabsdrøftelser er en optimeret samarbejdsform drøftet.

I forbindelse med den forestående redeployering fra Afghanistan undersøges gennem MCCE mulighederne for at opnå tilslutning til etablering af en decideret SØARK linerservice med deltagelse af de andre nationer, som har etablerede SØARK koncepter. I overensstemmelse med FKODIR OP.123-1 har SØARK et tæt samarbejde med andre nationer om skibstransportkapacitet for løbende at sikre, at overskydende kapacitet udnyttes bedst muligt. Det er en forudsætning, at samarbejdet er udgiftsneutralt for Danmark, og indtil nu har købere afregnet omkostninger for leverede ydelser med gængs valuta. Flere MCCE-lande er dog ikke umiddelbart i stand til at afregne søtransporter med gængs valuta under henvisning til EU udbudsregler, og SEOS kan være en mulighed både for at løse dette og fremme international anvendelse af SØARK. SØARK udførelse af transporter under anvendelse af SEOS kræver dog, at dette regnskabsteknisk muliggøres, hvilket fortsat er en udfordring.

5.2.2. Delkonklusion for SØARK.

SØARK giver som transportform stor forsyningssikkerhed og fleksibilitet, samtidig med at det er et økonomisk bæredygtigt projekt, der bidrager til et stabilt prisniveau for forsvaret.

SØARK er et internationalt samarbejde, og introduktionen af afregning i SEOS vil på sigt forventelig fremme transportsamarbejdet med internationale samarbejdspartnere og dermed forbedre anvendelsesmulighederne af kapaciteten.

Kapacitets- og markedsudviklingen for SØARK bør løbende monitoreres med henblik på at tilpasse behovet samt sikre et fornuftigt omkostningsniveau for kapaciteten.

5.2.3. Analyse af andre søtransportmuligheder.

Kommerciel linjeskibstrafik eller MCCE skibe kan med fordel anvendes til søtransport af mindre godsmængder, primært containere og køretøjer, når tiden tillader denne form for transport.

5.2.3.1 Forsyningssikkerhed.

Linjeskibstrafik opereres normalt efter sejlplaner og er ud fra disse præcis, men ikke fleksibel for den enkelte afgang, og der kan forekomme justeringer i sejlplaner. Hyppige afgange opvejer dog denne usikkerhed. Desuden opererer linjeskibstrafik typisk kun i områder med en vis stabilitet, samt hvor den generelle sikkerhed tillader det, og har ikke, som det er tilfældet med SØARK, mulighed for at anvende militær beskyttelse. Anvendelse af linjeskibstrafik er derfor sårbar, såfremt forsyninger m.m. til indsatte danske enheder skal ske via havneområder, som ikke umiddelbart kan betragtes som fredelige og sikre at anvende.

Endelig kan visse godstyper, herunder ammunition, give udfordringer med konventionel linjetrafik, hvilket dermed kan påvirke forsyningssikkerheden.

5.2.3.2 Økonomi.

Søtransport er den billigste transportform over større afstande, og forsendelse af mindre partier udføres billigst via civil linjeskibstrafik. Chartering af et helt skib er forbundet med store omkostninger, hvilket kræver en vis mængde gods for at være den økonomisk mest attraktive løsning. Søtransport af mindre mængder kan derfor med fordel foretages med linjetrafik gennem en rammeaftale.

Der er afholdt faste omkostninger for SØARK kapaciteten, som følge af at kapaciteten er fuldtidschartret. Disse omkostninger skal derfor medtages, når der foretages beregninger af, hvilken søtransport der er mest rentabel med henblik på at tilsikre den for forsvaret økonomisk mest fordelagtige løsning efter totalomkostningsprincippet.

Den gældende procedure, jf. FKODIR 123.1., hvor transport af gods, der rækker ud over tre 20-fods containere, altid vurderes med SØARK/MCCE, tilsikrer dette.

5.2.3.3 Flexibilitet.

Linjetrafik via en rammeaftale kan justeres efter forbrug, så længe der ikke er aftalt et garanteret minimumstræk på aftalen. Dette giver aftalen en høj grad af fleksibilitet.

5.2.3.4 Internationalt samarbejde.

Linjetrafik er under normale forhold civil og kan benyttes af alle nationer. Umiddelbart er der kun mulighed for at tilbyde service til andre i den udstrækning, aftalen beskriver.

5.2.4. Delkonklusion for øvrige søtransportmuligheder.

Linjetrafik er en fleksibel og økonomisk attraktiv transportform for mindre mængder af gods, som ikke med fordel kan transporteres med egne eller allierede kapaciteter. Linjetrafik kan dog være begrænset anvendelig ved transporter til områder præget af uro og dermed begrænse forsynings sikkerheden.

5.2.5. Diskussion og afvejning af muligheder indenfor søtransport.

Der er ikke grundlag for en diskussion og afvejning af muligheder inden for søtransport, men der henvises til delkonklusionerne i pkt. 5.2.2. og pkt. 5.2.4.

5.3. Opstilling af muligheder inden for lufttransport.

På baggrund af markedet samt de tidligere erfaringer fra dansk side er det fundet relevant at analysere følgende muligheder:

Opstillingsmuligheder inden for lufttransport	
Godstransport:	Passagertransport:
<ul style="list-style-type: none">• LUFTARK	<ul style="list-style-type: none">• LUFTARK
	<ul style="list-style-type: none">• ACMI
<ul style="list-style-type: none">• Charter	<ul style="list-style-type: none">• Charter
<ul style="list-style-type: none">• SALIS	<ul style="list-style-type: none">• NORDEFECO LOGFLIGHT

Figur 9. Muligheder indenfor lufttransport.

5.3.1. Begrundelse for valg og fravalg af lufttransportmuligheder.

Det er valgt at analysere LUFTARK inden for såvel gods- som passagertransport. Forsvaret har modtaget nye tilbud fra LUFTARK i forbindelse med en evt. forlængelse, som det er fundet relevant at analysere.

Inden for godstransport analyseres muligheden for kun at anvende charterløsning. Hermed menes, at forsvaret rekvirerer kapaciteten ad hoc via etablerede rammeaftaler. Udviklingen i markedet samt forsvarets erfaringer i 2012 og inden LUFTARK etablering, taler for at dette analyseres.

Med udgangspunkt i et konkret behov for forsvaret samt udviklingen i markedet er det ligeledes vurderet relevant at analysere SALIS.

Inden for passagertransport analyseres en såkaldt ACMI kontrakt på baggrund af erfaringerne med blandt andet LUFTARK samt markedsudviklingen og på anbefaling fra Erhvervsflyvningens Sammenslutning.

Derudover analyseres en charterløsning med samme begrundelse som for godstransport. Endelig er det valgt at analysere NORDEFECO Logflight, idet Danmark inden etablering af LUFTARK var med i denne ordning. Det er vurderet, at det er relevant at analysere denne del, som alternativ til de andre løsninger.

Arbejdsgruppen har valgt ikke at analysere et tilbud fra LUFTARK om anvendelse af stage IV motorer, da denne løsning tidligere er analyseret af Forsvarskommandoen. Tilbuddet blev dengang fravalgt grundet de betydelige ekstra omkostninger.

5.4. Analyse af muligheder inden for godslufttransport.

Det er valgt at placere analysedelen for lufttransport i to bilag opdelt for henholdsvis gods- og passagertransport. Årsagen hertil skyldes analysens betydelige omfang og områdets generelle kompleksitet.

Nedenfor vises den komparative analyse samt delkonklusioner inden for de enkelte parametre af de opstillede muligheder. De samlede delkonklusioner behandles først inden for godstransport og dernæst for passagertransport. For detailanalyse af den enkelte mulig-

hed inden for gods- og passagertransport, henvises til bilag 1 og bilag 2. Afsnittet afsluttes med en diskussion og vægtning med henblik på at kunne foretage et valg.

5.4.1. Komparativ analyse af forsyningssikkerhed.

Som det fremgår bilag 1, pkt. 1.1.1., 1.2.1., 1.3.1., kan følgende udledes af de analyserede godstransportløsninger inden for parameteren forsyningssikkerhed:

- Forsyningssikkerheden for *LUFTARK II-76* vurderes som **mellem**, idet forhold omkring overflyvningstilladelser, risikovurderinger og stage II støjproblematik fortsat vil indvirke på forsyningssikkerheden, som anført i bilag 1. pkt. 1.1.1.
- Forsyningssikkerheden ved chartring vurderes som **høj**, grundet den fremtidige markedssituation på kort sigt samt kommercielle leverandørers betydelige distributionsnetværk og internationale aftalegrundlag³⁶. Se bilag 1. pkt. 1.2.1. for uddybning.
- Forsyningssikkerheden for *SALIS* vurderes som **høj**, dels grundet den sikre rådighed samt *SALIS* projektets håndtering af overflyvningstilladelser.

5.4.1.1 Delkonklusion forsyningssikkerhed.

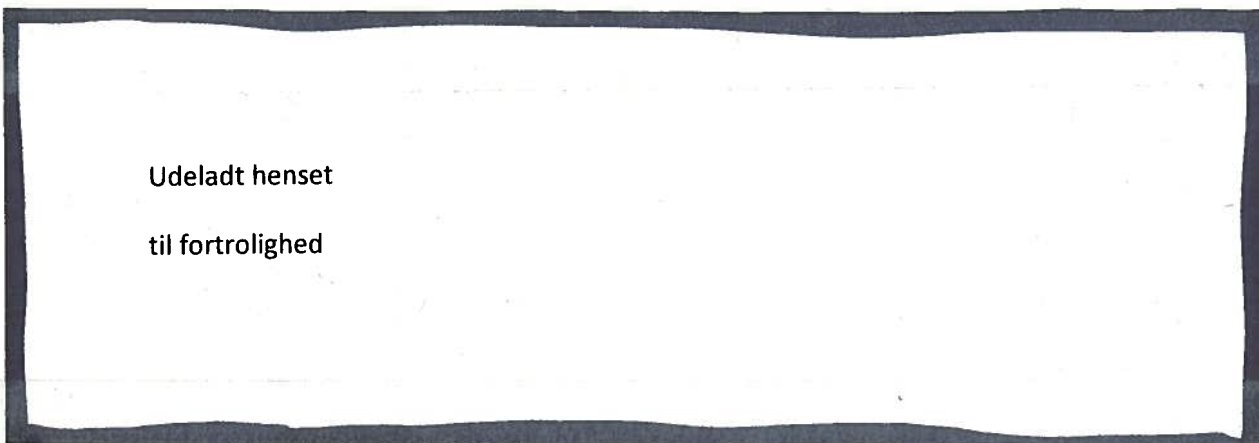
Trods sikker rådighed (Assured Access) over *LUFTARK IL-76* projektet, ses der heller ikke i fremtiden at være en forbedret forsyningssikkerhed ved *LUFTARK*. Den bedste fremtidige forsyningssikkerhed forventes opnået ved anvendelse af chartring via rammeaftaler. Risikoen ved ikke at have fast rådighed over kapaciteten opvejes af den betydelige overkapacitet på markedet samt et velfunderet planlægningsgrundlag. *SALIS* giver høj sikkerhed for transportens gennemførelse, men kan kun dedikeres til enkelttransporter og ikke anvendes som en helhedsløsning, men som et godt supplement til andre løsninger.

5.4.2. Komparativ analyse af økonomi.

Økonomiske aspekter for godskapaciteter afhængig af kontraktformerne er beskrevet i pkt. 1.2.1., 1.2.2. og 1.2.3.

Analysen af de økonomiske aspekter beror på sammenligninger mellem aktuelle flyvninger og estimer. Nedenstående tabel udviser prisestimer i 2012 priser udregnet på baggrund af NIV II myndighedernes prognose tillagt ca. 10 %, hvilket giver 1400 timer. For at gøre *LUFTARK* mere attraktiv end det hidtidige grundlag medtages der i den økonomiske opstilling en option med en 20 % reduktion i de faste omkostninger, idet forsvaret må antages at kunne forhandle sig frem til dette ved en eventuel udnyttelse af optionen for kontraktforlængelse. Endvidere tages der højde for eventuelle prisstigninger indenfor charterløsningen, idet der i beregningsgrundlaget er medtaget prisstigninger på charterløsningen på henholdsvis 25 % og 50 %. Der ikke opstillet et økonomisk grundlag for en mulig *ACMI* kontrakt, da dette alene vil bero på fiktive estimer. I stedet anvendes *LUFTARK*, som ligeledes er en *ACMI*-kontrakt.

³⁶ Netværket muliggør overflyvningstilladelser mens distributionsnetværket øger udbuddet af fly.



Figur 10: Tabel udvisende estimerede omkostninger til strategisk godsflugtstransport.

Som det ses af ovenstående tabel, er LUFTARK modellen den dyreste løsning forudsat et uændret prisniveau på chartermarkedet. Selv med en forudset aftalerabat på 20 % af de faste omkostninger (ACMI) er chartering ca. 34,1 mio. billigere, forudsat et uændret prisniveau. Trods de gunstige vilkår i markedet er det næppe sandsynligt, og en generel stigning ved særlige hændelser som eksempelvis redeplojeringen fra Afghanistan samt evt. krise- og katastrofe hændelser må forventes. Det er dog meget tvivlsomt, om stigningerne vil være af en sådan karakter, at den anførte besparelse helt vil kunne blive opvejet. Ved en prisstigning på 25 % vil besparelsen fortsat være ca. 11,5 mio. kr. jf. tabellen ovenfor. Først ved en prisstigning på 50 % vil der være en meromkostning på charter i forhold til LUFTARK 20% på ca. 11.1 mio. kr. Det er vurderingen, at en sådan prisstigning ikke vil være tilfældet, og set over en femårig periode vurderes det meget lidt sandsynligt, at chartering vil være dyrere end en fast kontrakt. Tværtimod peger udviklingen i markedet på, at charterløsningen favoriseres yderligere. På den baggrund synes der ikke at være et økonomisk incitament for at fortsætte LUFTARK kontrakten eller indgå en tilsvarende kontrakt, hvori der bindes store udgifter til faste omkostninger.

Der vil kunne argumenteres for, at det nuværende lave prisniveau netop giver gode betingelser for at tegne kontrakter, som det kendes fra LUFTARK (ACMI-kontrakt). Dette er blandt andet også anført i NATO Aviation Availability Assessment rapport fra 2012. Omvendt skal det bemærkes at faste omkostninger, trods de gode markedsvilkår, fortsat vil være betydelige. I den forbindelse kan der tages udgangspunkt i den hidtidige LUFTARK kontrakt. I en konkret forhandlingssituation kan det antages, at forsvaret kan få rabat og opnå en samlet besparelse på måske op til ca. 30 %. Konkret vil det i forhold til LUFTARK kontrakten betyde, at der skal betales ca. 90 mio.⁴¹ kr. årligt i faste udgifter, og hertil skal fortsat tillægges variable omkostninger for den enkelte flyvning. Over en fireårig kontraktperiode betales der således i alt ca. 360 mio. kr. i faste omkostninger for at have kapaciteten til rådighed, uden at der reelt flyves én time. I samme fireårig periode kan der altså rekvireres fly på en rammeaftale svarende til en værdi af ca. 360 mio. kr. Omregnet svarer det til ca. 5600 IL-76 timer.

³⁷ Baseret på NIV II forventningsafstemning afgivet til FTK. Se også kapitel 4.

³⁸ I forhold til de nuværende betingelser i LUFTARK kontrakten.

³⁹ Udregning af flyvetimepris ved nuværende ACMI giver en pris på $3394 \times 80 / 100 = 2716$ Euro/time = 25.285 kr./time.

⁴⁰ Udregning af flyvetimeprisen ved 20 % rabat: $4.752.000 / 1400 = 3394$ Euro/time. = 20.234 kr./time

⁴¹ I dette beløb indgår LUFTARK ACMI til passagerflyet ligeledes.

5.4.2.1 Delkonklusion økonomi.

Ved sammenligning af erfaringerne fra LARK II-76 og chartring af godskapaciteter, konkluderes det, at chartring er den billigste løsning. Selv ved en forudset reduktion i de faste omkostninger (ACMI) på 20 % er chartring billigst, under forudsætning af at prisniveauet fastholdes på lignende niveau.

Det er vurderingen, at de fremtidige markedsvilkår vil være af en sådan karakter, at den billigste løsning for forsvaret på kort sigt vil være chartring via rammeaftaler. Sammenholdes dette yderligere med de tildelte normer og den betydelige administration, der fortsat vil være i at have en evt. LUFTARK kontrakt, forstærker det argumentet om, at chartring via rammeaftaler vil være den for forsvarets økonomisk mest attraktive løsning på kort sigt. Chartring via rammeaftaler vil dog også kræve normer, men ikke i samme omfang.

Ved sammenligning af priserne for SALIS og chartring af tilsvarende godskapaciteter konkluderes det, at chartring totalt set er den billigste løsning, når der tages hensyn til flyverter m.m. Derudover kræver SALIS forudbetaling af tilkøbte timer, og der er dermed risiko for, at forsvaret ikke udnytter den tilkøbte kapacitet. Et ønske/krav om at have Assured Access til denne kapacitet samt risikoen for, at der specifikt på denne kapacitet kan opleves begrænset rådighed, kan dog tale for, at SALIS projektet bør overvejes ud fra den konkrete behovsopgørelse i relation til redeployeringen (ca. 120 timer).

5.4.3. Komparativ analyse af fleksibilitet.

Fleksibiliteten for godskapaciteter afhængig af kontraktformerne er beskrevet i bilag 1, pkt. 1.1.3., 1.2.3. og 1.3.3. Heraf udledes at:

- LUFTARK II-76 fleksibilitet vurderes som værende lav, henset til at der ikke er mulighed for at justere såvel kapaciteter (altså flytyper) som tilkøbte timer undervejs i kontraktforløbet.
- Flexibiliteten ved anvendelse af chartring er høj, idet kapaciteten kan skaleres op/ned efter forsvarets aktuelle behov.
- Flexibiliteten ved SALIS vurderes at være lav, da forud købte timer ikke kan refunderes, ligesom kapaciteten heller ikke kan ændres.

5.4.3.1 Delkonklusioner for fleksibilitet.

Ved sammenligning af fleksibiliteten ved de forskellige muligheder konkluderes det, at den største fleksibilitet opnås ved chartring. Forsvaret har de seneste 12 måneder, hvor rammeaftaler har været anvendt til fordel for LUFTARK, haft gode erfaringer med at skræddersy transportløsninger efter det konkrete behov. Det har blandt andet betydet bred anvendelse af An-12, B747 og IL-76. Denne tilgang har den fordel, at der kan overvejes for flere parametre i transportplanlægningen, der samlet set bidrager til bedre og mere effektiv kapacitetsudnyttelse samt en økonomisk bedre helhedsløsning.

I relation til SALIS kapaciteten ses fleksibiliteten også at være lav, idet der ikke kan veksles mellem flytyper, ligesom positionering også er lidt ufleksibel. Evt. overskydende timer ses dog bedre afsat end eksempelvis IL-76 timer, henset til at der kan forventes en evt. knaphed på kapaciteten i 2014 (efterspørgslen er større end IL-76).

5.4.4. Komparativ analyse af internationalt samarbejde.

Bidraget til det internationale samarbejde for godskapaciteter afhængig af kontraktformerne er beskrevet i pkt. bilag 1, pkt. 1.1.4., 1.2.4. og 1.3.4. Heraf udledes at:

- *LUFTARK II-76* (stage II) bidrag til det internationale samarbejde vil være lavt, idet kapaciteten kun vil være lidt attraktiv for allierede grundet støj- og prisniveau.
- *Charter bidrag* til det internationale samarbejde i relation til allierede anvendelse i regi af ATARES kan være højt, idet skræddersyede kapaciteter kan chartres til opgaven, mens det i relation til Smart Defence m.m. vurderes at være lavt. Samlet set vurderes charter at bidrage mellem til det internationale samarbejde.
- *SALIS* projektets bidrag til det internationale samarbejde er mellem.

5.4.4.1 Delkonklusioner for internationalt samarbejde.

Ved sammenligning af bidragene til det internationale samarbejde konkluderes det, at såvel charter og SALIS projektet begge bidrager hertil. Set fra et dansk perspektiv vil charter dog have den største effekt og vil, udover at bidrage til samarbejde i MCCE, også kunne virke som indtjeningskilde til ATARES. SALIS vil ligeledes have denne option – om end forsvaret ikke skal købe SALIS timer med henblik på salg, men alene i forhold til forventet forbrug. Et dansk engagement i SALIS vil bidrage til at understøtte NATO, som dog ikke bør være en afgørende begrundelse for evt. deltagelse.

5.5. Diskussion og vægtning af muligheder inden for godslufttransport.

Følgende tabel er opstillet på baggrund af de ovenstående analyserede muligheder og angiver, hvorledes mulighederne samlet set står i forhold til hinanden.

Tallet angiver mulighedens placering i forhold til de øvrige. Hvor to eller flere muligheder vurderes at være lige egnede, deles placeringen. Laveste tal angiver den bedste løsning.

	Forsynings-sikkerhed	Økonomi	Fleksibilitet	Internationalt samarbejde	Samlet
LARK II-76	2	3	3	3	11
Charter	1	1	1	2	5
SALIS	1	2	3	2	8

Figur 11: Sammenfatningstabel inden for lufttransport af gods.

Som nævnt i kapitel 1 vægtes forsyningssikkerhed og økonomi højest af parametrene. Det kan på baggrund af sammenfatningen i ovenstående tabel ses, at forsvarets fremtidige strategiske lufttransport behov bedst inddækkes ved chartring via rammeaftaler. Fleksibiliteten er også bedst ved chartring, idet chartring muliggør at transporten gennemføres med den kapacitet, der er mest rentabel set i såvel økonomisk som kapacitetsmæssigt perspektiv. Endelig viser charter sig at være bedst anvendeligt overfor salg til allierede. Charterløsningen bidrager dog ikke til NATO inddækning af strategisk lufttransportkapaciteter⁴², ligesom charterløsningen heller ikke bidrager til NATO Smart Defence koncept.

En fremtidig inddækning af strategisk lufttransport for gods ved chartring vil dog have den latente risiko, at prisniveauet ved øget efterspørgsel kan eskalere, ligesom der er en potentiel risiko for, at der kan opstå knaphed på kapaciteter, hvilket kan have den konsekvens, at transporter ikke kan leveres rettidigt og dermed svække forsyningssikkerheden. På baggrund af den i kapitel 3 skitserede markedsudvikling vurderes dette scenario for meget lidt sandsynligt, ligesom prisniveauet set over en femårig horisont ikke vurderes at eskalere til et niveau, der kan gøre Assured Access evt. i form af modificeret LUFTARK model økonomisk attraktiv i forhold til chartring.

⁴² Forudsætningen er, at kapaciteten kan betragtes som Assured Access.

Der er erkendt en mulig knaphed på An-124 kapaciteter. Set i lyset af forsvarets kommende behov for denne kapacitet, estimeret til ca. 120 timer i 2014, bør muligheden for at genindtræde i SALIS for perioden 2013-2014 undersøges nærmere.

5.5.1. Delkonklusion godsflugttransport.

Forsvarets fremtidige strategiske lufttransport ses bedst og mest økonomisk fordelagtigt inddækket ved charter gennem rammeaftaler. Henset til forsvarets behov for An-124 kapacitet i 2014 bør det undersøges om genindtrædelse i SALIS projektet er fordelagtigt.

LUFTARK kontrakten vurderes ikke attraktiv, idet kapaciteten i det nuværende og forventede marked på kort sigt ikke kan tilbyde en bedre forsyningssikkerhed, ligesom kapaciteten fortsat er den dyreste af de mulige løsninger selv ved en betydelig reduktion i forud indkøbte timer.

5.6. Analyse af muligheder inden for passagerflugttransport.

5.6.1. Komparativ analyse af forsyningssikkerhed.

Forsyningssikkerheden for passagerkapaciteter afhængig af kontraktformerne er beskrevet i bilag 2, pkt. 1.1.1., 1.2.1., 1.3.1. og 1.4.1. Heraf udledes at:

- Forsyningssikkerheden med *LUFTARK MD-83* vil fortsat være høj.
- Forsyningssikkerheden ved *ACMI kontrakter*, hvor tidligere erfaringer inddrages, vurderes at være høj.
- Forsyningssikkerheden ved *charter* vurderes at være høj.
- Forsyningssikkerheden ved *NORDEFECO LOGFLIGHT* vurderes at være høj.

5.6.1.1 Delkonklusion for forsyningssikkerhed.

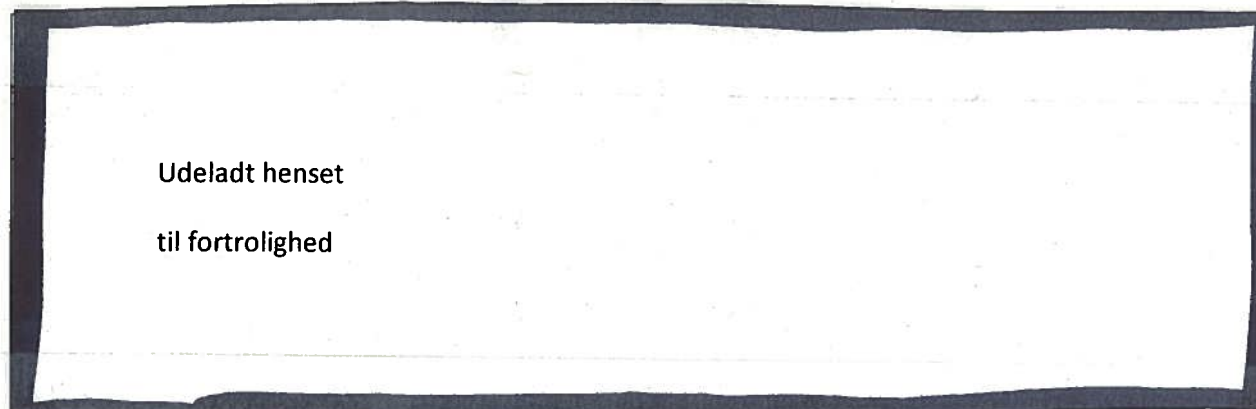
LUFTARK MD-83, ACMI kontrakter, Charter og NORDEFECO LOGFLIGHT har alle høj forsyningssikkerhed. Ved charter eksisterer der dog en risiko for, at såvel operatør som serviceniveau m.m. kan variere, med mindre at dette forhandles særskilt med den valgte leverandør. Dette er juridisk muligt, men vil givetvis påvirke prisen. Derudover er der kun ét back up stel ved LUFTARK MD-83, hvilket stiller kapaciteten dårligere end de øvrige muligheder.

5.6.2. Komparativ analyse af økonomi.

Økonomiske aspekter for passagerkapaciteter afhængig af kontraktformerne er beskrevet i pkt. 1.1.2., 2.2., 3.2. og 4.1.2.

Analysen af de økonomiske aspekter beror dels på sammenligninger mellem aktuelle flyvninger og estimater dels på FTK-LTE kendskab og erfaringer med ACMI kontrakter og dels på et konkret tilbud fra Adagold (LUFTARK) på MD-83 kapaciteten.

For at tage højde for eventuelle prisstigninger indenfor charterløsningen er der i beregningsgrundlaget medtaget prisstigninger på charterløsningen på henholdsvis 25 % og 50 %. Der ikke opstillet et økonomisk grundlag for en fiktiv ACMI kontrakt, da dette alene vil bero på fiktive estimater. I stedet anvendes LUFTARK, som ligeledes er en ACMI-kontrakt. Beregningerne fremgår af tabellen nedenfor.



Figur 12: Tabel udvisende estimerede omkostninger til strategisk passagertransport.

Hvis der tages udgangspunkt i, at der kan indgås en ny LUFTARK kontrakt med 1500 timer i modsætning til de 3000 timer i dag, konstateres det, at der eksisterer en potentiel omkostningsreduktion på mellem kr. ca. 36,1 – 67,1 mio. kr. i forhold til nuværende prisniveau. Den økonomisk mest attraktive model vil derfor være charter ved nuværende prisniveau. Hvis der indlægges en risiko ved charterløsningen med en prisstigning på 50 %, vil omkostningsreduktionen være ca. kr. 36,1 mio. kr., som dog fortsat må betragtes som betydelig. NORDEFECO LOGFLIGHT løsning ses ligeledes at være økonomisk attraktiv, idet der er mulig omkostningsbesparelse på ca. kr. 61,7 mio. kr.

5.6.2.1 Delkonklusioner for økonomi.

Ved sammenligning af erfaringerne fra LUFTARK MD-83 og chartring af passagerkapaciteter, kan det samlet konkluderes, at chartring er den billigste løsning.

Sammenlignes NORDEFECO LOGFLIGHT og chartring af passagerkapaciteter, kan det konkluderes, at chartring ved nuværende prisniveau marginalt er den billigste løsning.

Det konkluderes at de bedste økonomiske løsninger opnås ved chartring via rammeaftaler, dernæst NORDEFECO LOGFLIGHT. LUFTARK modellen med 1000 timer er attraktiv, men behovet forventes større i forlængelsesperioden, hvorfor dette sammenholdt med den hidtidige manglende transparens samt den betydelige administrative byrde gør kontrakttypen mindre attraktiv.

5.6.3. Komparativ analyse af fleksibilitet.

Fleksibiliteten for passagerkapaciteter afhængig af kontraktformerne er beskrevet i pkt. 1.1.3., 1.2.3., 1.3.1. og 1.3.3. Heraf udledes at:

- Flexibiliteten vurderes for *LUFTARK MD-83*, som værende **mellem**.
- *ACMI kontrakt*s fleksibilitet vurderes som værende **mellem**.
- Flexibiliteten ved anvendelse af *charter* er **høj**, idet kapaciteten kan skaleres op/ned efter forsvarets aktuelle behov.
- NORDEFECO LOGFLIGHT fleksibilitet vurderes som **lav**.

⁴³ Baseret på NIV II forventningsafstemning afgivet til FTK. Se også kapitel 4.

⁴⁴ Der er taget udgangspunkt i det modtagne tilbud fra nuværende leverandør (Adagold).

⁴⁵ OKO samlede behov for passagertransport i 2013 er på 1263 timer. Charterpriserne tildækning af dette behov ganges med en faktor $(1500/1263) = 1,18$, således priserne er sammenlignelige med LUFTARK MD-83 priser.

5.6.3.1 Delkonklusioner for fleksibilitet.

Ved sammenligning af fleksibiliteten ved de forskellige muligheder, udledes det, at den største fleksibilitet opnås ved chartering. Den næsthøjeste fleksibilitet udvises af LARK MD-83 og ACMI kontrakter. NORDECO LOGFLIGHT er den mindst fleksible løsning

5.6.4. Komparativ analyse for internationalt samarbejde.

Bidraget til det internationale samarbejde for passagerkapaciteter afhængig af kontraktformerne er beskrevet i bilag 2, pkt. 1.1.4., 1.2.4., 1.3.4. og 1.4.4. Heraf udledes at:

- *LUFTARK MD-83* bidrag til det internationale samarbejde har været **lavt**.
- Bidrag til det internationale samarbejde med *ACMI kontrakter* kan være **mellem**.
- *Charterbidrag* til det internationale samarbejde **kan være højt**, idet den skræddersyede kapacitet kan chartres til formålet i regi af MCCE. I forhold til Smart Defence koncepten er chartermodellen vurderet som lav. Samlet vurderes charter som **mellem**.
- *NORDEFCO LOGFLIGHT* projektets bidrag til det internationale samarbejde er vurderet til **mellem**. Grundet muligheden multinationale, nordiske karakter, placeres den alligevel højt i tabellen, grundet det store fokus på internationale løsninger.

5.6.4.1 Delkonklusioner for internationalt samarbejde.

Ved sammenligning af bidragene til det internationale samarbejde, udledes det, at NORDEFCO LOGFLIGHT projektet bidrager mest til internationalt samarbejde. Charter, ACMI og LARK MD-83 kan bidrage til samarbejdet i lige høj grad. Dog har erfaringen vist, at charter har tilvejebragt størst internationalt samarbejde i regi af Movement Coordination Centre Europe af disse tre.

5.7. Diskussion og vægtning af muligheder inden for passagerlufttransport.

Følgende tabel er opstillet på baggrund af de i pkt. 6 analyserede muligheder og angiver, hvorledes mulighederne samlet set står i forhold til hinanden.

Tallet angiver muligheden placering i forhold til de øvrige. Hvor to eller flere muligheder vurderes at være lige egnede, deles placeringen. Laveste tal angiver den bedste løsning.

	Forsynings-sikkerhed	Økonomi	Fleksibilitet	Internationalt samarbejde	Samlet
LUFTARK MD-83	1	4	2	4	11
ACMI	1	2	2	3	8
Charter	1	1	1	2	5
NORDEFCO	1	2	4	2	9

Figur 13: Sammenfatningstabel inden for lufttransport af passagerer

Som det ses af ovenstående vurderes forsyningssikkerheden lige høj ved alle muligheder. Differentieringen skal derfor findes mellem de øvrige parametre. Set ud fra en økonomisk betragtning ses charter kun at være marginalt bedre end NORDEFCO LOGFLIGHT løsningen. I forhold til flere af de andre løsninger har charterløsningen den fordel, at kapaciteten kan tilpasses forsvarets faktiske behov og dermed tilgodeser kravet om fleksibilitet. Behovet er rimeligvis kendt i 2013 og til dels i 2014, jf. kapitel 4. medens det konkrete behov både i form af antal passagerer og destinationer er ukendt, hvilket umiddelbart favoriserer en charterløsning.

Som med godstransport vil en fremtidig inddækning via charter også have den latente risiko, at prisniveauet ved øget efterspørgsel kan eskalere, ligesom der er en potentiel risiko for, at der i korte perioder kan opstå knaphed på kapaciteter. Dette kan dog imødegås ved planlægning (3-6. måneder frem), hvilket forsvaret i stor udstrækning er i stand til med det nuværende operationsmønster. Der kan opstå et scenario, hvor der er knaphed på passagerstel, men risikoen vurderes meget begrænset og retfærdiggør ikke kapitalbinding til Assured Access i form af en fornyelse af LUFTARK kontrakten eller indgåelse af tilsvarende ACMI kontrakt. ACMI kontrakten har den fordel at operatøren er kendt i hele forløbet, og der kan stilles krav om serviceniveau m.m. Dette forhold er også muligt i regi af charterløsningen, hvis der blot opstilles krav herom.

5.7.1. Delkonklusion passagerlufttransport.

Forsvarets fremtidige strategiske passagerlufttransport ses bedst og mest fordelagtigt inddækket ved charter gennem rammeaftaler. De små økonomiske margener samt en lige høj grad af forsyningssikkerhed gør det usikkert, at konkludere entydigt på valg af den ene eller den anden løsning. Der bør derfor foretages en break-even analyse mellem charter- og NORDEFECO løsningen ud fra størrelsen af det danske bidrag i Afghanistan i 2013 samt frem til og med 2014 samt andre relevante parametre med henblik på at bestemme den mest effektive og økonomisk bedste løsning.

LUFTARK kontrakten med justeret timeantal vurderes ikke attraktiv.

5.8. Analyse af rammeaftaler.

Det er i analysen indenfor land-, sø- og lufttransport konkluderet, at der skal tegnes rammeaftaler inden for alle tre områder. Det er i samme analyse konkluderet, at der vil være rådighed kapacitet inden for alle tre områder via spotmarkedet, hvorfor dette kun behandles kort under forsyningssikkerhed. I stedet vil nedenstående analyse om rammeaftaler være fokuseret på de karakteristika, der er ved en rammeaftale indenfor de enkelte parametre og som efterfølgende bør iagttages af Forsvarets Materieltjeneste, når arbejdet med udarbejdelse og etablering af nye rammeaftaler påbegyndes.

5.8.1. Forsyningssikkerhed.

Forsvarets erfaring er, på baggrund af de nuværende rammeaftaler, at disse giver mulighed for at levere den nødvendige transportkapacitet, der modsvarer forsvarets transportbehov i tid og rum. Dette sker under udnyttelse af den/de enkelte transportørs/-ers egne transportressourcer, suppleret af eventuelle underleverandørers transportressourcer. Nuværende rammeaftaler har leveringsgrad på 95 % eller derover. Det vurderes på den baggrund relevant at sammenholde rådige transportressourcer via rammeaftaler, med en "Assured Access" kapacitet.

Som anført i kapitlet om markedssituationen forventes der ikke på den korte sigt, at være knaphed på transportkapaciteter inden for land-, sø- og luftområderne. Desuden er erfaringen fra de seneste mange år, at forsvaret via rammeaftaler har kunnet erhverve de ønskede transportkapaciteter tilpasset behovet i tid og rum. Dette har også været tilfældet under højkonjunkturperioder, om end prisen under en højkonjunktur selvsagt har været højere, men dog ikke resulteret i knaphed på kapaciteter og dermed påvirket forsyningssikkerheden⁴⁶.

Som tidligere nævnt har forsvaret erfaret – specielt efter etableringen af LUFTARK – at kommercielle leverandører oftest hurtigere kan levere transporter uden for landets græn-

⁴⁶ Som eksempel kan nævnes, at forsvaret gennemførte en meget stor redeployering fra Irak samtidigt med en deployering til Afghanistan tilbage i 2007, hvor der samtidig var højkonjunktur.

ser, idet det kommercielle marked har andre og smidigere procedurer for transittilladelser gennem/over andre nationer, end når dette gennemføres efter procedurer i regi af stats-ejede kapaciteter. Isoleret set højner dette leveringssikkerheden i forhold til kapaciteter, der søges gennem statskanalerne, hvilket typisk er tilfældet for egne militære kapaciteter eller kapaciteter lejet af staten (Assured Access).

Som det fremgår af redegørelsesafsnittet, er forsvarets nuværende transportrammeaftaler opdelt inden for områderne operationer, øvelsesvirksomhed og støttestruktur. Årsagen til denne opdeling kan henføres til, at der inden for hvert af områderne er differentierede krav til bl.a. forsyningssikkerhed.

Forsyningssikkerheden til forsvarets operationer er altafgørende. Derfor er det i relation til forsvarets operationer vigtigt, at der også fremadrettet mellem leverandøren og forsvaret kan opbygges og udvikles et samarbejde, hvori elementer som partnerskab, gensidig tillid samt transportørens integration i forsvarets planlægning er væsentlige med henblik på til stadighed at optimere transportløsningen og dermed operations- og leveringssikkerheden. I sin grundsubstans giver rammeaftaler mulighed for dette – idet aftalerne, som nævnt, kan tegnes for op til 4 år af gangen. De bedste vilkår for at udvikle og udbygge samarbejdsrelationer inden for rammeaftaleperioden ses dog bedst opnået, såfremt der kun er én leverandør på én rammeaftale, hvor alle opgaver dermed konsekvent løses af den samme leverandør.

Et andet forhold, der peger i retning af, at forsvaret indenfor operationsområdet bør tilstræbe en leverandør, er forsvarets øgede brug af multimodale transportere. Multimodale transportere reducerer normalt de samlede transportomkostninger, men er også mere komplicerede blandt andet som følge af skift i transportformen og dermed også skift af ansvar. De potentielle risici, der er ved skift af transporttype, ses bedst minimeret ved at samme leverandør har ansvaret for transporten gennem hele transportforløbet. Den forventede øgede anvendelse af multimodale transportere medfører en øget kompleksitet, hvilket peger på, at rammeaftaler, der dækker en kompleks opgaveportefølje, tegnes med én robust transportør, der har det fornødne netværk af samarbejdspartnere samt underleverandører.

Dele af transportopgaverne indenfor støttevirksomheden beror på et stort antal rutineekspeditioner, der genereres af mange forskellige rekvirenter. Her tænkes blandt andet på indkøb i USA samt ved indkøb af militært materiel i Europa. I denne proces er der en lang række faktorer, blandt andet selve indkøbsprocessen, der kan påvirke forsyningssikkerheden. Indkøbere med flere, som anvender disse rammeaftaler bør ikke anvende administrationstid på opsætning af transporten, men i stedet fokusere deres indsats på indkøb af rigtige varer/mængder m.m., som udover at være det væsentligste element også er betydeligt tidskrævende. Karakteristika ved denne opgavetype (støttevirksomheden) fordrer, at der udvikles et tæt samarbejde med leverandøren, som dernæst på baggrund af det samlede antal rekviritioner og bestillinger sammensætter den for forsvaret mest optimale transportløsning. Dette forhold taler ligeledes for, at der indenfor den del af transportområdet tegnes kontrakt med kun én leverandør, da dette – udover de allerede anførte fordele – ligeledes giver leverandøren den bedste mulighed for at samle de mange transportrekvirititioner til én konsolideret forsendelse. Endelig er der helt specifikt i relation til militære indkøb i USA nogle bestemte krav, der skal efterleves, og som bedst håndteres og forvaltes såfremt forsvaret kun har én leverandør, specifikt på det område.

5.8.2. Økonomi.

Anvendelsen af rammeaftaler har den fordel, at forsvaret ikke har nogen kapitalbindinger i transportkapaciteter. Forsvaret betaler således kun for den transportydelse, som man bestiller, hvad enten der er tale om hele chartrede kapaciteter eller evt. partslaster. Ramme-

aftaler muliggør "dør til dør" transportløsninger, således at forsvaret ikke nødvendigvis selv skal anvende ressourcer i den enkelte transportopgave.

Rammeaftaler er dog grundet deres flerårige løbetid (op til 4 år) følsomme over for konjunktursvingninger. Prisudviklingen på en transportydelse ved en rammeaftale kan derfor være meget svær at håndtere/kontrollere, hvilket særligt i perioder med højkonjunktur kan have en for kunden (forsvaret) negativ effekt på prisudviklingen. Problemet kan som i de eksisterende rammeaftaler søges delvist imødegået ved at aftale rater på faste ruter, normalt med op til 3 måneders varighed (lufttransport 6 måneder)⁴⁷. Dette indebærer, at omkostningsniveauet på de faste udgifter kan forudsiges inden for denne termin, men dog næppe over en længere periode med højkonjunktur.

Ud over at rammeaftaler er følsomme for konjunkturudviklingen, så kan rammeaftaler også være prisfølsomme og dermed vanskelige at omkostningskontrollere, hvis der kun er én leverandør på én rammeaftale, som anført i afsnit 2.4.1. Dette vil med stor sandsynlighed kunne imødegås ved at indgå enslydende rammeaftaler med flere transportører indenfor et givet område, således at der opnås tilstrækkelig konkurrence og dermed en forventet positiv indflydelse for forsvaret på prisudviklingen. Ved parallelle rammeaftaler har forsvaret ved løsning af en konkret opgave en af følgende to muligheder, alt efter hvad der har været fastsat i udbudsbetingelserne. Enten at vælge transportør i prioriteret rækkefølge ud fra forud fastsatte tildelingskriterier i rammeaftalen, eller hvis kriterierne ikke er fastsat i rammeaftalen, at bringe opgaven i miniudbud, hvor transportørerne kan byde ind i konkurrence med hinanden.

Anvendelse af rammeaftaler med flere transportører inden for et specifikt transportområde (parallelle rammeaftaler), kan dog også medføre en række ulemper som anført i pkt. 5.8.1. Det kan være sværere at etablere samme tætte strategiske samarbejde, som der typisk opnås med kun én leverandør og dermed få samme udvikling og effektivisering af transporterne over tid. Såfremt det er forsyningssikkerhedsmæssige hensyn vælges at indgå en rammeaftale med kun én transportør, er der behov for at tilsikre, at transportøren har et incitament til at anvende den økonomisk mest fordelagtige løsning ved anvendelse af underleverandører. Det er ligeledes vigtigt, at forsvaret har fuld transparens i hele leverandørkæden (underleverandører), således at forsvaret har mulighed for at gennemføre den fornødne controlling af særlig pris og kvalitet og dermed tilsikre, at der vælges den økonomisk mest fordelagtige transportløsning for forsvaret.

Det skal iagttages, at forsvaret forventer at købe transportydelser, der kan knyttes direkte til den operative virksomhed for mere end 200 mio. kr. årligt. Der er således tale om en meget stor kontrakt, hvis denne tildeles én leverandør, hvilket blot understreger behovet for kontrolmekanismer på prisudviklingen.

Generelt i forbindelse med selve udbuddet af rammeaftaler skal det iagttages, at en opdeling af det samlede transportområdet på flere rammeaftaler, der dækker hver sit område, giver mulighed for at "specialister" på specifikke transportområder kan byde ind på samme måde, som hvis det specifikke transportområde bliver opdelt i flere delaftaler. Flere udbydere medfører en større konkurrence ved udbuddet af rammeaftalerne, hvormed der er en forventning om, at forsvaret opnår en økonomisk mere fordelagtig løsning.

⁴⁷ Det skal bemærkes, at der altid vil være områder, hvor transportøren ikke kan give en fast rate (primært i relation til løsning af opgaver i et givent operationsområde), eller hvor forsvarets transportbehov er af et så begrænset omfang, at det er mere hensigtsmæssigt at indhente et konkret tilbud

For mange aftaler inden for transportområdet vil dog fordrer øget administration i form af tid til kontraktudformning, controlling, evaluering og mødevirksomhed. Parametre som skal inddrages i overvejelserne, når antallet af aftaler skal afvejes i forhold til opgaven.

5.8.3. Flexibilitet.

Transport via rammeaftaler indebærer den fordel, at transportkapaciteten altid vil kunne justeres og modsvare transportbehovet, hvorfor der ikke betales for overskydende kapacitet. Dette skyldes, at forsvaret ikke køber brugen af specifikke transportmidler, men alene betaler for at få flyttet personel og gods i de aktuelle mængder (partload). Henset til at forsvaret for nærværende ikke kan forudsige transportbehovet på mellemlangt og langt sigt, og i detaljer kun på meget kort sigt (op til ét år), vurderes denne fleksibilitet at være afgørende for, at forsvaret ikke unødigt binder ressourcer i transportområdet. I forhold til selve udbudsmaterialet og dimensioneringen af de ydelser, som der forventes leveret til forsvaret, skal der tages udgangspunkt i forsvarets ambitionsniveau som anført i kapitel 4, herunder deployering af en kampgruppetørrelse inden for ca. 15. dage.

Verdensmarkedet medfører en mangfoldighed i udvalg af transportressourcer, og rådighedsgraden er derfor næsten ubegrænset, såfremt der vælges en leverandør af en vis størrelse.

Som nævnt tegnes rammeaftalerne typisk for op til fire år ad gangen. Såfremt forsvaret i rammeaftaleperioden identificerer en række ulemper i aftalen, som ikke er hensigtsmæssige i relation til opgaveløsningen, har forsvaret tidligere kun haft ringe mulighed for at ændre vilkårene i rammeaftalen, med mindre dette er sket indenfor rammerne af den udbudte løsning (EU-udbud). Forsvaret vil også fremover skulle administrere indenfor den udbudte løsning, men det bør alligevel tilstræbes i forbindelse med indgåelsen af en rammeaftale, at visse ændringer og opsigelse kan ske uden større omkostninger for forsvaret

5.8.4. Internationalt samarbejde.

Forsvaret skal i et vist omfang kunne tilbyde allierede transportstøtte. Som Host Nation er der en forventning om substantiel støtte fra dansk side men også internationalt kan det være en fordel at dansk forsvar vil kunne tilbyde allierede transportstøtte, som modydelse for en transportstøtte som forsvaret ikke selv har kunnet tilvejebringe. Dette kan evt. indgå som handelsobjekt i ATARES/ SEOS systemet.

Mulighed for at samarbejde med allierede ved at tilbyde/få partload med andre nationer på kommercielle transporter kan være med til at opnå økonomisk mere fordelagtige transportløsninger. En rammeaftale, der kan anvendes af andre allierede (tredjepart), men hvor forsvaret fortsat er den direkte og eneste kontraktpart med speditøren skal tilstræbes. Dette får særlig stor betydning såfremt forsvaret ved fravalg af LUFTARK samt af tekniske årsager ved SØARK kapaciteten ikke kan indtjene SEOS/ATARES point, hvorved rammeaftalerne vil være et af de få alternativer ved siden af C-130 til optjening af point.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der er en række forhold af juridisk karakter, der skal undersøges i den forbindelse. Blandt andet:

- Indflydelse på kontraktforholdet mellem FMT og transportøren når allierede får gennemført transporter under rammeaftalen.
- Aftaleforholdet mellem FMT og tredjemand (allieret).
- Forholdet til EU's udbudsregler.
- Skade på udenforstående.

5.8.5. Delkonklusion rammeaftaler.

Rammeaftaler skal søges indgået med det primære formål at være den økonomisk mest fordelagtige for forsvaret. I de fleste tilfælde vurderes dette bedst effektueret ved flere leverandører på samme rammeaftale. Såfremt der er transportopgaver, hvortil dette af eksempelvis operative årsager ikke er hensigtsmæssigt, skal rammeaftalen indeholde pris- og omkostningsmekanismer, der muliggør controlling gennem hele leverandørkæden, ligesom mekanismer for opsigelse skal være indarbejdet.

Endelig bør rammeaftalerne udarbejdes med henblik på, at disse evt. kan anvendes af allierede.

6. KONKLUSION

Konklusionsafsnittet indeholder konklusioner om strategisk land, sø-, og lufttransport samt rammeaftaler.

6.1. Strategisk landtransport.

Strategisk landevejstransport skal fortsat inddækkes via rammeaftaler. Rammeaftaler kan til fulde dække forsvarets krav om forsyningssikkerhed inden for landevejstransport, ligesom rammeaftalerne anses for at være den for forsvaret mest økonomisk fordelagtige løsning, bl.a. fordi omkostningsudviklingen indenfor landevejstransport er mindre følsom overfor konjunkturer. Endelig er en rammeaftaløsning fleksibel og bevirker, at forsvarets behov til enhver tid kan tilpasses kapaciteterne.

Der er ikke grundlag for tilvejebringelse af jernbanetransportkapaciteter. Jernbanetransport kan inddækkes af rammeaftaler, men dette er dog ikke et krav, idet jernbanetransport er undtaget fra udbudspligten.

6.2. Strategisk søtransport.

Strategisk søtransport skal fortsat inddækkes af SØARK projektet. SØARK projektet kan dog ikke til fulde dække forsvarets behov, hvorfor forsvarets øvrige behov for søtransport inddækkes via rammeaftaler. Samlet set vil SØARK projektet suppleret med rammeaftaler kunne dække forsvarets krav om forsyningssikkerhed.

Om end SØARK projektet ikke er udgiftsneutralt, har projektet hidtil vist sig økonomisk bæredygtig selv under meget svære markedsvilkår. SØARK projektets konstruktion, som bl.a. muliggør afsætning til civil marked i perioder med lav militær aktivitet, kombineret med anvendelsen af rammeaftaler, giver forsvaret en fleksibel anvendelse, der kan tilpasses forsvarets behov, der samtidig bidrager til inddækning af NATO mangler på strategisk søtransport.

I forhold til internationalt samarbejde er SØARK en stærk kapacitet, idet den kan tilbydes til allierede både i kommercielt regi og i regi af SEOS optjening, såfremt forudsætningerne herfor tilvejebringes.

6.3. Strategisk lufttransport.

Strategisk lufttransport opdeles mellem godstransport og passagertransport. For begge områder konkluderes det, at LUFTARK kontrakten bør opsiges. I den forbindelse bør det bemærkes, at dette ikke vil kompromittere forsyningssikkerheden, da forsvaret for den resterende del af 2013 vil kunne inddække behovet via rammeaftaler.

6.3.1. Godstransport.

Godstransport bør fremadrettet dækkes som charter via rammeaftaler. Markedsudviklingen indikerer, at der med meget stor sandsynlighed vil kunne tilvejebringes den nødvendige kapacitet og dermed fastholde forsyningssikkerheden for det danske forsvar. Endvidere vurderes charter at være den for forsvaret økonomisk bedste og billigste løsning. Derud-

over vil charterløsningen i modsætning til andre løsningsmuligheder smidigt kunne skales op og ned i takt med forsvaret reelle transportbehov, ligesom en chartring via rammeaftaler giver bedre mulighed for at optimere den enkelte transport i såvel kapacitetsmæssig som økonomisk henseende. I relation til det internationale samarbejde med fokus på Smart Defence og/eller inddækning af NATO mangler på strategisk lufttransportkapacitet bidrager charterløsningen ikke. Tværtimod vil Danmark være nødsaget til at trække tidligere tilmeldte kapaciteter (LUFTARK) tilbage. Dog vil det internationale samarbejde i forhold til MCCE og dermed støtte til allierede bedst tilgodeses ved en charterløsning.

På én specifik flytype (An-124) vurderes der at kunne opstå en knaphed på kapaciteten i en kortere periode i 2014. På den baggrund bør det detailundersøges, hvorvidt en genindtræden i SALIS projektet i 2014 vil være den for forsvaret bedste løsning med udgangspunkt i det foreløbig opgjorte behov på ca. 120 timer.

På baggrund af ovenstående kan det ligeledes konkluderes, at LUFTARK IL-76 ikke fremadrettet skal anvendes, og kontrakten vedrørende godstransport skal opsiges.

6.3.2. Passagertransport.

Passagertransport bør fremadrettet dækkes som charter via rammeaftaler. Analysen har vist, at passagertransport kan inddækkes på flere måder. En ACMI kontrakt er et godt værktøj til sikring af kvalitet i opgaveløsningen, men dog kun meget marginalt i forhold til charter. De økonomiske fordele ved charterløsningen, herunder en markant reduktion af administration og controlling internt i forsvaret, gør umiddelbart charterløsningen mest attraktiv for forsvaret. Situationen i markedet bevirker dog, at charterløsningen stiller øget krav til den logistiske planlægning og samarbejde med operatøren med henblik på at sikre, at transportydelsen leveres i en tilfredsstillende kvalitet. Den nuværende markedssituation er ikke af en karakter, der nødvendiggør en ACMI kontrakt (Assured Acces) set i forhold til relaterede omkostninger ved denne kontrakttype.

Det er konkluderet, at der kun er mindre marginale fordele indenfor forsyningssikkerhed og økonomi ved valg af charterløsningen frem for NORDEFECO Logflight aftalen i forhold til transport af passager til og fra Afghanistan, som er aftalens dækningsområde. På den baggrund bør der hurtigst muligt foretages en break-even analyse af de to løsninger med henblik på at vurdere hvilken løsning, der samlet set er mest attraktiv for forsvaret.

På baggrund af ovenstående kan det ligeledes konkluderes, at LUFTARK MD-83 ikke fremadrettet skal anvendes, og kontrakten vedrørende passagertransport skal opsiges.

6.4. Rammeaftaler.

Rammeaftaler inden for transportområdet giver generelt forsvaret den nødvendige forsyningssikkerhed, samtidig med at forsvaret ikke har nogen kapitalbindinger i transportkapaciteter. Derudover giver rammeaftalerne forsvaret optimal mulighed for at skalere transportkapaciteten i forhold til forsvarets aktuelle behov.

De forskellige transportopgaver – støtte til operationer, øvelser og støttestruktur – stiller krav til rammeaftalerne, hvorfor konstruktionen af disse målrettes yderligere, således at forsyningssikkerheden til stadighed opretholdes samtidig med at forsvaret opnår den økonomisk mest fordelagtige løsning.

7. ANBEFALING

Med baggrund i konklusionen anbefales følgende strategiske transportportefølje etableret:

- Strategisk landevejstransport gennemføres fortsat ved anvendelse af rammeaftaler.
- Strategisk søtransport gennemføres fortsat ved anvendelse af SØARK kapaciteterne, der tillige suppleres med rammeaftaler inden for partlaster.
- Strategisk lufttransport gennemføres ved chartering via rammeaftaler inden for såvel passager- som godstransport. Som konsekvens heraf anbefales LUFTARK kontrakten opsagt ved udgangen af 1. kvartal 2013.

Supplerende til ovenstående anbefales følgende inden for delområderne:

Strategisk søtransport:

- At der tilvejebringes forudsætningerne for, at SEOS fremadrettet kan anvendes som betalings/indtjeningsmiddel i regi af SØARK.
- At udviklingen på markedet for søtransport monitoreres løbende med henblik på dels at vurdere kontraktforlængelsen for de enkelte skibe dels at vurdere rentabiliteten i at udbrede det internationale samarbejde og inddrage flere partnere i SØARK projektet under hensyntagen til fortsatte beredskabskrav og evt. politiske beslutninger.

Strategisk lufttransport:

- At der hurtigst muligt iværksættes en detailundersøgelse af, hvorvidt forsvaret bør genindtræde i SALIS projektet i 2013/2014 med ca. 120 timer.
- At der udarbejdes en break-even analyse for, hvornår en evt. genindtrædelse i NORDEFECO Logflight aftalen vil være cost-effektiv i forhold til transport af passagerer til- og fra Afghanistan.

I relation til rammeaftaler anbefales det, at Forsvarets Materieltjeneste medtager følgende aspekter i det kommende arbejde omkring udbud og efterfølgende etablering af rammeaftalerne efter 2013:

- At der i forbindelse med det forestående udbudsarbejde - i koordination med brugerne af transportaftalerne - gennemføres en analyse af, hvorledes forsvarets rammeaftaler på transportområdet fremadrettet inddækkes under hensyntagen til SØARK projektets fortsatte eksistens samt opsigelsen af LUFTARK kontrakten.
- Undersøgelsen bør afdække, hvorvidt den nuværende aftalekonstruktion med seks delaftaler, herunder en eller flere leverandører på én aftale, bør ændres med henblik på at opnå særligt operative og/eller økonomiske fordele.
- Endelig anbefales det, at aftalerne konstrueres, så allierede i regi af Movement Co-ordination Centre Europe kan anvende tilvejebragte kapaciteter, idet Forsvarets Materieltjeneste skal iagttage afledte juridiske udfordringer i relation hertil.

Som beskrevet i kapitel 2 er der mulighed for at forlænge eksisterende rammeaftaler med op til et år. Det anbefales, at Forsvarets Materieltjeneste, i koordination med Forsvarskommandoen samt brugerne af transportaftalerne, undersøger, hvorvidt den mulige optionsforlængelse skal benyttes, idet særligt situationen omkring den kommende redeployering fra Afghanistan skal inddrages.

8. PERSPEKTIVERING

Nærværende rapport har behandlet den strategiske transporttjeneste indenfor rammerne af land-, sø-, og lufttransport. Der er taget udgangspunkt i kendte modeller og muligheder for at finde løsninger, der bedst inddækker dansk forsvars transportbehov på kort sigt.

Der kan dog, selv på kort sigt, opstå muligheder, som ikke er dækket af denne rapport, hvorfor det skal anbefales, at strategisk transport altid monitoreres nøje med henblik på kontinuerligt at optimere transportløsningerne til fordel for enhederne og/eller forswarets økonomiske rammer.

Rapporten har konkluderet, at forsvaret ikke bør fortsætte med den etablerede LUFTARK model, ej heller under positivt ændrede økonomiske vilkår, da den fortsat ikke vil være attraktiv i det aktuelle marked.

Trods konklusionen om, at LUFTARK koncepten ikke skal forlænges, bør modellen ikke begraves for altid. Ændrede markedsforhold kombineret med udviklingen og tilgangen af nye flykapaciteter på det private og militære marked vil muligvis kunne gøre en modificeret LUFTARK model attraktiv på ny. Såfremt projektet genovervejes, skal der naturligvis ske en væsentlig forbedring af de i denne rapport nævnte forhold omkring LUFTARK, og mere væsentligt bør det overvejes at gøre projektet multinationalt, så dansk forsvar ikke står alene med projektets omkostninger. Desuden vil multinationaliteten styrke muligheden for en bedre kapacitetsudnyttelse og samtidig understøtte NATO Smart Defence koncept. Det må dog understreges, at såvel timingen som en kraftig justering af en lang række identificerede forhold, vil være altafgørende for succesfuld reetablering af LUFTARK koncepten.

Et andet perspektiv i den forbindelse vil være en overvejelse af de projekter som denne rapport indledningsvis har afgrænset sig fra. En for forsvaret ny situation efter 2015, kombineret med en øget tilgang af strategiske lufttransportkapaciteter som bl.a. C-17 og A400M vil muligvis betyde, at disse kapaciteter kan blive attraktive for Danmark på lang sigt.

En perspektivering relateret til søtransport vurderes for nærværende ikke relevant. Det er i rapporten anbefalet at følge markedet nøje med henblik på en løbende vurdering af SØARK projektet. For øvrige fremtidige tiltag omkring SØARK projektet henvises til den af Forsvarets Interne Regnskabstjeneste rapport udarbejdet i 2011 samt Søværnets Operative Kommando analysemodeller på området.

Der er ikke fundet anledning til at perspektivere indenfor landtransport.