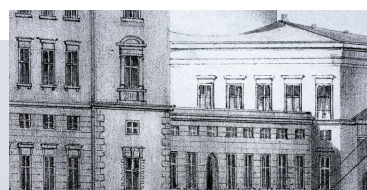


5/2010

STATSREVISORERNE



Beretning om
modkøb ved køb af forsvarsmateriel
hos udenlandske leverandører



5/2010

Beretning om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2011

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Økonomi- og erhvervsministeren og forsvarsministeren afgiver en redegørelse til beretningen. Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske ultimo august 2011.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2010, som afgives i april 2012.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-350-9

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM MODKØB VED KØB AF FORSVARSMATERIEL HOS UDENLANDSKE LEVERANDØRER

Folketinget har ved lov besluttet, at Danmark skal kræve modkøb, når forsvaret køber materiel hos udenlandske leverandører. Kravet om modkøb indebærer, at den udenlandske leverandør forpligter sig til med visse undtagelser at købe produkter hos dansk forsvarsindustri til en værdi af op til 100 % af kontraktbeløbet.

Formålet er erhvervsfremme og et ønske om at opretholde en dansk forsvarsindustri. Under de seneste 2 forsvarsforlig i perioden 2000-2009 er der således indgået modkøbsaftaler for ca. 20 mia. kr.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt:

- **At forsvaret i stort omfang ikke underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen, når man købte forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører i perioden 2007 - medio 2010. Konsekvensen har været, at Danmark ikke har opnået det modkøb, som var forudsat i reglerne.**
- **At Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet var 2 år om at afklare uenigheder mellem forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen om, hvordan reglerne om modkøb skulle fortolkes og forvaltes.**

Statsrevisorerne,
den 16. marts 2011

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Mogens Lykketoft
Carsten Hansen
Kristian Jensen*



Beretning til Statsrevisorerne om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet og § 12. Forsvarsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	6
	A. Baggrund	6
	B. Formål.....	9
	C. Afgrænsning og metode.....	9
III.	Forsvarets efterlevelse af modkøbsreglerne.....	11
	A. Underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen	11
	B. Undtagelser fra modkøbskravet.....	13
	C. Opgørelser af modkøbskravet	16
IV.	Aftalen om den fremtidige praksis.....	19
	A. Ministeriernes drøftelser	19
	B. Aftalen om fremtidig praksis.....	21
	Bilag 1. Oversigt over projekter i undersøgelsen	25

Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet og § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Økonomi- og Erhvervsministeriet:

Bendt Bendtsen: november 2001 - september 2008
Lene Espersen: september 2008 - februar 2010
Brian Mikkelsen: februar 2010 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Forsvarsministeriet:

Søren Gade: april 2004 - februar 2010
Gitte Lillelund Bech: februar 2010 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Modkøb er det køb af forsvarsrelaterede produkter, som Danmark pålægger udenlandske leverandører at købe hos danske virksomheder, når leverandørerne sælger forsvarsmateriel til det danske forsvar. Modkøb er et erhvervsfremmetiltag og kaldes også industrisamarbejde.

2. I Danmark er det Erhvervs- og Byggestyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet, som forhandler, indgår og administrerer aftaler om modkøb. Økonomi- og Erhvervsministeriet har ved cirkulære fastsat en række opgaver, som forsvaret skal varetage, herunder underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen, når de køber forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører, så Erhvervs- og Byggestyrelsen efterfølgende kan indgå aftaler om modkøb med leverandørerne. På Forsvarsministeriets område er det Forsvarets Materieltjeneste, der indkøber civilt og militært materiel og udfører forsvarets opgaver i forbindelse med indgåelse af modkøbsaftaler.

3. Rigsrevisionen har selv igangsat undersøgelsen i marts 2010.

4. Modkøbsaftaler er udbredt over det meste af verden og findes i de fleste mindre europæiske lande. Formålet med modkøbsaftaler er et ønske om at opretholde en national forsvarsproduktion og ligestille den nationale forsvarsindustri med industrien i de større europæiske lande og USA.

I Danmark har man stillet krav om modkøb siden købet af Draken-kampflyene midt i 1960'erne for at styrke danske forsvarsrelaterede virksomheder og i sidste ende skaffe arbejdspladser i Danmark. Modkøb har dermed fundet sted i Danmark i mere end 40 år, og der er under de 2 seneste forsvarsforlig for henholdsvis 2002-2004 og 2005-2009 indgået modkøbsaftaler for næsten 20 mia. kr.

5. Ifølge cirkulære om industrisamarbejdsaftaler (modkøbscirkulæret) skal Erhvervs- og Byggestyrelsen indgå modkøbsaftaler med udenlandske leverandører for 100 % af kontraktbeløbet, når forsvaret køber forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører for over 25 mio. kr. Indkøb under 5 mio. kr. falder under en bagatelgrænse, og ved indkøb på mellem 5 mio. kr. og 25 mio. kr. skal udenlandske leverandører indgå en "sovende aftale", dvs. en aftale, som først aktiveres, hvis leverancen over en periode på 5 år overstiger 25 mio. kr. Økonomi- og Erhvervsministeriet hævdede den 1. november 2010 grænsen fra 25 mio. kr. til 50 mio. kr.

Følgende anskaffelser er dog ifølge cirkulæret ikke pålagt krav om modkøb:

- brugt materiel
- civilt materiel
- projektadministration og -dokumentation samt tjenesterejser og uddannelse i forbindelse med udbudsprojekter
- bygge- og anlægsarbejder.

Forsvaret

Forsvaret er en samlebetegnelse for myndigheder under Forsvarskommandoen, herunder Forsvarets Materieltjeneste, der foretager indkøb af civilt og militært materiel.

Forsvarsforlig

Forsvarets udvikling styres af 5-årige politiske aftaler kaldet forsvarsforlig. Aftalerne prioriterer forsvarets opgaver i forligsperioden med udgangspunkt i forligspartiernes forventninger til den sikkerheds- og forsvarspolitiske udvikling. Aftalen fastsætter desuden forsvarsbudgettet og kan indeholde anvisninger om udviklingen i forsvarets struktur.

Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet har i perioden 2008-2010 drøftet, hvordan de skal fortolke modkøbsreglerne, og ministerierne har i juni 2010 indgået en aftale om den fremtidige praksis på modkøbsområdet.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i perioden 2007 - medio 2010 har sikret, at modkøbsordningen har virket efter hensigten. Det vurderer Rigsrevisionen ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har forsvaret i perioden 2007 - medio 2010 i tilfredsstillende grad efterlevet reglerne i modkøbscirkulæret?
- Bidrog Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet i tilfredsstillende grad til at skabe en fælles fortolkning af modkøbsreglerne?

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Danmark har siden 1960'erne krævet modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører med det formål at opretholde en vis forsvarsrelateret industri og skaffe arbejdspladser til Danmark. I 2005 blev modkøb hjemlet i lov om erhvervsfremme og et cirkulære, der pålægger forsvaret at oplyse leverandøren om modkøbsforpligtelsen og underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om kontraktindgåelsen, så Erhvervs- og Byggestyrelsen efterfølgende kan indgå modkøbsaftaler med den udenlandske leverandør. Der er under de seneste 2 forsvarsforlig indgået modkøbsaftaler for næsten 20 mia. kr.

Forsvaret har i perioden 2007 - medio 2010 ikke i tilfredsstillende grad efterlevet bestemmelserne i modkøbscirkulæret. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forsvarets praksis har medført, at Danmark ikke har opnået modkøb som forudsat.

Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet indgik efter 2 års drøftelser i juni 2010 en aftale om den fremtidige praksis ved indgåelsen af modkøbsaftaler, der bl.a. slår fast, at forsvaret skal underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om alle indkøb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører, og at det er Erhvervs- og Byggestyrelsen, der afgør modkøbskravet.

Det er Rigsrevisionens principielle opfattelse, at drøftelser af fremtidig praksis ikke kan have opsættende virkning på gældende regler. Rigsrevisionen finder det derfor utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke sikrede, at forsvaret efterlevede reglerne i de 2 år, drøftelserne fandt sted.

Rigsrevisionen finder det samlede forløb særdeles utilfredsstillende og vurderer, at håndteringen af modkøb i perioden 2007 - medio 2010 illustrerer, at det er vigtigt at være opmærksom på de særlige udfordringer, det kan give, når flere myndigheder under forskellige ressortområder skal samarbejde.

Hovedkonklusionen baseres på følgende:

Forsvarets efterlevelse af modkøbsreglerne

Forsvaret har i perioden 2007 - medio 2010 ikke i tilfredsstillende grad efterlevet reglerne i modkøbscirkulæret, idet forsvaret – ud fra andre begrundelser end cirkulærets undtagelser – undlod at underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Som følge af forsvarets registreringspraksis har det ikke været muligt at få det fulde overblik over, hvor mange kontrakter forsvaret ikke har underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen om. Rigsrevisionen vurderer dog, at forsvarets praksis har medført, at Danmark ikke har kunnet opnå modkøb, i det omfang modkøbsreglerne forudsatte.

Underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen

- Rigsrevisionens gennemgang af 10 projekter, hvor forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen var uenige om modkøbskravet, viser, at forsvaret kun i ét tilfælde underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen om, at de planlagde at indgå kontrakt med en udenlandsk leverandør. I de resterende tilfælde blev Erhvervs- og Byggestyrelsen enten selv via opsøgende arbejde opmærksom på, at forsvaret havde indgået kontrakt, eller blev gjort opmærksom herpå af den udenlandske leverandør.
- Rigsrevisionens gennemgang af en opgørelse fra forsvaret over 55 kontrakter med udenlandske leverandører til en samlet kontraktsum på ca. 2 mia. kr. viser også, at forsvaret kun underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen om 8 kontrakter, svarende til ca. 20 % af den samlede kontraktsum. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der blandt de 55 kontrakter kan være kontrakter, som forsvaret ikke skulle underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om, fordi de var omfattet af de 4 undtagelser i modkøbscirkulæret. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at forsvaret under alle omstændigheder underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen langt mindre, end de 4 undtagelser berettigede.
- Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at forsvaret i så stort et omfang undlod at underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen, når de købte forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Rigsrevisionen vurderer, at det har medført, at der ikke er blevet indgået modkøbsaftaler, i det omfang modkøbsreglerne forudsatte.

Undtagelser fra modkøbskravet

- Forsvaret fortolkede reglerne om modkøb anderledes end Erhvervs- og Byggestyrelsen og undtog på baggrund heraf i alt 7 materieltyper fra modkøbskravet. Forsvaret undtog fx reservedele til nyindkøbte geværer, helikoptermotorer og uddannelse af personale til flyvevåbnets Hercules-transportfly. I alle tilfælde fandt Erhvervs- og Byggestyrelsen, at materieltyperne var omfattet af modkøb.
- Økonomi- og erhvervsministeren dispenserede i 2010 fra modkøbskravet ved anskaffelsen af reservedele til EH-101 helikopterne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dispensation fra kravet om modkøb – af hensyn til gennemsigtigheden af forvaltningen – bør give anledning til, at Økonomi- og Erhvervsministeriet overvejer at indføre en dispensationsadgang i modkøbscirkulæret med tilhørende retningslinjer for, i hvilke situationer der er hjemmel til at dispensere. Ministeriet har oplyst, at de vil fastlægge procedurene ved dispensation fra modkøbskravet, næste gang de ændrer modkøbscirkulæret.

Opgørelser af modkøbskravet

- Rigsrevisionens gennemgang af 10 projekter til i alt 599 mio. kr., hvor forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen var uenige om modkøbskravet, viser, at forsvaret vurderede leverandørernes modkøbsforpligtelser til ca. 41 %, mens Erhvervs- og Byggestyrelsen vurderede modkøbet til at udgøre ca. 96 % af den samlede kontraktsum.
- Gennemgangen viser desuden, at det pr. 1. februar 2011 er lykkedes Erhvervs- og Byggestyrelsen at indgå modkøbsaftaler for i alt 294 mio. kr. ud af den samlede kontraktsum på 599 mio. kr., hvilket svarer til 19 % mere end forsvarets vurdering af modkøbskravet. Fx har Erhvervs- og Byggestyrelsen i forbindelse med køb af geværer indgået modkøbsaftaler for 110 mio. kr., hvilket er 37 mio. kr. mere end det beløb, forsvaret vurderede, var modkøbskravet.
- Forsvaret begrundede ikke sine undtagelser fra modkøbskravet i modkøbscirkulæret, men henviste til, at forsvarsmateriellet ikke var omfattet af cirkulærets anvendelsesområde, fordi det ikke var nyanskaffelser, havde et civilt formål eller ikke havde en tingslig karakter.
- Forsvarets registreringspraksis medfører, at det ikke er muligt at opgøre det samlede antal kontrakter indgået med udenlandske leverandører i perioden 2007 - medio 2010. Forsvarskommandoen har oplyst, at det bl.a. skyldes, at de gældende procedurer for registrering af kontrakter i virksomhedsstyringsystemet DeMars ikke har været fulgt konsekvent. Dette finder Rigsrevisionen særdeles utilfredsstillende. For det første fordi det vanskeliggjorde Erhvervs- og Byggestyrelsens muligheder for at indgå modkøbsaftaler med leverandører, som havde indgået flere mindre tillægskontrakter, der over en 5-årig periode tilsammen oversteg 25 mio. kr. For det andet fordi det har begrænset gennemsigtigheden af forvaltningen af modkøbsaftaler og muligheden for at vurdere, hvordan forsvaret varetog sine forpligtelser på området.

Aftalen om den fremtidige praksis

Rigsrevisionen må konstatere, at der gik 2 år, før parterne blev enige om, hvordan de skulle fortolke modkøbsreglerne. Rigsrevisionen finder, at forsvaret burde have fulgt Erhvervs- og Byggestyrelsens fortolkning i de 2 år, drøftelserne fandt sted, og at Forsvarsministeriet burde have sikret dette. Rigsrevisionen finder det samlede forløb særdeles utilfredsstillende.

Ministeriernes drøftelser

- Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet arbejdede i 2 år på at blive enige om en ensartet fortolkning af modkøbsreglerne. Dette lykkedes i juni 2010.
- Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at kompetencespørgsmålet var uklart, indtil det blev slået fast i aftalen om den fremtidige praksis, at det er Erhvervs- og Byggestyrelsen, der afgør, om konkrete indkøb er omfattet af modkøbskravet. Rigsrevisionen vurderer dog, at eventuel tvivl om fortolkningen af cirkulærets indhold i sidste ende skulle afklares af den myndighed, der har udstedt reglerne – i denne sammenhæng Økonomi- og Erhvervsministeriet.

- Rigsrevisionen finder principielt, at drøftelser om fremtidig praksis ikke kan have opsættende virkning på gældende regler, og finder derfor, at Forsvarsministeriet burde have sikret sig, at forsvaret efterlevede reglerne.
- Både Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet har lagt vægt på, at der på departementalt niveau var enighed om, at opgaven med at nå frem til en fælles fortolkning skulle løses på styrelsesniveau. Rigsrevisionen finder, at departementerne burde have skåret igennem, da det viste sig, at forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke kunne nå til enighed.

Aftalen om fremtidig praksis

- Aftalen afklarer uenigheden mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret om, hvordan de skal fortolke kravet om modkøb, og fastlægger procedurerne ved indgåelse af modkøbsaftaler. Rigsrevisionen vurderer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet – på baggrund af aftalen om den fremtidige praksis – med fordel kunne have præciseret kompetencefordelingen mellem de 2 myndigheder i det reviderede modkøbscirkulære, der trådte i kraft i november 2010. Ministeriet har oplyst, at de vil præcisere kompetencefordelingen, næste gang de reviderer cirkulæret.
- I aftalen præciserer parterne for det første, at det er Erhvervs- og Byggestyrelsen, der afgør, om konkrete indkøb af forsvarsmateriel er omfattet af kravet om modkøb. Derudover er de 2 ministerier blevet enige om en fælles praksis for, hvilke typer forsvarsmateriel der er omfattet af modkøbskravet.
- Parterne præciserer endvidere, at 4 af de 7 materieltyper, som parterne drøftede, altid er omfattet af modkøbskravet, og at 2 af de 7 materieltyper er omfattet, hvis ydelsen er knyttet til anskaffelsen af materiellet eller er en del af en militær opgaveløsning. For den 7. materieltype (dual-use-materiel) fremgår det ikke af aftalen, om der skal stilles krav om modkøb. Økonomi- og Erhvervsministeriet har dog oplyst, at dual-use-materiel vil blive pålagt modkøb, hvis det er en del af en militær opgaveløsning, og at ministeriet vil præcisere dette, næste gang de reviderer modkøbscirkulæret.

II. Indledning

A. Baggrund

7. Denne beretning handler om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Modkøb er det køb af forsvarsrelaterede produkter, som Danmark pålægger udenlandske leverandører at købe hos danske virksomheder, når leverandørerne sælger forsvarsmateriel til det danske forsvar. Modkøb er et erhvervsfremmetiltag og kaldes også industrisamarbejde.

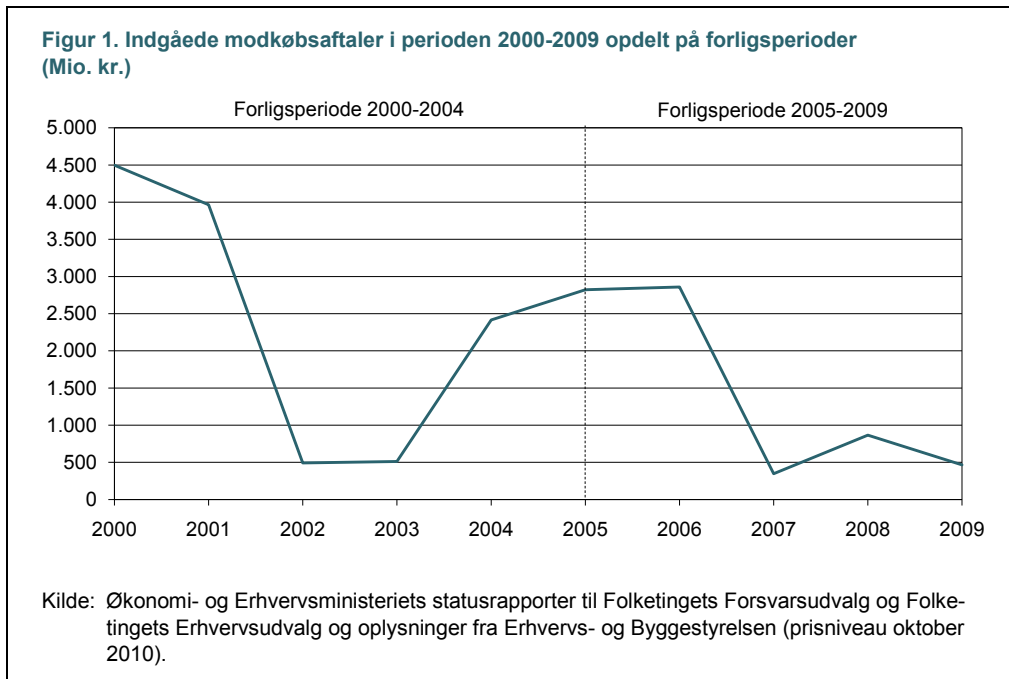
I Danmark er det Erhvervs- og Byggestyrelsen under Økonomi og Erhvervsministeriet, som forhandler, indgår og administrerer aftaler om modkøb ved køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Økonomi- og Erhvervsministeriet har derfor ved cirkulære fastsat en række opgaver, som forsvaret skal varetage, når de køber forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører, så Erhvervs- og Byggestyrelsen efterfølgende kan indgå aftaler om modkøb med de udenlandske leverandører. På Forsvarsministeriets område er det Forsvarets Materieltjeneste, der indkøber civilt og militært materiel og udfører forsvarets opgaver i forbindelse med indgåelse af modkøbsaftaler.

8. Rigsrevisionen blev under arbejdet med beretningen om forsvarets indkøb af større materiel opmærksom på en række eksempler på uenigheder mellem forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen om, hvorvidt konkrete indkøb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører var omfattet af modkøbskrav eller ej. I eksemplerne anlagde forsvaret en anden fortolkning af modkøbsreglerne end Erhvervs- og Byggestyrelsen og vurderede modkøbskravet lavere. Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet har i perioden 2008-2010 drøftet, hvordan de skal fortolke modkøbsreglerne, og ministerierne har i juni 2010 indgået en aftale om den fremtidige praksis på modkøbsområdet.

9. Modkøbsaftaler er udbredt over det meste af verden og findes i de fleste mindre europæiske lande. Formålet med modkøbsaftaler er et ønske om at opretholde en national forsvarsproduktion og ligestille den nationale forsvarsindustri med industrien i de større europæiske lande og USA.

I Danmark har man stillet krav om modkøb siden købet af Draken-kampflyene midt i 1960'erne for at styrke danske forsvarsrelaterede virksomheder og i sidste ende skaffe arbejdspladser i Danmark. Modkøb har dermed fundet sted i Danmark i mere end 40 år, og Erhvervs- og Byggestyrelsen har under de 2 seneste forsvarsforlig for henholdsvis 2000-2004 og 2005-2009 indgået modkøbsaftaler for næsten 20 mia. kr.

Værdien af modkøb har varieret meget fra år til år. Figur 1 viser udviklingen i indgåede modkøbsaftaler i perioden 2000-2009.



Figur 1 viser, at værdien af indgåede modkøbsaftaler har været størst i starten af forligsperioderne. Dette afspejler ifølge Forsvarsministeriet, at anskaffelser af nyt materiel på forsvarsområdet oftest sker i starten af en forligsperiode, mens der i 2. halvdel typisk er tale om mindre anskaffelser. Derudover viser figuren, at værdien af indgåede modkøbsaftaler i perioden 2000-2009 har varieret mellem ca. 348 mio. kr. og ca. 4,5 mia. kr. om året.

10. Modkøbsaftaler blev lovhjemlet i 2005 i lov om erhvervsfremme, hvorefter økonomi- og erhvervsministeren er bemyndiget til at fastsætte regler om modkøb mellem udenlandske leverandører og danske virksomheder i forbindelse med Danmarks køb af forsvarsmateriel.

I april 2005 udstedte Økonomi- og Erhvervsministeriet cirkulære om industrisamarbejdsaftaler (modkøbscirkulæret), som præciserer forsvarrets og Erhvervs- og Byggestyrelsens opgaver i forbindelse med modkøb. Cirkulæret blev efterfølgende justeret i oktober 2006 og i november 2010. Det er modkøbscirkulæret fra 2006, der har været gældende i undersøgelsesperioden.

11. Ifølge modkøbscirkulæret fra 2006 skal Erhvervs- og Byggestyrelsen indgå modkøbsaftaler med udenlandske leverandører for 100 % af kontraktbeløbet, når forsaret køber forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører for over 25 mio. kr. Indkøb under 5 mio. kr. falder under en bagatelgrænse, og ved indkøb på mellem 5 mio. kr. og 25 mio. kr. skal udenlandske leverandører indgå en "sovende" aftale, dvs. en aftale, som først aktiveres, hvis leverancen over en periode på 5 år overstiger 25 mio. kr. Økonomi- og Erhvervsministeriet hævede den 1. november 2010 grænsen fra 25 mio. kr. til 50 mio. kr.

Følgende anskaffelser er dog ifølge cirkulæret ikke pålagt krav om modkøb:

- brugt materiel
- civilt materiel
- projektadministration og -dokumentation samt tjenesterejser og uddannelse i forbindelse med udbudsprojekter
- bygge- og anlægsarbejder.

Faktorpolitik

Ifølge modkøbscirkulæret kan de udenlandske leverandørers køb hos danske virksomheder tælle op til 10 gange, hvis Erhvervs- og Byggestyrelsen vurderer, at projekterne giver betydelige muligheder for vækst og jobskabelse.

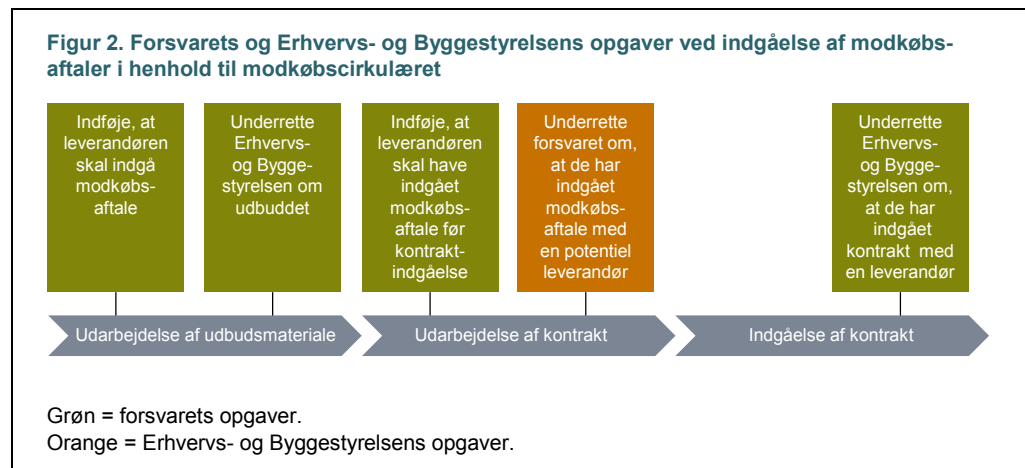
Rabatordning

Derudover har Erhvervs- og Byggestyrelsen siden 2004 givet op til 30 % rabat, hvis leverandøren afvikler sin forpligtelse inden for de første 4 år af aftalens løbetid.

12. Selv om udgangspunktet for modkøbsaftaler er, at der skal indgås aftaler for 100 % af kontraktbeløbet, betyder det ikke, at der samlet set bliver købt forsvarsrelaterede produkter hos danske virksomheder, i samme omfang som forsvaret køber forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. I første omgang er undtagelserne og bagatelgrænsen med til at reducere værdien af modkøbsaftalerne. Derudover har Danmark en faktorpolitik og en rabatordning, der er med til at reducere modkøbssaldoen yderligere. Endelig er det ikke sikkert, at det lykkes Erhvervs- og Byggestyrelsen at få den udenlandske leverandør til at indfri sine modkøbsforpligtelser. I sådanne tilfælde vil leverandøren dog blive udelukket fra at sælge forsvarsmateriel til det danske forsvar, indtil leverandøren måtte have opfyldt sine forpligtelser.

13. Økonomi- og Erhvervsministeriet har i modkøbscirkulæret fra 2006 fastsat en række opgaver, som forsvaret skal varetage, når de indgår kontrakt med udenlandske leverandører om køb af forsvarsmateriel, så Erhvervs- og Byggestyrelsen kan indgå modkøbsaftaler med leverandørerne.

Figur 2 viser de opgaver, som forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen skal varetage ved indgåelse af modkøbsaftaler.



Som figur 2 viser, skal forsvaret i de tilfælde, hvor forsvarsmateriellet er omfattet af modkøbscirkulæret, indføje i udbudsmaterialet, at udenlandske leverandører skal indgå modkøbsaftale med Erhvervs- og Byggestyrelsen, hvorefter forsvaret skal underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om udbuddet. Når forsvaret efterfølgende skal indgå kontrakt med den udenlandske leverandør, skal forsvaret indføje i kontrakten, at leverandøren skal have indgået modkøbsaftale med Erhvervs- og Byggestyrelsen, før leverandøren kan indgå kontrakt med forsvaret. Når forsvaret og den udenlandske leverandør har indgået kontrakten, skal forsvaret underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om, at der nu er indgået kontrakt, og levere en række konkrete oplysninger om kontrakten.

Erhvervs- og Byggestyrelsens opgave er bl.a. – på baggrund af forsvarets underretninger – at indgå modkøbsaftale med leverandøren og efterfølgende underrette forsvaret herom. Når modkøbsaftalen er indgået, er det Erhvervs- og Byggestyrelsens opgave at administrere afviklingen af aftalerne, dvs. sørge for, at leverandørerne indfrir deres modkøbsforpligtelser i køb hos danske virksomheder.

B. Formål

14. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i perioden 2007 - medio 2010 har sikret, at modkøbsordningen har virket efter hensigten. Det vurderer Rigsrevisionen ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har forsvaret i perioden 2007 - medio 2010 i tilfredsstillende grad efterlevet reglerne i modkøbscirkulæret?
- Bidrog Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet i tilfredsstillende grad til at skabe en fælles fortolkning af modkøbsreglerne?

C. Afgrænsning og metode

15. Undersøgelsen fokuserer primært på forsvarets rolle, fordi det er forsvaret, der som indkøber af forsvarsmateriel igangsætter processen og – i kraft af deres underretningspligt – er bestemmende for, om Erhvervs- og Byggestyrelsen har mulighed for at indgå modkøbsaftaler i henhold til modkøbsreglerne. Undersøgelsen handler dermed ikke om, i hvilket omfang aftalerne rent faktisk bliver indfriet i køb af danske forsvarsrelaterede produkter.

16. Forsvaret har i drøftelserne med Erhvervs- og Byggestyrelsen tilkendegivet, at modkøbskravet i visse tilfælde fordyrer og besværliggør forsvarets indkøb af forsvarsmateriel. Rigsrevisionen har dog ikke behandlet spørgsmålet om modkøbsreglernes hensigtsmæssighed, men henholdt sig til, at Folketinget har besluttet, at der skal kræves modkøb ud fra samfundsøkonomiske hensyn og for at opretholde en vis national forsvarsindustri.

Derudover har Rigsrevisionen heller ikke set det som sin rolle at afgøre de konkrete tvister mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret om modkøbskravet. I stedet har Rigsrevisionen lagt til grund, at det er Økonomi- og Erhvervsministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen, der som regeludstedende myndighed og administrator af modkøbsområdet fortolker modkøbsreglerne ved eventuel tvivl om modkøbskravet.

Både Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har under hele forløbet henholdt sig til, at de selv blot fortsatte den eksisterende praksis i forbindelse med administrationen af modkøb, og at det var den anden part, der ændrede praksis. Mens forsvaret har ment, at Erhvervs- og Byggestyrelsen i undersøgelsesperioden begyndte at anlægge en bredere fortolkning af, hvad der var omfattet af modkøb, mente Erhvervs- og Byggestyrelsen, at forsvaret indsnævrede fortolkningen heraf. Rigsrevisionen har ikke undersøgt, om de 2 parter har ændret praksis i løbet af 2007 og 2008, men henholdt sig til, at det med modkøbscirkulæret blev slået fast, hvad der var omfattet af modkøbskravet.

17. Endelig behandler Rigsrevisionen ikke spørgsmålet om, hvorvidt de danske modkøbsregler er forenelige med EU-retten. Spørgsmålet har i flere omgange været rejst af forsvaret, men Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet blev i 2008 enige om ikke at forfølge spørgsmålet yderligere.

18. Undersøgelsen handler primært om perioden 2007-2009 og 1. halvdel af 2010.

Modkøb har som tidligere nævnt fundet sted i 40 år. Konklusionerne på denne undersøgelse om forsvarets efterlevelse af modkøbsreglerne kan dog alene henføres til undersøgelsesperioden.

Økonomi- og Erhvervsministeriet sondrer mellem at indgå og afvikle modkøbsaftaler. Først *indgår* Erhvervs- og Byggestyrelsen – på baggrund af underretning fra forsvaret om køb af udenlandsk forsvarsmateriel – modkøbsaftaler med udenlandske leverandører. Dernæst *afvikler* de udenlandske leverandører deres modkøbsforpligtelser, i takt med at de køber danske forsvarsrelaterede produkter. Det er Erhvervs- og Byggestyrelsen, der administrerer og overvåger, om leverandørerne får afviklet aftalerne.

Der blev i 2009 afviklet modkøbsaftaler for ca. 1,2 mia. kr.

Køb, hvor der er indgået modkøbsaftaler i overensstemmelse med cirkulæret

Mortørsystem

Forsvarets Materieltjeneste underrettede i december 2009 Erhvervs- og Byggestyrelsen om, at Forsvarets Materieltjeneste ville indgå kontrakt med en udenlandsk leverandør af et mortørsystem, som skal supplere det nuværende mortørsystem, der anvendes i Afghanistan. Erhvervs- og Byggestyrelsen indgik modkøbsaftale i februar 2010.

Bjergningskøretøjer

Forsvarets Materieltjeneste underrettede i slutningen af maj 2009 Erhvervs- og Byggestyrelsen om, at Forsvarets Materieltjeneste ville udnytte en option i en kontrakt med en udenlandsk leverandør af bjergningskøretøjer. Erhvervs- og Byggestyrelsen underrettede ca. 1 måned senere Forsvarets Materieltjeneste om, at styrelsen havde indgået tillægsaftale til en allerede eksisterende modkøbsaftale.

19. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af 10 projekter, som Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret har drøftet, fordi de var uenige om modkøbskravet. Projekterne er dermed ikke tilfældigt udvalgt og udgør ikke en repræsentativ stikprøve. De 10 projekter er ikke de eneste projekter, hvor Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret har drøftet modkøbskravet. Rigsrevisionen er bekendt med andre projekter, hvor parterne har været uenige om modkøbskravet. Omvendt er Rigsrevisionen også bekendt med projekter, hvor Erhvervs- og Byggestyrelsen uden problemer har kunnet indgå modkøbsaftale på baggrund af underretninger fra forsvaret.

Gennemgangen af de 10 projekter er baseret på redegørelser fra forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen. Rigsrevisionen har sammenlignet de 2 myndigheders vurderinger af modkøbskravet for de enkelte projekter og myndighedernes begrundelser herfor. Derudover har Rigsrevisionen undersøgt, i hvilket omfang forsvaret har underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen, før de indgik kontrakt med de udenlandske leverandører. Projekterne med en samlet kontraktsum på i alt 599 mio. kr. fremgår af boks 1 og er nærmere beskrevet i bilag 1.

BOKS 1. DE 10 PROJEKTER, SOM RIGSREVISIONEN HAR GENNEMGÅET (I MIO. KR. AFRUNDET)

- | | |
|---|--|
| 1. Elektrooptiske sensorer til skibe
Kontraktsum: 35 mio. kr. | 6. Tjenesteydelser mv. til C-130 Hercules-transportfly
Kontraktsum: 34 mio. kr. |
| 2. Taktiske radioer
Kontraktsum: 155 mio. kr. | 7. Yderligere køb til DURO IIP (ambulancer)
Kontraktsum: 18 mio. kr. |
| 3. M/10-geværer
Kontraktsum: 119 mio. kr. | 8. Yderligere køb til Eagle-patrujlekøretøjer
Kontraktsum: 15 mio. kr. |
| 4. Opgradering af C-130 Hercules-transportfly
Kontraktsum: 31 mio. kr. | 9. Prismæssig justering vedrørende Piranha-mandskabsvogne
Kontraktsum: 12 mio. kr. |
| 5. Serviceaftale for CV90 (infanterikampkøretøjer)
Kontraktsum: 38 mio. kr. | 10. Pansring til MAN-lastbiler
Kontraktsum: 142 mio. kr. |

Samlet kontraktsum: 599 mio. kr.

Rigsrevisionen har desuden forsøgt at indhente opgørelser fra forsvaret over samtlige kontrakter med udenlandske leverandører indgået i perioden 2007 - medio 2010 for at få et mere generelt billede af, i hvilket omfang forsvaret har underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen i forbindelse med kontraktindgåelsen.

Forsvaret har i den forbindelse udarbejdet en opgørelse over 121 kontrakter indgået i perioden 2007 - medio 2010. Rigsrevisionen har gennemgået opgørelsen og frasorteret anskaffelser under 5 mio. kr., fordi de falder under modkøbscirkulærets bagatelgrænse. Resultatet er en opgørelse over 55 kontrakter indgået i perioden 2007 - medio 2010, hvor forsvaret for hver kontrakt har oplyst, om de har underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Endelig bygger undersøgelsen på gennemgang af korrespondancen mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og Økonomi- og Erhvervsministeriet på den ene side og forsvaret og Forsvarsministeriet på den anden side om fortolkningen af modkøbsreglerne. Korrespondancen vedrører både principielle drøftelser om fortolkningen af reglerne og konkrete projekter.

III. Forsvarets efterlevelse af modkøbsreglerne

Forsvaret har i perioden 2007 - medio 2010 ikke i tilfredsstillende grad efterlevet reglerne i modkøbscirkulæret, idet forsvaret – ud fra andre begrundelser end cirkulærets undtagelser – undlod at underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om køb af forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Som følge af forsvarets registreringspraksis har det ikke været muligt at få det fulde overblik over, hvor mange kontrakter forsvaret ikke har underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen om. Rigsrevisionen vurderer dog, at forsvarets praksis har medført, at Danmark ikke har kunnet opnå modkøb, i det omfang modkøbsreglerne forudsatte.

20. Rigsrevisionen har undersøgt, om forsvaret i perioden 2007 - medio 2010 i tilfredsstillende grad har efterlevet reglerne i modkøbscirkulæret. Vurderingen bygger på en gennemgang af:

- 10 projekter, hvor forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen har været uenige om modkøbskravet
- en opgørelse fra forsvaret over 55 kontrakter med udenlandske leverandører
- korrespondance mellem forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen og mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet.

A. Underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen

21. Rigsrevisionens undersøgelse af forsvarets underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen har vist følgende:

- Rigsrevisionens gennemgang af 10 projekter, hvor forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen var uenige om modkøbskravet, viser, at forsvaret kun i ét tilfælde underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen om, at de planlagde at indgå kontrakt med en udenlandsk leverandør. I de resterende tilfælde blev Erhvervs- og Byggestyrelsen enten selv via opsøgende arbejde opmærksom på, at forsvaret havde indgået kontrakt, eller blev gjort opmærksom herpå af den udenlandske leverandør.
- Rigsrevisionens gennemgang af en opgørelse fra forsvaret over 55 kontrakter med udenlandske leverandører til en samlet kontraktsum på ca. 2 mia. kr. viser også, at forsvaret kun underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen om 8 kontrakter, svarende til ca. 20 % af den samlede kontraktsum. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der blandt de 55 kontrakter kan være kontrakter, som forsvaret ikke skulle underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om, fordi de var omfattet af de 4 undtagelser i modkøbscirkulæret. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at forsvaret under alle omstændigheder underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen langt mindre, end de 4 undtagelser berettigede.

- Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at forsvaret i så stort et omfang undlod at underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen, når de købte forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Rigsrevisionen vurderer, at det har medført, at der ikke er blevet indgået modkøbsaftaler, i det omfang modkøbsreglerne forudsatte.

22. Ifølge modkøbscirkulæret skal forsvaret underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen, før de indgår kontrakt med udenlandske leverandører om køb af forsvarsmateriel, så Erhvervs- og Byggestyrelsen kan indgå modkøbsaftaler med leverandørerne. Hvis forsvaret ikke underretter Erhvervs- og Byggestyrelsen, når de køber forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører, har Erhvervs- og Byggestyrelsen kun mulighed for at indgå modkøbsaftaler, hvis de bliver underrettet om købet fra anden side, fx leverandøren.

23. Gennemgangen af korrespondancen mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret har vist, at myndighederne løbende har drøftet forsvarets manglende underretning af Erhvervs- og Byggestyrelsen. Styrelsen har ved flere lejligheder tilkendegivet over for forsvaret, at de havde pligt til at underrette styrelsen. Forsvaret har på den anden side støttet sig til, at det ikke fremgår af modkøbscirkulæret, at forsvaret skal underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen, når de køber forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører, som ifølge forsvaret ikke er omfattet af kravet om modkøb.

24. Rigsrevisionens gennemgang af de 10 projekter har vist, at forsvaret har underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen om indkøb i ét tilfælde. I de resterende tilfælde er Erhvervs- og Byggestyrelsen enten selv via opsøgende arbejde blevet opmærksom på, at forsvaret har indgået kontrakt, eller er blevet gjort opmærksom herpå af den udenlandske leverandør.

Boks 2 viser 3 eksempler, hvor Erhvervs- og Byggestyrelsen er blevet gjort opmærksom på kontraktindgåelsen af leverandøren.

BOKS 2. EKSEMPLER PÅ, AT UDENLANDSKE LEVERANDØRER HAR OPLYST ERHVERVS- OG BYGGESTYRELSEN OM LEVERANCER TIL FORSVARET

Serviceaftale for CV90 (infanterikampkøretøjer) (projekt nr. 5)

Forsvaret indkøbte i 2005 nye pansrede køretøjer (infanterikampkøretøjer) til hæren. Leverandøren har oplyst Erhvervs- og Byggestyrelsen om yderligere leverancer i 2008 og 2009, som forsvaret ikke informerede styrelsen om med henvisning til, at det var tjenesteydelser, som efter forsvarets vurdering var undtaget modkøbskravet.

Hårdføre mobile computere (uden for projektgennemgangen)

Forsvaret udsendte i 2008 et udbud af hårdføre mobile computere til hærens køretøjer uden at kræve modkøb, fordi forsvaret vurderede, at de var udviklet til civil formål. Projektet havde et forventet omfang på 70 mio. kr. Leverandøren oplyste Erhvervs- og Byggestyrelsen om udbuddet og accepterede modkøb for hele anskaffelsen. Forsvaret aflyste senere købet, fordi leverandøren ikke kunne leve op til forsvarets krav.

Opdatering af flyevåbnets F-16 kampfly (uden for projektgennemgangen)

Forsvaret skulle i 2008 opdatere sine F-16 kampfly (M6-opdatering). Medio 2008 blev Erhvervs- og Byggestyrelsen via den udenlandske leverandør bekendt med, at denne var blevet oplyst om, at der ikke ville blive stillet krav om modkøb. Efter drøftelser mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret blev der efterfølgende stillet krav om modkøb.

Kilde: Rigsrevisionens projektgennemgang, forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen.

25. Rigsrevisionen har gennemgået en opgørelse fra forsvaret over 55 kontrakter med udenlandske leverandører til en samlet kontraktsum på ca. 2 mia. kr. indgået i perioden 2007 - medio 2010. Listen er ikke en komplet oversigt over de kontrakter, som forsvaret har indgået med udenlandske leverandører i perioden, da forsvaret ikke har kunnet identificere alle tilægskontrakter indgået i perioden. Gennemgangen viser, at forsvaret kun har underrettet Erhvervs- og Byggestyrelsen om 8 kontrakter, svarende til ca. 20 % af den samlede kontraktsum.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at der blandt de 55 kontrakter kan være kontrakter, som forsvaret ikke skulle underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om, fordi de var omfattet af de 4 undtagelser i modkøbscirkulæret. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at forsvaret under alle omstændigheder underrettede Erhvervs- og Byggestyrelsen langt mindre, end de 4 undtagelser berettigede.

Rigsrevisionen finder det på den baggrund utilfredsstillende, at forsvaret i så stort et omfang undlod at underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen, når de købte forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører. Rigsrevisionen vurderer endvidere, at det har medført, at der ikke er blevet indgået modkøbsaftaler, i det omfang modkøbsreglerne forudsatte.

B. Undtagelser fra modkøbskravet

26. Rigsrevisionens undersøgelse af forsvarets undtagelser fra modkøbskravet har vist følgende:

- Forsvaret fortolkede reglerne om modkøb anderledes end Erhvervs- og Byggestyrelsen og undtog på baggrund heraf i alt 7 materieltyper fra modkøbskravet. Forsvaret undtog fx reservedele til nyindkøbte geværer, helikoptermotorer og uddannelse af personale til flyvevåbnets Hercules-transportfly. I alle tilfælde fandt Erhvervs- og Byggestyrelsen, at materieltyperne var omfattet af modkøb.
- Økonomi- og erhvervsministeren dispenserede i 2010 fra modkøbskravet ved anskaffelsen af reservedele til EH-101 helikopterne. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dispensation fra kravet om modkøb – af hensyn til gennemsigtigheden af forvaltningen – bør give anledning til, at Økonomi- og Erhvervsministeriet overvejer at indføre en dispensationsadgang i modkøbscirkulæret med tilhørende retningslinjer for, i hvilke situationer der er hjemmel til at dispensere. Ministeriet har oplyst, at de vil fastlægge procedurene ved dispensation fra modkøbskravet, næste gang de ændrer modkøbscirkulæret.

27. Ifølge modkøbscirkulæret skal Erhvervs- og Byggestyrelsen indgå modkøbsaftaler med udenlandske leverandører for 100 % af kontraktbeløbet, når forsvaret køber forsvarsmateriel hos udenlandske leverandører for over 25 mio. kr. Dog er indkøb af brugt materiel, civil materiel, projektadministration og -dokumentation, tjenesterejser og uddannelse i forbindelse med udbudsprojekter samt bygge- og anlægsarbejder undtaget.

28. Projektgennemgangen viser dog, at forsvaret undtog en lang række materielindkøb fra modkøbskravet med henvisning til, at disse ikke var nyanskaffelser, og at der ikke var tale om forsvarsmateriel. Forsvarets undtagelser indebar, at de undlod at oplyse leverandøren om modkøbskravet, ligesom de efterfølgende undlod at underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om, at de havde indgået kontrakt.

Nyanskaffelser

29. Modkøbscirkulærets § 1 fastslår, at forsvarets udbudsmateriale til udenlandske leverandører om *nyanskaffelser* af forsvarsmateriel skal indeholde oplysning om, at leverandøren inden kontraktindgåelse skal have indgået en modkøbsaftale med Erhvervs- og Byggestyrelsen. Med henvisning til begrebet *nyanskaffelser* vurderede forsvaret, at kun anskaffelser, der tilføjer en ny kapacitet eller udvider en allerede eksisterende kapacitet, var omfattet af modkøb. Det betød, at forsvaret undtog følgende 4 typer forsvarsmateriel:

- vedligeholdelses- og serviceaftaler
- reservedele
- genanskaffelser, dvs. materiel, der anskaffes som følge af tab, slitage eller forbrugte beholdninger
- modifikationer og levetidsforlængelser, som ikke fører til et teknologisk eller funktionsmæssigt løft af kapaciteten.

Boks 3 og 4 viser eksempler på, at forsvaret har undtaget indkøb af materiel med henvisning til, at der – efter forsvarets fortolkning af regelsættet – ikke var tale om nyanskaffelser.

BOKS 3. FORSVARET UNDTOG RESERVEDELE OG UDDANNELSE VED KØB AF M/10-GEVÆRER OG TAKTISKE RADIOER

Taktiske radioer (projekt nr. 2)

Også ved køb af taktiske radioer undtog forsvaret reservedele og uddannelse for 9 mio. kr. ud af en kontraktsum på i alt 155 mio. kr. Erhvervs- og Byggestyrelsen har indgået en aftale med leverandøren om modkøb på 135 mio. kr., selv om styrelsen vurderede, at kravet burde være 100 %.

M/10-geværer (projekt nr. 3)

I foråret 2010 købte forsvaret 5.000 M/10-geværer til hæren for 119 mio. kr. I kontrakten indgik også reservedele og uddannelse i brug af geværene, som forsvaret undtog fra kravet om modkøb. Forsvaret vurderede modkøbskravet til 73 mio. kr. (ca. 60 % af den samlede kontraktsum). Erhvervs- og Byggestyrelsen vurderede, at modkøbskravet gjaldt 100 % af kontrakten, og har efterfølgende indgået en aftale med leverandøren om modkøb på 110 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionens projektgennemgang.

BOKS 4. FORSVARET UNDTOG UDBUD OM FORLÆNGELSE AF LYNX-HELIKOPTERES LEVETID

Levetidsforlængelse af Lynx-helikoptere (uden for projektgennemgangen)

Forsvarsforliget 2005-2009 indeholdt bl.a. et projekt til ca. 300 mio. kr. om forlængelse af levetiden for søværnets Lynx-helikoptere. Forsvaret udbød i december 2008 projektet uden krav om modkøb. Erhvervs- og Byggestyrelsen mente, at der burde stilles krav om modkøb for levetidsforlængelsen, og anmodede i marts 2009 forsvaret om at meddele alle potentielle udenlandske leverandører om et sådant krav. Forsvaret imødekom ikke styrelsens anmodning. I maj 2009 tilkendegav Erhvervs- og Byggestyrelsen over for den af de deltagende leverandører, som styrelsen havde kendskab til, at levetidsforlængelsen ville være omfattet af modkøb. Samtidig anmodede styrelsen igen forsvaret om at oplyse øvrige leverandører om et modkøbskrav. Forsvaret trak udbuddet tilbage, fordi de forskellige bud ikke var afgivet på ens præmisser.

Forsvaret forberedte efterfølgende et nyt udbud, som forsvaret betegnede som opretholdelse af en kapacitet, idet der var tale om en erstatning for eller genetablering af en tabt kapacitet i helikopterne. Forsvaret vurderede dermed, at købet måtte være undtaget fra modkøb. Erhvervs- og Byggestyrelsen har indtil videre fastholdt kravet om 100 % modkøb på en eventuel levetidsforlængelse, bl.a. fordi styrelsen ikke deler forsvarets fortolkning om opretholdelse af kapacitet. Styrelsen henviser i den forbindelse til tidligere anskaffelser til Lynx-helikopterne, hvor der også blev stillet krav om modkøb.

Kilde: Forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Forsvarsmateriel

30. Modkøbscirkulæret omfatter køb af *forsvarsmateriel* hos udenlandske leverandører. Ifølge forsvarets opfattelse var forsvarmateriel begrænset til *materiel, der var særligt udviklet, fremstillet og beregnet til militært brug*. Som følge heraf undtog forsvaret 3 materieltyper:

- dual-use-materiel, dvs. materiel, som både har et civilt og militært formål
- tjenesteydelser
- uddannelse.

Forsvaret undtog tjenesteydelser og uddannelse, fordi der ifølge forsvaret var tale om en ydelse, som ikke havde en tingslig karakter.

Boks 5 viser, hvordan forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen har haft forskellig opfattelse af, om motorer, gearkasser og andre reservedele til flyvevåbnets EH-101 helikoptere var omfattet af kravet om modkøb.

BOKS 5. FORSVARET UNDTOG RESERVEDELE TIL EH-101 HELIKOPTERNE

Reservedele til EH-101 helikopterne (uden for projektgennemgangen)

I 2001 anskaffede forsvaret 14 helikoptere af typen EH-101 og har efterfølgende forberedt et indkøb af reservedele til helikopterne for i alt 236 mio. kr.

Forsvaret vurderede, at der var tale om dual-use-materiel, fordi helikopterne bruges til både militære (troppetransport) og civile (eftersøgning og redning) opgaver. Forsvaret har ikke stillet krav om modkøb i forhandlingerne med motorleverandøren. Erhvervs- og Byggestyrelsen vurderede, at der var tale om køb tilknyttet den oprindelige kontrakt fra 2001, hvorfor de nye kontrakter burde være omfattet af modkøb.

Kilde: Forsvarets Materieltjeneste.

31. Økonomi- og erhvervsministeren dispenserede i december 2010 fra modkøbskravet ved anskaffelsen af reservedele til EH-101 helikopterne. Årsagen var ifølge økonomi- og erhvervsministeren, at forsvaret havde oplyst, at modkøb ikke var muligt i den konkrete sag, og at forsvaret mente, at handlen kunne fremskynde opbygning af helikopterkapaciteten i Afghanistan til gavn for de udsendte soldater.

Af hensyn til gennemsigtigheden af forvaltningen af modkøb vurderer Rigsrevisionen, at det bør give anledning til, at Økonomi- og Erhvervsministeriet overvejer at indføre en dispensationsadgang i modkøbscirkulæret med tilhørende retningslinjer for, i hvilke situationer der er hjemmel til at dispensere. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at det ikke er første gang, økonomi- og erhvervsministeren dispenserer fra modkøbscirkulæret. Økonomi- og erhvervsministeren dispenserede således i 2007 – i forbindelse med den fortsatte danske deltagelse i Joint Strike Fighter-programmet – fra kravet om modkøb for igangværende og eventuelt kommende projekter relateret til programmet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriet vil fastlægge procedureerne ved dispensation fra modkøbskravet, næste gang de ændrer cirkulæret.

Dual-use-materiel

En række af forsvarets indkøb omfatter produkter, som både har et civilt og militært formål. Det kan fx være motorer, som både bruges i militære og civile helikoptere, eller radarer, som både kan bruges til militære opgaver og til eftersøgnings- og redningsopgaver.

32. Boks 6 viser, hvordan forsvaret undtog reparation af infanterikøretøjer fra modkøbskravet, fordi de vurderede, at det ikke var forsvarsmateriel.

BOKS 6. FORSVARET UNDTOG REPARATION AF INFANTERIKAMPKØRETØJER

Serviceaftale for CV90 (infanterikampkøretøjer) (projekt nr. 5)

Forsvaret købte i 2005 flere nye pansrede køretøjer (infanterikampkøretøjer) til hæren. Efterfølgende indgik forsvaret 3 kontraktændringer med den svenske leverandør om bl.a. eftersyn og reparation af udsendte køretøjer i Afghanistan og reparation af komponenter til en samlet kontraktsum på 38 mio. kr. Forsvaret stillede ikke krav om modkøb og henviste til, at der var tale om tjenesteydelser, som ifølge forsvaret var undtaget. Erhvervs- og Byggestyrelsen vurderede, at der burde stilles krav om 100 % modkøb.

Kilde: Rigsrevisionens projektgennemgang.

C. Opgørelser af modkøbskravet

33. Rigsrevisionens undersøgelse af forsvarets og Erhvervs- og Byggestyrelsens opgørelser af modkøbskravet har vist følgende:

- Rigsrevisionens gennemgang af 10 projekter til i alt 599 mio. kr., hvor forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen var uenige om modkøbskravet, viser, at forsvaret vurderede leverandørernes modkøbsforpligtelser til ca. 41 %, mens Erhvervs- og Byggestyrelsen vurderede modkøbet til at udgøre ca. 96 % af den samlede kontraktsum.
- Gennemgangen viser desuden, at det pr. 1. februar 2011 er lykkedes Erhvervs- og Byggestyrelsen at indgå modkøbsaftaler for i alt 294 mio. kr. ud af den samlede kontraktsum på 599 mio. kr., hvilket svarer til 19 % mere end forsvarets vurdering af modkøbskravet. Fx har Erhvervs- og Byggestyrelsen i forbindelse med køb af geværer indgået modkøbsaftaler for 110 mio. kr., hvilket er 37 mio. kr. mere end det beløb, forsvaret vurderede, var modkøbskravet.
- Forsvaret begrundede ikke sine undtagelser fra modkøbskravet i modkøbscirkulæret, men henviste til, at forsvarsmateriellet ikke var omfattet af cirkulærets anvendelsesområde, fordi det ikke var nyanskaffelser, havde et civilt formål eller ikke havde en tingslig karakter.
- Forsvarets registreringspraksis medfører, at det ikke er muligt at opgøre det samlede antal kontrakter indgået med udenlandske leverandører i perioden 2007 - medio 2010. Forsvarskommandoen har oplyst, at det bl.a. skyldes, at de gældende procedurer for registrering af kontrakter i virksomhedsstyringssystemet DeMars ikke har været fulgt konsekvent. Dette finder Rigsrevisionen særdeles utilfredsstillende. For det første fordi det vanskeliggjorde Erhvervs- og Byggestyrelsens muligheder for at indgå modkøbsaftaler med leverandører, som havde indgået flere mindre tillægskontrakter, der over en 5-årig periode tilsammen oversteg 25 mio. kr. For det andet fordi det har begrænset gennemsigtigheden af forvaltningen af modkøbsaftaler og muligheden for at vurdere, hvordan forsvaret varetog sine forpligtelser på området.

34. Tabel 1 viser, hvordan henholdsvis forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen har vurderet modkøbskravet, og i hvilket omfang der pr. 1. februar 2011 rent faktisk er blevet indgået modkøbsaftaler for de 10 projekter.

Tabel 1. Opgørelser af modkøbskravet af indgåede modkøbsaftaler for de 10 projekter (Mio. kr.)

Projekt navn	Kontraktsum	Modkøbskrav forsvaret	Modkøbskrav Erhvervs- og Byggestyrelsen	Indgåede modkøbsaftaler pr. 1. februar 2011
1. Elektrooptiske sensorer til skibe	35	0	35	35
2. Taktiske radioer	155	146	155	135
3. M/10-geværer	119	73	119	110
4. Opgradering af C-130 Hercules-transportfly	31	29	31	0
5. Serviceaftale for CV90 (infanterikampkøretøjer)	38	0	38	0
6. Tjenesteydelser mv. til C-130 Hercules-transportfly	34	0	8	0
7. Yderligere køb til DURO IIIP (ambulancer)	18	Ikke oplyst	18	14
8. Yderligere køb til Eagle-patroljekøretøjer	15	Ikke oplyst	15	0
9. Prismæssig justering vedrørende Piranha-mandskabsvogne	12	Ikke oplyst	12	0
10. Pansring til MAN-lastbiler	142	0	142	0
I alt	599	248	573	294

Note: Erhvervs- og Byggestyrelsen har for projekt nr. 5, 8 og 9 indgået modkøbsaftaler for et beløb, der overstiger projekternes kontraktsum. Det har dog ikke været muligt for styrelsen at bekræfte, om modkøbsaftalerne kan henføres til de pågældende projekter.

Beløbene er afrundet til mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionens projektgennemgang.

Tabel 1 viser, at forsvaret vurderede modkøbskravet til at udgøre i alt 248 mio. kr., mens Erhvervs- og Byggestyrelsen vurderede modkøbskravet til 573 mio. kr., svarende til henholdsvis 41 % og 96 % af den samlede kontraktsum på i alt 599 mio. kr.

Tabellen viser også, at det pr 1. februar 2011 er lykkedes Erhvervs- og Byggestyrelsen at indgå modkøbsaftaler for 4 af de 10 projekter (projekt nr. 1, 2, 3 og 7), svarende til i alt 294 mio. kr. ud af den samlede kontraktsum for indgåede projekter på 599 mio. kr. Sammenlignet med forsvarets vurdering af modkøbskravet på i alt 248 mio. kr. udgør værdien af de indgåede modkøbsaftaler mindst 46 mio. kr. mere, svarende til ca. 19 %.

I ét af projekterne (projekt nr. 3) indgik Erhvervs- og Byggestyrelsen fx en modkøbsaftale på 110 mio. kr., hvilket er 37 mio. kr. mere end forsvarets vurdering af modkøbskravet på 73 mio. kr.

Statusrapporter om modkøb

Økonomi- og Erhvervsministeriet har siden 2000 orienteret Folketinget i årlige statusrapporter om indgåelsen og afviklingen af modkøbsaftaler og om udenlandske leverandørers udestående modkøbsforpligtelser i Danmark. Det fremgår bl.a. af rapporterne, at udenlandske leverandører havde en samlet modkøbsforpligtelse på ca. 3 mia. kr. i 2009, men at udenlandske leverandørers modkøbsforpligtelser har været faldende i perioden 2000-2009.

35. Projektgennemgangen har vist, at forsvaret bl.a. begrundede deres forholdsvis lave vurdering af modkøbskravet med, at der ikke var tale om forsvarsmateriel eller nyanskaffelser, eller at der var tale om vedligeholdelse, reservedele eller uddannelse. I nogle tilfælde undtog forsvaret en del af et projekt (fx køb af reservedele og uddannelse), i andre tilfælde hele projektet (fx køb af dual-use-materiel). I ingen af tilfældene begrundede forsvaret undtagelserne i modkøbscirkulærets undtagelser, men i deres fortolkning af begreberne "nyanskaffelse" og "forsvarsmateriel", som var mere snæver end Erhvervs- og Byggestyrelsens fortolkning. Forsvaret har dermed undtaget anskaffelserne fra modkøbskravet ud fra den betragtning, at disse slet ikke var omfattet af cirkulæret og derfor heller ikke af reglerne om modkøb.

36. Rigsrevisionen har forsøgt at indhente opgørelser fra forsvaret over samtlige kontrakter med udenlandske leverandører indgået i perioden 2007 - medio 2010 for at beregne, hvor stor en andel forsvaret har undtaget fra modkøbskravet og derfor undladt at underrette Erhvervs- og Byggestyrelsen om. Dette har imidlertid ikke været muligt, fordi forsvaret ikke i deres registreringspraksis kobler tillægskontrakter til de hovedkontrakter, de tilhører. Forsvarskommandoen har oplyst, at det bl.a. skyldes, at de gældende procedurer for registrering af kontrakter i økonomistyringssystemet DeMars ikke har været fulgt konsekvent.

Rigsrevisionen finder det særdeles utilfredsstillende, at forsvaret ikke kan opgøre det samlede antal kontrakter med udenlandske leverandører. For det første fordi det vanskeliggjorde Erhvervs- og Byggestyrelsens muligheder for at indgå modkøbsaftaler med leverandører, som havde indgået flere mindre tillægskontrakter, der over en 5-årig periode tilsammen oversteg 25 mio. kr. For det andet fordi det har begrænset gennemsigtigheden af forvaltningen af modkøbsaftaler og muligheden for at vurdere, hvordan forsvaret varetog sine forpligtelser på området. Således har Erhvervs- og Byggestyrelsen adskillige gange forgæves anmodet forsvaret om oplysninger for at kunne sammenligne omfanget af modkøb med indgåede modkøbsaftaler, bl.a. til brug for orientering af Folketingets Forsvarsudvalg og Folketingets Erhvervsudvalg i de årlige statusrapporter.

IV. Aftalen om den fremtidige praksis

Rigsrevisionen må konstatere, at der gik 2 år, før parterne blev enige om, hvordan de skulle fortolke modkøbsreglerne. Rigsrevisionen finder, at forsvaret burde have fulgt Erhvervs- og Byggestyrelsens fortolkning i de 2 år, drøftelserne fandt sted, og at Forsvarsministeriet burde have sikret dette. Rigsrevisionen finder det samlede forløb særdeles utilfredsstillende.

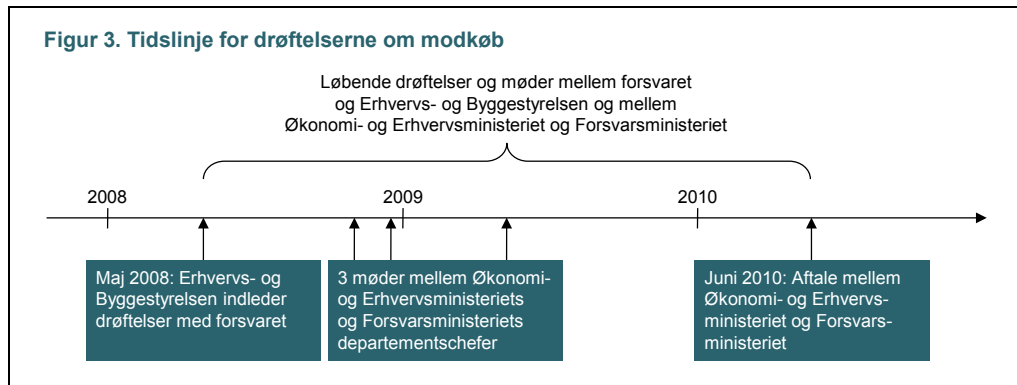
A. Ministeriernes drøftelser

37. Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes drøftelser har vist følgende:

- Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet arbejdede i 2 år på at blive enige om en ensartet fortolkning af modkøbsreglerne. Dette lykkedes i juni 2010.
- Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at kompetencespørgsmålet var uklart, indtil det blev slået fast i aftalen om den fremtidige praksis, at det er Erhvervs- og Byggestyrelsen, der afgør, om konkrete indkøb er omfattet af modkøbskravet. Rigsrevisionen vurderer dog, at eventuel tvivl om fortolkningen af cirkulærets indhold i sidste ende skulle afklares af den myndighed, der har udstedt reglerne – i denne sammenhæng Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Rigsrevisionen finder principielt, at drøftelser om fremtidig praksis ikke kan have opsættende virkning på gældende regler, og finder derfor, at Forsvarsministeriet burde have sikret sig, at forsvaret efterlevede reglerne.
- Både Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet har lagt vægt på, at der på departementalt niveau var enighed om, at opgaven med at nå frem til en fælles fortolkning skulle løses på styrelsesniveau. Rigsrevisionen finder, at departementerne burde have skåret igennem, da det viste sig, at forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke kunne nå til enighed.

38. I foråret 2008 begyndte Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret at drøfte, hvorvidt der skulle stilles krav om modkøb i en række konkrete anskaffelser af forsvarsmateriel. Drøftelserne viste hurtigt, at der var uenighed mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret om fortolkningen af modkøbsreglerne. Dette foranledigede, at Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet igangsatte en såkaldt dialogproces med det formål at blive enige om en ensartet fortolkning af modkøbsreglerne.

Figur 3 viser forløbet i forhandlingerne mellem de 2 parter.



Figuren viser, at Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet i perioden maj 2008 - juni 2010 arbejdede på at opnå en ensartet fortolkning af modkøbsreglerne. Derudover viser figuren, at dialogen i november 2008 blev løftet til de 2 ministeriers departementschefer. Endelig viser figuren, at de 2 ministerier i juni 2010 nåede til enighed om en fælles fortolkning, som er beskrevet i aftale om den fremtidige praksis i forbindelse med indgåelse af modkøbsaftaler.

Parallelt med drøftelserne mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet foregik der drøftelser mellem forsvar og Erhvervs- og Byggestyrelsen, der omhandlede både principielle spørgsmål om fortolkningen af modkøbscirkulæret og modkøbskravet i forbindelse med konkrete anskaffelser, herunder de 10 projekter, som Rigsrevisionen har gennemgået.

39. De principielle drøftelser mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvar drejede sig primært om modkøbskravets rækkevidde. Mens Erhvervs- og Byggestyrelsen gjorde gældende, at cirkulærets 4 undtagelser var udtømmende, og at kravet om modkøb gjaldt alle andre materielindkøb, pegede forsvar på en række andre tilfælde, hvor forsvar fandt, at der ikke kunne kræves modkøb af leverandøren. Den forskellige fortolkning af regelsættet medførte bl.a., at forsvar og Erhvervs- og Byggestyrelsen ved flere af forsvarets indkøb fortolkede reglerne forskelligt over for udenlandske leverandører og gav leverandørerne forskellige vurderinger af, i hvilket omfang anskaffelsen var omfattet af modkøb.

Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvar havde også forskellig opfattelse af, hvilken myndighed der havde kompetencen til at afgøre modkøbskravet. Mens forsvar vurderede, at det var forsvar, der som anskaffende myndighed skulle afgøre, hvorvidt en anskaffelse skulle pålægges modkøbskrav eller ej, vurderede Erhvervs- og Byggestyrelsen, at det var Økonomi- og Erhvervsministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen, der som ansvarlig for modkøbsreglerne havde kompetencen til at træffe den endelige afgørelse.

40. Forsvarsministeriet har oplyst, at det var forsvarets vurdering, at kompetencespørgsmålet var uklart, indtil det blev slået fast i aftalen mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet om den fremtidige praksis i juni 2010, at det er Erhvervs- og Byggestyrelsen, der afgør, om konkrete indkøb er omfattet af modkøbskravet. Forsvarets vurdering baserede sig på det forhold, at det ikke var særskilt anført i modkøbscirkulæret, hvem der havde kompetencen til at træffe afgørelse herom. Forsvar forstod derfor modkøbscirkulæret således, at det var forsvar, som traf den indledende vurdering af, hvorvidt en materielanskaffelse var omfattet af cirkulæret.

Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at det var Økonomi- og Erhvervsministeriet, der som regeludstedende myndighed havde kompetencen til at afklare eventuelle tvivlsspørgsmål – også selv om det var forsvaret, der foretog den indledende vurdering af modkøbskravet.

41. Projektgennemgangen har vist, at forsvaret fastholdt sin fortolkning af reglerne og fortsatte sin praksis, mens Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet drøftede, hvordan de skulle fortolke reglerne.

42. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke gav forsvaret andet direktiv end at fortsætte dialogen med Erhvervs- og Byggestyrelsen og finde en fælles løsning, fordi ministeriet havde opfattelsen af, at der var enighed mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet om at pålægge styrelserne ansvaret for at finde en fælles løsning på uenigheden og sikre, at der ikke opstod nye sager med uenighed. Derudover var det ministeriets opfattelse, at Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet var ligeværdige parter i den dialogproces, som skulle føre til, at de 2 underliggende styrelser kunne nå til enighed om en fælles fortolkning af modkøbsreglerne.

Det er imidlertid Rigsrevisionens principielle opfattelse, at drøftelser af fremtidig praksis ikke kan have opsættende virkning på gældende regler. Rigsrevisionen finder det derfor utilfredsstillende, at Forsvarsministeriet ikke greb ind og sikrede sig, at forsvaret efterlevede reglerne i overensstemmelse med Erhvervs- og Byggestyrelsens og Økonomi- og Erhvervsministeriets fortolkning, da det viste sig, at de 2 ministerier ikke umiddelbart kunne nå til et kompromis.

43. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at det lange forhandlingsforløb skal ses i lyset af, at ministeriet lagde vægt på, at resultatet skulle være en gensidig aftale, der kunne sikre en ensartet og smidig administration af reglerne. Derudover fremgår det bl.a. af referater fra departementschefsmøderne, at der på departementalt niveau var enighed om, at opgaven med at nå frem til en fælles forståelse skulle løses på styrelsesniveau. Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementerne burde have skåret igennem, da det viste sig, at forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen ikke kunne nå til enighed.

B. Aftalen om fremtidig praksis

44. Rigsrevisionens undersøgelse af aftalen om den fremtidige praksis har vist følgende:

- Aftalen afklarer uenigheden mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret om, hvordan de skal fortolke kravet om modkøb, og fastlægger procedurerne ved indgåelse af modkøbsaftaler. Rigsrevisionen vurderer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet – på baggrund af aftalen om den fremtidige praksis – med fordel kunne have præciseret kompetencefordelingen mellem de 2 myndigheder i det reviderede modkøbscirkulære, der trådte i kraft i november 2010. Ministeriet har oplyst, at de vil præcisere kompetencefordelingen, næste gang de reviderer cirkulæret.
- I aftalen præciserer parterne for det første, at det er Erhvervs- og Byggestyrelsen, der afgør, om konkrete indkøb af forsvarsmateriel er omfattet af kravet om modkøb. Derudover er de 2 ministerier blevet enige om en fælles praksis for, hvilke typer forsvarsmateriel der er omfattet af modkøbskravet.
- Parterne præciserer endvidere, at 4 af de 7 materieltyper, som parterne drøftede, altid er omfattet af modkøbskravet, og at 2 af de 7 materieltyper er omfattet, hvis ydelsen er knyttet til anskaffelsen af materiellet eller er en del af en militær opgaveløsning. For den 7. materieltype (dual-use-materiel) fremgår det ikke af aftalen, om der skal stilles krav om modkøb. Økonomi- og Erhvervsministeriet har dog oplyst, at dual-use-materiel vil blive pålagt modkøb, hvis det er en del af en militær opgaveløsning, og at ministeriet vil præcisere dette, næste gang de reviderer modkøbscirkulæret.

45. Formålet med aftalen om fremtidig praksis ved indgåelse af modkøbsaftaler er at afklare uenigheden mellem Erhvervs- og Byggestyrelsen og forsvaret om, hvordan de skal fortolke kravet om modkøb, og at præcisere procedurerne ved indgåelse af modkøbsaftaler.

46. Aftalen præciserer for det første, at det er Erhvervs- og Byggestyrelsen, der afgør, om konkrete indkøb af forsvarsmateriel er omfattet af kravet om modkøb. Forsvarsministeriet har i den forbindelse oplyst, at vurderingen af, hvorvidt der er tale om forsvarsmateriel, næppe kan foretages af Erhvervs- og Byggestyrelsen alene, da forsvaret er den eneste myndighed i Danmark, der har den militærfaglige viden, når det skal vurderes, hvorvidt materiel må anses som forsvarsmateriel.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at de er enige heri, og at det derfor fremgår af aftalen, at det er forsvaret, der foretager den indledende vurdering af, om materialet er forsvarsmateriel.

47. Derudover præciserer de 2 parter i aftalen, hvilke typer af forsvarsmateriel der er omfattet henholdsvis ikke omfattet af modkøbskravet. Det understreges dog samtidig, at hverken listen over anskaffelser, der er omfattet af kravet om modkøb, eller listen over anskaffelser, der er undtaget, er udtømmende. Endvidere fremgår det, at der skal anlægges en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Rigsrevisionen vurderer, at Økonomi- og Erhvervsministeriet på baggrund af aftalen om den fremtidige praksis med fordel kunne have præciseret kompetencefordelingen mellem de 2 myndigheder i det reviderede modkøbscirkulære, der trådte i kraft i november 2010.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at ministeriet på baggrund af aftalen vil beskrive kompetencefordelingen, næste gang de ændrer cirkulæret.

48. Tabel 2 viser, hvad de 2 parter er nået til enighed om i aftalen med hensyn til spørgsmålet om nyanskaffelser, herunder vedligeholdelses- og serviceaftaler, reservedele, modifikationer, levetidsforlængelser og genanskaffelser samt definition af forsvarsmateriel, herunder dual-use-materiel, tjenesteydelser og uddannelse. Derudover viser tabellen, hvordan forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen hidtil har fortolket modkøbscirkulæret i forhold til de 7 typer af forsvarsmateriel, som forsvaret undtog.

Tabel 2. Forsvarets og Erhvervs- og Byggestyrelsens fortolkning af modkøbskravet ved 7 materieltyper

	Forsvaret	Erhvervs- og Byggestyrelsen	Aftale mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forsvarsministeriet
Nyanskaffelser:			
Vedligeholdelses- og serviceaftaler	Ingen modkøb.	Modkøb.	Modkøb.
Reservedele	Ingen modkøb.	Modkøb.	Modkøb.
Modifikationer og levetidsforlængelser	Modkøb, hvis anskaffelsen medfører et teknologisk eller funktionsmæssigt løft.	Modkøb.	Modkøb.
Genanskaffelser	Ingen modkøb.	Modkøb.	Modkøb.
Forsvarsmateriel:			
Dual-use-materiel	Ingen modkøb.	Kan være omfattet af modkøb (vurderes fra sag til sag).	Aftalen indeholder ikke specifikke retningslinjer om dual-use-materiel.
Tjenesteydelser	Ingen modkøb.	Modkøb, hvis tjenesteydelsen er knyttet til anskaffelsen af materiellet eller er en del af en militær opgaveløsning.	Modkøb, hvis tjenesteydelsen er knyttet til anskaffelsen af materiellet eller er en del af en militær opgaveløsning.
Uddannelse	Ingen modkøb.	Modkøb, hvis uddannelsen er knyttet til anskaffelsen af materiellet.	Modkøb, hvis uddannelsen er knyttet til anskaffelsen af materiellet.

Tabel 2 viser, at forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen har været uenige om modkøbskravet for 7 materieltyper. Forsvaret ville i 6 ud af 7 tilfælde helt undtage materiellet og i det sidste tilfælde (modifikationer og levetidsforlængelser) betinge modkøbet af, om det medførte et teknologisk eller funktionsmæssigt løft af materiellet. Erhvervs- og Byggestyrelsen derimod vurderede, at der i 4 tilfælde altid skulle stilles krav om modkøb og i 2 tilfælde, hvis ydelserne var knyttet til anskaffelserne af materiellet. I det sidste tilfælde (dual-use-materiel) vurderede Erhvervs- og Byggestyrelsen, at modkøbskravet måtte afgøres fra sag til sag.

Derudover viser tabellen, at 4 af de 7 materieltyper ifølge aftalen fremover altid skal være omfattet af modkøbskravet, og at 2 af de 7 materieltyper er omfattet, hvis ydelsen er knyttet til anskaffelsen af materiellet eller er en del af en militær opgaveløsning. For den 7. materieltype (dual-use-materiel) fremgår det ikke af aftalen, om der skal stilles krav om modkøb.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har imidlertid oplyst, at dual-use-materiel vil blive pålagt modkøb, hvis det er en del af en militær opgaveløsning, og at ministeriet vil præcisere dette, næste gang de reviderer modkøbscirkulæret.

49. Det fremgår desuden af aftalen, at de 2 parter er enige om, at spørgsmålet om modkøb fremadrettet behandles efter proceduren nedenfor.

- Forsvaret skal kontakte Erhvervs- og Byggestyrelsen for at afklare, om anskaffelsen er omfattet af industrisamarbejde ved alle påtænkte anskaffelser over 5 mio. kr.
- Forsvaret må ikke over for udenlandske leverandører vurdere industrisamarbejdet uden at have koordineret det med Erhvervs- og Byggestyrelsen. Det gælder også anskaffelser, som forsvaret vurderer ikke er omfattet af modkøbskravet.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen afgør, om forsvarsmateriellet er omfattet af modkøbskravet.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen har i forbindelse med afgørelsen mulighed for at indhente supplerende oplysninger fra forsvaret.
- Hvis anskaffelsen er omfattet af kravet om modkøb, underretter forsvaret hurtigst muligt Erhvervs- og Byggestyrelsen om den forventede kontraktsum mv.

Rigsrevisionen, den 9. marts 2011

Henrik Otbo

/Tove Rasmussen
fg.

Bilag 1. Oversigt over projekter i undersøgelsen

Projekt navn	Projektbeskrivelse	Kontraktår	Kontraktsum (Mio. kr.)	Indgåede modkøbsaftaler pr. 1. februar 2011 (Mio. kr.)
1. Elektrooptiske sensorer til skibe	Projektet består af indkøb af 8 elektrooptiske termiske sensorer til søværnets skibe. Købet omfatter herudover uddannelse i at vedligeholde og bruge systemet samt midler til projektstyring.	2010	35	35
2. Taktiske radioer	Harris 152 er taktiske radioer til hæren. Projektet består af indkøb af et antal radioer og tilhørende reservedele samt uddannelse af instruktører og reparatører.	2009	155	135
3. M/10-geværer	M/10 er en opgraderet version af forsvarrets hidtidige gevær M/95 og karabin M/96. Projektet består af indkøb af 5.000 geværer og tilhørende reservedele samt uddannelse. Det er planen, at udsendte enheder i Afghanistan vil bruge M/10 fra 2011.	2010	119	110
4. Opgradering af C-130 Hercules-transportfly	Flyvevåbnet bruger transportflyet C-130 Hercules til taktisk gods- og passagertransport. Projektet består af de såkaldte C-130 block 7- og block 8,1-opgraderinger af flyet. Det omfatter teknisk opgraderingsarbejde på flyene og udgifter til projektstyring samt evaluering og kvalitetssikring.	2009	31	0
5. Serviceaftale for CV90 (infanterikampkøretøjer)	CV90, der er hærens infanterikampkøretøj, er en mellemting mellem en pansret mandskabsvogn og en kampvogn. Projektet omfatter en serviceaftale for køretøjerne. Indkøbet omfatter teknisk støtte til at efterse og reparere infanterikampkøretøjer. Anskaffelsen omfatter herudover reparation af komponenter til køretøjerne og adgang til internetbaseret service hos leverandøren m.m.	2009	38	0
6. Tjenesteydelser mv. til C-130 Hercules-transportfly	Flyvevåbnet bruger transportflyet C-130 Hercules til taktisk gods- og passagertransport. Projektet består af 11 delprojekter, der modificerer flyvevåbnets 4 C-130 Hercules-transportfly. Delprojekterne omfatter installering af selvbeskyttelses-udstyr og eksplosionshæmmende skum, uddannelse af flyverpersonel, fx simulatortræning, køb af hardware og software, opdatering af manualer og andre tjenesteydelser.	2007-2009	34	0

Projekt navn	Projektbeskrivelse	Kontraktår	Kontraktsum (Mio. kr.)	Indgåede mod- købsaftaler pr. 1. februar 2011 (Mio. kr.)
7. Yderligere køb til DURO IIIP (ambulancer)	DURO IIIP er et pansret terrængående køretøj. Projektet relaterer sig til anskaffelsen af 29 DURO IIIP, der skal fungere som pansrede ambulancer – 25 til hæren og 4 til flyvevåbnet. Anskaffelsen omfatter prismæssige justeringer i forhold til hovedkontrakten.	2007, 2008 og 2010	18	14
8. Yderligere køb til Eagle-patroljekøretøjer	Eagle er et let pansret patruljekøretøj, der benyttes af hæren, bl.a. i Afghanistan. Projektet omfatter bl.a. anskaffelse, installation og erstatning af vinduer og vinduesrammer i køretøjerne.	2007 og 2009	15	0
9. Prismæssig justering vedrørende Piranha-mandskabsvogne	Piranha er en hjuldrevet pansret mandskabsvogn, som bl.a. bruges af hærens kampenheder i Afghanistan. Anskaffelsen omfatter prismæssig justering i forhold til hovedkontrakten.	2007 og 2008	12	0
10. Pansring til MAN-lastbiler	Anskaffelsen omfatter bl.a. tillægspanser og pansrede førerhuse til lastbiler, som bruges til forsyningstjeneste, dvs. fragt af gods og varer.	2007-2010	142	0

Kilde: Oplysninger fra Forsvarsministeriet, forsvaret og Erhvervs- og Byggestyrelsen.