

BRUUN & HJEJLE

Advokatundersøgelsen vedrørende
Forsvarets anskaffelse af ildstøtte-
systemer i januar 2023 (Elbit-sagen)
– Sammenfatning

6. november 2024

Indhold

1.	Baggrund for advokatundersøgelsen	2
2.	Centrale konklusioner	3
2.1	Markedsafdækning (kommissoriets emne 1)	5
2.1.1	Baggrund	5
2.1.2	Potentielle leverandører	6
2.1.3	FMI's redegørelse	7
2.1.4	Vurdering	8
2.2	Aktstykker (kommissoriets emne 2)	11
2.2.1	Baggrund	11
2.2.2	Tilbudsfrist	11
2.2.3	FMI's redegørelse	12
2.2.4	Vurdering	12
2.3	Forbindelse til forligsaftalen (kommissoriets emne 3)	13
2.3.1	Baggrund	14
2.3.2	Sammenhæng	14
2.3.3	Vurdering	14
2.4	Demonstrator (kommissoriets emne 4)	18
2.4.1	Baggrund	18
2.4.2	FMI's redegørelse	19
2.4.3	Vurdering	20
2.5	Fordyrelse (tillægskommissoriets emne 5)	21
2.5.1	Baggrund	21
2.5.2	Vurdering	22
2.6	Forsinkelse (tillægskommissoriets emne 6)	23
2.6.1	Baggrund	23
2.6.2	Møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023	24
2.6.3	Vurdering	25
3.	Kort om undersøgelsens forløb	26

Med Bruun & Hjejles rapport af 6. november 2024 er den uvildige advokatundersøgelse vedrørende Forsvarets anskaffelse af ildstøttesystemer i januar 2023 afsluttet.

Advokatundersøgelsen er gennemført i henhold til kommissorium af 31. oktober 2023 og tillægskommissorium af 24. april 2024, omfattende henholdsvis fire og to emner, idet Forsvarsministeriet har været opdragsgiver og Bruun & Hjejles klient.

Den foreliggende sammenfatning er i overensstemmelse med kommissoriet "en sammenfatning af alle centrale konklusioner i en form, som ikke indeholder fortrolige oplysninger, med henblik på offentliggørelse". Selve rapporten offentliggøres ifølge kommissoriet ikke. Bemærkninger om eventuelt ansættelsesretligt eller disciplinært ansvar er udeladt af sammenfatningen.

1. Baggrund for advokatundersøgelsen

Den uvildige advokatundersøgelse har angået forløbet i januar 2023 i forbindelse med erstatningsanskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelsen af PULS-raketkastersystemer.

Der er tale om ildstøttesystemer til Hæren, idet artillerisystemer opnår deres våbeneffekt ved affyring af granater, mens raketkastersystemer opnår deres våbeneffekt ved affyring af missiler.

Både ATMOS-artillerisystemerne og PULS-raketkastersystemerne blev anskaffet af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) fra det israelske selskab ELBIT Systems i henhold til kontrakter, som blev underskrevet den 28. februar 2023.

Forud gik regeringens beslutning om anskaffelserne, som blev offentliggjort den 26. januar 2023.

Anskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer fra ELBIT Systems var en erstatningsanskaffelse, fordi systemerne erstattede Hærens CAESAR 8x8-artillerisystemer, som der i 2017 var blevet indgået kontrakt om med det franske selskab NEXTER Systems. Baggrunden for erstatningsanskaffelsen var regeringens beslutning offentliggjort den 19. januar 2023 om at donere alle CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine sammenholdt med et ønske om erstatning.

Anskaffelsen af PULS-raketkastersystemer fra ELBIT Systems var en nyanskaffelse, idet Hæren i januar 2023 ikke besad (eller havde indgået kontakter om) sådanne systemer. Raketkastersystemer var udgået af dansk forsvar år forinden, men ny interesse havde meldt sig i 2022 som led i forberedelse af nyt forsvarsforlig (til erstatning af dagældende forsvarsforlig 2018-2023).

Som det fremgår af kommissoriet, blev der i løbet af første halvdel af 2023 rejst kritik af dele af forløbet i forbindelse med anskaffelsen af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Kritikken indbefattede acceptfrist for tilbud, forudgående markedsafdækning samt eventuel sammenhæng med forlig af en verserende retssag anlagt af ELBIT Systems mod FMI.

FMI fremkom med redegørelse af 31. juli 2023 om anskaffelse af ildstøttesystemer fra ELBIT Systems, og Forsvarsministeriet fremkom med redegørelse af 8. august 2023 for den parlamentariske proces i forbindelse med erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastersystemer. En del oplysninger og bilag tilgik offentligheden sammen med disse redegørelser.

Efterfølgende igangsatte Forsvarsministeriet den uvildige advokatundersøgelse, hvis centrale konklusioner sammenfattes i det følgende.

Kommissoriet for undersøgelsen har angået intern myndighedsbehandling i Danmark i januar 2023 med udgangspunkt i Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI), Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets departement.

Undersøgelsen har følgelig taget udgangspunkt i materialet, som de tre myndigheder har stillet til rådighed, ligesom forløb med ikke mindst forsvarsforligskredsen, Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketingets Finansudvalg, foruden regeringens koordinationsudvalg, er indgået i undersøgelsen.

Undersøgelsen har i henhold til kommissoriet været begrænset til skriftligt materiale.

2. Centrale konklusioner

Undersøgelsens konklusioner er Bruun & Hjejles vurderinger af forløbet og er ikke udtryk for en dom eller myndighedsafgørelse, men kan danne grundlag for retlige og politiske tiltag som opfølgning på undersøgelsen.

Undersøgelsen har i sine vurderinger af faktuelle forhold baseret sig på, hvad der efter undersøgelsens vurdering er mest sandsynligt, idet undersøgelsen – også henset til begrænsningen til skriftligt materiale – samtidig har anvendt et forsigtighedsprincip.

Af grunde sammenfattet nedenfor har undersøgelsen konkluderet, at der foreligger fejl eller kritisable forhold på myndighedsniveau.

Det gælder i første række FMI's markedsafdækning mellem den 4. januar og 9. januar 2023 med stærkt prioritet til ELBIT Systems, hvilken lå til grund for FMI's materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 samt FKO's militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 med anbefaling af donation (kommissoriets emne 1, jf. afsnit 2.1 nedenfor). Det er undersøgelsens vurdering, at FMI's markedsafdækning på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning, at markedsafdækningen var kritisabel, og at kritikken på det foreliggende skriftlige grundlag kan rettes mod FMI, men ikke mod Forsvarsministeriets departement.

Undersøgelsen er i sammenhængen blev spurgt, "hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen", og "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang". Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt

med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at danne sig en opfattelse af de nævnte spørgsmål. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende. Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage vurderinger af de nævnte spørgsmål.

Undersøgelsen har også omfattet eventuel forbindelse mellem den forligsaftale, som ELBIT Systems indgik med FMI den 10. januar og 11. januar 2023, hvormed en verserende retssag anlagt af ELBIT Systems mod FMI i anledning af udbud og tildeling af kontrakt på artillerisystemer i 2017 til NEXTER Systems blev afsluttet, og FMI's indgåelse af kontrakter med ELBIT Systems, herunder om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer (kommissoriets emne 3, jf. afsnit 2.3 nedenfor). Det er undersøgelsens vurdering, at der ud fra det skriftlige materiale delt med undersøgelsen er en formodning for, at der var en faktisk sammenhæng mellem indgåelsen af forligsaftalen den 10. januar og 11. januar 2023, modtagelsen af ELBIT Systems' konkrete og bindende tilbud af 8. januar 2023 vedrørende ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer, og den senere indgåelse mellem FMI og ELBIT Systems af en kontrakt af 26. januar 2023 om mortarammunition og/eller kontrakter af 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Der er tale om en formodning og ikke en konklusion. Alene på skriftligt grundlag, og uden bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende, finder undersøgelsen ikke, at det med den fornødne sikkerhed kan endeligt konkluderes, at der faktisk var den formodede sammenhæng.

Det er undersøgelsens vurdering, at FMI's manglende orientering af Forsvarsministeriets departement om forligsaftalen med ELBIT Systems er kritisabel. Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at konkludere, hvorfor der ikke blev orienteret. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende.

Ud over de nævnte forhold finder undersøgelsen anledning til at fremhæve følgende:

Undersøgelsen har konstateret fejl i aktstykker om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer derved, at oplysninger om den tidsmæssige gyldighed af ELBIT Systems' tilbud var forkerte (kommissoriets emne 2, jf. afsnit 2.2 nedenfor). Det er undersøgelsens vurdering, at der i forhold hertil alene er grundlag for mild kritik over for Forsvarsministeriets departement og også FMI.

Undersøgelsen har også konstateret en fejl bestående i, at forsvarsforligskredsen på et møde den 25. januar 2023 med forsvarsministeren fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023 (kommissoriets emne 4, jf. afsnit 2.4 nedenfor). På det foreliggende grundlag har fejlen dog efter undersøgelsens vurdering ikke en sådan karakter, at der er anledning til at udtale kritik.

Undersøgelsen er på det foreliggende grundlag afstået fra at fremkomme med en vurdering af fordyrelsen af PULS-raketkastersystemer, og i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke yderligere oplysninger der burde have været medtaget, eksempelvis i

aktstykket vedrørende anskaffelsen af PULS-raketkastersystemer (tillægskommissoriets emne 5, jf. afsnit 2.5 nedenfor), ligesom undersøgelsen på det foreliggende grundlag er afstået fra at fremkomme med en vurdering af forsinkelsen af den nationale klargøring af PULS-raketkastersystemer og ATMOS-artillerisystemer, og i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke korrektioner af tidsplanen der burde have været gennemført, ikke mindst som fremlagt den 25. januar 2023 over for forsvarsforligskredsen med FKO's præsentation (tillægskommissoriets emne 6, jf. afsnit 2.6 nedenfor).

2.1 Markedsafdækning (kommissoriets emne 1)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det første:

”Undersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med markedsafdækningen og overvejelserne om industrisamarbejde, som blev gennemført i januar 2023, med fokus på, hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen, samt hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang.”

2.1.1 Baggrund

Den nævnte markedsafdækningen, eller markedsscreening, lå til grund for den materiefaglige vurdering, som FMI fremkom med den 9. januar 2023, og som bar overskriften ”Notat vedrørende hasteanskaffelse af raketkaster- og rørartillerisystemer i lyset af eventuel donation af CAESAR 8x8 til Ukraine”.

I den materiefaglige vurdering blev der henvist til ”en meget forceret markedsscreening”, både i forhold til raketkastersystemer og artillerisystemer.

FMI's materiefaglige vurdering indgik sammen med FKO's efterfølgende militærfaglige vurdering, ligeledes af 9. januar 2023, i grundlaget for regeringens beslutning offentliggjort den 19. januar 2023 om donation af alle Hærens CAESAR 8x8-artillerisystemer til Ukraine.

Med hensyn til raketkastersystemer stod der i den materiefaglige vurdering:

”Der har gennem de indledende forligsforberedelser været rettet henvendelse til relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og LOCKHEED MARTIN) med det sigte at skabe et grundlæggende kendskab til kapaciteter og markedet. Der er nu rettet fornyet, forceret og konkret henvendelse til ELBIT SYSTEMS og HANHWA for at afsøge muligheder for en hastig levering af raketkastersystemer.”

Styrende for FMI's materiefaglige vurdering – og i særdeleshed for FKO's efterfølgende militærfaglige vurdering og anbefaling af donation – var direkte tildeling til ELBIT Systems med fokus på hurtig levering af PULS-raketkastersystemer.

Med hensyn til artillerisystemer stod der i FMI's materiefaglige vurdering:

“Der er gennemført en meget forceret markedssondering med afsæt i et afgrænset søgefelt. Henset til tiden vurderes det alene relevant at undersøge muligheden for at anskaffe NATO kompatible og anerkendte systemer (155 mm). ...,”

Generelt er markedet for rørtilleri kendetegnet ved meget stor efterspørgsel, pres på produktionskapacitet og lange leveringstider. Der er rettet uformel henvendelse til tre relevante leverandører (ELBIT Systems, HANHWA og NEXTER Systems), og her er muligheder for levering af rørtillerisystemer afsøgt.”

2.1.2 Potentielle leverandører

Kommissoriets første emne angår ”potentielle leverandører”, og undersøgelsen søgte tidligt hos Forsvarsministeriet afklaring af betydningen heraf. På Forsvarsministeriets foranledning markerede FMI til besvarelse en række passager i sin egen redegørelse af 31. juli 2023. Undersøgelsen har lagt til grund, at Forsvarsministeriet tilsluttede sig dette, og at der med ”potentielle leverandører” i kommissoriet alene blev tænkt på de leverandører, der faktisk er nævnt i FMI’s redegørelse, nemlig ELBIT Systems, NEXTER Systems, HANHWA og Lockheed Martin. Undersøgelsen er blevet gennemført i overensstemmelse hermed. Det er således ikke indgået i undersøgelsen, om andre leverandører end de fire nævnte kunne have været inddraget.

Om de nævnte ”potentielle leverandører” kan på baggrund af materialet delt med undersøgelsen bemærkes:

Langt den mest aktive deltager synes at have været ELBIT Systems, som bedømt ud fra materialet delt med undersøgelsen indtog en aktiv rolle. ELBIT Systems henvendte sig selv til FMI i januar 2022 vedrørende PULS-raketkastersystemer og i juli 2022 vedrørende donation af artillerisystemer og erstatningsanskaffelse i form af ATMOS-artillerisystemer. Begge gange blev ELBIT Systems afvist af FMI. Men, skulle det vise sig, alene for en stund. Der var også andre paralleller dialoger, herunder om forligsmæssig afslutning af den verserende retssag, som ELBIT Systems havde anlagt mod FMI i anledning af udbud og tildeling af kontrakt på artillerisystemer i 2017 til NEXTER Systems, samt om en rammeaftale med FMI om mortarammunition ved direkte tildeling og dermed uden udbud.

Til sammenligning giver materialet delt med undersøgelsen indtryk af, at NEXTER Systems indtog en mindre aktiv rolle. En god del af dialogen med FMI havde sammenhæng med den eksisterende kontrakt med NEXTER Systems fra 2017 om levering af CAESAR 8x8-artillerisystemer og forsinkelser i henseende hertil. Det var ikke problemfrit. NEXTER Systems er ikke undersøgelsen bekendt leverandør af raketkastersystemer.

Tilsvarende giver materialet delt med undersøgelsen indtryk af, at HANHWA alene indtog en birolle. Med hensyn til Lockheed Martin blev der ikke fra FMI’s side lagt skjul på, at denne leverandør ikke indgik i markedsundersøgelsen. I forhold til både HANHWA og Lockheed Martin blev anført prismæssige overvejelser.

2.1.3 FMI's redegørelse

FMI's redegørelse medtager i forhold til oplysninger om NEXTER Systems og CAESAR 8x8-artillerisystemer følgende bemærkninger, jf. side 4-5 og 15-16:

"Det fremgår af den materiefaglige vurdering, at hvad angår NEXTER Systems, havde Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse oplysninger om en leveringstid for rørtillerisystemet CAESAR 8x8 på minimum 24 måneder. Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 (bilag 8 og bilag 9 i klassificeret og afklassificeret udgave) til Forsvarsministeriet ikke var præcis i formuleringen om, hvornår og hvordan oplysningerne om muligheder for levering af artillerisystemer fra NEXTER Systems var tilvejebragt."

Det anførte kan give indtryk af, at der var tale om manglende præcision i forhold til tidspunktet for indhentning af oplysninger fra NEXTER Systems, som ikke indbefattede oplysningernes indhold eller validitet.

I forhold til ELBIT Systems står der i FMI's redegørelse på side 17:

"Hvad angår oplysninger fra leverandøren ELBIT Systems, vurderede Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse at have et godt kendskab til teknologi og systemer bl.a. fra de tidligere nævnte udbud i 2015 og 2017 samt fra opbygning af markedskendskab på raketkastere-systemer i løbet af 2022, herunder bl.a. ved workshop den 15. december 2022. Der var dog behov for opdaterede oplysninger om pris og leveringstid."

Af oplysninger delt med undersøgelsen fremgår, at der med hensyn til PULS-raketkastere-systemer allerede var tilgået FMI konkrete oplysninger, mens det forholdt sig anderledes med ATMOS-artillerisystemer.

I FMI's redegørelse står på side 18:

"Samlet set bemærkes det, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse som led i den hastige markedsafdækning i dagene mellem den 4. og 9. januar 2023 ikke bad leverandører om at fremsende konkrete tilbud, da leverandører erfaringsvis skal bruge længere tid på at udarbejde sådanne tilbud, og da det blev vurderet, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i forvejen havde et retvisende billede af virksomhedernes leveringstid af relevante systemer. ELBIT Systems fremsendte dog, som opfølgning på Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses anmodning om opdaterede priser og leveringstider, natten mellem den 8. og 9. januar 2023 et tilbud vedrørende levering af henholdsvis rørtillerisystemet ATMOS og raketkastere-systemet PULS. ..."

Tilbuddene fra ELBIT Systems blev således lagt til grund i den materiefaglige anbefaling den 9. januar 2023. Det var samtidig Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses vurdering – på baggrund af markedskendskabet og den hastige markedsafdækning – at det ikke var relevant at indhente tilbud fra LOCKHEED MARTIN, HANWHA og NEXTER Systems eller yderli-

gere validere de oplysninger, som var tilvejebragt gennem 2022 og i den hastige markedsafdækning i starten af januar 2023. NEXTER Systems fremsendte den 25. januar 2023, som nævnt, et tilbud på levering af CAESAR 6x6.”

Disse afsnit kan give indtryk af, at det var tilfældigt og uforløst, at ELBIT Systems natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 – på et tidspunkt, hvor vicechefen for FMI var på besøg hos ELBIT Systems i Israel – fremkom med konkrete og bindende tilbud.

2.1.4 Vurdering

Ud fra materialet delt med undersøgelsen er det undersøgelsens vurdering, at FMI i forbindelse med markedsafdækningen mellem den 4. januar og 9. januar 2023 undlod at følge FMI's egen vejledning om markedsundersøgelser, også hvor det havde været muligt trods den meget sparsomme tid.

Den udprægede mundtlighed, som prægede markedsafdækningen, var i sig selv i strid med FMI's egen vejledning, men markedsundersøgelsen mellem den 4. januar og 9. januar 2023 var også i strid med vejledningen på andre punkter.

FMI's redegørelse peger selv på, at NEXTER Systems, der havde vundet det seneste udbud om artillerisystemer, slet ikke blev kontaktet mellem den 4. januar og 9. januar 2023.

Det var imidlertid kun én side af sagen.

Væsentligere er det efter undersøgelsens vurdering, at ELBIT Systems fra den 4. januar 2023 blev givet en stærk prioritet.

Det viste sig tydeligt procesmæssigt.

Der var således store forskelle i behandlingen af ELBIT Systems sammenlignet ikke blot med NEXTER Systems, men også med HANWHA.

I forhold til ELBIT Systems blev der gennemført besøg i Israel. Centrale medarbejdere i FMI medvirkede den 8. januar og 9. januar 2023 til færdiggørelsen af FMI's materiel-faglige vurdering, der baserede sig på direkte tildeling til ELBIT Systems samtidig med, at flere af medarbejderne fysisk var tilstede hos ELBIT Systems i Israel. Samtidig modtog samme medarbejdere natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 konkrete og bindende tilbud fra ELBIT Systems.

Til sammenligning var der som nævnt slet ikke i perioden mellem den 4. januar og 9. januar 2023 kontakt med NEXTER Systems, mens FMI i forhold til HANWHA fandt at kunne nøjes med mundtlig kontakt med HANWHA's danske agent søndag eftermiddag den 8. januar 2023.

Omtalen i Forsvarsministeriets redegørelse på side 2 samt FMI's redegørelse på side 3 og 10 kan endog forstås sådan, at den tidsmæssige udstrækning af markedsundersøgelsen med afslutning den 9. januar 2023 var fastsat under hensyntagen til besøget hos ELBIT Systems begyndende den 8. januar 2023.

At ELBIT Systems blev givet prioritet, viste sig ikke alene procesmæssigt, men også indholdsmæssigt.

I forhold til ELBIT Systems blev der internt i FMI forud for besøget begyndende den 8. januar 2023 efterlyst helt håndfaste tilbud på både raketkastersystemer og artillerisystemer.

Til sammenligning fandt FMI i forhold til NEXTER Systems at kunne forlade sig på tidligere korrespondance tilbage fra september 2022, og i forhold til HANWHA at kunne nøjes med en mundtlig oplysning fra HANWHA's danske agent.

Det endelige valg af ELBIT Systems blev begrundet i leveringstiden og i mindre grad eksempelvis operative forhold.

Det er undersøgelsens forståelse, at det blandt andet var ud fra kommercielle overvejelser hos ELBIT Systems, at ELBIT Systems "muligvis kunne levere hurtigt", som det blev formuleret i Forsvarsministeriets redegørelse i forhold til et møde den 4. januar 2023 mellem Forsvarsministeriet, FMI og FKO, og hvorefter fokus i forhold til erstatningsanskaffelser skiftede fra NEXTER Systems til ELBIT Systems.

ELBIT Systems var dog naturligvis ikke ene om at kunne gøre sig kommercielle overvejelser.

Ud fra materialet delt med undersøgelsen kan det efter undersøgelsens vurdering ikke udelukkes, at både NEXTER Systems og HANWHA kunne have taget sig anderledes ud under markedsafdækningen, såfremt der i forhold til NEXTER Systems og HANWHA havde været udfoldet samme bestræbelser fra FMI's side, som der faktisk blev udfoldet i forhold til ELBIT Systems.

Sammenfattende er det på det foreliggende grundlag undersøgelsens opfattelse, at markedsafdækningen på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning.

Efter undersøgelsens vurdering var markedsundersøgelsen kritisabel.

Kritik kan i den forbindelse rettes mod FMI. Involverede personer i FMI var temmelig åbenbart underlagt tidspres, men det ses ikke at være usædvanligt for personel i Forsvaret, og det kan i alle tilfælde ikke fritage FMI som institution for kritik.

Med hensyn til Forsvarsministeriets departement ses departementet ikke på det foreliggende skriftlige grundlag at have modtaget oplysninger om markedsundersøgelsen i et omfang, der gør, at kritik tillige kan rettes mod ministeriet.

Under første emne i kommissoriet fremhæves som det første af to delemner, "hvorfor markedsafdækningen blev tilrettelagt på en sådan måde, at ikke alle potentielle leverandører blev kontaktet, herunder om der indgik usaglige hensyn ved tilrettelæggelsen af markedsafdækningen".

Henset til at undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, er det vanskeligt for undersøgelsen at give svar herpå.

Samtidig er manglen på netop skriftlig dokumentation fra markedsafdækningen i strid med FMI's egen vejledning, og særligt i forhold til drøftelserne med ELBIT Systems var manglen på dokumentation tilstræbt.

Ligeledes er der elementer i FMI's redegørelse, som gennemgået ovenfor, der påkalder sig opmærksomhed.

At markedsundersøgelsen blev tilrettelagt som sket – efter undersøgelsens opfattelse, og som redegjort for ovenfor, med stærk prioritet til ELBIT Systems – kan have den simple forklaring, at ELBIT Systems kunne levere hurtigt, som også anført i Forsvarsministeriets redegørelse.

Og muligheden består utvivlsomt for, at relevante medarbejdere i FMI simpelthen var af den oprigtige opfattelse, at valg af ELBIT Systems med levering af raketkastersystemer inden for seks måneder og levering af artillerisystemer allerede efter 12 måneder reelt var eneste mulighed.

Samtidig kan undersøgelsen ikke udelukke, at der kan have været andre grunde.

Det gælder, uanset skriftligt materiale delt med undersøgelsen ikke på nogen klar måde støtter, at der skulle have været inddraget usaglige hensyn i FMI.

En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende.

Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage en vurdering.

Under første emne i kommissoriet fremhæves som det andet af to delemner, "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret korrekt om markedsafdækningens omfang".

Som anført ovenfor er det undersøgelsens vurdering, at FMI's markedsafdækning mellem den 4. januar og 9. januar 2023 på væsentlige punkter var i strid med FMI's egen vejledning, at markedsafdækningen var kritisabel, og at kritikken på det foreliggende skriftlige grundlag kan rettes mod FMI, men ikke også mod Forsvarsministeriet.

Samtidig kan det konstateres, at de oplysninger, som blev givet i FMI's materiefaglige vurdering af 9. januar 2013, og senere over for forsvarsforligskredsen på grundlag af samme, var ukorrekte.

Det beror ikke alene på "markedsafdækningens omfang", herunder manglende kontakt til NEXTER Systems, men også – og væsentligere – på den stærke prioritet, som under markedsafdækningen blev givet til ELBIT Systems, både procesmæssigt og indholdsmæssigt.

Som anført i FMI's redegørelse kunne det således have været præciseret, at oplysninger vedrørende NEXTER Systems og CAESAR 8x8-artillerisystemer stammede fra september 2022, og at NEXTER Systems ikke havde været kontaktet i forbindelse med markedsafdækningen.

Men mere væsentligt kunne og burde det have været oplyst, at processen med ELBIT Systems havde været en helt anden end med såvel NEXTER Systems som HANWHA, og at den indholdsmæssige dybde tillige havde været en anden, idet det alene var fra ELBIT Systems, at der blev indhentet egentlige tilbud.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at danne sig en opfattelse af, hvorfor der ikke blev orienteret korrekt. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende.

Undersøgelsen afstår følgelig fra at foretage en vurdering.

2.2 Aktstykker (kommissoriets emne 2)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det andet:

"Undersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykkerne vedrørende ATMOS og PULS i januar 2023, herunder om de involverede myndigheder bevidst har forholdt Folketinget oplysninger om tilbudsfristen."

2.2.1 Baggrund

De nævnte aktstykker forelå den 26. januar 2023 og havde til formål at skaffe bevillingsmæssig hjemmel til anskaffelse af henholdsvis PULS-raketkastersystemer og ATMOS-artillerisystemer.

2.2.2 Tilbudsfrist

Den centrale formulering i aktstykker vedrørende "tilbudsfristen" var efter undersøgelsens vurdering resultatet af et forløb, som i hovedtræk faldt i tre trin:

Første trin var i Forsvarsministeriets departement, som den 19. januar 2023 i det første udkast til aktstykke vedrørende anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer medtog følgende formulering:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives inden udgangen af januar. I modsat fald vil aftalen bortfalde, og leveringstiden vil være betydeligt længere."

Andet trin var i FMI, som den 24. januar 2023 ændrede formuleringen til følgende, jf. FMI's redegørelse på side 20:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet."

Samme formulering blev senere den 24. januar 2023 indføjet af Forsvarsministeriets departement i udkastet til aktstykke vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer.

Tredje trin var i Forsvarsministeriets departement, og på foranledning af Finansministeriet, idet ordene "og inden udgangen af januar" den 25. januar 2023 blev foreslået af Finansministeriet og godkendt af Forsvarsministeriets departement, øjensynligt uden forelæggelse for FMI, således at formuleringen i begge aktstykker blev, jf. Forsvarsministeriets redegørelse på side 11:

"Aktstykket haster, idet kontrakten med leverandøren skal underskrives snarest muligt og inden udgangen af januar af hensyn til tilbuddets gyldighed, produktionsmuligheder og en hastig opbygning af den operative kapacitet."

2.2.3 FMI's redegørelse

I FMI's redegørelse står på side 6 (og også side 20):

"Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse ikke var præcis i formuleringerne om tilbuddenes gyldighed i de fremsendte oplysninger til Forsvarsministeriets departement. Det burde således tydeligere have fremgået, at der var tale om gyldigheden af leveranceplanerne og ELBIT Systems muligheder for at opfylde disse – og dermed den hurtigst mulige levering af de nye ildstøttesystemer – og ikke selve tilbuddenes juridiske gyldighed."

2.2.4 Vurdering

I de endelige aktstykker af 26. januar 2023 var begrundelsen for den hastende karakter tredelt, idet der blev henvist til "tilbuddets gyldighed", "produktionsmuligheder" og "hastig genopbygning af den operative kapacitet".

Henvisningen til "tilbuddets gyldighed", endog som den første grund, var en fejl. Henvisningen må således naturligt forstås som juridisk, og den skal således sammenholdes med, at tilbuddene fra ELBIT Systems vedrørende både ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer med datering 8. januar 2023 juridisk var gældende frem til den 30. juni 2023.

Hvad angår den anden grund, nemlig henvisningen til "produktionsmuligheder", afspejles den et antal gange i materialet delt med undersøgelsen. Eksempelvis stod der i den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023, at "[h]vis ordre lægges i januar", kunne ELBIT Systems begynde levering af raketkastersystemer i juni 2023. Der er andre tilsvarende formuleringer i materialet delt med undersøgelsen.

Ud fra materialet delt med undersøgelsen ses der ikke at være grundlag for at kritisere, at den hastende karakter blev begrundet i "produktionsmuligheder".

Med hensyn til det tredje, nemlig "hastig genopbygning af den operative kapacitet", blev behovet herfor i særdeleshed betonet i FKO's militærfaglige vurderinger af 9. januar og 13. januar 2023.

Undersøgelsen har ikke fornødne oplysninger om eller forudsætninger til at forholde sig hertil.

På den baggrund ses der heller ikke noget grundlag for at kritisere, at den hastende karakter blev begrundet i "hastig genopbygning af den operative kapacitet".

Sammenfattende er det således undersøgelsens vurdering, at henvisningen til "tilbudets gyldighed" som begrundelse for den hastende karakter kan kritiseres, mens der ikke på det foreliggende grundlag er grundlag for at kritisere henvisningerne til "produktionsmuligheder" og "hastig genopbygning af den operative kapacitet".

Kritik i anledning af henvisningen til "tilbuddets gyldighed" kan rettes mod FMI, der som modtager af tilbuddene naturligvis var bekendt med indholdet, men også mod Forsvarsministeriets departement, som havde et fokus på tilbudsfristen, også selvom det kunne læses i FKO's supplerende militærfaglige vurdering af 13. januar 2023, at "vedståelsesfristen for tilbuddet er juni 2023", og som godkendte skærpelsen af formuleringen med tilføjelsen af ordene "inden udgangen af januar".

Det må efter undersøgelsens opfattelse mildne kritikken, at "tilbuddets gyldighed" ikke stod alene, idet der herudover også – på initiativ af FMI – blev henvist til "produktionsmuligheder og en hastig genopbygning af den operative kapacitet", hvilket faktisk begrundede hastværk.

Samlet er der således efter undersøgelsens vurdering alene grundlag for mild kritik i denne henseende over for Forsvarsministeriets departement og også FMI.

2.3 Forbindelse til forligsaftalen (kommissoriets emne 3)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det tredje:

"Undersøgelse af det forlig, der i januar 2023 blev indgået mellem FMI og Elbit Systems, herunder om der var sammenhæng mellem det indgåede forlig og den ordre, der blev placeret hos Elbit Systems. Der skal endvidere belyses, om øvrige anskaffelser af materiel, ammunition og serviceydelser hos Elbit Systems er indgået i forligsforhandlingerne mellem FMI og Elbit Systems, ligesom det skal undersøges, hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret om forliget under processen med indkøb af ildstøttesystemerne. Undersøgelsen skal også omfatte kommunikation mellem FMI og Elbit Systems i 2. halvår 2022 om forliget."

2.3.1 *Baggrund*

Det nævnte forlig blev indgået den 10. januar og 11. januar 2023 af ELBIT Systems og FMI, hvormed parterne afsluttede en retssag, som ELBIT Systems tilbage i 2020 havde anlagt mod FMI i anledning af udbud og tildeling af kontrakt på artillerisystemer i 2017 til NEXTER Systems.

2.3.2 *Sammenhæng*

Som det fremgår, anvender kommissoriet ordet "sammenhæng".

Ordet genfindes i FMI's redegørelse, hvor FMI skrev, at "[f]orliget mellem Forsvarsministeriets Indkøbs- og Materielstyrelse og ELBIT Systems har – uagtet det tidsmæssige sammenfald i januar 2023 – ikke nogen sammenhæng til den efterfølgende kontraktindgåelse vedrørende ATMOS og PULS", jf. side 8 og 26.

Det skete med henvisning til Kammeradvokatens notat af 29. juni 2023 med beskrivelse af forløb vedrørende forlig med ELBIT Systems, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag 26 og 27.

Når "sammenhæng" blev afvist af FMI, var det begrundet i forligsaftalens indhold og Kammeradvokatens bemærkning om, at vilkårene var de "samme" som "de forligstilbud, der blev fremsat af FMI til Elbit undervejs i forløbet; første gang i efteråret 2021 og i løbet af 2022".

Til grund lå således en juridisk vurdering af aftalens indhold.

Betydningen af ordet "sammenhæng" er dog ikke nødvendigvis begrænset hertil.

Kommissoriets tredje emne om "sammenhæng" er således næppe, og i hvert fald ikke alene, et spørgsmål om det juridiske indhold af forligsaftalen.

En sammenhæng kan også – og mere nærliggende – være faktisk, eksempelvis årsags-sammenhæng.

Uanset en sammenhæng ikke fremgik af forligsaftalens tekst og indhold, er det muligt, at FMI og/eller ELBIT Systems agerede på en bestemt måde som følge af indgåelsen af forligsaftalen eller konkretiseringen af drøftelserne om anskaffelser.

Det kan også gælde, og der kan således være "sammenhæng", selvom FMI eller ELBIT Systems i sidste ende – hypotetisk – havde handlet på samme eller nogenlunde samme måde også i fravær af forligsaftalen.

2.3.3 *Vurdering*

Efter undersøgelsens vurdering er syv forhold relevante at fremhæve:

For det første er der den tidsmæssige rækkefølge eller sekvens.

Forligsaftalens tekst forelå således i endelig form den 3. januar 2023. På det tidspunkt havde Kammeradvokaten på vegne af FMI accepteret seneste udkast fra ELBIT Systems advokat, Bech-Bruun, "med en enkelt mindre justering", som det fremgår af Kammeradvokatens tidslinje, der var vedlagt FMI's redegørelse som bilag A til bilag 26 og 27.

Der gik dog det meste af en uge, førend Bech-Bruuns accept på vegne af ELBIT Systems forelå den 9. januar 2023.

På det tidspunkt var FMI's vicechef sammen med en anden medarbejder i FMI på FMI's vegne i gang med besøget hos ELBIT Systems, og ELBIT Systems havde netop natten mellem den 8. januar og 9. januar 2023 afgivet konkrete, bindende tilbud på ATMOS-artillerisystemer såvel som PULS-raketkastersystemer, ligesom FMI i Danmark den 9. januar 2023 om formiddagen fremkom med sin materiefaglige vurdering, der udtrykkeligt baserede sig på direkte tildeling til ELBIT Systems.

Forligsaftalen blev underskrevet af ELBIT Systems den 10. januar 2023, samme dag som besøget sluttede, og af FMI's vicechef på vegne af FMI den 11. januar 2023, efter sin hjemkomst fra Israel.

Den tidsmæssige sekvens skaber ikke i sig selv faktisk "sammenhæng", men den tidsmæssige sekvens udelukker heller ikke just nogen sammenhæng.

For det andet kan det konstateres, at drøftelserne under besøget den 8. januar til 10. januar 2023 ikke er oplyst for undersøgelsen i videre omfang, hvilket til dels kan hænge sammen med, at det på forhånd var blevet aftalt på initiativ af FMI, at der ikke skulle udarbejdes referater.

For det tredje kan det konstateres, at pkt. 2.3 i forligsaftalen henviste til gensidig enighed om at bruge "best effort to continue and improve their business relationship".

I forhold til det oprindelige forslag fra ELBIT Systems var der på FMI's foranledning udeladt en henvisning til udbud, hvilket der var juridiske grunde til.

Faktuelt blev der indgået kontrakter med ELBIT Systems den 26. januar 2023 om mortarammunition og den 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Kontrakterne var ikke vundet ved udbud, men havde form af direkte tildelinger.

Uanset det juridiske indhold af pkt. 2.3 i forligsaftalen, eller manglen på samme, kan fremsendelsen af tilbud, og en velvillig bedømmelse heraf, af parterne faktisk have været anset for at være udmøntninger af bestemmelsen og den gensidige enighed om "to continue and improve their business relationship".

For det fjerde – og i sammenhængen hermed – kan det tages i betragtning, at ELBIT Systems igennem forhandlingsforløbet faktisk havde søgt at koble indgåelse af et forlig

i den verserende retssag sammen med nye anskaffelser, i første række yderligere CARDOM10-mortersystemer (som et datterselskab af ELBIT Systems havde vundet et udbud med i 2017) og senere mortarammunition.

For det femte kan det også tages i betragtning, at FMI i forhandlingerne om forligsaftalen selv knyttede forbindelse til anskaffelser.

En medarbejder i FMI havde den 28. november 2022 en samtale med ELBIT Systems, som medarbejderen internt i FMI delte sine noter fra. Ifølge medarbejderens noter havde medarbejderen den 28. november 2022 anført: "Jeg pointerede at vi ikke udbudsretsligt MÅ blande tingene sammen og lade forhandlinger om kontrakt med ELBIT på TMT AMM påvirke af en klagesag i et andet program, derfor har det aldrig været bragt op. Men jeg lagde ikke skjul på at klagesagen hang som en skygge over FMI og øger ikke appetitten på at styrke samarbejdet – ligesom det vil være træls ift. et besøg i januar."

Til brug for et møde mellem FMI's vicechef og ELBIT Systems den 11. december 2022 var der i FMI udarbejdet et talepapir. Talepunkterne til brug for FMI's vicechefs mødeindbefattede: "Have also in mind, that we cannot let the case influence the work on other contracts – and that's why DALO have not – and cannot ring the case up as a problem. But it is."

Bemærkninger om, at en sammenkobling ikke måtte ske, havde selvsagt mindre vægt, hvis der faktisk i sammenhængen netop skete sådan sammenkobling.

For det sjette kan det bemærkes, at sammenkoblingerne i FMI ikke fremgik af FMI's redegørelse eller af Kammeradvokatens notat med tidslinje, der var vedlagt redegørelsen som bilag 26 og 27.

Tværtimod kan sammenkoblingen på mødet den 11. december 2022 syntes aktivt at være blevet søgt skjult.

Kammeradvokaten anførte i den nævnte tidslinje (bilag A til bilag 26 og 27) ud for datoen 11. december 2022: "Møde mellem Elbits administrerende direktør og FMI's vicechef", samt ud for datoen 22. december 2022 blandt andet, at "VCH oplyser, at gengivelsen i mail af 22.12.2022 fra Elbits advokat er ikke retvisende. VCH fulgte talepapir – heri er bl.a. anført, at ..."

Det eneste punkt fra talepapiret, som Kammeradvokaten her medtog, lød: "DALO cannot make any guarantees about other acquisitions as a sort of compensation and it is my understanding that DALO is not willing to accept any compensation for any lost profit by ELBIT."

Kammeradvokaten medtog således ikke ovennævnte talepunkt, ligesom Kammeradvokaten heller ikke medtog yderligere talepunkter såsom: "The atmosphere and the appetite to extend the partnership would be much better, if it wasn't for the complaint case in the artillery tender. A complaint that DALO see as groundless" og

“DALO for sure recognize that ELBIT Systems is a strong partner with strong capabilities. DALO wish to strengthen the partnership and regain trust.”

Det er påfaldende og tillige kritisabelt, at der blev angivet ét punkt fra talepapiret, som kunne tale imod en forbindelse, mens andre talepunkter og hele sammenhængen, som befæstede det modsatte indtryk, ganske blev udeladt.

Udeladelsen skete, selvom talepapiret i sin helhed var til rådighed for både FMI og Kammeradvokaten.

For det syvende fremgår det af FMI's redegørelse på side 26, at FMI "på anbefaling fra Kammeradvokaten [har] været "afventende" og ladet ELBIT Systems være den "udfærende kraft" i forhold til forligsdrøftelserne", mens det af materialet delt med undersøgelsen fremgår, at FMI og FMI's advokat ad flere omgange igennem 2022 tog initiativ til at søge at fremme forhandlingerne om forlig.

Internt i FMI blev der også tilkendegivet en interesse i at undgå at besvare den begæring om aktindsigt, som ELBIT Systems var fremkommet med den 10. november 2022, og som FMI ifølge oplysninger delt med undersøgelsen konkret ikke tog reelle skridt til at behandle, forinden forligsaftalen blev indgået to måneder senere.

Sammenfattende er der herefter efter undersøgelsens vurdering en formodning for, at der var en faktisk sammenhæng mellem indgåelsen af forligsaftalen den 10. januar og 11. januar 2023, modtagelsen af ELBIT Systems' tilbud af 8. januar 2023, og den senere indgåelse mellem FMI og ELBIT Systems af aftalen af 26. januar 2023 om morterammunition og/eller aftalerne af 28. februar 2023 om anskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer. Undersøgelsen skal tilføje, at der er tale om en formodning og ikke en konklusion.

Alene på skriftligt grundlag, og uden bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende, finder undersøgelsen ikke, at det med den fornødne sikkerhed kan endeligt konkluderes, at der faktisk var den formodede sammenhæng.

Under tredje emne i kommissoriet fremhæves som sidste af tre delemner, "hvorfor forsvarsforligskredsen ikke blev orienteret om forliget under processen med indkøb af ildstøttesystemerne".

FMI oplyste i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriets departement til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse orienterede, jf. sædvanlig praksis, ikke Forsvarsministeriet omkring forligsindgåelsen, da det henligger under Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses ansvar at varetage og behandle klagesager omkring materielforhold. Som beskrevet tidligere var der ingen sammenhæng mellem forligsindgåelsen i klagesagen og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse materiefaglige vurdering vedrørende anskaf-

felse af ildstøttesystemer fra ELBIT Systems, hvorfor Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse ikke vurderede det nødvendigt særskilt at orientere Forsvarsministeriet om forligsindgåelse 10. januar 2023."

Det lægges herefter til grund, at FMI ikke selv gav orientering til Forsvarsministeriet om indgåelse af forligsaftalen.

Videre lægges det til grund, at FMI heller ikke tog det for givet, at Forsvarsministeriet, der næppe kan have været uvidende om retssagens eksistens, ad anden vej ville modtage oplysning om forligsaftalen.

Det forhold, at det i udgangspunktet henhører under FMI at "varetage og behandle klagesager omkring materielforhold", betyder efter undersøgelsens vurdering ikke, at FMI aldrig skal give orientering til Forsvarsministeriets departement.

Forligsaftalen blev underskrevet den 10. januar og 11. januar 2023, på et tidspunkt hvor FMI var i løbende kontakt med Forsvarsministeriets departement om erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer og nyanskaffelse af PULS-raketkastere, herunder om det besøg, som vicechefen i FMI gennemførte fra den 8. januar til 10. januar 2023 hos ELBIT Systems, og hvor FMI netop havde færdiggjort den materiefaglige vurdering af 9. januar 2023 med fokus på direkte tildeling til ELBIT Systems.

Efter undersøgelsens vurdering var det både relevant og nødvendigt i sammenhæng af den løbende kontakt mellem FMI og Forsvarsministeriets departement og den videre politiske proces at oplyse om indgåelsen af forligsaftalen såvel som omstændighederne omkring indgåelsen.

Det er undersøgelsens vurdering, at den manglende orientering er kritisabel.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og det er ikke muligt ud fra dette materiale at konkludere, hvorfor der ikke blev orienteret. En vurdering ville efter undersøgelsens opfattelse forudsætte bidrag fra involverede personer i form af interviews eller lignende.

2.4 Demonstrator (kommissoriets emne 4)

Undersøgelsen omfatter ifølge kommissoriet for det fjerde:

"Undersøgelse af, hvorfor forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023, når dette hverken var planlagt eller senere blev planlagt."

2.4.1 Baggrund

Det er i formuleringen af kommissoriets fjerde emne lagt til grund, at "forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023".

Der svarer til det anførte i Forsvarsministeriets redegørelse på side 6 vedrørende møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023:

”Dertil fremgik det, at ét enkelt artillerisystem (en såkaldt ”demonstrator” model) kunne lånes med virkning fra foråret 2023 med henblik på træning. Danmark ville kunne få leveret de første PULS-raketkastersystemer medio 2023 med løbende leveringer frem til primo 2024. Både ATMOS-artillerisystemer og PULS-raketkastersystemer ville kunne opnå fuld operativ kapacitet i første kvartal 2025.”

Til brug for mødet havde Forsvarsministeriets departement udarbejdet et budskabspapir, som var dateret 23. januar 2023, samt et notat med titlen ”Ordførerkontakt forud for ekstraordinært forligskredsmøde 25. januar”, som var dateret 24. januar 2023. Heri var der ingen omtale af demonstratoren.

Ligeledes til brug for mødet havde FKO udarbejdet en præsentation med titlen ”Erstatningsanskaffelse af donerede CAESAR artilleripjecer”. Heraf fremgik af et slide, at ”Lån af 1xATMOS” ville finde sted i løbet af første halvår 2023.

2.4.2 FMI's redegørelse

Af FMI's redegørelse på side 22 fremgår:

”Det bemærkes, at Forsvarskommandoen har oplyst, at forsvarsforligskredsen på et møde den 25. januar 2023 blev orienteret om en skitse-mæssig leveringsplan for de nye ildstøttesystemer. I skitseplanen (grafisk fremstilling) fremgår et lån af et ATMOS-artillerisystem i foråret 2023. Skitseplanen kunne således give indtryk af, at ATMOS-demonstratoren ville være til rådighed tidligere end ovenstående tidsplan, dvs. tidligere end juni 2023. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke – hverken ved Forsvarskommandoen eller ved Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse – har indgået en tidligere rådighed over ATMOS-demonstratoren end juni i planlægningen. Dette skyldes bl.a. hensynet til Hærens gennemførelse af uddannelse på CAESAR 8x8 for de ukrainske soldater. Afsamme grund var der heller ikke planlagt uddannelsesaktivitet for Hæren på ATMOS-demonstratoren i juni, men der var i den indledende planlægning for rådighed over ATMOS-demonstratoren skitseret en teknisk test af én dags varighed i den sidste uge af juni. Den test gennemføres som konsekvens af ovenstående efter sommerferien.”

Sammesteds i FMI's redegørelse står:

”Det bemærkes, at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse i starten af maj 2023 blev opmærksom på, at der i de aftalte leveringstidspunkter ikke var medregnet transporttid til Danmark, dvs. leveringsstedet er ELBIT Systems' fabrik. Af logistiske grunde, herunder ekspeditionstid i forhold til transport og tolddokumenter, har det på den baggrund ikke været muligt at få ATMOS-demonstratoren transporteret til Danmark i juni. ATMOS-demonstratoren forventes derfor at ankomme til Danmark den 3. august 2023 sammen med de første to PULS-systemer.”

Det er ikke oplyst, hvad anledningen var til, at FMI netop i maj 2023 blev opmærksom på, at leveringsstedet var i Israel, men det skyldes muligt, at demonstratoren på det tidspunkt fysisk blev leveret og stillet til rådighed af ELBIT Systems.

FMI oplyste i notat af 3. august 2023 med besvarelse af spørgsmål fra Forsvarsministeriets departement til FMI's redegørelse:

"Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse kan supplerende oplyse, at ATMOS-demonstratoren den 3. august 2023 er ankommet til Danmark med skib. Som det fremgår af redegørelsen, var der ikke planlagt uddannelsesaktiviteter ved Hæren i juni 2023 i forhold til ATMOS-demonstratoren, men alene en teknisk test af en dags varighed i slutningen af juni 2023. Denne test gennemføres efter sommerferien. Levering af ATMOS-demonstratoren den 3. august 2023 har derfor ikke haft konsekvenser for Forsvarets forberedelse til ibrugtagning af ATMOS-artillerisystemet. Såfremt dette havde været tilfældet, havde Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse selvsagt arrangeret en hurtigere transport til Danmark, fx ad luftvejen.

Forsvarskommandoen har supplerende oplyst:

Den konkrete planlægning af træning og uddannelse på ATMOS, som er foretaget efter indgåelse af kontrakten med ELBIT, nødvendiggjorde ikke et behov for hurtigere levering."

2.4.3 Vurdering

Det lægges til grund, at "forsvarsforligskredsen fik oplyst, at ATMOS-demonstratoren ville blive anvendt til uddannelse i foråret 2023", hvilket var en fejl, henset til hvad FKO har oplyst efterfølgende.

Undersøgelsen forstår således efterfølgende tilkendegivelser fra FKO og også FMI sådan, at det aldrig "var planlagt eller senere blev planlagt", at demonstratoren skulle have været anvendt til uddannelse i foråret 2023.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen.

Når forløbet i januar 2023 på grundlag af materialet delt med undersøgelsen ses som en helhed, fremstår tidspunktet for levering af demonstratoren, hvad enten i maj eller august 2023, ikke at have været væsentligt, sammenlignet med eksempelvis tidspunktet for levering af de første PULS-raketkastersystemer allerede i juni 2023 og også tidspunktet for levering af de første ATMOS-artillerisystemer efter 12 måneder.

Undersøgelsen har heller ikke identificeret materiale, som angiver, at der bevidst blev givet forkert oplysning om levering af demonstratoren, endsige en grund hertil.

I den forbindelse bemærkes, at der øjensynligt frem til maj 2023 ikke var opmærksomhed omkring leveringsstedet.

Sammenfattende blev der nok begået en fejl, men på det foreliggende grundlag ikke en fejl af en grad, at der efter undersøgelsens vurdering

2.5 Fordyrelse (tillægskommissoriets emne 5)

Undersøgelsen omfatter ifølge tillægskommissoriet for det femte:

“Undersøgelse af, om Forsvarskommandoen (FKO) og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) i januar 2023 vidste eller burde have vidst, at der ud over selve anskaffelsen af PULS-raketkastere, som blev besluttet politisk i januar 2023, ville blive behov for en række yderligere kapaciteter og årsværk, hvis PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkaster-system, og at dette ville medføre en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt. I givet fald skal det undersøges, hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023.”

2.5.1 Baggrund

I Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 24. april 2024 blev det oplyst, at “det forventes at tage cirka et år mere end oprindeligt oplyst, inden ildstøttesystemerne PULS og ATMOS fra Elbit vil kunne tages i operativ anvendelse ved enhederne i Hæren”, og at “[s]amtidig vil raketkasterkapaciteten PULS blive væsentligt dyrere.”

Undersøgelsen har noteret sig, at forsvarsministeren i svar af 8. maj 2024 på spørgsmål nr. 206 fra Folketingets Finansudvalg med henvisning til FKO blandt andet oplyste:

“I forhold til fordyrelsen af PULS-raketkastere har Forsvarskommandoen oplyst, at indholdet af anskaffelsen, som blev besluttet i 2023, ikke er tilstrækkelig til at færdigopbygge en operativ kapacitet. Det skyldes, at der foruden leverancerne fra Elbit Systems i form af selve raketkasterne, ammunitionsvoogne, initiallogistik m.m. også er behov for køretøjer til opbygning af de nødvendige støtteenheder samt yderligere årsværk, ammunition og etablerement, som Forsvarskommandoen vurderer er nødvendige for at kunne anvende kapaciteten operativt. Der er tale om udstyr, som også ville have været nødvendigt at anskaffe ved valg af et andet raketkaster-system, hvorfor merbehovet ikke kan henføres til PULS-systemet eller til valget af Elbit Systems som leverandør. Fordyrelsen skyldes således, at den anskaffelse, som oprindeligt blev besluttet, nu har vist sig ikke at have indeholdt alle de elementer, som – ud over selve raketkaster-systemet – er nødvendige for at etablere en samlet operativ kapacitet.”

Til belysning blev der den 7. august 2024 gennemført et møde mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet, og efterfølgende oplyste Forsvarsministeriet den 13. august 2024 pr. e-mail over for undersøgelsen:

“Der er i anskaffelsen af PULS-raketkastere ikke blevet medtaget en række forsynings-, mekaniker- og føringskøretøjer, yderligere årsværk til bemanning af enheden, supplerende ammunition, som FKO vurderer nødvendige for at kunne anvende kapaciteten operativt. Dertil yderligere etablerement til garagering af raketkasterne i Danmark.”

Der er ikke i øvrigt blevet delt oplysninger med undersøgelsen.

På det foreliggende grundlag lægger undersøgelsen til grund, at det femte emne angår “behov for køretøjer til opbygning af de nødvendige støtteenheder samt yderligere års-

værk, ammunition og etablerement”, som ikke indgår i leveringer i henhold til kontrakter eller i øvrigt var taget i betragtning i forbindelse med det endelige aktstykke af 26. januar 2023 vedrørende nyanskaffelsen eller i øvrigt.

Samtidig bemærker undersøgelsen, at emnet er begrænset i tid til, om FKO eller FMI i januar 2023 ”vidste eller burde have vidst”, at der var ”behov for en række yderligere kapaciteter og årsværk” med ”en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt” til følge.

2.5.2 *Vurdering*

Aktstykket af 26. januar 2023 vedrørende anskaffelse af PULS-raketkastersystemer fremstår efter undersøgelsens vurdering sådan, at det medtager alle ”anskaffelsesrelaterede udgifter” såvel som ”udgifter til drift”, hvilket også vil være i overensstemmelse med bevillingsmæssige regler.

Det fremgår af formuleringen af det femte emne, at der er konstateret ”en række yderligere kapaciteter og årsværk, hvis PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkastersystem, og at dette ville medføre en væsentlig fordyrelse af det samlede projekt”.

Idet konstatering af sådan ”væsentlig fordyrelse” lægges til grund, kan det umiddelbart fremstå som en fejl, at der ikke var medtaget oplysninger herom eller i videre omfang taget forbehold.

På den baggrund har undersøgelsen gennemført søgninger i materialet delt med undersøgelsen med henblik på at konstatere, om der i FKO eller FMI eller i øvrigt i januar 2023 var konstateret en usikkerhed omkring indholdet af aktstykket, som ikke blev delt, og om der således var en viden herom.

Undersøgelsen har ikke konstateret sådant materiale.

Efter undersøgelsens vurdering er det nærliggende at overveje, om ikke forholdene, som begrunder den væsentlige fordyrelse, burde have været medtaget i aktstykket eller på anden måde oplyst, og i forlængelse heraf også, i overensstemmelse med tillægskommissoriet, at undersøge, ”hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023”.

Det kan have haft en sammenhæng med, at FKO alene forekommer at have været inddraget i mindre grad i forbindelse med udarbejdelsen af aktstykket.

Forinden havde FKO i den militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 forholdt sig til ”Økonomi” med udgangspunkt i oplysninger modtaget fra FMI.

I den militærfaglige vurdering fremhævede FKO også betydningen af ”tilvejebringelse af operative ildstøttesystemer” hurtigst muligt, ligesom FKO anførte, at “[e]n umiddelbar tilvejebringelse af raketkastere vil endvidere give soldaterne ved artilleriregimentet lejlighed til med det samme at begynde uddannelse og træning på de nye systemer, hvorved fastholdelse af disse personalegrupper understøttes bedst mulig.”

Efter undersøgelsens vurdering ville det være naturligt i sammenhængen at danne sig en opfattelse af, hvad det – med tillægskommissoriets formulering – ville kræve, for at "PULS skulle opbygges til et fuldt operativt raketkastersystem".

Efter undersøgelsens vurdering kan i første række FKO således have haft anledning til at søge større indflydelse på, hvilke oplysninger der blev medtaget i aktstykket såvel som i de forudgående vurderinger, ligesom det ikke kan udelukkes, at Forsvarsministeriets departement og også FMI havde anledning til at påpege et behov herfor over for FKO.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og undersøgelsen har ikke modtaget præcise oplysninger om baggrunden for fordyrelsen og elementerne heri – noget, som meget muligt ville kræve bidrag fra relevante personer i særligt FKO i form af interviews eller tilsvarende.

På den baggrund finder undersøgelsen på det foreliggende grundlag at måtte afstå fra at fremkomme med en vurdering af, i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke yderligere oplysninger der burde have været medtaget, eksempelvis i aktstykket vedrørende anskaffelsen af PULS-raketkastersystemer.

Følgelig har undersøgelsen heller ikke foretaget en vurdering af, "hvorfors dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023".

2.6 Forsinkelse (tillægskommissoriets emne 6)

Undersøgelsen omfatter ifølge tillægskommissoriet for det sjette:

"Undersøgelse af, om FKO og FMI i januar 2023 vidste eller burde have vidst, at ildstøttesystemerne først ville blive fuldt operative et år senere end oplyst over for Forsvarsministeriets departement og forligskredsen. I givet fald skal det undersøges, hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023."

2.6.1 Baggrund

I Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 24. april 2024 blev det oplyst – som allerede nævnt – at "det forventes at tage cirka et år mere end oprindeligt oplyst, inden ildstøttesystemerne PULS og ATMOS fra Elbit vil kunne tages i operativ anvendelse ved enhederne i Hæren".

Forsvarsministeren oplyste i sit svar af 8. maj 2024 på spørgsmål nr. 206 fra Folketingets Finansudvalg om forsinkelse af ATMOS-artillerisystemerne og PULS-raketkastersystemerne med et år:

"Den omtalte forsinkelse skyldes, at tiden der skal bruges til den nationale klargøring af systemerne, der finder sted i Danmark, efter artilleripjecer og raketkastere er blevet leveret fra producenten. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har oplyst, at tiden, der medgår til den nationale klargøring, er uafhængig af valg af system og således også ville have gjort sig gældende ved valg af et system fra en anden leverandør."

I forsvarsministerens senere svar af 27. maj 2024 på spørgsmål nr. 99 fra Folketingets Forsvarsudvalg oplyste ministeren med henvisning til FMI blandt andet:

”Det bemærkes, at Elbit Systems har afsluttet levering af alle otte PULS raketkastere – tre måneder tidligere end aftalt i kontrakten. Leverancerne af ATMOS artilleripjecer er påbegyndt og forventes afsluttet inden for slutleverancerne angivet i kontrakten. Elbit Systems har dog varslet forsinkelse på enkelte delleverancer som følge af situationen i Israel. En opkrævning af bod kan efter en nærmere konkret vurdering komme på tale.”

FKO oplyste i pressemeddelelse af 2. juli 2024, at “[d]et forventes, at PULS-systemet er klar til operativt brug i 2026.”

Til belysning blev der den 7. august 2024 gennemført et møde mellem undersøgelsen og Forsvarsministeriet, og efterfølgende oplyste Forsvarsministeriet den 13. august 2024 pr. e-mail over for undersøgelsen:

”FMI og FKO har revurderet, hvor lang tid der skal bruges til den nationale klargøring af systemerne, der finder sted i Danmark, efter ATMOS og PULS er blevet leveret fra Elbit Systems. Klargøringen indebærer bl.a., at der skal trækkes kabler og indbygges taktiske radioer og battle management system (BMS) m.m., så køretøjerne er interoperable med resten af brigaden.”

2.6.2 Møde i forsvarsforligskredsen den 25. januar 2023

Der blev den 25. januar 2023 gennemført møde i forsvarsforligskredsen med deltagelse af blandt andre forsvarschefen, der på mødet gennemgik en præsentation.

Af præsentationen fremgik under overskriften ”Anbefalet plan (erstatning med raketkaster PULS og artilleripjece ATMOS)” (tredje tidslinje), at der i første halvår af 2024 ville foreligge ”Initialkapacitet: 1½ batteri (PULS)”, og at der i første halvår af 2025 ville foreligge ”Fuld operativ kapacitet” i form af ”Artilleriafdeling med 3x batterier (ATMOS) og 2x batterier (PULS)”.

Angivelsen af ”Fuld operativ kapacitet” lå ét år efter levering af de første tolv ATMOS-artillerisystemer og et halvt år efter levering af de sidste syv ATMOS-artillerisystemer.

Ligeledes fremgik af præsentationen under overskriften ”Afsøgte alternativer”, at ”Fuld operativ kapacitet” med ”K9 artilleripjece (HANWHA)”, ”CAESAR artilleripjece (NEXTER)” og ”Raketkaster CHUNMOO (HANWHA)” for alle tre forventelig ville ligge i første halvår af 2026.

Af Forsvarsministeriets referat fra mødet fremgik:

”Alex Ahrendtsen (DF) spurgte ind til, hvorvidt ELBIT systemerne var hyldevarer. FC svarede hertil, at systemerne er hyldevarer, og at den eneste modifikation som skal foretages er at montere danske radiosystemer.”

2.6.3 Vurdering

Det fremgår af formuleringen af det sjette emne, at det er konstateret, at "ildstøttesystemerne først ville blive fuldt operative et år senere end oplyst over for Forsvarsministeriets departement og forligskredsen".

Idet konstatering af sådan forsinkelse på et år lægges til grund, kan det umiddelbart fremstå som en fejl, at der ikke var medtaget oplysninger herom eller taget forbehold.

På den baggrund har undersøgelsen gennemført søgninger i materialet delt med undersøgelsen med henblik på at konstatere, om der i FKO eller FMI eller i øvrigt i januar 2023 var konstateret en usikkerhed omkring tidspunktet for fuld operativ kapacitet, som ikke blev delt, og om der således var en viden herom.

Undersøgelsen har ikke konstateret sådant materiale.

Efter undersøgelsens vurdering er det nærliggende at overveje, om ikke forholdene, som begrunder forsinkelsen på 1 år, i forhold til hvad der blev oplyst i januar 2023, burde have været forudset og oplysninger korrigeret eller nuanceret i overensstemmelse hermed.

I den forbindelse henvises også til, at da ELBIT Systems i august 2022 første gang præsenterede idéen om erstatningsanskaffelse af ATMOS-artillerisystemer, var reaktionen internt i FMI blandt andet:

"Endelig skal det noteres, at kontrahering med ELBIT og implementering af et nyt system vil kræve en omfattende tilpasningsproces, kvalificering af AMM mm. Det drejer sig bl.a. om tilpasning og montering af GFE, herunder HTK og interface med THOR. Den samlede proces før et ELBIT artillerisystem er klar til implementering må forventes at strække sig min. et år og mere realistisk to år – udover den af ELBIT anførte leveringstid."

I udkast af 5. september 2022 til KU-cover stod:

"Ved en evt. donation af CAESAR 8x8 vil det som udgangspunkt være nødvendigt at afmontere dansk materiel – kommunikationsmateriel, køre-kamerasystem m.m.; såkaldt Government Furnished Equipment (GFE) – og donere CAESAR i en "basis-udgave"."

Til sammenligning fremgik af FKO's militærfaglige vurdering af 9. januar 2023 følgende, som stod i sammenhæng af FMI's juridiske vurdering:

"Det skal bemærkes, at CAESAR-pjecerne af hensyn til militær sikkerhed skal afmonteres kommunikations- samt føringsstøtte- og ildledelsessystemer. Disse systemer vil kunne genanvendes i de nye artillerisystemer."

Det er for undersøgelsen ikke klart, i hvilket omfang de citerede betragtninger om klarlægning (og afmontering) svarer til, hvad Forsvarsministeriet oplyste den 13. august 2024 om baggrunden for forsinkelse, nemlig at "[k]largøringen indebærer bl.a., at der

skal trækkes kabler og indbygges taktiske radioer og battle management system (BMS) m.m.”.

Men det kan i hvert fald konstateres, at overvejelser om behov for national klargøring naturligvis ikke var ukendte, hverken for FMI, Forsvarsministeriets departement eller FKO.

Samtidig kunne det også ud fra materialet delt den 25. januar 2023 med forsvarsforligskredsen konstateres, at der faktisk var sat tid af til klargøring. I hvert fald lå angivelsen af ”Fuld operativ kapacitet” ét år efter levering af de første tolv ATMOS-artillerisystemer og et halvt år efter levering af de sidste syv ATMOS-artillerisystemer (og 1 år efter levering af alle otte PULS-raketkastersystemer).

Det fremgår ikke af materiale eller oplysninger delt med undersøgelsen, hvilken form for klargøring der faktisk var afsat tid til.

Undersøgelsen er begrænset til skriftligt materiale, som er blevet delt med undersøgelsen, og undersøgelsen har ikke modtaget præcise oplysninger om baggrunden for forsinkelsen og elementerne heri – noget, som meget muligt ville kræve bidrag fra relevante personer i FKO og FMI i form af interviews eller tilsvarende.

På den baggrund finder undersøgelsen på det foreliggende grundlag at måtte afstå fra at fremkomme med en vurdering af, i hvilket omfang der foreligger fejl, og hvilke korrektioner af tidsplanen der burde have været gennemført, ikke mindst som fremlagt den 25. januar 2023 over for forsvarsforligskredsen med FKO’s præsentation.

Følgelig har undersøgelsen heller ikke foretaget en vurdering af, ”hvorfor dette ikke indgik i grundlaget for den beslutning, der blev truffet politisk i januar 2023”.

3. Kort om undersøgelsens forløb

Forsvarsministeriet antog den 14. december 2023 Bruun & Hjejle ved advokat Ole Spiermann og advokat Lasse Mikkelsen til at gennemføre den uvildige advokatundersøgelse.

Opstarten på undersøgelsen blev udskudt på Forsvarsministeriets foranledning, og det indledende møde mellem Forsvarsministeriet og undersøgelsen blev afholdt den 8. januar 2024. Forinden mødet havde undersøgelsen den 27. december 2023 med Forsvarsministeriet delt et udkast til anmodning om udlevering af skriftligt materiale.

Forsvarsministeriet havde ikke forud for mødet den 8. januar 2024 indsamlet materiale til brug for undersøgelsen, ud over var der var bilagt FMI’s redegørelse af 31. juli 2023 og Forsvarsministeriets redegørelse af 8. august 2023. Det viste sig derudover hurtigt, at myndighedernes tilvejebringelse af materiale til brug for undersøgelsen ville være mere omfattende og tage længere tid end oprindelig forudsat.

I forløbet fremkom undersøgelsen med i alt otte anmodninger om materiale, ligesom Forsvarsministeriet og FMI på eget initiativ fremkom med materiale. Materiale blev delt med undersøgelsen i perioden fra den 26. januar til 16. august 2024.

Som konsekvens heraf, og som følge af udvidelsen af undersøgelsen med tillægskommissoriet af 24. april 2024, blev oprindelige tidsplaner med afslutningen af undersøgelsen i først marts 2024 og siden juli 2024 opgivet.

I overensstemmelse med den efterfølgende aftalte tidsplan blev høringer indledt den 9. september og 16. september 2024, men afgivelse af høringssvar i den sidste høring blev væsentligt forsinket som følge af praktiske forhold, der ikke involverede undersøgelsen, og herefter først afsluttet den 27. oktober 2024.

I mellemtiden var Forsvarsministeriet fremkommet med underskreven erklæring om, at myndigheden som opdragsgiver til undersøgelsen så vidt muligt havde stillet alt skriftligt og digitalt materiale, der var relevant, til rådighed for undersøgelsen.

Undersøgelsen blev udført i overensstemmelse med Advokatrådets vejledning om advokatundersøgelser fra september 2022, idet der i øvrigt henvises til den fulde rapport af 6. november 2024.