



Innst. S. nr. 220

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen

St.prp. nr. 54 (2003-2004)

Innstilling fra forsvarskomiteen om investeringar i Forsvaret

Til Stortinget

1. INNLEIING

I denne proposisjonen legg Regjeringa fram forslag om godkjenning av eit nytt investeringsprosjekt. Dei styrande dokumenta for innhaldet i denne proposisjonen er St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005, og St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den vidare moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008. Utgangspunktet for godkjenning av investeringsprosjekta i Forsvaret er budsjettproposisjonen. Denne investeringsproposisjonen er eit supplement til budsjettproposisjonen.

1.1 Innhald

Proposisjonen har følgjande innhald:

1. Godkjenning av eit nytt materiellprosjekt: Taktisk Data Link 16 (LINK-16).
2. Bygginga av nye fregattar og utviklinga av nye sjømålsmissilar.
3. Informasjonssaker: Følgjande saker vert til informasjon lagt fram for Stortinget: Nye fregattar - status for prosjektet sitt "risikobilete" og nedjustering av kostnadsramma for panserbekjempingsvåpen middels rekkevidde.

2. GODKJENNING AV NYTT MATERIELL-PROSJEKT (KAP. 1760)

2.1 Kjøp av Taktisk Data Link-16 (LINK-16)

Forsvaret er i ferd med å innrette seg mot å bli eit nettverksbasert forsvar på line med våre nærmaste allierte i NATO. For å sikre interoperabilitet med våre allierte og for å følgje utviklinga innanfor transformasjo-

nen av NATO, er det naudsynt å skaffe seg LINK-16 til overføring av eit felles situasjonsbilete mellom Forsvaret sine taktiske einingar, og mellom nasjonale og allierte einingar. Eit felles situasjonsbilete vil gje ein raske avgjerdsprosess, der avgjerdene er baserte på felles forståing av den aktuelle situasjonen. Dette er føremonar som ikkje berre vil gjelde for det nasjonale forsvaret, men òg for norske styrkar som opererer saman med allierte styrkar i internasjonale operasjonar.

Prosjektet vart første gong omtala i St.prp. nr. 1 (2002-2003) under prosjekt i konsept-, definisjons- eller utviklingsfasen. Her vert både formålet og målet for prosjektet presentert. Det vart, av omsyn til tidsplanen for bygginga av dei nye fregattane og den alt vedtekte modifiseringa av F-16 jagarflya, fremja to delprosjekt for å skaffe til vege LINK-16 til desse plattformene. Desse prosjekta vart godkjende av Stortinget gjennom å auke kostnadsramma for fregattprosjektet og oppgraderingsprosjektet for F-16, ref. Innst. S. nr. 225 (2002-2003), jf. St.prp nr. 50 (2002-2003). Vidare inngår LINK-16 i prosjektet for dei nye Skjoldklasse MTB'ane, som Stortinget godkjende gjennom handsaminga av Innst. S. nr. 11 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 82 (2002-2003). I St.prp. nr. 1 (2003-2004) informerte departementet om at hovudprosjektet vil verte lagt fram for Stortinget så snart den naudsynte avgjerdsdokumentasjonen er utarbeidd og har vore til ekstern kvalitetssikring.

Prosjektet vil skaffe til vege LINK-16 til dei resterande jagarflya og luftvernsystemet NASAMS. Hærens kommandoplassar og den foreslåtte ISTAR-kapasiteten vil verte knytte til LINK-16-nettverket ved at dei får mobile kommunikasjonsmodular, som kan nyttast både nasjonalt og internasjonalt. Kommunikasjonsmodulane kan òg nyttast til å understøtte styrkebidrag frå andre forsvarsgreiner i internasjonale operasjonar. I tillegg må ein skaffe seg naudsynt bakkeutstyr, utdannings- og treningsmateriell og logistikkstøtte.

For å etablere LINK-16-kapasitet, er det naudsynt med mindre organisatoriske endringar innanfor den

eksisterande organisasjonen i Forsvaret. I tillegg vil det verte etablert eit øvingsområde for LINK-16 utanfor Ørlandet, der ein kan trene på nettverksbaserte operasjonar, også i samarbeid med allierte styrkar. Noreg vil på denne måten kunne tilby ein øvingskapasitet som er etterspurt i NATO.

Prosjektet har vore kvalitetssikra eksternt. Dei største utfordringane i prosjektet er knytte til integrasjon av LINK-16 til dei eksisterande kommando- og kommunikasjonssystema. Det er elles tryggelik knytte til sjølve LINK-16-terminalane, då desse er skaffa direkte frå amerikanske styresmakter.

Som følgje av ein viss risiko i prosjektet, er det etablert ei kuttliste.

Det vil bli kravd gjenkjøp i hendingar til gjeldande retningsliner for etablering og gjennomføring av gjenkjøp ved Forsvarets kjøp frå utanlandske leverandørar.

Kostnadsramma for prosjektet på post 45 er 934,4 mill. kroner. Gjennomføringskostnadene på post 1, er 98 mill. kroner. Kostnader knytte til eigedom, bygg og anlegg (EBA) på kapittel 1710 post 47 er på 13,6 mill. kroner. Totalprosjektet si kostnadsramme er 1 046 mill. kroner.

3. BYGGINGA AV NYE FREGATTAR OG UTVIKLINGA AV NYE SJØMÅLS-MISSILAR

Nytt sjømålsmissil (NSM) er eit utviklingsprosjekt som vart etablert på midten av 1990-talet med forventa avslutning i 2000, jf. St.prp. nr. 1 (1994-1995). Bakgrunnen var behovet for å utvikle nye sjømålsmissilar til m.a. dei nye fregattane og dei nye MTB'ane. Det er Kongsberg Defence & Aerospace (KDA) som står for utviklinga på grunnlag av ein fastpriskontrakt frå 1997. Ferdigstillinga av utviklingsprosjektet er vorte forseinka fleire gonger. Den gjeldande planen for ferdigstilling er slutten av 2005, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2003-2004).

Det har vore ein føresetnad at det skulle leggjast fram eit nytt prosjekt for sjølve nyskaffinga av missilsystemet, samstundes med avslutninga av utviklingsprosjektet. Som omtala i St.prp. nr. 1 (2003-2004) er det enno ikkje tilstrekkeleg grunnlag til å ta stilling til eit nyskaffingsprosjekt. Det vil verte lagt fram for Stortinget når avgjerdsgrunnlaget er tilfredsstillande.

Prosjektet med å skaffe til vege missilsystemet vil omfatte alle leveransar, dvs. produksjonsførebuingar, leveransar av skipsfast utstyr, testmissilar, serieproduksjonen mv. Dermed er både fregattprosjektet og MTB-prosjektet avhengig av leveransar som høyrer til missilsystemprosjektet.

På grunn av forseinkingane i utviklingsprosjektet NSM, og at nyskaffingsprosjektet ikkje enno er starta, må ein imøtekome spesielle behov i det pågåande fregattprosjektet.

I samsvar med byggekontrakten med det spanske verftet frå 2000, skal Forsvaret for eiga rekning og risiko sørge for at verftet under bygginga får rettidig tilgang på skipsfast utstyr, dokumentasjon mv., som vil gjere fartøya i stand til å bruke NSM. Forsvaret har

difor innhenta eit pristilbod på ein kontrakt med KDA, ein *overgangsfase*, som kan sikre Forsvaret si evne til å oppfylle leveranseforpliktingane i fregattprosjektet. Tilbodet medrekna pris er berre eit utgangspunkt og er gjenstand for vidare forhandlingar. Ved ei seinare framlegging av eit heilt nyskaffingsprosjekt for NSM, vil utgiftene til overgangsfasen verte lagt inn som del av kostnadsramma. I det pågåande *utviklingsprosjektet* NSM er det lagt til grunn at det kan verte aktuelt å starte opp førebuande tiltak i nyskaffingsfasen, før sjølve hovudkontrakten. Dette skal gjerast for å gje ein smidig overgang til serieproduksjon for å halde nede kostnader og risiko. Overgangsfasen er eit risikoreduerande tiltak i denne samanhengen.

Følgjande føresetnader skal leggjast til grunn for ei overgangsfase: Berre strengt vurdert naudsynte tiltak for å oppfylle norske kontraktsforpliktingar i fregattprosjektet skal gjennomførast før nyskaffingsfasen. Vidare vil Forsvaret i høgst mogeleg grad verte skjerma for den risikoen som er oppstått ved forseinkingane i utviklinga av NSM og for den risikoen som kan oppstå ved avvik frå planen for den attståande delen av denne utviklingsfasen.

Forsvarsdepartementet vil sjå til at Forsvaret set i verk dei naudsynte risikoreduserande tiltaka. Ved eit tilfredsstillande forhandlingsresultat tek Regjeringa sikte på at Forsvaret, i løpet av året og innan gjeldande økonomiske rammer og løyvingar, inngår ein overgangskontrakt som sikrar Forsvaret si evne til å møte sine forpliktingar i fregattprosjektet.

På denne bakgrunnen legg Forsvarsdepartementet fram forslag til fullmaktsvedtak til å inngå kontraktar som sikrar evna til å oppfylle Forsvaret sine forpliktingar i fregattprosjektet med omsyn til leveransar knytte til overflatemissilsystem (vedtak II). Som nemnt vil berre strengt naudsynte tiltak for å oppfylle norske kontraktsforpliktingar i fregattnyskaffinga gjennomførast før sjølve nyskaffingsfasen. Ein eventuell framtidig serienyskaffing av NSM vil verte lagt fram for Stortinget til handsaming på vanleg måte, og utbetalingane til overgangskontrakt vil då verte innarbeidd i den samla kostnadsramma for eit slikt prosjekt.

4. INFORMASJONSSAKER (KAP. 1760)

4.1 Prosjekt 5036 Panserbekjemping - middels rekkevidde - Nedjustering av kostnadsramma

Prosjektet vart godkjent av Stortinget ved handsaminga av Innst. S. nr. 7 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002).

Pansernedkjemping - middels rekkevidde - er eit supplement til dei eksisterande våpensystema som har både kort og lang rekkevidde. Prosjektet skal innan 2007 skaffe til vege panserbekjempingsvåpen, med naudsynt logistikk, tilleggsutrusting, ammunisjon og utdannings- og treningssystem. Kontrakten vart inngått ultimo 2003 med ein lågare kostnad enn forventa. Kostnadsramma er difor nedjustert frå 1 260 til 922 mill. kroner på post 45. Dette er innarbeidd i dei økonomiske utrekningane som ligg til grunn for St.prp. nr. 42 (2003-2004).

Gjennomføring av prosjektet og kostnader til EBA utgjør 22 mill. kroner. Totalprosjektet si kostnadsramme er 944 mill. kroner.

4.2 Prosjekt 6088 Nye fregattar - Status for prosjektet sitt «risikobiletet»

Prosjektet vart vedteke ved Stortinget si handsaming av Innst. S. nr. 207 (1998-1999), jf. St.prp. nr. 65 (1998-1999), med ei økonomisk ramme på 12 240 mill. kroner. Ved Stortinget si handsaming av Innst. S. nr. 192 (1999-2000), jf. St.prp. nr. 48 (1999-2000), vart prosjektet si økonomiske ramme justert til 14 066 mill. kroner. Denne justeringa inneheldt korrigeringar på grunn av endra valutakursar og faktisk priseskalering samt at ein frå dette tidspunktet òg tok med i kostnadsramma gjennomføringskostnadene for prosjektet. Omfanget til prosjektet er sidan, ved Stortinget si handsaming av Innst. S. nr. 225 (2002-2003), jf. St.prp. nr. 50 (2002-2003), utvida til òg å omfatte integrasjon og installasjon av Taktisk Data Link-16 (LINK-16). Justert kostnadsramme i 2004-verdi, medrekna LINK-16 og gjennomføringskostnader, er på 16 083 mill. kroner. Bortsett frå rammeaukinga knytt til integrasjon og installasjon av LINK-16, har kostnadsramma for prosjektet ikkje hatt nokon reell auking.

I samsvar med retningslinjene frå Finansdepartementet om ekstern kvalitetssikring i samband med store statlege investeringar, gjennomførde Forsvarsdepartementet hausten 1999, ved hjelp av Holte Prosjekt, ei uavhengig risikoanalyse av prosjektet. På same måten gjennomførde Forsvaret ei sjølvstendig analyse og ei supplerande analyse ved hjelp av Det Norske Veritas. Dei overordna konklusjonane frå analysane vart presenterte som ein integrert del av St.prp. nr. 48 (1999-2000). I tillegg oversendte Forsvarsdepartementet rapportane frå dei to nemnde eksterne analysane til forsvarskomiteen. Holte Prosjekt sin analyse konkluderte i hovudtrekk med at det knytter seg betydeleg risiko til fregattprosjektet og at det difor er behov for ein betydeleg risikoavsetning. I samband med handsaminga av Innst. S. nr. 192 (1999-2000) slutta Stortinget seg til forslaget frå Regjeringa med omsyn til prosjektomfang og kostnadsramme.

Forsvaret har, i samsvar med tilrådingane i Holte Prosjekt sin rapport, og i den grad det har vore mogeleg, sett i verk dei tilrådde tiltaka. Vidare har Forsvaret, som ein del av prosjektorganisasjonen for fregattprosjektet, oppretta eit eige element og ein tilhøyrande prosess for jamt å kunne evaluere risikobiletet i prosjektet og for å identifisere, implementere og følgje opp endå fleire risikoreduserande tiltak. Som eit supplement til Forsvaret sine regulære risikoanalysar og, sett i lys av den store omstillinga som Forsvaret for tida gjennomgår, valde Forsvarsdepartementet, i samråd med Finansdepartementet, hausten 2003 å setje i verk ei ekstern gjennomgang av fregattprosjektet. Gjennomgangen har vore retta mot utvalde område i prosjektet og er utført i regi av Metier Scandinavia AS.

Metier Scandinavia AS kom 26. januar 2004 med ein førebels rapport frå første fase i gjennomgangen - ein studie av status når det gjeld prosjektdokumentasjon og

innleiande risikoanalyse basert på Forsvaret sin eigen risikodatabase. Den førebels rapporten frå fase 2 - kvalitativ og kvantitativ risikoanalyse - vart lagt fram 25. februar 2004. Den overordna konklusjonen som vert trekt i desse førebels rapportane er at risikobiletet stort sett er uendra sett i høve til det som kom fram i rapporten frå Holte Prosjekt sin analyse i januar 2000. Det er behov for ei grundig gjennomgang av alle aspekt i saka før ein kan trekkje endelege konklusjonar, og før ein kan ta stilling til eventuelle ekstra risikoreduserande tiltak. Forsvarsdepartementet tek sikte på å kome tilbake til saka i St.prp. nr. 1 til hausten.

5. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunnar Halvorsen, lederen Marit Nybakk og Rita Tveiten, fra Høyre, Bjørn Hernæs og Åge Konradsen, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold og Per Ove Width, fra Sosialistisk Venstreparti, Kjetil Bjørklund, fra Kristelig Folkeparti, Åse Wisløff Nilssen, og fra Senterpartiet, Marit Arnstad, viser til at det fremlagte forslag fra departementet omhandler godkjenning av nytt materiellprosjekt: Taktisk Data Link 16, bygging av nye fregatter og utviklingen av nye sjømålsmissiler, samt informasjonsaker.

Komiteen viser til at Forsvaret orienterer seg mot et nettverksbasert forsvar og at det på denne bakgrunn er vedtatt å anskaffe Taktisk Data Link-16 (Link-16). Systemet skal sikre at norske forsvarsheter kan operere sammen med allierte, og sørge for at Norge følger utviklingen innenfor transformasjonen av NATO.

Komiteen har merket seg at totalprosjektets kostnadsramme er 1 046 mill. kroner og er tilfreds med at prosjektet nå er eksternt kvalitetssikret, slik det ble bedt om i Innst. S. nr. 225 (2002-2003). Komiteen ser det som vesentlig at det er etablert en prioritering for eventuelle reduksjoner, siden det er en betydelig risiko knyttet til det samlede prosjektet. Komiteen legger stor vekt på at det vil bli krevd gjenkjøp i henhold til gjeldende retningslinjer for etablering og gjennomføring av gjenkjøp ved Forsvarets kjøp fra utenlandske leverandører. Komiteen ber om å bli holdt oppdatert om den videre kostnadsutvikling i prosjektet.

Komiteen merker seg at utviklingsprosjektet nytt sjømålsmissil (NSM) har blitt sterkt forsinket og at man vil komme tilbake til Stortinget med en egen sak når man har et tilstrekkelig grunnlag til å ta stilling til et nyanskaffelsesprosjekt. Det er uheldig at et så viktig prosjekt blir så forsinket, og komiteen ber derfor om at det utarbeides en evaluering av utviklingsprosjektet for NSM, slik at man kan søke å unngå at slike situasjoner oppstår i framtida. Komiteen har merket seg at forsinkelsen knyttet til NSM blant annet kan ha betydning for ferdigstillingen av fregatter og MTB Skjold-prosjektet. Komiteen ser den planlagte *overgangsfasen mellom utviklingsprosjektet NSM og nyanskaffelsesprosjektet for NSM*, som et nødvendig risikoreduserende tiltak i fregattprosjektet. Komiteen

vil understreke nødvendigheten av at Forsvarsdepartementet følger kostnadsutviklingen i NSM-prosjektet for øvrig på en grundig måte.

Komiteen har merket seg at prosjekt *panserbekjemping - middels rekkevidde* har fått nedjustert kostnadsrammen fra 1 260 til 922 mill. kroner.

Komiteen har videre merket seg at prosjekt *nye fregatter* nå har en total kostnadsramme på 16 083 mill. kroner. Komiteen er tilfreds med at det er gjennomført flere risikoanalyser av prosjektet, i tillegg til en ekstern gjennomgang av utvalgte deler av prosjektet høsten 2003. Komiteen er likevel bekymret over den høye kostnadsrisikoen i prosjektet, og ber om å bli holdt fortløpende orientert om utviklingen i prosjektet. Komiteen er opptatt av at det settes inn tilstrekkelig risikoreducerende tiltak.

Komiteen vil understreke at norske forsvarsinvesteringer må komme norsk industri til gode gjennom direkte leveranser, delleveranser, eller gjennom avtaler om gjenkjøp og ved forskings- og utviklingskontrakter.

Komiteen legger til grunn at anbyderne ved ulike industrielle forsvarsprosjekt, konkurrerer på like vilkår, og mener at Regjeringen har et spesielt ansvar for å kvalitetssikre at så er tilfelle.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, har merket seg at den spanske verftsgruppen som nå bygger de norske fregattene er dømt av EU-kommisjonen til å tilbakebetale flere millioner kroner for å ha mottatt ulovlig verftsstøtte og at flere andre saker er under etterforskning. Flertallet anser dette som svært uheldig.

Komiteen viser til at fregattkontrakten i sin tid ble inngått med Bazan, som etter en senere fusjon inngår i Izar. Komiteen har merket seg at EU ikke har funnet at Bazan har mottatt noen ulovlig subsidiering.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til Innst. S. nr. 225 (2002-2003) hvor disse medlemmer gikk imot anskaffelse av Taktisk Data Link-16. Disse medlemmer tar til etterretning det vedtak et flertall i

Stortinget har gjort angående anskaffelse av LINK-16. LINK-16 er en betydelig investering i et forsvar som i stadig større grad innrettes mot offensive, internasjonale operasjoner. Disse medlemmer er kritisk til en utvikling hvor en betydelig del av forsvarsbudsjettet blir bundet opp til investeringer i materiell og hvor dette kan redusere handlefriheten i forhold til andre viktige oppgaver.

Disse medlemmer har gått imot innkjøp av fregatter ut fra en vurdering av at de enorme kostnadene ved fregattkjøpet både ved investering og drift vil gå utover andre viktige oppgaver i Forsvaret. Fregattprosjektet har nå en kostnadsramme på 16 083 mill. kroner, i tillegg til høye årlige driftskostnader. Det er dessuten betydelig usikkerhet knyttet til hva som til sjuende og sist vil bli de reelle kostnadene i fregattprosjektet.

6. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget samtykker i at Forsvarsdepartementet får fullmakt til å starte opp nyanskaffingsfasen av prosjekt som omtalt i pkt. 2 i St.prp. nr. 54 (2003-2004). Utbetalinger for 2004 skal holdes innenfor bevilgningene gitt i 2004 under kap. 1760 Nyanskaffelse av materiell og nye bygg og anlegg.

II

Forsvarsdepartementet får fullmakt til å inngå kontrakter som er nødvendige for å sikre evnen til å oppfylle Forsvaret sine forpliktelser i fregattprosjektet med omsyn til leveranser knytte til overflatemissilsystem, som omtalt i pkt. 3 i St.prp. nr. 54 (2003-2004). Utbetalinger for 2004 skal holdes innenfor bevilgningene gitt i 2004 under kap. 1760 Nyanskaffelse av materiell og nye bygg og anlegg.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 2. juni 2004

Marit Nybakk
leder

Marit Arnstad
ordfører