



DET KONGELIGE
FORSVARSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 48

(1999-2000)

Anskaffelse av nye fregatter

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 14. april 2000,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning

1.1 Formål

Formålet med denne proposisjonen er å få Stortingets tilslutning til en økning av prosjektets ramme for kontraheringen av fem nye fregatter til Forsvaret.

I tillegg vil det bli foretatt en presentasjon av usikkerhet knyttet til materiellprosjektet. I lys av overskridelser på en rekke områder innenfor statlig sektor de senere år, besluttet den forrige regjering å innføre krav til ekstern risikovurdering av større statlige materiellprosjekter. En slik form for risikoanalyse er tidligere ikke gjennomført. Prosjekt Nye fregatter er det første i rekken som, i samsvar med den forrige regjeringens beslutning, gjennomgår en ekstern vurdering av risiko knyttet til gjennomføringen av prosjektet. Det er i dette arbeidet identifisert usikkerhet knyttet til muligheten for å gjennomføre anskaffelsen innenfor vedtatt prosjektramme.

Selv om analyser viser at tiltak kan iverksettes for å redusere usikkerheten, finner Regjeringen det påkrevet å ta opp saken med Stortinget, jfr i denne forbindelse også Innst S nr 207(1998-99).

Kontrakt vil bli inngått med den spanske leverandøren Empresa Nacional Bazán etter at Stortinget har behandlet proposisjonen.

1.2 Videre fremstilling

Proposisjonen vil presentere følgende områder i den gitte rekkefølge;

- *Økonomiske og merkantile forhold*; gjennomgang av forhold knyttet til valuta, betalingsvilkår, garantispørsmål, prosjektgjennomføringskostnader, drift- og vedlikeholdsutgifter og usikkerhet
- *Ytelser*; en kort redegjørelse for hva som er oppnådd i forhandlingene med leverandøren
- *Gjenkjøp*; presentasjon av hovedtrekkene i den fremforhandlede gjenkjøpsavtalen
- *Forholdet til Blohm+Voss*
- *Prisomregning*
- *Oppdaterte kostnadsanslag - hovedprosjekt og relaterte prosjekter*

2 Økonomiske og merkantile forhold

2.1 Valuta

Fremforhandlet kontrakt med Bazán legger til grunn en kontraktpris i EURO, men med utbetalinger i EURO, dollar og norske kroner. Spredningen på flere valutaer er gjort for å redusere valutarisikoen, som etter vanlig praksis er tillagt kjøper. Det har vært en grunnleggende forutsetning at kompensasjon for valutakurser ikke inngår som en del av prosjektets ramme. Leveransene vil hovedsakelig skje fra spansk, amerikansk og norsk industri. Prosjektet la i fjor til grunn en dollarkurs på 7,23 og en EURO-kurs på 8,31 norske kroner.

Utbetalinger på kontrakten er fordelt over ti år. Faktisk valutatap/vinning i denne perioden vil være avhengig av valutakursene på de enkelte betalings-tidspunkter. Ettersom dagens valutakurser er det beste anslag man kan gjøre for valutakursene på betalingstidspunktene, er et merbehov på 690 millioner kroner lagt til grunn i kostnadsoppstillingen nedenfor under kapittel 7.

2.2 Betalingsvilkår

Innen militær skipsbygging er det vanlig å benytte forskudd ved anskaffelseskontrakter. Betalingsregimet i kontrakten med Bazán er en kombinasjon av forskuddsbetaling, fremdriftsbetaling og betalinger ved levering.

Rentekostnader knyttet til den fremforhandlede betalingsprofilen er anslått til om lag 350 millioner kroner. I forhold til mottatt tilbud har man oppnådd en identifisert innsparing på hovedkontrakten på minimum 110 millioner kroner. Som følge av at kontrakten er inngått i konkurranse, har Forsvaret ikke hatt tilgang til kandidatenes kalkulasjoner. Det er grunn til å tro at innsparingene i realiteten er større.

Når det for øvrig gjelder spørsmålet om forskuddsbetalinger, må dette ses i sammenheng med de fremforhandlede garantier, jfr pkt 2.6 nedenfor.

2.3 Prosjektgjennomføringskostnader

I St prp nr 65 (1998-99) ble prosjektet presentert og godkjent med en investeringsramme på 12 240 millioner kroner, jfr Innst S nr 207 (1998-99). Det ble i nevnte proposisjon ikke foretatt en nærmere nedbryting av investeringsrammen. Kostnadene knyttet til prosjektgjennomføring var heller ikke spesifisert. Senere ble prosjektgjennomføringskostnadene besluttet ført ut av investeringsrammen, og over på Forsvarets ordinære driftsbudsjett, jfr St prp nr 1 (1997-98). Prosjektets ramme ble ikke nedjustert tilsvarende, i det de frigjorte midlene ble benyttet til å øke usikkerhetsreserven.

Etter en fornyet gjennomgang er kostnadene til prosjektgjennomføring økt fra 431 millioner kroner til 519 millioner kroner.

Etter Regjeringens oppfatning hører utgifter til prosjektgjennomføring med til prosjektets kostnadsramme, selv om disse utgiftene hører inn under

en annen kostnadsart, og derfor skal føres over en annen budsjettpost enn investeringsutgifter i prosjekter. På denne bakgrunn foreslår Regjeringen å øke prosjektets ramme med 519 millioner kroner.

2.4 Drift- og vedlikeholdsutgifter

Netto økning av Sjøforsvarets driftsutgifter på grunn av fregattanskaffelsen var i St prp nr 65 (1998-99) anslått til 300-400 millioner kroner årlig. Beregningene viser nå at driftsutgiftene vil øke jevnt gjennom prosjektperioden frem til 2009, og at det varige merbehovet vil ligge på omlag 460 millioner kroner. Dette er forutsatt, så langt det er mulig, dekket inn ved endringer og innsparingstiltak i Sjøforsvarets øvrige struktur.

I Forsvarets planer er følgende konkrete endringer i Sjøforsvarets øvrige struktur lagt til grunn:

- Utfasing av Storm-klasse missiltorpedobåter (besluttet og under gjennomføring).
- Utfasing av Kobben-klasse undervannsbåter (bebudet i St meld nr 22 (1997-98)).
- Reduksjon av Sjøforsvarets regionale organisasjon gjennom prosjekt POSEIDON, i hovedsak en reduksjon fra syv til tre sjøforsvarsdistrikter, jfr St prp nr 33 (1998-99) og Innst S nr 203 (1998-99).
- Endringer innen Kystartilleriet.

De besluttede og bebudede endringer innen Sjøforsvaret representerer en antatt driftsinnsparing på 90 millioner kroner.

Videre innsparingstiltak i Sjøforsvaret er foreløpig gitt arbeidstittelen POST POSEIDON. Det er i første omgang kun anslått et innsparingsmål, tallfestet til en årlig driftsinnsparing på 200 millioner kroner. Utover dette vil det kreves en ytterligere årlig innsparing på ca 170 millioner kroner for å dekke inn de økte driftsutgiftene på grunn av fregattanskaffelsen. Forsvarsdepartementet legger til grunn at de økte driftsutgifter skal dekkes gjennom innsparinger og omprioriteringer i Forsvarets totale virksomhet. Det synes i dag rimelig klart at fremtidige omstillinger må resultere i driftsinnsparinger som vesentlig overstiger forventet effekt av nevnte tiltak. Regjeringen vil komme tilbake til dette i forbindelse med neste langtidsmelding.

2.5 Usikkerhet

Det knytter seg i alminnelighet betydelig usikkerhet til så omfattende forsvarsmateriellanskaffelser som omhandles i denne proposisjonen.

Fregattprosjektet har, som et av de første store prosjektene i Forsvaret, innført usikkerhetshåndtering som en integrert og aktiv del i ledelse og styring av prosjektet. Arbeidet har/har hatt som målsetting å redusere usikkerheter ved prosjektet gjennom analyser og iverksettelse av tiltak.

I august 1999 ble det underskrevet kontrakt mellom HolteProsjekt og Forsvarsdepartementet med oppdrag om å utføre en uavhengig usikkerhetsanalyse av fregattprosjektet.

HolteProsjekts endelige konklusjon ble fremlagt i sluttrapport av 27. januar 2000. På bakgrunn av justeringer av kontraktsteksten i etterkant av

fremleggelsen av denne konklusjonen, har HolteProsjekt kommet med et supplement til sin rapport 16. februar 2000.

Det knytter seg betydelig usikkerhet til fregattprosjektet. HolteProsjekts analyse konkluderer med et stort behov for usikkerhetsavsetning for at prosjektet skal få et realistisk budsjett. Rapporten inkluderer usikkerhetselementer knyttet til blant annet kontraktsbestemmelser, fremdrift, ressurstilgjengelighet, funksjonelle avvik, integrasjon av systemer og prosjekter. I tillegg til de usikkerhetselementer som var behandlet av prosjektet, inkluderer HolteProsjekt ytterligere elementer som for eksempel prosjektorganisasjon, leverandørens eierskap og ledelse, teknologisk utvikling og brukerkravsendringer. HolteProsjekt legger også stor vekt på å definere suksesskriterier for prosjektet.

Analysen forutsetter en stram prosjektstyring under gjennomføringsfasen. Rapporten inneholder tilrådinger om styringsmessig håndtering av usikkerheten, herunder forslag til prosedyrer for hvordan avsetningene til usikkerhet kan utløses.

For å komplettere Forsvarets egen risikovurdering har Forsvaret i tillegg engasjert Det Norske Veritas(DNV) til å gjennomføre en egen analyse. Veritas' rapport forelå 26. januar 2000. DNVs rapport omhandler færre usikkerhetselementer enn HolteProsjekts rapport. Rapportene er derfor ikke alternativer til hverandre.

Erfaringsmessig skyldes de største prosjektoverskridelser for dårlig plangrunnlag og endringer som foretas underveis i prosjektet. Dette kan være endringer som er nødvendige for å opprettholde prosjektets ytelser som følge av teknologisk utvikling (eksempelvis nyutviklede våpen som krever ytterligere motmidler), eller andre endringer som normalt vil oppstå. Endrede brukerkrav i prosjektgjennomføringsperioden vil ikke bli etterkommet.

I samsvar med Innst S nr 207 (1998-99) har Forsvarsdepartementet merket seg Forsvarskomiteens uttalelse hvor det forutsettes « . . .at Stortinget blir orientert dersom det oppstår usikkerhet knyttet til prosjektets kostnad, fremdrift eller ytelse». Forsvarsdepartementet vil holde Stortinget orientert og fremme forslag til tiltak dersom dette skulle være nødvendig, og legger til grunn at eventuelle fremtidige rammejusteringer vil bli dekket innenfor gjeldende forsvarsbudsjetter.

2.6 Garantis spørsmål

Det er fremforhandlet en garantiordning med det statlige eide spanske holdingselskapet Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Arrangementet omfatter en kombinert gjennomførings- og tilbakebetalingsgaranti oppad begrenset til 200 mrd pesetas (i størrelsesorden 10 mrd kroner). I tillegg er det avtalt en 15% gjennomføringsgaranti fra kommersiell bank.

3 Ytelser

Kontrakten omfatter i hovedsak: Detaljengineering, bygging, testing og levering av fem nye fregatter med full funksjonalitet iht Forsvarets krav, gjennomføring av Integrert logistikkstøtteprogram (ILS-program) samt levering av komplett dokumentasjon.

Grunnleggende for å sikre oppfyllelse av de fastsatte krav er den kontraktsform som er valgt. I samsvar med prosjektets kontraktsstrategi bærer hovedleverandøren systemansvaret for fregattene som et integrert våpensystem. Dette betyr at hovedleverandøren har ansvaret for å utvikle en teknisk løsning som tilfredsstiller de funksjonelle krav. Deretter skal hovedleverandør produsere fartøyene og gjennom det avtalte test- og verifikasjonsprogrammet demonstrere at fartøyene faktisk tilfredsstiller de fastsatte krav.

Det valgte radar- og våpenkontrollsystemet fra Lockheed Martin gir ytelser som ligger godt over de krav som i utgangspunktet var stilt til fregattenes selvforsvarsevne. Under henvisning til dette har en under kontraktsforhandlingene funnet det forsvarlig å gjennomføre reduksjoner mht våpenbeholdninger og renonsere på enkelte ytelser og elementer i forhold til de opprinnelige militære krav.

Prosjektrammen og usikkerhetsavsetningen gir ikke økonomisk rom for tilpasninger til eventuelle endringer i teknologi og trusselbilde i prosjektgjennomføringsperioden. Realiseringen av fregattprosjektet innenfor vedtatt økonomisk ramme forutsetter en «fastfrysing» til dagens teknologiske nivå og trusselbilde.

4 Gjenkjøp

I henhold til Forsvarets regelverk skal alle større anskaffelser fra utlandet inneholde gjenkjøpsavtaler tilsvarende 100% av kontraktsverdien. Slutførte gjenkjøpsforhandlinger med Bazán har gitt meget gode resultater. Selskapet forplikter seg til nasjonal kompetansebygging ved produksjon av fartøysmoduler og sammenstilling av hele fartøyer ved norske verft, utvikling og produksjon av ubåtkrigføringssystemet hos norsk forsvarsindustri og ved konkretisering av en rekke gjenkjøpsprosjekter innenfor ulike industrisektorer i Norge. Forhandlet gjenkjøpsavtale sikrer betydelige oppdrag for norsk industri, både direkte relatert til fregattene og til andre prosjekter og produkter. Flere sentrale norske bedrifter har inngått avtaler med Bazán og dennes underleverandører som kan beskrives som partnerskapsavtaler. Avtalene sikrer langsiktig samarbeid, og gir bedriftene anledning til å være strategiske leverandører av delsystemer, komponenter og annet utstyr. Dette vil gjøre det mulig for de norske bedriftene å få adgang til markeder som normalt er vanskelig tilgjengelig for norsk industri. Videre har Bazán forpliktet seg i forhold til små og mellomstore bedrifter innenfor en gjenkjøpsverdiramme på 1000 millioner kroner, særlig innen de fire «nye» underområdene (materialteknologi, maritim teknologi, informasjons- og kommunikasjons- og medisinsk teknologi).

I tillegg til dette, som et ledd i gjenkjøpet, har spanske myndigheter gått til det skritt å bekrefte at de vil anskaffe det norskutviklede bakkebaserte luftvernsystemet NASAMS fra Kongsberg Defence & Aerospace, samtidig som Bazán selv har stilt midler til rådighet for å forskuttere et spansk myndighetskjøp av sjømålsraketten Penguin. Før endelig kontrakt inngås med Bazán, er det en forutsetning fra Regjeringens side at juridisk bindende avtaler vedrørende disse to produktene foreligger.

Gjenkjøpsavtalen inneholder strenge bøteklausuler ved eventuell ikke-oppfyllelse, samt mekanismer som skal sikre at høyt prioriterte gjenkjøpsprosjekter skal gjennomføres før lavere prioriterte prosjekter får anledning til å telle som gjenkjøp. Den fremforhandlede avtalen inneholder en tilfredsstillende balanse mellom forsvarsrelatert teknologi/leveranser og andre høyteknologileveranser, samtidig som norske verft, i tråd med Regjeringens ønsker, får betydelige oppdrag. Store gjenkjøpsaktører (Umoe Sterkoder, Mjellem & Karlsen, Kongsberg Defence & Aerospace og Kværner Eureka) bekrefter at gjenkjøpsavtalen vil gi strategisk viktige og langsiktige oppdrag, samt at den internasjonale markedsposisjonen vil styrkes.

5 Forholdet til Blohm+Voss

Av kapasitetsmessige grunner har det kun vært gjennomført detaljerte forhandlinger med den spanske hovedleverandørkandidaten. I samsvar med anskaffelsesstrategien som ble fremlagt i St prp nr 65 (1998-99) ble forhandlingene startet opp med den kandidaten som etter Forsvarsdepartementets mening hadde avgitt det beste tilbudet. Det fremgår videre av nevnte proposisjon at resultatet av forhandlingene vil avgjøre hvorvidt Forsvaret vil gå videre med neste kandidat eller ikke.

Begge kandidatene er blitt orientert om konklusjonen vedrørende valg av leverandør.

6 Prisomregning

Prosjektet er kostnadsberegnet med utgangspunkt i prisnivået pr februar 1999 (12 240 millioner kroner). Prosjektet ble i St prp nr 65 (1998-99) presentert med utgangspunkt i prisnivået pr februar 1999. Omregnet til juni 2000 gir dette en anslått økning på 617 millioner kroner.

7 Oppdaterte kostnadsanslag - hovedprosjekt og relaterte prosjekter

I St prp nr 65 (1998-99) jfr tabell 2.1, er det gitt en samlet oppstilling over kostnadsanslag ved fregattprosjektet og relaterte prosjekter. Nedenfor følger oppdatert oversikt over hovedprosjektet.

(Mill kroner)

	St prp 65 (1998-99)	Oppdatert anslag
Fregatter inkl utstyr som dekkes innenfor prosjektrammen	12 240	12 240
- Prosjektgjennomføring		519
- Valuta		690
- Prisomregning		617
Sum hovedprosjekt	12 240	14 066

Nedenfor følger en oppdatert oversikt over prosjektrammen og fregattenes anslåtte andel av tilleggsprosjektene, basert på dagens status.

(Mrd kroner)

	St prp 65 (1998-99)	Oppdatert anslag
Konsept og definisjonsfasen	0,5	0,5
Fregatter inkl utstyr som dekkes innenfor prosjektrammen	12,2	14,1
Bygg- og anleggsinvesteringer relatert til fregattanskaffelsen ¹	0,4	0,4
Anskaffelse av nye sjømålsmissiler ²	0,8	0,8
Helikoptre ³	1,0 - 1,5	1,5
Til sammen	14,9 - 15,4	17,3

1-3 Ujustert anslag, ikke prisomregnet

Forsvarsdepartementet vil legge dette til grunn for den videre oppfølging av prosjektene. Det understrekes imidlertid at tilleggsprosjektene ligger langt frem i tid og at anslagene foreløpig er usikre.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om anskaffelse av nye fregatter.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak i forbindelse med anskaffelse av nye fregatter i samsvar med et fremlagt forslag.

Tilråding fra Forsvarsdepartementet ligger ved.

Forslag til vedtak

I.

Fem utrustede fregatter klargjort for helikopteroperasjoner anskaffes innenfor en økonomisk ramme på 14 066 millioner kroner. Utbetalingene for 2000 skal holdes innenfor rammen av bevilgede beløp under kap 1760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg, postene 01 Drift og 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres.

II.

Forsvarsdepartementets bestillingsfullmakter på kap 1760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold økes med 1 826 mill kroner fra 29 000 millioner kroner til 30 826 millioner kroner.
