

Kampen om kampflyene

Af professor Bertel Heurlin, Københavns Universitet

Forsvarskommissionen skal i foråret 2009 aflevere en beretning, som bl.a. skal tage stilling til, hvorvidt forswarets nuværende F-16 fly skal erstattes og i givet fald med hvilke fly. Hvis der skal købes nye fly, er det en investering på måske op til 90 mia. kr. Der er en reel mulighed for, at beslutningen udskydes, og at forsaret må indstille sig på færre kampfly.

De danske F-16 fly skal udfases inden 2020 pga. nedslidning. Tre producenter af kampfly kæmper om at få ordren på nye fly, nemlig Lockheed Martin, som producerer Joint Strike Fighter, F-35, Boeing som producerer F-18 Super Hornet og endelig SAAB med Gripen kampfly. Den endelige beslutning bliver truffet i forbindelse med indgåelse af et kommende forsvarsforlig i midten af 2009. Forsvaret er økonomisk trængt og en løsning kunne derfor meget vel være, at man udskyder nyanskaffelse og satser på levetidsforlængelse af de eksisterende fly, og på sigt skærer flystyrken ned til kun at omfatte 24 operative fly (mod de nuværende 48). Det giver rum til en styrkelse af hæren og en fastholdelse af søværnet inden for et uændret budget.

Kampfly i en ny verdensorden

Hvorfor skal vi overhovedet have kampfly i en ny verdensorden med nye former for krige, nye trusler, nye strategier, nyt materiel? Er det ikke ude af trit med den virkelighed, vi lever i? Kampfly spiller i dag en aftagende rolle, ikke mindst for Danmark. Det er almindeligt anerkendt, at Danmark har en sikkerhed og tryghed uden fortilfælde. At der ikke er nogen konventionel militær trussel mod landet, og at der ikke vil være en sådan trussel i overskuelig fremtid. Så hvad skal vi med kampfly?

Der er én national opgave tilbage for kampfly i det nye modificerede trusselsbillede for Danmark: Sikring af luftrummet gennem afvisningsberedskab. De væsentligste opgaver

ligger imidlertid i de internationale indsatser. Der kan skelnes mellem tre typer opgaver: Væbnet stabilisering, væbnet diplomati og væbnet konflikt. Grænserne mellem typerne vil ofte være flydende.

Stabiliseringsmissioner har som formål at skabe muligheder for, at et udsat samfund kan blive stabilt og retfærdigt. Ustabile og fejlslagne stater udgør et problem for international fred og sikkerhed. Der skal skabes nye og bedre samfund. Danmark har deltaget i stabiliseringsoperationer i Eksjugoslavien, Irak og Afghanistan. Luftmagt skaber tillid og tryghed. Derved lettes de civile myndigheders muligheder for at gennemføre stabiliseringsprocesserne.

Væbnet diplomati er anvendelsen af kampfly som et politisk våben. Man demonstrerer magt, og man kommunikerer trusler. Her er kampfly effektive, troværdige og hurtige. I denne sammenhæng har Danmark endnu ikke brugt kampfly. Danmark deltog ganske vist i 1998 i operationen Desert Fox, som ved trusler og bombninger skulle tvinge den irakiske regering til at opfylde FN-våbeninspektørernes krav, men vi bidrog med en C-130 Herkules transportmaskine.

Ved væbnet konflikt anvender man flystyrkerne strategisk for at ramme fjendens evne til at fungere. Operation Allied Force i 1999 mod Serbien er det oplagte eksempel. Formålet var gennem alvorlig militær svækkelse af regimet at forhindre folkemord i Kosovo. Danske F-16 fly blev anvendt som en offensiv strategisk del af denne væbnede konflikt. Der er her en forskel til den brug af

fly, som er set i Afghanistan, hvor danske fly er brugt til taktisk støtte af landstyrker. På grund af den strategiske rolle kan man, hævde, at F-16 flyene i Operation Allied Force, selv om de kun patruljerede, var "mere i krig" end flyene over Afghanistan, som dog kastede bomber.

Som det fremgår af ovenstående, er der også i det nye trusselsbillede et internationalt behov for kampfly. Men er det klogt at satse på kampfly i en situation, hvor man nu for alvor skal prioritere i det danske forsvar? Skal Danmark også i fremtiden have kampfly?

Svaret kunne være nej. Nej fordi man kunne satse på øget specialisering og overdrage kampflyrollen til andre lande og selv satse på søværnet og hæren. Danske flystyrker vil normalt aldrig operere alene, men i en integreret alliance eller koalition. Så de to andre værn vil normalt ikke være afhængig af dansk flystøtte. Selv det nationale afvisningsberedskab kunne overlades til allierede, som fx Belgien har gjort det. De baltiske lande har også i perioder overladt suverænitets håndhævelsen til andre lande, fx Danmark. Det kan ses som en praktisk foranstaltning og ikke noget, der svækker den nationale suverænitets.

Svaret kunne også være nej, fordi man i stedet kunne satse på det, der virkelig er brug for i internationale operationer nemlig transportfly for at føre forsyninger og personel frem og transporthelikoptere, som umiddelbart kunne integreres i kamphandlinger på jorden. Det er en almindelig opfattelse, at der er overskud af kampfly fx i NATO-alliancen. Mange kampfly kan ses som en reminiscens fra den kolde krig, hvor antallet af kampfly blev opfattet som en central del af den militære balance.

Svaret kunne også være nej, hvis man ser på den teknologiske udvikling. Her er der meget, der tyder på, at fremtidens kampfly bliver markant anderledes end kampflyet i dag. Det traditionelle kampfly kan blive forældet. Det førerløse fly, UAV, som allerede indgår som en central del af det amerikanske og fx også det israelske flyvevåben kunne blive fremtiden. Fordelene er mange:

Piloter er ekstremt dyre at uddanne, og der er mangel på dem; UAV er teknologisk avancerede og udstyret med ultrapræcise våbensystemer, og tab af menneskeliv kan undgås. Så hvorfor ikke "skip a generation of weapons"?

Og endelig kunne svaret være nej, fordi det danske forsvar ikke længere hænger sammen økonomisk. Anskaffelse af nye kampfly er en kæmpeinvestering. Der tales om udgifter som med hele det logistiske netværk kan være mellem 60 og 90 milliarder kroner.¹ Generelt stilles der alt for høje ambitioner til alle tre værn: Regering og folketing ønsker, at forsvaret skal kunne stille med indsatsklare, veludrustede og effektive styrker til internationale operationer af høj militær intensitet. Det gælder alle tre værn. Denne målsætning og kravet om, at vi konstant skal have 2.000 soldater - eller kapaciteter svarende til 2.000 - ude i internationale operationer holder ikke, hvis forsvarsudgifterne skal holdes i ro. Et af de tre værn skal bøde. Det kunne være flyvevåbnet, netop fordi det står over for voldsomme investeringer.

Skal Danmark have kampfly? *Svaret er ja*, hvis man ser ud over det eksisterende politiske landskab. Her er diskursen, at kampfly er nødvendige, for at Danmark skal kunne udfylde forsvarets to nye søjler: Internationale operationer og samfundsberedskabet. Nationalt for at kunne opretholde afvisningsberedskab med egne styrker. Og internationalt fordi kampfly er den våbenplatform, der kan dække både væbnet stabilisering, væbnet diplomati og væbnet konflikt.

F-16 – Danmarks bedste kampfly nogensinde

De første F-16 Fighting Falcon fly blev anskaffet i 1980. I alt er det blevet til 77 fly. 9 fly er havareret, og 6 er udfaset. De 60 fly i hangar, et antal som trinvis reduceres, giver 48 operative kampfly. F-16 er et såkaldt multi-rolle kampfly, som kan deltage i luft-

¹ Hvad skal vi med kampfly? Af Julie Rademacher og Jens Chr. Lund, Berlingke Tiden-
de, 14.11.08.

kamp, angribe overflademål, inspicere luft- rummet over Danmark og afvise ubudne gæster. Det kan kort sagt gennemføre stort set alle de typer luftoperationer, som et kampfly skal kunne. Som fast opgave er der altid to F-16 fly i afvisningsberedskab. De kan sættes ind i løbet af 5-15 minutter. Der skal ligeledes være et fly på kontinuerligt beredskab til indsættelse i forbindelse med fotoopgaver. For at kunne have ét fly i beredskab skal der være mindst yderligere to til rådighed. Herudover vil Danmark kunne stille med op til otte fly til rådighed for NRF-NATO Reaction Force.

Flyene er så komplicerede, at de ofte skal repareres, vedligeholdes og ikke mindst opdateres på det teknologiske og våbenmæssige område. Det betyder, at det kræver et minimumsantal fly (måske 16-20 stk.), hvis man skal kunne kalde sig en kampflynation.

For at forstå problematikken omkring kampfly – som i øvrigt gælder for de fleste militærfly – er det vigtigt at vide, at et fly ikke er et fly. Det er et netværk. For at et fly kan operere kræves højt uddannede piloter i passende antal, tilsvarende højtuddannede teknikere, kommando- og kontrolsystemer, særdeles omfattende logistik, avancerede våbensystemer, flybaser og ikke mindst en vedvarende og særdeles omfattende strøm af informationer. Der er tale om et omfattende og komplekst netværk, hvor der bag hvert enkelt fly og bag hver pilot i realiteten står op til et trecifret antal personer. Så det at anskaffe et fly er også at anskaffe den samlede pakke, som udgør netværket. Det omfatter ikke mindst flyets rolle som våbenplatform: Hvilke offensive våben kan det udstyres med (bomber, missiler og skyts), og hvilke defensive systemer skal følge med. Den samlede pakke skal også kunne løse to vigtige opgaver, nemlig det at kunne udføre "joint" operationer, det vil sige operationer, som direkte er integreret i andre værns (hærens og søværnets) operationer, og så det at kunne udføre "combined" operationer, det vil sige operationer, som udføres sammen med andre staters væbnede styrker tilhørende samme alliance eller koalition.

For et lille land som Danmark, hvis væbnede styrker for overhovedet at give mening i den eksisterende verdensorden nødvendigvis må være dybt integreret med militære partnere, er både "jointness" og "combinedness" af afgørende betydning. Det er et vigtigt parameter, når der skal anskaffes fly. Vi er dybt afhængige af partnerne.

Selvom integration er meget vigtig, er der ingen tvivl om, at Danmarks handlefrihed er øget efter den kolde krig. Verden er blevet mere åben og mindre forudsigelig. Vi har fået udpræget valgfrihed. Under den kolde krig var dansk forsvar primært af symbolsk karakter. Der var en klart defineret fjende, klart definerede strategier mod objektivt konstaterbare trusler. Med fravær af traditionelle, konventionelle militære trusler, hvor risici for krige mellem stater nærmest er forsvundet, og hvor truslerne mod Danmark er uberegnelige og primært af ikke-militær karakter, står landet nu med et forsvar, som primært er beregnet på internationale militære operationer. Det er operationer, som besluttet af det internationale samfund, og hvor Danmark kan byde ind og vælge til eller fra. Forsvaret består nu af to adskilte dele: Den *internationale* del (de deployerbare styrker) og den *nationale* del (totalforsvaret), som er samfundets samlede krise- og katastrofeberedskab. Der eksisterer i realiteten ikke mere noget operativt territorialforsvar. Terrortrusler og katastrofetrusler skal ikke imødegås af forsvaret. Det er først og fremmest politiets opgave.

Tre kandidater som fremtidens kampfly

Det er regeringen og folketinget, som træffer beslutning om det fremtidige flyvalg. Selvom det er en kæmpe investering, er den store demokratiske debat udeblevet. Problemet er særdeles komplekst. Ikke mindst er det problematisk at træffe afgørelser, som rækker 40 år frem i tiden. Forsvarskommissionen kan komme med anbefalinger. Men det er forligspartierne, der i sidste instans træffer beslutning i forbindelse med forsvarsforliget, som sandsynligvis indgås i sommeren 2009.

Der er tre kandidater til afløseren for F-16. Forsvarets ledelse har lige besøgt de tre flyproducenter. Man har været i Ft. Worth, Texas, hos Lockheed Martin, som producerer fremtidsflyet Joint Strike Fighter, F-35. Lockheed Martin har i øvrigt også produceret F-16. JSF ser umiddelbart ud til at være favorit. Der er allerede fra dansk side investeret 1,5 milliard kroner i udviklingssamarbejde. En række allierede lande står på listen som mulige aftagere. JSF findes i prototype, men er ikke endeligt udviklet. Projektet blev søsat i 1990'erne, og JSF skulle oprindeligt lanceres som det nye verdenskampfly med et forventet salg på 5.000. Dette tal er nu væsentligt reduceret. Behovet for kampfly i den nye verdensorden er dalende. Prisen var dengang 25 millioner dollar pr. stk. Nu er der mindst tale om en fordobling, selv om prisen 40 millioner har været nævnt i forhandlingerne.

Forsvarsledelsens næste besøg var hos Boeing i St. Louis, Missouri, som har tilbudt F-18 Super Hornet. Flyet anvendes i den amerikanske flåde, og en række NATO-lande og fx Finland har F-18. Flyet kan betragtes som en hyldevare, altså et fuldt udviklet fly, hvis evner og muligheder er helt igennem oplyste. Hvis Danmark køber flyet, har Boeing forpligtet sig til modkøb svarende til værdien af flyene, anslået 20 milliarder kr.²

Forsvarsledelsens sidste besøg var i Linköping i Sverige, hvor SAAB's flyfabrikker ligger. Præsentationen var her den nyeste generation af Gripen kampfly, "Gripen Next Generation". Tjekkiet og Ungarn benytter sig for tiden af Gripen. En mulig køber var indtil for nylig også Norge, men selvom meget tidligere har peget på et norsk valg af Gripen, så har de netop besluttet sig for køb af JSF. SAAB har meddelt, at man vil forpligte sig til modkøb over 100 pct. Men i sidste øjeblik fik Norge et økonomisk tilbud fra Lockheed Martin, som tilsyneladende slog alle rekorder. Det var "an offer they could not refuse". Det har placeret SAAB i en meget vanskelig situation. Der var satset meget på Norge. Nu må også Sverige overveje, om SAAB-købet til det svenske forsvar er realistisk.

JSF er favorit

Med den norske beslutning synes et dansk køb af JSF at være rykket væsentlig nærmere. Men der er fortsat en anden nærliggende mulighed, nemlig at politikerne beslutter at udskyde afgørelsen. F-16 har vist sig at være det bedste kampfly, Danmark nogensinde har haft. Store dele af flyflåden er fuldt moderniseret og opdateret. F-16 er stadigvæk et fly, som sælges. 24 lande har F-16 i dag. Chile, Grækenland, Israel og Polen køber flere. Senest overvejer Indien at købe et stort antal fly. Det danske F-16-fly skal imidlertid udfases inden 2020 pga. nedslidning. Men ikke mange i forsvaret forestiller sig, at et erstatningskøb vil omfatte lige så mange fly, som man har nu. Et godt bud kunne være halvdelen, eller mindre. Så antallet af nyanskaffede fly står til at blive væsentligt skåret ned.

Den øvelse kunne man allerede begynde på nu – uden at anskaffe nye. Modellen kunne være at udskyde nyanskaffelse og satse på levetidsforlængelse, men i bevidstheden om, at flystyrken fremover kun skulle omfatte 24 fly. Halvdelen af de nuværende fly kunne afhændes eller udfases; eller man kunne anvende halvdelen af flyene på skift og derved opnå levetidsforlængelse.

Ved at få forsvarsudgifterne til at hænge sammen med et budget, som stort set skulle være på samme størrelse som det nuværende, kunne man redde et forsvarsforlig i land. Et sådant forlig kunne styrke hæren og fastholde søværnet på nuværende størrelse og videreføre et reduceret flyvevåben. Forudsætning skulle være, at man beholdt F-16-flyene i en række år endnu. Men kravet måtte da være ikke at beholde alle fly: Der skulle ske en forudinddragelse af den kommende, uundgåelige reduktion ved nyanskaffelse med op til en halvering af antallet af kampfly. Det ville kunne give det økonomiske råderum, som kunne bibeholde de øvrige ambitiøse mål for det danske forsvar.

Den skitserede udvikling vil gøre ondt på dele af forsvaret, og den kunne være problematisk for nogle partier. Men den ville kunne få det nuværende forsvar til at hænge sammen økonomisk.

² Jens Bertelsen i Børsen, 18.11.08

En anden mindre effektiv løsning kunne være at undgå halveringen og finde en tilpasningsmodel, som blot peger på en generel udskydelse af erstatningskøbet kombineret med en trinvis udfasning af færre fly end halvdelen.

Hvis du vil vide mere:

- Bertel Heurlin: "Riget, Magten og Militæret", Aarhus Universitetsforlag 2004
- Bertel Heurlin (red.) "Nationen eller Verden. De nordiske landes forsvar i dag", Jurist – og Økonomforbundets Forlag 2007.
- Mikkel Vedby Rasmussen og Henrik Ø. Breitenbauch: "Danmarks behov for kampfly". DIMS, Dansk Institut for Militære Studier 2007.
- Forsvarskommissionen af 2008: www.fmn.dk/Forsvarskommissionen
- Hjemmesiden for Dansk Institut for Militære Studier: www.dims.dk
- Forsvarskommandoens hjemmeside: www.forsvaret.dk

Om forfatteren:

Bertel Heurlin er Jean Monnet Professor i Europæisk Sikkerhed og Integration ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Han er cand. mag. i historie og tysk. Bertel er formand for Styringsrådet for Dansk Institut for Militære Studier (DIMS) og Co-Chairman for COMER, Copenhagen Middle East Research Project. Han er medlem af bestyrelsen for ECMI, European Centre for Minority Issues og Forsvarskommissionen af 2008. Tidligere var han forskningschef for DUPI, Dansk Udenrigspolitisk Institut. Han har skrevet eller redigeret 50 bøger om det internationale system, strategi, forsvars-, udenrigs- og sikkerhedspolitik, om USSR/Rusland, Europa, Mellemøsten, Kina, de nordiske lande og Danmark, og han er forfatter til et par hundrede artikler og kapitler inden for de samme områder.

Artiklen er publiceret den 29. november 2008.