

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly

Dokument 3:7 (2016–2017)



18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 00 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-393-8

Forsideillustrasjon: Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: Shutterstock.com

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Forsvaret solgte i 2015 2 av opprinnelig 15 F-5 jagerfly for i overkant av 200 000 kroner til det private, amerikanske selskapet Northern General Leasing LCC (NGL). Flyene ble første gang lagt ut for salg i 2002, med en minstepris på 100 millioner kroner for alle 15 flyene. Stortinget har bedt Riksrevisjonen om å gå gjennom hele prosessen med salget av de to F-5 jagerflyene.



Funn

Forsvaret og Forsvarsdepartementet hadde i 2003 mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket

- Salgsforsøket til Hellas gjennom det israelske selskapet IAI og det antatt greske selskapet Seaways i 2003 viser at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 ikke hadde god nok forståelse av eksportkontrollregelverket.

Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok

- Den interne kontrollen i Forsvaret har ikke vært tilstrekkelig til å sikre at lover og regler er fulgt, eller at hensynet til sporbarhet er ivaretatt.

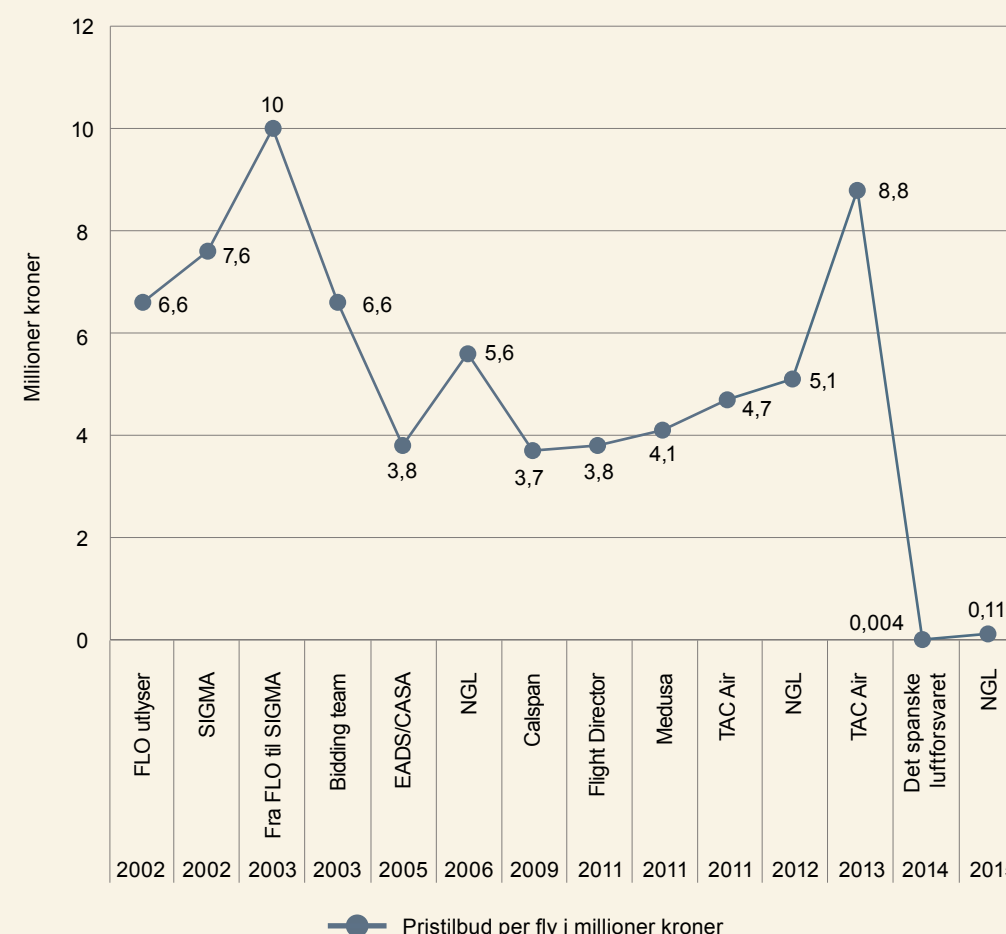
Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok

- Forsvarsdepartementet har etablert et rammeverk for forsvarlig forvaltning, men risikoen for feil og mangler i arbeidet med avhending ble likevel ikke identifisert.
- Forsvarsdepartementets saksbehandling var ikke tilstrekkelig til å avdekke at gjeldende krav ikke ble etterlevd godt nok da departementet godkjente direktesalg av F-5-flyene, verken i 2008 eller 2015.

Det har vært svak sporbarhet i prosessen med å selge F-5-flyene

- Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har ikke hatt rutiner og systemer som har sikret arkivering av viktig dokumentasjon, og det foreligger i flere tilfeller ikke begrunnelse for de valgene som er tatt.
- I Forsvarsdepartementet er det et tilfelle av at dokumentasjon ikke fins, og av udokumentert saksbehandling før godkjenning av salg.
- Utenriksdepartementet mangler journal som gir oversikt over dokumentene om F-5-flyene i eksportkontrollarkivet, har ulike versjoner av dokumenter der det lenge var uklart hva som er det endelige, og det er tilfeller av arkivverdige e-poster som ikke er arkivert.

Pristilbud per F-5-fly i millioner kroner i løpende priser for perioden 2002–2015



Det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter

- NGL fikk på grunn av lagringen av flyene en konkurransefordel framfor andre interessenter.
- FLOs oppfølging av interessenter har vært ulik.
- FLOs krav til interessenter har vært ulik.

Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte

- At NGL hadde overhørt prisen som FLO hadde avtalt med det spanske luftforsvaret, kan ha medvirket til at NGL fikk kjøpe flyene til en så lav pris. NGL var så sent som i 2012 villig til å betale 5,1 millioner kroner per F-5-fly.

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly

Dokument 3:7 (2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly*.

Riksrevisjonen, 2. mai 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Departementenes svar	16
4	Riksrevisjonens sluttmerknad	18

	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsrådene	21
--	--	-----------

	Vedlegg 2: Statsrådenes svar	27
--	-------------------------------------	-----------

	Vedlegg 3: Rapport	37
--	---------------------------	-----------

	Forkortelser	43
--	--------------	----

1	Innledning	45
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	49
3	Revisjonkriterier	52
4	Salgsprossessen 1999–2015	58
5	Ansvarsforhold ved eksport av militært materiell	95
6	Styring og oppfølging av salget av F-5 jagerfly i forsvarssektoren	99
7	Vurderinger	111
8	Referanseliste	118
9	Vedlegg	120

Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål og funn.

Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly

Forsvaret solgte i 2015 2 av opprinnelig 15 F-5 jagerfly for i overkant av 200 000 kroner til det private, amerikanske selskapet Northern General Leasing LCC (NGL). Flyene ble første gang lagt ut for salg i 2002, med en minstepris på 100 millioner kroner for alle 15 flyene. Det har underveis i salgsprosessen vært mange interessenter, og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har flere ganger inngått salgskontrakter som ikke har blitt realisert.

Ved sin behandling av Innst. 213 S *Tillegg 1* (2015–2016), sluttet et flertall på Stortinget seg til kontroll- og konstitusjonskomiteens forslag om å be Riksrevisjonen gjennomgå hele salgsprosessen vedrørende salget av de to F-5 jagerflyene som er omtalt i sluttrapport fra Forsvarsdepartementets internrevisjon, datert 11. april 2016. Målet med undersøkelsen har vært å gjennomgå salget av F-5-flyene og å vurdere om prosessen har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, relevant regelverk og god forvaltningsskikk. Årsaker til eventuelle svakheter er også belyst. Undersøkelsen spenner over perioden 1999–2015.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v.* (eksportkontrollloven)
- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven)
- *lov om arkiva* (arkivlova)
- Innst. 213 S (2015–2016) om sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell
- Innst. 213 S Tillegg 1 (2015–2016) om Sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell
- Innst. S. nr. 126 (2007–2008) om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådinger som gis
- Innst. S. nr. 145 (2004–2005) om Dokument nr. 1 (2004–2005)
- Innst. 200 S (2015–2016), jf. Meld. St. 8 (2015–2016) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2014, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*

I tillegg er *normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten* (normalinstruksen) lagt til grunn.

Rapporten ble forelagt Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet ved brev av 12. januar 2017. Departementene har i brev 3. og 7. februar 2017 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementene av 8. mars 2017 og statsrådenes svar av 21. og 22. mars 2017 følger som vedlegg.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2015 en etterlevelsesrevisjon av avhending i Forsvaret. Revisjonen viste at Forsvarsdepartementet hadde mangelfull styring og oppfølging av avhending av militært materiell i 2015. Det framgikk ikke av Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon for 2015 hvor stor andel avhending av materiell ville utgjøre av driftsinntektene til FLO. Riksrevisjonen vurderte at Forsvarsdepartementets budsjettpraksis ikke sikret tilstrekkelig styring og kontroll av inntekter på området. Forsvaret hadde ved avslutning av utenlandsoppdraget i Afghanistan donert materiell for til sammen 171 millioner kroner i perioden 2012–2015. Forsvarsdepartementet hadde

verken i 2015 eller tidligere år informert Stortinget om gaver, donasjoner av betydelige verdier slik normalinstruksen sier. Riksrevisjonen fant at Forsvaret hadde solgt skrapmetall til to gjenvinningsselskaper i 2015, uten at det forelå gyldig rammeavtale. Auksjoner var den hyppigste avhendingsformen i Forsvaret i 2015. Revisjonen viste at dokumentasjonen i salgsprotokollene ikke tilfredsstilte kravene i økonomiregelverket.

1 Hovedfunn

- Forsvaret og Forsvarsdepartementet hadde i 2003 mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket.
- Amerikanske myndigheter hadde ved salget avgjørende innflytelse på bruken av F-5-fly.
- Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok.
- Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok.
- Det har vært svak sporbarhet¹ i prosessen med å selge F-5-flyene.
- Det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter
 - Northern General Leasing LCC fikk på grunn av lagringen av flyene en konkurransefordel framfor andre interessenter.
 - Forsvarets logistikkorganisasjons oppfølging av interessenter har vært ulik.
 - Forsvarets logistikkorganisasjons krav til interessenter har vært ulik.
- Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Forsvaret og Forsvarsdepartementet hadde i 2003 mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket

I henhold til Stortingets vedtak fra 1959 skal det ikke selges våpen til områder der det er krig eller der krig truer. I henhold til *lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v.* (eksportkontrollloven) plikter enhver å gi Utenriksdepartementet den bistand og de opplysninger som kreves for departementets kontroll.

Sommeren 2003 undersøkte Forsvarsdepartementet mulighetene for salg av F-5-flyene til Israel. Høsten 2003 forsøkte Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) å selge flyene til Hellas via en selskapskonstruksjon der det israelske selskapet IAI og det antatt greske selskapet Seaways var sentrale aktører. Forsvarsdepartementet var også involvert i denne prosessen. Utenriksdepartementet anså ikke salgsforsøket som akseptabelt med tanke på å få innvilget lisens. Salg av militært materiell som involverte Israel, var ifølge Utenriksdepartementet i strid med politiske føringer, den gang som i dag. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det, på bakgrunn av en rekke saker, hadde en generell bekymring for om Forsvarsdepartementet og Forsvaret hadde tilstrekkelig forståelse av eksportkontrollregelverket. Både den konkrete saken med Seaways og uttalelsen fra Utenriksdepartementet viser etter Riksrevisjonens vurdering at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 ikke hadde god nok forståelse av eksportkontrollregelverket.

1) God sporbarhet i offentlig forvaltning forutsetter tilstrekkelig skriftlighet og dokumentasjon slik at det er mulig å etterprøve grunnlaget for beslutninger som tas.

Da FLO skrev under på tilsagnsbrevet til Seaways i oktober 2003, var det ikke undersøkt hva slags selskap Seaways var. Først i november og desember ble det foretatt bakgrunnssjekk av Seaways. Sentrale spørsmål i denne forbindelsen var hvem som eide Seaways, og om Seaways hadde israelsk tilknytning. Seaways utarbeidet i desember 2003 en egenerklæring, men denne ble aldri bekreftet av uavhengige kilder. Riksrevisjonen mener at saken illustrerer manglende rutiner for kontroll av selskaper som kjøper forsvarsmateriell, til tross for at dette er et viktig element i FLOs ansvar som eksportør. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette svært alvorlig.

Utenriksdepartementet og Forsvaret har hatt ulike syn på hvilke undersøkelser FLO skal foreta av kjøper før det søkes om lisens. Enkelte i FLO har også oppfattet ansvarsforholdet som uklart. Tidligere sjef i FLOs avhendingsseksjon uttaler at han fram til stortingshøringene i 2015 var sikker på at det var Utenriksdepartementets ansvar å kontrollere kjøpere. Det er etter Riksrevisjonens mening kritikkverdig at Forsvaret ikke på et tidligere tidspunkt forsto sitt ansvar som eksportør av forsvarsmateriell. Riksrevisjonen mener at rutiner for kontroll av kjøpere burde ha vært fulgt opp av ledelsen i FLO.

I 2009 ble det etablert et kontaktforum for å skape bedre forståelse for eksportkontrollregulverket i Forsvaret. Deltakere i forumet var Utenriksdepartementet, FLO og en avdeling i Forsvarsdepartementet. I 2011 mottok imidlertid Utenriksdepartementet et brev fra en annen avdeling i Forsvarsdepartementet som ba om at all kontakt med Utenriksdepartementet skulle koordineres av denne avdelingen. Dette førte til at kontaktforumet opphørte, og dette kom først i 2015 i gang igjen. Etter Riksrevisjonens syn burde Forsvarsdepartementet ha sørget for at møtene kom i gang igjen på et tidligere tidspunkt. God dialog mellom FLO og Utenriksdepartementet kunne ha ført til bedre forståelse av hvilket eget ansvar FLO hadde for å framskaffe informasjon om kjøpere av forsvarsmateriell.

2.2 Amerikanske myndigheter hadde ved salget avgjørende innflytelse på bruken av F-5-fly

Eksport av materiell som F-5-flyene krever eksportlisens fra Utenriksdepartementet, jf. *forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester* § 3. Eksportlisens vil i henhold til Utenriksdepartementets retningslinjer normalt kunne gis dersom kunden er, eller opptre på vegne av, forsvarsmyndigheter i land som er allierte, nordiske eller særlig nærstående, såfremt dokumentasjon som godtgjør dette foreligger.

Utenriksdepartementet har ved to anledninger innvilget eksportlisens for F-5-flyene. Begge gangene har det vært til det private, amerikanske selskapet Northern General Leasing LCC (NGL). Første gang var i 2007, da flyene var planlagt brukt til å trene piloter fra De forente arabiske emirater gjennom en avtale emiratene var i ferd med å inngå med det amerikanske luftforsvaret. Avtalen mellom amerikanske myndigheter og emiratene ble imidlertid ikke undertegnet, og amerikanske myndigheter trakk derfor tilbake sin tredjepartsgodkjenning til NGL.

I 2014 ble flyene på nytt forsøkt solgt til NGL. Utgangspunktet var en kontrakt mellom amerikanske myndigheter og Sør-Korea om oppgradering av sørkoreanske jagerfly. Det britiske selskapet BAE skulle utføre oppgraderingsarbeidet på vegne av amerikanske myndigheter, med NGL som underkontraktør. Kontrakten mellom BAE og amerikanske myndigheter var imidlertid brutt på det tidspunktet som det amerikanske, og senere det norske utenriksdepartementet, ga aksept for salget av F-5-flyene til NGL. Det vites ikke hvorfor amerikanske myndigheter denne gangen godkjente salget uten at det forelå

en gyldig kontrakt om bruk av flyene. Kontraktsbruddet har ikke påvirket utfallet av Utenriksdepartementets saksbehandling. Utenriksdepartementet viser til at vilkårene for lisensen er at all bruk av flyene skal skje etter oppdrag fra amerikanske myndigheter og på amerikansk territorium. Utenriksdepartementet har ikke hatt som praksis å legge begrensninger på allierte lands bruk av forsvarsmateriell, selv om det skulle komme i strid med norske interesser. Konsekvensen av dette er at amerikanske myndigheter kan invitere sine allierte til å bruke flyene til ulike formål på amerikansk territorium. Riksrevisjonen merker seg at dette gjelder selv om disse landene ikke er å regne som norske allierte.

2.3 Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok

I henhold til økonomiregelverket har ledelsen i virksomheten ansvaret for at det etableres en internkontroll som sikrer at virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte, at økonomistyringen utføres i samsvar med gjeldende lover og regler og at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Hensynet til god forvaltningsskikk skal også ivaretas.

Forsvaret har gjennom direktiver definert krav til arbeidet med avhending av militært materiell. I tillegg har det vært et mål for forsvarssektoren at det skal være en forsvarlig forvaltning, og det er presisert at lover og regler skal følges. Sjefen for Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har mottatt rapportering om forsvarlig forvaltning på avhendingsområdet uten at det ble rapportert om risiko for at målet ikke ble nådd. FLO gjennomførte også materiellforvaltningskontroller som ikke fant avvik innen avhending. Den interne kontrollen har ikke vært tilstrekkelig, og Riksrevisjonen mener at svakhetene som er identifisert på avhendingsområdet viser at ledelsen i FLO og Forsvarsstaben ikke har fulgt godt nok opp verken at lover og regler er fulgt, eller at hensynet til sporbarhet er ivaretatt. Riksrevisjonen mener at dette er kritikkverdig.

2.4 Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok

Departementet har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og de mål og prioriteringer som departementet har fastsatt, jf. økonomiregelverket. Departementet skal gjennomføre kontroll med virksomheten og har et overordnet ansvar for at virksomheten har forsvarlig internkontroll.

Forsvarsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, som blant annet omhandler arbeidet med avhending. Siden 2006 har det vært et særskilt mål at forsvarssektoren skal ha en forsvarlig forvaltning. Forsvarsdepartementet har også foretatt risikovurderinger av målene. Som en følge av at risikoen på avhendingsområdet ble vurdert som lav, ble avhending i liten grad behandlet i rapportering og i etatsstyringsmøtene. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet har etablert et formelt rammeverk for å sikre forsvarlig forvaltning. Risikoen for feil og mangler i arbeidet med avhending ble likevel ikke identifisert. Riksrevisjonen mener at dette er kritikkverdig og vil understreke at Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for dette.

Forsvarsdepartementet har ikke foretatt egne kontroller av om bestemmelsene i *normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten* (normalinstruksen) ble fulgt da departementet godkjente direktesalget av F-5-flyene, verken i 2008 eller i 2015. Departementet har basert seg på FLOs forsikringer om at de er fulgt. Riksrevisjonen

mener at departementets saksbehandling ikke var tilstrekkelig til å avdekke at disse kravene ikke ble etterlevd godt nok i salget av flyene. Forsvarsdepartementets ansvar for å godkjenne direktosalg er en viktig funksjon for å sikre at normalinstruksen og andre krav til forsvarlig saksbehandling, blir fulgt.

2.5 Det har vært svak sporbarhet i prosessen med å selge F-5-flyene

Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier at det skal være god sporbarhet² i saksbehandlingen. At prosessene fram til vedtak er sporbare, er av kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis, særlig i tilfeller der ytre etater er gitt fagmyndighet, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005). Sporbarhet er avgjørende for at Stortinget skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen, jf. Innst. S. nr. 126 (2007–2008).

Det har ikke vært etablert rutiner eller systemer i FLO som har sikret at viktig dokumentasjon av salgsprosessen har blitt arkivert. Dette omfatter blant annet tilbud fra interessenter, brevveksling om søknader om tredjepartsgodkjenning og annen korrespondanse med ulike interessenter. Videre foreligger enkelte dokumenter i flere versjoner der det ikke er mulig å avgjøre hva som er endelig versjon.

Forsvarsstaben og FLO har ikke sikret entydig dokumentasjon av viktige beslutninger. Noen kilder tyder på at det ble fattet en beslutning i april 2011 om å stanse hele salgsprosessen, mens andre kilder tyder på at det som ble besluttet, var å forsøke å selge åtte av flyene og å donere sju av dem. Videre er det avdekket at det for flere beslutninger ikke foreligger dokumentasjon med begrunnelse for *hvorfor* ulike valg er tatt. Et eksempel her er FLOs valg i 2011 av selskapet Flight Director framfor selskapene Medusa og TAC Air. At begrunnelser ikke er dokumentert, gjør det etter Riksrevisjonens vurdering vanskelig å foreta en reell kontroll med forvaltningen slik Stortinget har lagt til grunn.

FLO utarbeidet salgsprotokoll for salget til Northern General Leasing LCC (NGL) i 2015. Her er det imidlertid ikke gjort rede for hvordan den avtalte prisen til NGL ble fastsatt. Ifølge protokollen var det dessuten en sammenheng mellom salget av reservedeler til det spanske luftforsvaret og tilbudet om vederlagsfri overføring, noe som etter Riksrevisjonens syn ikke stemmer med andre dokumenter eller opplysninger gitt i intervju.

Undersøkelsen viser også eksempler på svak sporbarhet i Forsvarsdepartementet. Departementet har blant annet ikke funnet et dokument som Erik Bekkevold fra selskapet Bekkevold Defence ga til statssekretær Espen Barth Eide i 2007. I et brev fra Utenriksdepartementet av 12. oktober 2007 til Bekkevold kommer det fram at Utenriksdepartementet hadde vært i kontakt med Forsvarsdepartementet og fått bekreftet at Forsvarsdepartementet var kjent med Bekkevolds rolle i saken.

Det mangler også skriftlig dokumentasjon som viser Forsvarsdepartementets saksbehandling før den endelige godkjenningen av salget i februar 2015. Departementet opplyser at det ikke fins arkivverdig dokumentasjon fra saksbehandlingen. Riksrevisjonen mener at den manglende skriftliggjøringen av departementets saksbehandling gjør det vanskelig å fastslå hvilke vurderinger Forsvarsdepartementet gjorde forut for godkjenningen av salget.

Forsvarsdepartementet kunne i oktober 2016 heller ikke svare på enkelte spørsmål om departementets kjennskap til og behandling av et mulig salg som involverte israelsk forsvarsindustri høsten 2003. Departementet har imidlertid så sent som i februar 2017

2) God sporbarhet i offentlig forvaltning forutsetter tilstrekkelig skriftlighet og dokumentasjon slik at det er mulig å etterprøve grunnlaget for beslutninger som tas.

framlagt ny dokumentasjon i saken som bekrefter at det likevel hadde kjennskap til salgsforsøket som involverte israelsk forsvarsindustri tidlig høsten 2003. Forsvarsdepartementet viser i interne dokumenter til muntlige avklaringer med Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har ingen skriftlig dokumentasjon som bekrefter at denne dialogen fant sted.

Det framgår videre av undersøkelsen at Utenriksdepartementet ønsket forsikringer fra amerikanske myndigheter da Forsvaret søkte om å selge militært materiell til en privat aktør i 2007. Det foreligger imidlertid to brev med ulikt innhold fra amerikanske myndigheter som begge er arkivert og journalført i gradert arkiv i departementet. Det framgår ikke av journalen hvilket som er det endelige brevet. Det ene er signert, men udatert. Dette brevet skulle vært datert 9. august 2007. Det andre er datert 31. juli 2007, men er usignert. Utenriksdepartementet har underveis i revisjonsprosessen gitt ulike opplysninger om hvilket av brevene som er det endelige brevet, men opplyser 25. januar 2017 at det er brevet som skulle vært datert 9. august 2007 som er det endelige brevet fra amerikanske myndigheter. Likevel vises det i et internt notat til statssekretæren i Utenriksdepartementet til brevet av 31. juli 2007, og ikke brevet av 9. august 2007. For Riksrevisjonen har det derfor vært meget krevende å finne ut hvilke forsikringer norske myndigheter faktisk fikk.

Et offentlig organ skal ha én eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene som organet oppretter. Det foreligger imidlertid ingen journal som gir oversikt over de arkiverte dokumentene i eksportkontrollarkivet i saken om F-5-flyene. Utenriksdepartementet opplyser at eksportkontrollarkivet i mai 2015 innførte et nytt digitalt system som har journal. At Utenriksdepartementets eksportkontrollarkiv har manglet journal, har ført til at det ikke har vært mulig for Riksrevisjonen å tidfeste når dokumenter ble arkivert og hvilke dokumenter som inngikk i F-5-saken.

Riksrevisjonen har funnet eksempler på arkivverdige e-poster som Utenriksdepartementet ikke har arkivert. Blant annet er en e-post der amerikanske myndigheter i desember 2014 ga forsikringer om sluttbruk av F-5 flyene, ikke arkivert eller journalført verken i Utenriksdepartementets graderte arkiv eller departementets eksportkontrollarkiv. Andre eksempler på manglende arkivering er en forespørsel fra FLO om mulig eksport av flyene til trening av piloter fra Botswana i 2013, og korrespondanse med amerikanske myndigheter oktober 2015 om etterkontroll av bruken av F-5-flyene. Utenriksdepartementet forklarer dette med at e-postene ikke ble vurdert som arkivverdige. Eksempelene over vurderes imidlertid av Riksrevisjonen som relevante i F-5-saken. Arkivforskriften stiller krav om at alle saksdokumenter skal arkiveres. Riksrevisjonen vurderer det derfor som kritikkverdig både at disse e-postene ikke er arkivert, og at eksportkontrollarkivet har manglet journal. Dette svekker i vesentlig grad mulighetene for å etterprøve Utenriksdepartementets saksbehandling.

Riksrevisjonen ba Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet – i brev av 17. juni 2016 – om å oversende all dokumentasjon knyttet til departementenes oppfølging og saksbehandling av salget av F-5-flyene. Riksrevisjonen har mottatt dokumentasjon i mange runder. Noen av dokumentene ble mottatt helt i slutfasen av revisjonsprosessen, selv om det burde være åpenbart at disse var relevante for revisjonen. Blant annet gjelder dette notater til forsvarsministeren høsten 2003 om et mulig salg av F-5-flyene som involverte Israel. Disse ble overlevert Riksrevisjonen i februar 2017. Et annet eksempel er at Riksrevisjonen under et arkivbesøk i Utenriksdepartementet i november 2016 fant sentral skriftlig dokumentasjon mellom det norske og det amerikanske utenriksdepartementet om begrensninger i sluttbruk av F-5-flyene fra 2007. Å få tilgang til sentral dokumentasjon sent i revisjonsprosessen har gjort det krevende å gjennomføre revisjonen.

Riksrevisjonen vil understreke at svak sporbarhet og mangelfull arkivering i salgsprosessen for F-5-flyene i Forsvaret, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, ikke er i tråd med kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. I tillegg bryter det med intensjonene i arkivforskriften om at dokumenter skal være trygge informasjonskilder for samtid og ettertid. Det bryter også med Stortingets forutsetninger om å kunne gjennomføre en reell kontroll med forvaltningen. Riksrevisjonen mener at disse forholdene er sterkt kritikkverdige.

2.6 Det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter

I henhold til det forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling skal like saker behandles likt. Det innebærer blant annet at tilbud fra interessenter underveis i salgsprosessen skal behandles likt. I salget av jagerflyene har det vært flere brudd på dette prinsippet.

2.6.1 NGL fikk på grunn av lagringen av flyene en konkurransefordel framfor andre interessenter

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) valgte å forlenge ordningen med å lagre flyene hos Northern General Leasing LCC (NGL), selv om kontrakten med selskapet fra 2006 ikke ble gjort gjeldende. Begrunnelsen var av praktisk og økonomisk art. FLO arbeidet aktivt for å selge flyene til ulike interessenter etter at avtalen med NGL ble opphevet i 2008. Lagringen ga imidlertid NGL mulighet til å følge med på om FLO var i en salgsprosess med andre interessenter, blant annet gjennom visninger av flyene. Dette var informasjon som andre interessenter ikke nødvendigvis hadde.

Den viktigste fordelingen fikk NGL i 2014, da selskapet overhørte hvilken pris det spanske luftforsvaret eventuelt skulle betale for flyene. NGL fikk her på grunn av lagringen informasjon som ingen andre interessenter fikk. NGL satt som lagrer av flyene også i en posisjon til å pålegge det spanske luftforsvaret å betale forsikring og hangarleie. Dette ble trukket fram som en av årsakene til at det spanske luftforsvaret trakk seg fra avtalen. Riksrevisjonen vurderer lagringen hos NGL som et brudd på likebehandlingsprinsippet, fordi det bidro til å gi NGL en svært god forhandlingsposisjon overfor Forsvaret da det spanske luftforsvaret senere trakk seg som en mulig kjøper.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) skal alle virksomheter drives i samsvar med gjeldende lover og regler, også krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Riksrevisjonen mener det er problematisk at NGL lagret flyene kostnadsfritt, da en slik ordning er egnet til å skape en uheldig binding mellom Forsvaret som selger og NGL som mulig kjøper.

2.6.2 FLOs oppfølging av interessenter har vært ulik

I 2011 konkurrerte selskapene Medusa, TAC Air og Flight Director om å få kjøpe flyene. FLO signerte til slutt kontrakt med Flight Director, men FLOs søknad om tredjepartsgodkjenning (TPT) for Flight Director fra amerikanske myndigheter ble avslått. Det foreligger ikke dokumentasjon av at FLO tok ny kontakt med selskapene Medusa og TAC Air etter avslaget på TPT-søknaden for å undersøke om disse fortsatt var interessert. I stedet skrev FLO igjen kontrakt med selskapet NGL, og opplyste deretter til Medusa at flyene skulle destrueres eller doneres. Riksrevisjonen mener dette viser at NGL fikk en mulighet i 2012 som TAC Air og Medusa ikke fikk, uten at det er dokumentert noen begrunnelse for dette.

Riksrevisjonen mener ellers at hensynet til lik tilgang til korrekt informasjon har blitt ivarettatt i varierende grad. Dette skyldes primært at ledelsen i FLO ikke har sørget for at avhendingsseksjonen har hatt systemer og rutiner som sikrer oppfølging av interessenter. Avhendingsseksjonen i FLO ble også betydelig nedbemannet fra 2011,

og dette kan være en medvirkende årsak til at oppfølgingen av interessenter på dette tidspunktet ikke ble godt nok ivaretatt.

2.6.3 FLOs krav til interessenter har vært ulik

FLO har i løpet av salgsprosessen stilt ulike krav til interessentene om hvorvidt de måtte ha en fast kontrakt med amerikanske myndigheter før søknad om tredjeparts-godkjenning (TPT) ble sendt til amerikanske myndigheter. Søknaden for NGL i 2006 var basert på en konkret avtale. Søknadene for selskapene Calspan og TCA i henholdsvis 2009 og 2010 var derimot ikke basert på noen kontrakt med amerikanske myndigheter. Det samme gjaldt søknaden for NGL i 2012. På samme tid ble det overfor selskapet Medusa slått fast at en kontrakt med amerikanske myndigheter var en forutsetning for at FLO skulle kunne søke om TPT-godkjenning.

FLO har i ettertid gitt ulike begrunnelser for hvorfor det i flere tilfeller ble søkt om TPT-godkjenning uten at det forelå godkjent myndighetskontrakt. Ut fra likebehandlingsprinsippet krever avvik fra etablert praksis saklig begrunnelse. Etter Riksrevisjonens vurdering burde FLO underveis ha dokumentert begrunnelser for ulik praksis overfor de ulike interessentene.

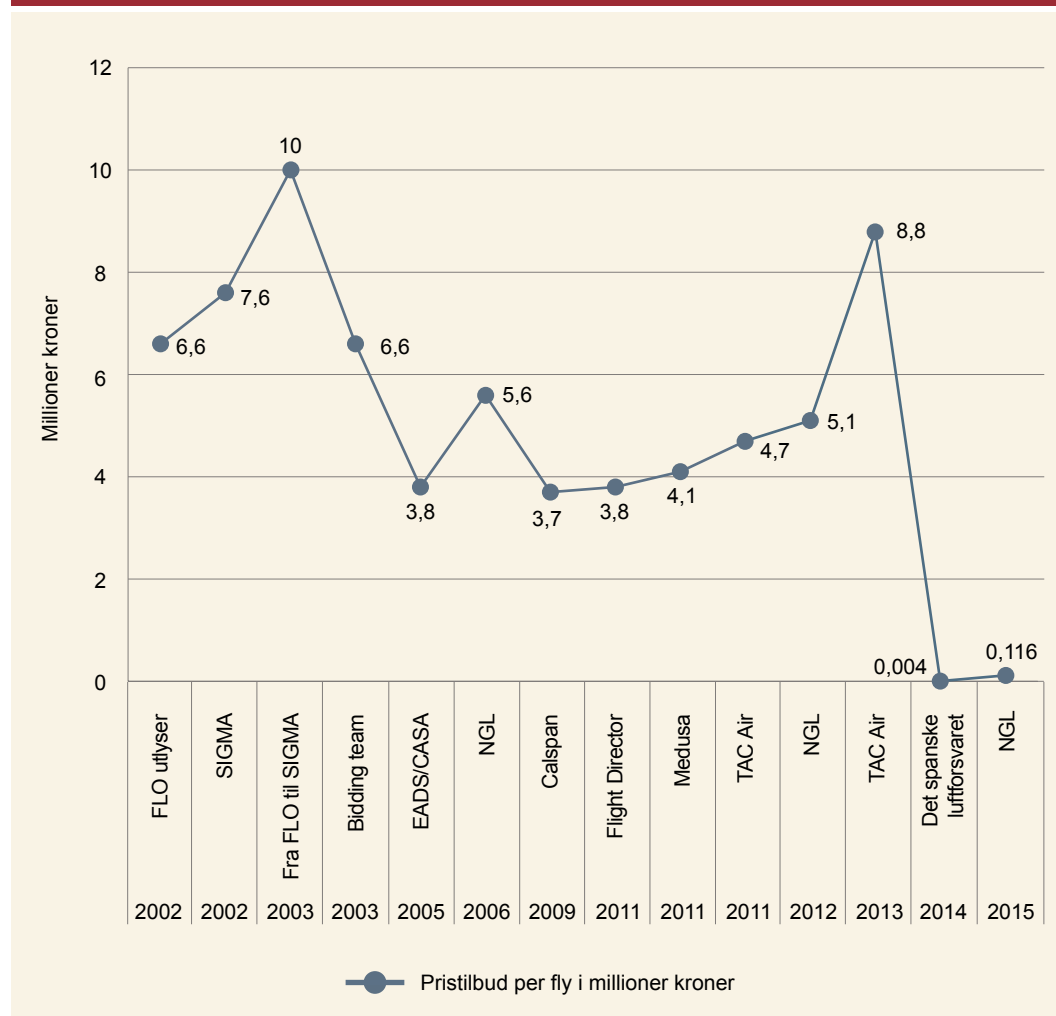
2.7 Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte

Et salg skal foretas på den måten som gir størst økonomisk utbytte, jf. normalinstruksen. FLO har på ulike tidspunkt i salgsprosessen både forhandlet fram høyere pris og avslått tilbud begrunnet med for lav pris. Dette viser at FLO i flere år la betydelig vekt på å sikre seg inntekter fra salget.

Det viste seg imidlertid å være vanskelig å få salg av flyene godkjent av amerikanske myndigheter. Det førte til at FLO mot slutten av salgsprosessen forsøkte å få avsluttet salgsprosessen, selv om inntektene skulle bli lave. Det virket derfor fornuftig for FLO å donere de to flyene til det spanske luftforsvaret etter at FLO i lang tid hadde prøvd å selge flyene til private aktører. Slik ville Forsvaret kunne unngå ytterligere kostnader både til videre lagring og til en eventuell destruksjon.

Figuren under viser en oversikt over sentrale pristilbud for perioden 2002–2015 utregnet i løpende pris per fly i norske kroner.

Pristilbud per F-5-fly i millioner kroner i løpende priser for perioden 2002–2015



De ulike pristilbudene representerer ikke nødvendigvis reell markedspris da det blant annet er forskjell på hva tilbudene inneholder, kjøpers forutsetninger og forbehold om godkjenninger fra amerikanske og norske myndigheter.

Etter at salget til det spanske luftforsvaret bortfalt, ønsket NGL igjen å kjøpe flyene. Denne gangen til en pris på litt over 100 000 kroner per fly. NGL var så sent som i 2012 villig til å betale 5,1 millioner kroner per F-5 fly, noe som viser at FLO fikk inn gunstige pristilbud på flyene få år før de ble solgt. At NGL hadde overhørt prisen som FLO hadde avtalt med det spanske luftforsvaret, kan etter Riksrevisjonens vurdering ha medvirket til at NGL fikk kjøpe flyene til en så lav pris. Riksrevisjonen mener at FLO ikke la til rette for størst mulig økonomisk utbytte ved salg av flyene til NGL.

3 Departementenes svar

3.1 Forsvarsdepartementet

Statsråden viser til at Riksrevisjonen har gjennomført en grundig undersøkelse av salgsprosessen som strekker seg helt tilbake til 1999. Statsråden presiserer at hun ikke bestrider funnene som presenteres i utkastet til Dokument 3, men legger til at rapportutkastet ikke tegner et representativt bilde av forholdene i Forsvaret knyttet til avhending av materiell generelt. Statsråden viser også til tidligere avdekkede svakheter, og opplyser at korrigerende tiltak er implementert.

Statsråden stiller seg blant annet undrende til at Riksrevisjonen konkluderer med at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 viste en mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket. Statsråden viser til at Forsvarsdepartementet har lagt fram dokumentasjon for Riksrevisjonen som indikerer at Utenriksdepartementet var vel informert om salgsprosessen høsten 2003, og at Forsvarsdepartementets vurderinger i saken ble gjort i samråd med Utenriksdepartementet.

Statsråden er enig i at Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell ikke har vært god nok, og at sporbarheten har vært svak. Det vises til at det er iverksatt en rekke tiltak for å sikre forsvarlig forvaltning i avhendingen. Blant annet er regelverket knyttet til avhending av militært materiell betydelig skjerpet, og det stilles skjerpede krav til dokumentasjon og sporbarhet i prosessen. Statsråden opplyser at disse tiltakene har hatt god effekt.

Statsråden viser til Riksrevisjonens vurdering om at Forsvarsdepartementet ikke har ivarettatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok. Statsråden peker på at gjentatte stikkprøvekontroller på dette området ikke har gitt noen indikasjon på at normalinstruksen ikke skal ha blitt fulgt. Statsråden viser til at Riksrevisjonen i noen grad synes å legge til grunn at departementet generelt skal styre på et detaljert nivå, der departementet anser at vurderinger og beslutninger i all hovedsak bør gjøres og tas lokalt.

Når det gjelder sporbarhet i Forsvarsdepartementet, viser statsråden til at departementet ikke mangler arkivverdig dokumentasjon knyttet til intern saksbehandling av salget i 2015. Statsråden opplyser at Forsvarsdepartementet ikke kan svare på enkelte av Riksrevisjonens spørsmål om salgsforsøket i 2003 – ikke fordi departementet ikke vil eller på grunn av manglende sporbarhet, men fordi departementet ikke har ytterligere kunnskap om saken. At Forsvarsdepartementet ikke har arkivert et dokument som skal ha blitt overlevert til statssekretær Espen Barth Eide i 2007, skyldes ifølge statsråden enten at dokumentet ikke var arkivverdig, eller at det har skjedd en enkeltstående saksbehandlingsfeil.

Statsråden viser videre til Riksrevisjonens påpeking av brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter, og bemerker at det de senere årene er implementert en rekke tiltak som har vist seg effektive for å bedre dette.

Statsråden bemerker til Riksrevisjonens vurdering om at det endelige salget ikke la til rette for størst mulig økonomisk utbytte, at Forsvaret ikke hadde lyktes med å selge flyene gjennom 15 år med salgsforsøk. På salgstidspunktet syntes det eneste realistiske alternativet å være destruksjon av flyene, til en anslått kostnad av om lag 7,2 millioner kroner. Statsråden påpeker at NGL på salgstidspunktet var eneste kjente aktuelle kjøper av flyene.

Etterlevelsesrevisjon av avhending i Forsvaret i 2015

Når det gjelder etterlevelsesrevisjonen av avhending, framhever statsråden at departementet i brev av 15. april 2016 til Riksrevisjonen kommenterte at konklusjonene om Forsvarsdepartementets og Forsvarets forvaltning og internkontroll i 2015 var basert på forhold som ligger flere år tilbake i tid, og som dessuten har vært gjenstand for en omfattende og intensivt oppfølging med tilhørende tiltak fra høsten 2014 og gjennom hele 2015.

Statsråden viser blant annet til at etterlevelsesrevisjonen viste at det ikke gikk fram av budsjettproposisjonen for 2015 hvor mye av det totale inntektskravet som gjelder avhending av militært materiell. Dette er ifølge statsråden ikke i strid med bevilgningsreglementet, og statsråden kan ikke se at det er kritikkverdig at departementet ikke detaljerer inntekstpostene med konkrete tall for materiellavhending. For departementet er det avgjørende at materiellet avhendes i tråd med gjeldende regelverk. Et urealistisk inntektskrav kan derfor oppfattes som et avhendingspress, noe som kan komme i direkte motstrid til kravet om en forsvarlig avhending av materiellet i tråd med gjeldende regelverk.

Statsråden sier seg uenig i Riksrevisjonens vurdering om at Forsvarsdepartementet i henhold til normalinstruksen skulle ha informert Stortinget om gaver og donasjoner av betydelige verdier. Statsråden viser til at det i henhold til normalinstruksen er Finansdepartementet som avgjør om saken må legges fram for Stortinget.

Avslutningsvis viser statsråden til at det er iverksatt en rekke forbedringstiltak for å sikre forsvarlige avhendingsprosesser av brukt og utrangert forsvarsmateriell. Dette framgår både av Prop. 1 S (2016–2017) for Forsvarsdepartementet og Innst. 213 S (2015–2016) Innstilling til kontroll- og konstitusjonskomiteen om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell.

3.2 Utenriksdepartementet

Statsråden viser til at Riksrevisjonens merknader i all hovedsak knytter seg til sporbarhet og arkivering i salgsprosessen for F-5-jagerflyene. Når det gjelder Riksrevisjonens kritikk av manglende journalføring, viser statsråden til at Utenriksdepartementet i mai 2015 innførte et nytt digitalt system (E-lisens) som erstatter det tidligere eksportkontrollarkivet. Det nye E-lisenssystemet har innebygd journal, og det er i tråd med arkivlovens bestemmelser, jfr. arkivforskriftens § 2-6, og vil styrke sporbarheten i eksportkontrollsakene. Dette vil ifølge statsråden ivareta Riksrevisjonens merknad om journal knyttet til eksportkontrollarkivet. Statsråden tar Riksrevisjonens vurdering om at det er kritikkverdig at enkelte e-poster ikke er arkivert, til etterretning.

Statsråden viser til Riksrevisjonens merknad om at det har vært krevende å finne ut hvilke forsikringer norske myndigheter fikk fra amerikanske myndigheter om bruken av F-5-jagerflyene i 2007. Ifølge statsråden kan det ikke være tvil om at de framlagte forsikringene fra det amerikanske utenriksdepartementet ble vurdert som tilfredsstillende i henhold til eksportkontrollregelverket og retningslinjene for behandling av søknader om eksport, og at lisens derfor kunne innvilges.

4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden stiller seg undrende til Riksrevisjonens konklusjon om at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 hadde en mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket. Statsråden synes å legge til grunn at Riksrevisjonen baserer sin vurdering kun på ett salgsforsøk til Hellas og én uttalelse fra Utenriksdepartementet. Riksrevisjonen viser til at salgsforsøket involverte israelsk forsvarsindustri, og at Utenriksdepartementet – som regelverksforvalter – på bakgrunn av en rekke saker hadde en generell bekymring for om Forsvarsdepartementet og Forsvaret hadde tilstrekkelig forståelse av eksportkontrollregelverket. Det ble heller ikke foretatt bakgrunnssjekk av selskapet Seaways før Forsvaret undertegnet tilsagnsbrev om salg. En slik bakgrunnssjekk er blant annet nødvendig for å unngå salg til land Norge ikke skal eksportere til. Riksrevisjonen fastholder kritikken på dette punktet.

Riksrevisjonen vil videre peke på at Forsvarsdepartementet først i februar 2017 la fram dokumentasjon som tydelig viste at departementet i september 2003 hadde kjennskap til salgsforsøket som involverte israelsk forsvarsindustri. Riksrevisjonen vil peke på at Forsvarsdepartementet ikke har gitt Riksrevisjonen korrekte opplysninger på det tidspunktet dette ble etterspurt.

Forsvarsdepartementet skal ved godkjenning av salg av militært materiell sikre at relevant regelverk er fulgt. Riksrevisjonen er kritisk til at det forut for salg av jagerfly ikke foreligger noe dokumentasjon som viser hvilke vurderinger departementet gjorde i sin saksbehandling.

Riksrevisjonen fastholder at Northern General Leasing på grunn av lagringen av flyene fikk en fordel i konkurransen med de andre interessentene da de blant annet overhørte prisen som ble tilbudt det spanske luftforsvaret. Riksrevisjonen mener at dette gir grunn til å fastslå at det endelige salget ikke la til rette for størst mulig økonomisk utbytte.

Riksrevisjonen merker seg at forsvarsministeren anser at Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell ikke har vært god nok, men at hun ikke sier seg enig i at departementet ikke har ivaretatt sitt overordnede ansvar godt nok. Riksrevisjonen vil for ordens skyld nevne at vi naturlig nok ikke har vurdert omfang og innhold av departementets stikkprøvekontroller rettet mot arbeidet med avhending i Forsvaret. Etter Riksrevisjonens vurdering synes det åpenbart at internkontrollen på dette området i Forsvaret ikke har vært god nok. Riksrevisjonen vil understreke at Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for at Forsvaret gjennomfører avhending i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og med departementets fastsatte mål og prioriteringer.

Riksrevisjonen merker seg at statsråden framhever at regelverket for avhending av militært materiell er betydelig skjerpet, og at det stilles skjerpede krav til dokumentasjon i prosessen. Dette har ifølge statsråden vist seg å ha god effekt. Riksrevisjonen vil peke på at det har vært foretatt lite avhending de siste par årene, og at det derfor er for tidlig å konkludere med at tiltakene har hatt god effekt. Riksrevisjonen vil dessuten legge til at utfordringene med salg av flyene i stor grad skyldes at regelverk ikke har vært fulgt godt nok.

Etterlevelsesrevisjon av avhending i Forsvaret i 2015

Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener det ikke er i strid med bevilgningsreglementet å utelate inntektskravet for avhending av militært materiell i budsjettproposisjonen. Riksrevisjonen tar dette til etterretning, men mener at inntektskravet for

avhending av militært materiell burde vært omtalt i budsjett-proposisjonen for å sikre tilstrekkelig styring og kontroll.

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvarsdepartementet ikke har lagt fram saker om donasjoner av militært materiell for 171 millioner kroner i perioden 2012–2015, for Finansdepartementet. I henhold til normalinstruksen avgjør Finansdepartementet om donasjoner av betydelige verdier må legges fram for Stortinget. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet i ettertid har fastsatt en beløpsgrense for når donasjonssaker av betydelige verdier skal legges fram for Finansdepartementet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 25. april 2017

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsrådene

Utsatt offentlighet jf. revl. § 18(2)

FORSVARSDEPARTEMENTET
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly*.

Dokumentet er basert på utkast til rapport som ble oversendt Forsvarsdepartementet ved vårt brev 12. januar 2017, og på departementets svar 3. februar 2017.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Grunnet sakens forhistorie gir ikke Riksrevisjonen anbefalinger i denne undersøkelsen.

Et likelydende brev er sendt til Utenriksdepartementet.

Svarfrist: 22. mars 2017.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly*

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly*.

Dokumentet er basert på utkast til rapport som ble oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 12. januar 2017, og på departementets svar 7. februar 2017.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Grunnet sakens forhistorie gir ikke Riksrevisjonen anbefalinger i denne undersøkelsen.

Et likelydende brev er sendt til Forsvarsdepartementet.

Svarfrist: 22. mars 2017.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly*

Vedlegg 2

Statsrådenes svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep.
0032 OSLO

U.off.: offl. § 5.2

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2016/2322-40/FD III 4/GPN

22.03.2017

Riksrevisjonens undersøkelse av avhending av F-5 jagerfly

1. Innledning

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 8. mars 2017, vedlagt utkast til Dokument 3:X (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly*.

Riksrevisjonen har gjennomført en grundig undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly, og har merknader til Forsvarsdepartementet for denne salgsprosessen som strekker seg helt tilbake til 1999.

Forsvarsdepartementets internrevisjon har de senere år gjennomført flere revisjoner innenfor avhendingsområdet. Hensikten med disse har vært å avdekke feil og mulige svakheter i avhendingsprosessene, og å styrke kontroll og styring med avhendingen. Spesielt kan nevnes Internrevisjonens rapporter om «Avhending av materiell» og «Avhending av F-5 jagerfly», som begge belyste problemområder og anbefalte tiltak. Begge disse internrevisjonsrapportene har ligget til grunn for Riksrevisjonens foreliggende undersøkelse av avhendingen av F-5 jagerfly. Riksrevisjonens funn er i hovedsak således allerede belyst av Forsvarsdepartementets internrevisjon, og korrigerende tiltak implementert.

Forsvarsdepartementet har gjennom dialogen med Riksrevisjonen gitt svært mange tilbakemeldinger på Riksrevisjonens arbeid med undersøkelsen. Svært mange av disse tilbakemeldinger er også tatt til etterretning av Riksrevisjonen. Jeg bestrider ikke funnene som presenteres i utkastet til Dokument 3:X (2016–2017). Min vurdering er imidlertid at dokumentutkastet ikke tegner et representativt bilde av forholdene i Forsvaret knyttet til avhending av materiell. Etter mitt syn er ikke alle funnene det vises til direkte relevante for avhending av andre typer materiell, og enkelte av Riksrevisjonens merknader kan også synes unyanserte.

2. Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen vurderer at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 hadde mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket. Det fremgår av teksten at merknaden baseres på et salgsforsøk til Hellas i 2003 og én uttalelse i et intervju med Utenriksdepartementet. Forsvarsdepartementet har lagt frem dokumentasjon til Riksrevisjonen som indikerer at Utenriksdepartementet var vel informert om salgsprosessen høsten 2003, og at Forsvarsdepartementets vurderinger i saken ble gjort i samråd med Utenriksdepartementet. Jeg stiller meg derfor undrende til at Riksrevisjonen på dette grunnlaget kan konkludere med at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 hadde en mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket.

Riksrevisjonen anser at Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok. Riksrevisjonen mener at det er kritikkverdig at ledelsen i FLO og Forsvarsstaben ikke har fulgt godt nok opp at lover og regler er fulgt, eller at hensynet til sporbarhet er ivaretatt. Jeg stiller meg bak denne vurderingen og ønsker å bemerke at dette også har vært et tema i kontroll- og konstitusjonskomiteens høringer om avhending av militært materiell. Både Forsvaret og Forsvarsdepartementet har i de senere år derfor iverksatt en rekke tiltak for å sikre forsvarlig forvaltning i avhendingen. Blant annet er regelverket knyttet til avhending av militært materiell betydelig skjerpet, og det stilles skjerpede krav til dokumentasjon og sporbarhet i prosessen. Disse tiltak har vist seg å ha god effekt.

Riksrevisjonen anser videre at Forsvarsdepartementet ikke har ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok. Riksrevisjonen uttaler i merknaden at Forsvarsdepartementets saksbehandling i denne saken ikke ansees tilstrekkelig da den baserte seg på FLOs forsikringer om at bestemmelsene var fulgt. Forsvarsdepartementet har påpekt at gjentatte stikkprøvekontroller på dette området ikke har gitt noen indikasjon på at normalinstruksen ikke skal ha blitt fulgt. Jeg vil her vise til at mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i forsvarssektoren som i staten for øvrig. Tillitsbasert styring og avviksrapportering danner utgangspunkt for styringen, også når det gjelder avhending av materiell. På områder hvor det har vist seg at det kan være behov for skjerpet styring og/eller kontroll, har også dette blitt gjort. Eksempelvis kan nevnes kontroller i forbindelse med eksportlisenser. Riksrevisjonens merknad i dokumentutkastet synes i noen grad å legge til grunn at departementet generelt skal styre på et detaljert nivå, der vi anser at vurderinger og beslutninger i all hovedsak bør gjøres og tas lokalt.

Riksrevisjonen vurderer at det har vært svak sporbarhet i prosessen med å selge F-5-flyene. Jeg ønsker her å bemerke at mangelfull sporbarhet i Forsvaret var et tema i Stortingets høringer om avhending av militært materiell, og at det de senere år er implementert en rekke tiltak for å bedre dette. I Forsvaret ble blant annet prosessene og kvalitetssystemet for avhending revidert og utbedret. Dette medvirker blant annet til å sikre tilstrekkelig sporbarhet i avhendingsprosessen. Tiltakene har vist seg å ha effekt. I Riksrevisjonens merknad kommenteres det imidlertid at det også i Forsvarsdepartementet er svak sporbarhet og mangelfull arkivering. Som departementet tidligere har presisert overfor Riksrevisjonen, er det stadfestet at Forsvarsdepartementet ikke mangler arkivverdig dokumentasjon knyttet til intern saksbehandling av salget i 2015.

Det fremgår videre av Riksrevisjonens merknad at Forsvarsdepartementet ikke kunne svare på enkelte spørsmål om salgsprosessen i 2003. Jeg viser til at Forsvarsdepartementet har opplyst at departementet ikke har ytterligere kjennskap til saken, og at det derfor ikke lar seg gjøre å svare på spørsmål som forutsetter at slik kjennskap finnes. Dette er ikke ensbetydende med manglende vilje til å besvare spørsmål, eller et tegn på manglende sporbarhet i Forsvarsdepartementet. Riksrevisjonen viser i sin merknad til ett tilfelle hvor det angivelig mangler dokumentasjon i Forsvarsdepartementets arkiver, dokumentasjon som skal ha blitt overlevert på kveldstid til hjemmeadressen til daværende statssekretær Espen Barth Eide. Som Forsvarsdepartementet tidligere har kommentert er det ikke på noe tidspunkt verifisert hva denne dokumentasjonen faktisk skal være, enda mindre hvorvidt det påståtte dokumentet i det hele tatt var arkiveringsverdig og/eller at det faktisk ble arkivert. Også jeg er av den oppfatning at dersom det refererte dokumentet faktisk skulle vært arkivert, og ikke ble det, vil det være rimelig å anta at dette skyldes en enkeltstående saksbehandlingsfeil snarere enn en systematisk mangelfull sporbarhet i Forsvarsdepartementet slik det nå antydes i Riksrevisjonens merknad.

Riksrevisjonen viser til at det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter. Jeg ønsker å bemerke at det de senere år er implementert en rekke tiltak for å bedre dette. Tiltakene har vist seg å være effektive.

Riksrevisjonen vurderer at det endelige salget ikke la til rette for størst mulig økonomisk utbytte. Jeg vil her bemerke at det gjennom 15 år med salgsforsøk fremdeles ikke hadde lyktes Forsvaret å få solgt de resterende to flyene. Forsvaret vurderte at det i 2015 måtte beregnes utgifter på om lag 10–15 mill. kroner per fly for å få flyene flybare. Dette hadde en klar innvirkning på vurdert markedspris da flyenes tekniske verdi over tid gradvis ble redusert. På salgstidspunktet syntes den eneste realistiske avhendingsmetode for flyene å være destruksjon, til en antatt kostnad av om lag 7,2 mill. kroner. Et salg til Northern General Leasing (NGL) for 30.000 USD var derfor vurdert som fordelaktig fremfor betydelige utgifter til destruksjon eller videre lagring frem til et potensielt fremtidig salg, eller destruksjon. NGL var på salgstidspunktet den eneste kjente aktuelle kjøper for flyene.

3. Etterlevelserevisjon av avhending i Forsvaret, av 2015

Riksrevisjonen viser i utkast til Dokument 3:X (2016–2017) til en etterlevelserevisjon av avhending i Forsvaret i 2015. Forsvarsdepartementet kommenterte i brev av 15. april 2016 at konklusjonene om Forsvarsdepartementets og Forsvarets forvaltning og internkontroll i 2015 var basert på forhold som ligger flere år tilbake i tid, og som dessuten har vært gjenstand for en omfattende og intensivt oppfølging med tilhørende tiltak fra høsten 2014 og gjennom hele 2015.

I rapportutkastet fremgår det blant annet at etterlevelserevisjonen viste at det ikke fremgikk av budsjettproposisjonen for 2015 hvor mye av det totale inntektskravet som gjelder avhending av militært materiell. Jeg viser til at dette ikke er i strid med bevilgningsreglementet, og kan ikke se at det er kritikkverdig at departementet ikke detaljerer inntekstpostene med konkrete tall for materiellavhending. For Forsvarsdepartementet er det

avgjørende at materiellet avhendes i tråd med gjeldende regelverk. Et urealistisk inntektskrav kan derfor oppfattes som et avhendingspress, noe som kan komme i direkte motstrid til kravet om en forsvarlig avhending av materiellet i tråd med gjeldende regelverk.

Det fremgår videre at Forsvarsdepartementet verken i 2015 eller tidligere år hadde informert Stortinget om gaver, donasjoner av betydelige verdier slik normalinstruksen sier. Iht. normalinstruksens § 8 kan avhending foretas som gave når «Det er besluttet av etatsjefen og det dreier seg om gjenstander av mindre verdi», eller når «Samtykket er gitt av fagdepartementet, eventuelt av Finansdepartementet, når det dreier seg om mer betydelige verdier. Finansdepartementet avgjør om saken må legges frem for Stortinget». Det er derfor ikke riktig at Normalinstruksen sier at Forsvarsdepartementet skulle ha informert Stortinget, slik det fremgår av Riksrevisjonens merknad. Departementet har kontaktet både Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet for å få avklart nøyaktig hvilke beløpsgrenser som definerer «betydelige verdier» for gaver/donasjoner etter instruksen § 8, uten at disse har kunnet gi noe svar på dette. Forsvarsdepartementet har derfor i egne prosedyrebeskrivelser for saksbehandling av materiellsaker utarbeidet bestemmelser om informasjon til Finansdepartementet ved donasjon/vederlagsfri overføring av mer betydelige verdier.

4. Avslutning

Som det også fremgår av Prop. 1 S (2016–2017), har Forsvarsdepartementet innført en rekke forbedringstiltak for å sikre forsvarlige avhendingsprosesser av brukt og utrangert forsvarsmateriell. Tiltakene ble også omtalt under Stortingets behandling av Innst. 213 S (2015–2016) «Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell». Den 1. januar 2016 etablerte Forsvarsdepartementet en egen etat for forsvarsmateriell. Behovet for mer strategisk styring av avhendingsfeltet og en kortere og mer direkte styringslinje over dette feltet var en del av bakgrunnen for denne etableringen. Forsvarsdepartementets mål er å sikre grundig, veldokumentert og forsvarlig forvaltning i forsvarssektoren, og departementet vil fortsatt ha særskilt oppmerksomhet knyttet til etterlevelsen av de tiltak som er iverksatt på dette området. I tillegg til å innføre tiltak for å sikre felles forståelse og etterlevelse av gjeldende regelverk, har departementet også iverksatt en nærmere regulering og innstramming i avhendingen av materiell. Dette medfører blant annet redusert mulighet for salg av materiell til private aktører, også i utlandet. En reduksjon i salg av materiell som følge av slike endringer, vil føre til lavere inntekter fra salg og høyere utgifter til lagring og destruksjon. Det er vanskelig å beregne eksakte økonomiske konsekvenser, da dette blant annet avhenger av materielltyper og markedssituasjonen. Konsekvensen vil være at inntekter fra salg som kan benyttes til høyere prioriterte formål i forsvarssektoren, herunder til operativ aktivitet og virksomhet, blir redusert.

Med hilsen


Ine Eriksen Søreide

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Unntatt offentlighet jf. Offl.
§5 andre ledd jf RR § 18

Deres ref.:
2016/00940-98

Vår ref.:
16/6375-

Dato:
21.03.2017

Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 8. mars 2017 og vedlagte dokument 3:X (2016-2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av salget av F-5 jagerfly*. Jeg er bedt om å gjøre rede for hvordan Utenriksdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader, og om departementet eventuelt er uenig med Riksrevisjonen.

Undersøkelsen omfatter ansvarsområder som tilhører både Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. Hoveddelen av rapporten berører Forsvarsdepartementet og Forsvaret, som har ansvaret for salget av F-5 jagerflyene. Utenriksdepartementets ansvar begrenser seg til å vurdere søknad om eksport av flyene, og vurdere dette opp mot gjeldende eksportkontrollregelverk. I denne saken knyttes dette til to lisens-søknader, hhv. i 2007 av totalt 15 F-5 jagerfly og i 2015 av 2 F-5 jagerfly.

Riksrevisjonens merknader til Utenriksdepartementet

I lys av mandatet gitt av Stortinget, merker jeg meg at Riksrevisjonen ikke har særlige merknader til spørsmålet om Utenriksdepartementets saksbehandling har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om en restriktiv eksportkontroll og relevant regelverk. Riksrevisjonens merknader knytter seg derimot til sporbarhet og arkivering i salgsprosessen for F-5.

Det er viktig å understreke at Utenriksdepartementet ikke er ansvarlig for salgsprosessen som sådan. Departementet er forvalter av eksportkontrollregelverket, og vurderer lisenssøknader opp mot dette regelverket.

Eksportkontrolllovens § 2 er tydelig på at det er eksportør som har ansvaret for å fremlegge korrekte og fullstendige opplysninger. Når departementet finner dokumentasjonen tilstrekkelig, og i tråd med regelverket, kan lisens innvilges.

Eksportkontrolllovens § 2.4 setter strenge taushetsbestemmelser knyttet til «*alt man får kjennskap til etter denne lov*». Den strenge taushetsplikten innebærer blant annet at eksportkontrollarkivet er tillagt fagseksjonen – der lisensene oppbevares både fysisk og i søkbare databaser – og er unntatt fra offentlig elektronisk postjournal (OEP). Dette arkivet har i undersøkelsesperioden vært tilgjengelig i fagseksjonens manuelle arkiv, men gitt taushetsplikten har ikke lisensene vært journalført i UDs ordinære arkiver.

Saksmappene for de to lisenssakene i 2007 og 2015 ble arkivert i eksportkontrollarkivet da lisensen var utstedt. Det kan tidfestes når søknadene kom inn, og når lisensene ble utstedt. I mai 2015 innførte UD imidlertid et nytt digitalt system (E-lisens) som erstatter det tidligere eksportkontrollarkivet. Det nye E-lisens systemet har innebygd journal, og er i tråd med arkivlovens bestemmelser, jfr. arkivforskriftens § 2-6, samtidig som taushetsplikten som følger av eksportkontrollloven er sikret.

Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at tre e-poster ikke var arkivert. Jeg tar dette til etterretning, men har følgende kommentarer:

1. E-posten fra desember 2014 er kun en bekreftelse på at tidligere forsikringer står ved lag. Den gir ingen ny informasjon av betydning, og ble derfor ikke vurdert som arkivverdig.
2. E-posten fra oktober 2015 er ikke en del av lisensbehandlingen av de to F-5 flyene. Denne lisensen ble allerede gitt 26. januar 2015. E-posten knytter seg til kontrollsaken opp mot Stortinget som avsluttes med Riksrevisjonens gjennomgang av F-5 avhendingen. Departementet er enig i at e-posten er arkivverdig, og den vil bli arkivert som del av kontrollsaken.
3. E-posten fra FLO om pilottrening i Botswana i 2013 ble ikke videre saksbehandlet, og ble på det tidspunktet ikke ansett som arkivverdig.

Riksrevisjonen bemerker videre at det har vært krevende å finne ut hvilke forsikringer norske myndigheter faktisk fikk. Dette spørsmålet ble grundig avklart i 2007 i tråd med departementets retningslinjer, hvor det bl.a. heter at «*eksport av A-materiell normalt vil tillates når kunder er, eller opptrer på vegne av forsvarsmyndighetene*».

Det foreligger et utkast og et endelig brev med myndighetsforsikringer fra amerikanske myndigheter til norske myndigheter om bruken av jagerflyene. Ett er signert, har brevhode og er oversendt fra den norske ambassaden i Washington med påskrift at «*dette er original*». Brevet er registrert 9. august 2007, og utgjør de nødvendige myndighetsforsikringene. Brevet er også arkivert sammen med lisensen. Det andre brevet, datert 31. juli 2007, ble fremlagt som et utkast i prosessen og dialogen med amerikanske myndigheter om innhenting av tilfredsstillende forsikringer. Jeg vil i den sammenheng understreke at det ikke kan være tvil om at de fremlagte

forsikringene fra USAs State Department i 2007 ble vurdert som tilfredsstillende iht. eksportkontrollregelverket og retningslinjene for behandling av søknader om eksport, og at lisens kunne innvilges.

Utenriksdepartementet har gjennom innføring av nytt digitalt system (E-lisens) i mai 2015 styrket sporbarheten i eksportkontrollsakene, og med dette ivaretatt Riksrevisjonens merknad om journal knyttet til eksportkontrollarkivet. Øvrige merknader tas til etterretning.

Med vennlig hilsen



Børge Brende

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av salget av
F-5 jagerfly

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

Forkortelser	43
1 Innledning	45
1.1 Bakgrunn	45
1.2 Organisering av arbeidet med å selge F-5-flyene	46
1.2.1 Beskrivelse av sentrale aktører og deres rolle	46
1.3 Mål og problemstillinger	48
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	49
2.1 Dokumentanalyse	49
2.2 Kontroller av sporbarhet	50
2.3 Intervjuer	50
3 Revisjonskriterier	52
3.1 Krav til salg av forsvarsmateriell	52
3.1.1 Normalinstruksen	52
3.1.2 Avhending i forsvarssektoren	53
3.2 Krav til salg av militært materiell til utlandet	53
3.2.1 Forsvarssektorens ansvar	54
3.2.2 Utenriksdepartementets ansvar	54
3.3 Krav til sporbarhet i saksbehandling og likebehandling	55
3.4 Krav til styring og intern kontroll	56
3.4.1 Forsvarsdepartementets ansvar	56
3.4.2 Forsvarets ansvar	57
4 Salgsprosessen 1999–2015	58
4.1 Fasen 1999–2002	58
4.2 Fasen 2002–2004	58
4.2.1 Sentrale hendelser i perioden 2002–2004	58
4.2.2 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene	64
4.3 Fasen 2004–2008	65
4.3.1 Sentrale hendelser i perioden 2004–2008	65
4.3.2 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene	73
4.4 Fasen 2008–2011	74
4.4.1 Sentrale hendelser i perioden 2008–2011	74
4.4.2 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene	76
4.5 Fasen 2011–2012	77

4.5.1	Seks mulige kjøpere viser interesse for flyene, men FLO vurderer å stanse salget	77
4.5.2	Tilbud fra tre selskaper: TAC Air, Flight Director og Medusa	79
4.5.3	Analyse av hendelser opp mot problemstillingene	81
4.6	Fasen 2012–2013 – nye forsøk på salg til NGL og TAC Air	82
4.6.1	Sentrale hendelser i perioden 2012–2013	82
4.6.2	Analyse av hendelser opp mot problemstillingene	84
4.7	Fasen 2013–2015 det spanske luftforsvaret og NGL	85
4.7.1	Sentrale hendelser i perioden 2013–2015	85
4.7.2	Analyse av hendelser opp mot problemstillingene	92
4.8	Lagring av flyene	93
5	Ansvarsforhold ved eksport av militært materiell	95
5.1.1	Aktørenes oppfatninger om ansvarsforhold	95
5.1.2.	Rutiner for bakgrunnsundersøkelser	96
5.1.3.	Dialog mellom FLO og Utenriksdepartementet	97
6	Styring og oppfølging av salget av F-5 jagerfly i forsvarssektoren	99
6.1	Forsvarsdepartementets styring og oppfølging	99
6.1.1	Styringssignaler fra Forsvarsdepartementet	99
6.1.2	Forsvarsdepartementets retningslinjer knyttet til internkontroll og materiellforvaltning	99
6.1.3	Rapportering om arbeidet med avhending fra Forsvaret til Forsvarsdepartementet	100
6.1.4	Etatsstyringsmøter og annen oppfølging	100
6.1.5	Forsvarsdepartementets godkjenning av salgene i 2007 og 2015	102
6.2	Forsvarsstabens styring og oppfølging	103
6.2.1	Styringssignaler og direktiver	103
6.2.2	Rapportering, koordineringsmøter og annen oppfølging	103
6.3	Oppfølging av avhendingsarbeidet i FLO	104
6.3.1	Mål om forsvarlig forvaltning og oppfølging av dette i FLO	104
6.3.2	Bestemmelser for materiellforvaltning fastsatt av FLO	105
6.3.3	Hensynet til sporbarhet	105
6.3.4	Hensynet til størst mulig økonomisk utbytte	107
6.3.5	Hensynet til lik informasjon	108
6.3.6	Etterlevelse av lover og regler	109
7	Vurderinger	111
7.1	Forsvaret og Forsvarsdepartementet hadde i 2003 mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket	111
7.2	Amerikanske myndigheter har ved salg avgjørende innflytelse på bruken av F-5-fly	112

7.3	Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok	112
7.4	Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok	113
7.5	Det har vært svak sporbarhet i prosessen med å selge F-5-flyene	113
7.6	Det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter	115
7.6.1	NGL fikk på grunn av lagringen av flyene en konkurransefordel framfor andre interessenter	116
7.6.2	FLOs oppfølging av interessenter har vært ulik	116
7.6.3	FLOs krav til interessenter har vært ulik	116
7.7	Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte	117
8	Referanseliste	118
9	Vedlegg	120
	Vedlegg 1: Beskrivelse av de mest aktuelle interessentene	120
	Vedlegg 2: Oversikt over ulike pristilbud i salgsperioden	121
Figuroversikt		
Figur 1	Sentrale hendelser i salgsprosessen av F-5-flyene	45
Figur 2	Illustrasjon av salgsprosessen for F-5-flyene	47
Figur 3	Pristilbud per F-5-fly i millioner kroner i løpende priser for perioden 2002–2015	108
Tabelloversikt		
Tabell 1	Dokumentasjon av viktige milepæler mht. interessenter som har lagt inn tilbud	105

Forkortelser

AFSAC	Air Force Security Assistance Center, et internasjonalt samarbeid for å sikre tilgang til reservedeler for militært materiell
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon, etablert i 2002
FLO/FAP	Forsvarets avhendingsprosjekt, etablert i 2002. I rapporten er den kalt FLOs avhendingsseksjon
FLO/SAS	Salgs- og avhendingsseksjonen, endret navn til dette i 2011. I rapporten er den kalt FLOs avhendingsseksjon
FMS	Foreign Military Sales
LOC	Letter of Commitment
LOI	Letter of Intent
NSM	Norsk sjømålsmissil
ODC	Office of Defense Cooperation
PM/RSAT	Office of Regional Security and Arms Transfer, en del av det amerikanske utenriksdepartementet
SAF/IA	Secretary of the Airforce/International Affairs – en del av det amerikanske luftforsvaret som har ansvaret for internasjonale saker
TPT	Third Party Transfer – tredjepartsgodkjenning
USAF	United States Air Force – det amerikanske luftforsvaret
US DoS	United State Department of State – det amerikanske utenriksdepartementet
UAE	United Arab Emirates – De forente arabiske emirater

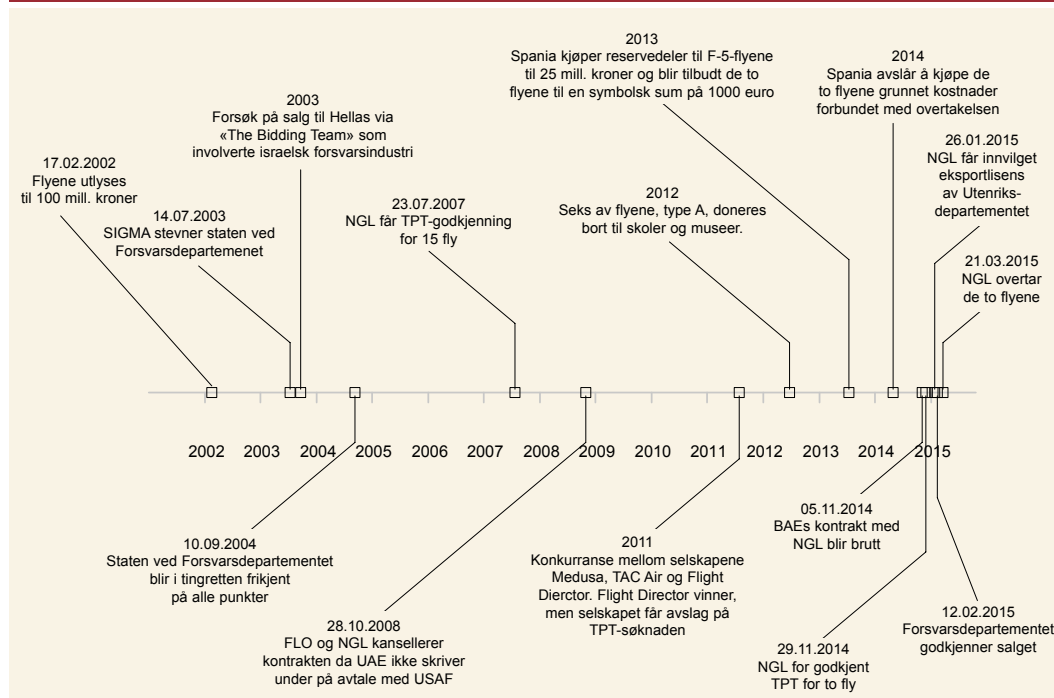
1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Forsvaret solgte 2 av opprinnelig 15 F-5 jagerfly i 2015 for i overkant av til sammen 200 000 kroner til det private selskapet Northern General Leasing LCC (NGL). Flyene ble første gang lagt ut for salg i 2002, med en minstepris på 100 millioner kroner for alle 15 flyene. I 2007 deltok to av flyene i prosjektet Norsk sjømålsmissil i California. Da dette oppdraget var fullført i desember 2007, ble det besluttet at de to flyene skulle lagres i USA i påvente av et forestående salg til NGL. NGL skulle den gang leie ut flyene til det amerikanske luftforsvaret, som igjen skulle benytte dem til trening av piloter fra De forente arabiske emirater. Imidlertid ble avtalen mellom det amerikanske luftforsvaret og De forente arabiske emirater – som lå til grunn for godkjenningen av salget – aldri underskrevet. Selv om salget ble godkjent av både norske og amerikanske myndigheter, ble det derfor likevel aldri gjennomført, og avtalen mellom FLO og NGL ble kansellert 28. oktober 2008. De to flyene ble imidlertid stående lagret hos NGL ved Fort Worth Alliance Airport i Texas fram til salget til NGL i 2015.

Det har underveis i salgsprosessen vært mange interessenter, og FLO har også inngått flere salgskontrakter som ikke har blitt realisert. Figur 1 gir en illustrasjon over sentrale hendelser i salgsprosessen av F-5-flyene fra utlysningen i 2002 til to av flyene ble solgt til NGL i 2015. I vedlegg 1 er de mest aktuelle interessentene beskrevet.

Figur 1 Sentrale hendelser i salgsprosessen av F-5-flyene



Innst. 213 S (2015–2016) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell ble levert til Stortinget 15. mars 2016. I stortingsmøtet 26. april 2016 ble det besluttet at saken skulle sendes tilbake til komiteen for ny behandling. Bakgrunnen for dette var at komiteen 22. april 2016 – det vil si fire dager før stortingsbehandlingen – mottok to rapporter med vedlegg fra forsvarsministeren.

Den ene var en rapport fra Forsvarsdepartementets internrevisjon om internkontroll i avhending av materiell, datert 23. november 2015, og den andre var en sluttrapport fra Forsvarsdepartementets internrevisjon om avhending av F-5 jagerfly, datert 11. april 2016.

I Innst. 213 S Tillegg 1 (2015–2016) viser flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser. Med de manglene som var avdekket av internrevisjonen når det gjaldt avhending av F-5-flyene, fremmet flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber Riksrevisjonen om å gjennomgå hele salgsprosessen vedrørende salg av de to F-5 jagerflyene som er omtalt i sluttrapport fra Forsvarsdepartementets internrevisjon, datert 11. april 2016.»

Stortinget behandlet innstillingen 26. mai 2016, og et flertall sluttet seg til komiteens forslag.

Riksrevisjonen ba Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet – i brev av 17. juni 2016 – om at de blant annet oversendte all dokumentasjon knyttet til departementenes oppfølging og saksbehandling for prosessen med salget av F-5-flyene. Riksrevisjonen har mottatt dokumentasjon i mange runder, senest i februar 2017.

1.2 Organisering av arbeidet med å selge F-5-flyene

1.2.1 Beskrivelse av sentrale aktører og deres rolle

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO): FLO ble etablert i 2002, da forsvarsgrenenes forsyningskommandoer ble nedlagt og slått sammen med Forsvarets tele- og data-tjeneste, Forsvarets felles materielltjeneste og forsvarsgrenens diverse verksteder. Oppdraget om å avhende flyene ble gitt til Luftforsvarets forsyningskommando, som senere ble innlemmet i FLO. FLO er en felles avdeling som skal støtte den øvrige virksomheten i Forsvaret. Det har vært en rekke organisatoriske endringer i FLO siden 2002. 1. januar 2016 ble Forsvarsmateriell etablert som egen etat, med ansvar for materiellforvaltning, inkludert avhending og materiellinvesteringer. Dette er oppgaver FLO hadde ansvar for tidligere.

FLOs salgs- og avhendingsseksjon (FLO/SAS): Inntil 2005 var Forsvarets avhendingsprosjekt (FAP) plassert direkte under sjefen for FLO. Prosjektet ble opprettet for å selge, gi bort eller destruere overskuddsmateriell etter avviklingen av mobiliseringsforsvaret og overgang til innsatsforsvar. Formålet var å oppnå en økonomisk besparelse for Forsvaret ved å avhende det materiellet Forsvaret ikke lenger hadde behov for. Fra august 2005 ble FAP plassert under FLO/Forsyning, inntil den i 2011 ble lagt i linjen under materiellstyringsavdelingen i FLO/Forsyning, som salgs- og avhendingsseksjonen (SAS), og deretter flyttet til FLO/Stab i oktober 2014. Heretter vil begge disse bli omtalt som FLOs avhendingsseksjon.

Forsvarsdepartementet: Forsvarsdepartementet har etatsstyringsansvaret for forsvarssektoren, inkludert FLO og Forsvarsmateriell. Direktesalg, salg til redusert pris eller vederlagsfri overføring er blant sakene som skal fremmes til Forsvarsdepartementet for avgjørelse, jf. retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren (2012), punkt 2.3.3.

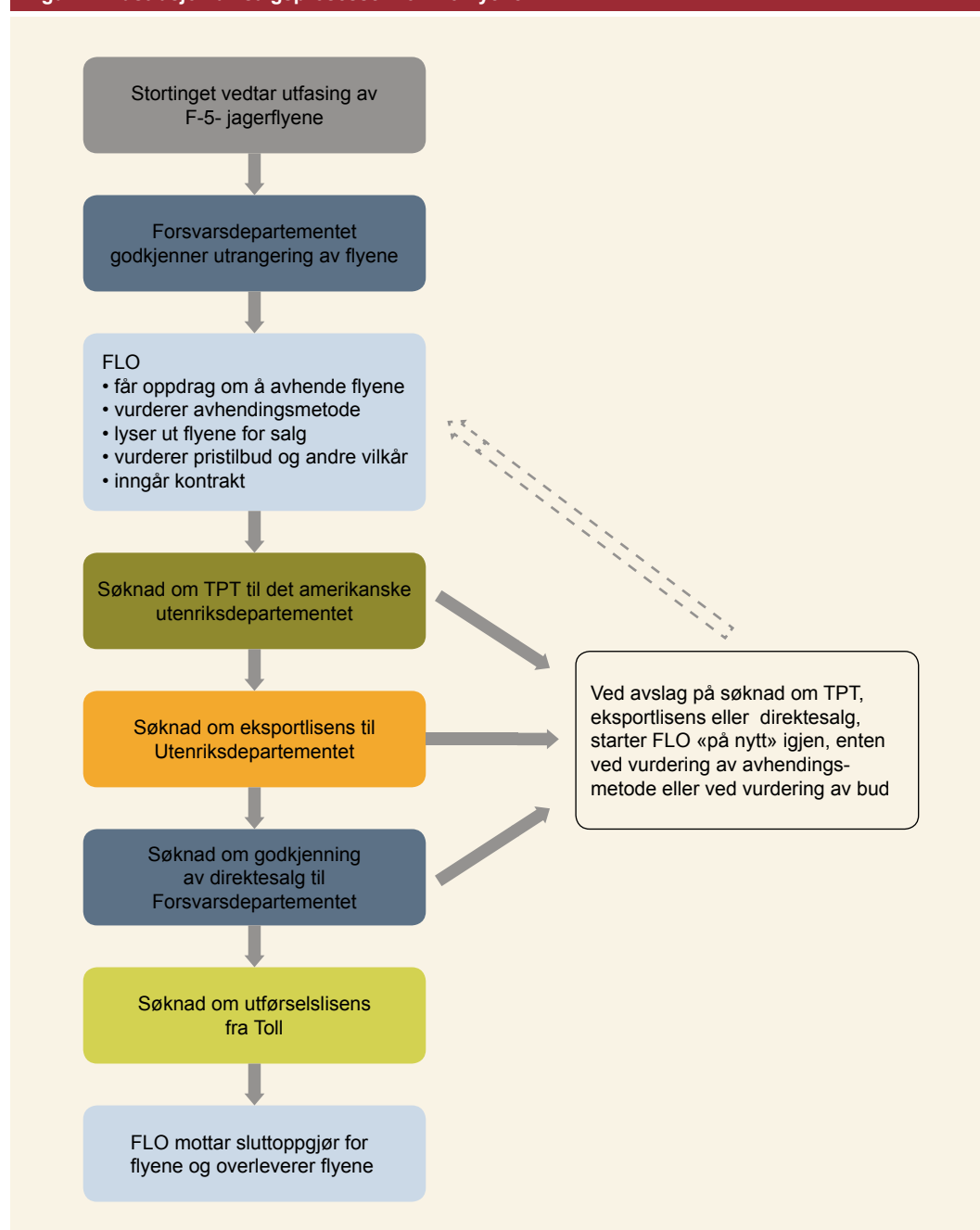
Forsvarsstaben: Hovedoppgaven til Forsvarsstaben er å støtte forsvarssjefen i den daglige driften av Forsvaret. Det innebærer å planlegge, styre og følge opp Forsvarets virksomhet.

U.S. Department of State (det amerikanske utenriksdepartementet): Ifølge *The Foreign Military Sales Act*, Public Law 90-629, av 22. oktober 1968, skal det amerikanske utenriksdepartementet godkjenne alt utenlandsk salg av militært materiell som er produsert i USA. Det landet som skal videreselge materiellet, må søke om en tredje-partsgodkjenning (third party transfer, TPT). Innvilgelse av TPT er en forutsetning for at salget kan gjennomføres.

Utenriksdepartementet: Eksport av varer og teknologi som er oppført på liste I – forsvarsrelaterte varer – krever lisens fra Utenriksdepartementet, jf. *lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v.* (eksportkontrollloven) med forskrift.

Figur 2 gir en illustrasjon over ulike aktører og deres rolle i prosessen med å avhende amerikanskprodusert forsvarsmateriell.

Figur 2 Illustrasjon av salgsprosessen for F-5-flyene



Forsvarsdepartementet presiserer at figuren viser hvordan hvert godkjenningsledd i prosessen skal fungere som en barriere for å redusere sannsynligheten for uønskede hendelser og for å eliminere eller begrense konsekvensene av slike.¹

1.3 Mål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å gjennomgå salget av F-5 jagerfly og vurdere om prosessen har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, relevant regelverk og god forvaltningsskikk. Årsaker til eventuelle svakheter er også belyst.

Undersøkelsen omfatter Forsvaret, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet. Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i disse fem problemstillingene:

1 I hvilken grad la salgsprosessen for F-5-flyene til rette for likebehandling av interessenter?

Problemstillingen omfatter i hvilken grad Forsvaret har kontaktet mulige kjøpere på aktuelle tidspunkt, om mulige kjøpere ble gitt lik informasjon om vilkårene for salg, og om noen av kjøperne ble gitt fordeler underveis i salgsprosessen.

2 I hvilken grad la salgsprosessen av F-5-flyene til rette for størst mulig økonomisk utbytte?

Problemstillingen omfatter i hvilken grad normalinstruksens § 9 om at salget skal foretas på den måte som gir størst økonomisk utbytte, ble fulgt.

3 I hvilken grad var saksbehandlingen for eksportlisens i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om en restriktiv eksportkontroll og relevant regelverk?

Problemstillingen omfatter hvorvidt Forsvaret sendte tilstrekkelig og korrekt informasjon til Utenriksdepartementet. Videre er det undersøkt hvilke vurderinger Utenriksdepartementet gjorde da det ga eksportlisens i 2007 og 2015.

4 I hvilken grad er prosessen vedrørende salget av F-5-flyene sporbar?

Problemstillingen omfatter i hvilken grad salgsprosessen er dokumentert, herunder Forsvarets kontakt med mulige kjøpere og om salgsprotokoller er ført i samsvar med relevant regelverk. Problemstillingen omfatter også sporbarhet i Utenriksdepartementets og Forsvarsdepartementets saksbehandling i forbindelse med henholdsvis eksportlisens og godkjenning av salget.

5 I hvilken grad ivaretok Forsvarsdepartementet sitt overordnede ansvar i salget av F-5-flyene?

Problemstillingen belyser hvordan Forsvarsdepartementet har sikret seg informasjon om Forsvarets arbeid med å selge F-5-flyene. Problemstillingen omfatter også hvilke vurderinger Forsvarsdepartementet gjorde da det godkjente salget, og hvordan departementet sikret at relevant regelverk var fulgt.

1) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 3. februar 2017.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Det er gjennomført analyser av relevant dokumentasjon, kontroller av sporbarhet og intervjuer for å besvare de fem hovedproblemstillingene undersøkelsen omfatter.

2.1 Dokumentanalyse

Riksrevisjonen har bedt om og fått dokumentasjon fra perioden 1999–2015 knyttet til salget av F-5-flyene fra Forsvaret, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet i flere omganger. Riksrevisjonen mottok blant annet dokumentasjonen som ble hentet inn av Forsvarsdepartementets internrevisjon i deres arbeid med rapporten om avhending av F-5 jagerfly. Dette omhandlet blant annet e-postkorrespondanse og brevveksling mellom FLO og ulike interessenter, inngåtte salgskontrakter, søknader om TPT, søknader om eksportlisens, referater fra koordineringsmøter og e-postkorrespondanse, og brevveksling mellom FLO, Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet. Videre var det ulike notater og logger som ble utarbeidet av saksbehandlere og ledere i avhendingsseksjonen i FLO. Denne dokumentasjonen er gjennomgått og analysert. Det er også avholdt et møte med Erik Bekkevold fra selskapet Bekkevold Defence, hvor det ble overlevert dokumentasjon om salget av F-5-flyene.

Gjennom intervjuer og brev har Riksrevisjonen etterspurt ytterligere dokumentasjon som har vært relevant for salget av jagerflyene fra sentrale aktører. Forsvaret har ikke arkivert all relevant dokumentasjon slik at den på en enkel måte kan finnes igjen. Riksrevisjonen har derfor etterspurt dokumentasjon av en rekke forhold og hendelser (for eksempel dialog med interessenter, brev, notater, dokumentasjon av beslutninger) både i intervju og skriftlig til FLO-staben, Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet. En del dokumentasjon som ikke før har vært tilgjengelig, er framskaffet. Riksrevisjonen har imidlertid ikke mottatt all den etterspurte dokumentasjonen. Forsvarsdepartementet skriver i brev av 28. oktober 2016 til Riksrevisjonen at «Forsvarsdepartementet ønsker å presisere at det i de tilfeller hvor etterspurt informasjon ikke er gjenfunnet i departementets eller undergitte etaters arkiver innen angitt frist, ikke kan konkluderes med at dokumentasjonen ikke finnes, jf. også kontroll- og konstitusjonskomiteens konklusjoner om mangelfull sporbarhet i Forsvarets avhendingsprosesser. Det kan heller ikke utelukkes at deler av den etterspurte dokumentasjonen aldri har eksistert.»

I tillegg til dokumentasjon som spesifikt omhandler F-5-flyene, er også generelle styringsdokumenter gjennomgått. Forsvarsdepartementets iverksettingsbrev er gjennomgått og analysert for å se hvilke styringssignaler som er gitt på avhendingsområdet. Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, forsvarssjefens direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret og FLO-sjefens bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret er også analysert. Videre er referater fra etatsstyringsmøtene, forsvarssjefens resultat- og kontrollrapporter og årsrapporter gjennomgått for årene 2009–2015. Det er undersøkt om avhending generelt og F-5 spesielt er omtalt i disse dokumentene.

2.2 Kontroller av sporbarhet

Riksrevisjonen har vært i Utenriksdepartementets arkiver for å undersøke sporbarheten i Utenriksdepartementets saksbehandling. Bakgrunnen for at dette kun ble gjort i Utenriksdepartementet, var at søk i offentlig elektronisk journal ikke ga noen relevante treff i Utenriksdepartementets arkiver, mens det ble gjort flere treff i Forsvarsdepartementets offentlige journal. Det ble i Utenriksdepartementet undersøkt hvordan sentrale dokumenter i saken var arkivert og journalført. Utenriksdepartementet har arkivert dokumenter knyttet til F-5-saken ulike steder. Riksrevisjonen var derfor både i gradert arkiv og i departementets eget separate eksportkontrollarkiv. Eksportkontrollarkivet var inntil mai 2015 et manuelt arkiv. I mai 2015 ble det innført et digitalt elektronisk søknadssystem for eksportkontrollsaker (e-lisens) som er integrert i Utenriksdepartementets arkivsystem.

I tillegg ble det sett på dokumenter fra årene 2014–2016 som er oppbevart i en arbeidsmappe i seksjon for eksportkontroll. Flere av disse dokumentene er også arkivert i eksportkontrollarkivet.

Skriftlig korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og det amerikanske utenriksdepartementet går via den norske ambassaden i Washington, D.C. Riksrevisjonen har derfor også hentet inn utskrifter av postjournalen til ambassaden i det aktuelle tidsrommet vedrørende F-5-saken.

2.3 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og FLO. Fire personer som har vært sentrale i salgsprosessen, er intervjuet både på saksbehandler- og sjefsnivå i FLOs avhendingsseksjon. Dette omfatter både personer som fremdeles arbeider i Forsvaret, og tidligere ansatte i FLO. I gjengivelse av uttalelser fra intervjuer henvises det til funksjonen informanten hadde på det aktuelle tidspunktet. Det er skrevet referater fra intervjuene som senere er verifisert. Totalt er det gjennomført åtte intervjuer. Disse er gjennomført i perioden 11. oktober 2016 til 28. november 2016.

Fra Forsvarsdepartementet deltok

- assisterende departementsråd/materielldirektør
- tidligere ekspedisjonssjef for avdelingen som fulgte opp avhendingsarbeidet fra august 2003 (avdeling V, senere avdeling III), nå direktør for strategisk utvikling
- seksjonssjef for seksjon 4 i avdeling III. Seksjonen har blant annet ansvaret for avhending
- tre saksbehandlere som blant annet har arbeidet/arbeider med avhending, henholdsvis i periodene 2004–2009, 2009–2012 og fra og med 2012

Fra Utenriksdepartementet deltok

- avdelingsdirektør/nestleder og tre saksbehandlere i seksjon for eksportkontroll, en seksjon om hører til avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene

Det er gjennomført totalt seks intervjuer med følgende personer i FLO:

- sjefen for FLO (siden 2011) med stab
- tidligere sjef for FLO (sjef fra 2005 til 2011)
- tidligere sjef for avhendingsseksjonen i perioden januar 2014 til desember 2015

- tidligere sjef for avhendingsseksjonen i FLO i perioden januar 2007 til august 2013 (vedkommende var også saksbehandler i avhendingsseksjonen i perioden høsten 2004 til desember 2005, og fra og med november 2013)
- tidligere saksbehandler i avhendingsseksjonen i perioden mars 2011 til november 2013
- en saksbehandler i kontraktsavdelingen som har arbeidet med juridiske spørsmål i FLO, og som har fulgt salgsprosessen tett, med unntak av konkurransen i 2011 og det endelige salget i 2015

Sentrale temaer i intervjuene var

- FLOs arbeid for å få solgt flyene
- Forsvarsdepartementets styring, oppfølging og saksbehandling
- Utenriksdepartementets saksbehandling av eksportlisens og roller og ansvar knyttet til å kontrollere sluttbruk av materiellet
- samarbeidet mellom Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og FLO

I tillegg til intervjuene har noen aktører besvart spørsmål skriftlig. Dette gjelder blant annet Forsvarsstaben og assisterende luft- og forsvarssamarbeidsattaché ved den norske ambassaden i Washington, D.C. Sistnevnte har vært offisiell formidler av norske ønsker når Forsvaret har søkt om TPT-godkjenning for F-5-flyene til amerikanske myndigheter.²

2) E-post fra assisterende luft- og forsvarssamarbeidsattaché ved den norske ambassaden i Washington, D.C. til Riksrevisjonen 26. oktober 2016.

3 Revisjonskriterier

I Innst. 213 S (2015–2016), s. 18, viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at når forsvarsmateriell avhendes, skal dette i utgangspunktet gjøres på en økonomisk forsvarlig måte. Komiteen har også framhevet hensynet til dokumentasjon av salgsprosessen, ved å påpeke at det ved alt salg skal føres salgsprotokoll. Komiteen viste videre til at regelverket for eksport av forsvarsmateriell er utformet slik at materiellet ikke skal havne i konfliktområder eller i land hvor det kan utvikle en stats militære evne på en måte som ikke er forenlig med vesentlige norske sikkerhets- og forsvarsinteresser.

3.1 Krav til salg av forsvarsmateriell

3.1.1 Normalinstruksen

Virkeområdet for *normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten* (normalinstruksen) gjelder utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt avhending av materiell som tilhører staten, jf. § 1. Ved avhending av materiell må det tas hensyn til eventuelle bestemmelser gitt i lov eller forskrift, som regulerer salg av vedkommende materiell. Utrangering av materiell besluttet av fagdepartementet, og myndigheten kan delegeres, jf. § 2.

Normalt skal avhending skje ved salg, jf. § 8. Finansdepartementet avgjør om saken må legges fram for Stortinget.

Salg skal foretas på den måte som gir størst økonomisk utbytte, jf. § 9. Salg av materiell skal som regel foretas etter offentlig kunngjøring, eller ved frivillig auksjon, jf. § 10. Avhending ved direkte salg kan benyttes når materiellet har liten verdi, når omgående salg av spesielle grunner er nødvendig eller bare et mindre antall kjøpere er aktuelle. Dette innebærer salg på grunnlag av bud som er innkommet etter henvendelse til en enkelt eller et begrenset antall kjøpere og salg som kommer i stand etter initiativ fra en kjøper. Den konkurranse som markedet byr, skal utnyttes så langt som mulig, uansett hvilken salgsmetode som benyttes.

Ved salg skal det føres salgsprotokoll. Beslutning om direkte salg må begrunnes i salgsprotokollen. Dette går fram av § 10.

Salg eller offentlig kunngjøring og auksjon skal gjøres kjent i *Norsk lysingsblad* og eventuelt på annen hensiktsmessig måte. Kunngjøringen skal blant annet – jf. § 11 – inneholde

- salgsgjenstandens art og omfang
- tid og sted for besiktigelse av salgsgjenstanden
- ved salg etter offentlig kunngjøring, hvordan tilbudene skal merkes, og sted, dato og klokkeslett for innlevering av tilbud og åpning av tilbud
- hvor lang tid kjøperen skal være forpliktet av sine tilbud
- leverings- og betalingsvilkår

I salgsprotokollen skal det føres inn, jf. § 12

- åpningsdag og klokkeslett
- benevning av materiellet
- tilbudets registreringsnummer og tilbyders navn
- tilbudte priser og andre opplysninger av betydning

I henhold til § 13 skal et tilbud utelukkes når tilbudet inneholder ubestemt pris eller avviker vesentlig fra salgsforutsetningene. Årsaken til at en tilbyder er blitt utelukket protokolleres, og vedkommende underrettes om avgjørelsen.

Salg skal normalt foretas til den kjøper som byr høyest pris. Denne regel kan bare fravikes dersom det vil være mer fordelaktig for staten å selge til en annen kjøper, jf. § 15. Samtlige tilbud kan forkastes hvis disse klart står i misforhold til salgsgjenstandens antatte verdi. Avgjørelsen føres inn i salgsprotokollen.

3.1.2 Avhending i forsvarssektoren

Forsvarsdepartementet skal i henhold til reglement for økonomistyring i staten § 14, etablere systemer og rutiner for å sikre at materiell forvaltes på en forsvarlig måte. Forsvarsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, som gir de overordnede føringene for materiellforvaltning i forsvarssektoren, inkludert føringer for avhending av materiell. Formålet med retningslinjene er å ivareta Forsvarsdepartementets ansvar for materiellforvaltning og bidra til at etatene utøver en forsvarlig materiellforvaltning. Det framgår av retningslinjene at utfasing av materiell reguleres av normalinstruksen. Retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren ble sist endret i 2016. I undersøkelsen legges det til grunn at de til enhver tid gjeldende retningslinjene etterleves.

Beslutning om å utrangere materiellsystemer/kapasiteter/strukturelementer fattes av Forsvarsdepartementet, jf. retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren (2012), punkt 7.2. Jf. pkt. 7.5 kan avhending skje for å utnytte restverdien og dermed oppnå en høyest mulig salgsverdi. I slike tilfeller skal materiell/materiellsystemer avhendes ved salg så snart som mulig etter at materiellet er besluttet utrangert.

Retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren (2012) angir hvilke saker som skal fremmes til Forsvarsdepartementet for avgjørelse, jf. punkt 2.3.3. Her går det fram at direktesalg, salg til redusert pris eller vederlagsfri overføring er blant sakene som skal fremmes. Det gjelder også for saker som har politisk karakter. Omfanget og hvem myndigheten delegeres til, avklares mellom etatene og Forsvarsdepartementet i hvert enkelt tilfelle.

3.2 Krav til salg av militært materiell til utlandet

I regjeringens erklæring av 1959 heter det at det ved avgjørelse om eksport av forsvarsmateriell skal legges vekt på utenriks- og innenrikspolitiske vurderinger, og hovedsynspunktet bør være at Norge ikke vil tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig. Stortinget vedtok følgende i 1959: «Stortinget tar til etterretning den erklæring Statsministeren på vegne av Regjeringen har lagt frem. Stortinget vil sterkt understreke at eksport av våpen og ammunisjon fra Norge bare må skje etter en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område. Denne vurdering må etter Stortingets mening være avgjørende for om eksport skal finne sted.» I 1997 gjorde Stortinget en presisering om at Utenriksdepartementets vurdering av disse forholdene omfatter en vurdering av en rekke politiske spørsmål, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Dette kommer fram i Meld. St. 8 (2015–2016) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2014, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*, vedlegg 4, punkt 2.2.

3.2.1 Forsvarssektorens ansvar

Ved eksport av forsvarsmateriell skal ansvarlig etatssjef hente inn eksporttillatelse (utførselslisens) fra Utenriksdepartementet. Etatssjefen har myndighet til å hente inn eksporttillatelse direkte fra Utenriksdepartementet og gi all nødvendig informasjon om materiellet som er knyttet til eksporten. Forsvarsdepartementet skal orienteres løpende. Materiell skal ikke overføres til potensiell mottaker før det foreligger sluttbrukererklæring og/eller eksportlisens, jf. Utenriksdepartementets veiledning om søknad om utførsel. Sluttbrukererklæring er dokumentasjon der mottakeren erklærer at vedkommende er endelig bruker/mottaker av materiellet, opplyser hvor det skal installeres og brukes, og at materiellet ikke skal videreselges uten etter norske myndigheters samtykke. Dette går fram av Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren (2012), punkt 3.5.

Saker som krever korrespondanse med andre departementer eller tilsvarende utenlandske myndigheter, skal fremmes Forsvarsdepartementet for avgjørelse, med mindre Forsvarsdepartementet har gitt tillatelse til direkte korrespondanse, jf. Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren (2012), punkt 2.3.3.

3.2.2 Utenriksdepartementets ansvar

Eksportkontrollen er hjemlet i lov og forskrift, og Utenriksdepartementet er ansvarlig for kontrollen med eksport fra Norge av våpen, ammunisjon og annet militært materiell, flerbruksvarer og tilhørende teknologi og tjenester. Varer og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militært bruk, eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, må ikke utføres fra norsk tollområde uten særskilt tillatelse, jf. eksportkontrollloven § 1. Ifølge § 2 i loven plikter enhver å gi Utenriksdepartementet den bistand og de opplysninger som kreves for departementets kontroll. Det framgår videre av bestemmelsen at med enkelte unntak har enhver taushetsplikt om det de får kunnskap om etter loven.

Eksport av visse varer krever at leverandøren skal ha lisens fra Utenriksdepartementet, jf. forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv. § 3. «Leverandør» skal forstås som enhver juridisk eller fysisk person som er rettslig ansvarlig for eksport av ytelser etter denne forskriften, jf. forskriftens § 2 (5).

Ifølge forskriftens § 4 krever eksport av varer og teknologi som er oppført på liste I – forsvarsrelaterte varer, og liste II – flerbruksvarer, lisens fra Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet avgjør i tvilstilfeller om en ytelse er lisenspliktig eller ikke.

Etter forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv. § 20 skal leverandøren påse at forsvarsrelaterte varer, flerbruksvarer, teknologi eller tjenester som overføres eller eksporteres, er i samsvar med innvilget lisens, går til fastsatt bestemmelsessted, ikke fraviker godkjent beskrivelse eller kvantumet som er angitt i lisensen, og at eksporten skjer innen den gyldighetstiden og på de særlige vilkårene som er fastsatt i lisensen.

Lisenssøknad skal etter forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv. § 22 fremmes skriftlig og på fastsatt skjema undertegnet av den som har fullmakt til å handle på leverandørens vegne. Leverandøren skal legge fram alle opplysninger og dokumentasjon som Utenriksdepartementet finner nødvendig for å kunne behandle søknaden. Utenriksdepartementet kan sette vilkår i tråd med formålet til forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv. for innvilgelse av eksportlisens, jf. forskriftens § 23.

Utenriksdepartementet kan videre kreve at leverandøren legger fram en sluttbrukererklæring, jf. forskriftens § 24. Utenriksdepartementet kan tilbakekalle, suspendere eller begrense lisenser dersom leverandøren misbruker en eksportlisens eller

misligholder vilkårene i lisensen. Det samme gjelder dersom leverandøren handler i strid med bestemmelser som er gitt i denne forskriften. Lisensen kan også tilbakekalles, suspenderes eller begrenses dersom det kommer fram nye opplysninger eller de politiske eller faktiske forholdene i mottakerstaten eller området endres, og dette vesentlig endrer grunnlaget for lisensen. For øvrig gjelder de alminnelige reglene om omgjøring av enkeltvedtak, jf. forskriftens § 25. Utenriksdepartementet skal behandle søknader om endring eller forlengelse av innvilgede lisenser samt for å overdra slike til andre, jf. forskriftens § 26. Lisenser som ikke er benyttet eller ikke kan benyttes som forutsatt, returneres til Utenriksdepartementet med en redegjørelse for årsaken. Det samme gjelder om en innvilget lisens har gått tapt, jf. forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv. § 27.

Retningslinjer av 28. februar 1992 for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av våpen, militært materiell, samt teknologi og tjenester for militære formål operasjonaliserer eksportkontrollen med forskrift. Retningslinjene definerer fire landgrupper, der gruppe 1 er allierte, nordiske land og særlig nærstående land. Retningslinjene definerer videre to varekategorier. Landgruppe 4 er land som Norge ikke selger A- eller B-materiell til fordi de befinner seg i et område hvor det er krig eller krig truer, land hvor det er borgerkrig, eller land hvor en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forhold i vedkommende område tilsier at eksport av våpen og militært materiell ikke bør finne sted. Land som er omfattet av bindende sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd eller andre tiltaksregimer Norge har sluttet seg til, inngår også i gruppe 4. Varekategori A omfatter alle typer våpen og ammunisjon, og varekategori B gjelder øvrige forsvarsrelaterte varer som ikke har egenskaper eller bruksområder som er definert i varekategori A. For eksport av varer i kategori A vil det normalt kunne tilstås eksportlisens dersom kunden er, eller opptre på vegne av, forsvarsmyndigheter i land i gruppe 1, såfremt det foreligger dokumentasjon som godtgjør dette. Dette går fram av punkt 4.2.b i retningslinjene.

3.3 Krav til sporbarhet i saksbehandling og likebehandling

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) setter flere krav til skriftlighet og dokumentasjon i offentlig saksbehandling. Som hovedregel skal enkeltvedtak være skriftlige, jf. § 23. Kravet til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling tilsier normalt skriftlighet, også for andre avgjørelser enn selve vedtaket. Det følger av kravet til forsvarlig saksbehandling at man skal kunne være sikker på at det er tatt en avgjørelse, og hva denne går ut på.³

Forvaltningsloven § 11 d slår fast at dersom det blir gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av en sak ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokollføres. Forvaltningen har et dokumentasjonsansvar og skal kunne dokumentere eget arbeid i ettertid. Dette gjelder også ved muntlig kommunikasjon, slik som møter og telefonsamtaler.⁴

Skriftlighet eller andre former for dokumentasjon er avgjørende for at vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen er sporbare i ettertid. Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen.⁵ Det at prosessene fram til vedtak er sporbare, er av kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis, særlig i tilfeller der ytre

3) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010) *Frihagens forvaltningsrett. Bind 1*, s. 278–279. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2. utgave.

4) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010) *Frihagens forvaltningsrett. Bind 1*, s. 190–191. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2. utgave.

5) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010) *Frihagens forvaltningsrett. Bind 1*, s. 278–279. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2. utgave.

etater er tillagt fagmyndighet, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005). Komiteens flertall har også framholdt at muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjør en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets side og bryter med de forutsetningene vårt demokratiske system er bygd på.⁶

I Innst. S. nr. 126 (2007–2008) om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådingene som gis, ble det generelt framhevet at retten til innsyn i og sporbarhet av beslutningsprosesser er avgjørende for at Stortinget skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen.

Lov om arkiv av 1. januar 1999 (arkivloven) har som formål å sikre arkiver som blant annet inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at de kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden.⁷ Offentlige organer skal ha arkiver som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid. Alle saksdokumenter skal etter at saksbehandlingen er ferdig, arkiveres. Saksdokumenter skal registreres i journalen før de går til saksbehandling.⁸ Et saksdokument er i offentlighetsloven definert som dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder organets ansvarsområde. Et dokument regnes som opprettet når det er sendt ut av organet. Dersom dokumentet ikke sendes ut, skal dokumentet regnes som opprettet når det er ferdigstilt.

Etiske retningslinjer i statstjenesten – kapittel 3 – stiller krav til at statsforvaltningen må utvise åpenhet så vel utad mot innbyggerne som innad i egen virksomhet og mellom de forskjellige forvaltningsgrenene. Det framkommer at man i staten har en aktiv opplysningsplikt. Statsansatte skal alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger, enten det er til andre myndigheter, selskaper, organisasjoner eller innbyggere. I noen sammenhenger vil dette innebære at man uoppfordret skal gi nødvendige opplysninger som er av betydning for behandling av saken. Til dette kommenteres det at «den aktive opplysningsplikten tar sikte på å støtte opp om innbyggernes demokratiske deltakelse, så vel som å imøtekomme ulike gruppers behov for informasjon om deres plikter, rettigheter og muligheter. Informasjonen må være både korrekt og tilstrekkelig. Dette innebærer at vesentlige opplysninger ikke må holdes tilbake, verken av bekvemmelighetshensyn eller av andre grunner.»

I tillegg til de kravene som er satt til forvaltningens saksbehandling i lover og forskrifter, gjelder det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling – det vil si at like saker skal behandles likt (Graver 2002). I denne revisjonen er det lagt til grunn at tilbud fra mulige interessenter underveis i salgsprosessen skal behandles likt.

3.4 Krav til styring og intern kontroll

3.4.1 Forsvarsdepartementets ansvar

Departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og departementets fastsatte mål og prioriteringer, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2. Departementet skal blant annet gjennomføre kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig internkontroll. Departementet skal videre sørge for at det foreligger instruksjer som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten. Departementet skal ha kompetanse og interne systemer og rutiner slik at virksomheten

6) Innst. S. nr. 145 (2004–2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett-terminen 2003* 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering.

7) *Lov om arkiv* (arkivloven) § 1.

8) *Arkivforskriften* § 2-5, 3-5 og § 3-8.

kan følges opp på forsvarlig vis. Det framkommer også at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal dokumenteres, jf. punkt 1.3.

Departementets kontroll av underliggende virksomheter skal inngå i den ordinære styringen og oppfølgingen av virksomheten. Behovet for eventuelle tilleggskontroller skal vurderes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, i tillegg til virksomhetens internkontroll, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.5.2. Det går videre fram at departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende internkontroll, slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

3.4.2 Forsvarets ansvar

Av § 4 i reglement for økonomistyring i staten går det fram at alle virksomheter skal sikre at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for blant annet å sikre at virksomhetens verdier, herunder materiell, forvaltes på en forsvarlig måte, at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, og at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes, jf. § 14.

Virksomhetens ledelse skal definere myndighet og ansvar og fastsette instruksjoner innenfor eget ansvarsområde for å sikre at økonomireglementet og økonomibestemmelsene blir fulgt, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.2. Virksomhetens ledelse har også ansvaret for å etablere internkontroll. Systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

4 Salgsprosessen 1999–2015

Beskrivelsen og analysen av salgsprosessen vil i rapporten deles inn i totalt sju ulike faser. Flyene er forsøkt solgt til forskjellige aktører, og det har vært noe overlapp mellom tidsperiodene, i og med at ulike aktører har vært aktuelle i løpet av det samme året.

4.1 Fasen 1999–2002

Bakgrunnen for salget av F-5-flyene var vedtak i Stortinget 6. desember 1999 om å fase ut F-5 jagerfly, jf. St.prp. nr. 89 (1998–99) *Visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret* og Innst. S. nr. 38 (1999–2000).

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det var naturlig å ta kontakt med land som brukte F-5-fly i etterkant av beslutningen om å fase ut flyene. Flere land responderte positivt og meldte interesse for flyene. Høsten 1999 og 2000 gjorde Forsvarsdepartementet sonderinger med den norske ambassaden i Washington, D.C. for å undersøke amerikansk holdning til et eventuelt salg til flere navngitte land. Forsvarsdepartementet mottok svar per telefaks i september 2000 hvor det kommer fram at: «med den klare reservasjon at dette er en underhånden kontakt, ble det klargjort at det fra USAs side per i dag ikke har noen betenkeligheter rundt 'third party transfer' av F-5 til de omtalte landene».

Forsvarsdepartementet henvendte seg sommeren 2000 også til Utenriksdepartementet for å klarlegge om det var mulig å selge flyene til seks navngitte land, jf. telefaks av 28. juli 2000. Det framgår i en telefaks fra Forsvarsdepartementet til ambassaden i Washington, D.C. av 15. august 2000 at det var et ønske fra Utenriksdepartementet at amerikanske myndigheter ga tilbakemelding, før Utenriksdepartementet behandlet saken. Utenriksdepartementet svarte Forsvarsdepartementet at lisens kunne påregnes til fire av de sju landene, og at ett land måtte vurderes nærmere, jf. brev av 20. oktober 2000. I forkant av dette brevet hadde det vært en intern prosess i Utenriksdepartementet som dokumenterer vurderingene som ble gjort av de ulike landene. Dette er gjort i notat av 22. september 2000 fra seksjon for eksportkontroll til utenriksråden.

Revisjonen har mottatt denne korrespondansen både fra Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet.

4.2 Fasen 2002–2004

4.2.1 Sentrale hendelser i perioden 2002–2004

Utllysning og innkommende bud i 2002

Basert på Stortingets vedtak og føringer gitt i iverksettingsbrev fra Forsvarsdepartementet godkjente Forsvarets overkommando et prosjektdokument som beskrev hvordan Forsvaret planla å avhende F-5-flyene. I dokumentet ble mulighetene for avhending ved salg vurdert som gode. Flyene ble anslått å kunne bli solgt for mellom 30 og 270 millioner kroner. Det mest realistiske anslaget var 145 millioner kroner.⁹

9) Prosjektdokument for kategori IV prosjekt FP7960.9 – Avhending av F-5.

17. januar 2002 sendte FLO ut en offentlig kunngjøring der 15 F-5-fly ble lagt ut for salg. Det ble satt en minstepris: «Bud under NOK 100 000 000 kommer ikke i betraktning.» Det framgikk videre av utlysningen at flyene skulle leveres i to omganger. De første åtte flyene skulle leveres når salget var godkjent og avsluttet, og de siste sju flyene i 2005 når et prosjekt som disse flyene var lånt ut til, ble avsluttet. Det prosjektet utlysningen siktet til, var Norsk sjømålsmissil (NSM), som brukte F-5-fly til testing.¹⁰

Ifølge et notat fra en tidligere kontorsjef i FLO¹¹ var utgangspunktet for minsteprisen på 100 millioner kroner en vurdering av markedsverdien i relasjon til betingelsene – spesielt det at sju fly ville bli levert senere. Minsteprisen ble vurdert som lav selv om en mulig kjøper av risikohensyn ville velge å sette verdien av de sju flyene til null. At beløpsgrensen var basert på et estimat av hva det ville være mulig å få solgt flyene for, bekreftes av en annen ansatt som er intervjuet. En viktig årsak til at beløpsgrensen gikk fram av utlysningen var ifølge denne informanten at Forsvaret ønsket å forhindre at useriøse aktører la inn bud på flyene.

Det kanadiske selskapet SIGMA var det eneste selskapet som leverte inn bud på flyene.¹² John Bekkevold var agent for selskapet. SIGMA leverte fire alternative bud 14. mai 2002. Budene var på henholdsvis 102, 105, 110 og 115 millioner kroner. Ved samtlige bud hadde SIGMA foretatt endringer i de opprinnelige salgsvilkårene. FLO meddelte SIGMA i brev av 5. juli 2002 at budene ville bli sendt via Forsvarsdepartementet til regjeringsadvokaten for vurdering. I brev av 11. oktober avviste FLO samtlige bud fra SIGMA. Begrunnelsen var at budene avvek fra vilkårene i utlysningen.

Saken endte senere i tingretten, og ifølge tingrettsdommen skal det ved budåpning ha blitt ført protokoll. I brev av 21. september 2016 etterspurte Riksrevisjonen protokollen fra Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet kunne først ikke framskaffe protokollen, men sendte de fire budene til Riksrevisjonen i brev av 28. oktober 2016. Forsvarsdepartementet har i ettertid framskaffet protokollen, og overleverte denne til Riksrevisjonen i et møte 31. januar 2017.

Det skal ifølge en hendelseslogg skrevet av saksbehandleren i FLO også ha blitt sendt en søknad til den amerikanske ambassaden i Oslo 24. mai 2002, med forespørsel om kjøperen og salget kunne aksepteres av amerikanske myndigheter. Det skal ha kommet inn et foreløpig svar i form av en e-post 12. juni 2002, hvor det ble meddelt at SIGMA måtte ha inngått kontrakt med kanadiske myndigheter før søknaden i det hele tatt kunne vurderes av amerikanske myndigheter. Forsvaret kan ikke framskaffe denne korrespondansen.

Det var dialog mellom SIGMA og FLO utover høsten og vinteren 2002–2003. SIGMA hevdet at Forsvaret var bundet til å godta budet på jagerflyene. Forsvaret bestred dette. FLO ga SIGMA to ganger anledning til å komme med et nytt bud. Den ene gangen var i brev av 6. desember 2002, hvor SIGMA ble tilbudt å kjøpe flyene på de samme betingelsene som gikk fram av utlysningen. Den andre gangen var 19. mars 2003, da SIGMA fikk tilbud om å kjøpe ti jagerfly til 100 millioner kroner, med forkjøpsrett på de fem resterende flyene på nærmere angitte vilkår. Et salg ble heller ikke på dette tidspunktet gjennomført.

SIGMA stevnet staten ved Forsvarsdepartementet og krevde erstatning for urettmessig avvising av SIGMAs bud. Stevningen kom inn til tingretten 14. juli 2003. I dommen av 10. september 2004 fastslo retten at samtlige bud fra SIGMA avvek betydelig fra

10) Prosjektdokument for kategori IV prosjekt FP7960.9 – Avhending av F-5.

11) Notatet (udatert) er oversendt i Forsvarsdepartementets brev til Riksrevisjonen 28. oktober 2016.

12) Kilde for faktateksten om SIGMA er – med mindre noe annet er oppgitt – dom i Oslo tingrett 10. september 2004, saksnr. 03-005810TVI-OTIR/03.

salgsvilkårene. Retten viste blant annet til at vilkårene i utlysningen tydelig viser at Forsvaret ønsket at kjøperen skulle bære risikoen for samtlige fly fra kjøpstidspunktet. Vilkaene medførte at risikoen for flyene som skulle leveres i 2005, måtte bæres av kjøper også før levering. Ifølge retten var det klart at SIGMA ikke ønsket en slik risiko-plassering. SIGMA hadde også lagt inn et forbehold om en gitt dollarkurs +/- 5 prosent. Staten framholdt i rettssaken at valutaforbeholdet representerte et betydelig avvik fra vilkårene. Bakgrunnen for at bud skulle avgis i norske kroner, var at Forsvaret ikke ønsket å bære risikoen for valutasvingninger.

Retten konkluderte med at Forsvaret ikke hadde utvist noen form for erstatningsbetingende adferd i forbindelse med salgsprosessen, og staten ved Forsvarsdepartementet ble dermed frifunnet. SIGMA anket dommen, men trakk senere anken.

Forsøk på salg til Hellas via «The Bidding Team», som involverte israelsk forsvarsindustri

En presentasjon utarbeidet av avhendingsseksjonen i FLO¹³ viser at det etter stevningen fra SIGMA ble vurdert følgende alternativer til salg: vederlagsfri overføring til Hellas, destruksjon eller salg av enkeltmaskiner eller reservedeler. Avhendingsseksjonen anbefalte direktesalg og ønsket å gå videre med formelle møter med det norske enkeltpersonforetaket LaMa. FLO hadde mottatt et brev fra LaMa datert 1. august 2003. LaMa sendte brevet på vegne av det israelske selskapet Israeli Aviation Industries Ltd. (IAI). IAI ville være med i en offentlig anbudsrunde etter at Hellas hadde lagt ut forespørsel om kjøp og oppgradering av F-5-fly. De norske flyene skulle inngå i et tilbud til Hellas. Det ble i brevet fra LaMa presisert at en eventuell kjøpsavtale ville være en bilateral avtale mellom greske og norske myndigheter. FLO svarte i brev av 4. september 2003 at flyene var tilgjengelige.

I de påfølgende ukene var det flere ganger kontakt mellom IAI, LaMa og FLO. IAI fikk tilsendt diverse opplysninger om flyene.¹⁴ Det ble også avholdt et møte mellom de nevnte aktørene, der også selskapet Seaways¹⁵ var til stede. De tre selskapene IAI, Seaways og Hellenic Aerospace Industries utgjorde til sammen «The Bidding Team», som skulle gi et tilbud til det greske luftforsvaret. FLO framhevet i møtet at Seaways måtte fronte en eventuell inngivelse av tilbud på den greske forespørselen. Det ble presisert at norske myndigheter ikke ville godta at Israel sto i front.¹⁶

Ifølge en logg utarbeidet av en saksbehandler i FLO var det et møte mellom deltakere fra FLOs avhendingsseksjon og Forsvarsdepartementet 25. september 2003, hvor departementet fastslo at en eventuell kontrakt måtte være mellom Norge og Hellas. Det foreligger ikke referat fra dette møtet. Forsvarsdepartementet opplyser i brev 28. oktober 2016 at det heller ikke kan bekrefte at det er avholdt noe møte, ei heller at det som står i saksbehandlerens logg, er korrekt.

Forsvarsdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 28. oktober 2016 at de nevnte sivile firmaene, i den grad de opptrådte som mellomledd i en handel mellom Norge og Hellas, ikke på noe tidspunkt ville kunne stå oppført som eiere av materiellet. Alle kontrakter ville derfor måtte være mellom selger og sluttbruker, i dette tilfellet nasjonene Norge og Hellas, og en eventuell overføring vil måtte godkjennes av både norske og amerikanske myndigheter.

13) FLO, *F-5 Freedom Fighter*. Det går ikke fram av dokumentet hvem presentasjonen ble holdt for.

14) Blant annet brev fra FLO til LaMa 4. september 2003, brev fra IAI til FLO 4. september 2003, e-postutveksling mellom saksbehandler i FLO og IAI 24.–25. september 2003 og 13. oktober 2003.

15) Seaways er et selskap som ikke finnes i offentlige registre. Det finnes ubekreftet informasjon om at det var 60 prosent gresk eid, og 40 prosent eid av et britisk foretak.

16) I logg utarbeidet av saksbehandler i FLO står det at møtet ble avholdt 20. oktober, men det legges til grunn at dette er en feildatering, og at møtet trolig ble avholdt 20. september. Dette stemmer med loggen for øvrig, som er kronologisk ført. Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke er funnet referat fra møtet, jf. brev til Riksrevisjonen 28. oktober 2016.

På spørsmål om departementet ga føringer utover det som ble sagt i møtet 25. september 2003, svarer Forsvarsdepartementet at det ikke kjenner til informasjon eller dokumentasjon som tilkjenner at det har blitt gitt føringer. Departementet gir i brevet av 28. oktober 2016 heller ikke svar på spørsmål om det på tidspunktet for møtet (25. september 2003) var kjent med at et israelsk selskap (IAI) var en sentral aktør i «The Bidding Team». Imidlertid mottok Riksrevisjonen 3. februar 2017 et internt notat av 18. september 2003 fra Forsvarsdepartementet som gir svar på dette spørsmålet. I notatet fra departementsråden til forsvarsministeren framgår det at IAI ønsket å se på de norske F-5-flyene i forbindelse med et bud om kjøp og oppgradering av F-5-fly for det greske luftforsvaret. I notatet står det at selv om oppgraderingen av flyene ville finne sted i Israel, ville en eventuell avtale om salg av F-5-flyene settes opp mellom norske og greske myndigheter. Det anbefales at til tross for den politiske sensitivitet det innebærer å håndtere saker med israelsk industri involvert, er det departementets vurdering at IAls rolle er av mindre betydning all den tid det er Hellas Norge vil forholde seg til ved et eventuelt salg. Departementet ønsker derfor at FLO gis anledning til å gjennomføre samtaler med IAI om flyenes tekniske befatning.

Interne notater fra både Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (begge datert 30. juli 2003) viser i tillegg at Forsvarsdepartementet henvendte seg til seksjon for eksportkontroll, med forespørsel om Utenriksdepartementets vurdering av et mulig salg av F-5-flyene til Israel. Det framgår av notatene at henvendelsen kom etter en anmodning fra departementsråden i Forsvarsdepartementet. Påtegning på Forsvarsdepartementets notat viser at spørsmålet var blitt reist fra Forsvarets overkommando. Det går fram av Utenriksdepartementets notat at det per telefon ble gitt tilbakemelding til Forsvarsdepartementet om at et slikt salg ville være et åpenbart brudd med norske regler for eksport av forsvarsmateriell. Utenriksdepartementet viste til vedtaket i Stortinget av 1959 om forbud mot salg av forsvarsmateriell til land hvor det er krig, krig truer, eller hvor det er borgerkrig. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det ikke kan bekrefte om den israelske interessen gjaldt fly til Hellas.

At det israelske selskapet IAI ikke skulle stå i front, kom til uttrykk i prosessen med utarbeidelse av et «Letter of Commitment», det vil si et tilsagnsbrev, der FLO forpliktet seg til å levere flyene på gitte betingelser. LaMa oversendte en e-post med et utkast til et slikt brev til FLO 1. oktober 2003. I e-posten står det at greske kontraktører skal stå for oppgraderingen, og at IAI er underkontraktør og derfor ikke nevnes i brevet. LaMas representant skrev i e-posten: «Jeg har selv vært med og forfatte 'Letter of Commitment', og mener at det skal være politisk spiselig.»

6. oktober 2003 sendte FLO en telefaks til Forsvarsdepartementet hvor det ble anbefalt direktesalg av flyene til Hellas. To dager senere ble tilsagnsbrevet undertegnet av FLO og sendt til greske myndigheter, med kopi til Seaways, LaMa og Forsvarsdepartementet. Ifølge logg fra saksbehandleren i FLO ble tilsvarende brev sendt direkte til Seaways 20. oktober. I tilsagnsbrevet ble det vist til at de norske flyene «has been placed on Firm offer to the Bidding Team». Det framgår av dokumentet at eierskapet ville bli overført direkte til Hellas hvis det ble en avtale med «The Bidding Team», og at en forutsetning var at salget ble godkjent både av norske og amerikanske myndigheter. Minimumsprisen for 15 fly var satt til 100 millioner kroner. I en intern e-post i Forsvarsdepartementet av 1. oktober 2003 framkommer det at Forsvarsdepartementet da var i dialog med Utenriksdepartementet om eksportlisens til Hellas. I en annen intern e-post av 7. oktober 2003 framgår det at saksbehandleren hadde snakket med Utenriksdepartementet «som ikke hadde problemer med teksten [om endringer i tilsagnsbrevet til Seaways] slik den nå framstår».

I november 2003 pågikk det diskusjoner om FLO var bundet av innholdet i tilsagnsbrevet.

I et notat fra regjeringsadvokaten til Forsvarsdepartementet av 21. november 2003 ble det presentert to ulike scenarier. Dersom greske myndigheter avviste tilbudet fra «The Bidding Team», tolket regjeringsadvokaten det slik at tilsagnsbrevet ikke lenger ville være bindende for norske myndigheter. Dersom greske myndigheter derimot ikke avviste tilbudet, ville FLO være bundet av innholdet i dokumentet. FLO ville likevel ikke være forpliktet til direkte kontakt med eller overføring til et israelsk selskap. I notatet ble det videre slått fast at det ikke var kjent om «The Bidding Team» var et rettssubjekt, og at det måtte avklares.

Det foreligger ingen dokumentasjon på at FLO foretok bakgrunnssjekk av Seaways før tilsagnsbrevet ble undertegnet 8. oktober 2003. Ifølge loggen til saksbehandleren i FLO ble Seaways sjekket 11. november 2003. Det ble funnet at Seaways var eid 50 prosent av en gresk aksjonær og resterende av et amerikansk og et fransk selskap. Riksrevisjonen har etterspurt dokumentasjon fra bakgrunnssjekken av 11. november 2003, men har ikke mottatt dette. Det er dermed uklart hva som er kilden til de opplysningene som ble skaffet til veie, og hvor omfattende bakgrunnssjekken har vært.

14. november 2003 sendte Seaways et brev til FLO hvor det ble gjort rede for hvordan Seaways forsto sin egen og IAIs rolle i forbindelse med salget. Det framgår av brevet at «The Bidding Team» ble ledet av IAI, men at IAI ikke hadde aksjer i eller kontrollerte Seaways. Seaways rolle var å håndtere salget fra regjering til regjering. IAI skulle ikke være involvert i salget, men bidra med kunnskap og oppgradering etter at flyene var overført til det greske luftforsvaret.

I desember 2003 tok Forsvarsdepartementet initiativ til ytterligere undersøkelser om selskapet Seaways. I en e-post fra lederen for seksjon for drift og avhending i departementet til FLO datert 11. desember 2003 ble det vist til at det «er Seaways som fronter Bidding Team i forhold til Norge, og vi må være sikre på hva og hvem Seaways er». Det framgår av e-posten at seksjonslederen hadde foretatt en sjekk av Seaways' identitet og funnet at «Seaways er et gresk underbruk av AMPOL Technologies», hvis internasjonale hovedkontor ligger i Israel. «Derved brister den implisitte forutsetningen om at den israelske dimensjonen representert ved IAI var fjernet ved å forholde seg til Seaways.» I e-posten ble FLO bedt om å bekrefte Seaways eventuelle israelske tilknytning. Forsvarsdepartementet opplyser videre i brevet 28. oktober 2016 til Riksrevisjonen at det ikke er funnet dokumentasjon på et svar fra FLO, og at departementet derfor ikke kan bekrefte hvorvidt e-posten fra Forsvarsdepartementet ble besvart.

Forsvarsdepartementet var også i kontakt med den norske ambassaden i Hellas. Det framgår av en e-post fra ambassaden til departementet datert 18. desember 2003 at Seaways ikke syntes å være ført inn i offentlige registre, og at det var omgitt av konfidensialitet, men at ambassaden ville forsøke å få til en offisiell bekreftelse. Dagen etter meddelte en representant for ambassaden til Forsvarsdepartementet at de ville motta et dokument fra styret i Seaways der det ville bli bekreftet at Seaways var eid 60 prosent av en gresk aksjonær, mens de resterende 40 prosentene var eid av et britisk foretak.¹⁷ Dokumentet fra Seaways til den norske ambassaden i Hellas ble utstedt 19. desember 2003. Seaways meddelte at det ikke var noen israelske interesser i selskapet. Forsvarsdepartementet opplyser at brevet ble videresendt fra den norske ambassaden til Forsvarsdepartementet 22. desember 2003. Forsvarsdepartementet opplyser i brevet av 28. oktober 2016 at verken departementet eller Forsvaret kan framskaffe

17) Dialogen med representanten for ambassaden er gjengitt i en intern e-post i Forsvarsdepartementet datert 19. desember 2003.

dokumentasjon som tilsier at det ble mottatt en uavhengig bekreftelse på at opplysningene Seaways ga i brevet, var korrekte.

Noen dager før Forsvarsdepartementet mottok informasjonen om Seaways fra ambassaden, skrev departementet et brev til Utenriksdepartementet, datert 15. desember 2003. I brevet opplyste Forsvarsdepartementet at det israelske IAI hadde fremmet et tilbud om fly til greske myndigheter på vegne av «The Bidding Team», men at Forsvaret hele tiden hadde forholdt seg til det greske selskapet Seaways. Seaways ble i brevet omtalt som et gresk selskap, uten at det ble opplyst om de pågående undersøkelsene for å få klarhet i eierforholdene i selskapet. Det var ifølge Forsvarsdepartementet forutsatt at Seaways ville stå for et eventuelt salg og overføring av flyene direkte mellom det norske og det greske luftforsvaret. IAI skulle deretter oppgradere flyene etter at norske myndigheter hadde overført eierrettigheter og utstedt sluttbruker-erklæring til greske myndigheter. «Det er m.a.o. greske fly som oppgraderes», heter det i brevet fra Forsvarsdepartementet. Av brevet framgår det videre at Forsvaret ikke hadde inngått, og heller ikke skulle inngå noen avtaler med israelske myndigheter eller israelsk forsvarsindustri, men at det ble antatt at israelsk forsvarsindustri ville ha økonomisk gevinst av oppgraderingen av flyene. I brevet informerte Forsvarsdepartementet Utenriksdepartementet om at Forsvaret ennå ikke hadde fremmet noen søknad om eksportlisens, siden Hellas ikke hadde bekreftet at de aksepterte tilbudet fra «The Bidding Team». På bakgrunn av den oppmerksomhet og framstilling saken hadde fått i media ba Forsvarsdepartementet likevel om en bekreftelse på om den framlagte framdriften i saken var i tråd med Utenriksdepartementets forståelse av eksportregelverket og «for øvrig anses akseptabel for UD». I forkant av at Forsvarsdepartementet sendte brevet til Utenriksdepartementet, ble det utarbeidet et internt notat i Forsvarsdepartementet av 9. desember 2003 som omhandler denne saken. I notatet – som er stilet til forsvarsministeren – framkommer det at: «UD har muntlig uttalt at direkteavtale med israelsk industri ikke vil bli akseptert, men de kan akseptere avtaler med andre selv om israelsk industri vil profitere på salget». Riksrevisjonen mottok det interne notatet 3. februar 2017. Riksrevisjonen ba deretter Utenriksdepartementet bekrefte den muntlige dialogen med Forsvarsdepartementet som det vises til i notatet av 9. desember 2003, samt interne e-poster av 1. og 7. oktober 2003.¹⁸ Utenriksdepartementet uttaler i brev av 13. februar 2017 at det har forholdt seg til skriftlig dokumentasjon i denne saken. Det framkommer i brevet at det: «På dette grunnlag er det ikke naturlig, eller mulig, å kommentere hva som kan ha blitt sagt i en uformell muntlig samtale i forkant av en formell skriftlig henvendelse for nesten 14 år siden.»

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det ikke besvarte brevet skriftlig. I stedet ble Forsvarsdepartementet invitert til et møte 8. januar 2004 for å diskutere denne konkrete saken og håndtering av liknende saker i framtiden, jf. e-post av 15. desember 2003. Det foreligger ikke referat fra møtet av 8. januar, og Utenriksdepartementet opplyser at det ikke er mulig å fastslå om et slikt møte faktisk fant sted, eller om spørsmålet ble drøftet på annen måte.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det blant annet på bakgrunn av denne saken var en generell bekymring i Utenriksdepartementet for om Forsvarsdepartementet og Forsvaret hadde tilstrekkelig forståelse av eksportkontrollregelverket. Utenriksdepartementet presiserer i brev 13. februar 2017 at denne bekymringen var bygget på en generell vurdering som ble gjort på bakgrunn av en rekke saker, hvor denne saken kun var et eksempel.

¹⁸⁾ E-post fra Riksrevisjonen til Utenriksdepartementet av 8. februar 2017.

Utenriksdepartementet uttaler videre i intervjuet at det anså framgangsmåten Forsvarsdepartementet beskrev i brevet, som uakseptabel med tanke på å innvilge lisens. Eksport av militært materiell som involverte Israel, var i strid med politiske føringer den gang som i dag. Utenriksdepartementet hadde imidlertid ingen myndighet til å gå inn i Forsvarets salgsprosess. Utenriksdepartementet ville først ha kommet inn i prosessen dersom det hadde blitt fremmet en lisenssøknad, og en slik søknad ble aldri sendt fra Forsvaret.

Utenriksdepartementet opplyser i brev av 13. februar 2017 at det er en etablert praksis at eksportører henvender seg til departementet så tidlig som mulig i salgsprosessen for å avklare lisensplikt. Utenriksdepartementet understreker i brev av 7. og 13. februar 2017 at det ikke var framgangsmåten i seg selv som var uakseptabel høsten 2003.

Forsvarsdepartementet viser i brev av 3. februar 2017 til at en kontrakt normalt inneholder en klausul om at den kun er gyldig dersom den blir godkjent av norske og amerikanske myndigheter. Departementet viser til at det i brevet av 8. oktober 2003 fra FLO til greske myndigheter ble opplyst om at en overføring av fly fra Norge til Hellas måtte være i samsvar med norsk og amerikansk lovgivning, og ville kreve eksportlisens fra norske myndigheter.

Salget av F-5-flyene til det greske luftforsvaret ble ikke gjennomført. 24. desember 2003 meddelte det greske direktoratet for forsvarsinvesteringer til Seaways at forespørselen om kjøp av F-5 var trukket tilbake. Årsaken var trolig at ingen av budene oppfylte de tekniske betingelsene Hellas hadde satt i utlysningen.¹⁹ Ifølge loggen som ble utarbeidet av saksbehandleren i FLO, sendte FLO 3. februar 2004 et brev til Seaways og meddelte at den greske avvisningen av budet medførte at tilsagnsbrevet ble betraktet som ugyldig.

4.2.2 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene **Hendelser som gjelder eksportkontroll i fasen 2002–2004**

Dokumentene som gjelder «The Bidding Team», viser at FLO helt fra starten av prosessen var kjent med at det israelske selskapet IAI hadde en sentral rolle i et eventuelt salg til det greske luftforsvaret. Det var bilateral kontakt mellom FLO og IAI, men formelle forpliktelser ble inngått overfor det antatt greske firmaet Seaways. Årsaken var at det ble ansett som problematisk opp mot norske myndigheters godkjenning dersom salget til Hellas skulle gå via et israelsk selskap.

Da FLO skrev under på tilsagnsbrevet i oktober 2003, var det ikke undersøkt hva slags selskap Seaways var. Først i november og desember ble det foretatt bakgrunnssjekk av Seaways. Et sentralt spørsmål var hvem som eide selskapet, og om det hadde israelsk tilknytning. Seaways ga selv opplysninger om eierforhold, men Forsvarsdepartementet og Forsvaret mottok ikke en uavhengig bekreftelse på at opplysningene Seaways ga i brevet, var korrekte.

Notater fra Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet viser at Forsvarsdepartementet undersøkte mulighetene for et salg til Israel like før selskapet LaMa henvendte seg til FLO på vegne av IAI. Utenriksdepartementet svarte muntlig at et slikt salg ville være et åpenbart brudd med norske regler for eksport av forsvarsmateriell. Riksrevisjonen mottok 3. februar 2017 et nytt notat fra Forsvarsdepartementet. Notatet er datert 18. september 2003 og viser at Forsvarsdepartementet var kjent med IAIs rolle i et mulig salg til Hellas. Det framgår også at departementet aksepterte dialog

19) Dette trekkes fram som en begrunnelse i et internt notat i FLO datert 15. februar 2005.

mellom IAI og FLO. På bakgrunn av en hendelseslogg fra saksbehandler i FLO legges det videre til grunn at det ble avholdt et møte mellom FLO og Forsvarsdepartementet om salg av F-5 fly til Hellas 25. september 2003.

Det framgår av en e-post fra lederen for seksjon for drift og avhending i Forsvarsdepartementet til FLO av 11. desember 2003 at vedkommende hadde mistanke om at Seaways kunne være tilknyttet et israelsk selskap, og at departementet var i dialog med den norske ambassaden i Athen, som forsøkte å finne ut mer om Seaways. Likevel omtalte Forsvarsdepartementet Seaways som et gresk selskap i et brev til Utenriksdepartementet. Brevet ble sendt før Forsvarsdepartementet mottok opplysningene om eierskapet i Seaways.

Hendelser som gjelder likebehandling i fasen 2002–2004

I fasen 2002–2005 var det SIGMA og «The Bidding Team» som var aktuelle kjøpere. Det er i intervju med tidligere saksbehandler i avhendingsseksjonen i FLO tatt opp hva som er årsaken til at «The Bidding Team» høsten 2003 ble tilbudt å kjøpe 15 fly til den samme prisen (100 millioner kroner) som SIGMA våren 2003 ble tilbudt å kjøpe 10 fly for. Ifølge tidligere saksbehandler var kun 10 av 15 fly tilgjengelige på det tidspunktet SIGMA ble tilbudt å kjøpe flyene. Dette hadde sammenheng med at de andre fem flyene var i bruk til andre formål, blant annet til NSM-prosjektet. Da «The Bidding Team» fikk tilbud om å kjøpe alle de 15 flyene, hadde FLO fått opplysninger om at NSM-prosjektet skulle avsluttes i 2004. Dersom det hadde blitt et salg til «The Bidding Team» ville det tatt lang tid å få overført flyene, blant annet på grunn av søknad til det amerikanske utenriksdepartementet. FLO la til grunn at NSM-prosjektet ville bli avsluttet før det ble aktuelt å overlevere flyene til Hellas.

Hendelser som gjelder sporbarhet i fasen 2002–2004

Når det gjelder et mulig salg som involverte Israel, er det dokumentert både gjennom Forsvarsdepartementets og Utenriksdepartementets arkiver at Forsvarsdepartementet allerede i juli 2003 undersøkte mulighetene for å selge F-5-flyene til Israel. Forsvarsdepartementet har imidlertid ikke kunnet verifisere om departementet 25. september 2003 hadde et møte med FLO, selv om hendelsesloggen fra FLO tyder på at det ble gitt et styringssignal i møtet om at en eventuell kontrakt måtte være mellom Norge og Hellas. Forsvarsdepartementet opplyste til Riksrevisjonen i oktober 2016 at det ikke kjente til informasjon eller dokumentasjon som tilkjennega at det hadde blitt gitt føringer til FLO om denne saken. I notatet av 18. september 2003 – som Riksrevisjonen først mottok i februar 2017 – ble det imidlertid konkludert med at Forsvarsdepartementet ønsket at FLO skulle gis anledning til å gjennomføre samtaler med IAI om flyenes tekniske befatning. Forsvarsdepartementet kan ikke svare på hvordan departementets oppdrag til FLO om å undersøke om Seaways hadde israelsk tilknytning, ble håndtert.

4.3 Fasen 2004–2008

4.3.1 Sentrale hendelser i perioden 2004–2008

EADS/CASA legger inn bud på flyene, men budet avslås

FLO ble i januar 2004 kontaktet av det spanske luftforsvaret og dets samarbeidspartner: det spanske selskapet EADS/CASA.²⁰ EADS/CASA foretok en inspeksjon

20) Spansk flyprodusent, opprinnelig Casa, men ble en del av EADS (European Aeronautic Defence and Space Company) i 1999. Tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon opplyser ellers i intervju at EADS/CASA er en blanding av privat og statlig selskap, tilsvarende AIM i Norge.

av flyene i april 2004.²¹ Ifølge et internt notat ga FLO i etterkant av befaringen EADS/CASA to konkrete tilbud:

- 1 Kjøpe åtte F-5 B (tosetere) til 100 millioner kroner.
- 2 Kjøpe femten F-5 A- og B-fly med alt av reservedeler, dokumentasjon og bakkeutstyr til 105 millioner kroner.²²

EADS/CASA uttrykte i brev til FLO av 24. november 2004 interesse for å kjøpe flyene for 60–65 millioner kroner i henhold til FLOs alternativ 2. Tilbudet ble avslått skriftlig av sjefen for FLOs avhendingssesksjon, samtidig som det ble invitert til videre forhandlinger. FLO kom med et mottilbud og meddelte at et absolutt minimum for alternativ 2 ville være 100 millioner kroner. Mottilbudet fra FLO er ikke lagt fram for Riksrevisjonen, men er omtalt i to notater.²³

Parallelt med dialogen med EADS/CASA kom Lockheed Martin opp som en ny interessent, da selskapet trengte fly til trening av polske piloter.²⁴ FLO svarte positivt på denne henvendelsen, jf. e-post av 1. november 2004. Det ble avholdt et møte mellom Lockheed Martin og FLO om flyene 11. november 2004, og Lockheed Martin sendte en representant til Rygge for å innsisere flyene 13.–14. januar 2005. Underveis i dialogen med FLO introduserte Lockheed Martin selskapet Hillwood som en mulig samarbeids-partner, da Hillwood drev med pilotutdanning. Det ble avholdt flere inspeksjoner utover våren.²⁵ Kontakten med Lockheed Martin er omtalt i notater fra FLO, men Riksrevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på denne innledende kontakten mellom Lockheed Martin og FLO utover e-postvekslingen i månedsskiftet oktober/november 2004. En tidligere saksbehandler i avhendingssesksjonen opplyser i intervju at det aldri ble noe av Lockheed Martins planlagte pilotutdanning i Polen.

I et notat fra FLO datert 15. februar 2005 ble det slått fast at det ennå ikke var kommet inn bud fra Lockheed Martin eller svar fra EADS/CASA på FLOs mottilbud. FLO fikk et råd fra merkantilt personell om å gå ut med en tilbudsforespørsel til alle interessenter.²⁶ Notatet av 15. februar foreligger i to versjoner, og FLO har gjennom søk i arkivsystemet ikke funnet en endelig versjon av notatet. I den ene versjonen stilles det spørsmål om Forsvaret bør utlyse salget på nytt. Tidligere saksbehandler opplyser i intervju at FLO valgte å sende ut en tilbudsforespørsel i stedet for å lyse ut flyene på nytt. Ny utlysning ble ifølge tidligere saksbehandler ikke i realiteten vurdert.

FLO sendte ut tilbudsforespørsel til EADS/CASA, Lockheed Martin og Hillwood.²⁷ Forespørselen omfattet alle de 15 flyene. Det ble ikke satt noen minimumspris, og frist for å gi bud var 11. mai 2005. Det ble satt som vilkår at prisen skulle være i norske kroner.

Det var kun EADS/CASA som la inn bud, og dette var på 57 millioner kroner.²⁸ FLO avslo tilbudet, og dette har trolig skjedd i et brev av 29. august 2005. Det finnes to versjoner av dette brevet. Forsvarsstaben opplyser i brev 9. desember 2016 at FLO

21) Notat fra saksbehandler i FLO til «Den det måtte berøre» 15. februar 2005.

22) Notat fra saksbehandler i FLO: «Momenter i forbindelse med F-5 salget», 13. mai 2005.

23) Notat fra saksbehandler i FLO: «Momenter i forbindelse med F-5 salget», 13. mai 2005, og notat fra saksbehandler i FLO til «Den det måtte berøre» 15. februar 2005.

24) Office of Defense Cooperation ved Den amerikanske ambassaden i Oslo sendte en e-post 28. oktober 2004 til FLO og opplyste om at Lockheed Martin kunne være interessert i flyene.

25) Notat fra saksbehandler i FLO til «Den det måtte berøre», 15. februar 2005. Notat fra FLO til Forsvarsdepartementet, udatert, «Salg av F-5 Freedom Fighter».

26) Presentasjon fra FLO til Forsvarsdepartementet «F-5 salg til EADS?», udatert.

27) E-post til Lockheed Martin av 4. mars 2005 og brev til Hillwood og EADS/CASA av 14. april 2005. Det framgår av e-posten at den inneholdt vedlegg, men disse inngår ikke blant dokumentene revisjonsteamet har mottatt. To tidligere ansatte i FLO bekrefter imidlertid at det etter all sannsynlighet er samme vedlegg som er sendt ut i e-posten av 4. mars og i brev av 14. april. Tilbudsforespørselen er også omtalt i notat fra saksbehandler i FLO, «Momenter i forbindelse med F-5 salget», 13. mai 2005.

28) Kilden er brev fra FLO til EADS-CASA 29. august 2005, der budet omtales. Forsvaret har ikke kunnet framskaffe selve budet.

har foretatt søk i arkivsystemet og ikke funnet originalskrivet. Det er dermed usikkert hvilken av de to versjonene av brevet som ble sendt. I begge versjonene fastholdt FLO at det ikke ville selge flyene for under 100 millioner kroner. I den ene versjonen ble det imidlertid også vist til NSM-prosjektet, og at det som følge av utviklingen i dette prosjektet ikke var kostnadseffektivt for Forsvaret å selge for under 100 millioner kroner. NSM-prosjektets behov ble også trukket fram i en presentasjon FLO holdt for Forsvarsdepartementet, der det ble pekt på at prisen for å erstatte F-5-flyene til NSM ville ligge over hva EADS/CASA var villig til å by for flyene. Et salg til EADS/CASA ville dermed ikke være det økonomisk mest gunstige for Forsvaret.²⁹

I intervju med daværende saksbehandler i avhendingsseksjonen er også SIGMA-saken trukket fram som en indirekte årsak til at bud på under 100 millioner kroner ble avvist. Hvis FLO hadde godtatt et bud på under 100 millioner kroner, ville det innebære å lemppe på ett av vilkårene i utlysningen. I rettssaken mellom SIGMA og staten hadde nettopp vilkår i utlysningen vært et sentralt tema. FLO var derfor redd for en ny rettssak med SIGMA dersom et bud på under 100 millioner kroner ble godtatt. I intervjuet uttaler daværende saksbehandler videre at verdisettingen i utlysningen på 100 millioner kroner har vært en barriere. Det har uheldige sider å sette en minstepris, da det uansett er markedet som bestemmer prisen.

Tidligere sjef for FLO har uttalt at SIGMA-saken førte til at det ble stillstand i salgsprosessen. På grunn av mangel på interessenter vurderte sjefen for FLO om salgsprosessen skulle stoppes i 2005, og om FLO skulle vurdere andre muligheter for avhending. Tidligere sjef for FLO er ikke kjent med at det ble foretatt en ny verdivurdering av flyene i etterkant av SIGMA-saken.

Forsvarsdepartementet ble i brev av 28. september 2005 fra FLO orientert om avslaget til EADS/CASA og at FLO hadde besluttet å trekke F-5-flyene ut av markedet og overlate fem F-5 fly til NSM-prosjektet ut 2007. FLO ville samtidig undersøke mulighetene for salg av de ti andre F-5-flyene og komme fram til en plan senest innen utgangen av året. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det mottok brevet fra FLO til informasjon, og spørsmålet om å trekke flyene ut av markedet ble ikke nærmere behandlet i departementet. Det var sjefen for FLO som hadde ansvaret for å avgjøre dette.

Forsvaret inngår kontrakt med NGL, etter at NGL og EADS/CASA blir vurdert opp mot hverandre

Tidligere sjef for FLO viser i intervju til at selskapene EADS/CASA og NGL³⁰ tok kontakt, og det la grunnlaget for at FLO kunne fortsette salgsprosessen. Dette skjedde i oktober 2005.³¹ I et brev til EADS/CASA av 15. november 2005 ble det opplyst at FLO ville gjenoppta forhandlingene om flyene. Det er ikke funnet tilsvarende brev til andre mulige interessenter, og en tidligere saksbehandler uttaler i intervju at han tror at det kun gjaldt EADS/CASA.

1. desember 2005 ga sjefen for FLO sin tilslutning til at salgsprosessen ble gjenopptatt. Forsvarsdepartementet ble informert om FLO-sjefens beslutning i et møte 8. desember 2005.³² Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det ikke var departementets ansvar å fatte beslutning om å gjenoppta salgsprosessen. En slik avgjørelse lå innenfor FLO-sjefens fullmakter.

29) Presentasjon fra FLO til Forsvarsdepartementet «F-5 salg til EADS?», udatert.

30) NGL (Northern General Leasing) er et amerikansk datterselskap til Hillwood-konsernet.

31) I et udatert notat fra FLO til Forsvarsdepartementet, «Salg av F-5 Freedom Fighter», står det at dette skjedde i oktober 2005.

32) Intervju med tidligere sjef for FLO; notat fra FLO til Forsvarsdepartementet, udatert, «Salg av F-5 Freedom Fighter».

Tidlig i 2006 fikk FLO inn to tilbud: ett fra EADS/CASA og ett fra NGL. FLO avholdt et forhandlingsmøte med EADS/CASA 7. februar 2006, hvor det skal ha blitt framlagt en presentasjon. Det er ikke framlagt for Riksrevisjonen noe skriftlig materiale fra EADS/CASA, verken et nytt tilbudsdokument eller den omtalte presentasjonen. Tilbudet fra EADS/CASA er imidlertid omtalt i to notater som ble utarbeidet av FLO. Ifølge notatene innebar tilbudet fra EADS/CASA kjøp av kun de åtte F-5 B-flyene. I stedet for et ordinært kjøp, forutsatte tilbudet et samarbeid mellom EADS/CASA og det norske luftforsvaret om etablering av en flyskole i Spania. Norge skulle få betalt for reservedeler etter hvert som de ble forbrukt i Spania, og norske piloter kunne også utdannes ved skolen. Det framgår ikke av notatene hva EADS/CASA var villige til å betale for flyene, men det står at EADS/CASA hadde formidlet at de ikke kunne påta seg kostnader i form av kjøp av flyene før de hadde inngått kontrakt om flyskole-samarbeid med andre nasjoner.³³

Selve tilbudet fra NGL foreligger ikke, men er omtalt i et notat fra FLO hvor tilbudene fra NGL og EADS/CASA ble diskutert opp mot hverandre. Tilbudet fra NGL innebar et ordinært kjøp av alle de 15 flyene. Notatet oppgir ikke hvilken sum NGL sa seg villige til å betale, men annen dokumentasjon tyder på at NGLs tilbud var på 12–14 millioner dollar.³⁴ Ifølge notatet foretrakk FLO tilbudet fra NGL ut fra målet om best mulig pris og ambisjonen om å få avhendet hele våpensystemet gjennom én kontrakt. Tilbudet fra EADS/CASA innebar at FLO ville sitte igjen med sju F-5 A-modeller og den minst attraktive reservedelsporteføljen. Ifølge notatet førte dette kombinert med lavere pris til at tilbudet fra EADS/CASA ble forkastet.³⁵ Intervjuet med tidligere saksbehandler i FLO bekrefter begrunnelsen om at FLO ønsket et alminnelig salg, og at samarbeidsprosjektet EADS/CASA foreslo ikke ble vurdert som akseptabelt.

FLO sendte søknad til Utenriksdepartementet om eksportlisens til NGL 27. februar 2006, og det tyder på at FLO allerede på dette tidspunktet hadde bestemt seg for å gå videre med NGL. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at søknaden ble sendt på et tidlig tidspunkt i salgsprosessen, og søknaden var ikke fullstendig. Blant annet inneholdt den ikke noen egenerklæring om sluttbruk fra NGL. Utenriksdepartementet måtte derfor avvente sin behandling av søknaden. FLO fulgte senere i prosessen opp med en fullstendig søknad til Utenriksdepartementet, datert 24. juli 2007.

Kontrakt mellom NGL og FLO ble underskrevet 5. mai 2006. Kontrakten omfattet alle de 15 flyene, og prisen var 14 millioner dollar. Omgjort til norske kroner utgjorde dette 85,7 millioner kroner.³⁶ Tidligere saksbehandler og en annen ansatt i FLO er intervjuet, og ingen av dem husker hva som var årsaken til at det ble godtatt at budet ble gitt i dollar. Budet var lavere enn beløpsgrensen på 100 millioner kroner som ble satt i utlysningen, og som FLO hadde brukt som begrunnelse for å avslå tilbudet fra EADS/CASA på 57 millioner kroner. Det ble ifølge de to informantene tatt en vurdering av hvor mye det var mulig å få for flyene. Det var krevende forhandlinger med NGL, og FLO var fornøyd med den avtalte summen, da dette ville ha gitt FLO betydelige inntekter. Grensen på 100 millioner kroner var dessuten ikke et formelt pålegg.

FLO får tredjepartsgodkjenning fra amerikanske myndigheter

Tidligere sjef for FLO opplyser i intervju at han med jevne mellomrom ble informert om arbeidet med å selge F-5-flyene fra sjefen for FLO/Forsyning og sjefen for

33) Notat fra FLO til Forsvarsdepartementet, udatert, «Salg av F-5 Freedom Fighter». Framstillingen i notatet samsvarer med et annet notat; «Ny status mulig salg F-5 pr 7 februar 2006» (redegjørelse fra saksbehandler).

34) Raytheon, Inspection Report 21.–28. januar 2006. Rapporten er skrevet etter Raytheons besøk på Rygge, og det står at et tilbud bør være på 12–14 millioner dollar. Raytheon utførte ifølge tidligere saksbehandler FLOs avhendingsseksjon inspeksjonen på Rygge på vegne av NGL.

35) Notat fra FLO til Forsvarsdepartementet, udatert, «Salg av F-5 Freedom Fighter».

36) Valutaomregningen er basert på www.valutakalkulator.no/grafar, valutakurs per 5. mai 2006.

avhendingsseksjonen. Det ble ansett som en alvorlig sak å selge militært materiell til en privat aktør, og det var enighet mellom sjefen for FLO og sjefen for FLO/Forsyning om at FLO måtte håndtere saken med aktsomhet. FLO oppfattet saken slik at NGLs planlagte bruk av flyene var klart forankret i et samarbeid med det amerikanske luftforsvaret. Dette framgikk også av et brev fra FLO til den amerikanske ambassaden i Oslo 28. april 2006, der det sto at flyene skulle bli brukt til trening for amerikanske allierte etter avtale med amerikanske myndigheter. Brevet er ikke eksplisitt utformet som en TPT-søknad. 23. juli 2007 ga imidlertid det amerikanske utenriksdepartementet TPT-godkjenning til NGL, med henvisning til FLOs brev av 28. april 2006. I godkjenningsbrevet er bruk eller betingelser ikke omtalt. Tidligere sjef for FLO uttaler at FLO la til grunn at amerikanske myndigheter hadde foretatt en nøye vurdering da de ga sin godkjenning.

Amerikanske myndigheter brukte mer enn ett år på å behandle saken. Ifølge et notat fra FLO var årsaken at godkjenningen måtte behandles av Kongressen, hvor det var stor skepsis til salg av vesentlig militært utstyr til et sivilt selskap. Dette bekreftes av et brev fra det amerikanske utenriksdepartementet til Kongressen av 25. mai 2007, med vedlegget «Responses to Congressional Concerns». Det framgår av brevet at flyene var planlagt brukt i en Foreign Military Sales (FMS)-avtale om utdanning og trening av piloter fra De forente arabiske emirater (UAE). Det ble vist til at det amerikanske luftforsvaret på bakgrunn av FMS-avtalen ville ha direkte kontroll med flytreningen. Brevet tok også opp økonomiske aspekter, jf. avslutningen av brevet: «Therefore, any further delays to the Congressional notification will likely result in effectively preventing the U.S. Government from fulfilling its commitments to provide pilot training to support the UAE's \$ 8.4 billion purchase of 80 F-16 aircraft and supporting systems.»

I det nevnte notatet fra FLO slås det fast at det i den offisielle TPT-godkjenningen fra det amerikanske utenriksdepartementet ikke var noen henvisninger til forholdet mellom De forente arabiske emirater og amerikanske myndigheter.³⁷ Heller ikke i FLOs søknad til Utenriksdepartementet om eksportlisens (24. juli 2007) er det nevnt at flyene var planlagt brukt til opplæring av piloter fra De forente arabiske emirater. Tidligere sjef i FLOs avhendingsseksjon viser i intervju til at det den gangen ikke ble ansett å være kontroversielt at De forente arabiske emirater skulle bruke flyene. Han utdyper at det ikke var bevisst at dette ikke gikk fram av de nevnte dokumentene. Dessuten påpeker han at Utenriksdepartementet var kjent med at flyene skulle brukes til trening av piloter fra De forente arabiske emirater, blant annet gjennom dialog med FLO. Utenriksdepartementet framholder imidlertid i intervju at departementet ikke fikk vite at salget involverte pilottrening for De forente arabiske emirater i 2007, og først ble gjort kjent med dette på et senere tidspunkt. Utenriksdepartementet uttaler at Forsvaret burde ha informert om dette. Samtidig ville det ifølge Utenriksdepartementet nok ikke ha påvirket utfallet av behandlingen av søknaden, siden sluttbrukeren skulle være amerikanske myndigheter.

Utenriksdepartementets dialog med amerikanske myndigheter

Det var tett dialog mellom det amerikanske og det norske utenriksdepartementet etter at FLO sendte søknaden om eksportlisens 24. juli 2007. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at den amerikanske ambassaden i Oslo tok kontakt i sakens anledning. Ifølge utskrifter fra Wikileaks av 2. august 2007³⁸ var det et møte mellom amerikansk ambassade i Oslo og Utenriksdepartementet allerede dagen etter TPT-godkjenningen, 24. juli 2007. Det står at amerikansk ambassade presser på for at norske myndigheter skal godkjenne salget, men er bekymret for at Utenriksdepartementet ikke vil gjøre dette med mindre amerikanske myndigheter skriver et hensiktsmessig utformet brev.

37) Udatert notat fra FLO til Forsvarsdepartementet, «Salg av F-5 Freedom Fighter».

38) Wikileaks, https://wikileaks.org/plusd/cables/07OSLO792_a.html. [Hentdato 13. desember 2016].

Riksrevisjonen har forsøkt å få klarhet i hvilke forsikringer amerikanske myndigheter ga til Utenriksdepartementet. Det foreligger imidlertid to brev fra amerikanske myndigheter. Riksrevisjonen mottok først et udatert brev fra det amerikanske utenriksdepartementet til Utenriksdepartementet. Selv om brevet er udatert, har det både underskrift og amerikansk brevhode. I intervju av 3. november 2016 opplyser Utenriksdepartementet at det udaterte brevet som Riksrevisjonen har mottatt, kun er et utkast og en del av en prosess hvor Utenriksdepartementet ønsket sterke forsikringer fra USA om sluttbruk. Ifølge Utenriksdepartementet ble det udaterte brevet fulgt opp med et nytt brev datert 31. juli 2007. Det daterte brevet av 31. juli som Riksrevisjonen mottar i etterkant av intervjuet, har imidlertid verken underskrift fra amerikanske myndigheter eller brevhode. I etterkant av intervjuet av 3. november 2016 har det vist seg at Utenriksdepartementets opplysninger om brevene ikke var korrekte.

I møte av 25. januar 2017 uttaler Utenriksdepartementet at det udaterte brevet er av 9. august 2007, og at dette er det endelige brevet fra amerikanske myndigheter. Brevet ble arkivert av ambassaden i Washington, D.C. 10. august 2007, med et følgebrev datert 9. august 2007 der det framgår at brevet er det originale. Det framgår også at det signerte brevet allerede er oversendt elektronisk direkte fra amerikanske myndigheter.

Innholdet i brevene varierer på enkelte punkter. I det usignerte brevet av 31. juli 2007 vises det til at amerikanske myndigheter «will consult» den norske regjeringen før eventuell eksport av flyene fra USA, mens i det udaterte og signerte brevet med brevhode heter at amerikanske myndigheter «intends to consult». Det usignerte brevet av 31. juli 2007 inneholder også henvisninger til norske retningslinjer for eksportkontroll av 1992, noe det udaterte brevet ikke gjør. Det daterte, men usignerte brevet har i sum tydeligere formuleringer knyttet til forsikringer og begrensninger i sluttbruk enn det udaterte brevet. Utenriksdepartementet mener likevel at forsikringen fra amerikanske myndigheter i brevet 31. juli 2007 *de facto* ikke er sterkere enn i brevet av 9. august 2007. Dette framkommer i brev av 7. februar 2017 fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen. Utenriksdepartementet uttaler videre i møtet 25. januar 2017 at begge brevene ga gode nok forsikringer om sluttbruk for at departementet skulle kunne gi eksportlisens.

Riksrevisjonen har undersøkt gradert arkiv i Utenriksdepartementet, og der er begge brevene arkivert uten ytterligere forklaringer. Det framgår dermed ikke av journalen hvilket brev som er det endelige brevet fra amerikanske myndigheter. I tillegg har Riksrevisjonen bedt om en utskrift av postjournalen fra den norske ambassaden i Washington, D.C., i det aktuelle tidsrommet. Journalen inneholder all mottatt dokumentasjon fra dialogen mellom amerikanske og norske myndigheter, inkludert brevet av 9. august, men ikke det usignerte brevet av 31. juli 2007.

Det er skrevet to interne notater i Utenriksdepartementet stilet til utenriksråd og statssekretær av henholdsvis 7. og 10. august 2007. I notatet av 10. august 2007 vises det til at det foreligger myndighetsgodkjente forsikringer. I tillegg vises det til et brev fra amerikanske myndigheter av 31. juli 2007. Det vises ikke eksplisitt til brevet av 9. august 2007 i noen av notatene.



Riksrevisjonen har søkt i gradert arkiv hos Utenriksdepartementet. (Illustrasjonsbilde)
Foto: Trondheim byarkiv

5. september 2007 sendte Utenriksdepartementet en e-post til ambassaden i Washington, D.C. der det vises til ambassadens innberetning fra deres møte med det amerikanske utenriksdepartementet av 4. september 2007. Utenriksdepartementet ønsket tydeligere forsikringer fra det amerikanske utenriksdepartementet.

I e-post av 17. september 2007 svarer det amerikanske utenriksdepartementet norske myndigheter. Det framgår av e-posten at Norge ønsker tydeligere forsikringer om sluttbruk, men at amerikanske myndigheter ikke ville endre ordlyden verken i egenerklæringen til NGL og Lockheed Martin, eller i sitt eget brev av 9. august. I e-posten vises det først til Utenriksdepartementets ønske om at det burde framgå skriftlig at flyene skal brukes i henhold til kontrakter med amerikanske myndigheter, og ikke til ethvert privat selskap for ethvert formål. Til det svarer det amerikanske utenriksdepartementet at hensikten med teksten er å åpne opp for at amerikanske myndigheter kan godkjenne bruk av flyene til andre formål enn kontrakter med luftforsvaret, så lenge det støtter amerikanske sikkerhets- og utenrikspolitiske interesser.

I tillegg vises det i e-posten til Utenriksdepartementets anmodning om å reflektere en felles forståelse av at amerikanske myndigheter ikke vil godta en re-eksport dersom Norge skulle ha innvendinger mot det. I e-posten vises det til tidligere forsikringer som ble gitt i brevet av 9. august 2007 om å konsultere den norske regjeringen ved eventuelt videresalg eller endret sluttbruk. Det amerikanske utenriksdepartementet kunne imidlertid ikke forplikte en framtidig amerikansk regjering til å måtte etterkomme eventuelle innvendinger fra norske myndigheter, siden utstyret har amerikansk opprinnelse. De gir samtidig forsikringer om at flyene skal brukes i USA, og stadfester at det er i USAs egeninteresse å ha kontroll over bruken av flyene.

Riksrevisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser at det var ytterligere kontakt mellom norske og amerikanske myndigheter før eksportlisensen ble innvilget. Utenriksdepartementet ga eksportlisens 27. september 2007. På lisensen står det at flyene skal brukes av NGL til trening av amerikanske og allierte piloter ved Fort Worth

i Texas. Departementet skriver ikke noe om hvilke allierte nasjoner det siktes til. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det her siktet til amerikanske allierte. Etter at eksportlisens foreligger, er det opp til amerikanske myndigheter å bestemme sluttbruk innenfor det som er definert i lisensen. Dersom sluttbruk skulle endres, ville amerikanske myndigheter tatt kontakt med Utenriksdepartementet. Sluttbruk er ifølge Utenriksdepartementet ikke å betrakte som endret dersom amerikanske myndigheter endret hvilke lands piloter de skulle trene opp ved å bruke F-5-flyene.

Brudd med NGL etter at De forente arabiske emirater trekker seg fra samarbeid

29. november 2007 sendte FLO søknad til Forsvarsdepartementet om godkjenning av salg til NGL. Godkjenningsbrevet fra det amerikanske utenriksdepartementet og lisensen fra Utenriksdepartementet var vedlagt. Tidligere sjef for FLO opplyser at det i tillegg til den formelle prosessen rundt godkjenning var uformelle møter mellom Forsvarsdepartementet og FLOs avhendingsseksjon om saken. Det var stor interesse fra Forsvarsdepartementet knyttet til salget, både fordi det var salg til en privat aktør, og fordi salget kunne gi betydelige inntekter til FLO.

I notat av 14. desember 2007 ble forsvarsministeren orientert om at Forsvarsdepartementet hadde godkjent salget av de 15 jagerflyene til NGL. Det går fram av notatet at Forsvarsstaben ville bli orientert om Forsvarsdepartementets godkjenning av salget de nærmeste dagene. Forsvarsdepartementet godkjente søknaden om salg til NGL i brev av 7. januar 2008 til Forsvarsstaben. For en redegjørelse om departementets oppfølging av FLO i forbindelse med godkjenningen, se punkt 6.1.5.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det var kjent med at flyene var planlagt brukt til trening av piloter fra De forente arabiske emirater. Dette gikk fram av et vedlegg til søknaden fra Forsvarsstaben. Forsvarsdepartementet opplyser at det vanligvis ikke vil ha denne type informasjon, ettersom Forsvaret normalt ikke legger ved underkontrakter i godkjenningssøknader til departementet. Underkontrakter var heller ikke i dette tilfellet relevant, da disse gjaldt tjenester som skulle leveres til amerikanske myndigheter.

FLO ble i et møte med den internasjonale delen av det amerikanske luftforsvaret³⁹ 8. april 2008 informert om at det var sannsynlig at De forente arabiske emirater likevel ikke kom til å underskrive avtalen om trening av piloter. I et brev av 27. april 2008 fra FLO til Forsvarsdepartementet ble mulige implikasjoner av dette diskutert. Det ble anbefalt at juridisk kompetanse på departementsnivå vurderte om kontrakten mellom NGL og FLO fortsatt ville være bindende. Forutsatt at kontrakten var gyldig, måtte det videre vurderes om det var akseptabelt at et privat selskap eide flyene, da den videre bruken av flyene var uklar. Det måtte også vurderes nøye om det var ønskelig å benytte salgsretten, sett opp mot de politiske relasjonene mellom Norge og USA, og interne politiske forhold i Norge. Notater mellom to avdelinger i Forsvarsdepartementet viser at det ble foretatt en juridisk vurdering av kontraktens status hvis amerikanske myndigheter ikke ville gi importtillatelse.⁴⁰

11. september 2008 ble det avholdt et nytt møte mellom FLO og den internasjonale delen av det amerikanske luftforsvaret, der FLO forsøkte å få klarhet i om det var mulig for NGL å få importert flyene til USA. Det kom fram i møtet at kontakten mellom det amerikanske luftforsvaret og De forente arabiske emirater hadde opphørt etter at det amerikanske luftforsvaret trakk tilbudet til De forente arabiske emirater 5. juni 2008.

39) Secretary of Airforce/International Affairs (SAF/IA).

40) Notat fra Forsvarsdepartementet I til Forsvarsdepartementet V av 28. mai 2008; notat fra Forsvarsdepartementet I til Forsvarsdepartementet V av 19. august 2008.

I et internt notat i FLO ble det konkludert med at FLO snarest ville avslutte sitt engasjement med NGL i en skriftlig sluttavtale, slik at et nytt salgsframstøt kunne finne sted.⁴¹ Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at departementet og Forsvaret ikke ønsket å opprettholde avtalen med NGL, da det ville ha medført at norske myndigheter ikke hadde kontroll med sluttbruk.

At det ikke ble inngått noen avtale mellom det amerikanske luftforsvaret og De forente arabiske emirater, ble også tatt opp i et internt notat i Forsvarsdepartementet av 1. oktober 2008, stilet til daværende forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen. Konsekvensen var ifølge notatet at NGL ikke ville ha noe kundegrunnlag og derfor heller ikke vil få importtillatelse for materiellet. Det ble opplyst at det var innledet samtaler med NGL for å kansellere kontrakten, og at det samtidig ville vurderes andre alternativer med hensyn til å sette i verk en ny salgsprosess. Terminering av avtalen mellom NGL og FLO ble signert av begge parter 28. oktober 2008. To av flyene ble likevel fortsatt lagret hos NGL, jf. omtale i punkt 4.8.

Tidligere statssekretær i Forsvarsdepartementet, Espen Barth Eide, skriver i brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen 18. desember 2015 at et jagerfly i sin natur er konstruert for militære formål, og at han vanskelig kan se for seg at departementet hadde godkjent salg til en utenlandsk privat aktør dersom noen slik avtale hadde materialisert seg, og dersom saken hadde blitt lagt fram for politisk ledelse. De to interne notatene av 1. oktober 2008 og 14. desember 2007 stilet til daværende forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen viser at det har vært kjent på politisk nivå at F-5-flyene ble forsøkt solgt til et privat selskap. Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at det ikke ble gitt noen føringer fra departementet etter at notatet av 1. oktober 2008 ble utarbeidet. Forsvaret kunne fremdeles selge til en privat aktør, gitt at sluttbruken av flyene var godkjent.

4.3.2 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene

Hendelser som gjelder eksportkontroll i fasen 2004–2008

Da Utenriksdepartementet behandlet lisenssøknaden om salg til NGL i 2007, la det stor vekt på dialog med amerikanske myndigheter, for å få de nødvendige forsikringene om at bruken av flyene ville skje på vegne av amerikanske myndigheter.

I Utenriksdepartementets graderte arkiv, er det arkivert to brev med forsikringer om sluttbruk fra amerikanske myndigheter uten at det framkommer av journalen hvilket av brevene som er det endelige. Utenriksdepartementet opplyser i møte med Riksrevisjonen 25. januar 2017 at det kun er brevet av 9. august 2007 som er arkivert i eksportkontrollarkivet. Opplysningene fra Utenriksdepartementet understøttes av at det er dette brevet som er å gjenfinne i ambassadens arkiv i Washington, D.C. Likevel vises det i et internt notat til statssekretæren av 10. august 2007 eksplisitt til brevet av 31. juli 2007.

E-postkorrespondanse utover høsten 2007 viser at norske myndigheter forsøkte å få tydeligere forsikringer fra det amerikanske utenriksdepartementet. Dette ønsket ikke amerikanske myndigheter å gi. De ville ha muligheten til å bruke flyene til andre framtidige kontrakter så langt det tjente amerikanske interesser og sikkerhetspolitikk.

Hendelser som gjelder likebehandling i fasen 2004–2008

FLO kommuniserte en pris på 100 millioner kroner til EADS/CASA i 2004, men i tilbudsforespørselen som FLO sendte til EADS/CASA, Lockheed Martin og Hillwood våren 2005 var det ikke oppgitt noen minimumspris. I august 2005 avslo FLO tilbudet fra EADS/CASA på 57 millioner kroner, med henvisning til at prisen satt av FLO på 100 millioner kroner ikke kunne forhandles om. Et halvt år senere godtok FLO et bud

41) Notat fra FLOs avhendingsseksjon til sjefen for FLO/Forsyning, «Rapport fra møte med SAF/IA og FLO/FAP», 15. september 2008.

tilsvarende 85 millioner kroner fra NGL. Også dette budet lå under forventet pris, men var likevel vesentlig nærmere kravet om 100 millioner kroner enn EADS/CASAs bud på 57 millioner kroner.

Det avviste budet fra EADS/CASA og budet fra NGL var av helt forskjellig karakter. Budet fra EADS/CASA innebar utstrakt samarbeid mellom EADS/CASA og Forsvaret i Norge om bruk av flyene, mens NGLs tilbud innebar et ordinært kjøp. Både notater utarbeidet av FLO og intervjuer viser at FLO ikke vurderte EADS/CASAs forslag til samarbeid som gunstig for Forsvaret.

Hendelser som gjelder sporbarhet i fasen 2004–2008

Utenriksdepartementet har ikke gjennom journalføring tydeliggjort hvilken status de to omtalte brevene fra det amerikanske utenriksdepartementet har.

I den mottatte dokumentasjonen mangler sentrale deler av dialogen mellom FLO og de to interessentene EADS/CASA og NGL. Dette gjelder både den innledende fasen der de to selskapene tok kontakt, og en del av den videre kommunikasjonen, blant annet tilbud fra selskapene. I tillegg er det lite dokumentasjon på dialog med Lockheed Martin, selv om det i notater er omtalt at det ble avholdt møter og befaringer. Videre foreligger det dokumenter i to versjoner, hvor det er uklart hva som er den endelige versjonen. Revisjonen har forsøkt å rekonstruere prosessen, og beskrivelsen er i stor grad basert på notater utarbeidet av FLO samt intervjuer. Om interessentene har fått lik informasjon underveis i prosessen, lar seg ikke besvare på grunn av manglende dokumenter.

Med FLOs aksept av budet fra NGL hadde FLO gått bort fra kravet om at bud måtte gis i norske kroner. Kravet om norske kroner var nedfelt både i den opprinnelige utlysningen fra 2002 og i tilbudsforespørselen som ble sendt våren 2005. Valuta var tidligere framholdt som viktig for Forsvaret i rettssaken mellom staten og SIGMA. Staten trakk i rettssaken fram at Forsvaret ikke ønsket å bære risikoen for valutasingninger. Riksrevisjonen har ikke sett dokumentert noen begrunnelse for hvorfor vilkåret om norske kroner ikke lenger ble gjort gjeldende.

4.4 Fasen 2008–2011

4.4.1 Sentrale hendelser i perioden 2008–2011

Forsvaret inngår kontrakt med Calspan

4. august 2008 mottok FLO en e-post fra Calspan⁴² via assisterende luft- og forsvarssamarbeidsattaché i Washington, D.C. Calspan planla å bruke F-5 fly i en mulig avtale med den amerikanske marinen om støtte til flytrening i USA og Stillehavet.

Forsvarsdepartementets internrevisjon konstaterer – på bakgrunn av reiseregninger – at FLO hadde to møter med Calspan i oktober 2008, jf. s. 22 i rapporten. Det går videre fram av e-post av 6. januar 2009 at Calspan tilbød FLO 7,5 millioner dollar for flyene, forutsatt at det norske forsvaret dekket transportkostnader. Etter en e-post-utveksling med FLO, aksepterte Calspan i en e-post av 14. januar 2009 en pris på 8 millioner dollar. 5. februar 2009 signerte Calspan og FLO en kontrakt om salg av 15 fly til 8 millioner dollar. Dette tilsvarer 56,3 millioner kroner.⁴³

42) Amerikansk firma som blant annet driver med utvikling av flyteknologi.

43) Valutakalkulatoren, <http://www.valutakalkulator.no/grafaer>. [Hentdato 3. februar 2009].

TPT-søknad for Calspan ble sendt til det amerikanske utenriksdepartementet 22. april 2009. Et annet sivil firma ble imidlertid valgt framfor Calspan til oppdraget for den amerikanske marinen. Calspan ønsket å utnytte flyene til andre formål og gikk i dialog med det amerikanske utenriksdepartementet om det.⁴⁴

Tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon har i intervju begrunnet hvorfor det ble sendt TPT-søknad for Calspan selv om selskapet ikke hadde godkjent kontrakt med amerikanske myndigheter. Årsaken var at dette selskapet ble anbefalt til FLO av en representant for amerikanske myndigheter. Det ble fra denne representanten framhevet at Calspan var et respektert firma som det kunne være mulig å få godkjent. FLO besluttet derfor å forsøke å søke TPT-godkjenning for Calspan, selv om selskapet ikke hadde kontrakt med amerikanske myndigheter. Framstillingen som ble gitt i intervjuet, bekreftes av en e-post datert 19. desember 2008, der representanten for amerikanske myndigheter ga uttrykk for gode erfaringer med samarbeid mellom det amerikanske luftforsvaret og Calspan.

Svarbrevet fra det amerikanske utenriksdepartementet på TPT-søknaden er ikke arkivert i Forsvaret, men Forsvarsdepartementets internrevisjon viser i sin rapport, s. 22, til forklaring fra tidligere sjef for avhendingsseksjonen om at TPT-godkjenning ble innvilget med forbehold. Det ble stilt en rekke betingelser for denne tillatelsen som Calspan måtte innfri, og Calspan innfridde noen av disse før de trakk seg fra forhandlingene. I Riksrevisjonens intervju med tidligere sjef for avhendingsseksjonen er framstillingen som ble gitt i Forsvarsdepartementets internrevisjons rapport, bekreftet.

Tiger Century Aircraft (TCA) overtar Calspans kontrakt med FLO

Calspans kontrakt med FLO ble overtatt av selskapet Tiger Century Aircraft (TCA). Det ble på bakgrunn av dette signert et kontraktstillegg av 30. juni 2010, hvor det framgikk at TCA erstattet Calspan som kjøper i kontrakten med FLO. Bakgrunnen for dette skiftet var at Calspan hadde fått i oppdrag av TCA å identifisere mulige F-5 fly på markedet. TCA hadde overfor Calspan hevdet at de norske F-5-flyene var TCA sine, idet TCA var oppdragsgiver. TCA truet med rettssak, noe som resulterte i at Calspan trakk seg fra videre samhandling med FLO.⁴⁵

Tidligere sjef for avhendingsseksjonen opplyser i intervju at TCA måtte innfri de samme betingelsene fra det amerikanske utenriksdepartementet som Calspan. FLO anså ikke TCA som et respektabelt selskap og ønsket derfor egentlig ikke å forholde seg til TCA. FLO fremmet likevel ifølge tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon TPT-søknad for TCA, i og med at selskapet hadde overtatt Calspans rettigheter. TPT-søknaden ble fremmet 24. november 2010. TPT-søknaden for Calspan var blitt trukket per e-post to dager tidligere.

Det amerikanske utenriksdepartementet avslo søknaden om TPT-godkjenning for TCA i brev av 13. januar 2011. I brevet ble det vist til at salg til private selskaper vurderes fra sak til sak, og at godkjenning forutsetter en kontrakt om leveranser til statlige myndigheter. Det ble slått fast at søknaden for TCA ikke fylte dette vilkåret, og den ble derfor ikke saksbehandlet.

Andre interessenter

Parallelt med dialogen med Calspan høsten 2008 var det én annen tilbyder som meldte sin interesse. Selskapet MJS Global Trading sendte FLO en e-post 20. november

44) E-post fra FLO til Forsvarsdepartementet 8. mai 2009.

45) Forsvarets redegjørelse til Forsvarsdepartementets internrevisjon 29. oktober 2015, gjengitt i Forsvarsdepartementets internrevisjon, *Sluttrapport – Avhending av F-5 jagerfly*, s. 22.

2008. FLO ga dagen etter tilbakemelding om at flyene ikke lenger var til salgs, men muligens ville bli lagt ut for salg til stater (framfor private aktører) i februar 2009. Det foreligger ikke mer dokumentasjon på dialog med MJS Global Trading. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen uttaler at FLO vanligvis kun forholdt seg til én kunde av gangen, og at det trolig er årsaken til at det ikke var aktuelt å invitere MJS Global Trading til å konkurrere om flyene parallelt med Calspan.

Før FLO hadde lukket salgsprosessen mot Calspan, er det registrert henvendelser til FLO fra selskapene Gladstone og Medusa.⁴⁶ I e-poster til Gladstone og Medusa av henholdsvis 17. og 2. juni 2010 viste FLO til den pågående prosessen med Calspan. Overfor Gladstone opplyste FLO at de ville ta kontakt hvis avtalen med Calspan ikke ble realisert, mens Medusa fikk tilbakemelding om at interessen var notert. Det er ikke funnet dokumentasjon som tilsier at FLO tok kontakt med noen av disse selskapene etter at Calspans etterfølger i kontrakten, TCA, ikke fikk TPT-godkjenning. Det er heller ikke dokumentert at FLO besvarte e-posten fra Medusa av 28. juni 2010, der Medusa på nytt spurte om mulighetene for å kjøpe flyene. Tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon opplyser at han ikke er kjent med ytterligere kontakt med Gladstone i 2010/2011, men at det var jevnlig kontakt mellom FLO og Medusa i 2010 og 2011.

4.4.2 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene

Hendelser som gjelder likebehandling i fasen 2008–2011

FLO søkte om TPT-godkjenning for både Calspan og TCA uten at disse selskapene hadde avtale med amerikanske myndigheter. Dette var ny praksis. Det var én gang tidligere sendt TPT-søknad: for NGL i 2006, og den søknaden ble sendt på grunnlag av en avtale. Som det framgår av punkt 4.6.2, er det også senere varierende praksis med hensyn til om det stilles krav om godkjent kontrakt.

Tidligere sjef for avhendingsseksjonen uttaler i intervju at både TPT-søknadene og senere søknad for NGL i 2012 ble avslått umiddelbart av det amerikanske utenriksdepartementet. FLO erfarte gjennom disse søknadsprosessene at det ikke har noen hensikt å søke om TPT uten at det foreligger kontrakt med amerikanske myndigheter.

Også Norges assisterende luft- og forsvarssamarbeidsattaché i Washington, D.C. bekrefter at det må foreligge en kontrakt mellom kjøper og amerikanske eller andre lands myndigheter før FLO søker om TPT. Dette er standard praksis hos det amerikanske

utenriksdepartementet. Uten at en slik kontrakt foreligger, vil de ikke ha tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne behandle TPT-søknaden. Assisterende luft- og forsvarssamarbeidsattaché opplyser at det amerikanske utenriksdepartementet – etter henvendelse i en sak – ga tilbakemelding om at de hadde en «longstanding policy» om å stille krav om en fast kontrakt med myndigheter som sluttbruker.

Hendelser som gjelder sporbarhet i fasen 2008–2011

Forsvaret kan ikke framskaffe brevet der det amerikanske utenriksdepartementet ga TPT-godkjenning til Calspan. I tillegg mangler det dokumentasjon på dialog med selskapet Medusa i 2010.

46) E-post fra Gladstone til FLO av 15. juni 2010; e-poster fra Medusa til FLO av 30. april og 1. og 28. juni 2010.

4.5 Fasen 2011–2012

4.5.1 Seks mulige kjøpere viser interesse for flyene, men FLO vurderer å stanse salget

I dokumentasjonen som foreligger fra våren 2011, inngår dialog mellom FLO og i alt seks private selskaper. Henvendelsene fra disse selskapene kan grupperes på følgende måte:

- 1 Medusa, Calspan, Tactical Air Support (TAC Air) og Flight Director tok kontakt med FLO i februar/mars 2011. Felles for disse interessentene er at de enten tidligere hadde lagt inn bud (Calspan) eller senere la inn bud på flyene (Medusa, TAC Air og Flight Director).
- 2 Utover våren 2011 meldte AirUSA interesse for flyene, men kom ikke med bud. Det samme gjelder en agent som henvendte seg på vegne av et polsk firma.

I det følgende redegjøres det for hvilken informasjon FLO ga til de seks nevnte aktørene.

FLOs informasjon til Medusa, Calspan, TAC Air og Flight Director

Medusa og Calspan meldte interesse for flyene i e-poster av henholdsvis 24. februar og 25. februar 2011. Begge viste til avslaget på søknaden om TPT-godkjenning for TCA. FLO meddelte i e-post av 24. februar 2011 at de ville komme tilbake til Medusa. I e-post til Calspan av 10. mars 2011 svarte FLO at salgsprosessen var til vurdering. Tidsaspektet ble i e-posten framholdt som viktig for FLO når det gjaldt beslutning om salg. FLO ville derfor trenge en uttalelse fra noen i det amerikanske utenriksdepartementet med myndighet til å avgjøre om Calspan kunne få godkjenning.

Selskapene TAC Air og Flight Director tok kontakt med FLO i mars 2011.⁴⁷ Dialogen med Flight Director omhandlet først C-130 transportfly. Etter hvert ble F-5-flyene en del av denne dialogen, og Flight Director bekreftet sin interesse også for disse flyene.⁴⁸ TAC Air meldte sin interesse for flyene i flere e-poster og tok blant annet opp at selskapet ønsket å inspisere flyene.⁴⁹

Fra slutten av mars til slutten av april 2011 kommuniserte FLO til alle de fire selskapene at flyene likevel ikke ville bli solgt. De fire selskapene fikk denne beskjeden på litt forskjellig tidspunkt. Det varierer også om dette ble framlagt som en endelig beslutning eller noe som trolig ville bli besluttet. TAC Air fikk i e-post fra FLO av 29. mars 2011 vite at Forsvarsdepartementet sannsynligvis ikke ville selge flyene, «da de mener at nok er nok. Flyene er tiltenkt yrkesskoler og museum». Endelig svar på dette var forventet å bli gitt i løpet av fire til seks uker. I en e-post av 20. mai meddelte TAC Air at de fortsatt var interessert i å kjøpe flyene. Det er ikke dokumentert om FLO svarte på denne e-posten.

Også til Flight Director meddelte FLO at flyene trolig ikke ville bli solgt, og at en endelig avgjørelse ville bli fattet i løpet av få uker, jf. e-poster av 1., 5. og 8. april 2011. Flight Director fikk – i likhet med TAC Air – opplysningene om donasjon til yrkesskoler og museum. Til Flight Director opplyste imidlertid FLO i tillegg at det for åtte av flyene også kunne være aktuelt å selge attraktive komponenter. Flight Director redegjorde i sitt svar av 6. april 2011 for sine planer om å ta flyene fra hverandre og selge dem som deler. I e-post av 21. april 2011 meddelte Flight Director at selskapet var interessert i å kjøpe de to flyene som var lagret i Texas. Det er ikke dokumentert om FLO svarte på e-posten.

47) Dette framgår av mottatte e-poster samt saksbehandlers hendelseslogg, *Avhendingsprotokoll for prosjekt F-5 B – Under arbeid*.

48) Se f.eks. e-post av 23. og 31. mars 2011 fra Flight Director til FLO.

49) E-poster til FLO fra et selskap som representerte TAC Air 1., 24. og 29. mars 2011.

Medusa og Calspan tok på nytt kontakt med FLO i mars og april 2011.⁵⁰ FLO svarte i e-poster av henholdsvis 7. og 26. april 2011, og meddelte at salgsprosessen skulle avsluttes. Begge e-postene kommuniserer beslutningen som endelig. Begrunnelsen var at det var tidkrevende å få godkjent en kjøper av det amerikanske utenriksdepartementet. I stedet for salg var det besluttet at FLO skulle donere flyene til ulike utdanningsformål og museer. Det kunne også være aktuelt å selge deler fra noen av flyene. Medusa fikk vite at salg av deler var aktuelt for åtte fly, mens Calspan fikk vite at dette var aktuelt for de to flyene i Texas. Calspan spurte FLO om det ville være mulig å kjøpe de to flyene i Texas, jf. e-post av 27. april 2011. FLO svarte i e-post av 4. mai 2011 at de ville komme tilbake til dette. I samme e-post ble det orientert om at avhendingsseksjonen hadde spurt sjefen for FLO om å få selge kun de åtte F-5 B-flyene. Det er dokumentert videre dialog med Calspan i juni, men Calspan la ikke inn bud på flyene.⁵¹

Riksrevisjonen har utover de nevnte e-postene ikke sett beslutningsnotater eller lignende hvor beslutningen om å stanse salgsprosessen framgår. Det er motstrid mellom ulike kilder med hensyn til hvilken beslutning som ble fattet når. E-postene til interessentene tyder på at det ble besluttet å stanse salget av alle flyene, men med en åpning for å selge attraktive komponenter fra noen av flyene. Også andre kilder peker i samme retning, og det ser ut til at en beslutning om å stanse hele salgsprosessen ble fattet 13. april 2011.⁵² En presentasjon til et koordineringsmøte mellom Forsvarsstaben og FLO 14. april 2011 tyder derimot på at det ble besluttet å donere sju av flyene, mens de øvrige åtte skulle selges. Det står i presentasjonen at FLO skulle forsøke å selge flyene til Medusa. Det tyder på at det ikke var fattet beslutning om å selge flyene som deler, ettersom det var Flight Director som planla en slik bruk av flyene.



Flere av F-5-flyene har blitt donert til yrkesskoler og museum. Foto: Forsvaret

50) E-post fra Calspan til FLO 14. mars 2011 og e-poster fra Medusa til FLO 22. mars og 7. april 2011.

51) E-post fra FLO til Calspan av 7. juni 2011, hvor FLO meddelte at det ikke var aktuelt å selge bare de to flyene i Texas, men at alle de åtte F-5 B-flyene ville bli solgt. Calspan ble oppfordret til å by på disse flyene så fort som mulig, dersom det var aktuelt for selskapet å legge inn bud. I dokumentasjonen finnes ikke noe bud fra Calspan, og tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon bekrefter i intervju at det ikke kom inn bud.

52) I e-post av 12. mars 2011 fra FLO til en interessent står det at daværende sjef for FLO neste dag skulle på et møte med FLO-staben, der det med stor sannsynlighet ville bli gitt ordre om ikke å gå videre med salgsprosessen. At beslutningen ble fattet 13. april sannsynliggjøres av e-post fra FLO til Calspan, hvor det står at beslutningen ble fattet rett før påske. (Palmesøndag i 2011 var den 17. april.)

Tidligere sjef for avhendingsseksjonen opplyser at beslutningen om å stanse salgsprosessen i utgangspunktet ble tatt av Forsvarsstaben, som «mente at nok var nok, og ville at FLO skulle avslutte salgsprosessen, og gå for destruksjon av flyene». Det ble imidlertid etter hvert besluttet å tilføre yrkesskoler og institusjoner i Norge de sju A-modellene, da de hadde minst salgspotensial. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen viser til et møte med sjefen for FLO der det ble enighet om å forsøke å selge de åtte B-modellene til Medusa. Denne forklaringen samsvarer med uttalelser i intervju med tidligere sjef for FLO. Han kan ikke huske å ha fattet noen avgjørelse om å avslutte salgsprosessen og er ikke kjent med de nevnte e-postene til interessenter. Videre opplyser han at han ble forelagt forslaget om kun å selge B-modellene, og aksepterte dette.

Referat fra koordineringsmøtet 19. mai 2011 bekrefter at det ble fattet en beslutning om å selge de åtte F-5 B-flyene. De øvrige flyene (F-5 A) skulle overføres til yrkesskoler i Norge, Flymuseet i Bodø og Forsvarets ammunisjons- og EOD⁵³-skole. Til stede i møtet var Forsvarsstaben, FLO-staben, FLOs avhendingsseksjon og Forsvarsmuseet.

Beslutningen om å donere de sju F-5 A-flyene og selge de åtte F-5 B-flyene ble også tatt opp med Forsvarsdepartementet i brev av 21. september 2011, der departementet ble bedt om en formell godkjenning av avhendingsplanen. Forsvarsdepartementet ble gjennom planen gjort kjent med at det var tre tilbydere på B-flyene. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det ikke godkjenner konkrete avhendingsplaner. Dette ligger innenfor Forsvarets eget ansvarsområde. Donasjon avgjøres imidlertid på departementsnivå, og brevet ble dermed ansett som en forespørsel om donasjon. Hver enkelt donasjon er dokumentert skriftlig fra departementets side.

FLOs informasjon til AirUSA og en norsk agent som tok kontakt på vegne av et polsk firma

8. mars 2011 mottok FLO en e-post fra en norsk agent som opplyste at han var i kontakt med et polsk firma som kunne være interessert i å kjøpe alle de 15 F-5-flyene. FLO besvarte e-posten samme dag. I de påfølgende dagene var det flere e-poster mellom FLO og agenten om blant annet vilkår for salg, sluttbruk og teknisk tilstand på flyene. 12. april 2011 tok agenten igjen kontakt, og viste til noen gjenstående avklaringer som kjøper måtte foreta. FLO svarte samme dag at salgsprosessen trolig ville bli stoppet i et internt møte neste dag. Dette er siste e-post som er dokumentert i FLOs korrespondanse med denne aktøren. Det innebærer at det ikke foreligger dokumentasjon som tilsier at agenten senere ble informert om at salgsprosessen likevel ikke ble stoppet.

Tidligere sjef for avhendingsseksjonen opplyser at han mener å huske at det ikke var mer kontakt etter den siste e-posten fra FLO av 12. april 2011.

10. april 2011 sendte selskapet AirUSA en henvendelse til FLO, og meddelte sin interesse for flyene. AirUSA anslo en kjøpssum på 1,5 til 2 millioner dollar for alle flyene, og begrunnet dette med flyenes alder og at de ikke var flybare. Det er ikke dokumentert at FLO besvarte henvendelsen, og ut fra tilgjengelig dokumentasjon ser det heller ikke ut til at AirUSA tok kontakt på nytt. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen opplyser at han ikke kan huske om henvendelsen fra AirUSA ble besvart.

4.5.2 Tilbud fra tre selskaper: TAC Air, Flight Director og Medusa

Calspan ble i e-post av 7. juni 2011 spurt om det var aktuelt å legge inn bud på de åtte F-5 B-flyene. Utover dette er det ikke funnet dokumenter som viser at beslutningen

53) EOD – Explosive Ordnance Disposal – betyr eksplosivrydding.

fra koordineringsmøtet 19. mai 2011 om å gjenåpne salgsprosessen for de åtte F-5 B-flyene ble kommunisert til mulige kjøpere. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen kan ikke huske om det ble gitt informasjon til interessenter om dette.

I juni/juli 2011 kom det inn tre bud på de åtte F-5 B-flyene. Budene var fra Medusa (6,1 millioner dollar), Flight Director (5,7 millioner dollar) og TAC Air.⁵⁴ Budet fra TAC Air er ikke dokumentert, men kun omtalt i saksbehandlerens hendelseslogg uten at beløp framgår. Ifølge loggen kom budet inn 6. juli 2011. TAC Air kom med nye bud senere i 2011 (29. oktober og 2. desember), og det siste budet var på 6,6 millioner dollar.⁵⁵ Også fra Medusa er det dokumentert et forhøyet bud på 6,5 millioner dollar, jf. e-post av 23. oktober 2011.

I juli 2011 sendte selskapene inn redegjørelser for planlagt bruk av flyene. Medusa og TAC Air planla å bruke flyene til å realisere kontrakter om flytrening på vegne av amerikanske myndigheter, mens Flight Director planla å demontere flyene og bruke delene som reservedeler.⁵⁶ I perioden oktober–desember innså TAC Air og Medusa flyene både på Rygge og i USA, mens Flight Director innså flyene i USA. Dette framgår av saksbehandlers hendelseslogg.

Ifølge saksbehandlers hendelseslogg ble Medusa og TAC Air 13. desember 2011 informert om at de ikke ble valgt, og 15. desember ble Flight Director informert om at FLO ville fremme TPT-søknad for dem. Hvordan avslagene ble kommunisert, er ikke dokumentert. Det er kun dokumentert en senere korrespondanse mellom FLO og TAC Air.⁵⁷

Flight Director ble valgt selv om de ikke hadde det høyeste budet. I referat fra koordineringsmøtet 14. desember 2011 står det at tilslaget var gitt til Flight Director «ut fra pris og sannsynligheten til å få en godkjent TPT og End User søknad». Det gis ingen nærmere begrunnelse i dokumentasjonen som er forelagt Riksrevisjonen, men både tidligere sjef for avhendingsseksjonen og saksbehandler i denne perioden opplyser i intervju at synspunkter fra Office of Defense Cooperation (ODC) ved den amerikanske ambassaden i Oslo var avgjørende for FLOs beslutning. ODC hadde uttalt til FLO at Flight Director ville ha størst mulighet til å få godkjent en TPT-søknad, på grunn av selskapets rolle som godkjent leverandør til AFSAC (Air Force Security Assistance Center, hvor Norge er medlem), et samarbeid for å sikre tilgang til reservedeler for militært materiell. ODCs vurderinger er også omtalt i saksbehandlers hendelseslogg, der det vises til at ODC tidlig i salgsprosessen (14. juli 2011) uttalte at Flight Director ble vurdert som svært aktuell, TAC Air kunne være aktuell, mens Medusa ble vurdert som uaktuell. Det oppgis ingen nærmere begrunnelse for denne vurderingen. Det ble søkt om TPT for Flight Director 24. januar 2012. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen opplyser i intervju at Flight Director ikke hadde en sluttbrukererklæring som viste til en kontrakt med amerikanske myndigheter for flyene, men det ble søkt fordi de skulle selge delene via AFSAC. Det foreligger heller ingen signert kontrakt mellom Flight Director og FLO, kun et kontraktutkast. Forsvarsstaben opplyser i brev 2. desember 2016 at TPT-søknaden ble sendt uten en kontrakt i bunn, men med et utfyllt standard-skjema. Dette er ifølge Forsvarsstaben ikke vanlig.

TPT-søknaden ble ikke godkjent av det amerikanske utenriksdepartementet, og avslaget kom ifølge tidligere sjef for avhendingsseksjonen raskt, jf. rapport fra Forsvarsdepartementets internrevisjon, s. 26. Forsvaret har ikke kunnet framskaffe avslagsbrevet. Det som er gjenfunnet av tidligere sjef for avhendingsseksjonen, er

54) Budet fra Medusa ble sendt 13. juni 2011 og fra Flight Director 3. juni 2011.

55) Budet er ikke framlagt for revisjonen, men det er omtalt i brev fra FLO til TAC Air av 19. desember 2011.

56) Dokumentasjon fra TAC Air av 12. og 19. juli 2011, dokumentasjon fra Medusa av 25. juli 2011 og dokumentasjon fra Flight Director 19. juli 2011.

57) Brev fra FLO til TAC Air 19. desember 2011. Brevet er svar på brev fra TAC Air av 16. desember 2011.

en senere e-post av 6. september 2012 fra det amerikanske utenriksdepartementet, der det står at det vil bli sendt et avslagsbrev på en TPT-søknad. Det framgår ikke av e-posten hvilket selskap avslaget gjelder for, men tidspunktet kan tyde på at dette gjelder søknaden som ble sendt for NGL 14. juni 2012. Avslagsbrevet kan heller ikke gjenfinnes verken hos forsvarsattachéen i Washington, D.C. eller det amerikanske utenriksdepartementet. Dette ifølge e-post av 1. februar 2016 fra assisterende luft- og forsvarssamarbeidsattaché til FLO.

4.5.3 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene

Hendelser som gjelder likebehandling i fasen 2011–2012

FLO var i jevnlig kontakt med fem av interessentene før det i april 2011 ble kommunisert at salgsprosessen skulle stanses. De fikk i hovedsak samme informasjon om denne beslutningen. Informasjonen ble imidlertid gitt til noe ulike tider, og det varierer også om beslutningen ble kommunisert som foreløpig eller endelig. En henvendelse fra den sjette interessenten (AirUSA) ser ikke ut til å ha blitt besvart.

Det er ikke funnet dokumentasjon som tilsier at FLO tok kontakt med Medusa eller TAC Air igjen etter at Flight Director fikk avslag på TPT-søknaden. Verken tidligere sjef for avhendingsseksjonen eller saksbehandler kan svare sikkert på dette. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen viser imidlertid til at Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben hadde gitt beskjed om at FLO skulle sjekke mulighetene for destruksjon av flyene, og at det derfor er grunn til å tro at det ikke ble foretatt noe for å gjenopprette kontakt med Medusa og TAC Air. Antakelsen om at det ikke ble tatt videre kontakt med TAC Air, bekreftes av en henvendelse til FLO i juni 2012 fra en agent som tok kontakt på vegne av TAC Air. I e-poster fra agenten framheves det at TAC Air burde ha fått en ny sjanse til å kjøpe F-5-flyene. Kort tid etter avslutningen av prosessen med Flight Director skrev FLO kontrakt med og sendte TPT-søknad for NGL. Kontrakten ble inngått i juni 2012, jf. senere omtale i punkt 4.6.1.

Tidligere sjef for avhendingsseksjonen viser i intervju til at TAC Air leverte inn et nytt bud senere, i april 2013, og at det også ble søkt om TPT-godkjenning, jf. omtale under punkt 4.6.1.

Hendelser som gjelder sporbarhet i fasen 2011–2012

Ut fra dokumentasjonen som foreligger, er det usikkert hvilke beslutninger som ble fattet når og av hvem, om salgsprosessen i april 2011. Noen kilder tyder på at det ble fattet en beslutning 13. april om å stanse hele salgsprosessen, mens andre kilder tyder på at det allerede på dette tidspunktet ble besluttet å forsøke å selge åtte av flyene. Det foreligger ikke beslutningsnotater eller lignende som entydig dokumenterer dette.

Forsvaret har ikke framskaffet dokumentasjon som viser at alle interessentene mottok informasjon om at salgsprosessen likevel ikke ble stanset, jf. referat fra koordineringsmøtet 19. mai 2011. Det er kun dokumentert korrespondanse med Calspan. I og med at tre av selskapene la inn bud i juni/juli, må de likevel ha fått informasjon om at flyene igjen var til salgs. Dette tyder på at det har funnet sted kommunikasjon, men at e-postene ikke har blitt arkivert.

Budet fra TAC Air fra juni 2011 kan ikke framskaffes, men tilbud fra selskapet av oktober og desember 2011 er arkivert. Verken Forsvaret, forsvarsattachéen i Washington, D.C. eller det amerikanske utenriksdepartementet har kunnet framlegge brevet med TPT-avslaget for Flight Director fra det amerikanske utenriksdepartementet.

Flight Director ble valgt selv om det hadde det laveste budet. Det framkommer av intervjuer at FLO antok at Flight Director ville ha størst mulighet til å få TPT-godkjenning.

Begrunnelsen for beslutningen som ble fattet i desember 2011 om å velge Flight Director, ble imidlertid i liten grad dokumentert. Det er heller ikke dokumentert hvordan budene fra de to andre tilbyderne Medusa og TAC Air ble vurdert opp mot hverandre.

4.6 Fasen 2012–2013 – nye forsøk på salg til NGL og TAC Air

4.6.1 Sentrale hendelser i perioden 2012–2013

FLO inngår ny kontrakt med NGL, men får ikke TPT-godkjenning

FLO hadde i 2007 inngått en kontrakt med NGL som ikke ble realisert. 5. juni 2012 inngikk FLO igjen en kontrakt med NGL, denne gangen om åtte fly. Prisen var satt til 6,7 millioner dollar. Tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon opplyser i intervju at det var NGL som tok initiativet til salget. Det framgår av intervjuet at FLO og NGL hadde sporadisk kontakt de gangene FLO skulle vise fram flyene, siden de sto i deres hangar. NGL hadde dermed også oversikt over status for flysalget og visste at flyene ikke var solgt. Riksrevisjonen har verken fått framlagt tilbud eller annen korrespondanse som viser hvordan FLO og NGL kom fram til salgssummen på 6,7 millioner dollar. Det er ifølge intervju med tidligere sjef for avhendingsseksjonen usikkert om FLO i 2012 mottok et skriftlig tilbud fra NGL.

Kort tid etter inngåelsen av kontrakten med NGL, meddelte FLO til selskapet Medusa at FLO ønsket å foreslå at flyene skulle doneres eller destrueres, jf. e-post av 7. september 2012. For at FLO skulle vurdere et salg til Medusa var det ifølge e-posten nødvendig at Medusa hadde en myndighetskontrakt med en varighet på 2–3 år, og at denne kontrakten var avhengig av F-5 fly for å kunne utføres. Det står ingenting i e-posten om at FLO hadde inngått en salgskontrakt med en annen interessent en måned før, slik andre interessenter hadde blitt opplyst om tidligere.

14. juni 2012 sendte norske myndigheter en søknad om TPT-godkjenning på vegne av NGL til det amerikanske utenriksdepartementet. I søknaden ble det amerikanske utenriksdepartementet bedt om å bekrefte at godkjenningen som ble gitt til NGL i 2007 for 15 jagerfly, fortsatt var gyldig. Det ble ikke vist til noen kontrakt med amerikanske myndigheter i søknaden, men det ble opplyst om at NGL var informert om et økende behov for pilottrening i det amerikanske luftforsvaret. 26. juni 2012 sendte FLO et nytt brev på oppfordring fra det amerikanske utenriksdepartementet med tilleggsinformasjon til søknaden.⁵⁸

Det amerikanske utenriksdepartementet avslår TPT-søknaden 19. september 2012. Begrunnelsen var at det amerikanske utenriksdepartementet vanligvis ikke støtter salg av vesentlig militært materiell, som for eksempel fly, til private amerikanske selskaper. Denne typen salg blir derfor vurdert fra sak til sak etter et sett med strenge kriterier. Det amerikanske utenriksdepartementet viste til at NGL ikke hadde kontrakt med utenlandske eller amerikanske myndigheter. Salget kunne derfor ikke godtas, og søknaden ble returnert uten å bli behandlet. Se for øvrig omtale under 4.4.2 for utdyping av det amerikanske utenriksdepartementets praksis.

Forsvaret har opplyst til Forsvarsdepartementets internrevisjon at det etter avslaget på TPT-søknaden ble bestemt at seks av flyene skulle doneres til blant annet skoler, mens de to F-5-flyene som var lagret i USA, fortsatt skulle selges.⁵⁹ Riksrevisjonen har spurt Forsvarsstaben om det finnes dokumentasjon på at denne beslutningen ble fattet. Forsvarsstaben viser til sitt brev til Forsvarsdepartementet av 21. september

58) Forsvaret opplyser at brevet var tilleggsinformasjon til søknaden av 14. juni 2012, i sitt svar på spørsmål fra Forsvarsdepartementets internrevisjon av 19. november 2015.

59) Forsvarets svar på spørsmål fra Forsvarsdepartementets internrevisjon av 19. november 2015.

2011. Dette brevet dokumenterer imidlertid en tidligere beslutning om å donere de sju F-5 A-flyene og selge de åtte F-5 B-flyene. Beslutningen om å selge kun to av flyene er følgelig ikke dokumentert.



Forsvaret har gjentatte ganger forsøkt å selge F-5-flyene til det private selskapet Northern General Leasing LCC (NGL). Foto: Forsvaret

FLO forsøker å selge flyene til TAC Air, men får ikke TPT-godkjenning

1. november 2012 mottok FLO en e-post om at TAC Air på nytt var interessert i de åtte F-5 B-flyene.⁶⁰ FLO ba i en e-post av 3. november 2012 TAC Air om å sende bevis på at selskapet hadde en gyldig kontrakt med amerikanske myndigheter, og at denne spesifikt omfattet F-5-flyene.

9. januar 2013 meddelte FLO til TAC Air at de seks F-5 B-flyene i Norge skulle gis bort til blant annet museer, og at det samme kunne komme til å skje med de to flyene i Texas. Årsaken var at FLO i mange år hadde forsøkt å oppnå salg til private aktører uten å lykkes med dette på grunn av krav fra det amerikanske utenriksdepartementet. FLO meddelte at dersom TAC Air kunne legge fram en myndighetskontrakt, ville FLO vurdere salg av de to flyene i Texas.⁶¹

21. februar 2013 mottok FLO dokumentasjon på at TAC Air hadde fått tillatelse til å kjøpe reservedeler fra canadiske F-5 fly, og det var forventet at det innen ti dager ville foreligge en kontrakt mellom TAC Air og amerikanske myndigheter om flytrening. TAC Air ønsket både å kjøpe de to flyene i USA og å by på reservedelene. TAC Airs kjøp av reservedeler til F-5 fly fra Canada bekreftes av TPT-godkjenningen fra det amerikanske utenriksdepartementet av 6. februar 2013.

FLO sendte inn en TPT-søknad for de to F-5-flyene på vegne av TAC Air 26. april 2013. Det er ikke framlagt for Riksrevisjonen noe tilbud fra TAC Air eller noen kontrakt mellom TAC Air og FLO. Ut fra et vedlegg til TPT-søknaden⁶² framgår det at det skulle forhandles om prisen, men at forventet pris ville være omtrent 3 millioner dollar (ca. 17,6 millioner kroner).

60) E-posten til FLO ble sendt fra selskapet Gallagher, som sendte e-posten på vegne av TAC Air.

61) E-post fra FLO til Gallagher 9. januar 2013.

62) «Standard questions for requests to U.S. for Authority to retransfer Government-Origin Defense Articles».

E-postkorrespondanse mellom FLO og det amerikanske utenriksdepartementet fra august til september 2013 viser at TAC Air ikke hadde en gyldig kontrakt med amerikanske myndigheter. Dette ble i flere runder etterspurt fra det amerikanske utenriksdepartementet. Tidligere saksbehandler i avhendingsseksjonen fastslo i en e-post til TAC Air av 20. august 2013 at Norge ikke hadde blitt informert om sluttbruk og heller ikke mottatt noen kopi av en myndighetskontrakt som klart stadfestet at det var bruk for F-5-flyene til oppdrag fra amerikanske myndigheter. Kort tid etter dette fikk FLO kjennskap til at flyene var planlagt brukt til å trene opp piloter fra luftforsvaret i Botswana, men TAC Air ettersendte aldri dokumentasjon etter forespørsel fra FLO.⁶³

Det amerikanske utenriksdepartementet returnerte TPT-søknaden uten behandling 2. oktober 2013. Det ble i brevet vist til at flere forsøk på å skaffe tilleggsinformasjon hadde mislyktes, og at det ikke forelå tilstrekkelig informasjon til å bestemme om overføringen av flyene var i tråd med amerikanske retningslinjer.

4.6.2 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene

Hendelser som gjelder eksportkontrollregelverket i perioden 2012–2013

Det ble i 2012 søkt om TPT-godkjenning for NGL uten at det forelå en kontrakt med amerikanske myndigheter, og det er dermed uklart hvordan flyene var planlagt brukt. Den eneste informasjonen som forelå, var at NGL var informert om et økende behov for pilottrening i det amerikanske luftforsvaret. Da FLO i april 2013 søkte om TPT-godkjenning for TAC Air, var FLO dessuten ikke kjent med at flyene var planlagt brukt til å trene opp piloter fra luftforsvaret i Botswana. Amerikanske myndigheter avsto begge disse TPT-søknadene, og salgene ble dermed stanset før FLO kunne søkt til Utenriksdepartementet om en eksportlisens.

Hendelser som gjelder likebehandling i perioden 2012–2013

Det ble søkt om TPT-godkjenning for både NGL og TAC Air uten at det forelå en kontrakt med amerikanske myndigheter. Selskapet Medusa ble derimot meddelt at kontrakt med amerikanske myndigheter var nødvendig for at FLO skulle sende en TPT-søknad.

Da Medusa spurte om flyene fortsatt var til salgs, meddelte FLO at de ønsket å destruere flyene, og at de derfor ikke var til salgs. Medusa ble heller ikke informert om at FLO hadde inngått en kontrakt og var i forhandlinger med en annen interessent.

Hendelser som gjelder sporbarhet i perioden 2012–2013

Det er ikke dokumentert hvordan NGL ble aktuell igjen utover i 2012, jf. kontrakt mellom FLO og NGL fra juni 2012. Kontrakten mellom FLO og NGL dokumenterer avtalt salgssum, men det er ikke dokumentert hvordan FLO og NGL kom fram til salgssummen på 6,7 millioner dollar. Det finnes heller ingen kontrakt mellom FLO og TAC Air som lå til grunn for FLOs søknad om TPT for selskapet TAC Air 26. april 2013.

I 2012 ble det tatt en beslutning om å selge to av F-5 B-flyene og donere de øvrige seks. Beslutningen er ikke dokumentert, og det er dermed ikke sporbart hva som var bakgrunnen for beslutningen, og hvordan den ble fattet.

FLO sendte høsten 2013 en e-post til Utenriksdepartementet med en forespørsel om salg av F-5 jagerflyene til en privat aktør som involverte trening av piloter fra Botswana. Denne e-posten er ikke arkivert i Utenriksdepartementets arkiver. Utenriksdepartementet uttaler i brev 7. februar 2017 at det mener denne e-posten ikke er arkivverdig, da den ikke ble gjenstand for videre saksbehandling.

63) E-post fra saksbehandler i FLO til det amerikanske utenriksdepartementet 5. september 2013.

4.7 Fasen 2013–2015 det spanske luftforsvaret og NGL

4.7.1 Sentrale hendelser i perioden 2013–2015

Salgsforsøk til det spanske luftforsvaret

Det spanske luftforsvaret hadde sommeren 2013 kjøpt reservedeler til F-5-flyene for i underkant av 25 millioner kroner av FLO. I en e-post 10. oktober 2013 spurte FLO om det spanske luftforsvaret også var interessert i de to flyene som var lagret i Texas. Det spanske luftforsvaret bekreftet sin interesse i e-post 4. november og ba samtidig FLO arrangere en befaring av flyene.

Forsvarsstaben søkte i brev av 28. oktober 2013 Forsvarsdepartementet om å overføre de to F-5-flyene vederlagsfritt til det spanske luftforsvaret mot at det spanske luftforsvaret dekket alle kostnader forbundet med transaksjonen. Søknaden var basert på en anbefaling fra FLO. FLO viste i anbefalingen til at det de siste årene kun hadde vært private selskaper som hadde vært interessert i å kjøpe flyene, men at det ikke hadde lyktes å få TPT-godkjenning for noen av disse. Det ble derimot vurdert som kurant å få TPT-godkjenning for det spanske luftforsvaret, siden det spanske luftforsvaret eier F-5 fly og er et NATO-land.

Tidligere saksbehandler i avhendingsseksjonen opplyser i intervju at en alternativ metode ville være destruksjon, men dette ville innebære betydelige utgifter. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det ikke besvarte brevet av 28. oktober skriftlig fordi det i brevet fra Forsvarsstaben ikke gikk fram at det spanske luftforsvaret faktisk ønsket å overta flyene. Ifølge departementet ble Forsvarsstaben muntlig informert om at søknaden ikke ville bli besvart før nødvendig dokumentasjon forelå, og Forsvarsstaben ble bedt om å ettersende dette. Departementet kunne ikke godkjenne vederlagsfri overføring til det spanske luftforsvaret med mindre det var dokumentert at det spanske luftforsvaret ønsket flyene. Overføringen hadde ifølge Forsvarsdepartementet sann-synligvis blitt godkjent dersom det spanske luftforsvaret hadde ønsket å overta flyene.

I februar 2014 ble det inngått en intensjonsavtale mellom det spanske luftforsvaret og FLO om salg av de to F-5 B-flyene til en pris av 1000 euro. Tidligere saksbehandler i avhendingsseksjonen opplyser i intervju at prisen på 1000 euro ble satt som en symbolsk sum. Det foreligger ikke noe tilbud eller annen dokumentasjon som viser hvilken dialog som fant sted mellom FLO og det spanske luftforsvaret om pris for flyene.

Ifølge salgsprotokollen ble flyene tilbudt det spanske luftforsvaret til en liten sum som en del av en avtale om kjøp av resterende reservedeler fra Norge i 2013. Det går imidlertid verken fram av e-poster mellom FLO og det spanske luftforsvaret, eller av øvrig dokumentasjon, at det var en sammenheng mellom den lave prisen for flyene og prisen på 25 millioner kroner for reservedelene. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det ikke er kjent med at flyene skulle gis bort til det spanske luftforsvaret som en del av en avtale om kjøp av reservedeler, men utelukker ikke at det kan ha vært en sammenheng.

I mars 2014 var FLO sammen med det spanske luftforsvaret i USA for å se på flyene. I den sammenheng overhørte representanter fra NGL også prisen som var avtalt mellom FLO og det spanske luftforsvaret. Tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon opplyser i intervju at dette aldri ble gitt som offisiell informasjon til NGL, men at dette likevel kan ha bidratt til å gi NGL en fordel i de senere forhandlingene med FLO. Også tidligere saksbehandler uttaler at det sett i ettertid ikke var bra at NGL overhørte prisen som var avtalt mellom FLO og det spanske luftforsvaret.

Ved besøket i mars 2014 ble det tydeliggjort at NGL fortsatt var interessert i flyene dersom det skulle vise seg at det spanske luftforsvaret likevel ikke kunne å overta dem.⁶⁴ I tillegg ble FLO og representanten for det spanske luftforsvaret gjort oppmerksomme på at det spanske luftforsvaret også måtte betale en forsikringssum til hangareier, samt leie av hangaren i perioden fra salget var gjennomført til flyene var overført til det spanske luftforsvaret. Dette framkommer både i intervju med tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon og e-poster fra det spanske luftforsvaret.⁶⁵ NGL hadde også sendt en e-post til FLO 12. oktober 2013, der det står at NGL med glede har betalt forsikringskostnadene for flyene så lenge NGL fortsatt hadde en mulighet til å kjøpe flyene, men at de ønsket at Norge skulle betale forsikringspremien etter at det ble bestemt at flyene skulle bli overført til det spanske luftforsvaret. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen opplyser i intervju at FLO senere betalte forsikringspremien for 2014. I reiserapporten fra tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon opplyses det også om at NGL siden 2008 hele tiden hadde søkt etter muligheter for å kjøpe flyene.

I slutten av april 2014 ble FLO informert om at det spanske luftforsvaret trakk seg fra avtalen.⁶⁶ Ifølge tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon var det summen av kostnadene ved å frakte flyene fra Texas til Spania, samt at det spanske luftforsvaret måtte betale forsikring i tillegg til hangerleie til NGL fram til overtakelsen av flyene, som var årsaken til at de avslo tilbudet. I en e-post fra det spanske luftforsvaret til FLO 14. mars 2014 vises det også til at NGL hadde sendt en e-post som skapte bekymring, med krav om ekstra kostnader som ikke det spanske luftforsvaret hadde forutsett.⁶⁷

FLO hadde søkt om TPT-godkjenning 19. februar 2014, men trakk søknaden tilbake før den var blitt behandlet fordi det spanske luftforsvaret ikke lenger var aktuell som kjøper. Dette framgår av e-post fra assisterende luft- og forsvarssamarbeidsattaché i Washington, D.C. til det amerikanske utenriksdepartementet av 9. juni 2014.

Endelig salg til NGL

I begynnelsen av juni 2014 var tidligere sjef og saksbehandler i FLOs avhendingsseksjon igjen i USA blant annet for å undersøke mulighetene for skroting av F-5-flyene. Det var i den forbindelse at NGL foreslo at de kunne kjøpe flyene ved å inngå en avtale med selskapet BAE om sluttbruk gjennom BAEs avtale med det amerikanske luftforsvaret. I reiserapporten fra tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon vises det til at siden sist møte mellom FLO og NGL i mars hadde BAE etablert seg ved Alliance Airfield etter at selskapet hadde fått en FMS-kontrakt om å oppgradere sørkoreanske F-16 fly. FLO besøkte også BAE der selskapets visepresident informerte om at selskapet hadde et sterkt behov for å benytte F-5-flyene for å oppfylle sin kontrakt mot Sør-Korea.⁶⁸

28. august 2014 ble det skrevet en kontrakt mellom BAE og NGL om at NGL skulle tilby BAE fly og personell til flytesting i forbindelse med en oppgradering av sørkoreanske F-16 jagerfly. FLO hadde to dager før, 26. august, inngått en kontrakt om salg av flyene til NGL. Det foreligger ifølge Forsvaret ikke noe tilbud fra NGL før kontrakten ble undertegnet.

64) Reiserapport fra FLOs besøk i USA fra 25. mai til 5. juni 2014.

65) E-poster fra det spanske luftforsvaret av 14. mars. og 4. april 2014.

66) I e-post av 29. april 2014 informerer det spanske luftforsvaret FLO om det ikke kan kjøpe de to F-5-flyene som står lagret i Texas. I en e-post fra FLO til det spanske luftforsvaret to dager tidligere av 27. april, tilbød FLO det spanske luftforsvaret enda et F-5 B-fly som sto på Torp lufthavn som kompensasjon for kostnadene forbundet flyene i Texas.

67) E-post fra det spanske luftforsvaret til FLO av 14. mars 2014.

68) Reiserapport fra FLOs besøk i USA fra 25. mai til 5. juni 2014.

Den avtalte salgssummen var 30 000 dollar. I salgsprotokollen er beløpet begrunnet slik: «Det ligger ingen verdivurdering bak dette beløpet, men prisen er fastsatt for å dekke SAS⁶⁹ kostnader ved å forberede salget som Spania trakk seg fra.»

Tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon opplyser til Forsvarsdepartementets intern-revisjon at NGL ønsket å kjøpe flyene til samme pris som spanjolene ble tilbudt (1000 euro). NGL hadde tatt vare på flyene i sju år og mente dette var rimelig. «Det ble et veldig billig salg, men det var allerede satt en pris til Spania for salget, og alternativet ville ha vært kostnader til destruksjon i Texas.» Uttalelsene er bekreftet i intervju med Riksrevisjonen, hvor tidligere sjef for avhendingsseksjonen videre la til at FLOs utgifter til reiser og kostnader til forsikring av flyene var noen av utgiftene FLO ønsket å få dekket ved salget. I tillegg la FLO på «litt», slik at de landet på en sum de håpet ville være akseptabel for NGL å kjøpe flyene for. Det finnes ingen dokumentasjon på hvordan FLO kom fram til beløpet på 30 000 dollar ut over kontraktsforslaget som ble sendt til NGL.

FLO-staben opplyser i intervju at den ikke var involvert i fastsettelsen av salgssummen for de to F-5-flyene i 2014, da avtalen med NGL lå innenfor fullmaktene til sjefen for avhendingsseksjonen, med forbehold om endelig godkjenning fra Forsvarsdepartementet. I etterkant har imidlertid salget blitt godkjent av Forsvarsdepartementet, og det innebærer ifølge FLO-staben en aksept, også av salgssummen. Forsvarsdepartementet opplyser for øvrig i brev 3. februar 2017 at destruksjonskostnadene ville beløpt seg på om lag 7,2 millioner kroner.

TPT-søknad sendes til det amerikanske utenriksdepartementet 3. september 2014, og 19. september 2014 søker FLO om eksportlisens fra Utenriksdepartementet. I søknaden blir det vist til at NGL skulle bruke flyene opp mot en kontrakt mellom amerikanske myndigheter og selskapet BAE om oppgradering av sørkoreanske F-16-jagerfly. Flyene skulle opereres av amerikanske myndigheter (tidligere ansatte i det amerikanske luftforsvaret) og ville ha som misjon å teste den nye radaren i de oppgraderte sørkoreanske F-16-jagerflyene.

21. november 2014 fikk NGL innvilget tredjepartsgodkjenning (TPT) fra amerikanske myndigheter. I godkjenningen står det at: «NGL will use the aircraft to provide the U.S. Air Force with research and development and flight test support, including safety chase, radar target, and other related services. Approval is contingent upon the conditions agreed upon by NGL in the attachment.» Godkjenningen er formulert generelt og ikke spesifikt rettet mot FMS-avtalen med Sør-Korea.

Dokumentasjon mottatt av Utenriksdepartementet tyder på at det har hatt kjennskap til godkjenningen før TPT ble innvilget. I en intern e-post i Utenriksdepartementet av 20. november 2014 opplyses det om at det ikke finnes noe informasjon om firmaet NGL på nettet utover forretningsadresser og telefonnummer. Avslutningsvis står det at «jeg er av den oppfatning at når vi snakker om fly så er selv ett stk fly ikke å regne som 'ubetydelig mengde'.»

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det ble avholdt et møte med den amerikanske ambassaden 4. desember 2014, der Utenriksdepartementet ønsket å få forsikringer om sluttbruk, det vil si at flyene kun skulle opereres på vegne av amerikanske myndigheter. Utenriksdepartementet fikk opplysninger som bekreftet dette på e-post 10. desember. I e-posten fra den amerikanske ambassaden til Utenriksdepartementet står det følgende: «The letter from NGL is not intended to be a vague concept of operations. The Dep. based its decision in part on the provisions or limitations to which

69) SAS er salgs- og avhendingsseksjonen i FLO.

NGL agreed. The conditions described in the letter from NGL are binding as a condition of the transfer.» Utenriksdepartementet opplyser at denne dialogen var en ytterligere bekreftelse på TPT-godkjenningen fra amerikanske myndigheter av 21. november 2014. Utenriksdepartementet anser forsikringene i 2014 som tilstrekkelige, og viser til at flyene skulle benyttes i USA, og kun på vegne av amerikanske myndigheter.

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan forsikringene som kom i ovennevnte e-post fra det amerikanske utenriksdepartementet er arkivert og lagret. Utenriksdepartementet opplyser i møte 25. januar 2017 at denne e-posten ikke er arkivert da den inneholdt en bekreftelse på tidligere mottatt dokumentasjon fra det amerikanske utenriksdepartementet i forbindelse med TPT-godkjenningen av 21. november 2014. TPT-godkjenningen er for øvrig arkivert.

I et internt notat i Utenriksdepartementet av 16. desember 2014 vises det til at departementet hadde vært i kontakt med den amerikanske ambassaden i Oslo, som bekreftet kontraktens gyldighet og at flyene kun skulle operere for amerikanske forsvarsmyndigheter. Det kunne imidlertid ikke ses bort fra at flyene ble brukt til trening av flyvere fra alle land som USA samarbeider med, da flyene har utviklet cockpit som er svært lik tilsvarende i F-16-flyene. Det ble konkludert med at saken lå innenfor Utenriksdepartementets retningslinjer og handlingsrom, og at FLO skulle få beskjed om at lisens kunne påregnes.

14. januar 2015 purrer FLO på Utenriksdepartementet. FLO skriver i en e-post at kunden har dårlig tid for å få flyene flybare på grunn av den inngåtte kontrakten mellom det amerikanske luftforsvaret og BAE. Kontrakten ble imidlertid – ifølge blant annet Reuters og Flight Global⁷⁰ – brutt 5. november 2014. Både tidligere ansatte og ledelsen i FLO opplyser i intervju at de ikke var kjent med at avtalen var brutt før NGL hadde overtatt flyene i mars 2015. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det var kjent med at kontrakten mellom BAE og det amerikanske luftforsvaret var brutt da departementet ga eksportlisens.

26. januar 2015 utsteder Utenriksdepartementet eksportlisens for de to F-5-flyene til en verdi av 222 135 kroner og en delpakke til en verdi av kroner 0. I lisensen står det at sluttbruk er: «tester av amerikansk materiell ifm flyvning». Utenriksdepartementet opplyser i intervju at vilkårene for lisensen er at all bruk av flyene skal skje etter oppdrag for amerikanske myndigheter, og at amerikanske myndigheter skal kontrollere NGL. I tillegg er det et vilkår at flyene skal brukes på amerikansk territorium. Det ligger ikke begrensninger utover dette på bruken av materiellet. Amerikanske myndigheter kan for eksempel i henhold til lisensen invitere sine allierte til å bruke flyene til testing. Dette gjelder uavhengig av om disse også er å regne som norske allierte. Det er ikke lagt inn begrensninger på dette, da det ikke er praksis for å legge begrensninger på allierte lands bruk av forsvarsmateriell, opplyser Utenriksdepartementet i intervju.

Forsvaret søkte til Forsvarsdepartementet om endelig godkjenning av salget 4. februar 2015. 12. februar godkjente Forsvarsdepartementet salget, jf. punkt 6.1.5 for en nærmere redegjørelse for departementets oppfølging av FLO i forbindelse med godkjenningen.

I en intern e-post i Forsvarsdepartementet 10. mars 2015 står det at departementet 9. mars ba Forsvaret vente med å overlevere flyene inntil det forelå en bekreftelse fra

70) «BAE suing South Korea in wake of canceled F-16 upgrade deal», <https://www.flightglobal.com/news/articles/bae-suing-south-korea-in-wake-of-canceled-f-16-upgrade-406054/> og «South Korea cancels F-16 upgrade deal with BAE Systems -Pentagon», <http://www.reuters.com/article/us-baesystems-southkorea-idUSKBN0IP2WD20141106>. [Hentdato 1. desember 2016].

Utenriksdepartementet på at det hadde mottatt fyllestgjørende informasjon om kjøper og sluttbruk. Denne bekreftelsen kom 10. mars 2015, opplyser Forsvarsdepartementet i intervju 28. november 2016. Det går videre fram av intervjuet at bakgrunnen for dette var at saksbehandleren i Forsvarsdepartementet hadde fått spørsmål fra Erik Bekkevold fra Bekkevold Defence knyttet til salget av jagerflyene til NGL. Bekkevold kom ifølge Forsvarsdepartementet med påstander om korrupsjon i Forsvaret og hevdet at Utenriksdepartementet var blitt lurt med hensyn til flyenes sluttbruk. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det ikke var noen indikasjoner på at tipset fra Bekkevold om at noe uregelmessig hadde skjedd i salget til NGL, stemte. Departementet har retningslinjer der det står at tips skal sjekkes, og det gjorde departementet i dette tilfellet. Forsvarsdepartementet opplyser i brev av 3. februar 2017 at det i brev av 14. april 2015 ba Forsvaret redegjøre nærmere for salgsprosessen av F-5-flyene til NGL. Forsvaret besvarte brevet 4. mai 2015.

22. mars 2015 ble flyene formelt overlevert til NGL.⁷¹



Dette er ett av flyene som ble overlevert til NGL i 2015. Foto: Forsvaret

Salgsprotokollen er datert 23. mars 2015. I protokollen henvises det til hjemmelsgrunnlag for avhendingen, det gis en beskrivelse av hva som skal avhendes og det gis en beskrivelse av den siste delen av salgsprosessen. Videre kommer det fram at det ikke var mulig å få godkjent en annen kjøper til flyene. I protollen vises det også til godkjenning fra det amerikanske utenriksdepartementet og gyldig eksportlisens fra Utenriksdepartementet. Protokollen er signert.

I oktober 2015 tok Utenriksdepartementet igjen kontakt med amerikanske myndigheter. Bakgrunnen for dette var påstander i media om at Forsvaret ikke visste hvem de hadde solgt flyene til, eller hva de ble brukt til, jf. blant annet oppslag i Dagbladet 20. oktober 2015. Utenriksdepartementet opplyser i intervju av 3. november 2016 at det derfor sendte en e-post til den amerikanske ambassaden i Oslo 20. oktober 2015.

71) Notat til Forsvarsstaben fra FLO av 30. april 2015.

Det ble deretter avholdt et møte med den amerikanske ambassaden, og 29. oktober redegjorde den amerikanske ambassaden skriftlig for status med hensyn til bruk av F-5-flyene. Status i oktober 2015 var at flyene sto lagret hos NGL og ikke var i bruk. Svaret fra den amerikanske ambassaden er ikke arkivert i Utenriksdepartementets arkiver. Utenriksdepartementet uttaler i brev av 7. februar 2017 at det anser svaret som en del av kontrollsaken opp mot Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, og ikke som del av F-5-saken. Alt materiale knyttet til dette vil bli arkivert når dette arbeidet er sluttført.

Det er uvisst for departementet hva som er status i saken per november 2016. Utenriksdepartementet har ikke hatt kontakt med amerikanske myndigheter om F-5-flyene siden oktober 2015. Heller ikke Forsvarsdepartementet er kjent med status for de to F-5-flyene per november 2016, men viser til rapporten fra Forsvarsdepartementets internrevisjon av 11. april 2016. Der framkommer at flyene har vært, og vil fortsette å være, under det amerikanske luftforsvarets ansvarsområde. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at all den tid USA bekrefter at flyene kun brukes i kontrakter opp mot amerikanske myndigheter, er det tilstrekkelig.

Bekkevold Defence formidler bud etter at flyene er solgt

Samme dag som flyene ble overlevert til NGL, sendte Bekkevold Defence et brev til Forsvarsstaben og videreformidlet et tilbud om kjøp av flyene fra selskapet Defence Technology Equipment (DTE). Tilbudet fra DTE var på 350 000 dollar for to fly. Det ble i brevet åpnet opp for å kjøpe kun ett fly dersom det ble aktuelt å donere ett av flyene til Northrop-museet i Los Angeles. Donasjon til museumsformål ble også tatt opp i et brev fra Western Museum of Flight til Forsvarsdepartementet, der det var vist til kontakt med Erik Bekkevold.⁷² I brevet til Forsvarsstaben ble det framholdt at Bekkevold Defence gjentatte ganger fra 2007/2008 hadde vært i kontakt med sjefen for FLOs avhendingsseksjon, men at selskapet hadde blitt fortalt at FLO allerede hadde en kjøper. Bekkevold Defence hadde dermed i praksis ikke hatt mulighet til å by på maskinene.⁷³ Forsvarsstaben opplyser at den burde sannsynligvis ha besvart brevet, men at det ikke synes å ha blitt sendt noe svar til Bekkevold Defence. Det har ikke lyktes Forsvarsstaben å finne et slikt skriv i arkivsystemet Doculive, så staben antar at det ikke er gjort. Ifølge Forsvarsstaben kan årsaken være at den unnlot å svare siden Forsvarsdepartementet hadde sendt et svar, og siden flyene allerede var overlevert. Forsvarsstaben avviser for øvrig i brev til Forsvarsdepartementet at sjefen for FLOs avhendingsseksjon hadde hatt kontakt med Bekkevold Defence om F-5 jagerfly, og presiserer at det på salgstidspunktet ikke forelå noe bud fra Bekkevold Defence.⁷⁴

Erik Bekkevold fra Bekkevold Defence framholdt i den åpne høringen i Stortinget 27. november 2015 at han flere ganger har tatt kontakt med sjefen for FLOs avhendingsseksjon i perioden 2007–2014. Bekkevold opplyste at han i disse samtalene hadde utvist interesse for F-5-flyene, med bakgrunn i at han hadde kunder i USA som var interessert i å kjøpe flyene eller deler. Tilbakemeldingen fra avhendingsseksjonen i disse samtalene har vært at flyene allerede var solgt. Ifølge Bekkevold ble han gjennom bladet Forsvarets forum kjent med at flyene var solgt for 30 000 dollar, og han framskaffet deretter i løpet av få dager et bud.

Det går fram av rapporten fra Forsvarsdepartementets internrevisjon, s. 31, at internrevisjonen har bedt Erik Bekkevold om å overlevere dokumentasjon som kan understøtte de påstandene han har framsatt. Det har ifølge Forsvarsdepartementets internrevisjon ikke blitt framlagt slik dokumentasjon. Også Riksrevisjonen har i

72) Brev fra Western Museum of Flight til Forsvarsdepartementet 12. mars 2015.

73) Brev fra Bekkevold Defence til Forsvarsstaben 22. mars 2015. Selve budet fra DTE var datert 13. mars 2015.

74) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet 4. mai 2015.

forbindelse med denne undersøkelsen hatt et møte med Erik Bekkevold. Riksrevisjonen mottok blant annet Bekkevolds egne notater fra telefonsamtaler som skal ha funnet sted i 2013, men ikke brev, e-post eller annen skriftlig korrespondanse mellom Bekkevold og avhendingsseksjonen i perioden 2007–2014.⁷⁵

Spørsmålet om kontakt mellom Erik Bekkevold og FLOs avhendingsseksjon er tatt opp med tidligere ansatte i avhendingsseksjonen. Sjefen for FLOs avhendingsseksjon fra 2014 uttaler i intervju at Bekkevold ikke har tatt kontakt med ham før Forsvaret overleverte flyene formelt til NGL. Han er heller ikke kjent med noen kontakt mellom Bekkevold og andre i avhendingsseksjonen.

Sjefen for FLOs avhendingsseksjon i perioden 2007–2013 opplyser at det har vært sporadisk kontakt med Erik Bekkevold om ulike typer militært materiell, blant annet reservedeler fra F-5-flyene. Bekkevold Defence har imidlertid ikke sendt forespørsel om kjøp av F-5-flyene, ei heller presentert mulig kunde eller sluttbruker. Det har heller ikke kommet inn et skriftlig tilbud fra Bekkevold før flyene var solgt.⁷⁶

Forsvarsdepartementets internrevisjon har i tillegg vært i kontakt med sjef for FLOs avhendingsseksjon i perioden 1. september 2013 til 31. januar 2014. Han bekrefter at Bekkevold hadde vært i telefonisk kontakt med ham i november 2013. Han opplyste da at det ikke var noe nytt å meddele om salget av flyene, og at han ikke lovet Bekkevold noe svar eller annen oppfølging fra Forsvarets side, jf. rapporten fra Forsvarsdepartementets internrevisjon, s. 31. At det fant sted en telefonsamtale i november 2013, er i tråd med Bekkevolds egne notater. Bekkevold skriver at han i samtalen fikk vite at flyene var solgt.

Erik Bekkevold forklarte i den åpne høringen i Stortinget at han 16. september 2007 møtte daværende statssekretær Espen Barth Eide og overleverte et dokument om F-5-saken. Espen Barth Eide har bekreftet å ha mottatt dokumentet fra Bekkevold i 2007 og opplyser at han delte dette med materielldirektør Leif Lindbäck i Forsvarsdepartementet. Barth Eide tok også initiativ til en oppfølgingssamtale med Lindbäck i saken.⁷⁷ Forsvarsdepartementet har på forespørsel fra Riksrevisjonen ikke funnet det omtalte dokumentet i departementets arkiver. Forsvarsdepartementet peker i brev av 3. februar 2017 på at det ikke fremgår av Barth Eides brev hvorvidt dokumentet fra Bekkevold var arkivverdig eller ikke. Departementet var dessuten i dialog med Bekkevold i november 2015 for om mulig å gjenfinne dokumentet, men Bekkevold kunne ikke gjenfinne dette.

Erik Bekkevold forklarte i høringen at han også hadde vært i kontakt med Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har journalført et brev fra faren, John Bekkevold, av 9. oktober 2007, der det vises til et møte som ble avholdt 21. september 2007. I brevet ble det hevdet at flyene var i ferd med å bli solgt under markedsverdi til en privatperson i USA. Utenriksdepartementet besvarte brevet 12. oktober 2007, og henviste til Forsvarsdepartementet som riktig instans, da Utenriksdepartementet ikke har myndighet med hensyn til hvem Forsvaret selger materiell til. Utenriksdepartementet opplyste i brevet at det hadde vært i kontakt med Forsvarsdepartementet og fått bekreftet at Forsvarsdepartementet var kjent med Bekkevolds rolle i saken.

75) Det som ble overlevert av dokumenter var i hovedsak om Seaways-saken, samt e-postkorrespondanse mellom Forsvarsdepartementets internrevisjon og Bekkevold. I tillegg ble den nevnte korrespondansen fra våren 2015 overlevert.

76) Brev fra Forsvarsstaben til Riksrevisjonen 9. desember 2016.

77) Innst. 213 S (2015–2016), vedlegg 31: brev fra Espen Barth Eide til kontroll- og konstitusjonskomiteen 18. desember 2015.

4.7.2 Analyse av hendelser opp mot problemstillingene

Hendelser som gjelder eksportkontroll i perioden 2013–2015

Salgsforsøket til NGL i 2007 ble ikke gjennomført da kontrakten mellom det amerikanske luftforsvaret og De forente arabiske emirater ble brutt. Salget ble stoppet etter at både amerikanske myndigheter og norske myndigheter ved Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet hadde godkjent salget. Salget til NGL i 2015 ble likevel gjennomført selv om kontrakten mellom BAE og NGL ble brutt i november 2014. NGLs kontrakt med BAE var knyttet til en kontrakt som BAE hadde med Sør-Korea gjennom det amerikanske luftforsvaret.⁷⁸ Flyene ble dermed solgt uten at det lå en aktiv kontrakt med amerikanske myndigheter til grunn, noe som var en forutsetning for salget i 2007/2008.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det visste at kontrakten allerede var brutt, da eksportlisens ble innvilget ultimo januar 2015. Departementet påpeker at kontrakten mellom BAE og amerikanske forsvarsmyndigheter ikke er relevant for Utenriksdepartementets saksbehandling. Det er tilstrekkelig med en egenerklæring fra selskapet og forsikringer fra amerikanske myndigheter om at flyene kun benyttes på vegne av dem.

Hendelser som gjelder likebehandling i perioden 2013–2015

Da FLO og det spanske luftforsvaret var på befaring i Texas for å inspisere flyene i mars 2014, overhørte NGL prisen som det spanske luftforsvaret skulle betale for flyene. NGLs mulighet til å skaffe seg informasjon om prisen som ble gitt til det spanske luftforsvaret, oppsto fordi NGL lagret flyene. Lagringen ga NGL også mulighet til å påvirke prisen ved å kreve forsikring og leie fra annen interessent.

Hendelser som gjelder størst mulig økonomisk utbytte i perioden 2013–2015

FLO inngikk en intensjonsavtale med det spanske luftforsvaret om vederlagsfri overføring av flyene. FLO hadde i mange år forsøkt å selge flyene til private selskaper uten å lykkes på grunn av avslag fra det amerikanske utenriksdepartementet. Alternativet på dette tidspunktet syntes å være destruksjon. Denne avtalen framsto dermed som det mest økonomisk gunstige, forutsatt at det ikke var mulig å gjennomføre et reelt salg til det spanske luftforsvaret.

NGL var så sent som i 2012 villig til å betale 5,1 millioner kroner per F-5-fly, jf. punkt 6.3.4. Dette er et vesentlig høyere beløp enn summen det ble tegnet kontrakt for to år senere. I 2014 overhørte NGL prisen som ble tilbudt det spanske luftforsvaret. Dette kan ifølge tidligere sjef for avhendingsseksjonen ha bidratt til at NGL fikk flyene til en så lav pris, det vil si i overkant 100 000 kroner per fly.

Hendelser som gjelder sporbarhet i perioden 2013–2015

I salgsprotokollen vises det til at den lave prisen på 1000 euro som ble tilbudt det spanske luftforsvaret i 2013, ble sett i sammenheng med at det hadde kjøpt reservedeler til F-5-flyene samme år for omtrent 25 millioner kroner. Dette er en prissammenheng som ikke er dokumentert i andre skriftlige kilder. Det er heller ikke dokumentert hvordan FLO kom fram til salgssummen på 30 000 dollar til NGL.

Påstander fra Bekkevold Defence om at selskapet ikke har hatt mulighet til å by på flyene og dermed har blitt forskjellsbehandlet, er undersøkt. Det foreligger ikke dokumenter i form av for eksempel brev eller e-poster som slår fast at det har funnet

78) BAE er igjen en underkontraktør til amerikanske myndigheter og utfører således et oppdrag ved å skulle oppgradere sørkoreanske F-16 jagerfly.

sted regelmessig kontakt mellom FLO og Bekkevold Defence om flyene. Det kan imidlertid konstateres at Forsvarsdepartementet ikke har arkivert dokumentet som Erik Bekkevold har overlevert til daværende statssekretær Espen Barth Eide i 2007.

Det er dokumenter i saken fra 2014 som per november 2016 ikke er journalført og arkivert i Utenriksdepartementet. Det innebærer at det ikke er søkbart hvilke dokumenter Utenriksdepartementet har mottatt.

4.8 Lagring av flyene

De to jagerflyene kom til USA i 2006 i forbindelse med testing av sjømålsmissilene (NSM-prosjektet). NGL og FLO inngikk kontrakt i 2006, og etter at NSM-oppgavet var fullført i 2007, ble det ifølge tidligere sjef for FLO besluttet å lagre flyene i USA da FLO trodde at NGL skulle kjøpe dem.

30. november 2007 ble det inngått en avtale med NGL om lagring av de to F-5 B-flyene på Fort Worth Alliance Airport.⁷⁹ Ifølge Forsvaret landet flyene to dager senere på Alliance Airport.⁸⁰ I henhold til avtalen skulle flyene lagres gratis, og hangareier skulle også betale forsikring. Det var ikke angitt noen spesifikk tidsperiode, men bygnings-eieren kunne si opp avtalen når som helst.

FLO innhentet tillatelse fra amerikanske myndigheter til å flytte flyene fra California, der de hadde blitt brukt av NSM-prosjektet, til Alliance Airport. Tillatelse til midlertidig lagring ble gitt fram til forventet ferdigstillelse av en avtale mellom amerikanske myndigheter og De forente arabiske emirater.⁸¹ Selv om denne avtalen ikke ble realisert, ble flyene likevel stående hos NGL fram til det endelige salget. Forsvarsdepartementets internrevisjon viser i sin rapport, s. 53, til at flyene ble lagret uten gyldig godkjenning fram til denne ble gitt 16. februar 2010. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det i ettertid har diskutert spørsmålet om lagring med ambassaden i Washington, D.C., som igjen har forhørt seg med det amerikanske utenriksdepartementet. Tilbakemeldingen er at dette er vurdert som en administrativ glipp som ikke har hatt noen praktiske konsekvenser. Dersom FLO hadde søkt, ville amerikanske myndigheter ha gitt tillatelse, opplyser Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementets internrevisjon påpeker videre i sin rapport, s. 51, at det ikke er lagt fram dokumenterte vurderinger av avhending på annen måte enn salg, eventuelt retur av flyene, etter at avtalen med NGL ble kansellert i 2008. Det er heller ikke lagt fram dokumentasjon for Riksrevisjonen som tyder på at det ble vurdert å frakte flyene tilbake til Norge. Tidligere sjef for FLOs avhendingssesksjon opplyser i intervju at grunnen til at flyene ble stående til lagring i Texas, var at det ville være lite økonomisk hensiktsmessig å flytte dem hjem. Frakt av flyene tilbake til Norge var da beregnet til å koste om lag 1,5 millioner kroner, ifølge brev fra Forsvarsdepartementet 3. februar 2017.

Selv om flyene ble stående på Alliance Airport i Texas fram til NGL overtok flyene i 2015, ble avtalen om leie formelt sagt opp underveis. Dette ble meddelt FLO 5. desember 2012, det vil si et par måneder etter avslaget fra det amerikanske utenriksdepartementet

79) Formelt var avtalen mellom FBO Partners, LTD. (hangareier), Alliance No. 7 Building Partners, L.P. («Air Cargo bygningseier») og FLO. Både FBO Partners, LTD. og Alliance No. 7 Building Partners, L.P. var en del av Hillwood-gruppen, og personen som har signert kontrakten på vegne av disse selskapene har også signert blant annet sluttbrukererklæringen for NGL datert 27. september 2006.

80) Forsvaret opplyser til Forsvarsdepartementets internrevisjon at flyene landet på Alliance Airport 2. desember 2007, jf. rapport fra Forsvarsdepartementets internrevisjon, s. 50.

81) Brev fra Bureau of Political-Military Affairs Directorate of Defense Trade Controls til FLO, 29. november 2007.

på TPT-søknad for NGL.⁸² NGL ga FLO tillatelse til å forlenge lagringen til 31. desember 2013. Dette forutsatte imidlertid blant annet at FLO betalte forsikringspenger for den forlengede lagringsperioden. Ifølge Forsvarsdepartementets internrevisjon mottok Forsvaret i desember 2013 en faktura på ca. 80 000 kroner for forsikring fram til 5. januar 2014. Forsikringsutgiftene omfattet bygningene der delene ble lagret, og ikke selve flyene.⁸³ I et notat vedlagt fakturaen begrunnet tidligere sjef for avhendingsseksjonen forsikringssummen med at FLO forsøkte å overføre flyene til det spanske luftforsvaret, og at NGL derfor hadde bedt FLO om å bære kostnadene.⁸⁴

Daværende sjef for FLO var informert om at flyene fremdeles var lagret i USA, også etter at salget ikke ble gjennomført, men han var ikke klar over at NGL gjorde dette kostnadsfritt. I intervju uttaler både tidligere og nåværende sjef for FLO at de ikke ville godta en slik løsning. Nåværende sjef for FLO viser til at det kunne gi inntrykk av at NGL ble favorisert. Tidligere sjef for FLO påpeker imidlertid at det senere salgsforsøket til det spanske luftforsvaret viser at FLO ikke opplevde det som en binding overfor NGL at de hadde lagret flyene gratis. Flyene ble også vist fram for andre interessenter i forsøk på å få solgt flyene. Også Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at det er uheldig hvis det kan oppfattes som at NGL har hatt et fortrinn framfor andre interessenter.

82) Brev fra FBO Partners og Alliance No. 7 Building Partners til FLO, 5. desember 2012.

83) Dette opplyses i en e-post til FLO fra en representant for foretakene som lagret flyene, 10. desember 2013.

84) Forsvarsdepartementets internrevisjon, *Sluttrapport – Avhending av F-5 jagerfly*, s. 52.

5 Ansvarsforhold ved eksport av militært materiell

Utenriksdepartementet er ifølge eksportkontrollloven forvalter av eksportkontrollregelverket og foretar vurderinger av eksportlisens opp mot dette regelverket. Gjennom regelverket stilles det blant annet tydelige krav til nødvendig dokumentasjon fra eksportørene. Utenriksdepartementet framhever at eksportkontrollloven § 2 er tydelig på at det er eksportøren – som i tilfellet for F-5-flyene er FLO – som har ansvaret for å legge fram korrekte og fullstendige opplysninger for Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at FLO forventes å gjøre en egenvurdering av utstyrets karakter, og at det foreligger korrekt informasjon om sluttbruker og hva sluttbruker innebærer. Dette vil blant annet omhandle eierforhold, og hvem som er den reelle mottakeren av utstyret. Det er disse vurderingene som danner grunnlaget for søknaden om eksportlisens, og det er FLO som er ansvarlig for å hente inn informasjonen. Utenriksdepartementet presiserer for øvrig at sluttbrukeren ikke nødvendigvis er den samme som mottakeren av materiellet. I det endelige salget av F-5-flyene er det for eksempel NGL som er mottaker av materiellet, mens amerikanske myndigheter er sluttbruker.

For å kunne kontrollere i etterkant av en overføring av forsvarsmateriell opplyser Utenriksdepartementet at det i noen tilfeller påfører vilkår i lisensen, slik at Forsvaret blir bedt om å verifisere sluttbruker etter overføringen. Dette gjøres imidlertid sjelden og har ikke vært aktuelt for F-5-flyene. I tilfellet med F-5-flyene forventer ikke Utenriksdepartementet at Forsvaret påtar seg en rolle som proaktiv kontrollør. I og med at sluttbrukeren er en alliert, er det unaturlig både for Forsvaret og Utenriksdepartementet å kontrollere bruken av flyene, såfremt det ikke dukker opp indikasjoner på at vilkårene i lisensen er brutt. Utenriksdepartementets henvendelse til amerikanske myndigheter i oktober 2015 er imidlertid et eksempel på indikasjoner som departementet fant det naturlig å undersøke nærmere.

5.1.1 Aktørenes oppfatninger om ansvarsforhold

Utenriksdepartementet oppfatter at det har vært en klar ansvarsfordeling mellom departementet og FLO når det gjelder å undersøke sluttbruker, da det ifølge loven er FLO som har dette ansvaret.

Intervjuer med to tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon viser imidlertid at det tidligere ikke har vært oppfattet som klart hva som har vært FLOs ansvar sett opp mot Utenriksdepartementets ansvar. Begge viser til at FLO har antatt at Utenriksdepartementet selv har foretatt kontroller av selskaper det har blitt søkt lisens for. Den ene seksjonssjefen uttaler at han fram til stortingshøringen var sikker på at det ansvaret lå til Utenriksdepartementet. Han la til grunn at FLO ikke hadde ansvaret for å søke opp informasjon om firmaer, men for å legge fram kjøper med TPT-godkjenning til vurdering hos Utenriksdepartementet. I intervjuet med den andre seksjonslederen blir det videre trukket fram at avhendingsseksjonen ikke har hatt et tilstrekkelig apparat og tilstrekkelige rutiner for å kontrollere kjøpere.

Ansvarsdeling er også tatt opp i intervju med tidligere og nåværende ledelse i FLO. Tidligere sjef for FLO uttaler at FLO har et eget ansvar for å undersøke og vurdere sluttbruken av F-5-flyene, men at Utenriksdepartementet har det endelige ansvaret. Dette ansvaret har Utenriksdepartementet ifølge tidligere sjef for FLO ivaretatt på en god måte, blant annet ved å ta kontakt med amerikanske myndigheter.

Nåværende ledelse i FLO viser til at det ikke har vært noen klar mal fra Utenriksdepartementet for hva FLO som eksportør var forventet å sende fra seg. FLO var kjent med at det hadde ansvaret for å legge fram korrekt og tilstrekkelig informasjon, men det var, ifølge ledelsen i FLO, ikke klart hva Utenriksdepartementet hadde behov for, og hvilke generelle bakgrunnsundersøkelser Forsvaret skulle utføre av potensielle private kjøpere.

FLO-staben viser i intervju videre til at Forsvaret i salg av lisenspliktig amerikansk materiell i stor grad har bygget sin vurdering på amerikanske myndigheters undersøkelser i forbindelse med deres tredjepartsgodkjenning. Det er ifølge FLO-staben usikkert hvilke konkrete undersøkelser FLO gjennomførte av NGL. Årsaken var at avhendingsseksjonen visste at amerikanske myndigheter foretok grundige kontroller.

Tilsvarende påpekes i brev av 26. oktober 2015 fra FLO til forsvarssjefen: «Amerikanske myndigheter gjør alltid en grundig gjennomgang før de godkjenner endret sluttbruk [...]. Forsvaret har derfor lagt til grunn at når kjøper godkjennes av amerikanske myndigheter så er det også foretatt bakgrunnsundersøkelser fra noen som har tilgang til betydelig mer informasjon enn Forsvaret.» Det er ifølge tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon svært vanskelig å få godkjenning av amerikanske myndigheter for å selge til private selskaper.⁸⁵ Assisterende luft- og forsvarssamarbeidsattaché bekrefter i e-post av 25. oktober 2016 at TPT-vurdering hos det amerikanske utenriksdepartementet innebærer en dyptgående tverretattlig saksbehandling, som omfatter blant annet en teknisk gjennomgang, en vurdering av mottakers historikk mht. sikring av amerikansk teknologi, samt at sluttbruken etterkommer amerikanske utenrikspolitiske interesser.

Intervjuene viser at ansvaret mellom Utenriksdepartementet og FLO har blitt klarlagt, i den forstand at det i forbindelse med høringene i Stortinget ble slått fast at Utenriksdepartementet ikke foretar egne undersøkelser av selskaper. I høringene presiserte imidlertid FLO at det i enkelte saker kun er Utenriksdepartementet som er i posisjon til å innhente informasjon, da den er utilgjengelig for Forsvaret. Dette gjelder for eksempel informasjonsinnhenting fra egne ambassader.⁸⁶

5.1.2 Rutiner for bakgrunnsundersøkelser

Forsvarsdepartementet utarbeidet i samråd med Utenriksdepartementet en detaljert beskrivelse av krav til kundeundersøkelser 27. april 2015.⁸⁷ Denne ble oversendt til Forsvaret for umiddelbar implementering.⁸⁸ Beskrivelsen er gjengitt i Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren av 18. januar 2016. Det framgår også hva slags informasjon som skal forelegges Utenriksdepartementet for vurdering av lisensplikt. FLO-staben opplyser at det i forkant av dette hadde kommet fram i møter mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarssjefen at det ikke fantes skriftlige rutiner for hva FLO skulle sjekke i sine undersøkelser av salg til private aktører. I Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren fra 2007 inngikk det imidlertid et vedlegg 4 – «Vurdering av potensielle kunder av militært materiell». Dette var et utdrag fra Utenriksdepartementets veiledning om søknad om utførsel, og det framgikk her hvilke kundevurderinger som skulle foretas. Det skulle blant annet sjekkes om kunden var motvillig til å utstede sluttbrukererklæring, om det var vanskelig å finne en internettpresentasjon av kunden, og om kunden utelukkende

85) Det framgår også av nettsidene til det amerikanske utenriksdepartementet at USA fører en restriktiv politikk mht. overføring av militært materiell til private selskaper, jf. <https://2001-2009.state.gov/t/pm/rsat/c14028.htm>. [Hentedato 23. november 2016].

86) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 3. februar 2017.

87) Åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen 27. november 2015 – høring med Forsvaret v/ forsvarssjefadmiral Haakon Bruun-Hanssen.

88) Brev fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 3. februar 2017.

oppgå en postboksadresse. Forsvarsdepartementets retningslinjer av 16. august 2010 og 15. juni 2012 har ikke videreført vedlegget om hvilke vurderinger som skal gjøres av potensielle kunder av militært materiell. Imidlertid vises det fortsatt til eksportkontrollloven og Utenriksdepartementets veiledning om søknad om utførsel hvor disse kravene framgår.

FLO-staben opplyser at det i henhold til de nye rutinene kun benyttes åpne kilder i bakgrunnsundersøkelser. I tillegg hentes det inn firmaattest og selskapenes regnskaper. Det er ikke krav om at det skal kjøpes inn tjenester fra aktører med tilgang til andre registre for å foreta ekstra selskapsundersøkelser. Praksisen med bruk av åpne kilder bekreftes av tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon, som nå arbeider i Forsvarsmateriell.

5.1.3 Dialog mellom FLO og Utenriksdepartementet

Ifølge Utenriksdepartementet har Forsvaret ved flere tilfeller vist manglende forståelse for eksportkontrollregelverket. På et tidspunkt var det derfor behov for å skape en bedre forståelse for eksportkontrollregelverket i Forsvaret. Dette var bakgrunnen for at et kontaktforum etter hvert ble etablert i 2009.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at deltakerne i kontaktforumet var Forsvarsdepartementets avdeling III, Utenriksdepartementet og FLO. I møtene ble både enkeltsaker og regelverket mer generelt diskutert. I 2011 mottok imidlertid Utenriksdepartementet et brev fra Forsvarsdepartementets avdeling II som ba om at all kontakt med Utenriksdepartementet skulle koordineres av denne avdelingen. Ifølge Utenriksdepartementet førte dette til at kontaktforumet opphørte. Tidligere sjef i FLOs avhendingsseksjon uttaler i intervju at møtene ble opplevd som svært nyttige, og at det derfor var uheldig at møtene ble stoppet av Forsvarsdepartementet.

Det at Forsvarsdepartementet skal ha bedt om at møtene mellom Utenriksdepartementet og FLO skulle opphøre, beror ifølge Forsvarsdepartementet på en misforståelse. Forsvarsdepartementets avdeling II tok kontakt med Utenriksdepartementet i brev av 18. februar 2011 og ba om at koordineringen av saker knyttet til eksportkontroll i utgangspunktet skulle kanaliseres gjennom dem. Ifølge Forsvarsdepartementet gjaldt brevet Utenriksdepartementets innhenting av informasjon fra Forsvaret, for eksempel når det gjaldt sivil eksport av våpensystemer, og ikke Forsvarets avhandlingssaker. Dersom brevet førte til at kontaktforum opphørte, var dette ifølge Forsvarsdepartementet uheldig.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at departementet ikke selv førte referat fra møtene i kontaktforum, men mottok ett referat skrevet av Forsvarsdepartementet (referat fra møtet 8. mars 2010). Også Forsvarsdepartementet har funnet dette referatet i sine arkiver, og har i tillegg oversendt ytterligere ett referat fra et møte i kontaktforum til Riksrevisjonen.

Utenriksdepartementet har – både før og etter fasen med møtene i kontaktforum – hatt uformell dialog med FLO for å forsøke å veilede og øke forståelsen av regelverket. Det har også vært dialog i forbindelse med søknader om eksportlisens på lik linje med den dialogen Utenriksdepartementet har med andre eksportører. FLO-staben bekrefter i intervju at slik uformell dialog har funnet sted. Det har ifølge FLO-staben blant annet vært kontakt for å avklare hvilke land Forsvaret kunne selge til, og det har også vært uformelle henvendelser om mulige kjøpere. Forsvarsdepartementet viser i brev av 3. februar 2017 til at tidligere sjef i FLOs avhendingsseksjon i Stortingshøringene betegnet dialogen med Utenriksdepartementet som god.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det fra 2015 har vært regelmessige møter mellom Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Forsvarsstaben. Forsvarsmateriell – som ble opprettet i 2016 – deltar også. Møtene omhandler saker som kan bli relevante, og skal bidra til å sikre forståelse for regelverket.

6 Styring og oppfølging av salget av F-5 jagerfly i forsvarssektoren

6.1 Forsvarsdepartementets styring og oppfølging

6.1.1 Styringssignaler fra Forsvarsdepartementet

I 2004 etablerte Forsvarsdepartementet tiltaksliste for økonomi og forsvarlig forvaltning (TØFF). Fra og med 2006 er målet om forsvarlig forvaltning et eksplisitt mål i styringen av Forsvaret. Dette går fram av iverksettelsesbrev. Under målet om forsvarlig forvaltning inngikk blant annet fakturakontroll, håndvåpenkontroll, materiellkontroll og oppfølging av TØFF. I iverksettelsesbrevet fra Forsvarsdepartementet til forsvarssektoren for perioden 2009–2012 ble det også et mål at forsvarssektoren skal lede og styre helhetlig og enhetlig. Forsvarsdepartementet framhever i intervju at det også hadde fokus på forsvarlig forvaltning i etatsstyringen før 2004.

I iverksettelsesbrevet for 2009–2012 foretok Forsvarsdepartementet en risikovurdering av målene for perioden. Når det gjelder målet om forsvarlig forvaltning, ble det identifisert risiko for regnskapssystemet og gjennomføring av materiellinvesteringene. Det ble ikke påpekt noen spesiell risiko for avhendingsområdet. Videre framkommer det at en forutsetning for et effektivt forsvar er at de forvaltningsmessige rutinene og oppgavene ivaretas korrekt, er preget av ansvarlige holdninger til forvaltning og at ressursbruken er dokumenterbar effektiv, jf. s. 31. Gitte krav til regnskap og dokumentasjon skal også oppfylles. Internrevisjon og intern kontroll skal være en integrert del av virksomheten i etatene, og med god bemanning og kompetanse. I iverksettelsesbrevet for perioden 2013–2016 inngår også målet om en forsvarlig forvaltning, med tilhørende krav til blant annet intern kontroll og etterlevelse av lover og regelverk. Heller ikke for denne perioden ble avhendingsområdet trukket spesielt fram.

I *Presisering, endring, tillegg* (PET) nr. 22, utgitt 13. april 2016, punkt 11.5.1, framkommer det at Forsvarssjefen, med nødvendig støtte fra Forsvarsmateriell, skal gjennomgå pågående og avsluttede avhandlingssaker fra og med 2002 og fram til 2015 for å klarlegge om regelverk og rutiner har vært etterlevd, om saksbehandlingen har vært forsvarlig og for å belyse eventuelle uregelmessigheter i forbindelse med avhendingen av materiell. Denne gjennomgangen er avsluttet. Den tar for seg salg som er gjennomført i årene 2009–2014, men den inkluderer ikke en gjennomgang av avhendingen av F-5-flyene.

6.1.2 Forsvarsdepartementets retningslinjer knyttet til internkontroll og materiellforvaltning

Gjennom Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene (FØET) er kravene i reglement for økonomistyring i staten knyttet til økonomistyring og forsvarlig forvaltning spesifisert. FØET ble utgitt med virkning fra 11. mars 2005. Videre fastsatte Forsvarsdepartementet *Etatsstyring – retningslinjer til etatene i forsvarssektoren*, med virkning fra 9. mars 2005. Disse retningslinjene angir rammene for styringsdialogen mellom departementet og underliggende etater, samt etatenes roller og ansvar i gjennomføringen av styringsdialogen. Ett av formålene er å sikre en helhetlig mål- og resultatstyring i forsvarssektoren. Disse retningslinjene er basert på krav gitt i reglement for økonomistyring i staten.

Forsvarsdepartementet har videre utarbeidet retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren. Disse ble første gang utgitt i 2004, og endret i 2007, 2010, 2012 og

2016. I utgaven fra 2004 går det fram at retningslinjene skal ivareta forsvarsministerens overordnede og konstitusjonelle ansvar innenfor materiellforvaltningen i forsvarssektoren. Videre skal retningslinjene bidra til at materiellforvaltningen ivaretar Forsvarets omforente behov for materiell på en kostnadseffektiv måte. Materiellforvaltningssaker som kan ha politisk karakter, skal fremmes for Forsvarsdepartementet, som også skal godkjenne all avhending av sensitivt materiell, jf. punkt 3 og 6.4.2. Det vises også til normalinstruksen.

I retningslinjene for 2007 slås det videre fast at avhending ved direktesalg skal fremmes til Forsvarsdepartementet for avgjørelse. Dette er gjentatt i senere versjoner av retningslinjene. I retningslinjene for både 2010, 2012 og 2016 er for øvrig begrepet *kostnadseffektiv forvaltning* byttet ut med *forsvarlig materiellforvaltning*, jf. punkt 1.1 (2010, 2012 og 2016).

6.1.3 Rapportering om arbeidet med avhending fra Forsvaret til Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet har etablert et rapporteringssystem der nøkkelinformasjon om forsvarlig forvaltning hentes inn. Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapporter og årsrapporter i årene 2009–2015 omhandler imidlertid i liten grad avhending av militært materiell. I årene 2009–2014 rapporteres det om risiko for at Forsvaret ikke får avhendet materiell fort nok for å få frigjort eiendom, bygg og anlegg.

Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at forsvarssjefens resultat- og kontrollrapporter og årsrapporter omhandler internkontroll. Imidlertid er det ikke rapportert om internkontroll for hvert enkelt fagområde. Departementet opplyser at det har sjekket at det er foretatt risikovurderinger, og at det er etablert en tilfredsstillende intern kontroll som er godt ivarettatt generelt sett. Det er ikke mottatt rapportering om noe annet. Fra departementets side har det for øvrig vært lagt spesiell vekt på å følge opp rapporter, spesielt når det gjelder avvik og at iverksatte tiltak følges opp.

6.1.4 Etatsstyringsmøter og annen oppfølging

Avhending av militært materiell har ifølge referatene ikke vært tema på etatsstyringsmøtene mellom Forsvaret og Forsvarsdepartementet i perioden 2009–2015. Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at avhending av F-5-flyene heller ikke tidligere har vært tema på møtene, i likhet med mange andre avhendings saker. Forsvarlig forvaltning generelt har imidlertid vært tema på etatsstyringsmøtene. Forsvarsdepartementet påpeker i intervju at da balansert målstyring med risikostyring ble innført på starten av 2000-tallet, innebar dette at etatsstyringsmøtene skulle omhandle temaer og områder hvor det ble rapportert risiko for manglende forsvarlighet eller måloppnåelse – såkalt avviksrapportering. Det som ikke ble rapportert som rødt eller gult – altså som vesentlig risiko – ble følgelig ikke behandlet spesifikt, såfremt departementet ikke på annen måte mottok informasjon som tilsa at det var nødvendig. I rapporteringen fra Forsvaret, var det ingenting som tilsa at avhending av F-5-flyene var et vesentlig risikoområde.

FLO har gjennom hele salgsprosessen vært i tett kontakt med Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og amerikanske myndigheter. Dette kommer fram i brev av 26. oktober 2015 fra FLO til forsvarssjefen i forbindelse med Forsvarsdepartementets internrevisjons første rapportutkast *Avhending av F-5 jagerfly*. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen i FLO påpeker i intervju at FLO har informert Forsvarsdepartementet godt underveis om salgsprosessen. FLO har også vært tilgjengelig dersom departementet har ønsket ytterligere informasjon.

Forsvarsdepartementet påpeker i intervju at det må skilles mellom formell styring på den ene siden og uformell og løpende dialog og kontakt på den andre siden. Som en

del av den uformelle dialogen ble det fra 2003 gjennomført informasjonsmøter mellom Forsvarsdepartementets avdeling V og avhendingsseksjonen i FLO. Innføringen av integrert strategisk ledelse la grunnlaget for at det ikke skulle være dupliserende roller/oppgaver i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben, og møtene ble derfor gjennomført direkte mellom departementet og FLO, i forståelse med Forsvarsstaben. Tidligere sjef for FLO og tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon uttaler at departementet og avhendingsseksjonen søkte gjensidig råd av hverandre på de månedlige møtene der ulike spørsmål ble diskutert. Tidligere sjef for FLO uttaler i intervju at det var akseptert at kommunikasjonen gikk mellom avhendingsseksjonen og departementet. Imidlertid var han bekymret for manglende skriftlighet om hva de ble enige om på disse møtene, og hadde derfor møte med sjef for FLO/Forsyning og avhendingsseksjonen for å understreke viktigheten av sporbarhet i denne dialogen. Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at departementet aldri har kommet med føringer eller beslutninger i månedsmøtene. Eventuelle beslutninger har blitt kommunisert formelt i etterkant av møtene.

Forsvarsstaben opprettet i 2008 en egen stilling innenfor materiellavhending og overtok samtidig den løpende dialogen med FLO. Det ble også etablert månedlige koordineringsmøter mellom Forsvarsstaben og FLO. De uformelle informasjonsutvekslingsmøtene mellom FLO og departementet ble i samme periode avviklet. Fra 2012 ble Forsvarsdepartementet invitert med på de månedlige koordineringsmøtene. Årsaken til dette var ifølge intervju med Forsvarsdepartementet gjennomføringen av tilbaketrekkingen av de norske styrkene fra Afghanistan. En gjennomgang av referatene fra møtene viser at departementet deltok som observatør på de fleste møtene i 2012 og 2013, mens deltakelsen var noe mer sporadisk i 2014 og 2015.

Ifølge intervju med Forsvarsdepartementet var det naturlig at departementets deltakelse på møtene ble mer sporadisk i 2014 og 2015. Årsaken til det var at departementet hadde stanset alt salg av større militært materiell, og også alt auksjonsalg. Det var også mange møter mellom departementet og FLO i forbindelse med granskningene og høringene i Stortinget. Forsvarsdepartementet opplyser at det normalt ikke mottok referat i etterkant av koordineringsmøtene, og at det ikke hadde stilt krav om at det skulle motta slike.

Forsvarsdepartementet anser ikke at det er noe prinsipielt skille før og etter 2008. Dersom noen hevder at det har vært tettere kontakt mellom departementet og FLO før 2008 enn etter, handler dette kun om den uformelle dialogen som fant sted mellom departementet og FLO.

Da salg til NGL ble aktuelt i 2007/2008, var Forsvarsdepartementet tungt involvert, ifølge tidligere sjef for avhendingsseksjonen i FLO. Det var kontroversielt i departementet at FLO skulle selge flyene til en privat aktør. Departementet ønsket så mye informasjon som mulig om NGL. Det var også mye medieoppmerksomhet om saken. Etter at salget til NGL ble avlyst i 2008, og etter at Forsvarsstaben overtok den løpende dialogen med FLO, har Forsvarsdepartementet i liten grad vært engasjert i salget av F-5-flyene. Det er ifølge tidligere sjef for avhendingsseksjonen Forsvarsstaben som har tatt tak i dette, ved for eksempel å ta opp spørsmålet om destruksjon. Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at dette er helt i tråd med hva som har vært Forsvarsstabens oppgaver når det gjelder utfasing av materiell.

Ledelsen i FLO uttaler at Forsvarsdepartementet har vært godt kjent med salget av F-5-flyene. Det siste F-5-flyet, som inntil nylig var lagret i kasser på Nordkisa, er også et eksempel på at departementet både er kjent med saken, og at det styrer hva som skal skje videre. Forsvarsdepartementet har ifølge FLO gitt ordre om at flyet på

Nordkisa ikke skal destrueres. Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at en destruksjon av dette flyet vil kreve departementets godkjenning, i tråd med retningslinjene. Det er gitt signaler om at en godkjenning om overføring eller destruksjon trolig ikke vil bli gitt. Det framgår av brev fra Forsvarsdepartementet 3. februar 2017 at Forsvaret har uttrykt ønske om å beholde flyet til treningsformål. Flyet brukes per 2017 til trening av rednings- og eksplosivryddingspersonell i Forsvaret.

6.1.5 Forsvarsdepartementets godkjenning av salgene i 2007 og 2015

Forsvarsdepartementet skal godkjenne søknader om direktesalg av militært materiell. I forbindelse med behandlingen av søknaden fra 2007 om godkjenning av salget, etterspurte og innhentet Forsvarsdepartementet en skriftlig bekreftelse fra FLO på at normalinstruksen var fulgt i avhendingen av F-5-flyene. Dette ble gjort i e-poster i desember 2007.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det ved behandlingen av søknaden i 2015 vurderte saken på bakgrunn av Forsvarets beskrivelse og anbefaling, og tidligere godkjenning til samme firma i 2007. Deretter vurderte departementet kontrakten mellom Forsvaret ved FLO og NGL av 26. august 2014. Det ble videre ifølge Forsvarsdepartementet sjekket at eksportlisensen fra Utenriksdepartementet var korrekt og gyldig, og at linjedeklareringen stemte. NGLs egenerklæring og kravene som var satt i TPT-godkjenningen fra det amerikanske utenriksdepartementet, ble også gjennomgått.

Forsvarsdepartementet gjennomførte ingen egne undersøkelser av sluttbrukeren, men var likevel kjent med at NGL hadde søkt og fått godkjenning tidligere. Hadde salget vært til en privat aktør i et annet land, ville saken ifølge Forsvarsdepartementet ha blitt vurdert på en annen måte. NGL er underlagt amerikansk jurisdiksjon, som er svært restriktiv og har sterke reaksjoner hvis vilkår i godkjenningen brytes.

Forsvarsdepartementet opplyser i intervju at det blant annet har bedt Forsvaret om å bekrefte at normalinstruksens vilkår er fulgt, men ikke har hatt som praksis å foreta egne kontroller av om Forsvarets bekreftelse er riktig. Dette gjelder både ved godkjenningen av salg av F-5-flyene i 2007 og i 2015. Departementet har, som normalt er i denne typen saker, basert seg på Forsvarets forsikringer om at normalinstruksens bestemmelser er fulgt. Forsvarsdepartementet begrunner dette med den formelt fastsatte arbeidsdelingen mellom departement og etat, og at departementet derfor normalt ikke vil etterprøve det Forsvaret gjør, med mindre det er grunnlag for mistanke om avvik. Hvis alt ser greit ut og er bekreftet fra etaten, er godkjenningsprosessen rask og enkel, opplyser departementet.

Forsvarsdepartementet opplyser i brev 3. februar 2017 at departementet har gjennomført regelmessige kontroller av informasjonen som ble oversendt fra FLO i andre saker enn for F-5-flyene. Blant annet ble det ifølge departementet undersøkt hvorvidt det var gitt eksportlisens for materiellet og vurderinger av prisfastsettelse. Kontroller av normalinstruksens krav ble gjennomført med tilfredsstillende resultat, og departementet hadde derfor ikke grunn til å tro at informasjonen fra FLO ikke var korrekt.

Det foreligger ingen skriftlig dokumentasjon som viser Forsvarsdepartementets saksbehandling før den endelige godkjenningen av salget i departementets brev til Forsvaret av 12. februar 2015. I brevet foreligger det ingen begrunnelse for godkjenningen av salget. I brev av 3. februar 2017 til Riksrevisjonen uttaler Forsvarsdepartementet at det ikke foreligger arkivverdig dokumentasjon utover brevet til Forsvaret.

6.2 Forsvarsstabens styring og oppfølging

6.2.1 Styringssignaler og direktiver

Forsvarssjefen gav i 2006 ut *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon*. Her er det krav om at det foretas risikovurderinger, og at det skal etableres en tilfredsstillende intern kontroll.

Målet om forsvarlig forvaltning er fulgt opp av forsvarssjefen gjennom ulike styringsdokumenter. Forsvaret har konkretisert retningslinjer fra departementet gjennom ulike direktiver og interne retningslinjer for intern kontroll. I forsvarssjefens virksomhetsplan er det også stilt krav til forsvarlig forvaltning og hvordan informasjonen skal rapporteres.

Forsvarssjefen har utgitt direktiver om materiellforvaltning som også omhandler avhending. *Tjenestereglement for Forsvaret* ble utgitt 2. januar 1993. Her går det fram at Forsvarsdepartementet skal godkjenne salg eller overføring av sensitivt militært materiell, og at det kan gi dispensasjon fra bestemmelsene. Forsvarssjefen utarbeidet i 2005 et nytt direktiv for materiellforvaltning i Forsvaret. I direktivet går det fram at Forsvarsdepartementet skal godkjenne avhending av militært materiell. For utgaven i 2006 vises det også eksplisitt til at avhending skal skje i henhold til og i tråd med normalinstruksen, og dette gjentas i revidert utgave av direktivet i 2007.

6.2.2 Rapportering, koordineringsmøter og annen oppfølging

For at Forsvarsstaben skulle følge opp at FLO har fulgt opp arbeidet med avhending i samsvar med gjeldende lover og regler, har Forsvarsstaben mottatt avviksrapportering på målene som er satt for forsvarssektoren, hvor blant annet målet om forsvarlig forvaltning framkommer. Det er ikke rapportert risiko for avvik knyttet til arbeidet med avhending – dette kommer fram i intervju med tidligere og nåværende sjef for FLO.

Salget av F-5-flyene har vært behandlet på nesten samtlige av de månedlige koordineringsmøtene mellom FLO og Forsvarsstaben i perioden 2008–2015. I 2014 ble for øvrig fullmakten som sjefen for FLO hadde ved avhendingssaker, inndratt av forsvarssjefen, jf. også brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben 20. november 2014 hvor det presiseres at forsvarssjefens fullmakt til avhending av materiell ikke skulle delegeres videre. Bakgrunnen for dette var Forsvarsdepartementets ønske om en tettere styring av avhendingen i Forsvaret. Fra og med høsten 2014 ble det også – etter ønske fra FLO-staben og forsvarssjefen – etablert en ordning hvor all kommunikasjon, også den uformelle, mellom Forsvarsdepartementet og avhendingsseksjonen skulle skje i linjen, det vil si at den skulle involvere FLO-staben og Forsvarsstaben.

Fra og med 1. januar 2016 er det Forsvarsmateriell som ivaretar oppgaven med avhending. Ifølge brev av 3. februar 2017 fra Forsvarsdepartementet, er det etablert uformell informasjonsutveksling mellom departementet og avhendingsseksjonen i Forsvarsmateriell.

6.3 Oppfølging av avhendingsarbeidet i FLO

6.3.1 Mål om forsvarlig forvaltning og oppfølging av dette i FLO

Ifølge intervju med tidligere sjef for FLO ble det satt i verk mange tiltak for å sikre en forsvarlig forvaltning i årene 2005–2011:

- Forsvarsdepartementet utviklet i 2006 *Handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse*, som inneholdt en rekke tiltak. Formålet med handlingsplanen var å gi støtte til ledere, ansatte og vernepliktige, slik at personellet skulle være godt rustet til å håndtere utfordringer knyttet til etikk og holdninger. Planen ble fulgt opp i FLO gjennom egne etiske retningslinjer.
- Konkrete forbedringstiltak, blant annet gjennom å redusere antallet personer som hadde tilganger til å foreta anskaffelser.
- Rapportering og kontrolltiltak – sjefen for FLO hadde dialog med hver enkelt divisjonssjef to ganger i året. I tillegg inngikk avhending som en del av de månedlige ledermøtene mellom sjefen for FLO og divisjonssjefene. Videre mottok sjefen for FLO månedlig rapportering på målet om forsvarlig forvaltning. Det ble også gjennomført 40–50 årlige materiellkontroller av FLO. I tillegg var det TØFF-rapportering (tiltaksliste for økonomi og forsvarlig forvaltning, etablert av Forsvarsdepartementet i 2004).

Ifølge intervju med tidligere sjef for FLO var det sjefen for FLO/Forsynings oppgave og ansvar å følge opp at lover og regler ble fulgt i arbeidet med avhending. For perioden 2005–2011 ble det ikke rapportert om risiko knyttet til målet om forsvarlig forvaltning på avhendingsområdet fra sjefen for FLO/Forsyning til sjefen for FLO. Ifølge tidligere sjef for FLO burde imidlertid materiellkontrollene ha fanget opp det som skjedde i avhendingsseksjonen.

Riksrevisjonen hadde blant annet kritisert FLO for manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket. I 2004 hadde det også vært store overskridelser på budsjettet. Virksomheten i avhendingsseksjonen gikk bra, bortsett fra at enkelte salg tok lang tid. Dette tilsa derfor at det ikke var i avhendingsarbeidet risikoen for at lover og regler ikke ble fulgt, var størst. Dette kommer fram i intervju med tidligere sjef for FLO.

I 2011 tiltrådte en ny sjef i FLO, og han fikk føringer fra forsvarssjefen om å prioritere materiellinvesteringer og forsvarlig forvaltning for å følge opp avvikene som var avdekket av blant andre Riksrevisjonen og Forsvarets materielltilsyn. Dette omhandlet spesielt materiellregnskapet og oversikt over materiell når det var i bruk. I tillegg skulle det gis økt prioritering til logistikkstøtte for å kunne støtte militære operasjoner både hjemme og i internasjonale operasjoner.

Sjefen for FLO opplyser i intervju at han hadde resultatoppfølgingssamtaler med divisjonssjefene etter behov basert på risiko. For FLO/Forsyning var det 6–8 samtaler i året. Det var oppgaven med økt logistikkstøtte, herunder forsyninger, som ble prioritert i samtalene med FLO/Forsyning. Når det gjelder prioritering av arbeidet med forsvarlig forvaltning knyttet til avhending, ble det rapportert at man nådde målet om forsvarlig forvaltning fra sjef for FLO/Forsyning, og dette tilsa at det ble mindre vektlagt i dialogen. Det inngikk dessuten i oppdraget til sjefen for FLO/Forsyning å følge opp at lover og regler ble fulgt i arbeidet med avhending.

Etter at avhendingsseksjonen, som en del av forbedringsarbeidet innen materiell-avhending i Forsvaret, ble overført fra FLO/Forsyning til planavdelingen i FLO-staben i oktober 2014, ble det avholdt ukentlige møter mellom sjefen for FLO og sjefen for planavdelingen. I møtene ble det diskutert status i gjennomføringen av tiltak for å etablere god intern kontroll og forsvarlige dokumentasjonsrutiner for avhendingsvirksomheten.

Sjef i avhendingsseksjonen i perioden 2007 til 2013, uttaler i intervju at seksjonen har vært en autonom avdeling, og at den i liten grad ble fulgt opp fra ledelsen i FLO.

6.3.2 Bestemmelser for materiellforvaltning fastsatt av FLO

Før 2007 var det ulike instruksjoner knyttet til blant annet utfasing av militært materiell, avhengig av hvilken del av Forsvaret som skulle avhende materiellet. Salget av F-5-flyene ble regulert i krav til salg og avhending av materiell i Luftforsvaret (BFL 760-1 (A) *Materiellutfasing*, og HFL 760-1 (A) *Materiellutfasing*, begge datert 1. januar 2002). Av disse går det fram at Forsvarsdepartementet skal godkjenne salg eller overføring av sensitivt militært materiell, og at det kan gi dispensasjon fra bestemmelsene. Det henvises også til normalinstruksen.

FLO utarbeidet bestemmelser for materiellforvaltning i Forsvaret (2007 og 2011). Av bestemmelsene går det fram at sjefen for FLO/Forsyning på vegne av sjefen for FLO skal ivareta fagmyndighets- og kontrollansvar for blant annet avhending, jf. punkt 2.1. Det går også fram at Forsvarsdepartementet skal godkjenne direktesalg av sensitivt materiell, jf. punkt 6.5.6.

6.3.3 Hensynet til sporbarhet

Tabell 1 gir en oversikt over om viktige milepæler i dialogen med interessentene som har lagt inn tilbud, er dokumentert. Også dokumentasjon av prosessen med å hente inn tredjepartsgodkjenning fra det amerikanske utenriksdepartementet går fram av tabellen.

Tabell 1 Dokumentasjon av viktige milepæler mht. interessenter som har lagt inn tilbud

Interessenter	År	Tilbud	Salgskontrakt mellom FLO og interessent	TPT-søknad til amerikanske myndigheter	Svar fra amerikanske myndigheter på TPT-søknad
SIGMA	2002	Dokumentert	Ikke inngått	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert
The Bidding Team	2003	Dokumentert	Ikke inngått	Ikke søkt	Ikke relevant
EADS-CASA	2004–2006	Delvis dokumentert	Ikke inngått	Ikke søkt	Ikke relevant
NGL	2006–2007	Ikke dokumentert	Dokumentert	Dokumentert	Dokumentert
Calspan	2009	Dokumentert	Dokumentert	Dokumentert	Ikke dokumentert
TCA	2010–2011	Ikke relevant*	Dokumentert	Dokumentert	Dokumentert
Flight Director	2011–2012	Dokumentert	Ikke dokumentert	Dokumentert	Ikke dokumentert
Medusa	2011	Dokumentert	Ikke inngått	Ikke søkt	Ikke relevant
TAC Air	2011	Delvis dokumentert	Ikke inngått	Ikke søkt	Ikke relevant
NGL	2012	Ikke dokumentert	Dokumentert	Dokumentert	Dokumentert
TAC Air	2012–2013	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Dokumentert	Dokumentert
Det spanske luftforsvaret	2013–2014	Ikke dokumentert	Dokumentert	Dokumentert	Ikke relevant**
NGL	2014–2015	Ikke dokumentert	Dokumentert	Dokumentert	Dokumentert

Kilde: Basert på dokumentasjon fra Forsvaret

* TCA erstattet Calspan som kjøper i kontrakten med FLO

** FLO trakk TPT-søknaden før den ble behandlet fordi det spanske luftforsvaret likevel ikke ønsket flyene

Tabell 1 viser at det i alt er 11 milepæler som ikke er dokumentert (røde celler). Den kategorien dokumenter det mangler flest av, er tilbud. I 5 av de 12 tilfellene hvor Riksrevisjonen har etterspurt dokumentasjon på tilbud, er dette ikke framskaffet av Forsvaret. For NGL er det ikke dokumentert noen tilbud, selv om FLO har tegnet kontrakt med selskapet tre ganger. Tabellen viser videre at to av åtte salgskontrakter ikke er dokumentert. Forsvaret har i større grad dokumentert korrespondansen med amerikanske myndigheter om TPT-godkjenning, men også her er det 4 av 17 dokumenter som ikke kan finnes igjen. Når milepæler ikke er dokumentert, skyldes det enten at Forsvaret ikke har klart å finne igjen dokumenter som har blitt utarbeidet, eller at dokumentasjonen ikke ble utarbeidet. I tillegg til milepælene i tabellen er det også andre dokumenter som mangler, eller som har uklar status, jf. tidligere omtale i kapittel 4.

Tabell 1 viser videre at to milepæler er delvis dokumentert (gule celler). Milepæler er registrert som delvis dokumentert dersom noen dokumenter er framlagt for Riksrevisjonen, mens andre ikke finnes igjen. Et eksempel er selskaper som kommer med flere tilbud, men hvor ikke alle kan finnes igjen. 24 milepæler er dokumentert (grønne celler).

Mangler ved dokumentasjon og arkivering i avhendingsseksjonen i FLO er tidligere tatt opp i to rapporter fra revisjons- og konsultentselskapet PwC og rapporter fra Forsvarsdepartementets internrevisjon. Svakheterne gjelder både at dokumenter ikke er arkivert i arkivsystemet Doculive, og at deler av e-postkorrespondansen er slettet og ikke lar seg gjenopprette.⁸⁹

Gjennom intervjuer framkommer det at det har vært mangelfulle rutiner i FLO for å arkivere og dokumentere avhendingsarbeidet. FLO har blant annet ikke hatt et saksbehandlingssystem for å håndtere interessenter i arbeidet med avhending av materiell. I oppfølgingen av salgsprosessen har FLO hatt en egen mappestruktur på avdelingsområdet, hvor hver interessent hadde sin egen mappe. Alle i avhendingsseksjonen hadde tilgang til disse mappene. Korrespondanse med ulike interessenter på e-post ble lagret på den enkelte ansattes e-post. Ledelsen i FLO opplyser i intervju at den har lagt til grunn at arkivloven blir fulgt, men ser i ettertid at praksis på dette området ikke har vært tilfredsstillende. Det innebærer at rutinene for oppfølging heller ikke har vært tilfredsstillende. I 2015 innførte FLO RIO-FLO i avhendingsseksjonen. Dette er et oppdragssystem som gir god oversikt over oppdragene. Alt som gjøres i salget, kan legges inn her, og dokumentene kan på en enkel måte overføres til arkivsystemet Doculive.

En annen årsak som påpekes i intervjuer, er skifte av saksbehandlere underveis i salgsprosessen. Dette har ført til brudd i historikken og ulike løsninger på hvordan dokumentasjon har blitt lagret. Nye saksbehandlere har etablert nye mappestrukturer, og det har ført til at dokumenter har blitt slettet. Videre mangler mye av dokumentasjonen fra enkelte av saksbehandlerne som har vært involvert i salget. Ifølge intervju med tidligere sjef for FLO har det i ettertid vist seg at FLOs avhendingsseksjon ikke hadde gode nok systemer for å sikre sporbarhet. Det var etablert en mappestruktur, men denne fungerte ikke som arkiv. Det er også slettet mapper ved rydding i mappestrukturen.

89) PwC, *Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy*, 31. oktober 2014 og PwC, *Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer*, 20. mars 2015.

Så lenge avhendingsseksjonen har avhendet og solgt materiellet, har verken FLO-staben, Forsvarsstabens eller Forsvarsdepartementet etterspurt salgsprotokoll for de salgene som er gjennomført. Dette kommer fram i intervju med to tidligere sjefer og én tidligere saksbehandler for avhendingsseksjonen. Det tok om lag et halvt år fra tidligere sjef for avhendingsseksjonen tiltrådte stillingen, til han ble oppmerksom på at det var et krav i normalinstruksen at det skulle lages salgsprotokoller. Mangelfull føring av salgsprotokoller burde ifølge tidligere sjef for FLO vært avdekket gjennom FLOs årlige materiellkontroller, men det har det ikke blitt. I 2014, da avhendingsseksjonen ble plassert under FLO-staben, ble det innført som rutine å utarbeide salgsprotokoll. For F-5-flyene besluttet FLO-staben at protokollen skulle omfatte de to flyene som ble solgt i 2014, og ikke alle de femten flyene som opprinnelig ble forsøkt solgt. Daværende sjef for avhendingsseksjonen og en saksbehandler skrev protokollen sammen. FLO-staben har ikke etterprøvd om protokollen er detaljert nok med hensyn til historikk, men har forutsatt at de som utarbeidet protokollen, førte inn det som var relevant.

Forsvarsdepartementet trekker i brev av 3. februar 2017 fram at Riksrevisjonens undersøkelse på flere områder har sammenfallende vurderinger som departementet gjennom egne undersøkelser allerede har fått fram og belyst når det gjelder Forsvarets arbeid med salget av F-5-flyene. Disse undersøkelsene inkluderte imidlertid ikke departementets egen rolle.

6.3.4 Hensynet til størst mulig økonomisk utbytte

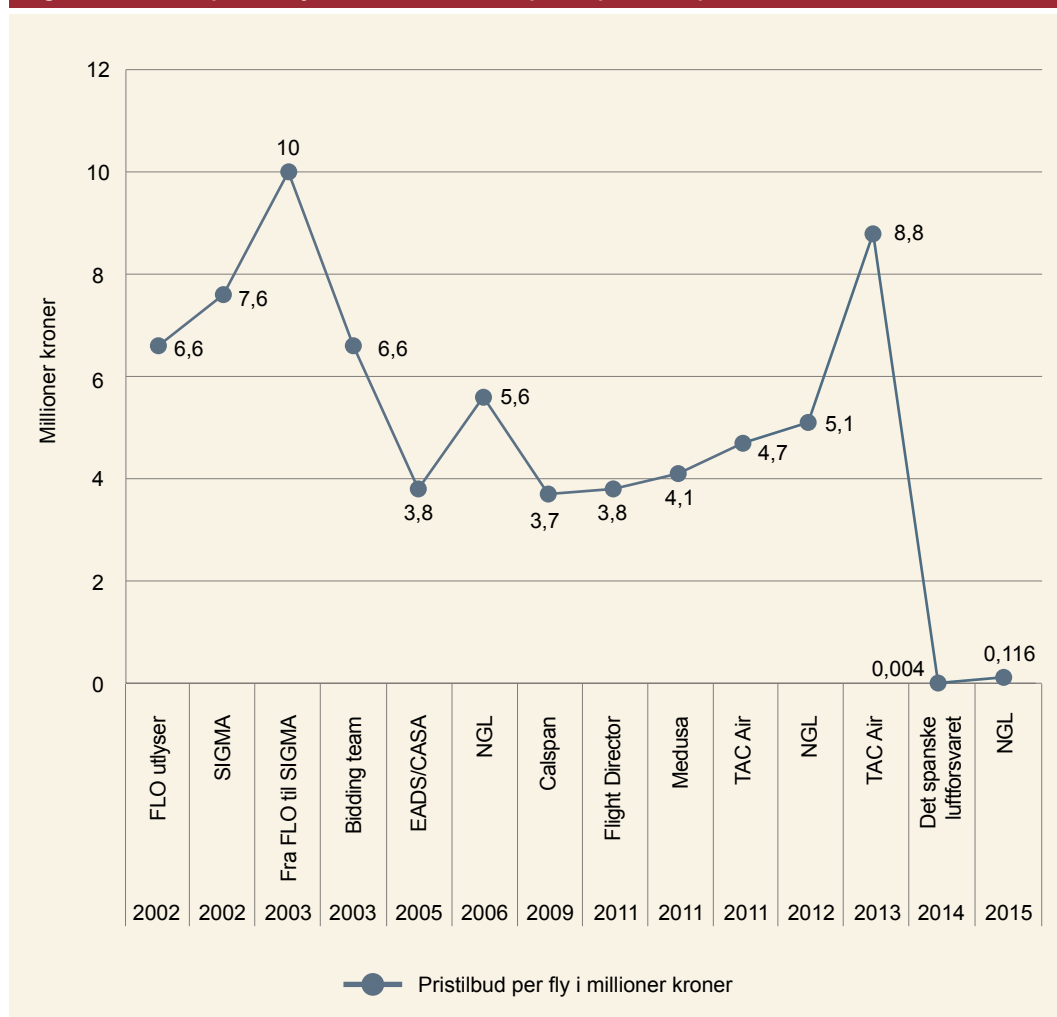
Tidligere sjef for FLO framholder at avhending ble ansett som en viktig oppgave for FLO, både politisk og økonomisk. Økonomisk dreide det seg både om inntekter fra salget og reduserte kostnader til lagringsplass for materiell som ikke lenger var i bruk. Ved flere anledninger har Stortinget behandlet saker som omhandler salg av militært materiell, og det var en klar føring om at salg var å foretrekke framfor destruksjon. Selv om det var press på FLO for å få solgt materiellet, skulle avhendingen skje i tråd med regelverket. Dette ble understreket gjentatte ganger, ifølge tidligere sjef for FLO.

Tidligere sjef for FLO uttaler i intervju at ledelsen i FLO fulgte opp at det ble oppnådd størst mulig økonomisk utbytte for materiellet. Dette vises blant annet gjennom avslag på bud som FLO mente var for lave, eksempelvis budet fra EADS/CASA i 2005. Tidligere sjef for FLOs avhendingsseksjon viser i tillegg til forsøket på salg til Calspan. Calspan hadde ifølge tidligere sjef for avhendingsseksjonen opprinnelig ønsket å kjøpe flyene for 5 millioner dollar, men daværende sjef for FLO mente at flyene var verd mye mer enn dette. Etter e-postvekslinger endte den endelige kontraktssummen på 8 millioner dollar, inkludert fraktkostnader.

Pristilbud i salgsperioden

Figur 3 viser en oversikt over sentrale pristilbud for perioden 2002–2015 utregnet i løpende pris per fly i norske kroner. I vedlegg 2 vises grunnlaget for figuren.

Figur 3 Pristilbud per F-5 fly i millioner kroner i løpende priser for perioden 2002–2015



Pristilbudene i figur 3 er gitt fra ulike interessenter fra FLO utlyste flyene i 2002 til 6,6 millioner kroner per fly til endelig pris til NGL i 2015 på i overkant av 100 000 kroner per fly. Selv om dette er en betydelig nedgang i pristilbud, viser figuren at det ikke har vært en kontinuerlig nedgang i pristilbudene for flyene gjennom perioden. Så sent som i 2012 og 2013 var selskapene NGL og TAC Air villige til å betale henholdsvis 5,1 og 8,8 millioner kroner per fly.

Forsvarsdepartementet presiserer i brev av 3. februar 2017 at de ulike pristilbudene ikke nødvendigvis representerer reell markedspris da det blant annet er forskjell på hva tilbudene inneholder og kjøpers forutsetninger. Forsvarsdepartementet viser videre til at det i perioden 2002–2014 ikke ble gjennomført noen salg og at faktisk markedsverdi for flyene derfor ikke er klar.

6.3.5 Hensynet til lik informasjon

FLO har ikke hatt rutiner som sikrer at interessenter får informasjon om at det igjen er mulig å kjøpe flyene dersom salgsprosessen mot én enkelt interessent stoppet opp. Ifølge intervju med to tidligere sjefer for avhendingsseksjonen er imidlertid miljøet innen denne bransjen så lite at de ulike aktørene er godt informert om eventuelle salg

og prosesser underveis. Imidlertid viser undersøkelsen at det flere ganger har vært interessenter som har tatt kontakt med avhendingsseksjonen for å forhøre seg om status for flyene. Tidligere sjef for avhendingsseksjonen opplyser også i intervju at det ofte bare har vært én eller to interessenter som har vært aktuelle samtidig. Undersøkelsen viser imidlertid at det i 2011 var seks interessenter.

Før oktober 2014 var styring av avhendingsvirksomheten delegert til FLO/Forsyning, og ledelsen i FLO la til grunn at FLO/Forsyning fulgte opp at det var etablert systemer og rutiner som sikret likebehandling. Dette framkommer i intervju med nåværende og tidligere sjef for FLO.

6.3.6 Etterlevelse av lover og regler

Tidligere sjef for FLO uttaler i intervju at ledelsen fulgte opp kravet om at virksomheten skal drives i samsvar med gjeldende lover og regler – se punkt 6.3.1 for omtale av kontrolltiltak i FLO og mål knyttet til forsvarlig forvaltning. Imidlertid kunne ikke sjefen for FLO gå inn og kontrollere at regelverket var fulgt for all virksomhet. Dette lå under den enkelte divisjonssjefs ansvarsområde å kontrollere. Som tidligere nevnt ble det ikke rapportert risiko for at målet om forsvarlig forvaltning innen avhendingsområdet ikke ble nådd fra sjefen for FLO/Forsyning.

Tidligere sjef for FLO opplyser at ledelsen ikke fulgte opp hvordan avhendingsseksjonen ivaretok FLOs ansvar i henhold til eksportregelverket for å foreta undersøkelser og vurderinger av sluttbruk. Det ble lagt til grunn at det var sjefen for FLO/Forsyning som hadde ansvar for å følge opp arbeidet som ble utført i egen divisjon. Tidligere sjef for FLO opplyser imidlertid at etter at salget av KNM «Horten» til firmaet Clear Ocean i 2010 ble kansellert, understreket ledelsen i FLO til avhendingsseksjonen hvor viktig det var å undersøke sluttbruker. FLO har et eget ansvar for å undersøke sluttbruk og sluttbruker, og dette skal altså følges opp av linjeledelsen i FLO, her FLO/Forsyning.

Flere av dem som er intervjuet, peker på at normalinstruksen er en lite detaljert instruks, og at den ikke er tilpasset arbeidet med å avhende militært materiell. Det fører til at det i stor grad er opp til saksbehandlere å ta selvstendige vurderinger av hvordan regelverket skal etterleves. For å unngå feil burde det ifølge intervju med en saksbehandler i kontraktseksjonen i FLO derfor ha vært et mer detaljert regelverk for hvordan salg skal gjennomføres. På anskaffelsesområdet er situasjonen annerledes – der sikrer lov og forskrifter detaljregulering av hvordan anskaffelser skal gjennomføres, og det har vært løpende utvikling av regelverket. Det kommer fram i intervju at ledelsen i FLO ikke sørget for at det ble etablert rutinebeskrivelser eller lignende som avhendingsseksjonen kunne støtte seg på.

Tidligere leder for avhendingsseksjonen peker på at en omorganisering i 2011 gjorde det vanskelig å utføre avhendingsarbeidet på en forsvarlig måte da avhendingsseksjonen ble betydelig redusert. Begrunnelsen for nedbemanningen var at Forsvaret skulle effektivisere, og at basene i FLO/Forsyning skulle overta mye av arbeidet som var blitt utført av avhendingsseksjonen. Ifølge intervju med tidligere sjef for avhendingsseksjonen hadde imidlertid ikke basene forutsetninger for å gjøre dette, og arbeidsmengden til avhendingsseksjonen var dermed den samme som før. I 2007 var det 27 ansatte i avhendingsseksjonen, hvorav 10 saksbehandlere. Etter 2011 ble avhendingsseksjonen redusert til 6 ansatte. Ifølge notat av 5. juli 2011 fra avhendingsseksjonen til sjefen for FLO/Forsyning, ville det høsten 2011 i realiteten kun være tre saksbehandlere i avhendingsseksjonen, og med en portefølje på 90 oppdrag var det nødvendig med strakstiltak for at seksjonen skulle kunne håndtere oppdragsporteføljen på en forsvarlig måte. Ifølge intervju med både tidligere og nåværende sjef for FLO ble ikke ledelsen i FLO informert om bemanningssituasjonen. Seksjonen ble ifølge intervju

med tidligere sjef for avhendingsseksjonen ikke tilført flere ressurser. Tidligere sjef for FLO bekrefter i intervju at det i 2011 var harde krav til nedbemanning i FLO, og at det trolig var FLO/Forsyning som fikk det tøffeste kravet.

Etter at FLO ble etablert i 2002, har det vært flere omorganiseringer i FLO, noe som ifølge sjefen for FLO i perioden 2005–2011 krevde svært mye ressurser. Dette var ressurser som ellers kunne ha blitt brukt til primæroppgaver, som avhending.

7 Vurderinger

7.1 Forsvaret og Forsvarsdepartementet hadde i 2003 mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket

I henhold til Stortingets vedtak fra 1959, skal det ikke selges våpen til områder hvor det er krig eller krig truer. I henhold til *lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v.* (eksportkontrollloven) plikter enhver å gi Utenriksdepartementet den bistand og de opplysninger som kreves for at departementet skal kunne gjennomføre kontroll.

Sommeren 2003 undersøkte Forsvarsdepartementet mulighetene for et salg av F-5-flyene til Israel. Høsten 2003 forsøkte Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) å selge flyene til Hellas via en selskapskonstruksjon der det israelske selskapet IAI og det antatt greske selskapet Seaways var sentrale aktører. Forsvarsdepartementet var også involvert i denne prosessen. Utenriksdepartementet anså ikke salgsforsøket som akseptabelt med tanke på å få innvilget lisens. Salg av militært materiell som involverte Israel var ifølge Utenriksdepartementet i strid med politiske føringer, den gang som i dag. Utenriksdepartementet opplyser at det, på bakgrunn av en rekke saker, hadde en generell bekymring for om Forsvarsdepartementet og Forsvaret hadde tilstrekkelig forståelse av eksportkontrollregelverket. Både den konkrete saken med Seaways og uttalelsen fra Utenriksdepartementet viser at Forsvaret og Forsvarsdepartementet ikke hadde god nok forståelse av eksportkontrollregelverket i 2003.

Da FLO skrev under på tilsagnsbrevet til Seaways i oktober 2003, var det ikke undersøkt hva slags selskap Seaways var. Først i november og desember ble det gjort en bakgrunns sjekk av Seaways. Sentrale spørsmål i denne forbindelse var hvem som eide Seaways, og om Seaways hadde israelsk tilknytning. Seaways utarbeidet i desember 2003 en egenerklæring, men denne ble aldri bekreftet av uavhengige kilder. Saken illustrerer manglende rutiner for kontroll av selskaper som kjøper forsvarsmateriell, til tross for at dette er et viktig element i FLOs ansvar som eksportør.

Utenriksdepartementet og Forsvaret har hatt ulike syn på hvilke undersøkelser FLO skal foreta av kjøper før det søkes om lisens. Enkelte i FLO har også oppfattet ansvarsforholdet som uklart. Tidligere sjef i FLOs avhendingsseksjon uttaler at han fram til stortingshøringen var sikker på at det var Utenriksdepartementets ansvar å kontrollere kjøpere. Det er uheldig at Forsvaret ikke på et tidligere tidspunkt forsto sitt ansvar som eksportør av forsvarsmateriell. Rutiner for kontroll av kjøpere burde ha vært fulgt opp av ledelsen i FLO.

I 2009 ble det etablert et kontaktforum for å skape bedre forståelse for eksportkontrollregelverket i Forsvaret. Deltakere i forumet var Utenriksdepartementet, FLO og en avdeling i Forsvarsdepartementet. I 2011 mottok imidlertid Utenriksdepartementet et brev fra en annen avdeling i Forsvarsdepartementet som ba om at all kontakt med Utenriksdepartementet skulle koordineres av denne avdelingen. Dette førte til at kontaktforumet opphørte, og kom først i gang igjen i 2015. Det vurderes som uheldig at møtene i kontaktforumet stanset uten at Forsvarsdepartementet sørget for at møtene kom i gang igjen på et tidligere tidspunkt. God dialog mellom FLO og Utenriksdepartementet kunne ha ført til bedre forståelse av hvilket eget ansvar FLO hadde for å framskaffe informasjon om kjøpere av forsvarsmateriell.

7.2 Amerikanske myndigheter har ved salg avgjørende innflytelse på bruken av F-5-fly

Eksport av materiell som F-5-flyene krever eksportlisens fra Utenriksdepartementet, jf. *forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester* § 3. Eksportlisens vil i henhold til Utenriksdepartementets retningslinjer normalt kunne gis dersom kunden er, eller opptrer på vegne av, forsvarsmyndigheter i land som er allierte, nordiske eller særlig nærstående, såfremt det foreligger dokumentasjon som godtgjør dette.

Utenriksdepartementet har ved to anledninger innvilget eksportlisens for F-5-flyene. Begge gangene har det vært til det amerikanske private selskapet Northern General Leasing (NGL). Første gang var i 2007, da flyene var planlagt brukt til å trene piloter fra De forente arabiske emirater gjennom en avtale. Emiratene var i ferd med å inngå med det amerikanske luftforsvaret. Avtalen mellom amerikanske myndigheter og emiratene ble imidlertid ikke undertegnet, og amerikanske myndigheter trakk derfor tilbake sin tredjepartsgodkjenningen til NGL.

I 2014 ble flyene på nytt forsøkt solgt til NGL. Utgangspunktet var en kontrakt mellom amerikanske myndigheter og Sør-Korea om oppgradering av sørkoreanske jagerfly. Det britiske selskapet BAE skulle utføre oppgraderingsarbeidet på vegne av amerikanske myndigheter, med NGL som underkontraktør. Kontrakten mellom BAE og amerikanske myndigheter var imidlertid brutt på det tidspunktet da det amerikanske, og senere det norske utenriksdepartementet, ga aksept for salget av F-5-flyene til NGL. Det vites ikke hvorfor amerikanske myndigheter denne gangen godkjente salget uten at det forelå en gyldig kontrakt. Kontraktsbruddet har ikke påvirket utfallet av Utenriksdepartementets saksbehandling. Utenriksdepartementet viser til at vilkårene for lisensen er at all bruk av flyene skal skje etter oppdrag fra amerikanske myndigheter og på amerikansk territorium. Utenriksdepartementet har ikke praksis for å legge begrensninger på allierte lands bruk av forsvarsmateriell, selv om det skulle komme i strid med norske interesser. Konsekvensen av denne praksisen er at amerikanske myndigheter kan invitere sine allierte til å bruke flyene til ulike formål på amerikansk territorium. Dette gjelder selv om disse landene ikke er å regne som norske allierte.

7.3 Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok

Alle virksomheter skal i henhold til økonomiregelverket for staten etablere systemer og rutiner for intern kontroll som blant annet sikrer at virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte, at økonomistyringen utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, og at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å etablere internkontroll. Systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet. Hensynet til god forvaltningsskikk skal også ivaretas.

Forsvaret har gjennom direktiver definert krav til arbeidet med avhending av militært materiell. I tillegg har forsvarlig forvaltning vært et mål for forsvarssektoren, og det er presisert at lover og regler skal følges. Sjefen for FLO har mottatt rapportering om avhendingsområdet som en del av rapporteringen om forsvarlig forvaltning. Det har ikke blitt rapportert om risiko for at målet ikke nås. I tillegg ble det i FLO gjennomført materiellforvaltningskontroller, som ikke fant avvik innen området avhending. Den interne kontrollen har ikke vært tilstrekkelig. Svakheterne som er identifisert på avhendingsområdet – både gjennom høringene i Stortinget og i denne revisjonen

– viser at ledelsen i FLO og Forsvarsstaben ikke har fulgt godt nok opp at lover og regler er fulgt, og at hensynet til sporbarhet er ivaretatt.

7.4 Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok

Departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.2. Departementet skal gjennomføre kontroll med virksomheten og har et overordnet ansvar at virksomheten har forsvarlig internkontroll.

Forsvarsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, som blant annet omhandler arbeidet med avhending. Siden 2006 har det vært et særskilt mål at forsvarssektoren skal ha en forsvarlig forvaltning. Forsvarsdepartementet har også foretatt risikovurderinger av målene. Som en følge av at risikoen på avhendingsområdet ble vurdert som lav, ble avhending i liten grad behandlet i rapportering og i etatsstyringsmøtene. Det vurderes som positivt at Forsvarsdepartementet har etablert et formelt rammeverk for å sikre forsvarlig forvaltning. Undersøkelsen viser imidlertid at risikoen for feil og mangler i arbeidet med avhending likevel ikke ble identifisert. Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for dette.

Forsvarsdepartementet har ikke foretatt egne kontroller av om bestemmelsene i normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten (normalinstruksen) har vært fulgt da departementet godkjente direktosalget av F-5-flyene, verken i 2008 eller i 2015. Departementet har basert seg på FLOs forsikringer om at disse er fulgt. Forsvarsdepartementets ansvar for å godkjenne direktesalg er en viktig funksjon for å sikre at normalinstruksen og andre krav til forsvarlig saksbehandling blir fulgt. Departementets saksbehandling var ikke tilstrekkelig til å avdekke at disse kravene ikke ble etterlevd godt nok i salget av F-5-flyene.

7.5 Det har vært svak sporbarhet i prosessen med å selge F-5-flyene

Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier at det skal være god sporbarhet i saksbehandlingen. At prosessene fram til vedtak er sporbare, er av kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis, særlig i tilfeller der ytre etater er gitt fagmyndighet, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005). Sporbarhet er avgjørende for at Stortinget skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen, jf. Innst. S. nr. 126 (2007–2008). Undersøkelsen viser imidlertid at det er svak sporbarhet i flere faser av salgsprosessen.

Det har ikke vært etablert rutiner eller systemer i FLO som har sikret at viktig dokumentasjon har blitt arkivert. Dette omhandler blant annet tilbud fra interessenter, brevveksling om TPT-søknader og annen korrespondanse med ulike interessenter. Avhendingsseksjonen i FLO har hatt et eget mappesystem på fellesområdet, men det har flere ganger blitt slettet dokumenter fra dette området. Deler av korrespondansen med aktuelle interessenter er kun oppbevart på saksbehandlernes egne e-postkontoer. Videre foreligger enkelte dokumenter i flere versjoner uten at det er mulig å avgjøre

hva som er endelig versjon. En del av korrespondansen er ikke lenger tilgjengelig, blant annet fordi vedkommende saksbehandler har sluttet.

Forsvarsstaben og FLO har ikke sikret entydig dokumentasjon av viktige beslutninger. Noen kilder tyder på at det ble fattet en beslutning i april 2011 om å stanse hele salgsprosessen, mens andre kilder tyder på at det som ble besluttet, var å forsøke å selge åtte av flyene og donere sju av dem. Videre er det avdekket at det for flere avgjørelser ikke foreligger dokumentasjon med begrunnelse for *hvorfor* ulike valg er tatt. Et eksempel her er FLOs valg i 2011 av Flight Director framfor Medusa og TAC Air. Begrunnelsen for å akseptere at Northern General Leasing (NGL) i 2006 ga bud i dollar i stedet for i norske kroner er heller ikke dokumentert, selv om kravet om norske kroner var nedfelt både i den opprinnelige utlysningen fra 2002 og i tilbudsforespørselen som ble sendt våren 2005. At begrunnelser ikke er dokumentert, gjør det vanskelig å foreta en reell kontroll med forvaltningen slik Stortinget har lagt til grunn.

FLO utarbeidet salgsprotokoll for salget til NGL i 2015. Det gjøres imidlertid ikke rede for hvordan den avtalte prisen til NGL ble fastsatt. Ifølge protokollen var det dessuten en sammenheng mellom salget av reservedeler til det spanske luftforsvaret og tilbudet om vederlagsfri overføring, noe som ikke stemmer med andre dokumenter eller opplysninger som er gitt i intervju.

Undersøkelsen viser også eksempler på svak sporbarhet i Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet har blant annet ikke funnet et dokument som Erik Bekkevold fra selskapet Bekkevold Defence ga til statssekretær Espen Barth Eide i 2007. I et brev fra Utenriksdepartementet av 12. oktober 2007 til Bekkevold, kommer det fram at Utenriksdepartementet hadde vært i kontakt med Forsvarsdepartementet og fått bekreftet at Forsvarsdepartementet var kjent med Bekkevolds rolle i saken.

Det mangler også skriftlig dokumentasjon som viser saksbehandlingen før departementets endelige godkjenningen av salget i februar 2015. Forsvarsdepartementet opplyser at det ikke fins arkivverdig dokumentasjon fra saksbehandlingen. Den manglende skriftliggjøringen av departementets saksbehandling gjør det vanskelig å fastslå hvilke vurderinger Forsvarsdepartementet gjorde forut for godkjenningen av salget.

Forsvarsdepartementet kunne i oktober 2016 heller ikke svare på flere spørsmål om departementets kjennskap til og behandling av et mulig salg som involverte israelsk forsvarsindustri høsten 2003. Departementet har imidlertid så sent som i februar 2017 framlagt ny dokumentasjon i saken som avklarer noen av disse spørsmålene. Den nye dokumentasjonen bekrefter at departementet likevel hadde kjennskap til salgsforsøket som involverte israelsk forsvarsindustri tidlig høsten i 2003. Forsvarsdepartementet viser i interne dokumenter til muntlige avklaringer med Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har ingen skriftlig dokumentasjon som bekrefter at denne dialogen fant sted.

Utenriksdepartementet ønsket forsikringer fra amerikanske myndigheter da Forsvaret søkte om å selge militært materiell til en privat aktør i 2007. Det foreligger imidlertid to brev med ulikt innhold fra amerikanske myndigheter som begge er arkivert og journalført i gradert arkiv. Det framgår ikke av journalen hvilket som er det endelige brevet. Det ene er signert, men udatert. Dette brevet skulle vært datert 9. august 2007. Det andre er datert 31. juli 2007, men er usignert. Utenriksdepartementet har underveis i revisjonsprosessen gitt ulike opplysninger om hvilket av brevene som er det endelige brevet, men opplyser 25. januar 2017 at det er brevet som skulle vært datert 9. august 2007 som er det endelige brevet fra amerikanske myndigheter. Likevel vises det til brevet av 31. juli 2007 – og ikke brevet av 9. august 2007 – i ett internt notat til

statssekretæren i Utenriksdepartementet. Dette har gjort det krevende å finne ut hvilke forsikringer norske myndigheter faktisk fikk.

Et offentlig organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene som organet oppretter. Det foreligger ingen journal som gir en oversikt over de arkiverte dokumentene i eksportkontrollarkivet i saken om F-5-flyene. Utenriksdepartementet opplyser at eksportkontrollarkivet i mai 2015 innførte et nytt digitalt system som har journal. At Utenriksdepartementets eksportkontrollarkiv har manglet journal har ført til at det ikke har vært mulig å tidfeste når dokumenter ble arkivert og hvilke dokumenter som inngikk i F-5-saken.

Det er funnet eksempler på arkivverdige e-poster som Utenriksdepartementet ikke har arkivert. Blant annet er en e-post der amerikanske myndigheter i desember 2014 ga forsikringer om sluttbruk av F-5-flyene ikke arkivert eller journalført verken i Utenriksdepartementets graderte arkiv eller departementets eksportkontrollarkiv. Andre eksempler på manglende arkivering er en forespørsel fra FLO om mulig eksport av flyene til trening av piloter fra Botswana i 2013 og korrespondanse med amerikanske myndigheter oktober 2015 om etterkontroll av bruken av F-5 jagerflyene. Utenriksdepartementet forklarer dette med at e-postene ikke ble vurdert som arkivverdige. Eksempelene over vurderes imidlertid som relevante i F-5-saken. Arkivforskriften stiller krav om at alle saksdokumenter skal arkiveres. Det vurderes derfor som uheldig at disse e-postene ikke er arkivert og at eksportkontrollarkivet har manglet journal. Dette svekker mulighetene for å etterprøve Utenriksdepartementets saksbehandling.

Riksrevisjonen ba Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet – i brev av 17. juni 2016 – om at de skulle oversende all dokumentasjon knyttet til departementenes oppfølging og saksbehandling av salget av F-5-flyene. Riksrevisjonen har mottatt dokumentasjon i mange runder. Noen av dokumentene ble mottatt helt i sluttfasen av revisjonsprosessen, selv om det burde være åpenbart at disse var relevante for revisjonen. Blant annet gjelder dette notater til forsvarsministeren høsten 2003 om et mulig salg av F-5-flyene som involverte Israel. Disse ble overlevert Riksrevisjonen i februar 2017. Et annet eksempel er at Riksrevisjonen under et arkivbesøk i Utenriksdepartementet i november 2016 fant sentral skriftlig dokumentasjon mellom det norske og det amerikanske utenriksdepartementet om begrensninger i sluttbruk av F-5-flyene fra 2007. Å få tilgang til sentral dokumentasjon sent i revisjonsprosessen har gjort det krevende å gjennomføre revisjonen.

De funnene som er beskrevet om svak sporbarhet og arkivering i Forsvaret, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, er ikke i tråd med kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. I tillegg bryter det med intensjonene i arkivforskriften om at dokumenter skal være trygge informasjonskilder for samtid og ettertid. Det bryter også med Stortingets forutsetninger om å kunne gjennomføre en reell kontroll med forvaltningen.

7.6 Det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter

I henhold til det forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling skal like saker behandles likt. Det innebærer blant annet at tilbud fra interessenter underveis i salgsprosessen skal behandles likt. Undersøkelsen viser imidlertid flere brudd på prinsippet om likebehandling.

7.6.1 NGL fikk på grunn av lagringen av flyene en konkurransefordel framfor andre interessenter

FLO valgte å forlenge ordningen med å lagre flyene hos NGL, selv om kontrakten med selskapet fra 2006 ikke ble gjort gjeldende. Begrunnelsen var av praktisk og økonomisk art. Det er ikke funnet dokumentasjon som tilsier at Forsvaret etter opphevelsen av avtalen med NGL i 2008 planla å selge flyene til dette selskapet framfor andre. FLO arbeidet aktivt for å selge flyene til ulike interessenter. Lagringen ga likevel NGL mulighet til å følge med på om FLO var i en salgsprosess med andre interessenter, blant annet gjennom visninger av flyene. Dette var informasjon som andre interessenter ikke nødvendigvis hadde.

Den viktigste fordelingen fikk NGL i 2014, da selskapet overhørte hvilken pris det spanske luftforsvaret skulle betale for flyene. NGL fikk her på grunn av lagringen informasjon som ingen andre interessenter fikk. NGL satt som lagrer av flyene også i en posisjon til å pålegge det spanske luftforsvaret å betale forsikring og hangarleie. Dette ble trukket fram som en av årsakene til at det spanske luftforsvaret trakk seg fra avtalen. Lagringen hos NGL vurderes som et brudd på likebehandlingsprinsippet, og det bidro til å gi NGL en svært god forhandlingsposisjon overfor Forsvaret da det spanske luftforsvaret trakk seg som kjøper.

I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 4 skal alle virksomheter drives i samsvar med gjeldende lover og regler, også krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Det vurderes som problematisk at NGL lagret flyene kostnadsfritt, da en slik ordning er egnet til å skape en uheldig binding mellom Forsvaret som selger og NGL som mulig kjøper.

7.6.2 FLOs oppfølging av interessenter har vært ulik

I 2011 konkurrerte selskapene Medusa, TAC Air og Flight Director om å få kjøpe flyene. Det foreligger ikke dokumentasjon på at FLO tok ny kontakt med selskapene Medusa og TAC Air etter at Flight Director fikk avslag på TPT-søknaden, for å undersøke om disse fortsatt var interessert. I stedet skrev FLO kontrakt med NGL og opplyste deretter til Medusa at flyene skulle destrueres eller doneres. Dette viser at NGL fikk en mulighet i 2012 som TAC Air og Medusa ikke fikk, uten at det er dokumentert noen begrunnelse for dette.

Hensynet til lik tilgang til korrekt informasjon har blitt ivaretatt i varierende grad. Dette skyldes primært at ledelsen i FLO ikke har sørget for at avhendingsseksjonen har hatt systemer og rutiner som sikrer oppfølging av interessenter. Avhendingsseksjonen i FLO ble også betydelig nedbemannet fra 2011, og dette kan være en annen årsak til at oppfølgingen av interessenter på dette tidspunktet ikke ble godt nok ivaretatt.

7.6.3 FLOs krav til interessenter har vært ulik

FLO har i løpet av salgsprosessen stilt ulike krav til interessentene om hvorvidt de måtte ha en fast kontrakt med amerikanske myndigheter før søknaden om tredjeparts-godkjenning (TPT) ble sendt. Søknaden for NGL i 2006 var basert på en konkret avtale. Søknadene for selskapene Calspan og TCA i henholdsvis 2009 og 2010 var derimot ikke basert på noen kontrakt med amerikanske myndigheter. Det samme gjelder søknaden for NGL i 2012. På samme tid ble det overfor selskapet Medusa slått fast at myndighetskontrakt med en varighet på 2–3 år var en forutsetning for at FLO skulle kunne søke om TPT-godkjenning. Overfor TAC Air understreket FLO gjentatte ganger behovet for myndighetskontrakt, men søkte likevel om TPT-godkjenning for selskapet i 2013.

FLO har i ettertid gitt ulike begrunnelser for hvorfor det i flere tilfeller ble søkt om TPT-godkjenning uten at det forelå godkjent myndighetskontrakt. Ut fra likebehandlingsprinsippet vil avvik fra etablert praksis kreve saklig begrunnelse. Det vurderes derfor som uheldig at FLO ikke underveis har dokumentert begrunnelser for ulik praksis.

7.7 Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte

Et salg skal foretas på den måte som gir størst økonomisk utbytte, jf. normalinstruksen § 9. FLO har på ulike tidspunkt i salgsprosessen både forhandlet fram høyere pris og avslått tilbud begrunnet med for lav pris. Dette viser at FLO i flere år la betydelig vekt på å sikre seg inntekter fra salget.

Det viste seg imidlertid å være vanskelig å få salg av flyene godkjent av amerikanske myndigheter. Det førte til at FLO mot slutten av salgsprosessen forsøkte å få avsluttet salgsprosessen selv om inntektene ble lave. Det virket derfor fornuftig å donere de to flyene til det spanske luftforsvaret etter at FLO i lang tid hadde prøvd å selge flyene til private aktører. Slik ville Forsvaret kunne unngå ytterligere kostnader både til videre lagring og til en eventuell destruksjon.

Etter at salget til det spanske luftforsvaret bortfalt, ønsket NGL igjen å kjøpe flyene – denne gangen til en pris på litt over 100 000 kroner per fly. NGL var så sent som i 2012 villig til å betale 5,1 millioner kroner per F-5-fly, noe som viser at FLO fikk inn gunstige pristilbud på flyene få år før de ble solgt. At NGL hadde overhørt prisen som FLO hadde avtalt med det spanske luftforsvaret, kan ha medvirket til at NGL fikk flyene så billig. Det vurderes som uheldig at FLO ikke la til rette for størst mulig økonomisk utbytte ved salg av flyene til NGL.

8 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Innstillinger til Stortinget

Innst. 213 S (2015–2016) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell*

Innst. 213 S Tillegg 1 (2015–2016) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell*

Innst. S. nr. 126 (2007–2008) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis*

Innst. S. nr. 145 (2004–2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett- terminen 2003 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering*

Innst. S. nr. 38 (1999–2000) *Innstilling fra forsvarskomiteen om visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret*

Stortingsmeldinger

Meld. St. 8 (2015–2016) *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2014, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid, vedlegg 4, punkt 2.2*

St.prp. nr. 89 (1998–99) *Visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret*

Lover, forskrifter og reglementer

Lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (eksportkontrollloven) av 18. desember 1987

Lov om arkiv (arkivlova) av 12. april 1992

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967

Forskrift om offentlige arkiv av 1. januar 1999

Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester (forskrift om eksport av forsvarsmateriell mv.) av 19. juni 2013

Finansdepartementet, Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 18. september 2013

Nærings- og fiskeridepartementet, Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten (normalinstruksen) av 18. desember 1987

Relevante retningslinjer utgitt av departementene

Forsvarsdepartementet, *Retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren*, sist endret 2016

Forsvarsdepartementet, *Forsvarsdepartementets økonomiinstruks til etatene* (2005)

Forsvarsdepartementet, *Etatsstyring – retningslinjer til etatene i forsvarssektoren* (2005)

Utenriksdepartementet, *Retningslinjer av 28. februar 1992 for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av våpen, militært materiell, samt teknologi og tjenester for militære formål*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Etiske retningslinjer i statstjenesten*, revidert 26. april 2012

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med:

- Forsvarsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Sjef i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)
- Tidligere sjef fra 2005–2011 i Forsvarets logistikkorganisasjon
- Tidligere sjef for avhendingsseksjonen (2014–2015) i Forsvarets logistikkorganisasjon
- Tidligere sjef (2007–2013) og saksbehandler (2004–2005, og fra 2013) for avhendingsseksjonen i Forsvarets logistikkorganisasjon
- Tidligere saksbehandler i avhendingsseksjonen i Forsvarets logistikkorganisasjon
- Saksbehandler i kontraktsavdelingen i Forsvarets logistikkorganisasjon

Rapporter

Forsvarsdepartementets internrevisjon, *Avhending av F-5 jagerfly, sluttrapport*, av 11. april 2016

PwC, *Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer*, av 20. mars 2015

PwC, *Rapport etter gjennomgang av salg av fartøy*, av 31. oktober 2014

Andre kilder

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010) Frihagens forvaltningsrett. Bind 1, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2. utgave.

Dom i Oslo tingrett 10. september 2004, saksnr. 03-005810TVI-OTIR/03.

Kildehenvisninger til e-poster og brev angis i løpende tekst eller i fotnoter.

9 Vedlegg

Beskrivelse av de mest aktuelle interessentene		
Interessenter		Tidsperiode
BAE ⁹⁰	Britisk industrikonsern og verdens tredje største forsvarsbedrift	2014
Calspan ⁹¹	Amerikansk firma som blant annet driver med utvikling av flyteknologi	2009 og 2011
EADS/CASA ⁹²	Spansk flyprodusent, opprinnelig Casa, men ble en del av EADS (European Aeronautic Defence and Space Company) i 1999. EADS skiftet navn til Airbus Group i 2014.	2005 og 2006
Flight Director ⁹³	Amerikansk flyvedlikeholdsselskap basert i Texas som blant annet driver med avionikk, utvikling av flymotorer, landingsutstyr og distribusjon av kommersielle og militære flydeler.	2011
Hellenic Aerospace Industries ⁹⁴	Gresk luftfarts- og forsvarsindustrielskap som ble opprettet i 1975 med formål om å levere og produsere produkter til det greske forsvaret.	2003
Hillwood ⁹⁵	Amerikansk konsern basert i Texas og grunnlagt av Ross Perot jr. i 1988. Konsernet driver blant annet Fort Worth Alliance Airport hvor de to F-5-flyene har stått lagret.	2007–2015
IAI ⁹⁶	Israelsk Aviation Industries Ltd., det største statseide forsvars- og luftfartsselskapet i Israel.	2003
LaMa Security	Norsk enkeltpersonforetak som arbeidet for å få solgt F-5-flyene til Hellas blant annet med det israelske selskapet IAI som underleverandør.	2003
Lockheed Martin	Amerikanske flyprodusent og en av verdens største produsenter av forsvarsutstyr, som blant annet var en underkontraktør til NGL da selskapet fikk eksportlisens til å kjøpe de 15 F-5-flyene i 2007.	2004 og 2007
Medusa ⁹⁷	Amerikansk selskap som ble etablert i 2009, og som tilbyr ulike tjenester innen flystøtte og militært utstyr, herunder flytesting, utvikling, kamptrening og vedlikehold.	2011
NGL	Northern General Leasing, amerikansk datterselskap til Hillwood-konsernet. Ble opprettet i 2006 kun for å kjøpe de 15 F-5-flyene.	2006–2007, 2012 og 2014–2015
Seaways	Selskapet finnes ikke i offentlige registre. Det finnes ubekreftet informasjon om at selskapet var 60 prosent greskeid, og 40 prosent eid av et britisk foretak. Selskapet inngikk som en del av selskapskonstruksjonen «The Bidding Team», som ønsket å kjøpe F-5-flyene i 2003.	2003
SIGMA	Significant Military Aircraft Corporation, kanadisk selskap som stevnet staten ved Forsvarsdepartementet i 2003 da det ikke fikk kjøpt F-5-flyene.	2003
TAC Air ⁹⁸	Amerikansk luftfarts tjenesteleverandør, som ble opprettet i 1986, og som yter tjenester både til kommersiell og militær luftfart, herunder hangarutvikling, drivstoff og flyavising	2012–2013
TCA ⁹⁹	Tiger Century Aircraft er et amerikansk militærfly- og modifikasjonsselskap som blant annet har spesialisert seg på å forbedre den operative og effektiviteten til T-38 og F-5. Overtok Calspans kontrakt med FLO i 2010.	2010

90) BAE Systems, https://no.wikipedia.org/wiki/BAE_Systems. [Hentdato 15. november 2016].

91) Calspan, <http://www.calspan.com/>. [Hentdato 15. november 2016].

92) EADS CASA, https://no.wikipedia.org/wiki/EADS_CASA. [Hentdato 18. november 2016].

93) Flight Director, Inc., <http://flightdirector.com/>. [Hentdato 3. desember 2016].

94) Hellenic Aerospace Industry S.A., <http://www.haicorp.com/en/the-company-en/profile-en>. [Hentdato 3. desember 2016].

95) Hillwood Development Company, LLC, <http://www.hillwood.com/>. [Hentdato 3. desember 2016].

96) Israel Aerospace Industries Ltd. (IAI), <http://www.iai.co.il/2013/10285-en/CompanyInfo-CompanyProfile.aspx>. [Hentdato 15. november 2016].

97) Medusa, <http://relationships.cscience.com/medusa-aero-inc-o24878241>. [Hentdato 9. desember 2016].

98) TAC Air, <http://tacair.com/about-tac-air/>. [Hentdato 3. desember 2016].

99) Tiger Century Aircraft, <http://www.tigercenturyaircraft.com>. [Hentdato 3. desember 2016].

Oversikt over ulike pristilbud i salgsperioden

	Antall fly	Tilbyder/ interessent	Pris i mill. NOK	Pris i mill. USD	Pris per fly i mill. NOK
2002	15	FLO utlyser	100		6,6
2002	15	SIGMA	115		7,6
2003	10	Fra FLO til SIGMA	100		10,0
2003	15	Fra FLO til The Bidding Team	100		6,6
2005	15	EADS/CASA	57		3,8
2006	15	NGL	85	14	5,6
2009	15	Calspan	56,3	8	3,7
2011	8 F-5B	Flight Director ¹⁰⁰	30,6	5,7	3,8
2011	8 F-5B	Medusa ¹⁰¹	32,9	6,1	4,1
2011	8 F-5B	TAC Air ¹⁰²	37,6	6,6	4,7
2012	8 F-5B	NGL ¹⁰³	40,8	6,7	5,1
2013	2 F-5B	TAC Air ¹⁰⁴	17,6	3	8,8
2014	2 F-5B	Det spanske luftforsvaret	0,008		0,004
2015	2 F-5B	NGL	0,23	0,03	0,116

100) Bud av 3. juni 2011 fra Flight Director

(kurs 5,38 <http://www.valutakurser.no/kursutvikling.php?valuta=USD&from=1306886400&until=1307491200>).

101) E-post av 13. juni 2011 fra Medusa til FLO.

(kurs 5,4 <http://www.valutakurser.no/kursutvikling.php?valuta=USD&from=1307923200&until=1308096000>).

102) Flere bud hvor det siste av 2. desember er på 6,6 millioner dollar.

(kurs 5,7 <http://www.valutakurser.no/kursutvikling.php?valuta=USD&from=1322697600&until=1323129600>).

103) Pris fra kontrakt av 5. juni 2012

(kurs 6,1 <http://www.valutakurser.no/kursutvikling.php?valuta=USD&from=1338508800&until=1338940800>).

104) Prisen er hentet fra vedlegget «Standard questions for requests to U.S. for Authority to retransfer Government-Origin Defense Articles» til TPT-søknaden, der det står at prisen skulle forhandles, men at forventet pris er omtrent 3 millioner dollar. Dollarkursen 26. april 2013 var på 5,86 <http://www.valutakurser.no/kursutvikling.php?valuta=USD&from=1366761600&until=1367020800>).

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 200



Trykk: Flisa Trykkeri AS 2017



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651