

DefenceWay

FD Led Internrevisjonen



Avhending av F-5 jagerfly

Oppdragsnummer	B 25
DW-referanse	Kapittel 5.3.3 Sluttrapport
Gradering:	FORTROLIG iht. beskyttelsesinstruksen § 2 og § 3 og offentleglova § 13.1, jf. forvaltningsloven § 13.1
Oppdragsleder:	Maria Puhr
Dato:	11. april 2016
Godkjent, sjef FD Led IR:	Linda Lillestøl Dette dokumentet er signert elektronisk

1 Sammendrag

FD Led IR har gjennomført en utvidet undersøkelse av avhendingen av F-5 jagerfly med vekt på Forsvarets rolle. Forsvarsdepartementets rolle er omtalt i begrenset grad. Oppdraget ble igangsatt etter en innledende undersøkelse av et tips fra en privatperson med påstand om kritikkverdige forhold i salgsprosessen som ledet til salget av to F-5B fly (66-9243 og 66-9244) til Northern General Leasing LLC (NGL) i USA i februar 2015. Av de opprinnelig 15 fly som var til salgs, er dette de eneste F-5 jagerflyene som er avhendet ved salg.

En foreløpig rapport ble av departements ledelse besluttet oversendt til kontroll- og konstitusjonskomiteen og Økokrim. Det ble tatt stilling til at eventuell supplerende informasjon skulle håndteres i en oppfølgingsrapport. Ministeren hadde uttalt at hun skulle holde komiteen løpende orientert om nye saker.

Etter dette har FD Led IR mottatt Forsvarets redegjørelse, og Forsvarsstaben har lagt til rette for intervju av nøkkelpersonell som kunne opplyse saken. Foreløpig rapport var avgrenset til avhendingen av de to F-5B jagerflyene 66-9243 og 66-9244 og til en tidsperiode fra 2005, da kontakt ble innledet med endelig kjøper. Basert på informasjon mottatt i Forsvarets redegjørelse datert 29. oktober 2015, samt i etterkant av denne, ble oppdraget utvidet til også å omfatte utvalgte, relevante forhold fra avhendingsprosessen for 15 F-5A og B fly som startet i 1999, med fokus på forhold og hendelsesforløp som kan relateres til salgsprosessen som ledet til salget av to fly i mars 2015. Den oppdaterte rapporten erstatter den foreløpige rapporten.

Formålet har vært å vurdere om prosessen for salg og eksport av F-5 jagerflyene har vært forsvarlig mht. håndtering av interessenter, NGL som kjøper og sluttbruker, og rolle- og ansvarsfordeling i avhendingsprosessen, herunder grensesnittet mot andre aktører. Svarene på utestående spørsmål fra foreløpig rapport førte til nye spørsmål slik at denne rapporten inkluderer resultater fra hele undersøkelsesløpet.

Siden revisjonsprosessen har vært omdiskutert, har FD Led IR beskrevet denne særskilt i rapportens kapittel 6 samt i vedlegg 2. Blant forhold som omtales der er FDs vurderinger tilknyttet Forsvarets mulighet til å uttale som om rapporten og svakheter tilknyttet FD Led IRs tilgang til informasjon. Fakta og vurderinger som ligger til grunn for denne rapporten har vært til uttalelse hos FD og Forsvaret, og enkelte faktadeler er forelagt UD. Forsvarsmateriell som etat har ikke gitt uttalelse til rapporten, men fagpersonell i Forsvarsmateriell har bidratt i kraft av å være tidligere ansatt i FLO.

Avhending var i undersøkelsesperioden del av Forsvarets ansvarsområde. Fra 1. januar 2016 er dette ansvarsområdet overført til den nyopprettede etaten Forsvarsmateriell. Oppfølgingen av denne rapporten vil derfor involvere Forsvarsmateriell i større grad enn Forsvaret.

Vurdering

Overordnet vurdering, konklusjon og anbefaling fremgår av rapportens kapittel 8 og sammen med dette sammendraget utgjør disse to kapitlene en kort-versjon av rapporten.

Salget i 2015 er godkjent av UD, amerikanske myndigheter og FD, men som hovedkonklusjon fastholder FD Led IR likevel oppsummert konklusjon fra foregående rapport:

Avhendingsprosessen preges av svak internkontroll. Det omtales en mislighetsrisiko, men det er ikke ensbetydende med mistanke eller bevis om faktisk utførte misligheter, og utgjør således ikke

grunnlag for anmeldelse av potensielt straffbare forhold. For FD Led IR fremstår det som uklart hvilke nøkkelkontroller Forsvaret faktisk har lagt til grunn i denne salgsprosessen.

Konklusjonen bygger på følgende del-konklusjoner:

1. Forsvaret har forsøkt å selge jagerflyene til flere interessenter fra 2002 og frem til i dag, men FD Led IR kan likevel *verken avkrefte eller bekrefte at interessentene er gitt like muligheter i salgsprosessen, jf det ulovfestede likebehandlingsprinsippet, eller at Forsvaret har utnyttet den konkurranse som markedet byr, slik normalinstruksen krever.* Det er eksempler på at interessenter ikke er fulgt opp, ikke har mottatt lik informasjon og at interessenter er avvist uten dokumentert begrunnelse.

En annen observasjon av at avhendingsprosessen *ikke er gjennomført i samsvar med regelverket*, er manglende og mangelfulle salgsprotokoller. For fem av syv salgskontrakter foreligger det ikke protokoll, og for de to foreliggende protokollene er det påpekt *vesentlige* svakheter.

2. Det er *indikasjoner på at Forsvaret har fordelsbehandlet NGL.* Det er av Forsvaret anskaffet materiell til flyene for ca 5,5 mill kr etter at kontrakt var inngått med NGL i 2006 om salg av flyene «as is where is». Andre indikasjoner er at NGL har tilbudt Forsvaret kostnadsfri lagring før kjøp, og at det har vært gjennomført flere salgsforsøk mot NGL og stilt andre krav og salgsbetingelser enn for andre, sammenlignbare interessenter.
3. Lagring av flyene hos NGL vurderes ikke å representere høy risiko med hensyn til uforsvarlig bruk. Det bemerkes at Forsvaret i praksis har hatt begrenset kontroll med materiellet, samt at flyene var lagret uten gyldig tillatelse fra US DoS fra salget ble kansellert i juni 2008 til februar 2010¹ og uten skriftlig kontrakt med foretaket som har forestått lagring fra høsten 2013 til mars 2015. FD har bemerket at spørsmålet om tillatelse fra US Dos må kunne ses på som en formalitet.

Deler av omtalt tilleggsanskaffelse i punkt 2 ble levert direkte til ny kontraktspartner, Calspan, etter at 2006-kontrakten med NGL ble terminert i 2008. Selv om denne kontrakten også ble terminert i 2010, har Forsvaret bekreftet at det er sannsynlig at materiellet ikke er returnert til Forsvaret, eller overført til ny kjøper (NGL).

Det gjøres oppmerksom på at de to F-5 jagerflyene nå synes å stå uten en avtale om hvilke tjenester som skal leveres amerikanske myndigheter etter at BAEs avtale er kansellert. UD har vært i kontakt med amerikanske myndigheter som opplyser at forutsetningene for salget av F-5 til NGL ikke er brutt som en følge av den kansellerte kontrakten med BAE. En aktiv og realisert kontrakt med amerikanske myndigheter er trukket frem som en forutsetning overfor andre interessenter for inngåelse av salgskontrakt.

¹ Det mangler dokumenterte vurderinger av avhending på annen måte enn ved salg, eventuelt retur av flyene, da intensjonsavtalen mellom US Gov og UAE ble kansellert i juni 2008 og forutsetningen for US DoS' godkjenning av lagring av flyene falt bort. Når ny tillatelse til lagring først ble gitt av DoS 16. februar 2010, altså 1,5 år etter kanselleringen, kan det diskuteres om dette er innenfor rimelig tid.

4. Forsvaret har vært behjelpelig med informasjon til å opplyse saken, men det har likevel vært krevende å rekonstruere prosessen som følge av *manglende og svak dokumentasjon og sporbarhet*. Blant annet mangler sentral dokumentasjon på at salgsprosessen er gjennomført i samsvar i med gjeldende regelverk, og det har ikke vært mulig å etterprøve flere vurderinger og beslutninger i salgsprosessen, og å forstå hendelsesforløpet fullt ut. En vesentlig andel av dokumentasjonen ser heller ikke ut til å ha vært journalført, datert og/eller ferdigstilt.
5. I denne avhendingsprosessen fremstod Forsvarets oppgaver som uklare mht. *kundevurdering, vurderinger av sluttbruk og oppfølging av sluttbruk*: Vurderinger tilknyttet selskapet NGL, sluttbruk samt evne og kapasitet synes fraværende eller svak. Plikten til oppfølging av sluttbruk synes i løpet av prosessen å ha blitt klarere, men FD Led IR oppfatter at det fortsatt er ubesvarte spørsmål knyttet til leverandørens plikt til oppfølging av sluttbruk, for eksempel håndtering av vilkår i eksportlisenser.

Undersøkelsen ble opprinnelig initiert med bakgrunn i at en interessent hevdet å ha blitt utestengt fra salgsprosessen: Undersøkelsen har bekreftet muntlig kontakt, men da verken FLO SAS eller interessenten kan/har fremskaffe(t) objektiv dokumentasjon, kan FD Led IR verken avkrefte eller bekrefte om interessenten har blitt urettmessig utestengt. Det er mulig at interessenten, som har gitt et høyere tilbud etter salgstidspunktet, kunne gitt dette også før salget i 2015, men det er ikke tatt stilling til om opplyst sluttbruk kunne blitt godkjent av relevante myndigheter. Det bemerkes imidlertid at Forsvaret inngikk kontrakt med NGL i 2012, og søkte om TPT-godkjenning, uten at sluttbruk var avklart. FD Led IRs ovennevnte observasjoner tilknyttet prosessen og håndteringen av NGL og øvrige interessenter, viser en risiko for at interessenter ikke er behandlet likt eller gitt samme anledning til å kjøpe flyene.

Anbefaling

Med bakgrunn i undersøkelsen ser vi at regelverket på avhendingsområdet ikke i tilstrekkelig grad var i standardisert og operasjonalisert. Påviste svakheter er i stor grad kjent fra andre sammenhenger og etter undersøkelsesperioden (frem til mars 2015) er det implementert flere forbedringstiltak tilknyttet avhending av materiell i FD, Forsvaret og Forsvarsmateriell. Blant annet er FD Led IR kjent med at FDs retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren er revidert, og at FLO har utformet nye prosedyrer på avhendingsområdet. Disse inngår ikke i FD Led IRs beskrivelser og vurderinger. *Det anbefales likevel at FD, Forsvaret og Forsvarsmateriell vurderer denne rapportens observasjoner for å vurdere et eventuelt behov for kompletterende tiltak til allerede implementerte og påbegynte tiltak.*

Innhold

1	Sammendrag	2
2	Innledning, bakgrunn	6
3	Formål.....	7
3.1	Undersøkelsens formål.....	7
3.2	Definisjoner	7
3.3	Avgrensning	8
4	Revisjonskriterier.....	9
5	Metode	11
5.1	Revisjonsmetode	11
5.2	Særskilt om mislighetsrisiko	12
6	Revisjonsprosessen	13
7	Observasjoner	17
7.1	Interessenter til F-5 jagerfly – rekonstruksjon av salgsprosessen.....	17
7.1.1	Salgsprosessen frem til 2004.....	18
7.1.2	Salgsprosessen 2004-2008	18
7.1.3	Salgsprosessen 2009-2013	22
7.1.4	Salgsprosessen 2014-2015	28
7.1.5	Øvrige interessenter.....	29
7.1.6	██████ som aktør	31
7.2	Etterlevelse av normalinstruksen.....	33
7.3	Salgsforsøkene og salget til NGL	37
7.3.1	Salg til NGL.....	37
7.3.2	Kundevurdering før kontraktsinngåelse	43
7.3.3	Forsvarets oppfølging av sluttbruk	45
7.3.4	Anskaffelse av CAD/PADs til F-5 jagerflyene i 2007	48
7.3.5	Lagring av F-5 flyene på Fort Worth Alliance Airport	50
7.4	Roller og ansvar til andre aktører i avhendingsprosessen	56
7.4.1	Avgrensningen mot eksterne aktører (US DoS og UD)	56
7.4.2	FDs rolle.....	59
8	Overordnet vurdering, konklusjon og anbefaling	61
	Vedlegg 1: Forkortelser	68
	Vedlegg 2: Revisjonsprosessen - kronologisk hendelsesforløp.....	69
	Vedlegg 3: Manglende dokumentasjon	71
	Vedlegg 4: Oppsummering av observasjoner og anbefalinger	72

2 Innledning, bakgrunn

Den 13. april 2015 mottok FD et tips fra en ekstern person, [REDAKTERT], med påstand om kritikkverdige forhold knyttet til prosessen for avhending av to F-5B jagerfly (66-9243 og 66-9244). [REDAKTERT] har også tilskrevet forsvarsministeren og forsvarsstaben (FST) om muligheten for salg og/eller donasjon av de samme jagerflyene. Innholdet i tipset ble undersøkt av FD Led IR, og det ble gjennomført en forundersøkelse.

[REDAKTERT] viste til en artikkel i Forsvarets Forum (NR 3/2015) der det opplyses at to F-5 toseters jagerfly er solgt for et par hundre tusen kroner til et amerikansk firma. [REDAKTERT] hevdet at h[un] hadde vært i kontinuerlig kontakt med [REDAKTERT] i FLO Salg og Avhending (SAS) siden 2007 om mulig kjøp av jagerflyene, men blitt fortalt at Forsvaret allerede hadde en kjøper, selv om dette ifølge [REDAKTERT] ikke hadde vært tilfelle.

På grunnlag av de innledende undersøkelsene som ble gjennomført, mente FD Led IR at grunnlaget for salg og eksport av de to F-5 jagerflyene fremstod som mangelfullt. På oppdrag fra ansvarlig fagavdeling i FD leverte FST en redegjørelse for salget av F-5 jagerflyene². Redegjørelsen er datert 1. mai 2015, og har følgende konklusjon:

FST er av den oppfatning at de nevnte F-5 flyene er solgt ut fra gjeldende bestemmelser og kontrakt datert 26. august 2014. Kontakten med FLO som [REDAKTERT] påberoper seg, har ifølge FLO ikke funnet sted.

FD Led IR kunne ikke se at FSTs redegjørelse ga informasjon som avkreftet muligheten for kritikkverdig håndtering av salget av F-5 jagerflyene. Det ble derfor etter samråd med ansvarlig fagavdeling igangsatt en utvidet undersøkelse av avhendingen av F-5 jagerfly.

Den 14. oktober 2015 besluttet departements ledelse at en foreløpig rapport skulle oversendes til kontroll- og konstitusjonskomiteen, og Økokrim for en vurdering som en del av det allerede foreliggende sakskompleks. Hovedkonklusjonen i denne rapporten var at avhendingsprosessen var preget av svak internkontroll med rom for mislighetsrisiko. Det understrekes at dette ikke er ensbetydende med mistanke eller bevis om utførte misligheter, og utgjør således ikke grunnlag for anmeldelse av potensielt straffbare forhold, men innebærer at internkontrollen ikke er tilstrekkelig til å forebygge eller avdekke eventuelle misligheter. Den 29. oktober 2015 oversendte Forsvaret en redegjørelse til FD Led IR som inkluderte dokumentasjon tilknyttet avhendingsprosessen. Komiteen og Økokrim ble deretter orientert om at arbeidet med en ny rapport var påbegynt.

Oppdraget er gjennomført av seniorrådgivere Maria Pühr (oppdragsleder), Elisabeth Børve Riksfjord og Arne Martin Torgersen i FD Led IR, med støtte fra Deloitte. Rapporten er kvalitetssikret av ledelsen i FD Led IR.

² 2015/01195-4

3 Formål

3.1 Undersøkelsens formål

Det opprinnelige formålet med undersøkelsen var å avklare de faktiske forholdene knyttet til salget av F-5B jagerflyene 66-9243 og 66-9244 i 2015, og grunnlaget for salg og eksport til NGL.

Oppdraget har tatt sikte på å undersøke og konkludere på om prosessen for salg og eksport av F-5 jagerfly har vært forsvarlig når det gjelder:

1. Håndtering av interessenter til F-5 jagerfly
2. NGL som kjøper og sluttbruker av jagerflyene
3. Roller og ansvar – grensesnitt mot andre aktører i avhendingsprosessen (US DoS, US DoD, UD, FD)

Som det fremgår av punkt 3.3 har undersøkelsens omfang blitt noe utvidet til å omhandle utvalgte forhold i avhendingen av 15 F-5 jagerfly, hvor de to ovennevnte flyene inngår.

3.2 Definisjoner

Avhending: defineres i FDs retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren³ som salg, destruksjon eller vederlagsfri overføring (donasjon/gave) av materiell.

Leverandør: defineres i forskrift om eksport av forsvarsmateriell (..) som enhver juridisk eller fysisk person som er rettslig ansvarlig for eksport av ytelser etter denne forskrift.

Redegjørelse: begrep som er brukt når Forsvaret har svart ansvarlig fagavdeling i FD eller FD Led IR på spørsmål i forbindelse med undersøkelsen.

Notat/skriv: begrep som er brukt om dokumentasjon tilknyttet selve avhendingsprosessen.

Budskapsplattform: navn på notat/kommunikasjonsplan utarbeidet av Forsvaret i forbindelse med reportasje i NRK brennpunkt om avhendingen av F-5 flyene.

Røde flagg: Revisor skal lete etter hendelser/signaler som indikerer at det foreligger høy risiko for misligheter innenfor det valgte mislighetsrisikoområdet i virksomheten mv. Slike hendelser/signaler kalles ofte «røde flagg».⁴

██████████ FLO FAP (Forsvarets Avhendingsprosjekt): █████ FLO FAP inntil █████.

██████████ FLO SAS: █████ FLO SAS i tidsperioden █████.

██████████ FLO SAS █████ FLO SAS i perioden █████.

██████████ FLO SAS: █████ FLO SAS i tidsperioden █████ (Fra 01.01.2016 █████ Materiellavhendingsseksjonen i Forsvarsmateriell).

³ Ikrafttredelse 16. juni 2012

⁴ Riksrevisjonen (2007): *Supplerende retningslinjer om forebygging og avdekking av misligheter*, Oslo, 21.06.2007.

3.3 Avgrensning

Med utgangspunkt i undersøkelsens bakgrunn har FD Led IR har gjennomført en utvidet undersøkelse av avhendingen av F-5 jagerfly, som er lisenspliktig materiell, med vekt på Forsvarets rolle. Forsvarsdepartementets rolle er kun omtalt i enkelte sammenhenger. Forsvaret har kommentert at FDs rolle som kvalitetssikrer og godkjenner burde inkluderes i rapporten.

Avhending var i undersøkelsesperioden del av Forsvarets ansvarsområde. Fra 1. januar 2016 er dette ansvarsområdet overført til den nyopprettede etaten Forsvarsmateriell. Oppfølgingen av denne rapporten vil derfor involvere Forsvarsmateriell i større grad enn Forsvaret.

Oppdraget ble opprinnelig avgrenset til avhendingen av de to F-5B jagerflyene 66-9243 og 66-9244 i 2015. I forbindelse med overleveringen av Forsvarets redegjørelse den 29. oktober 2015, har imidlertid FD Led IR mottatt en substansiell mengde informasjon som gjelder avhendingsprosessen for 15 F-5A og B fly som startet i 1999. Undersøkelsen har derfor også tatt for seg utvalgte, relevante forhold fra hele denne prosessen, fra 1999 til salget av to fly i mars 2015, med vekt på hendelser etter 2005 da NGL først dukket opp som interessant. Forsvaret har kommentert at omfanget har siden FST mottok revisjonsvarslet.

En avhendingsprosess kan generelt deles i ni elementer:

1. Innledende behovsvurderinger og plan for avhending
2. Kontakt og tilbudsinnhenting
3. Vurdering av tilbud
4. Kundevurdering
5. Kontraktsinngåelse
6. Godkjenne kjøper
7. Godkjenne salget
8. Avgangsføring og oppdatering av registeret etter salget
9. Oppfølging

FD led IR har ikke undersøkt 8 i tabellen. Øvrige elementer er berørt i ulik grad, med vekt på tilbudsinnhenting, vurdering av tilbud, kundevurderinger, godkjenning av kjøper, godkjenning av salg samt oppfølging.

Det er ikke en del av denne undersøkelsen å kartlegge og vurdere forbedringstiltak som er implementert etter undersøkelsesperioden (frem til mars 2015). Det er kjent at det har pågått et betydelig forbedringsarbeid tilknyttet avhending av materiell i FD, Forsvaret og Forsvarsmateriell. Disse inngår ikke i FD Led IRs beskrivelser og vurderinger.

4 Revisjonskriterier

Nedenfor fremgår regelverk som er lagt til grunn i undersøkelsen:

Regelverk og styrende dokumenter	Evt. særskilt relevant del av regelverk
Stortingsmelding 33 (2006-2007): Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2006, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spreiingssamarbeid.	Vedlegg 2: Retningslinjer av 28. februar 1992 for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av våpen, militært materiell, samt teknologi og tjenester for militære formål.
Stortingsmelding 8 (2014-2015): Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2013, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid	Vedlegg 5: Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992. Sist revidert: 28. november 2014.
Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten (1987) «Normalinstruksen»	
Lov om kontroll av eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. (1987) Forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester (1989) «Eksportkontrollregelverket»	Forskriften kap. 2 om lisens, og kap. 5 § 20 om oppfølging av eksport.
Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren (den til enhver tid gjeldende utgaven legges til grunn)	Om eksport og avhending av materiell, og vedlegg om kundevurderinger (kapittelnummer varierer ut fra utgave).
Materiellvedlegg for perioden 2008-2011	Kap. 7 om materiellutrangering- og avhending (om totaløkonomiske vurderinger i avhendinger).
Reglement om økonomistyring i staten/ Bestemmelser om økonomistyring i staten «Økonomiregelverket» (2003/2006)	Reglementets § 14, og bestemmelsenes kap. 2.4 om internkontroll.
Etiske retningslinjer for statstjenesten (2005)	Kapittel 3 om åpenhet.

Tabellen under viser relevante kriterier tilknyttet de ulike elementene i en avhendingsprosess:

Elementer i avhendingsprosessen	Aktuelt regelverk (for perioden 2004-mars 2015, unntak presiseres)
Tilbudsinnhenting (f.eks. kunngjøring)	Normalinstruksen §§ 10, 11, 12 om kunngjøring, konkurranse, avhendingsmetode, tilbudsinnhenting og salgsprotokoll. Beslutning om direktesalg må begrunnes i salgsprotokollen.
Vurdering av tilbud	Normalinstruksen §§ 10, 12, 13, 15. I salgsprotokollen føres tilbud og vurdering av tilbud inn.
Kundevurdering	Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, vedlegg 4 (11-punktsliste som skal inngå i en kundevurdering). Gjaldt fra 20. mars 2007, og fra 16. august 2010 erstattet med en henvisning til UD's veiledning for om søknad om utførsel. Fra 2016 har FD lagt til en egen sjekkliste i tillegg til henvisningen til UD's veileder. Normalinstruksen § 13 om protokollering av årsaken til utelukking.
Kontraktsinngåelse	Normalinstruksen § 12 og kap. V om prisfastsetting og andre salgsvilkår. Økonomiregelverkets bestemmelser kap. 5.4.1 om å sikre juridisk bindende inntektskrav.
Godkjenne kjøper (UD, US DoS)	Stortingsmelding 33 (2006-2007): Eksport av forsvarsmateriell fra Noreg i 2006, vedlegg 2, og Stortingsmelding 8 (2014-2015) om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2013, vedlegg 5 som omtaler dokumentasjon på at kjøper representerer forsvarsmyndigheter. Eksportkontrollregelverket, forskriften kap. 2 om utførselslisens.
Godkjenne salget	Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, om eksport (bl.a. om mottakers erklæring om bruk), og om krav til avhending av materiell.
Oppfølging av salget	Eksportkontrollregelverket, forskriften kap. 5 § 20 om leverandørens oppfølging av eksport.
Generelle bestemmelser for alle trinn	Økonomiregelverkets krav til internkontroll. Retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren om dokumentasjon i avhendingsprosessen. Materiellvedlegg for perioden 2008-2011, kap. 7 om materiellutrangering- og avhending (om totaløkonomiske vurderinger i avhendinger).

5 Metode

5.1 Revisjonsmetode

Revisjonsoppdraget er en utvidet undersøkelse basert på en forundersøkelse. En forundersøkelse tar sikte på å belyse informasjon om en sak, som regel indikasjoner på, eller mistanke om, et potensielt kritikkverdig forhold.

I forundersøkelsen legges det vekt på å innhente faktaopplysninger om saken. Det gjøres også undersøkelser for å kunne vurdere kildens troverdighet, dersom det er slik informasjonen er gjort kjent. Deretter gjøres en selvstendig vurdering av fakta i saken, som holdes adskilt fra en vurdering av kilden. En viktig del av denne vurderingen er om mistanker om kritikkverdige forhold styrkes, og om faktaopplysninger og påstander kan bekreftes av andre kilder enn den opprinnelige. Dersom dette er tilfelle, kan det besluttet at det gjennomføres en utvidet undersøkelse. Den utvidede undersøkelsen besvarer et avgrenset sett med spørsmål og problemstillinger som ble stilt etter forundersøkelsen. En utvidet undersøkelse skiller seg fra et alminnelig bekreftelsesoppdrag gjennom et større fokus på detaljer i et hendelsesforløp. Oppdraget vil ikke ha som hovedmålsetning å gjøre en vurdering av overordnede styringssystemer eller arbeidsprosesser, men vurderingene vil kunne inngå som bidrag til øvrige revisjonsoppdrag som har dette som formål, og anbefalinger vil bli gitt dersom dette er hensiktsmessig.

Etter at den foreløpige rapporten om salget av F-5 jagerfly ble avlevert 1. oktober 2015, har Forsvaret overlevert en redegjørelse som berører alle de 15 flyene som har blitt forsøkt avhendet i perioden 2002 og frem til i dag, jf. avsnitt 3.3 om avgrensning av revisjonsoppdraget. Det videre arbeidet ble i større grad gjennomført som et bekreftelsesoppdrag, med vurderinger av prosesser. Det presiseres samtidig at det ikke er gjort en uttømmende gjennomgang, men at fokus er på forhold som kan relateres til resultatet av salgsprosessen som ledet til salget av to fly i 2015.

FST har kommentert at de oppfattet denne undersøkelsen til heller å være en granskning som de mener er et svært alvorlig tiltak, og viser i den sammenheng til at forvaltningslovens regler for forsvarlig saksbehandling og veiledningsplikt må legges til grunn. FD Led IR bygger på foregående rapport som konkluderer med svak internkontroll, og fastholder at det ikke er en granskning av straffbare forhold. Det er ikke gjort observasjoner og vurderinger om at enkeltpersoner har gjort noe straffbart. FD Led IR stiller spørsmål ved om dette har sin bakgrunn i at konklusjonen om mislighetsrisiko har blitt misforstått i den retning at enkeltpersoner er mistenkt for å ha begått straffbare forhold. FD Led IR presiserer at denne revisjonen har hatt som formål å avklare de faktiske forhold tilknyttet salget. Informasjon og dokumentasjon er i stor grad fremskaffet av Forsvaret selv, og FD Led IR har ikke gjort beslag på eiendeler som PCer, saksbehandlers korrespondanse eller annet som kan oppfattes å virke inngripende. Undersøkelsen har bygget på en forundersøkelse som innbefatter «Integrity Due Diligence» av foretakene NGL og Hillwood.

FST har bedt FD Led IR om å omtale temaet kontradiksjon på en mer inngående måte. Siden det er FST som har introdusert begrepet, har FD Led IR har på sin side bedt FST om å redegjøre for sin tolkning. Ut i fra revisjonens karakter er det mer relevant å omtale verifisering av referat og at Forsvaret mottar rapporten til uttalelse, slik at fremstilling av fakta er omforent. Spørsmål som er stilt i tilknytning til denne rapporten er ikke av en slik karakter som krever særskilt håndtering av de involverte. Berørte saksbehandlere har ikke måttet imøtegå påstander som inkriminerer dem selv, eller omtale informasjon eller dokumentasjon som kunne blitt brukt i en eventuell rettssak.

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse, informasjon fra SAP, arbeidsmøter og e-postkorrespondanse med FST, intervjuer og e-postkorrespondanse med saksbehandlere i FLO (nå også Forsvarsmateriell), arbeidsmøter med saksbehandler i FD, telefonsamtaler og e-postkorrespondanse med eksportkontrollseksjonen i UD, og referat fra kontrollhøringen i Stortinget den 27. november 2015. Det er også gjennomført innledende samtale med [REDACTED] (som overleverte det innledende tipset), bakgrunnsundersøkelse i åpne kilder og onsite observasjoner av flyene.

Arbeidsmøtene og korrespondansen med FST ble benyttet til innhenting av svar på oppfølgingsspørsmål til ny dokumentasjon som Forsvaret overleverte som vedlegg til sin redegjørelse av 29. oktober 2015, og til å fremskaffe ytterligere dokumentasjon som er relevant i vurderingen av avhendingsprosessen. Dette ledet til at FD Led IR stilte nye spørsmål til avhendingsprosessen, hvorpå FST henviste videre til FLO for svar, og ga muligheten for intervju med sentrale saksbehandlere der.

Fakta som ligger til grunn for denne rapporten har vært til uttalelse hos FD og Forsvaret, og enkelte deler er forelagt UD. Forsvarsmateriell som etat har ikke gitt uttalelse til rapporten, men fagpersonell i Forsvarsmateriell har bidratt i kraft av å være tidligere ansatt i FLO. Det er også gjennomført avklarende samtaler med FD og Forsvaret om deres uttalelser før utarbeidelse av oppdatert rapport med vurderinger. Rapporten ble presentert for Forsvarssjefen, og det ble gitt anledning for FD og Forsvaret å kommentere på den oppdaterte rapporten hvorpå denne ble endelig ferdigstilt.

5.2 Særskilt om mislighetsrisiko

I kapittel 5 og 6 omtales håndteringen av mislighetsrisiko i denne undersøkelsen. I tråd med standarder for profesjonell utøvelse av internrevisjon, skal internrevisjonen vurdere risikoen for misligheter. Misligheter er bevisste handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel⁵.

Misligheter er en iboende risiko på avhendingsområdet, og risikoen øker ved svak dokumentasjon av prosess og beslutninger. Likeledes kan misligheter være en risiko som forbindes med svak eller mangelfull gjennomføring av konkurranse, og forskjellsbehandling av tilbydere og interessenter i avhendingsprosesser. Blant annet kan åpenhet og transparens (der det er mulig) bidra til å senke risikoen, og skape tillit til forvaltningen.

⁵ Basert på internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1240)

6 Revisjonsprosessen

I lys av at revisjonsprosessen i denne undersøkelsen har vært omdiskutert, ser FD Led IR det som hensiktsmessig å kommentere denne.

Et utkast til rapport ble ferdigstilt den 1. oktober 2015 og ble presentert for departementsråden den 12. oktober 2015 med en anbefaling om at utkastet oversendes Forsvaret for bekreftelse av innholdet, og for, hvis mulig, å besvare uavklarte spørsmål som fremgikk av rapportutkastet. Det ble understreket at oversendelsen måtte ivareta kravene i beskyttelsesinstruksen om å hindre spredning av fortrolige opplysninger til uvedkommende. Departementets ledelse og FST diskuterte mulighetene for at Forsvaret ytterligere kunne opplyse saken, men departements ledelse besluttet at rapportutkastet skulle avsluttes og oversendes til kontroll- og konstitusjonskomiteen og Økokrim som en del av et allerede foreliggende sakskompleks. Det ble også besluttet at det lages en versjon av rapporten som egnet seg for offentliggjøring. Beslutningen om oversendelse ble tatt i forkant av andre kontrollhøring i Stortinget om avhendingssaker i Forsvaret, og FD prioriterte derfor å holde komiteen løpende oppdatert om oppdukkende saker, og besluttet å håndtere eventuell supplerende informasjon som en videre oppfølging av rapporten. Det fremgår også av referat fra kontrollhøringen i Stortinget den 27. november 2015 at forsvarsministeren mente at det var helt riktig at både Økokrim og komiteen fikk rapporten på dette tidspunktet, da hun tidligere har uttalt at hun «skal holde komiteen og ikke minst Økokrim løpende orientert når det kommer nye saker».

FD Led IR gjør oppmerksom på at det nå utarbeides nye kommunikasjonsrutiner for sektoren som formaliserer rutinen med at departementsråden gjør en vurdering i hvert enkelt tilfelle av om rapporter av denne karakter som følger opp påstander om kritikkverdige forhold skal sendes til uttalelse, og hvem det i så fall skal innhentes uttalelse fra. Vurderingene gjøres i samråd med aktuell etatssjef og basert på råd fra FD Led IR.

Den 29. oktober 2015 oversendte Forsvaret en redegjørelse til FD som ifølge Forsvaret gir dokumenterte svar på alle uavklarte spørsmål, og gir opplysninger som danner et riktig bilde av salgsprosessen. Forsvaret oversendte samtidig kommentarer til revisjonsprosessen der det blant annet fremgår at departementet kritiseres for ikke å ha gitt Forsvaret muligheten til «kontradiksjon». FD Led IR gjør oppmerksom på at begrepet «kontradiksjon» vanligvis anvendes om enkeltpersoners rett til å imøtegå påstander før beslutning eller rettslig dom foreligger. For organisasjoner anvendes begrepet «uttalelse» i denne sammenhengen.

På grunnlag av påstander fremsatt i tipset som FD mottok om salget av jagerfly, samt de påfølgende innledende undersøkelsene, ble [REDACTED] FLO SAS identifisert som en sentral kilde til informasjon om avhendingen av F-5 fly, og som kunne belyse fremsatte påstander i tipset, jf. kapittel 2. I tråd med FD Led IRs oppdragsplan, var det opprinnelig planlagt en samtale med vedkommende, og i den anledning kontaktet FD Led IR den 31. august 2015 [REDACTED] FLO SAS som ble orientert om saken, og påtok seg å avtale et møte med [REDACTED] FLO SAS. Vedkommende meddelte imidlertid via [REDACTED] FLO SAS at hun ikke ønsket å møte internrevisjonen. Av verifisert referat fra intervju med [REDACTED] FLO SAS fremgår at [REDACTED] ([REDACTED] FLO SAS) ble «fjernet fra sin [REDACTED] kontrakt» den [REDACTED] 2015, hvilket i ettertid viste seg ikke å medføre riktighet. Etter FD Led IRs vurdering er det kritikkverdig at [REDACTED] ikke bidro til å opplyse saken, og at FD Led IR mottok feilaktige opplysninger om [REDACTED] FLO SAS sin arbeidssituasjon.

Den 3. september 2015 reiste FD Led IR til FLO SAS på Kjeller for å snakke med [REDACTED] FLO SAS om avhendingen av F-5B jagerflyene. [REDACTED] FLO SAS valgte å ta med seg en representant fra FLO stab, økonomi- og virksomhetsstyring. Målsetningen for samtalen var å få en forståelse av hvordan kontakten mellom Forsvaret og NGL hadde vært, hvilken kunnskap Forsvaret hadde om kunden, og hvordan relasjonen hadde oppstått. Videre ble [REDACTED] FLO SAS bedt om å redegjøre for hvordan Forsvaret gikk frem for å finne aktuelle interessenter til F-5 jagerflyene. Det ble også stilt spørsmål om hvilken forankring salget hadde hos det amerikanske forsvaret. Det ble ført et referat som ble verifisert av [REDACTED] FLO SAS, med kopi til [REDACTED] FLO planavdelingen.

I etterkant av møtet, sendte [REDACTED] FLO SAS dokumentasjon som delvis bidro til å opplyse saken, og som inngikk som grunnlag til det første rapportutkastet. Etter å ha gjennomgått dokumentasjonen, så imidlertid FD Led IR behovet for å ettersende ytterligere spørsmål for å få et fullstendig bilde av avhendingsprosessen. Spørsmålene ble sendt per e-post til [REDACTED] FLO SAS med kopi til [REDACTED] FLO planavdelingen den 14. september 2015 med svarfrist 18. september 2015. Den 18. september svarte [REDACTED] FLO SAS blant annet at h[REDACTED]n ikke kunne finne ytterligere informasjon enn det som allerede var overlevert, og ikke hadde kapasitet til å bidra videre.

Som svar på FD Led IRs foreløpige rapport, oversendte Forsvaret en redegjørelse med tilhørende dokumentasjon datert 29. oktober 2015. Som det fremgår av avsnitt 3.3, berører denne dokumentasjonen alle 15 F-5 jagerfly som skulle avhendes, og ikke kun de to som ble solgt i USA som var utgangspunktet for denne undersøkelsen. I etterkant av Forsvarets redegjørelse, har Forsvaret fremsendt ytterligere dokumentasjon som svar på oppfølgingsspørsmål fra FD Led IR. Totalt har FD Led IR gjennomgått ca. 1 000 sider dokumentasjon om salgsprosessen, som ligger til grunn for denne revisjonsrapporten. Dokumentasjonen bidro til å opplyse saken særlig med tanke på hvilken kontakt FLO SAS hadde hatt med ulike interessenter fra flyene ble besluttet solgt i 1999. Dokumentasjonen har imidlertid følgende svakheter:

- Sentral dokumentasjon mangler
- Det er fremsendt dokumentasjon som virker irrelevant for revisjonsoppdraget
- En vesentlig andel ser ikke ut til å være journalført
- Deler av dokumentasjonen er utdatert
- Brev er usignert og ser ut til å være utkast⁶
- Enkelte kontrakter er usignerte
- Opplysninger som er gitt i referat fra koordineringsmøter⁷ og en salgsprotokoll er uriktige og/eller upresise
- E-postkorrespondanse er ikke satt inn i en helhetlig sammenheng, og fremstår ufullstendig

⁶ I kommentarer til rapporten som ble oversendt 17.3.2016 påpeker Forsvaret at «De fleste brev som er sendt via DL vil være usignerte, slik at dette kan være en av årsakene til at man ikke finner signerte dokumenter.» Til dette vil FD Led IR påpeke at noen av brevene som er oversendt faktisk inneholder signatur og Doculive-referanse, mens andre brev ikke inneholder noen av delene.

⁷ Forsvaret forklarer dette med at innholdet i referatene inkluderer «klipp og lim fra tidligere referat ang. F-5. Måten referatene er laget på er at så lenge prosessen med salg av F-5ene ikke er avsluttet kopierer man inn det som står om F-5 i tidligere referat for å beholde historikken». Til dette vil FD Led IR påpeke at det ikke fremgår av referatene hva som til enhver tid er ny informasjon, og hva som er utdatert.

Oversendt materiale var ikke utfyllende, og FD Led IR har i flere omganger måttet etterspørre ytterligere dokumentasjon som er sentral for avhendingsprosessen. Dokumentasjonen som fremdeles mangler er beskrevet som en del av observasjonene i rapporten. I tillegg inkluderer rapporten et vedlegg som lister opp dokumentasjon som er omtalt overfor FD Led IR som eksisterende, og som FD Led IR har bedt Forsvaret om få, uten å ha mottatt.

Svakhetene ved dokumentasjonen har medført at gjennomgangen har vært tidkrevende, og at det er vanskelig å forstå helheten og etterprøve om salgsprosessen har vært forsvarlig og i henhold til regelverket.

I etterkant av oversendelse av redegjørelsen den 29. oktober 2015, har FST gitt FD Led IR muligheten til å intervju sentrale saksbehandlere i FLO, herunder [REDAKERT] FLO SAS som har spilt en sentral rolle i avhendingsprosessen. FST avtalte et møte mellom FD Led IR og [REDAKERT] FLO SAS, der [REDAKERT] FLO planavdelingen også deltok. Det ble ført et referat som ble verifisert av deltakerne. Forsvaret åpnet også for muligheten til å stille oppfølgende spørsmål om salgsprosessen til FST, som igjen innhentet skriftlige svar fra FLO. Intervjuene og oppfølgingsspørsmålene har bidratt til ytterligere å opplyse omstendighetene rundt, og hendelsesforløpet i, avhendingen av F-5 jagerflyene.

I oversendelsesbrevet som fulgte med nevnte redegjørelse fra Forsvaret, omtalte Forsvaret FD Led IRs revisjonsrapport. Med bakgrunn i Forsvarets brev, ba departementsråden den 17. november 2015⁸ om svar på følgende:

1. *Kan Forsvaret redegjøre nærmere for hvorfor etterspurt informasjon og dokumentasjon ikke ble oversendt FD Led IR?*
2. *I brevet av 29. oktober opplyser forsvarssjefen følgende: «All dokumentasjon som det refereres til, vil så snart som mulig bli arkivert elektronisk, og sendt FD i egen ekspedisjon.» I lys av dette utsagnet, hvordan har den aktuelle dokumentasjonen blitt lagret frem til den nå arkiveres på korrekt vis?*

Den 4. desember svarte FST⁹ at grunnen til at etterspurt informasjon og dokumentasjon ikke ble oversendt FD Led IR var at det ble opprettet kontakt direkte mot [REDAKERT] i FLO, og at forespørslene ikke var kjent for ledelsen i FLO eller FST. FD Led IR gjør i den forbindelse oppmerksom på at FST senere henviste tilbake til saksbehandlere i FLO for besvarelse av de spørsmål som ble stilt av FD Led IR.

FST svarer videre at «informasjonen som det er bedt om, ble slik FSJ er kjent med, ikke etterspurt under arbeidet med rapporten». Dette medfører ikke riktighet da store deler av redegjørelsen fra Forsvaret omhandler svar på spørsmål som opprinnelig ble sendt til sjef FLO SAS med kopi til sjef FLO planavdelingen, før første utkast av rapport forelå.

Til spørsmål to svarte FST at dokumentasjonen var «lagret på forskjellige måter», men at den «nå er lagret i Doculive».

En logg som viser revisjonsprosessen skritt for skritt er vedlagt denne rapporten.

⁸ FDs Ephorte 2015/3074-4

⁹ FDs Ephorte 2015/3074-5 (Forsvarets Doculive 2015/013669-021)

Fakta som ligger til grunn for denne rapporten har vært til uttalelse hos FD og Forsvaret, og enkelte deler er forelagt UD. Forsvarsmateriell som etat har ikke gitt uttalelse til rapporten, men fagpersonell i Forsvarsmateriell har bidratt i kraft av å være tidligere ansatt i FLO. Det er også gjennomført avklarende samtaler med FD og Forsvaret om deres uttalelser før utarbeidelse av oppdatert rapport med vurderinger. Rapporten ble presentert for Forsvarssjefen, og det ble gitt anledning for FD og Forsvaret å kommentere på den oppdaterte rapporten. Etter mottak og behandling av ytterligere uttalelser ble endelig rapport ferdigstilt og overlevert til departementsråden.

7.1 Interessenter til F-5 jagerfly – rekonstruksjon av salgsprosessen

FLO SAS, FLO SAS, FLO planavdelingen og

faser som er nærmere omtalt i FD Led IRs rapport. Observasjoner tilknyttet de ulike fasene er basert på mottatt, men ikke nødvendigvis fullstendig dokumentasjon.

hvor langt i prosessen interessenten var med

I det følgende fremgår en kronologisk fremstilling av salgsprosessen, hvor interessentene og observasjonene er nærmere omtalt.

7.1.1 Salgsprosessen frem til 2004

I et brev fra FLO til FD datert 20. september 2006¹⁰, redegjøres det for salg av F-5 jagerfly¹¹. Av dette notatet fremgår at beslutning om utfasing av 15 F-5 Freedom Fighters – 7 ensetere (F-5A), og 8 tosetere (F-5B) – ble tatt i 1999. Flyene ble første gang lagt ut for salg i 2001, og offentlig kunngjøring av salgsfremstøtet ble gjennomført i 2002, med en minstepris på kr 100 mill. samlet for de 15 flyene¹². Kunngjøringen resulterte i bud fra én tilbyder; Significant Military Aircraft Corporation (SIGMA). Budet avvek fra betingelsene i utlysningen, og ble avvist. SIGMA stevnet Staten v/Forsvarsdepartementet, men tapte i tingretten. I samtale med [REDACTED] FLO SAS har FD Led IR fått opplyst at Jonn Bekkevold representerte SIGMA på dette tidspunktet. Dette bekreftes av en domsavsigelse i tingretten datert 10. september 2004. Ifølge utskrifter av e-postkorrespondanse var det kontakt med syv andre interessenter i perioden fra utlysning frem til 2004. Flere av interessentene ønsket å videreselge flyene til – eller samarbeide med – greske eller polske myndigheter. Lockheed Martin (LM) var blant selskapene som gjorde fremstøt i forbindelse med et prosjekt i Polen, før de gikk over til et samarbeid med Hillwood (se omtale under 2005).

7.1.2 Salgsprosessen 2004-2008

2004 (EADS-CASA)

Dato	Hendelse	Referanse
4.11.2004	EADS-CASA tilbyr kr 60-65 mill. for 15 F-5 jagerfly. Tilbudet avvises av [REDACTED] FLO FAP.	Notat fra FLO datert 27.4.2008

Ifølge Notat fra FLO datert 20. september 2006, kontaktet FLO FAP (Forsvarets Avhendingsprosjekt, senere FLO SAS) det spanske luftforsvaret og deres samarbeidspartner, den spanske delen av EADS, nemlig CASA, i januar 2004. EADS ønsket å anskaffe 8 stk. F-5B som de skulle tilby til det spanske luftforsvaret, og var i Norge på befaringsreise av flyene i april 2004.

Basert på et ønske om å selge alle flyene og reservedelene i én «pakke», skal FLO FAP ha gitt EADS-CASA et tilbud med insentiv til å kjøpe alt: 1) 8 stk F-5B til en pris av kr 100 mill., eller 2) 15 stk. F-5 Freedom Fighter med reservedeler etc. til en pris av kr 105 mill.¹³

EADS-CASA skal ifølge notat fra FLO datert 27. april 2008¹⁴ i første runde ha tilbudt kr 60-65 mill. for 15 F-5 jagerfly (alternativ 2 over). FD Led IR har bedt om å få oversendt en kopi av det skriftlige tilbudet fra EADS-CASA, men dette har ikke Forsvaret kunnet fremskaffe. FD Led IR kjenner således ikke til hvilken valuta det opprinnelige ble gitt i, men salgsspesifikasjonen fra FLO krever at fremforhandlet pris er i norske kroner. Det fremgår av et usignert brev til EADS-CASA¹⁵ datert

¹⁰ FLOs notat datert 20.9.2006. Overlevert til FD led IR i september 2015.

¹¹ Brev fra FLO til FD: Bakgrunnsinformasjon vedrørende salg av F-5 Freedom fighter. DL 2002/03367-71

¹² Utlysning av salg datert 17.januar 2002, vedlegg 1

¹³ Brev til FD datert 27.4.2008: Salg av F-5 Freedom Fighter, Forsvarets Doculive 2003/019288-001

¹⁴ Forsvarets Doculive 2003/019288-001. Oversendt FD Led IR 5.11.2015 som vedlegg til Forsvarets redegjørelse av 29.10.2015

¹⁵ FD Led IR har mottatt en usignert versjon av dette brevet, hvor [REDACTED] FLO FAP står som avsender. Brevet inneholder ikke noen Doculive-referanse, men henviser til brev av 11.5.2005 med referanse F-004-05.

29.8.2005 at tilbudet ble avvist av [REDACTED] FLO FAP med begrunnelse i at FLO ikke ville selge under kr 100 mill. Samtidig skal FLO ha invitert til videre forhandlinger. Detaljene rundt dette tilbudet fra EADS-CASA avviker noe mellom ulike notater fra FLO¹⁶.

2005

Dato	Hendelse	Referanse
4.3.2005	FLO sender tilbudsforespørsel (RFQ) til Lockheed Martin (LM). Ifølge notatet «momenter i forbindelse med F-5 salget» ¹⁷ ble RFQ'en sendt til EADS-CASA og LM ¹⁸ .	Kopi av e-post fra FLO til LM hvor det fremkommer at RFQ var vedlagt
14.4.2005	FLO sender tilbudsforespørsel til Hillwood Development Corp og EADS-CASA med frist 11.5.2005.	Tilbudsforespørsler til Hillwood Corporation og EADS-CASA
11.5.2005	EADS-CASA skal ha tilbudt NOK 57 mill. Det fremgår ikke av mottatt dokumentasjon hvilke fly tilbudet gjelder. Tilbudet skal være gyldig til 30.9.2005.	Brev fra FLO FAP til EADS-CASA 29.8.2005 (ikke signert)
29.8.2005	FLO FAP kansellerer salget av F-5 fly i brev til EADS-CASA. Det fremgår av brev fra FLO FAP at prisen på kr 100 mill. ikke kan forhandles.	Brev fra FLO FAP til EADS-CASA 29.8.2005 (ikke signert)

Våren 2005 sender FLO FAP først en RFQ¹⁹ (tilbudsforespørsel) til Lockheed Martin (LM). Det er usikkert om denne også ble sendt til EADS-CASA på dette tidspunktet, slik det fremgår av et internt dokument fra FLO FAP med tittel «Momenter i forbindelse med F-5-salget». [REDACTED] FLO SAS skriver i en e-post til FD Led IR²⁰ at LM ga tilbakemelding i mars 2005 om at de ikke lenger var interessert i avtalen og ikke ville svare på RFQen, men at Hillwood fremdeles hadde interesse for flyene. En måned senere, 14. april, sendte FLO FAP en ny tilbudsforespørsel til Hillwood (Lockheed Martins samarbeidspartner) og EADS-CASA. FD Led IR har ikke mottatt noen tilbudsdokumenter knyttet til disse RFQene. Det fremkommer imidlertid av brev fra FLO FAP til EADS-CASA datert 29. august 2005²¹ at salget ble kansellert med begrunnelse at tilbudet fra EADS-CASA på kr 57 mill. var for lavt, at det ikke er mulig å forhandle om prisen FLO FAP har satt på kr 100 mill. og at betingelsene i tilbudet fra EADS-CASA medfører «lav nettoverdi» for FLO FAP. Salgsspesifikasjonen som var vedlagt tilbudsforespørselen av 14. april 2005 inneholdt ikke en minimumspris, og pris er ikke inkludert i listen over bestemmelser («terms») som det ikke kan forhandles om. Det fremstår derfor som uavklart hvorfor FLO FAP skriver at det ikke er rom for å forhandle om prisen på kr 100 mill. I sin uttalelse til denne rapporten, viser Forsvaret til en oppsummering og status fra [REDACTED] FLO SAS datert 2. november 2004, og skriv fra Forsvarets Overkommando (FO) i 2001 om prisanslag på F-5. FD Led IR kan ikke se at skriv fra FO fra 2001 som gjelder betingelsene for utlysningen av flyene i

¹⁶ Ifølge udatert dokument «Momenter i forbindelse med F-5 salget», sannsynligvis fra mai 2005, kom EADS med et skriftlig tilbud i november 2004 pålydende 60-65 MNOK på alternativ 2. Budet skal ha blitt skriftlig avslått, med invitasjon til videre forhandlinger. Ifølge notat datert 27.4.2008 var det et muntlig tilbud på 63 MNOK 4. november 2004, som ble avvist i forhandlingsmøte samme dag. I notat datert 20.9.2006 refereres det til tilbud fra EADS som ble avslått høsten 2005, mens tilbudet i 2004 ikke er nevnt.

¹⁷ Se forrige fotnote

¹⁸ FD Led IR antar at tilbudsforespørselen kun ble sendt én gang til EADS-CASA, og at dette skjedde 14.4.2005 og ikke mars 2005

¹⁹ Request for Quotation

²⁰ E-post datert 7.9.2015 hvor [REDACTED] FLO SAS svarer på fem oppfølgingsspørsmål fra intervju med FD Led IR

²¹ Se fotnote 15

2002 skal være dekkende for Forsvarets behandling av tilbud som ble gitt etter at konkurransen ble avsluttet i 2003. FD Led IR ser oppsummeringen, som for øvrig er et utkast, fra [REDAKTERT] FLO SAS som en forklaring på hvorfor prisen *opprinnelig* ble satt til kr. 100 mill. Det forklares imidlertid ikke hvorfor denne prissettingen ble opprettholdt, og hvorfor den eventuelt kunne fravikes. Det foreligger ikke dokumentasjon som viser om kravet til minstepris ble formidlet til Hillwood på samme måte som det ble til EADS-CASA.

Det fremgår av notat fra FLO datert 27. april 2008 at daværende sjef FLO høsten 2005 besluttet at salgsprosessen skulle avsluttes og at andre avhendingsmetoder vurderes. I et tidligere notat fra 2006 fremkommer det at Northern General Leasing LLC (NGL) kontaktet FLO v/Forsvarets Avhendingsprosjekt (FAP) i slutten av oktober 2005. Ifølge notatene ga sjef FLO tilslutning til at salgsprosessen ble gjenopptatt den 8. desember 2005. På dette tidspunktet skal det ha vært to aktuelle kjøpere: NGL og EADS-CASA.

Se avsnitt 7.3.1 for mer detaljert informasjon.

2006

Dato	Hendelse	Referanse
7.2.2006	Forhandlingsmøte med EADS-CASA	Notat fra FLO datert 20.9.2006
7.4.2006	Northern General Leasing (NGL) opprettes for å gjennomføre kjøpet av jagerfly.	Notat fra FLO datert 27.4.2008
5.5.2006	NGL inngår kontrakt med FLO om kjøp av 15 F-5 fly for USD 14 mill.	Kopi av kontrakt

I intervju 29. januar 2016 har [REDAKTERT] FLO SAS forklart at EADS-CASA leverte et tredje tilbud i februar 2006 der de kun ønsket å kjøpe de åtte F5-B modellene (tosetere) og bygge dem om til skoleflytrening. FD Led IR har ikke mottatt kopi av dette tilbudet. I sin redegjørelse av 29. oktober 2015 opplyser Forsvaret at tilbudet ble avvist fordi FLO ikke ønsket å sitte igjen med den minst attraktive delen av flåten, nemlig de 7 F-5A modellene (ensetere) (se også avsnitt 7.3.1).

I mai 2006 inngikk FLO en avtale om salg til NGL av 15 F-5A/B jagerfly og tilhørende utstyr til USD 14 mill. Det foreligger ikke salgsprotokoll for denne kontraktsinngåelsen.

2007

Dato	Hendelse	Referanse
29.11.2007	Tillatelse til midlertidig lagring på Alliance Airport i påvente av ferdigstilling av FMS-avtale mellom US Gov og UAE	US DoS
29.11.2007	Søknad om salg av 15 F-5 til NGL fra FLO SAS til FD	Kopi av søknad med vedlegg
30.11.2007	Avtale om lagring av to av flyene på Alliance Airport	Kopi av avtale
2.12.2007	Flyene landet på Alliance Airport (til antatt ny eier) etter deltakelse i NSM-prosjektet i California.	Forsvarets redegjørelse, 29.10.2015
4.12.2007	Brev fra UAE Armed Forces til USAs ambassade i Abu Dhabi: pga. knapphet på piloter og innvendinger til FMS-caset må de trekke seg fra samarbeidet.	Kopi av brev

2008

Dato	Hendelse	Referanse
17.1.2008	Henvendelse fra Merex, som presenterer seg som "a leading logistics company supporting US made military platforms in more than 40 countries". Merex følger opp med ny e-post 4.2.2008 som ikke ser ut til å være besvart.	Kopi av e-post
5.6.2008	Letter of Agreement (intensjonsavtale) om samarbeid mellom USAF og UAE ble kansellert.	Rapport fra møte med SAF/IA
4.8.2008	Skriftlig henvendelse fra Calspan vedrørende F-5 flyene	Kopi av e-post
11.9.2008	Møte mellom FLO FAP og Secretary of the Airforce/International Affairs (SAF/IA) vedrørende Letter of Agreement mellom US Air Force og UAE.	Rapport fra møte med SAF/IA
6.10.2008	Møte mellom FLO og Calspan vedr. salg av F-5	Reiseregning
17.10.2008	Avsluttende møte mellom FLO og Calspan	Reiseregning
28.10.2008	FLO skiver sluttavtale med NGL som bekrefter at begge parter ønsker terminering av salgsavtalen av 5. mai 2006	Kopi av e-post
20.11.2008	Henvendelse fra MJS Global Trading. FLO gir tilbakemelding at flyene ikke er til salgs lenger, men muligens kommer for salg i «govt. to govt. markedet» i februar 2009.	Kopi av e-post

Den 5. juni 2008 ble intensjonsavtalen mellom US Air Force (USAF) og UAE kansellert, og siden det ikke fantes andre kandidater til samarbeid enn UAE ville FLOs salg til NGL ikke kunne gjennomføres siden dette var en forutsetning for TPT-godkjenning fra amerikanske myndigheter. Dette var tema for møtet mellom SAF/IA og FLO FAP 9. september 2008²². Salget ble derfor kansellert, men to av flyene (66-9243 og 66-9244) hadde allerede ankommet Fort Worth Alliance Airport i Texas i februar 2008. De ble transportert dit i påvente av salg til forventet ny eier (NGL) etter å ha blitt brukt i forbindelse med prosjekt NSM (Norsk Sjømålsmissil) i California. Flyene ble stående hos to foretak²³ i Hillwood-gruppen som også NGL tilhører, og ble lagret og forsikret kostnadsfritt for Forsvaret frem til 2012, og i 2014. Se avsnitt 7.3.5 for mer informasjon om avtalen om lagring.

De viktigste funnene for perioden 2004-2008 vurderes å være²⁴:

- Mangel på salgsprotokoll som blant annet skal dokumentere tilbudsinnhenting, begrunnelse for direkte salg, vurderingen av tilbud og beslutning om å avlyse salget vurderes å være brudd på normalinstruksen §§ 10, 12 og 15
- Manglende oppfølging av andre interessenter (Merex og MJS) etter kansellering av salg til NGL i 2008 vurderes å være i strid med normalinstruksen § 10 om å utnytte den konkurranse som markedet byr
- Inkonsekvent bruk av salgsbetingelser tilknyttet pris og valuta i tilbudsvurderingene anses å være i strid med det ulovfestede forvaltningsprinsippet om at like saker skal behandles likt, og som ser ut til å ha gitt NGL en fordel som de andre interessentene ikke har fått

²² Kilde: Rapport fra møte mellom SAF/IA og FLO/FAP, datert 15.9.2008

²³ Etter avtale mellom FLO på den ene siden, og FBO Partners Ltd og Alliance No. 7 på den andre siden, se omtale i avsnitt 7.3.5

²⁴ Se kapittel 4 for en omtale av regelverk som det er henvist til.

- Det bør tas stilling til om det er hensiktsmessig å ha materiell som skal avhendes stående i utlandet mens avhendingsprosessen pågår, og uten at Forsvaret holder utstyret operativt.

7.1.3 Salgsprosessen 2009-2013

2009

Dato	Hendelse	Referanse
5.2.2009	FLO signerer kontrakt med Calspan Corporation	Signert kontrakt
15.10.2009*	FLO sender TPT-søknad for Calspan til US DoS	Kopi av søknad. Dato som fremkommer er 15.10.2015, antas å være feil.

Den 5. februar 2009 inngikk FLO en avtale med Calspan Corporation om salg av 15 F-5 jagerfly til USD 8 mill. Avtalen ble signert av [REDAKERT] FLO FAP, som også i perioder har vært [REDAKERT]. Ifølge nettsiden er Calspan et teknologisk selskap som driver forskning og utvikling innenfor luftfart (aerospace) og lufttransport. Det opplyses også på hjemmesiden at Calspan tidligere har gjennomført FoU-prosjekter bl.a. på F-16 jagerfly for det amerikanske forsvaret.

Per medio mars 2016, har FD Led IR ikke mottatt noen dokumentasjon på kontakten mellom FLO og Calspan frem til signering av avtale i 2009, utover en e-post fra Calspan datert 4. august 2008 hvor de skriver at de vurderer å anskaffe F-5 fly og etterspør informasjon om flyene. Det fremgår av reiseregninger at FLO hadde to møter med Calspan i oktober 2008 vedrørende mulig salg av F-5 jagerfly.

Som vedlegg til sin redegjørelse av 29. oktober 2015, har Forsvaret fremsendt kopi av en søknad til US DoS om tillatelse om overføring av flyene til Calspan. Dokumentet ble sendt fra den norske ambassaden i USA på vegne av Forsvaret²⁵. [REDAKERT] FLO SAS har i intervju forklart at US DoS godkjente søknaden om Third Party Transfer (TPT), men at det ble stilt en rekke betingelser («provisions») for denne tillatelsen som Calspan måtte innfri. Det opplyses også at Calspan innfridde noen av disse betingelsene før de trakk seg fra forhandlingene. I Forsvarets redegjørelse av 29. oktober 2015, forklares det at grunnen til at forhandlingene med Calspan ikke resulterte i et salg var at «Calspan hadde fått i oppdrag å identifisere mulige F-5er på markedet av et firma ved navn Tiger Century Aircraft (TCA). I 2004 hadde TCA forsøkt å få kjøpt flyene. TCA hevdet ovenfor Calspan at de norske F-5 var TCA sine, idet TCA var oppdragsgiver. TCA truet Calspan med rettssak, noe som resulterte i at Calspan trakk seg fra videre samhandling med FLO. TCA fikk imidlertid avslag på sin søknad hos US Department of State, se vedlagt dokumentasjon.»

Ut fra mottatt dokument fra US District Court datert 15. juni 2010 forstår vi at TCA faktisk gikk til sak mot Calspan, og at de to selskapene senere inngikk et forlik. [REDAKERT] FLO SAS har forklart at Calspan trakk seg fra avtalen med Forsvaret etter rettssaken for at TCA skulle få forsøke å kjøpe flyene. FLO skal deretter ha inngått avtale med TCA om salg av flyene og sendte TPT-søknad til US DoS, etter at TCA hadde bedt FLO om å trekke tilbake TPT-søknaden for Calspan. Søknaden om TPT

²⁵ Dokumentet som er fremsendt er datert 15. oktober 2015, noe som antas å være feil.

for TCA skal ha blitt avslått av US DoS. FD Led IR har bedt om dokumentasjon fra forhandlingene med TCA (kopi av TPT-søknad, kontrakt, avslag fra US DoS), og Forsvaret har oversendt avslaget fra US DoS, men ikke søknad. Forsvaret opplyser 17. mars 2016 at «Det var ikke forhandlinger da forliket mellom partene tjente som rettslig grunnlag for overføring av rettigheter mellom Calspan og TCA. Dette grunnlaget har vært tilstrekkelig for US DoS saksbehandling og avslag av søknad om TPT for TCA». 7. april 2016 fremsendte Forsvaret likevel «Contract amendment 04» til avtalen mellom Calspan og FLO, hvor det fremgår at TCA erstatter Calspan som kjøper.

2010

Dato	Hendelse	Referanse
17.6.2010	FLO SAS meddeler i e-post til Gladstone (interessent): <i>"At the moment the F-5s are not available. And in case they will be, the NDLO has received offers from 3 corporations that also want to bid on the jets. If the deal with Calspan does not come through, I will contact your corporation and of course the other 3. (...)".</i>	Kopi av e-post
28.6.2010	Medusa viser interesse for flyene, viser til at kontrakten med Calspan snart går ut.	Kopi av e-post
30.06.2010	«Contract amendment 04», TCA erstatter Calspan som kjøper i kontrakten med FLO.	Forsvarets redegjørelse, 29.10.2015, oversendt dok 07.04.2016

Som det fremgår av tabellen over, meddelte FLO SAS at flyene ikke var tilgjengelige for salg da Gladstone henvendte seg i juni 2010, og at han ville ta kontakt dersom avtalen med Calspan ikke ble realisert. FD Led IR har ikke mottatt dokumentasjon som viser at FLO SAS fulgte opp denne lovnaden, men har mottatt utskrifter fra e-postkorrespondanse med en annen representant fra Gladstone i 2012 som skriver at han representerer Skyhawk Inc. I 2012 inspiseres flyene, men kunden kommer ikke med noe konkret tilbud til tross for oppfølging fra FLO.

2011

Dato	Hendelse	Referanse
8.3.2011	Henvendelse fra polsk firma via Kjell Høiseth (agent)	Kopi av e-post
10.3.2011	FLO SAS skriver i e-post til Gunnar Pedersen (representant for videregående skoler) at TCA har fått avslag på sin søknad, og at det nå jobbes med å få en «hurtig avklaring på om det selskapet som opprinnelig fikk kjøpe F-5en og som fortsatt har importlisens på flyene, kan få kjøpe».	Kopi av e-post
7.4.2011	FLO SAS skriver til Medusa at hele salgsprosessen skal avsluttes	Kopi av e-post
26.4.2011	FLO SAS skriver til Calspan at de har besluttet å avslutte salgsprosessen for alle F-5 flyene unntatt de to flyene på Alliance i Texas, som enten vil overføres til museum eller selges som deler. I samme e-post etterspør FLO SAS CAD'er til F-5ene som skal ha blitt sendt til Calspan, se avsnitt 7.3.4.	Kopi av e-post

Dato	Hendelse	Referanse
19.5.2011	Beslutning i Forsvaret: Avhending gjennom vederlagsfri overføring og salg av 5 fly til yrkesskoler i Norge, 1 til Flymuseet i Bodø (Tigern), 1 til FAES (FKL). 8 F-5B-mod forsøkes solgt Medusa	Referat fra koordineringsmøte
9.6.2011	FLO SAS mottar tilbud fra selskapet Flight Director	Avhendingsprotokoll (udatert)
13.6.2011	Medusa tilbyr 6,1 MUSD	Kopi av e-post hvor budet fremsettes
14.6.2011	FLO SAS mottar bud fra Medusa	Avhendingsprotokoll (udatert)
14.6.2011	FLO SAS forsøker å få tilbakemelding fra US DoS på de tre selskapene som er interessert i F-5 flyene (Tac Air, Medusa, Flight Director). Får beskjed om at selskapene må ha en 5-års kontrakt med amerikanske myndigheter eller andre myndigheter.	Avhendingsprotokoll (udatert)
.2011		
6.7.2011	FLO SAS mottar tilbud fra Tac Air via Sigma Corp. Tilbudet avvises samme dag. Begrunnelse fremgår ikke av protokollen.	Avhendingsprotokoll (udatert)
13.7.2011	SigmaCorp skriver til FLO SAS at de har sendt et tilbud på vegne av Tac Air, som kun gjelder 8 F-5B og tilhørende reservedeler, og som skal være i tråd med FLOs spesifikasjon på hva som er til salgs.	Kopi av e-post
22.8.2011	TCA sender inn sluttbrukererklæring (End User Assurance Letter). Får tilbakemelding 25.8 at FLO SAS ikke vil søke om midlertidig TPT for dem. Begrunnelse fremgår ikke av protokollen.	Avhendingsprotokoll (udatert)
7.9.2011	Henvendelse fra Calspan. Får tilbakemelding samme dag om at FLO SAS ikke vil søke om midlertidig TPT for dem. Begrunnelse fremgår ikke av protokollen.	Avhendingsprotokoll (udatert)
26.9.2011	Midlertidig TPT godkjent for Tac Air og Flight Director	Avhendingsprotokoll (udatert)
5.10.2011	FD beslutter å «overføre» fem F-5 A fly til sivile skoler til bruk i utdanning av flymekanikere. To F-5 fly skal omdisponeres i Forsvaret.	Beslutningssak datert 5.10.2011
12.-18.10.2011	Tac Air inspiserer flyene på Rygge og i USA	Avhendingsprotokoll (udatert)
23.10.2011	Medusa tilbyr 6,5 MUSD for flyene	Kopi av e-post hvor budet fremsettes
31.10.2011	(Nytt) bud fra Tac Air. Detaljene i tilbudet fremkommer ikke av protokollen.	Avhendingsprotokoll (udatert)
3.11.2011	Midlertidig TPT godkjent for Medusa	Avhendingsprotokoll (udatert)
29.11-5.12.2011	Medusa inspiserer flyene på Rygge og i USA	Avhendingsprotokoll (udatert)
2.12.2011	Nytt bud fra Tac Air hvor de ifølge FLO SAS ber om utstyr som FLO SAS allerede skal ha informert dem	Avhendingsprotokoll (udatert)

Dato	Hendelse	Referanse
	om at ikke kan inkluderes. Detaljene i tilbudet fremkommer ikke av protokollen, heller ikke hvilket utstyr de ønsker inkludert.	
6.12.2011	Flight Director inspiserer flyene i USA	Avhendingsprotokoll (udatert)
13.12.2011	Medusa og Tac Air informeres om at de ikke har vunnet konkurransen. Begrunnelse fremgår ikke av protokollen.	Avhendingsprotokoll (udatert)
14.12.2011	Tac Air varsler at de vil sende en henvendelse til US DoS der FLOs beslutning bestrides	Avhendingsprotokoll (udatert)
15.12.2011	Flight Director informeres om at de har fått tilslaget	Avhendingsprotokoll (udatert)

Det fremgår av tabellen over at [REDACTED] FLO SAS i april 2011 opplyste til noen av interessentene som henvendte seg, at salgsprosessen skulle avsluttes. FD Led IR har bedt om å få tilsendt avhendingsplaner eller annen dokumentasjon som kan bekrefte denne beslutningen, og hvor den var forankret. Forsvaret har fremsendt dokumentasjon som viser at Forsvaret anbefalte at FD skulle godkjenne at syv av flyene ble overført/donert til ulike institusjoner i Norge i august 2011²⁶. Det fremgår også av en PPT-presentasjon at plan for avhending/overføring/salg var godkjent av FLO Stab, FST og FD. Avhendingsplanen det vises til, og tilsvarende tidligere besluttede planer som dekker april 2011 er ikke fremsendt til FD Led IR av Forsvaret. Det vites således ikke på hvilket grunnlag det kommuniseres til interessentene at salgsprosessen skulle avsluttes. I sine uttalelser til denne rapporten viser Forsvaret til en avhendingsplan oversendt til FD 21. september 2011 der grunnlaget for avslutning av salgsprosessen skal fremgå. FD Led IR påpeker at dette dokumentet kun refererer til planlagte salg, overføringer og utlån av flyene, og inneholder ikke referanse til at prosessen skulle avsluttes. Videre påpekes at dokumentet er datert fem måneder etter meddelelsen om avslutning kommuniseres til noen av interessentene.

FD Led IR mottok i desember 2015 e-postkorrespondanse som viser at det er flere aktører som viser interesse for F-5 flyene i 2011, inkludert Calspan, Tiger Century Aircraft (TCA), Tac Air, Medusa, Flight Director, Paraguay, et ikke navngitt polsk firma representert av Kjell Høiseth, og Air USA/Red Air.

[REDACTED] FLO SAS påpekte i intervju 29.1.2016 at flymiljøet er transparent, og at aktørene snakker såpass mye sammen at alle til enhver tid vet hva som foregår. Han forklarte at FLO SAS ikke hadde kapasitet til å følge opp hver enkelt som tok kontakt, men at interessentene visste at det var opp til dem å henvende seg med relevant dokumentasjon dersom de hadde dette. FLO SAS sendte interessentene brosjyrer med informasjon om flyene, men tok ikke kontakt dersom de ikke hørte noe mer fra interessentene etter dette.

I sin redegjørelse av 29. oktober 2015 opplyser Forsvaret at interessentene i 2011 er SigmaCorp Inc (på vegne av Tactical Air Support Inc), Flight Director og Medusa Aero/Aerovision. I samtale med FD Led IR, informerte [REDACTED] FLO SAS at disse tre av interessentene tok kontakt på omtrent samme tid, og at det derfor ble naturlig å avholde en konkurranse. Konkurransen var ikke utlyst på forhånd, men dette er den eneste gangen etter 2003 at det har vært en form for konkurranse om

²⁶ Forsvarets Doculive 2011/018519-006

flyene. US DoS innvilget TPT for marketing for alle tre foretak, og [REDACTED] i FLO dro til Dallas, Texas i oktober og desember 2011 for å vise frem flyene²⁷.

På spørsmål om hvorfor Calspan og TCA ikke ble inkludert i den samme konkurransen forklarte [REDACTED] FLO SAS at TCA hadde fått avslag på TPT-søknaden i januar 2011, og at Calspan ikke klarte å fremskaffe sluttbrukerdokumentasjon i form av en konkret kontrakt. Det fremgår av reskonstruksjonen at Forsvaret i flere tilfeller har uttalt en forutsetning om at sluttbruker skal ha en aktiv og realisert kontrakt med forsvarsmyndigheter i land på liste 1 for at FLO skal være villig til å fremsende søknad om TPT-godkjenning. Forsvaret har presisert at dette er basert på et krav fra amerikanske myndigheter.

[REDACTED]

Alle de tre aktørene ga bud på de 8 F-5B flyene. FD Led IR mottok i november 2015 kopi av tilbudet fra Flight Director datert 3. juni 2011 hvor de tilbyr USD 5,7 mill., og e-post fra Medusa Aero Inc. datert 13. juni 2011 hvor de tilbyr USD 6,1 mill. FLO SAS har ikke kunnet opplyse hvilken pris Tac Air tilbød i 2011 eller fremsende det opprinnelige tilbudet, men det fremgår av protokollen som FLO SAS har utarbeidet at denne interessenten ga flere bud som skal ha blitt avvist fordi de inkluderte flydeler som FLO allerede hadde informert om at ikke kunne inkluderes. I en e-postutveksling initiert av privatpersonen [REDACTED] 14.6.2012 til FLO SAS stiller [REDACTED] kritiske spørsmål til avhendingsprosessen og behandlingen av Tac Air. Her stiller [REDACTED] spørsmål ved at Tac Air, som h[REDACTED]n har god kontakt med, ikke nådde opp til tross for at de ifølge [REDACTED] hadde det høyeste tilbudet. I en presentasjon som er fremsendt FD Led IR, fremkommer det at FLO SAS har gitt tilslaget til Flight Director ut fra pris og sannsynlighet for å få godkjent TPT og sluttbrukererklæring.

Ifølge den udaterte avhendingsprotokollen (se tabell), informerte FLO SAS den 15. desember 2011 Flight Director om at de fikk tilslaget, og at FLO SAS ville søke om TPT på deres vegne. FD Led IR mottok i februar 2016 kopi av TPT-søknaden datert 24. januar 2012. Tilbakemeldingen fra US DoS kunne imidlertid ikke fremskaffes. [REDACTED] FLO SAS har fortalt i intervju at TPT-søknaden ikke ble godkjent av US DoS, og at avslaget kom raskt.

Det fremgår ikke av mottatt dokumentasjon hvilken aktør som ble rangert som nummer to i konkurransen, eller hvorfor FLO SAS ikke gikk videre til Medusa eller Tac Air da salget til Flight Director ikke ble realisert.

²⁷ Prosessen er beskrevet i udatert avhendingsprotokoll utarbeidet av [REDACTED] i FLO SAS, som FD Led IR mottok i november 2015. Protokollen er merket «under arbeid».

2012

Dato	Hendelse	Referanse
24.1.2012	Forsvarsattachéen i Washington sender TPT-søknad for Flight Director på vegne av FLO	Kopi av søknad
Ukjent	Avslag på TPT-søknad Flight Director	Intervju med [REDACTED] FLO SAS
5.5.2012	Ny salgskontrakt mellom FLO og NGL om kjøp av 8 av flyene	Kopi av kontrakt
7.9.2012	Medusa skriver at de fortsatt er interessert i å kjøpe flyene	Kopi av e-post
19.9.2012	Avslag på TPT-søknad fra US DoS for NGL. Begrunnelse som gis: NGL har ikke kontrakt med aksepterte myndigheter («returned without action»)	Kopi av avslaget fra US DoS

I mars 2012 sendte NGL en «Request for visit», og 5. mai 2012 inngikk FLO kontrakt med NGL om salg av de åtte gjenværende flyene til USD 6,7 mill. US DoS avsto imidlertid TPT-søknaden om salg til NGL den 19. september 2012 med forklaringen «returned without action», noe som tilsier at søknaden ikke kunne realitetsbehandles på det grunnlaget som ble fremsendt, eller at søknaden ikke kan godkjennes basert på gjeldende policy²⁸. I dette brevet begrunnes avslaget med mangel på kontrakt med aksepterte myndigheter. Se avsnitt 7.3 for nærmere informasjon om NGL.

2013

Dato	Hendelse	Referanse
Ukjent	FLO inngår kontrakt med Tac Air	Opplyst i e-post fra Forsvaret til FD Led IR
2.4.2013	United States Aviation Museum skriver i e-post til FLO SAS at de vil kjøpe de to flyene i USA for 1 MUSD	Kopi av e-post
2.10.2013	TPT-søknad for Tac Air: «returned without action», dvs. ikke realitetsbehandlet søknad.	Us DoS
10.10.2013	FLO SAS søker om tillatelse til å tilby 2 stk F-5B fly vederlagsfritt overført til Spania mot at Spania dekker alle kostnader forbundet med transaksjonen	Brev fra FLO SAS til FST ORG
19.11.2013	FLO sender søknad til UD om utførselslisens til Spania	Kopi av søknad

På spørsmål fra FD Led IR har Forsvaret skriftlig meddelt at de to flyene ble forsøkt solgt til Tactical Air Support Inc i 2013, men at overføring til dette selskapet ikke ble godkjent av US DoS. Avslagsbrevet fra US DoS viser at søknaden ble «returned without action», og det ser ikke ut til at denne søknaden kunne realitetsbehandles. Det fremgår at US DoS har gjort flere forsøk på å innhente «tilleggsinformasjon» om flyene:

«After several unsuccessful attempts to obtain additional information for the items being retransferred, the U.S. Department of State is unable to determine based on the information

²⁸ Denne forståelsen er hentet fra e-post datert 1.2.2016 fra forsvarsattachéen i Washington til [REDACTED] FLO SAS, der en representant fra US DoS siteres

provided if this retransfer is in accordance with our retransfer policy and is returning it without action».

Forsvaret har kommentert at dette gjelder de samme flyene og at det virker underlig at amerikanske myndigheter mangler informasjon om flyene. Det er observert andre tilfeller hvor årsaken, f.eks. uavklart sluttbruk, klart fremgår av avslagsbrevet.

De viktigste funnene for perioden 2009-2013 vurderes å være²⁹:

- Ut fra normalinstruksens krav, vurderes salgsprosessene i perioden å være svakt dokumentert, noe som gjør det vanskelig å etterprøve veivalg og beslutninger som tas
- Manglende salgsprotokoll for fire av de fem kontraktene som er inngått i perioden vurderes å være brudd på normalinstruksen §§ 10, 12 og 15
- Manglende oppfølging av interessenter etter kansellering av salgskontrakter vurderes å være i strid med normalinstruksen § 10 om å utnytte den konkurranse markedet byr
- Meddelelse til noen av interessentene om at salget ble avsluttet, uten at denne beslutningen er gjenspeilet i referat fra koordineringsmøter eller reviderte avhendingsplaner, eller dokumentert på annen måte for det aktuelle tidsrommet
- Inngåelse av kontrakt med NGL tilsynelatende uten at det forelå kontrakt med aksepterte myndigheter, noe som ellers har blitt trukket frem som en forutsetning for inngåelse av salgskontrakt og søknad om TPT. Dette vurderes å være i strid med det ulovfestede prinsippet om likebehandling av saker

7.1.4 Salgsprosessen 2014-2015

Dato	Hendelse	Referanse
Februar 2014	Intensjonsavtale med Spania om salg av to F-5 fly med fly away kit for € 1000	Kopi av signert intensjonsavtale
26.8.2014	FLO inngår kontrakt med NGL om salg av to F-5B fly.	Kopi av kontrakt
28.8.2014	Avtale inngås mellom NGL og BAE om bruk av «diverse fly» til oppgradering av Sør-Koreanske F-16 fly under en «Government Prime Contract»	Kopi av avtale (ligner en rammeavtale)
3.9.2014	Forsvarsattachéen i Washington sender TPT-søknad for NGL til US DoS på vegne av FLO SAS	Kopi av TPT-søknad
21.11.2014	US DoS godkjenner overføringen av flyene til NGL	US DoS
26.1.2015	UD utsteder utførselslisens med NGL som sluttbruker	Kopi av lisens
9.2.2015	Salgssøknad fra Forsvaret til FD om salg til NGL	Kopi av brev
12.2.2015	Innbetaling av \$ 30 000 fra Hillwood for to F-5B jagerfly	SAP
12.2.2015	FD godkjenner salg til NGL	Kopi av godkjenning
9.3.2015	FD ber Forsvaret avvente med den fysiske overleveringen av flyene inntil det foreligger en bekreftelse fra UD på at de har mottatt fyllestgjørende informasjon om kjøper og sluttbruk	Doculive
10.3.2015	UD bekrefter at informasjonen er tilstrekkelig, og FD godkjenner at Forsvaret overleverer flyene til ny eier	Doculive

²⁹ Se kapittel 4 for en omtale av regelverk som det er henvist til.

Når det gjelder Spania som interessent, ble det inngått en intensjonsavtale i februar 2014 om salg av de to F-5 jagerflyene (66-9243 og 66-9244) til € 1000. [REDAKTERT] FLO SAS har forklart at den lave prisen må sees som en del av en avtale der Spania kjøpte resterende reservedelspakker fra Norge i 2014. Dette er også nedtegnet i avhendingsprotokollen for salget³⁰ som FD Led IR har mottatt fra FLO SAS. Ifølge en søknad om utførselslisens for deler til F-5, var FOB-verdien³¹ på reservedelspakkene kr 24,9 mill. totalt. Salget av flyene til Spania ble ikke realisert, og ifølge [REDAKTERT] FLO SAS var årsaken at spanjolene anså det som for kostbart å frakte flyene fra Texas til Spania.

Den 26. august 2014 ble det inngått en kontrakt mellom FLO SAS og NGL om salg av to F-5B jagerfly (66-9243 og 66-9244) og tilhørende utstyr. [REDAKTERT] FLO SAS har forklart at prisen på USD 30 000 ble satt på bakgrunn av prisen som ble satt til det spanske luftforsvaret; € 1 000 for begge fly.

Se avsnitt 7.3 for observasjoner og vurderinger knyttet til salget i 2015.

7.1.5 Øvrige interessenter

I sin redegjørelse av 29. oktober 2015, har Forsvaret vist til at det var «mer enn 25» interessenter til F-5 jagerflyene. I tillegg til de som allerede er beskrevet over, viser oversendt dokumentasjon fra Forsvaret at følgende interessenter har tatt kontakt med FLO SAS i perioden 2005-2014:

År	Interessent	Informasjon fra Forsvaret (hentet fra overlevert dokumentasjon og intervju)	Referanse
2008	MJS Global Trading	Etter henvendelse fra MJS, skrev FLO i november 2008 at F-5 flyene ikke lenger er til salgs, men at de kunne komme på markedet for "government-to-government" salg i februar 2009. FLO SAS sa i intervju at det er vanskelig å huske hvorfor flyene ikke var til salgs på dette tidspunktet, men at det er mulig at prosess mot Calspan hadde startet. Kontrakt med Calspan ble inngått 5. februar 2009.	Kopi av e-post korrespondanse november 2011
2008	Merex	Merex skriver at de er interessert i å kjøpe deler til flyene og til helikopter. Det fremkommer ikke om henvendelsen ble besvart, utover at den er videresendt til [REDAKTERT] i FLO SAS fra [REDAKTERT] i FLO. FLO SAS informerte i intervju at de ikke hadde noen oppfatning om at FLO skulle ta kontakt på et senere tidspunkt.	Kopi av e-postkorrespondanse januar-februar 2008
2009	Wamar International Inc.	Wamar skriver til forsvarsattacheen at de er interessert i opptil 15 F-5 fly. FLO svarer attacheen at Wamar kan bli en mulig kunde "dersom Calspan ikke vinner kontrakten med US Navy" (15.1.2009). FLO SAS informerte i intervju at DoS på dette tidspunkt ikke hadde godkjent Calspan, men at de ikke husker om Wamar ble kontaktet igjen da kontrakten med Calspan (senere TCA) ble	Kopi av e-postkorrespondanse januar 2009

³⁰ 2014036692-1

³¹ FOB - "free on board" - er verdien av produktet ved passering av eksporterende lands grense. Ansvaret for varen ligger hos importør ved overfart. Kilde: Landbruksdirektoratet

År	Interessent	Informasjon fra Forsvaret (hentet fra overlevert dokumentasjon og intervju)	Referanse
		kansellert. FD Led IR har ikke mottatt dokumentasjon på at henvendelsen ble fulgt opp videre.	
2011	Air USA	Air USA ønsket å innsistere flyene i USA og meddelte at de ønsket å kjøpe alle flyene og «logistics support package» for USD 1,5-2 mill. FD Led IR har ikke mottatt dokumentasjon som viser FLOs tilbakemelding til interessenten.	Kopi av brev sendt 10.4.2011
2011	Kjell Høiseth	Korrespondanse viser at tiltenkt kunde var Polen, og Høiseth oppgir kontakt med et polsk foretak. FLO SAS ber Høiseth om å fremskaffe sluttbrukerbekreftelse. Det fremgår ikke av korrespondansen at dette er fremsendt av kunden. FLO informerte i april 2011 at de etter all sannsynlighet gis ordre om å avslutte salgsprosessen. FLO SAS informerte i intervju at de aldri mottok sluttbrukerbekreftelse fra Høiseth, og at de antar at Høiseth ville tatt kontakt igjen dersom han hadde hatt sluttbrukerbekreftelse.	Kopi av e-postkorrespondanse mars-oktober 2011
2011	Paraguay	FLO henvender seg til UD med spørsmål om Paraguay er «et land de kan forholde seg til». FLO SAS informerte i intervju at de ikke ble kontaktet igjen etter den første telefonhenvendelsen fra denne interessenten.	Kopi av e-postkorrespondanse februar 2011
2012	Aero Visions	Aero Visions opplyser at de har kjøpt F-5 fly fra kanadiske myndigheter, og legger ved dokumentasjon på dette. FLO viser til pågående forhandlinger med et annet selskap (august 2012) og at kontakten må gjenopptas når disse er avsluttet. I oppfølgingen viser FLO SAS til krav om kontrakt med nasjonale myndigheter som er gyldig i 2-3 år, og som spesifikt gjelder bruk av F-5 fly. FLO SAS informerte i intervju at de antagelig aldri mottok en kontrakt som grunnlag for å søke TPT.	Kopi av e-postkorrespondanse august 2012
2012	US Air Force / F-35	I forbindelse med F-35 prosjektet var det en kort stund interessant for USAF å bruke F-5 som "lead in trainer". Flyene skulle doneres til USAF. FLO SAS opplyste i intervju at USAF fikk informasjon om flyene, men at FLO ikke hørte mer etter dette.	Kopi av e-postkorrespondanse mai 2012

Med unntak av beskrivelser for USAF og Kjell Høiseth, beskriver Forsvaret kontakten med interessentene i tabellen over slik:

«Generelt tok mange tilbydere kontakt, uten at det dermed ble noe videre prosess med disse. Det kom for eksempel aldri tilbud, eller de kunne ikke vise frem godkjent sluttbruk, eller sluttbruker. FLO FAP/SAS kunne ikke gå videre på et slikt grunnlag.»

De viktigste funnene for øvrige interessenter vurderes å være³²:

- Noen av interessentene informeres om at salget er avsluttet uten at dette er dokumentert i avhendingsplaner eller beslutningsnotat for det aktuelle tidsrommet
- Tabellen viser at praksis for FLO er at interessentene holder kontakten i gang, og ikke vice versa. Det er derfor vanskelig å bekrefte at normalinstruksen § 10 om å utnytte den konkurranse som markedet byr er oppfylt

7.1.6 [redacted] som aktør

I sin henvendelse til FD og FST, har [redacted] hevdet å ha vært i kontakt med FLO SAS jevnlig i perioden 2007-2014. Det foreligger imidlertid ingen dokumentasjon på kontakten, og hva som evt. skulle ha blitt avtalt. [redacted] skriver videre at h[n] har «blitt forledet til å tro at flyene var solgt, selv om dette nå viser seg ikke å ha vært tilfelle. Vi har dermed ikke hatt noen reell mulighet til å by på disse maskinene». Vedlagt brevet er kopi av et bud på USD 350 000 fra Defense Technology Equipment Inc på F-5 jagerflyene, noe som er vesentlig høyere enn den endelige salgsprisen på USD 30 000. Budet er datert 13. mars 2015, altså ca. et halvt år etter at kontrakt med NGL ble inngått i august 2014, og etter at salget var omtalt i media. Det inkluderer ikke en sluttbrukererklæring eller dokumentasjon som viser samarbeid med aksepterte myndigheter. Det vises også til at [redacted] ønsker en donasjon av ett av flyene til Northrop museet i Los Angeles. Brevet som bekrefter denne interessen er datert 12. mars 2015. [redacted] skriver imidlertid at h[n] opplyste [redacted] i FLO SAS om denne interessen allerede for fire år siden.

På oppfordring fra [redacted], har FD Led IR vært i kontakt med vedkommende som var [redacted] FLO SAS i perioden 1. september 2013 til 31. januar 2014. H[n] bekreftet at [redacted] hadde vært i telefonisk kontakt med [redacted] i november 2013. [redacted] FLO SAS opplyste da at h[n] ikke hadde noe nytt å meddele om salget av flyene på det tidspunktet, og hadde ingen kommentarer ut over det. H[n] fortalte videre at [redacted] ikke ble lovet noe svar eller annen oppfølging fra Forsvarets side.

FD Led IR har ved flere anledninger bedt [redacted] overlevere dokumentasjon som gjelder salget av F-5 jagerfly, og som kan understøtte de påstandene h[n] har fremsatt. FD har også hatt flere møter med [redacted] der FD Led IR har vært til stede. I den forbindelse har [redacted] gjenfortalt [redacted] versjon av hva som har skjedd i salgsprosessen (både på e-post og i møter), uten at opplysningene er understøttet av dokumentasjon og/eller uavhengige og objektive kilder.

[redacted] FLO SAS forteller at særlig [redacted] ([redacted] og [redacted] fra Luftforsvaret) har vært i langvarig konflikt med FLO SAS.

FD Led IR har gjort innledende undersøkelser for å forstå hvilke andre eventuelle forbindelser [redacted] har til Forsvaret. [redacted] har et ansattnummer i Forsvaret ([redacted]), og er registrert som «ikke avlønnet personell» ved 137 Luftving, Rygge. Status for tilsetningen er «fratrådt», men det er ikke lagt inn en sluttdato i SAP.

Bekkevold Defence, der Erik Bekkevold er daglig leder, er en leverandør til Forsvaret (leverandørnummer 140966) som har fakturert ca. kr 6 mill. siden september 2008. Siste faktura til

³² Se kapittel 4 for en omtale av regelverk som det er henvist til.

Forsvaret som er undersøkt av FD Led IR er datert 3. september 2015, og gjelder varer («kabelsett, ildledningssystem») som er bestilt av FLO Forsyning i Bardufoss. Fakturaen er på USD 12 005 (NOK 99 536).

Vurdering: FD Led IR legger til grunn at [REDACTED] kunne ha gitt et økonomisk mer fordelaktig tilbud før 2015, men har ikke grunnlag for å ta stilling til om opplyst amerikansk sluttbruker kunne blitt godkjent av relevante myndigheter. Det bemerkes at det ble inngått kontrakt med NGL i 2012 uten at det foreligger dokumentasjon på at sluttbruk var avklart.

Det er bekreftet muntlig kontakt, men da verken FLO SAS eller [REDACTED] kan/har fremskaffe(t) objektiv dokumentasjon, kan FD Led IR verken avkrefte eller bekrefte om [REDACTED] har blitt urettmessig utestengt. Når det gjelder den generelle muligheten for at noen av interessentene har blitt utelatt, inngår dette i vurderingen nedenfor.

Overordnede observasjoner og vurderinger

Undersøkelsen av salgsprosessen og Forsvarets håndtering av interessenter viser at Forsvaret har vært i kontakt med et betydelig antall interessenter og at flere aktører har blitt gitt anledning til å kjøpe flyene. FD Led IR kan likevel ikke se at Forsvaret har utnyttet det potensialet som markedet tilbyr (jf. § 10 i normalinstruksen), eller at alle interessentene er gitt en likeverdig mulighet til å anskaffe flyene. Det er utelatt vesentlig informasjon fra dokumentasjonen som gjør at FD Led IR ikke har mulighet til å vurdere om de kundene det er inngått avtale med, faktisk har gitt det mest fordelaktige tilbudet.

Videre ser FD Led IR at det i noen tilfeller er kommunisert avgjørende informasjon til interessenter som ikke reflekteres i reviderte avhendingsplaner eller beslutningsnotat. Dette gjelder særlig meddelelsen til noen interessenter som ikke nådde opp, om at salgsprosessen skulle avsluttes vinter/vår 2011. Denne beslutningen er ikke formelt dokumentert.

Det observeres også at søknaden om TPT for Tac Air ble avslått av US DoS etter gjentatte forsøk på å innhente tilstrekkelig informasjon om flyene («the items being retransferred»). Videre vet vi at US DoS avsto ytterligere to søknader, fra hhv. TCA og Flight Director. På grunn av mangelfull dokumentasjon, kan FD Led IR ikke bekrefte om dette skyldes at FLO har fremsendt utilstrekkelig dokumentasjon, eller om dette skyldes at kjøperen faktisk ikke har oppfylt kravene som stilles. FD Led IR observerer samtidig at Forsvaret har gjennomført flere salgsforsøk mot NGL. Det bør vurderes om det er behov for større grad av formaliserte av prosesser, herunder for godkjenning, internt i avhendingsenheten.

7.2 Etterlevelse av normalinstruksen

Generelt skal statlig eid materiell avhendes i tråd med normalinstruksen³³. Det fremgår av referat fra kontrollhøringen i Stortinget den 27. november 2015 at Forsvaret informerer Stortinget om at normalinstruksen er fulgt «fullt ut» i det gjennomførte salget i 2015 (sitat tidligere sjef FLO). FD Led IR har lagt denne instruksen til grunn for en vurdering av salgsprosessen. Normalinstruksen inneholder noen generiske krav til avhending. Sentralt i denne sammenheng er (kun relevante utdrag er sitert):

§ 8 – *Normalt skal avhending skje ved salg. Avhending kan foretas som gave når:*

- a) Det er besluttet av etatsjefen og det dreier seg om gjenstander av mindre verdi.*
- b) 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.

§ 9 – *Salg skal foretas på den måte som gir størst økonomisk utbytte.*

§ 10 – *Salg skal som regel foretas etter offentlig kunngjøring, eller ved frivillig auksjon, jf. lov om frivillige auksjoner av 14. august 1918 nr. 3.*

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.

§ 15 – *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.*

Ifølge [REDAKERT] FLO SAS er det mange interessenter som har henvendt seg om muligheten for å kjøpe flyene. Henvendelsene er i hovedsak dokumentert ved uformell e-postkorrespondanse oppbevart lokalt hos den som til enhver tid var aktuell saksbehandler. Ingen som FD Led IR har snakket med kan vise til en mer systematisk logging av henvendelser og forhandlinger. Kartleggingen av hendelsesforløpet har derfor måttet rekonstrueres ved hjelp av Forsvarets redegjørelse datert 29. oktober 2015, tilsendt dokumentasjon og intervjuer. Se avsnitt 7.1 for en kronologisk beskrivelse av salgsprosessen og mer spesifikt om oppfølgingen av interessenter.

På spørsmål fra FD Led IR om hva som var årsaken til at så mange av henvendelsene til FLO SAS ikke resulterte i salg eller salgsforsøk, svarte Forsvaret at «Generelt tok mange tilbydere kontakt, uten at det dermed ble noe videre prosess med disse. Det kom f.eks. aldri tilbud, eller de kunne ikke vise frem godkjent sluttbruk, eller sluttbruker. FLO FAP/SAS kunne ikke gå videre på et slikt grunnlag». Som

³³ Normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten

eksempel gis et av salgsforsøkene til Calspan som ikke ble realisert da Calspan tapte en kontrakt med US Navy. Også det første salgsforsøket til NGL ble kansellert da avtalen med UAE ikke ble realisert.

I samtale med FD Led IR, har [REDAKTERT] FLO SAS forklart at mange av interessentene henvendte seg per telefon, hvorpå de ble oppfordret til å sende en skriftlig henvendelse. Dersom FLO har vært i forhandlinger med en annen interessent, har man gitt beskjed om at FLO vil ta kontakt dersom salget ikke realiseres. Samtidig opplyses at flymiljøet er transparent, og at aktørene snakker såpass mye sammen at alle til enhver tid vet hva som skjer. [REDAKTERT] FLO SAS fortalte at FLO SAS ikke hadde kapasitet til å følge opp hver enkelt som tok kontakt, men at interessentene vet at det er de som må henvende seg med relevant dokumentasjon dersom de har dette. FLO SAS skal ha sendt ut brosjyrer med informasjon om flyene til interessentene, men om de ikke tok kontakt igjen etter det, tok heller ikke FLO SAS kontakt med dem.

Årsaken til at FLO SAS har konsentrert seg om én kunde av gangen, oppgis å være at amerikanske myndigheter ikke tillater at det sendes inn flere TPT-søknader samtidig. [REDAKTERT] FLO SAS mener at det derfor er vanskelig å etterleve normalinstruksen ved salg av amerikanskprodusert liste-1-materiell.

Ved beslutning om utrangering er det Forsvarets oppgave å avhende materiellet, enten via salg eller donasjon til en egnet mottaker, eller via destruksjon. Det fremgår av korrespondanse mellom FD og Forsvaret at søknader om vederlagsfri overføring (donasjon) har blitt avslått av FD³⁴ på bakgrunn av likebehandlingsprinsippet, og at FD fortsatt hadde en forventning om at flyene skal selges. Dette er i tråd med normalinstruksen § 8 som stadfester at avhending normalt skal skje ved salg. I et av brevene³⁵ vises det til at «FD kan ikke ut ifra mottatt skriv se at det redegjøres for på hvilken måte det er i statens interesse å overføre dette materiellet til nevnte private stiftelse, samt hvilke forutsetninger[vilkår] Forsvaret har[stilt] med tanke på blant annet videre overføring av eierskap, eierskap ved opphevelse av stiftelsen, etc. Det fremkommer heller ikke i hvilken grad tidligere mottatte søknader fra andre interesseorganisasjoner er vurdert i denne sammenheng, og hvilke seleksjonskriterier som ligger til grunn for valget». Brevet er datert 1. august 2013, og viser til tidligere beslutning om at FD avventer behandling av henvendelser fra flere interesseorganisasjoner i påvente av et eventuelt salg av flyene. [REDAKTERT] i FD III bekrefter at det med «statens interesse» siktes til både økonomisk og samfunnsmessig utbytte.

Per i dag er det kun ett fly som er overført vederlagsfritt (F-5A serienummer 896 ble overført til Aerospace Industrial Maintenance (AIM Norway) ved etableringen av denne), og to som er solgt (66-9243 og 66-9244 til NGL).

Om salgsprotokoller

Følgende krav stilles til føring av salgsprotokoller i normalinstruksen (kun relevante utdrag er sitert):

§ 10 – Ved salg skal det føres salgsprotokoll

Beslutning om direkte salg må begrunnes i salgsprotokollen

³⁴ Brev fra FD til FST angående donasjon av F-5 jagerfly, FDs Doculive 2009/01342

³⁵ FDs Doculive 2009/01342-26

§ 12 – Ved salg etter offentlig kunngjøring og ved direkte salg etter henvendelse til flere enn en kjøper, oppbevares tilbudene innelåst inntil åpning skal finne sted. Tilbudene åpnes av minst to personer og påføres et registreringsnummer.

I salgsprotokollen føres inn:

- *åpningsdag og klokkeslett*
- *benevning på materiellet*
- *tilbudets registreringsnummer og tilbyderens navn*
- *tilbudte priser og andre opplysninger av betydning*

§ 13 – Årsaken til at en tilbyder er blitt utelukket protokolleres, og vedkommende underrettes om avgjørelsen.

§ 15 – 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.

Avgjørelsen føres inn i protokollen

FD Led IR har mottatt to protokoller fra avhendingsprosessen for F-5 fly: én for konkurransen som ble gjennomført i 2011, hvor Medusa, Tac Air og Flight Director var valgt ut til å delta, og én for salget til NGL i 2015. FD Led IR har ikke mottatt protokoller som dekker prosessen frem mot avtaleinngåelser med NGL i 2006 og 2012, Calspan i 2009, TCA (antagelig i 2010), eller Tac Air i 2013.

Protokoll for konkurransen i 2011

Den første protokollen, fra 2011, er merket «under arbeid», og er ikke datert eller signert. Den ser ut til å være utarbeidet av [REDACTED]. Protokollen synes å gi en god oversikt over hendelser i perioden mars til desember 2011, herunder når tilbud er mottatt og avslått. Protokollen inneholder imidlertid ingen informasjon om hvilke priser som er tilbudt, eller om andre premisser i tilbudene som ikke kunne aksepteres av Forsvaret. Den inneholder heller ingen begrunnelse for valget av tilbyder, og det forklares i varierende grad hvorfor tilbud ble avvist underveis.

Vi forstår fra protokollen at tilbud ble «åpnet» etter hvert som de kom inn, men at det var en felles vurdering av de tre selskapene. § 12 i normalinstruksen synes ikke å være fulgt.

Ut fra informasjon som er kommet frem i intervju med [REDACTED] FLO SAS forstår vi konkurransen i 2011 som et direkte salg etter henvendelse fra flere enn én kjøper. Av formalkravene til salgsprotokoll som fremkommer i normalinstruksen mangler protokollen følgende:

- *begrunnelse for beslutning om direkte salg*
- *åpningsdag og klokkeslett*
- *benevning på materiellet*
- *tilbudets registreringsnummer*
- *tilbudte priser og andre opplysninger av betydning*
- *årsaken til at tilbyderne Calspan og TCA ble avvist, slik det fremgår i protokollen at de ble*

Selv om det fremkommer hvem av tilbyderne FLO SAS valgte å gå videre med, vurderer FD Led IR at avgjørelsen ikke er tilfredsstillende redegjort for i protokollen. Det fremgår ikke hvordan de to tilbyderne som ikke ble valgt er rangert, og om de i realiteten ble avvist ettersom FLO SAS ikke gikk

videre med disse tilbyderne da salget til Flight Director ikke ble godkjent av amerikanske myndigheter. Videre savnes en redegjørelse for de vurderinger og vektinger som lå til grunn for at FLO SAS anså det som mest fordelaktig for staten å selge til en kjøper som ikke hadde tilbudt høyest pris.

Protokoll for salget i 2015

Den andre protokollen er datert 23. mars 2015 og er signert av både [REDAKERT] og [REDAKERT] FLO SAS. I dette tilfellet er det kun én kjøper som vurderes, NGL, og § 12 og § 13 i normalinstruksen anses derfor ikke som relevant. Protokollen ser ut å være basert på en mal som i stor grad dekker normalinstruksens krav til salgsprotokoll, og tilfredsstiller etter FD Led IRs vurdering kravene til salgsprotokoll. Protokollen inneholder både hjemmel for avhendingen, prisen som ble tilbudt fra FLO SAS, en beskrivelse av hva som selges og av avhendingsprosessen, og begrunnelse for avhendingsmetode.

Protokollen inneholdt imidlertid informasjon som ikke synes å samsvare med annen dokumentasjon FD Led IR har mottatt. Begrunnelse for valget av kjøperen og avhendingen ved direkte salg er oppgitt å være at det ikke var mulig å få godkjent annen kjøper. Under protokollens punkt 3.5.1 opplyses at «det er ikke mottatt andre tilbud på disse to flyene, unntatt fra Spania og NGL LLC». Det fremgår imidlertid av e-post datert 2. april 2013 at United States Aviation Museum (USAM) tilbød USD 1 mill. for de to flyene. I svaret fra FLO SAS til USAM skriver [REDAKERT] at et amerikansk selskap har tilbudt USD 3 mill. for de to flyene, men det fremgår ikke hvilket selskap dette gjelder. På spørsmål fra FD Led IR har Forsvaret også skriftlig meddelt at de to flyene ble forsøkt solgt til Tac Air i 2013. Av den rekonstruerte avhendingsprosessen ses også eksempler på at andre interessenter ikke synes fulgt opp og som det ikke er mulig å vite om ville blitt godkjent.

FD Led IR observerer at det under protokollens punkt 6 om kostnader fremkommer at det ikke er utarbeidet et kostnadsoverslag som viser hva avhendingen har kostet for Forsvaret, men [REDAKERT] FLO SAS har opplyst til FD Led IR at prisen ble satt for å dekke reelle kostnader med salget i 2014, herunder to reiser.

Overordnede observasjoner og vurderinger

I undersøkelsen av salgsprosessen har FD Led IR observert at praksis i FLO SAS har fulgt en «uskreven regel» om at det er interessentene som må ta kontakt dersom de ønsker å bli vurdert som aktuelle kjøpere. Dette gjelder også for kunder som har henvendt seg en gang, men som har blitt midlertidig avvist på grunn av pågående forhandlinger med en annen interessent eller fordi salgsprosessen vurderes avsluttet. Slik FD Led IR ser det, blir det da i praksis vanskelig å oppfylle kravet i § 10 om å utnytte «den konkurranse som markedet byr». Representanter fra FLO SAS har påpekt at en mer aktiv oppfølging av interessenter ville krevd flere ressurser og større kapasitet enn det avdelingen har hatt i undersøkelsesperioden.

Videre har FD Led IR observert at FLO har inngått syv kontrakter om salg, men at det kun er ført to salgsprotokoller. Kun én av disse protokollene tilfredsstiller kravene til innhold som stilles i normalinstruksen. Denne protokollen - som gjelder salget i 2015 - tilfredsstiller formalkravene til hva en protokoll bør inneholde, men informasjonen som er lagt inn synes ikke å samsvare med øvrig mottatt dokumentasjon, herunder antall tilbydere. Begrunnelse for valget av kjøperen og avhendingen ved direkte salg er oppgitt å være at det ikke var mulig å få godkjent annen kjøper, men av den rekonstruerte avhendingsprosessen ses eksempler på at andre interessenter ikke synes fulgt opp og som det ikke er mulig å vite om ville blitt godkjent.

7.3 Salgsforsøkene og salget til NGL

7.3.1 Salg til NGL

I brev fra FLO/SAS til FST/ORG datert 4. februar 2015 gis det en kort historisk oppsummering av salgsprosessen av F-5 jagerflyene. Her forklares det at:

«Da SAF/IA stoppet salget, ble 66-9243 og 66-9244 stående hos NGL LLC i avvente nytt mulig salg. NGL LLC har gjentatte ganger forsøkt å få kjøpt flyene, først 15, så de resterende 8 stk F-5 B og nå de siste flybare 2 F-5 B'ene Norge eier.»

Dette indikerer at det har vært gjentatt kontakt mellom FLO og NGL i perioden fra tidspunkt for kansellering av den første avtalen i 2008, og frem til kjøp av de to flyene i 2015. I sin redegjørelse av 29. oktober 2015 påpeker Forsvaret at hensikten med kontakten har vært å kontrollere status på lagret materiell, og å gjennomføre visninger til potensielle kjøpere.

Dette avsnittet består primært av en faktabeskrivelse av salgsforsøkene overfor NGL. Vurderingene tilknyttet 2015-salget fremgår under de ulike temaene i rapporten.

Salgsforsøk i 2006-2008

I sin redegjørelse av 29. oktober 2015 viser Forsvaret til et dokument datert 14. april 2005 som viser at FLO inviterte Hillwood Development Company til å gi tilbud på 15 utrangerte F-5 jagerfly. Forsvaret har også opplyst at EADS-CASA mottok samme henvendelse fra FLO. Dette salgsforsøket ble imidlertid kansellert fordi tilbudet fra EADS-CASA var for lavt. Ut over det som ser ut som en telefaks fra «Matt» datert 13. april 2005³⁶, foreligger det ikke ytterligere dokumentasjon på kontakten med NGL/Hillwood i 2005.

I et notat fra FLO datert 20. september 2006³⁷ fremkommer det at Northern General Leasing LLC (NGL) kontaktet FLO v/Forsvarets Avhendingsprosjekt (FAP) i slutten av oktober 2005. Henvendelsen beskrives som «så interessant fra et avhendingssynspunkt at FAP kalte inn til møte på Kjeller 29 nov 05. Tilstede var sjef FLO/I, sjef FLO/F, stabssjef FLO og [redacted] FAP samt [redacted] [redacted]». I 2005 skal det ifølge FLO ha vært to aktuelle tilbydere: NGL og spanske EADS-CASA. NGL ble imidlertid ikke opprettet som foretak før 2006, så det antas at det var Hillwood Development Company LLC som representerte NGL under stiftelse. Bakgrunnsundersøkelser gjennomført av Deloitte viser at NGL er et leasingselskap i Hillwood-gruppen eid av Ross Perot Jr. (se avsnitt om kundevurderinger for mer informasjon om NGL).

Ifølge notatet (2006) fra FLO foreslo EADS-CASA en annen tilnærming enn FLO hadde forventet. De foreslo et samarbeidsprosjekt der Luftforsvaret kunne utdanne piloter ved en skole som ville etableres i samarbeid med Spania, og der reservedeler ville betales etter markedsprinsipp og etter forbruk, og der Spania kunne være partner og bidra med motorer som kunne vedlikeholdes på norske verksteder. Det fremgår ikke av mottatt dokumentasjon hvilken pris EADS-CASA tilbød i 2006, men ifølge brev fra FLO til FD datert 27. april 2008³⁸ var dette tilbudet lavere enn NGL sitt tilbud.

Det fremkommer ikke av notatet (2006) fra FLO hvorfor EADS-CASAs tilbud ble forkastet. I sin redegjørelse av 29. oktober 2015, skriver Forsvaret at tilbudene fra NGL og EADS-CASA ble vurdert

³⁶ Mottatt fra FLO SAS, og er ikke utformet logo. Det antas at «Matt» er Matthew E. Byrd, direktør i NGL.

³⁷ Forsvarets Doculive 2003/003879-051

³⁸ Mangler Doculive-referanse

opp mot hverandre. «Ut fra målsettingen om best mulig pris og ambisjonen om å få avhendet hele våpensystemet gjennom en kontrakt, så ble tilbudet fra NGL foretrukket. Spanjolenes tilbud innebar at FLO FAP ville sitte igjen med 7 stk. A- modeller og den minst attraktive reservedelsporteføljen. Dette kombinert med lavere pris gjorde at spanjolenes tilbud ble forkastet.» Dette også fremkommer i brev fra sjef FLO til FD datert 27.4.2008³⁹.

Den 5. mai 2006 inngikk FLO en avtale om salg til NGL av 15 F-5A/B jagerfly og tilhørende utstyr til USD 14 mill. Ifølge en budskapsplattform skrevet av Forsvaret i forbindelse med salgsforsøket, tilsvarte USD 14 mill. «ca. NOK 100 millioner». FD Led IR har imidlertid undersøkt historiske valutakurser som viser at USD 14 mill. tilsvarte ca. kr 85,5 mill. NOK på avtaletidspunktet⁴⁰, som igjen utgjorde en snittpris på kr 5,7 mill. per fly inkludert utstyr.

FD Led IR har ikke mottatt dokumentasjon som viser hvorfor FLO FAP godtok en pris som var lavere enn kr 100 mill., som ble oppgitt som absolutt minimumspris til EADS-CASA i august 2005. Disse to tilbyderne ble altså ikke behandlet likt av FLO FAP. Det fremgår heller ikke av mottatt dokumentasjon hvorfor FLO FAP gikk bort fra kravet om at fremforhandlet pris skulle være i norske kroner, et krav som inngikk i listen over betingelser (terms) det ikke kunne forhandles om i tilbudsforespørselen av 14. april 2005. Fravikelsen av dette kravet innebærer både forskjellsbehandling, og at Forsvaret påtar seg en valutarisiko som det i salgsspesifikasjonen var lagt opp til at kunden skulle ta.

Flyene skulle brukes til trening av piloter i de Forente Arabiske Emirater (UAE). Ifølge sluttbrukerklæringen fra 2007⁴¹ skulle flyene leases til Lockheed Martin. Av informasjonen som FLO SAS oversendte til FD Led IR i september 2015, fremgår det ikke hvilken kunnskap Forsvaret hadde om NGL/Hillwood-gruppen ved kontraktsinngåelsen med NGL i 2006. Se nærmere omtale under punkt 7.3.2. I søknaden til UD om utførselslisens oppgir FLO at «flyene skal brukes til trening av amerikanske og allierte piloter ved Fort Worth Tx».

Den 11. september 2008 ble det avholdt et møte med Secretary of the Airforce/International Affairs (SAF/IA). Ifølge et notat fra møtet skrevet av [REDACTED] i FLO FAP⁴², var hovedtema for møtet en Letter of Agreement mellom US Airforce (USAF) og de Forente Arabiske Emirater (UAE) som skulle danne grunnlaget for NGLs mulighet for import av flyene til USA. Det fremgår av notatet at tilbudet fra SAF/IA til UAE ble trukket tilbake den 5. juni 2008. SAF/IA skal ha informert om at all kommunikasjon mellom USAF og UAE hadde opphørt og at det ikke var noen planer om å gjenoppta sonderingene. SAF/IA skal videre ha sagt at det ikke fantes andre kandidater til samarbeidet enn UAE, og derfor ville FLOs samarbeid med NGL ikke kunne gjennomføres. I notatet fra møtet står det at «FLO/F/FAP vil snarest avslutte sitt engasjement med NGL i en skriftlig sluttavtale, slik at et nytt salgsfremstøt kan finne sted». Ved rapportavgivelsen i oktober 2015 hadde FD Led IR etter forespørsel ikke mottatt dokumentasjon på slik skriftlig sluttavtale, men dette ble oversendt fra Forsvaret i november 2015. Sluttavtalen er datert 28. oktober 2008, og bekrefter at partene ønsker terminering av salgsavtalen av 5. mai 2006. I samme redegjørelse viser Forsvaret til et brev fra forsvarsmyndighetene i UAE og opplyser at det var UAE som trakk seg fra avtalen.

³⁹ Forsvarets DL: 2003/019288-001

⁴⁰ Historiske valutakurser hentet fra oanda.com og European Commission/InforEuro (http://ec.europa.eu/budget/contracts_grants/info_contracts/infoeuro/infoeuro_en.cfm)

⁴¹ DL 2007/00109-5

⁴² Notat fra møte med SAF/IA og FLO FAP datert 15.09.2008 (mottatt fra Forsvaret, ingen DL referanse)

Følgende oversikt er oversendt fra Deloitte og oppsummerer hendelser og datoer knyttet til det første forsøket på salg av F-5 jagerfly til NGL:

Date	Description of Event
2000-2007	UAE Air Force purchases F-16 aircraft through the U.S. Foreign Military Sales (FMS) program
April 7, 2006	Northern General Leasing, LLC incorporated
September 27, 2006	Northern General Leasing, LLC and Lockheed Martin Corporation sign security and end-use assurance agreement with the Norwegian Defense Logistics Organization detailing the specifics of the intended sale (price, future use, involved parties)
May 8, 2007	U.S. Senators Biden, Lantos, Lugar and Ros-Lehtinen send a letter to United States Secretary of Defense and United States Secretary of State expressing concerns about the sale
June 18, 2007	UAE request training from U.S. Air Force via Foreign Military Sales program. The Defense Security Cooperation Agency notifies Congress of the possible sale.
July 23, 2007	Officer of Regional Security and Arms Transfers, United States State Department approves the transfer of aircraft from Government of Norway to Northern General Logistics, LLC
September 28, 2007	Norwegian Export License is approved from Norwegian Defense Logistics Organization - Gardermoen Air Force Base to Northern General Leasing, LLC
November 29, 2007	Norwegian Ministry of Defense approves sale
December 2, 2007	The U.S. Air Force publishes program study and grants its approval
January 22, 2008	Article detailing sale and partners published in NRK Magazine
February 7, 2008	Two F-5B aircraft appear at Alliance Airport
June 8, 2008	Training program is canceled

Tabell: Salgsforsøk til NGL 2006-2008

I 2008 hadde NRK Brennpunkt en reportasje om salget av F-5 jagerfly til NGL. Blant annet ble det forsøkt klarlagt om NGL opererer på vegne av amerikanske myndigheter, og om det var riktig at amerikanske piloter skulle bruke flyene. Etter flere henvendelser til UD og FD var det ifølge NRK ikke mulig å fremskaffe dokumentasjon som beviste at NGL faktisk representerte amerikanske myndigheter, bare at «USAs myndigheter ikke har noen innvendinger mot at de kjøper flyene»⁴³. Ifølge NRK ble reportasjen laget som en følge av et tips fra en «godt informert kilde». På NRKs nettsider fremgår et intervju med Jonn Bekkevold hvor han stiller seg meget kritisk til salget til NGL. Bekkevold presenteres av NRK som en «konsulent og mellommann i våpenanskaffelser».

Som vedlegg til sin redegjørelse av 29. oktober 2015, har Forsvaret fremsendt grunnlagsdokumentasjonen for det planlagte salget til NGL/Lockheed Martin i 2006-2008. I denne dokumentasjonen inngår det et dokument utstedt 15. desember 2006 av Department of the Air Force som gir autorisasjon til å tilby de norske F-5 jagerflyene til den planlagte pilottreningen som USG (US Government) skulle tilrettelegge for UAE. Det står at autorisasjonen er påkrevd («required») for at NGL (som «contractor») skulle kunne bidra inn i samarbeidet mellom USG og UAE.

⁴³ http://www.nrk.no/fordypning/jagerflysalget_slik_gjorde-vi-det-1.4605566

Det ser ut til at denne dokumentasjonen av sluttbruk bygger på tilsvarende kriterier som eksportkontrollforskriften stiller til at kjøper skal representere forsvarsmyndigheter, men forelå etter kontraktsinngåelsen mellom FLO og NGL i 2006.

Salgsforsøk i 2012

I mars 2012 sendte NGL en «Request for visit» til FLO, og 5. mai 2012 inngikk FLO en ny kontrakt med NGL om salg av de åtte gjenværende flyene til USD 6,7 mill. Ut fra et brev fra forsvarsattachéen i Washington til US DoS datert 14. juni 2012⁴⁴, virker det ikke som TPT-søknaden i dette salgsforsøket var støttet av en kontrakt med amerikanske myndigheter. Forsvaret hadde en uttalt forutsetningen om at sluttbruker skal ha en aktiv og realisert kontrakt med forsvarsmyndigheter i land på liste 1 for at FLO skulle være villig til å fremsende søknad om TPT-godkjenning. Forsvaret har presisert at dette var basert på et krav fra amerikanske myndigheter. I brevet vises det til at NGL har informert om et behov for pilottrening i det amerikanske luftforsvaret, og at FLO ønsker en bekreftelse på at godkjenningen gitt i 2007 fremdeles er gyldig. US DoS avsto TPT-søknaden om salg til NGL den 19. september 2012. Avslaget begrunnes med mangel på kontrakt med aksepterte myndigheter. Forsvaret har kommentert at juristene til NGL mente at en godkjenning fra amerikanske myndigheter ved det tidligere salgsforsøket fortsatt var gyldig. FD Led IR påpeker at Forsvaret har forklart at forutsetningen for denne TPT-godkjenningen falt bort når avtalen mellom USAF og UAE ble kansellert.

Salget i 2015

Den 26. august 2014 ble det inngått kontrakt mellom FLO SAS og NGL om salg av to F-5B jagerfly og tilhørende utstyr. Kontrakten er signert av sjef FLO SAS og en representant for NGL. United States Department of State (US DoS) godkjente overføringen av materiellet til NGL den 21. november 2014. Ifølge FD forutsetter godkjenningen at NGL forholder seg til betingelsene fremsatt i sluttbrukererklæringen. I denne fremgår det at flyene skal nyttes utelukkende i tjeneste for amerikanske myndighetene («Used solely for the purpose of providing services to the USG, including flight support operations»), og da kun i det kontinentale USA.

Eksportlisens ble utstedt av UD den 26. januar 2015, og ble gitt «under forutsetning av at Northern General Leasing LLC bruker flyene i henhold til avtale mellom Northern General Leasing LLC og amerikanske myndigheter». Etter henvendelse fra FD Led IR, har UD bekreftet at grunnlaget for å innvilge lisens var godkjenningen fra US DoS og sluttbrukererklæringen fra NGL. Eksportlisensen indikerer at det er NGL som er både kjøper og sluttbruker.

Dokumentasjonen som ligger ved salgssøknaden av 9. februar 2015 fra Forsvaret til FD inkluderer TPT-godkjenningen⁴⁵ fra US DoS, hvor det fremgår at NGL skal nytte flyene til støtte for U.S. Air Force («NGL will use the aircraft to provide the U.S. Air Force with research and development and flight test support (...)). UD har opplyst til FD Led IR i 2015 at det forutsettes at DoS gjør de nødvendige undersøkelsene for å utstede tillatelse, herunder at kjøperen representerer forsvarsmyndigheter.

⁴⁴ Brevet har ingen Doculive referanse

⁴⁵ Dokumentasjon tilknyttet salgssøknaden oppbevares på DL 2015/00416

I samtale med [REDACTED] FLO SAS den 3. september 2015, fikk FD Led IR fremlagt en «Master Services Agreement» som var inngått mellom BAE Systems Information and Electronic Systems Integration Inc. (BAE) og NGL. Avtalen er datert 28. august 2014, to dager etter at FLO inngikk kontrakt med NGL om salg av de to F-5 flyene som stod i Texas. En Master Services Agreement ligner en rammeavtale i at den setter generelle rammer og betingelser for fremtidige avtaler eller oppdrag. Det fremgår av kontraktens punkt 21 at "BAE Systems Purchase Orders and their associated SOW's⁴⁶ issued against this agreement" har rang over denne avtalen.

Følgende er avtalt mellom partene:

"Supplier (NGL) agrees to provide to BAE Systems, from time to time, various aircraft and personnel to provide flight testing services in support of BAE Systems Korean F-16 upgrade prime contract no. FA8615-14-C-6023."

I samtale med FD Led IR forklarte [REDACTED] FLO SAS at BAE har et program for oppgradering av sør-koreanske F-16 fly, og at de to F-5 flyene skulle brukes i forbindelse med oppgraderingen. F-5 flyene skulle blant annet brukes til å teste radaren på de oppgraderte F-16 flyene. F-5 fly skal ha andre egenskaper enn F-16 som skal gjøre dem velegnet til denne oppgaven.

Avtalen mellom BAE og NGL refererer til "US Government Prime Contracts"; USGOVFFP (07/14)⁴⁷ og USGOVA (07/14)⁴⁸. Dette indikerer at avtalen er inngått for å støtte et oppdrag for amerikanske myndigheter. Avtalen har referanse til «aircraft and spare parts from the Government of Norway»⁴⁹.

FD Led IR fikk i slutten av oktober 2015 opplyst at avtalen BAE har med Sør-Korea er kansellert⁵⁰. Se avsnitt 7.3.3 for en nærmere omtale.

Salgssøknaden fra Forsvaret ble godkjent av FD den 12. februar 2015, tre dager etter at den ble fremmet. FD har uttalt at de på dette tidspunktet var informert fra Forsvaret om at flyene ikke lenger kunne forventes solgt, og at det for fremtiden måtte påregnes kostnader ifb. evt. videre lagring, destruksjon eller transport tilbake til Norge (estimert til om lag 1,5 mill. NOK). Av protokollen fremgår det at årsaken var at det ikke var mulig å få godkjent andre kjøpere. Den samme dagen som godkjenningen ble gitt, ble det innbetalt USD 30 000 (kr 231 177) direkte til Forsvarets konto fra Hillwood Development Company. Innbetalingen er merket «Two F-5B aircraft and related equipment». Innbetalingen ble ikke gjort på ordinært vis over utgående faktura. Det er ikke registrert flere innbetalinger fra Hillwood i Forsvarets SAP.

[REDACTED] FLO SAS har forklart at prisen på USD 30 000 ble satt på bakgrunn av prisen som ble satt til det spanske luftforsvaret; € 1 000 for begge fly. Ifølge [REDACTED] FLO SAS må prisen som ble tilbudt spanjolene sees i sammenheng med en avtale der Spania kjøpte resterende reservedelspakker fra Norge i 2014 til totalt kr 24,9 mill. H[REDACTED]n forklarer videre at NGL hadde tatt vare på flyene i syv år, og mente at prisen

⁴⁶ Statement of Work – definerer aktiviteten som skal gjennomføres under en Master Services Agreement

⁴⁷ GENERAL PROVISIONS FOR FIRM FIXED PRICE SUBCONTRACTS/PURCHASE ORDERS FOR ITEMS UNDER A U.S. GOVERNMENT PRIME CONTRACT

⁴⁸ FLOW DOWN PROVISIONS FOR SUBCONTRACT/PURCHASE ORDERS FOR ITEMS UNDER A U.S. GOVERNMENT PRIME CONTRACT - DOMESTIC AND INTERNATIONAL/COMMERCIAL AND NON-COMMERCIAL ITEMS

⁴⁹ Se avtalens punkt 6f

⁵⁰ Informasjonen ble innhentet av UD den 22. oktober 2015 fra Office of Regional Security and Arms Transfers (PM/RSAT) via den amerikanske ambassaden i Oslo

var rimelig (se avsnitt 7.3.5 for omtale av lagring av F-5 flyene på Fort Worth Alliance Airport). ■■■ FLO SAS ville imidlertid ha dekket FLO SAS' kostnader i 2014 forbundet med salget, bl.a. for reiser til Dallas. Så prisen på USD 30 000 ble satt for å dekke reelle kostnader, herunder to reiser. ■■■ FLO SAS mener det var utslagsgivende at det allerede var satt en verdi til Spania for salget.

På spørsmål om hvordan NGL kjente til prisen som var avtalt med Spania i 2014 (1000 € for både begge fly - 66-9243 og 66-9244) fortalte tidligere ■■■ FLO SAS at de «hadde overhørt diskusjonen mellom det spanske luftforsvaret og FLO SAS da de var på Fort Worth i forbindelse med visningen av flyene». ■■■ FLO SAS har i samtalen med FD Led IR gitt uttrykk for at det var uheldig at pris ble diskutert i påhør av NGL.

FD har forklart at den 9. mars 2015, i et møte mellom FD og Forsvarsstaben, ble Forsvaret bedt av fagansvarlig avdeling i FD om å avvente den fysiske overleveringen av flyene til ny eier, da FD ønsket en direkte bekreftelse fra UD på om disse hadde mottatt all nødvendig informasjon fra Forsvaret i forbindelse med behandlingen av utførselslisensen for flyene og om UD anså denne informasjonen som riktig og fyllestgjørende. UD bekreftet overfor FD den 10. mars 2015 at deres informasjon i saken var tilfredsstillende, og at beslutningen om innvilget utførselslisens fortsatt stod ved lag. FD informerte derfor Forsvaret samme dag om at flyene kunne overleveres ny eier.

Vurdering:

Som nevnt innledningsvis så fremgår vurderinger om salgsforsøkene til NGL av rapportens øvrige kapitler. FD Led IR oppsummerer at det var tilfredsstillende transparens om sluttbruk for salgsforsøket i 2006-2008. Dokumentasjonen viser blant annet forankringen i det amerikanske luftforsvaret, og det var tydelig hvem som skulle gjennomføre det tiltenkte arbeidet som beskrevet i sluttbrukererklæringen. For 2012 observerer FD Led IR at det ble inngått salgskontrakt og sendt frem en søknad om TPT-godkjenning uten at det forelå en kontrakt med aksepterte myndigheter. Dette synes å være et avvik fra en forutsetning som ellers var avgjørende for at FLO ville inngå kontrakt med en interessent.

I undersøkelsen av salgsforsøkene til NGL har FD Led IR observert at FLO ikke har operert med konsekvente salgsbetingelser. I perioden 2002-2006 kommuniserte FLO at de ikke ville godta et tilbud for de 15 jagerflyene som var lavere enn kr 100 mill. FLO understreket at dette beløpet ikke kunne forhandles. Likevel inngikk FLO kontrakt med NGL om en salgspris på ca. kr 85 mill. (USD 14 mill.), noe som medførte at de to interessentene ikke ble behandlet likt, jf. det ulovfestede forvaltningsprinsippet om at like saker skal behandles likt⁵¹. Prisavviket synes å være et resultat av at FLO gikk bort fra opprinnelig betingelse i salgsspesifikasjonen om at fremforhandlet pris skulle være i norske kroner. Fravikelsen av dette kravet innebærer at Forsvaret påtar seg en valutarisiko som det i salgsspesifikasjonen var lagt opp til at kunden skulle ta.

FD Led IR observerer også at det er gjort flere forsøk på salg til NGL enn til andre interessenter i salgsprosessen. For et av salgsforsøkene (2012) foreligger det som nevnt heller ikke informasjon eller dokumentasjon på at NGL hadde en kontrakt med relevante myndigheter da det ble søkt om TPT.

FD Led IR stiller videre spørsmål ved hvorfor FLO etter konkurransen i 2011 inngikk kontrakt med NGL, før de lot interessenten som ble vurdert som nummer to eller tre (Tac Air) få muligheten til å

⁵¹ Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (1994): Forvaltningsrett. Oslo: Tano, og Graver, Hans Petter (2002): Alminnelig forvaltningsrett. Oslo: Universitetsforlaget

kjøpe flyene. Det kan se ut til at NGL har vært informert om når det har vært aktuelt å henvende seg til FLO, noe som ikke harmonerer med FLOs praksis som overlater til interessentene å ta kontakt (se avsnitt 7.2).

7.3.2 Kundevurdering før kontraktsinngåelse

Generelt om Forsvarets kundevurderinger

I sine uttalelser til denne rapporten, kommenterer Forsvaret at de mener at en gjennomgang av kundevurderingene i dette salget er irrelevant siden både Forsvaret, UD og amerikanske myndigheter har gått god for endelig kjøper. FD Led IR mener imidlertid at en gjennomgang av denne oppgaven er relevant, noe av hensikten med undersøkelsen har vært å forstå prosessen og *hvorfor* Forsvaret har «gått god» for selskapet.

Forsvaret har ved flere anledninger hevdet at det tidligere i liten grad har vært regulert hva Forsvaret må sjekke i forbindelse med et salg. Dette fremkommer både i referatet fra kontrollhøringen i Stortinget den 27. november 2015⁵², og i svar på oppfølgingsspørsmål fra FD Led IR som Forsvaret har oversendt skriftlig. Samtidig fremkommer det imidlertid i høringsreferatet at tidligere sjef FLO opplyser Stortinget om at «vi [Forsvaret] har ansvaret for å sjekke hvem vi selger til. Det har vi, og vi har fått pålegg i FDs retningslinjer for materiellforvaltning, vedlegg 4 (...)». Vedlegg 4 i retningslinjene som trådte i kraft i 20. mars 2007, og var gyldige frem til 15. august 2010, inneholder en 11-punkts liste med spørsmål som skulle besvares i forbindelse med en kundevurdering⁵³. I henhold til denne listen skulle det blant annet besvares om kunden utelukkende oppgir en postboksadresse, og om det er vanskelig å finne en internettpresentasjon av kunden. Begge punkter er relevante i vurderingen av NGL. [REDAKERT] i FD III har dessuten presisert at retningslinjene ikke er ment å være uttømmende da det er opp til Forsvaret å videre operasjonalisere retningslinjene gjennom egne bestemmelser og direktiver.

[REDAKERT] FLO SAS fortalte i samtale med FD Led IR at de bruker UDs hjemmesider aktivt i vurderingen av interessenter, i tillegg til at de har en del uformell kontakt med saksbehandlere i seksjon for eksportkontroll. Det fremgår av referat fra kontrollhøringen i Stortinget den 27. november 2015 at det nå foregår regelmessige møter mellom FD og UD der FST også deltar. FLO skal ha hatt egne møter med UD i perioden 2009 til mars 2011.

Kundevurderingen av NGL før kontraktsinngåelse

Til utarbeidelsen av den første rapporten ba FD Led IR Forsvaret legge frem eventuell dokumentasjon på gjennomføring av en bakgrunnsundersøkelse av NGL, herunder undersøkelser av tilknyttede selskap. Den gangen ble det ikke fremsendt noe informasjon eller dokumentasjon som viser at det har vært gjort bakgrunnsundersøkelser av NGL eller andre selskaper som har felles eierskap med NGL, hverken i forbindelse med den opprinnelige avtalen eller ved inngåelsen av avtalen om salg av de to siste flyene i 2014.

⁵² Sjef FLO uttaler for eksempel at «Det var ikke klare retningslinjer for hva som skulle hentes fram».

⁵³ Fra 16. august 2010 er sjekklisten erstattet med en henvisning til UDs veiledning for om søknad om utførsel. Fra 2016 har FD lagt til en egen sjekklister i tillegg til henvisningen til UDs veileder.

Som vedlegg til Forsvarets redegjørelse av 29. oktober 2015 er det fremsendt en budskapsplattform som skal vise hvilken kunnskap Forsvaret hadde om NGL da NGL ble valgt i 2006.

Budskapsplattformen fremstår som et internt dokument utarbeidet av Forsvaret og har status som utkast. Den ble utgitt 25. oktober 2007, og sist oppdatert 31. oktober 2007, altså etter at beslutningen om salg til NGL ble tatt i første omgang. I dokumentet står det at NGL «er et datterselskap av AHB som eies av Ross Perot Jr.» og som «er registrert i Texas Comptroller of Public Accounts under AHB LLC 5430 LBJ Freeway, Suite 800 Dallas TX 75240». Det inngår også noe registerinformasjon; «file number» og «taxpayer number» i Texas, og etableringsdato for NGL; 7. april 2006. Et annet sted i samme dokument står det at foretaket er et «datterselskap av Hillwood». Det opplyses også at «selskapet skal kun drive med dette prosjektet» og «som på kontrakt med US Air Force skal drive pilotopplæring». Det omtales at det ikke finnes en internettpresentasjon om foretaket, bakgrunnen for at foretaket er et single purpose-selskap med kun to ansatte fremgår ikke⁵⁴. Det foreligger ikke en vurdering av mottakerens bransje (utleie og leasing) og om dette samstemmer med ønsket kjøp, eller en forklaring på hvilke forbindelser kunden eventuelt har til forsvarsindustri⁵⁵. Dette er temaer som er av betydning for forståelse av risikoen ved salg, og som er viktig å dokumentere sin vurdering av for at det klart skal fremgå hvilket grunnlag beslutning om salg er tatt på.

Det fremkommer ingen ytterligere informasjon om selskapet NGL, eller om deres *kapasiteter* til å gjennomføre tiltenkte arbeidet. Forsvaret har heller ikke fremsendt noe bakgrunnsdokumentasjon av nyere dato om NGL og deres samarbeidspartnere.

Senere har det fremkommet at NGL ble opprettet med kjøp og utleie av F-5 jagerflyene som eneste formål. I intervju har [] i daværende kontraktsavdelingen i FLO Luftkapasiteter fortalt at FLO ikke «hadde noe problem» med at NGL var et «single purpose-selskap» fordi de var i kontinuerlig kontakt med ansatte i Hillwood/NGL. Den første kontakten var med morselskapet Hillwood. H[] forteller at bekymringen FLO derimot hadde var knyttet til det finansielle aspektet, dvs. om Forsvaret ville få betalt, men FLO vurderte dette som «rimelig trygt» ettersom det var Hillwood som stod bak NGL. I tillegg inngikk Forsvaret en «Escrow-avtale» som innebar at en tredjepart friga betaling når vilkårene i kontrakten var oppfylt. Deretter ville eiendomsretten til flyene bli overført til NGL.

[] FLO SAS informerte i intervju at NGL er et leasingselskap som kjøper materiell som de vedlikeholder med bruk av innkjøpt kompetanse, og leier ut. H[] forteller at h[] «stoler fullt og fast på Hillwood og NGL, og at de aldri ville gjort noe som kunne medført at de mistet rettighetene sine».

Utover nevnte registeroppføring, synes Forsvarets kjennskap til Hillwood-gruppen og NGL i stor å basere seg på gjensidige besøk både hos Forsvaret i Norge, og på Alliance Airport i Texas.

FD Led IR kan ikke se at denne budskapsplattformen besvarer alle spørsmålene som retningslinjene krevde i forbindelse med en kundevurdering. Det står for eksempel at det er «vanskelig å få informasjon om selskapet NGL» uten at dette følges opp med en beskrivelse av *hvorfor* det er vanskelig å få denne informasjonen, eller hva Forsvaret vet om foretaket som *ikke* kan innhentes fra åpne kilder. Derimot ser det ut til at Forsvaret den gangen kunne svare ut noen av punktene i

⁵⁴ Jf. Kravene til kundevurderinger som det er henvist til i FDs Retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, gjeldende fra 20. mars 2007

⁵⁵ Jf. Kravene til kundevurderinger (se fotnote over)

sjekklisten som dagens reviderte retningslinjer for materiellforvaltning legger til grunn: det informeres kort om hvem som er eiere av NGL (AHB og Hillwood), når det ble stiftet (7. april 2006) og formålet («*selskapet skal kun drive med dette prosjektet*»). I tillegg oppgis «file number» og «tax payer number». Informasjonen som er oppsummert i budskapsplattformen inkluderer ikke vedlegg eller henvisninger som viser hvilke kilder som er brukt.

Som vedlegg til sin redegjørelse av 29. oktober 2015, har Forsvaret fremsendt grunnlagsdokumentasjonen for det planlagte salget til NGL/Lockheed Martin i 2006-2008. I denne dokumentasjonen inngår det et dokument utstedt av Department of the Air Force 5. desember 2006 som gir autorisasjon til å tilby de norske F-5 jagerflyene til den planlagte pilottreningen som USG (US Government) skulle tilrettelegge for UAE. Dette anses av FD Led IR å være et relevant bidrag til vurdering av sluttbruken i forbindelse med salgsprosessen mot NGL i 2006-2008, men burde foreligge før kontraktsinngåelsen i 2006.

I 2012 inngikk Forsvaret kontrakt med NGL, og søkte om TPT-godkjenning, uten at Forsvaret hadde avklart ny sluttbruk etter kanselleringen i 2006 (se avsnitt 7.3.1). For salget i 2012 og 2015 er det, som for vurderingene av selskapet NGL, vist til nevnte budskapsplattform fra 2007.

Forsvaret har også fremsendt avtalen mellom BAE Systems og NGL datert 28. august 2014, som forelå to dager etter kontraktsinngåelsen mellom FLO og NGL. I sin redegjørelse av 29. oktober 2015, viser Forsvaret til at sluttbruker av flyene, NGL, har avtale med amerikanske myndigheter. US DoS godkjente overføringen av flyene til NGL i skriv av 21. november 2014. Videre opplyses at NGL har én sertifisert mekaniker til vedlikehold av F-5. Alt av PHASE arbeid utføres hos Lockheed Martin/Northrop Grumman (Skrog/avionikk), og av et amerikansk firma som skal ha spesialisert seg på vedlikehold av J85-13 motorene. Forsvaret uttaler at de ikke har dokumentasjon på disse opplysningene da de ikke er part i avtalene.

Vurdering: Det er ikke forelagt vurderinger eller bakgrunnsinformasjon om selskapet NGL for 2006. For 2012 og 2015 har Forsvaret vist til en kommunikasjonsplan/ budskapsplattform fra oktober 2007 hvor noe informasjon om NGL fremgår, men er for sparsom som kundevurdering og synes ikke å ha direkte sammenheng med 2012- og 2015-kontraktene. Informasjonen besvarer ikke spørsmålene som skal inngå i en kundevurdering, slik retningslinjene for materiellforvaltning i forsvarssektoren stilte krav til fra og med 20. mars 2007. FD Led IR mener at disse spørsmålene burde blitt besvart i forbindelse med salgskontrakter som ble inngått i 2012 og 2014.

7.3.3 Forsvarets oppfølging av sluttbruk

På oppdrag for FD Led IR har Deloitte gjennomført lokale undersøkelser og bekreftet at flyene faktisk befinner seg på Fort Worth Alliance Airport. Deloitte opplyser til FD at det ikke er registrert sivil bruk av F-5 jagerfly hos Federal Aviation Administration (FAA). Militær luftfart er unntatt fra registrering hos FAA. Deloitte antar at flyene har stått til lagring på nevnte flyplass og er tatt frem i forbindelse med fremvisning på flyshow. Deloitte opplyser videre at annen bruk ikke er kjent.

I samtale med FD Led IR fortalte [REDAKERT] FLO SAS at det i godkjenningen fra US DoS henvises til et casenummer for BAE-avtalen med Sør-Korea. I svarene som UD innhentet fra PM/RSAT og den amerikanske ambassaden (nevnt over) bekreftes det at *kontrakten mellom Sør-Korea og BAE ble kansellert*. I svarene bekreftes at NGL ikke vil måtte søke om ytterligere godkjenning fra amerikanske myndigheter dersom det inngås en kontrakt med en annen aktør. FD Led IR forstår svaret slik at

autoriseringen defineres til å gjelde all aktivitet med flyene som gjennomføres på vegne av amerikanske myndigheter. I henhold til sluttbrukererklæringen fra NGL fra september 2014, skal flyene destrueres eller demilitariseres («the F-5 aircraft shall be disposed of or demilitarized») av NGL innen «rimelig tid» dersom US Gov tilskriver NGL om å gjøre dette. UD opplyser i sine kommentarer til FD Led IR⁵⁶ at dette salgets forutsetninger ikke er brutt som en konsekvens av den kansellerte kontrakten med BAE, og at BAE som kontraktør kan bli erstattet med Lockheed Martin.

En oversikt utarbeidet av Forsvaret og som inngår som del av Forsvarets redegjørelse, viser trinnene for salg av F-5 jagerfly⁵⁷. Her fremgår det blant annet at «kontroll av flybruk og «kunder» tilligger SAF/IA⁵⁸. Dersom endret bruk SKAL norske myndigheter konsulteres.» Dette indikerer at norske myndigheter skal ha en rolle ved eventuell endring av avtalt sluttbruk, men det er uklart hvilket oppfølgingsansvar eller beslutningsmyndighet dette innebærer.

Oppfølgingsansvaret til Forsvaret som leverandør av forsvarsmateriell er omtalt i eksportkontrollforskriften § 20, der det blant annet heter at:

Leverandøren skal påse at forsvarsrelaterte varer, flerbruksvarer, teknologi eller tjenester som overføres eller eksporteres, (...) ikke fraviker godkjent beskrivelse eller kvantum angitt i lisensen (...).

I sin redegjørelse av 29. oktober 2015 opplyste Forsvaret at FLO har gjort en intern juridisk vurdering av denne bestemmelsen. Vurderingen gjengis slik:

«I denne vurderingen slås det fast at dersom lisens innvilges og eksport gjennomføres, legger eksportkontrollforskriften plikter på mottaker av lisens (i forskriftens terminologi kalt leverandør), jf. §§ 16-21 i forskriften. Pliktene er av prosessuell karakter og innbefatter ikke noen form for plikt til etterkontroll av kjøpers anvendelse av materiellet.»

I oppfølgingen av Forsvarets redegjørelse, har FD Led IR sendt en henvendelse til UD med spørsmål om UD er enige i Forsvarets vurdering. UD svarer at de uenige i Forsvarets vurdering, og svaret gjengis her i sin helhet:

«Vi er ikke enige i at eksportkontrollforskriften § 20 kan forstås å være «av prosessuell karakter og innbefatter ikke noen form for plikt til etterkontroll av kjøpers anvendelse av materiellet».

Vår forståelse er at bestemmelsen oppstiller reelle plikter for leverandøren, også utover overholdelse av eventuelle særlige vilkår i lisensen (hvor det f.eks. kan settes vilkår om rapportering, bruk og re-eksport). Dette følger av både ordlyd og formål (kontroll med eksport av forsvarsvarer mm). Leverandøren må forventes å følge opp at utførselen skjer i tråd med lisensen. Det synes klart at plikten må strekke seg frem til levering og reell utførsel.

Dersom leverandør får kjennskap til, eller burde hatt kjennskap til, at varene forsøkes sendt til en annen destinasjon eller en annen mottaker enn angitt i lisensen, må han gripe inn og varsle UD og/eller Tollvesenet. Hvis ikke, kan leverandøren komme i straffansvar etter loven.

⁵⁶ 21.3.2016. Henviser til åpne kilder (Janes) som skriver om Lockheed Martin som mulig ny kontraktør.

⁵⁷ Flik 6 i dokumentasjon oversendt 5. november 2015

⁵⁸ Secretary of the Air Force, International Affairs

Dette følger klart av at det er leverandøren som plikter å gi UD korrekte opplysninger for søknadsbehandlingen.

Hvor aktiv leverandørens undersøkelsesplikt vil være, og hvor langt den strekker seg i tid og rom, kan avhenge av de konkrete omstendighetene.»

Av eksportlisensen for 2015-salget⁵⁹, om spesielle vilkår, fremgår at lisensen gis under forutsetning av at NGL bruker flyene i henhold til avtale mellom NGL og amerikanske myndigheter. Når bruken av flyene er et særlig vilkår i lisensen, må det vurderes hvor aktiv leverandørens undersøkelsesplikt vil være og hvor langt den strekker seg i tid og rom. Det synes rimelig å anta at det er Forsvaret som er leverandør iht. lisensen, jf. definisjon under pkt. 3.2.

UD har gitt ytterligere uttalelse 8. april 2016 hvor det fremgår at Forsvarets ansvar ligger i at de frem til utførsel skal påse at utførselen skjer i tråd med lisensen, og at hvor aktiv leverandørens videre undersøkelsesplikt vil være, knytter seg til eventuelle vilkår som påføres en lisens, og som pålegger eksportør konkrete ansvarsforhold. UD uttaler videre at det i dette tilfellet ikke foreligger slike vilkår, og at årsaken til dette ligger i fremlagte forsikringer fra amerikanske myndigheter om at sluttbrukererklæringen er bindende som vilkår for utførselen. UD presiserer at vilkårene i sluttbrukererklæringen fremlagt av NGL, ikke åpner for videreeksport eller annen bruk enn for tjenester overfor amerikanske myndigheter. Amerikanske myndigheter har bekreftet dette direkte overfor UD før lisens ble utstedt, og praksis tilsier at amerikanske myndigheter i etterkant av utførsel avklarer eventuell endret sluttbruk med norske myndigheter. UD understreker at dagens bruk av de to F-5 flyene, er i tråd med de vilkår som lå til grunn for utstedelse av lisens basert på fremlagt sluttbrukerdokumentasjon, og at dette er bekreftet på nytt av amerikanske myndigheter.

I sine uttalelser til denne rapporten skriver FD og Forsvaret at det sannsynligvis ikke er uenighet med UD når det gjelder oppfølging av eksport. Forsvaret uttaler at de er enige med UD i at eksportørens plikt strekker seg frem til levering og reel utførsel, og at «dersom de får kjennskap til informasjon skal denne videreformidles til UD/Tollvesenet» og FD skriver at de er enig i at «... selgers ansvar strekker seg til hva man har eller burde ha kjennskap til på salgstidspunktet».

Vurdering:

De to F-5 jagerflyene synes nå å stå uten en avtale om sluttbruk med amerikanske myndigheter. En signert kontrakt mellom NGL og BAE kom på plass to dager etter at FLO inngikk kontrakt med NGL, men denne ble ikke aktivert etter overtakelsen i mars 2015. UD har vært i kontakt med amerikanske myndigheter som opplyser at forutsetningene for salget av F-5 til NGL ikke er brutt som en følge av den kansellerte kontrakten med BAE. En aktiv og realisert kontrakt med amerikanske myndigheter har ellers blitt trukket frem som en forutsetning overfor andre interessenter (bl.a. Gladstone, Calspan og Medusa) for inngåelse av salgskontrakt

UD uttalte at eksportkontrollforskriften § 20 oppstiller reelle plikter for Forsvaret. FD Led IR kommenterer at når bruken av flyene er et særlig vilkår i lisensen skal det vurderes hvor aktiv leverandørens undersøkelsesplikt vil være og hvor langt den strekker seg i tid og rom. UD uttaler at i

⁵⁹ Lisensnummer 250120, utstedt av UD 26.1.2015

dette tilfellet er dette ivare tatt ved en særskilt bekreftelse som i praksis innebærer at amerikanske myndigheter i etterkant av utførelse avklarer eventuell endret sluttbruk med norske myndigheter.

Overordnede observasjoner og vurderinger

Kundevurderingene for salgene vurderes som svake. Det bør vurderes om nye retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren inneholder tilstrekkelige sjekkpunkter til innhenting og vurdering av faktainformasjon om en kunde, herunder krav til vurderinger av kildens pålitelighet og til vurdering av kjente risikofaktorer (eks om skatteparadis, postkasseselskap). Et annet tiltak kan være å systematisere kunnskap som benyttes i vurderinger av kunder i land det er aktuelt å selge forsvarsmateriell til.

For NGL forelå dokumentasjon om sluttbruk fra amerikanske forsvarsmyndigheter etter kontraktsinngåelse i 2006, men ikke i 2012. Da inngikk Forsvaret kontrakt med NGL, og søkte om TPT-godkjenning, uten at Forsvaret hadde avklart ny sluttbruk etter kanselleringen i 2006. Vurderinger knyttet til kapasitet og evne til leveranse synes svake.

Plikten til oppfølging av sluttbruk synes i løpet av prosessen å ha blitt klarere, men FD Led IR oppfatter at det fortsatt er ubesvarte spørsmål knyttet til leverandørens plikt til oppfølging av sluttbruk, for eksempel håndtering av vilkår i eksportlisenser.

7.3.4 Anskaffelse av CAD/PADs til F-5 jagerflyene i 2007

CAD/PAD er en forkortelse for Cartridge Actuated Device/Propellant Actuated Device og kan ifølge [REDACTED] i FD III defineres som laveksplosive systemkomponenter som benyttes på fly for å utføre ulike mekaniske handlinger, blant annet ifm. brannslukning og nødredning. [REDACTED] i Forsvarsmateriell forklarer at CAD/PADs ble bestilt i 2007 til samtlige 15 F-5 jagerfly for å gjøre dem mer attraktive for aktuelle kjøpere. Det var [REDACTED] FLO SAS som forhørte seg innad i FLO om hva Forsvaret hadde på lager til å forsyne F-5 flyene, og som tok initiativ til bestillingen av CAD/PADs. Dette bekreftes av [REDACTED] FLO SAS i intervju.

I en e-post datert 26. april 2011 fra [REDACTED] FLO SAS til en representant for Calspan etterlyser førstnevnte CADs som FLO hadde bestilt for F-5 flyene og som ble sendt til Calspan. [REDACTED] FLO SAS opplyser i e-posten at FLO har behov for å få disse delene tilbake, og ber om bekreftelse fra Calspan på at disse ble levert dit, og om Calspan har forslag til hvordan FLO kan få disse tilbake. Representanten svarer den 27. april 2011 og bekrefter at Calspan hadde mottatt følgende materiell:

1. 2 stk. M26 M710 initiator (NSN 1377 00 845 1058)
2. 6 stk. M32A1 M708 initiator (NSN 1377 00 926 9413)
3. 5 stk. 42239 cartridge device, cable cutter⁶⁰

Representanten svarer også at Calspan ville ha behov for hjelp fra FLO eller andre dersom delene skulle fraktes noe sted. Til dette ville det være behov for kvalifisert og lisensiert eksplosivpersonell som representanten opplyser at Calspan ikke har. Til dette svarte [REDACTED] FLO SAS at hun må

⁶⁰ [REDACTED] har kommentert at hun ikke kjenner til at F-5 skal ha behov for kabelkuttere, og at opprinnelsen for dette materialet er ukjent for [REDACTED].

komme tilbake med mer informasjon når h[n] vet hvordan CADene skal håndteres. Da FD Led IR ikke mottok ytterligere informasjon enn dette, ble spørsmål vedrørende status for materiellet tatt opp med [REDACTED] FLO SAS i intervju. H[n] fortalte at FLO hadde fått CADene tilbake fra Calspan, og at h[n] trodde at disse var videresendt til NGL. [REDACTED] FLO SAS henviste FD Led IR til en [REDACTED] i Forsvarsmateriell for å få endelig svar på hva som har skjedd med materiellet. H[n] har informert at Calspan fortsatt har 2+6 stk. CAD/PADs (se punktliste over), og at resten av materiellet ligger i ammunisjonslager på Rygge.

[REDACTED] opplyser at tilgangen på CAD/PADs er vanskelig gjennom kommersielt salg. Det er amerikanske produsenter og US Navy/USAF som kontrollerer produksjonen og det er produksjon til eget materiell som prioriteres etter behov. Derfor ville fly med nye/friske CAD/PADs være mer attraktive for en fremtidig kjøper. CAD/PADs går også ut på dato etter alt fra 2 til 21 år, avhengig av type. Uten friske CAD/PADs kan flyene av sikkerhetsmessige årsaker ikke fly, og flyene ville ikke hatt noen verdi for kjøper før det hadde blitt anskaffet nye. Anskaffelse av disse delene kan ta fra ett til åtte år for militære kunder, og lar seg kanskje aldri gjennomføre for sivile kunder. [REDACTED] har informert FD Led IR at om at USAF var innforstått med at flyene skulle videreselges til sivil kunde.

[REDACTED] har forklart at fra bestilling til leveranse av CAD/PADene gikk det ca. et halvt år til fire år. Det vil si at materiellet ble levert etappevis i perioden 2007-2011, noe som reflekteres i dokumentasjonen som FD Led IR har fått tilsendt fra Forsvarsmateriell. Det fremgår videre av dokumentasjonen at de totale kostnadene for disse delene var USD 922 884. Omregnet til norske kroner tilsvarer dette ca. kr 5,5 millioner⁶¹.

Forsvaret inngikk kontrakt med NGL om kjøp av samtlige 15 F-5A og B jagerfly den 5. mai 2006. Denne avtalen ble terminert 28. oktober 2008, etter at SAF/IA informerte FLO FAP i september 2008 om at avtalen med UAE ikke skulle gjennomføres (se også avsnitt 7.3.1). Det vil si at CAD/PADs ble bestilt etter at kontrakt med NGL var inngått, og mens denne fremdeles var gjeldende. Forsvaret har ved flere anledninger opplyst FD Led IR om at flyene skulle selges «as is where is» – dette reflekteres blant annet i salgsspesifikasjonen fra 2005, og i budskapsplattformen datert 31. oktober 2007 som ble skrevet i forbindelse med NRK Brennpunkts reportasje om avhendingen av jagerflyene. I sistnevnte står det at «Flyene er solgt AS IS, WHERE IS, det betyr at kjøper sørger for alle kostnader forbundet med flyttingen av flyene og tilhørende reservedelspakke. Forsvaret vil selvfølgelig hjelpe der vi kan, men vil ikke bære noen kostnader». Det fremstår derfor som uklart hvorfor friske CAD/PADs ble bestilt på dette tidspunktet da kjøper allerede hadde akseptert flyene i sin daværende tilstand med det tilhørende utstyret som fulgte med i 2006. I sine kommentarer til rapporten oversendt 17. mars 2016, hevder Forsvaret at det var «en felles forståelse med kjøper at gyldige CADer fulgte med flyene». Denne forståelsen er imidlertid ikke begrunnet eller dokumentert noe sted. [REDACTED] har kommentert til FD Led IR at [REDACTED] forståelse var at NGL skulle betale separat/ekstra for det materiellet Forsvaret eventuelt kunne anskaffe.

Salgskontrakt med Calspan ble inngått den 5. februar 2009, og FD Led IR antar at 2+6 CAD/PADs ble sendt dit for å utstyre flyene som allerede befant seg i USA og unngå eksplosivtransportkostnader. [REDACTED] opplyser at Calspan fremdeles har materiellet, og at det ikke ser ut til at

⁶¹ Omregningen tar utgangspunkt i snittkursen for perioden 2007 til 2011, som er basert på årlige valutakurser lagt frem av Norges Bank.

Forsvaret har fått refundert kostnadene for dette. Det foreligger heller ikke informasjon om at dette materiellet skal være videresendt til NGL, slik [REDACTED] FLO SAS informerte FD Led IR om i intervju. Totale kostnader for disse 2+6 CAD/PADs var USD 26 552, tilsvarende kr 160 507 dersom man legger valutakurs for leveranseåret til grunn, som ut fra mottatt dokumentasjon antas å være 2010.

I henhold til retningslinjene for materiellforvaltning i forsvarssektoren, skal blant annet direkte salg og donasjon fremmes FD for avgjørelse. [REDACTED] i FD III kjenner ikke til at FD har godkjent at dette materiellet skulle gis bort eller selges.

Videre er det en risiko for at Forsvaret som eier kan bli ansvarliggjort ved behov for destruksjon av materiellet, eller dersom dette materiellet videreformidles til ukjent tredjepart. FD Led IR har ikke tatt rede på forhold knyttet til eventuell lisens for dette materiellet.

Overordnede observasjoner og vurderinger

I gjennomgangen av e-postkorrespondansen med interessenter, ble FD Led IR oppmerksom på at FLO SAS bestilte nye CAD/PADs til de 15 F-5 jagerflyene i 2007 til en verdi av USD 922 884, tilsvarende ca. kr 5,5 mill. Bestillingen ble gjort etter at kontrakt med NGL ble inngått i 2006, og før UAE trakk seg fra samarbeidet med amerikanske myndigheter og salgskontrakten ble terminert. I lys av at flyene ble solgt «as is where is» mener FD Led IR at det er kritikkverdig at FLO SAS tok initiativ til å utstyre flyene med dette materiellet, uten at dette var kontraktsfestet og betalt for av kjøper (NGL). Det bør tydeliggjøres at kjøp av utstyr og oppgradering av materiell, ikke kan skje etter kontraktsinngåelsen når dette ikke er en del av kontrakten.

FD Led IR har videre observert at 2+6 CAD/PADs i 2010 ble sendt til Calspan som var antatt ny kjøper på dette tidspunktet. Materiellet ble imidlertid ikke fraktet til Norge da salget til Calspan ble kansellert. Det foreligger heller ikke dokumentasjon på at CAD/PADene har blitt fraktet til Fort Worth Alliance Airport der de to jagerflyene befant seg, eller på at det er gitt fullmakt til å donere materiellet til Calspan. FD Led IR mener at håndteringen av disse 2+6 CAD/PADene har vært uryddig, og ser en risiko for at Forsvaret som eier kan bli ansvarliggjort ved behov for destruksjon eller videreformidling til tredjepart. FD Led IR har ikke tatt rede på forhold knyttet til eventuell lisens for dette materiellet.

7.3.5 Lagring av F-5 flyene på Fort Worth Alliance Airport

Avtale om lagring F-5 jagerfly på Fort Worth Alliance Airport

Da salget til NGL ble kansellert i 2008, hadde to av F-5 jagerflyene (66-9243 og 66-9244) allerede ankommet Alliance Airport i Fort Worth, Texas. Ut fra undersøkelser gjennomført av Deloitte for FD Led IR, antas det at flyene ankom Alliance Airport 7. februar 2008. I sin redegjørelse av 29. oktober 2015 har Forsvaret imidlertid informert at flyene landet på Alliance 2. desember 2007. Bakgrunnen for dette er at to av de femten flyene som var avtalt solgt til NGL hadde blitt brukt på Naval Air Station i Point Mugu i California i forbindelse med prosjekt NSM (Norsk Sjømålsmissil). Alliance Airport med fasiliteter eies av Hillwood-gruppen, den samme selskapskonstellasjonen som står bak NGL.

Da oppdraget i California ble avsluttet, var det allerede gitt eksportlisens fra UD og tillatelse til overføring til privat foretak (NGL) fra US DoS. Det ble derfor besluttet at flyene ikke skulle transporteres tilbake til Norge, men flys direkte til den antatt nye eieren. I e-post til FD Led IR har FLO SAS forklart at kostnadene for å transportere flyene til Point Mugu var kr ca. 1,5 mill. Hønt at det ville koste tilsvarende å få dem tilbake til Norge igjen.

Den 30. november 2007 ble det inngått en avtale om lagring av to F-5B jagerfly og tilhørende deler på Fort Worth Alliance Airport. Avtalen ble inngått mellom FBO Partners LTD (referert til som «hangareier») og Alliance No. 7 Building Partners LP (referert til som «air cargo bygningseier») på den ene siden, og FLO (referert til som «materielleier») på den andre. Avtalen henviser til at det er gitt tillatelse fra US DoS til midlertidig lagring av materiellet, og at hangareier og air cargo bygningseier vil sørge for sikker oppbevaring og forsikring som dekker fly med deler. Det avtales videre at FLO ikke skal betale noe for tjenesten. Avtalen har ingen sluttdato.

Avtalen ble inngått tre dager etter at det ble sendt et brev fra FLO FAP til Office of Defense Trade Controls Licensing⁶² der det blant annet står at: «*In the event that an agreement between the US Government and the United Arab Emirates is not reached, and absent additional approval by the US Government for the retention of the F-5s and associated parts in the US, the F-5s and associated parts will be returned to Norway.*»

I et skriv fra DoS datert 29. nov 2007 gis det tillatelse til midlertidig lagring på Alliance Airport frem til ferdigstillelse av FMS avtale mellom USG og UAE. Det følgende er et utdrag fra brevet fra DoS:

The aircraft and parts will be stored temporarily at Alliance Airport pending the completion of a Foreign Military Sales agreement between the US Government and the Government of the United Arab Emirates (...).

The Department of State approves your request subject to the following limitations and provisos:

- 1. The transfer of the aircraft to Northern General Leasing (NGL) must be made pursuant to the FMS agreement per Department of State letter dated July 23, 2007. Should the Letter of Offer and Acceptance (LOA) for any reason not be concluded or is terminated, the aircraft must be returned to Norway under license 095397.*

Tillatelsen stadfester altså at dersom avtalen ikke inngås, skal flyene returneres til Norge. Tillatelsen var gyldig frem til 5. juni 2008 (ref. rapport nevnt over fra FLO FAP datert 15. september 2008 der det står at "SAF/IA trakk tilbudet til UAE tilbake den 5. juni 2008." Flyene ble ikke returnert til Norge i tråd med betingelsen fremsatt av US DoS, eller som fremsatt i brev fra FLO FAP til Office of Defense Trade Controls Licensing. FD har påpekt at tillatelsen til midlertidig lagring må ansees som å gjelde også i rimelig tid etter at forutsetningene for denne bortfaller.

Det er ikke fremlagt dokumenterte vurderinger av avhending på annen måte enn ved salg, eventuelt retur av flyene, da intensjonsavtalen ble kansellert i juni 2008, noe FD Led IR mener det burde gjøre.

⁶² Brevet er signert og datert 27. november 2007, men har ingen Doculive-referanse

Forsvaret viser til at US DoS godkjente søknad om midlertidig import av flyene i lisens 095397 (DSP-61) datert 23. januar 2006. Lisensen var gyldig i 48 måneder fra godkjenningsdato, 17. februar 2006, og ifølge Forsvaret ble det derfor ikke søkt om forlenget lagring før januar 2010. Dette fremkommer av svar på oppfølgingsspørsmål som ble sendt fra FD Led IR til FST. FD Led IR påpeker at den midlertidige importtillatelsen fra US DoS gjaldt det norske luftforsvarets bruk av flyene i missiltestingsprosjektet ved Point Mugu Naval Air Station i California, og nevner ikke lagring hos private aktører i Texas. Ny tillatelse til lagring ble gitt av DoS 16. februar 2010. I denne refereres det til forhandlingene med Calspan, uten at realisering av salg til sistnevnte oppgis som en betingelse for å opprettholde lagringen på Fort Worth Alliance Airport.

Den 5. desember 2012 ble det skrevet et brev fra FBO Partners Ltd (FBO) og Alliance No. 7 Building Partners LP (Alliance No 7) til FLO som bekrefter at FLO har bedt om at lagringsrettigheten gitt under lagringsavtalen av 30. november 2007 utvides til 31. desember 2013. FBO og Alliance No 7 vil imøtekomme denne forespørselen gitt at rett autorisasjon fra US DoS kan fremvises skriftlig, og FLO refunderer de forsikringsutgiftene som FBO og Alliance har i forbindelse med lagringen.

Den 4. januar 2013 ble det skrevet et brev til den norske ambassaden i Washington der FLO ber US DoS om autorisasjon til å fortsette lagringen av de to F-5B jagerflyene og tilhørende deler hos FBO til og med 31. desember 2013⁶³. Det forklares i brevet at lagringsavtalen ble inngått for at FLO skulle slippe å transportere materiellet tilbake til Norge mens de samtidig forsøkte å gjennomføre et salg til «et amerikansk selskap»⁶⁴. Den 22. april 2013 svarer en representant fra US DoS på e-post at lagringen kan opprettholdes da tillatelsen ikke inneholder en utløpsdato.

I intervju med [REDACTED] FLO SAS ble det informert at de to norske F-5 flyene har «siste del av perioden» blitt lagret i en hangar ved Alliance Airfield som eies av ATX Air Services, som ifølge Forsvaret er en del av Hillwood-gruppen. Forsvaret har senere opplyst at det ikke finnes en avtale med ATX Air Services, og at perioden det gjelder er ca. 1,5 år fra høsten 2013 til mars 2015. I sin uttalelse til denne rapporten viser Forsvaret til at det finnes en avtale med Hillwood om lagring, men at denne kun er muntlig.

Den 18. november 2013 ble det utstedt en faktura fra Hillwood Development Corporation til Forsvaret for forsikringspremie for lagring av flydeler («aircraft parts») frem til 5. januar 2014. Fakturaen ble betalt den 27. desember 2013, og er på USD 12 694, tilsvarende kr 80 506. I et udatert notat vedlagt fakturaen, forklarer [REDACTED] ([REDACTED] FLO SAS) at beløpet dekker forsikring i ett år, og er en avtale mellom NGL og FLO F MSA SAS. NGL har dekket disse utgiftene siden 2007, men siden FLO har inngått en avtale med det spanske luftforsvaret om vederlagsfri overføring av de to F-5 jagerflyene *"ser ikke lenger NGL noen forpliktelser overfor FLO og har derfor bedt oss om å bære kostnadene, noe FLO har godtatt"*. FD Led IR har ikke mottatt informasjon som forklarer hvilke forpliktelser [REDACTED] sikter til. I sin redegjørelse av 29. oktober 2015, opplyser Forsvaret at *«dette var forpliktelser knyttet til lagring og forsikring av fly/lokalen»*. Det er også lagt ved e-postkorrespondanse der en representant for foretakene som lagrer flyene sier at forsikringen gjelder bygningen der delene er lagret, og ikke forsikring av selve materiellet (noe som

⁶³ Forsvarets DL: 2003/003919-074

⁶⁴ Navnet på kunden oppgis ikke i dette brevet, men kunden antas å være Tac Air, ref. tabellen i kap. 7.1

ikke fremgår av fakturaen). Dette svarer [redacted] etter at [redacted] (FLO SAS) opplyser at Forsvaret ikke vil betale forsikringspremien da den norske stat er selvassurandør.

FD Led IR har tidligere stilt spørsmål ved bakgrunnen for at lagring tilbys uten kostnader for Forsvaret i perioden 2007-2012 og i 2014. Til dette svarer Forsvaret den 29. oktober 2015 at «Avtalen om leie og forsikring kom i stand fordi NGL ikke hadde gitt opp håpet om kjøp av flyene, men da NGL ble gjort oppmerksom på at flyene med stor sannsynlighet ville havne i Spania ville de ikke lengre stå ansvarlig for forsikringen av flyene med tilhørende reservedeler.» I oppfølgingen av Forsvarets redegjørelse av 29. oktober 2015, har Forsvaret gjort FD Led IR oppmerksom på korrespondanse i 2009 mellom [redacted] i FLO SAS og en representant for Hillwood. Her fremgår det at en representant for Hillwood er informert om at det er sannsynlig at ny kjøper vil få godkjenning fra US DoS, og at Hillwood samtidig er «pleased to accomodate the continued temporary storage». Det er uklart for FD Led IR hvordan Hillwood kan være informert om en prosess som foregår mellom US DoS og en annen konkurrerende kunde. Det er også uklart hvorfor de opprettholder lagringstjenesten når de samtidig er forberedt på et eierskifte til et annet amerikansk foretak. Slik Forsvaret flere ganger har påpekt, har det også vært salgsforsøk til andre amerikanske foretak mens flyene har vært lagret på Fort Worth.

Vurdering: Det er ikke fremlagt dokumenterte vurderinger av avhending på annen måte enn ved salg, eventuelt retur av flyene, da intensjonsavtalen ble kansellert i juni 2008. I US DoS' godkjenning var det et krav at flyene i så tilfelle skulle returneres til Norge. Når ny tillatelse til lagring først ble gitt av DoS 16. februar 2010, altså 1,5 år etter kanselleringen, kan det diskuteres om dette er innenfor rimelig tid.

FD Led IR påpeker at den midlertidige importtillatelsen fra US DoS gitt i januar 2006 (gyldig til februar 2010) gjaldt det norske luftforsvarets bruk av flyene i missiltestingsprosjektet ved Point Mugu Naval Air Station i California, og nevner ikke lagring hos private aktører i Texas. FD Led IR mener videre at det burde ha foreligget en skriftlig avtale med ATX, eller evt. Hillwood-gruppen, om lagring av flyene.

Lagringsfasilitetene

På spørsmål fra FD Led IR om hvilke vurderinger som ble gjort av lagringsfasilitetene hos NGL og risikoen for uautorisert bruk av flyene, fortalte [redacted] FLO SAS at NGL hadde en stor hangar hvor flyene ble lagret. NGL hadde bygget et stort bur inne i hangaren for utstyret til flyene. Det er opplyst at materiellet ble flyttet til ATX sitt område i 2013, og underlagt Federal Aviation Authority (FAA) sine retningslinjer som innebærer streng adgangskontroll. Dette skjedde i forbindelse med at Spania skulle kjøpe flyene og at hangaren som de hadde vært oppbevart i ble solgt. Det opplyses videre at det er amerikanske myndigheter som godkjenner fasilitetene gjennom DSP-61. DSP-61 er også en tillatelse til import av utstyr. FAA skal ha samme funksjon som luftfartsmyndighetene i Norge, om enn noe strengere.

[redacted] FLO SAS fortalte også at NGL har hatt nøklene til hangaren og overoppsyn med flyene. I begynnelsen dro de flyene inn og ut av hangaren for ikke å ødelegge hjullagrene og for «å turne» motoren.

Flyenes tilstand

FD Led IR har fått opplyst at det vil være behov for oppgraderingsarbeid for å få F-5 flyene operative. [REDACTED] FLO SAS opplyser videre at det fra januar 2008 ikke har vært mulig å fly F-5 flyene, og at loggen som ligger i flyene viser at siste flytid var i 2007⁶⁵.

Forsvaret har opplyst til FD Led IR at FLO Luftkapasiteter har gjort et grovt estimat på generell basis av hva det vil koste å få flyene i flybar stand. Basert på erfaringer fra F-16 vedlikehold, estimeres en kostnad på kr 5-10 mill. per F-5 fly når de har vært lagret over så lang tid. [REDACTED] FLO SAS forklarer at når flyene har stått i ro i over 90 dager vil det kreve minst 150 timer arbeid, og 300-600 timer hvis de har stått mer enn seks måneder. Hvis de har stått enda lenger vil flyene måtte tas fullstendig fra hverandre. Flymiljøet kaller dette PHASE-inspeksjoner, og ved lengre tid uten å ha bli brukt, kan det bli behov for så mye som 1 200 timer. Her benyttes prinsippet IRAN, dvs. «Inspect and Repair As Necessary», som betyr at alt blir plukket fra hverandre for så å bytte ut deler etterhvert som en setter sammen flyet.

[REDACTED] FLO SAS opplyser videre at FLO ikke har fått informasjon om at flyene har vært i luften etter at de ble solgt til NGL. Så vidt h[REDACTED]n vet, finnes det heller ikke et verksted der flyene har vært lagret, kun en hangar. NGL måtte dermed ha flyttet flyene for å vedlikeholde dem. [REDACTED] FLO SAS har opplyst at h[REDACTED]n antar at all teknisk jobb på flyene skulle gjøres av andre selskaper i Hillwood-gruppen i tilknytning til Alliance Airfield. Ifølge [REDACTED] FLO SAS hadde NGL «passet godt på» flyene. En av ATX' mekanikere skal være «utsjekket på F-5» og har «tatt vare på» de norske flyene i den perioden de har vært lagret i Texas. Forsvaret har senere forklart til FD Led IR at det her ikke mentes vedlikehold, men at flyene var godt ivaretatt med hensyn til lagringsforhold. Som tidligere nevnt har Forsvaret opplyst at det ikke finnes en skriftlig avtale med ATX Air Services.

I sin redegjørelse av 29. oktober 2015 opplyser Forsvaret at *«flyene har ikke vært disponert av NGL på fritt grunnlag. Flyene har stått innelåst siden de landet den 2. desember 2007. Flyene har ikke vært vedlikeholdt i perioden, og har derfor heller ikke vært flydyktige. Flyene har vært utstilt som en del av mange andre fly på flyshow i 2013 og 2014, etter forespørsel fra NGL og godkjennelse fra Forsvaret. (...) NGL har kun lagret og forsikret flyene uten kostnader for Forsvaret i perioden 2007-2012 og 2014. De har som nevnt i punktet ovenfor ikke vært vedlikeholdt i perioden.»*

Vurdering: På bakgrunn av dette vurderer FD Led IR at NGL ikke har stått for vesentlig vedlikeholdsarbeid på de to flyene i perioden de har stått på Fort Worth Alliance Airport.

Bruk av de to aktuelle flyene fra 2008 og frem til salget til NGL

I sin redegjørelse av 29. oktober 2015 kommenterer Forsvaret at flyene har stått innelåst siden de landet den 2. desember 2007. Videre oppgis at Forsvaret er kjent med at flyene ble trukket ut og vist på flyshow i 2013 og 2014 sammen med mange andre fly. E-postkorrespondanse viser at Hillwood sendte en forespørsel til Forsvaret om tillatelse til å vise frem flyene, noe FLO ga tillatelse til.

Forsvaret opplyser videre at de *«har kontaktet kjøper og de har bekreftet overfor Forsvaret at flyene kun er vist frem ved disse anledningene. Det har altså ikke vært noe tvil om at flyene har vært eid av Forsvaret, og ikke vært til fri disposisjon for NGL.»* Som dokumentasjon på denne påstanden har Forsvaret fremsendt en e-post datert 24. november 2015 fra en representant for Hillwood der det

⁶⁵ FLO SAS har opplyst til FD Led IR at de kan be om at NGL oversender over denne loggen dersom det er ønskelig

bekreftes at det ikke har vært annen bruk av flyene enn fremvisningen ved flyshow. Denne informasjonen måtte med andre ord innhentes på forespørsel, og var ikke noe Forsvaret kunne bekrefte ut fra dokumentasjon som gjelder for perioden NGL lagret flyene på vegne av Forsvaret.

I et notat fra FD V 5 til FD I 4 datert 19. august 2008⁶⁶ redegjøres det for juridiske vurderinger av kontrakt om salg av F-5 fly til NGL. Blant annet ble det reist spørsmål om hvordan avtalen stod seg gitt at amerikanske myndigheter ikke hadde gitt importtillatelse for materiellet. Det fastslås i notatet at eksportlisens utstedt av UD forutsetter at amerikanske myndigheter er bruker av flyene og involvert i NGLs drift av flyene. Lisens ble første gang innvilget av UD den 27. september 2007, og denne var gyldig til 30. september 2008. For 2015-salget av materiellet, ble lisens innvilget den 26. januar 2015.

Overordnede observasjoner og vurderinger

FD Led IR slutter seg til Forsvarets vurdering om at flyene ikke har vært til fri disposisjon av NGL. Forsvaret har imidlertid i praksis hatt begrenset kontroll med materiellet i den tiden de har vært lagret på Fort Worth Alliance Airport på Forsvarets vegne. FD Led IR har observert at FBO og Alliance No 7 påtar seg lagring av F-5 flyene på ubestemt tid og uten kostnader for Forsvaret i perioden 2007-2012 og for 2014. FD Led IR mener at dette har gitt NGL et fortrinn som de andre interessentene ikke har hatt. Ved å ha mottatt denne tjenesten gratis, er det en risiko for at Forsvaret kan ha gitt NGL forventninger om særbehandling. ■■■ FLO SAS har for eksempel trukket frem den kostnadsfrie lagringen som en medvirkende årsak til flyene ble solgt til den prisen som til slutt ble satt, og at NGL overhørte samtaler der prisen som var tilbudt Spania ble nevnt. Det bør avklares om det er i samsvar med gjeldende etiske retningslinjer at Forsvaret mottar gratis tjeneste fra interessenter i en avhendingsprosess.

Videre observeres at vedtaket fattet av US DoS⁶⁷ om at flyene skulle returneres til Norge dersom intensjonsavtalen mellom UAE og US Gov ble terminert, ikke ble fulgt av Forsvaret. FD Led IR er ikke enig med Forsvaret i at en tillatelse gitt året før, og for lagring i en annen delstat, er tilstrekkelig. Ny tillatelse til lagring ble gitt av DoS 16. februar 2010.

Det er ikke fremlagt dokumenterte vurderinger av avhending på annen måte enn ved salg, eventuelt retur av flyene, da intensjonsavtalen ble kansellert i juni 2008, noe FD Led IR mener det burde gjøre.

FD Led IR har fått opplyst at flyene i nyere tid har vært lagret i en hangar ved Alliance Airfield som eies av ATX Air Services fra høsten 2013 til mars 2015. Forsvaret har bekreftet at det ikke finnes en skriftlig avtale med ATX Air Services, noe som burde foreligget.

⁶⁶ 2007/00109-20

⁶⁷ Gitt i brev fra US DoS datert 29. november 2007

7.4 Roller og ansvar til andre aktører i avhendingsprosessen

I undersøkelsen av avhendingen av F-5 jagerfly er det undersøkt hvilke oppgaver og hvilket ansvar som tilligger Forsvaret i salg og eksport av forsvarsmateriell. Siden FD godkjenner direkte salg og gir tillatelse til salg, og siden eksport av de amerikanskproduserte flyene også krever godkjenning fra aktører utenfor forsvarssektoren (UD og amerikanske myndigheter), har det vært relevant å få et innblikk i FDs oppgave og hvilket ansvar som tilligger enhetene utenfor sektoren for å kunne avgrense mot disse.

En oversikt mottatt fra Forsvaret viser at F-5 jagerfly ble solgt gjennom følgende trinn:

1. FLO inngår kontrakt med kjøper
2. US DoS utsteder Third Party Transfer (TPT)
3. UD konsulterer med amerikanske myndigheter og utsteder eksportlisens
4. FD godkjenner salget

Disse trinnene er hentet fra dokumentasjon som ble oversendt FD Led IR i forbindelse med Forsvarets redegjørelse av 29. oktober 2015⁶⁸, og viser at de fire aktørene - Forsvaret, US DoS, UD og FD - har selvstendige roller i en salgsprosess. Selv om de har selvstendig ansvar, utfører de oppgaver som bør sees i sammenheng og bygge på hverandre. FD Led IR vurderer at det kan være en fordel at Forsvaret/Forsvarsmateriell kjenner partenes informasjonsbehov i prosessen, slik at undersøkelser legger til rette for en effektiv og målrettet godkjenningsprosess og eventuelt forberede sektorens oppfølging av bruken. Innsikt i regelverket og oppgavene for de ulike partene er av nytteverdi for de involverte, og det er en fordel med en innbyrdes transparent prosess når det er mulig.

Forsvarets rolle og ansvar er beskrevet og vurdert i øvrige deler av rapporten, i sammenheng med beskrivelsen nedenfor vises det spesielt til avsnitt 7.3.2 og 7.3.3. Nedenfor gis en kort beskrivelse av tilgrensende aktiviteter mot eksterne aktører og FD.

7.4.1 Avgrensningen mot eksterne aktører (US DoS og UD)

Det understrekes at eksterne parter som er omtalt ikke er gjenstand for FD Led IRs undersøkelse, men inngår som en del av den helhetlige forståelse. I tillegg til at FD og Forsvaret har uttalt seg, er UD forelagt deler av rapporten som berører dem.

De spesifikke rammene for eksport av forsvarsmateriell finnes i eksportkontrollregelverket, som forvaltes av UD. I henhold til eksportkontrollforskriften, inngår F-5 jagerfly i «vareliste I», det vil si forsvarsrelaterte varer, herunder luftfartøyer (ML10a). Videre sorterer jagerflyene under varekategori A, som innbefatter våpen, ammunisjon og visse typer militært materiell. I tillegg omfattes annet materiell med strategisk kapasitet som vesentlig kan påvirke de militære styrkeforhold ut over nærområdet⁶⁹. I henhold til forskrift om eksport av forsvarsmateriell, kan eksport av varer i denne varekategorien tillates når kunden er, eller opptrer på vegne av, forsvarsmyndigheter i land i gruppe 1⁷⁰, såfremt dokumentasjon som godtgjør dette foreligger.

⁶⁸ Flik 6 i dokumentasjon oversendt 5. november 2015

⁶⁹ (Meld. St. 8, 2014-2015)

⁷⁰ Nordiske land og NATOs medlemsland, samt enkelte særskilt nærstående land (St. meld. 8, 2014-2015)

Som nevnt er US DoS ansvarlig for å utstede en godkjenning av overførsel av forsvarsmateriell til tredjepart (TPT). FD Led IR har ikke innsikt i hvilken grad kontrollene som US DoS og UD utfører overlapper med oppgaver som Forsvaret har i vurderinger av kunder og sluttbruk. Forsvaret og FD oppgir at de ikke har innsyn i hva som ligger til grunn for TPT-godkjenningen som ble gitt i salget til NGL og det fremgår heller ikke av det kortfattede brevet fra US DoS der godkjenning gis⁷¹. UD har uttalt at de har tillit til tilsvarende myndighet hos Norges allierte. For salget i 2015 opplyser UD at de allikevel valgte å innhente fornyet bekreftelse på vedlagte dokumentasjon fra amerikanske myndigheter før lisens ble godkjent.

FMS Act sier følgende om FMS salg⁷² (utdrag):

“With respect to sales and guaranties (...) the Secretary of Defense shall, under the direction of the President, have primary responsibility for:

- (A) The determination of military end-item requirements;*
- (D) The movement and delivery of military end-items”*

I samtale med FD Led IR fortalte [REDACTED] FLO SAS at US DoS gjør en grundig vurdering ved søknad om salg, bl.a. fordi de ønsker å ha kontroll over eget luftrom. Det opplyses at godkjenningsprosessen inneholder 21 trinn, og at på hvert av disse trinnene vurderes søknaden av ulike saksbehandlere i henhold til gitte kriterier. Det vites ikke nøyaktig hvilke kriterier det her er snakk om. Videre informeres at amerikanske myndigheter må godkjenne alt utenlandsk salg av materiell som er produsert i USA, og da særskilt materiell kjøpt via FMS, slik F-5-flyene er. Følgelig er det de som bestemmer om Forsvaret kan selge eller må skrote materiellet.

På bakgrunn av gjennomførte intervju, forstår FD Led IR at det ikke er etablert noen systematisert erfaringsoverføring innenfor salg- og avhendingsområdet, for eksempel i form av en «erfæringsbasert kunnskapsbank», men at undersøkelser som gjøres avhenger av saksbehandlers kompetanse og kjennskap til landet som det vurderes solgt til. [REDACTED] FLO SAS påpeker at Forsvarets rotasjon av saksbehandlere skaper lite rom for kontinuitet i saksbehandlingen.

I etterkant av den første rapporten i oktober 2015, innhentet UD svar fra amerikanske myndigheter på spørsmål som FD Led IR stilte om salget av jagerflyene til NGL. Svarene ble innhentet den 22. oktober 2015⁷³ fra Office of Regional Security and Arms Transfers (PM/RSAT) via den amerikanske ambassaden i Oslo. Av svarene fremgår blant annet at NGL er registrert i US DoS' Directorate of Defense Trade Controls, organisert under Bureau of Political Military Affairs. Videre opplyses at alle TPT-søknader vurderes konkret og er gjenstand for gjennomgang ved flere enheter («interagency review»), og relevant regelverk som styrer vurderingene som gjøres, listes opp.

Ifølge UD sine nettsider på regjeringen.no, er UDs seksjon for eksportkontroll ansvarlig for gjennomføring og forvaltning av eksportkontroll, både når det gjelder politiske rammer, utarbeidelse av regelverk og behandling av søknader om lisenser. Formålet med eksportkontroll defineres slik:

⁷¹ Brevet er datert 21. november 2014. Utenom felt for adressat og avsender, strekker brevet tekstdel seg over 12 linjer, ca. 1/3-dels A-4 side

⁷² The Foreign Military Sales Act, Public Law 90-629, Oct. 22, 1968. Utdrag fra Sec. 42 General Provisions

⁷³ UD understreker at de var i dialog med amerikanske myndigheter før lisens ble utstedt

«Eksportkontrollen retter seg mot to formål: 1) å sikre at eksporten av forsvarsmateriell fra Norge skjer i tråd med norsk sikkerhets- og forsvarspolitik og 2) at eksporten av flerbruksvarer ikke bidrar til spredning av masseødeleggelsesvåpen (kjernefysiske, kjemiske og biologiske våpen) samt leveringsmidler for slike våpen.»

Eksportkontroll innebærer at visse varer, teknologi og tjenester (herunder jagerfly) ikke kan utføres uten utførselslisens fra UD.

Den 8. november 2015 la UD ut en pressemelding med tittel *«Eksportkontroll og salg av F-5 fly til USA»*⁷⁴. I denne fremgår det at et av vilkårene for at lisens kan innvilges, er at det er fremlagt tilfredsstillende dokumentasjon på sluttbruk og sluttbruker. Etter henvendelse fra FD Led IR, har UD bekreftet at grunnlaget for å innvilge lisens for eksport av F-5 flyene var godkjenningen fra US DoS, sluttbrukererklæringen fra NGL, samt nærmere dialog med amerikanske myndigheter om erklæringen og erklæringens innhold. Eksportlisensen viser at det er NGL som er både kjøper og sluttbruker. Det har flere ganger blitt uttalt i kontrollhøringene i Stortinget at Forsvaret hadde et ansvar for å sjekke hvem forsvarsmateriell selges til. I sine kommentarer til denne rapporten viser Forsvaret til Gahr Støres uttalelse i høringen om at dersom dette *«hadde handlet om lisenspliktig materiell, som de flyene som har vært omtalt her, ville det stille seg noe annerledes. Da var det både vanlig og naturlig at Utenriksdepartementet var engasjert i forhold til kjøpers myndigheter med omfattende kontroll og strenge vilkår»*.

I referatet fra kontrollhøringen den 27. november 2015 uttaler tidligere sjef FLO om den første saken fra 2006-2008 at *«UD ikke var fornøyd med formuleringene i godkjenningen og ba DoS om skriftlige forsikringer når det gjaldt amerikanske myndigheters kontroll med NGL og bruken av flyene. UD ville også ha skriftlig bekreftelse på at Norge ville bli konsultert om et eventuelt videresalg av flyene. DoS responderte skriftlig på dette, og UD godkjente eksporten (...)»*. Videre understreker tidligere sjef FLO i kontrollhøringen at USAF var involvert hele veien for 2006-salget til NGL. Som vedlegg til sin redegjørelse av 29. oktober 2015, har Forsvaret fremsendt grunnlagsdokumentasjonen for det planlagte salget til NGL/Lockheed Martin i 2006-2008. I denne dokumentasjonen inngår det et dokument utstedt av Department of the Air Force som gir autorisasjon til å tilby de norske F-5 jagerflyene til den planlagte pilottreningen som USG skulle tilrettelegge for UAE. Det står at autorisasjonen er påkrevd (*«required»*) for at NGL (som *«contractor»*) skulle kunne bidra inn i samarbeidet mellom USG og UAE.

TPT fra US DoS om salg av de to aktuelle flyene til NGL den 21. november 2014 stiller følgende betingelse for overføringen av materiellet:

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.

Vedlegget det vises til er sluttbrukererklæringen fra NGL datert 3. september 2014.

Vedlagt salgssøknaden fra Forsvaret til FD i 2015 fulgte TPT-godkjenningen fra US DoS⁷⁵. UD har opplyst til FD Led IR at det forutsettes at US DoS gjør de nødvendige undersøkelsene for å utstede

⁷⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eksportkontroll-og-salg-av-f-5-fly-til-usa/id2460560/>

⁷⁵ All dokumentasjon tilknyttet salgssøknaden oppbevares på DL 2015/00416

tillatelse, herunder bevis på at kjøperen representerer forsvarsmyndighetene. I dette tilfellet opplyser UD at de valgte å innhente fornyet bekreftelse på vedlagte dokumentasjon fra amerikanske myndigheter før lisens ble godkjent. I dialogen med Office of Defense Cooperation i US DoS kom det frem at NGL var en US Defence Contractor, og at amerikanske myndigheter baserte sin godkjenning i de begrensinger som NGL aksepterte overfor amerikanske myndigheter. Ifølge US DoS er vilkårene bindende for en overføring til NGL.

Deloitte US har via sine kontakter i USAF, herunder Deputy Under Secretary of the Air Force (DUSec/AF) fått bekreftet selve transaksjonen mellom FLO og NGL. Ifølge DUSec/AF ville ikke transaksjonen vært godkjent med mindre «alt var i orden».

«The official acknowledged the transaction and the purchasing entity, commenting that everything was done properly and the sale would not have been approved without the proper input from the United States Air Force».

Når det gjelder bruken av flyene i dag, så ble det meddelt fra DUSec/AF at:

“The nature of the agreement and the status of the aircraft have, and continue to be, fully under the purview of the United States Air Force.”

Vurdering: FD Led IR mener at Forsvarets innsikt i og avgrensningen mot andre aktørers roller og ansvar i salgsprosessen i større grad kunne lagt til rette for en systematisk og effektiv saksbehandling og oppfølging.

FD Led IR mener at Forsvaret/Forsvarsmateriell bør tilstrebe å legge til grunn objektive kriterier for kundevurdering og vurdering av sluttbruk som også er basert UD og andre myndigheters krav til sluttbrukere, slik at Forsvaret videreformidler dette til interessentene og gjennomfører konsistente og dokumenterte vurderinger og beslutninger. Informasjonsinnhenting kan inngå i grunnlaget for Forsvarets eventuelle oppfølging av bruken.

7.4.2 FDs rolle

FD utfører siste trinn i salgsprosessen, som blant annet innebærer en godkjenning av direktesalg som avhendingsmetode. Ifølge [REDACTED] FD III utføres i hovedsak en kvalitetssikring av at trinnene i salgsprosessen er fulgt, og en vurdering av salget ut fra politiske hensyn. FDs godkjenning skal være skriftlig og gis ikke forskuddsvis.

Salgssøknaden fra Forsvaret angående salg til NGL ble godkjent av FD den 12. februar 2015, samme dato som innbetalingen for flyene ble registrert hos Forsvaret. Innbetalingen ble gjort direkte, og ikke over alminnelig faktura. Forsvaret og [REDACTED] FD III mener at det ikke er avgjørende hvorvidt betaling er mottatt eller ikke, når det er tatt tilstrekkelig forbehold i kontrakten om endelig godkjenning. Forsvaret bemerker at det ikke er uvanlig at kunden ønsker å betale før overtakelse. Dette forekommer blant annet ved salg til andre nasjoner. I avtalen både med NGL og andre kunder er det imidlertid et ufravikelig vilkår ved direktesalg at salget og overtakelse ikke kan gjennomføres før godkjenning er mottatt av FD.

Overordnede observasjoner og vurderinger

Etter FD Led IRs mening bærer prosessen preg av at det forutsettes at de andre aktørene i salgs- og eksportprosessen tar ansvar for tilstrekkelige og dokumenterbare kontroller, uten at det foreligger

en uttalt felles forståelse av hva aktørene hver for seg faktisk gjør. For noen interessenter har for eksempel Forsvaret gjort en vurdering av eventuell kapasitet til å drifte F-5 flåten, og også kommunisert til interessenten hvilke krav som stilles til dette⁷⁶, mens det i kommunikasjonen med andre interessenter ikke fremgår at slik vurdering og kommunikasjon er gjennomført. FD Led IR mener det er et behov for en avklaring av Forsvarets ansvar i oppfølgingen av eksport.

⁷⁶ Se for eksempel e-postkorrespondanse mellom FLO SAS og Tyra Invest i 2004

8 Overordnet vurdering, konklusjon og anbefaling

Undersøkelsen har hatt som formål å undersøke og konkludere på om prosessen for salg og eksport av F-5 jagerfly har vært forsvarlig når det gjelder håndtering av interessenter, NGL som kjøper og sluttbruker og rolle- og ansvarsfordeling, herunder grensesnittet mot andre aktører. Sammenlignet med den første rapporten, er vurderingene i denne rapporten utvidet fra å gjelde to fly fra de ble parkert i USA, til å gjelde avhending av 15 fly over en lengre tidsperiode. Forsvaret har vært behjelpelig med informasjon til å opplyse saken, men det har likevel vært krevende å rekonstruere prosessen som følge av manglende og svak dokumentasjon, og sporbarhet i avhendingsprosessen.

Avhending var i undersøkelsesperioden del av Forsvarets ansvarsområde. Fra 1. januar 2016 er dette ansvarsområdet overført til den nyopprettede etaten Forsvarsmateriell. Oppfølgingen av denne rapporten vil derfor involvere Forsvarsmateriell i større grad enn Forsvaret.

Vurdering

Nedenfor oppsummeres FD Led IRs vurderinger til hvert av temaene som undersøkelsen har hatt som formål å undersøke:

1. Håndtering av interessenter til F-5 jagerfly

Undersøkelsen viser at Forsvaret har forsøkt å selge jagerflyene til flere interessenter siden 2002 og frem til i dag. Prosessen fremstår imidlertid som usystematisk. FD Led IR kan derfor ikke konkludere med at prosessen har vært tilfredsstillende når det gjelder håndtering av interessentene:

- FD Led IR kan ikke bekrefte at alle interessentene er gitt en likeverdig mulighet til å anskaffe flyene (jf. det ulovfestede prinsippet om at like saker skal behandles likt i forvaltningen). Det er eksempler på at interessenter ikke er fulgt opp, ikke har mottatt lik informasjon og at interessenter er avvist med henvisning til at salgsprosessen var avsluttet uten at denne beslutningen har latt seg dokumentere og samtidig som at det inngås kontrakt med en annen interessent tre måneder senere
- I forlengelsen av dette kan FD Led IR heller ikke bekrefte, til tross for et betydelig antall interessenter, at kravet i normalinstruksen § 10 om å utnytte «den konkurranse som markedet byr» er oppfylt. En observasjon i denne sammenheng er FLO SAS sin praksis med at interessenter selv må følge opp over tid dersom Forsvaret er i andre forhandlinger, eller salgsprosessen av andre årsaker er stilt i bero
- En annen observasjon av at avhendingsprosessen *ikke er gjennomført i samsvar med regelverket*, er manglende og mangelfulle salgsprotokoller iht. normalinstruksens krav. For fem av syv salgskontrakter foreligger det ikke protokoll, og for de to foreliggende protokollene er det påpekt vesentlige svakheter. Når beslutninger heller ikke er dokumentert på annen måte, er det ikke mulig å etterprøve hvilke kriterier som legges til grunn og vurderinger som er gjort før og under kontraktsinngåelsene.
- Protokollen som gjelder salget i 2015 tilfredsstiller formalkravene til hva en protokoll bør inneholde, men informasjonen som er lagt inn synes ikke å samsvare med øvrig mottatt dokumentasjon, herunder antall tilbydere. Begrunnelse for valget av kjøperen og avhendingen ved direkte salg er oppgitt å være at det ikke var mulig å få godkjent annen

kjøper, men av den rekonstruerte avhendingsprosessen ses eksempler på at andre interessenter ikke synes fulgt opp og som det ikke er mulig å vite om ville blitt godkjent.

2. NGL som kjøper og sluttbruker av jagerflyene

Ut fra dokumentasjonen som foreligger, ser FD Led IR indikasjoner på at *NGL som interessent kan være fordelsbehandlet*.

En observasjon er Forsvarets *anskaffelse av materiell*⁷⁷ for ca. kr 5,5 mill. til de 15 flyene etter at signert kontrakt med avtalt pris på USD 14 mill. (omregnet til kr 85,5 mill.) forelå i 2006, og med betingelse om at salg av flyene skjer «as is where is». Anskaffelsen var ikke kontraktsfestet og er ikke begrunnet eller godkjent i annen dokumentasjon. Det bemerkes at etter at kontrakten ble terminert i 2008 ble materiell til de to flyene i USA levert til ny kontraktpartner, Calspan. Selv om denne kontrakten også ble terminert i 2010 er det sannsynlig at materiellet ikke er returnert til Forsvaret, eller overført til ny kjøper (NGL). FD Led IR har ikke tatt rede på forhold knyttet til eventuell lisens for dette materiellet.

At flyene har vært lagret kostnadsfritt av NGL på Fort Worth Alliance Airport, kan ha gitt NGL et fortrinn som de andre interessentene ikke har hatt. Ved å ha mottatt tjenesten gratis, kan Forsvaret ha gitt NGL forventninger om særbehandling. Forholdet har blitt trukket frem som en medvirkende årsak til at flyene ble solgt til den prisen som til slutt ble satt. Det bør avklares om det er i samsvar med gjeldende etiske retningslinjer at Forsvaret mottar gratis tjeneste fra interessenter i en avhendingsprosess.

Andre observasjoner som indikerer fordelsbehandling av NGL er:

- Det er gjort flere forsøk på salg til NGL enn til andre interessenter i salgsprosessen
- Etter den innledende konkurransen i 2002 opprettholdt FLO en minstepris på kr 100 mill. NGL (i 2006) var den første interessenten som FLO SAS ikke stilte dette inntektskravet til. En del av forklaringen var at FLO påtok seg en valutarisiko i inngåelsen av kontrakt som ikke synes å ha vært aktuelt å gi til andre interessenter
- For salgsforsøket i 2012 foreligger det ikke informasjon eller dokumentasjon om at NGL hadde en kontrakt med relevante myndigheter da det ble søkt om TPT⁷⁸
- Etter at Flight Director fikk avslag fra US DoS i 2012, er det ikke dokumentert hvorfor NGL fikk muligheten til å inngå kontrakt med FLO SAS i 2012 selv om det fremgikk av salgsprotokollen at det var en annen interessent som deltok (Tac Air [redacted] i konkurransen i 2011. Etter at NGL fikk avslag, fikk imidlertid Tac Air også avslag

Det gjøres oppmerksom på at de to F-5 jagerflyene nå synes å stå uten en avtale om hvilke tjenester som skal leveres amerikanske myndigheter etter at BAEs avtale er kansellert. En signert kontrakt mellom NGL og BAE kom på plass to dager etter at FLO inngikk kontrakt med NGL, men denne ble ikke aktivert etter overtakelsen i mars 2015. UD har vært i kontakt med amerikanske myndigheter

⁷⁷ Såkalte "CAD/PADs" - laveksplosiver som blant annet sørger for at flyene kan gjøres operative, se avsnitt 7.3.4. CAD/PADs som ble bestilt i 2007 til F-5 flyene som har vært lagret i USA ble gitt bort til en annen interessent (Calspan) uten at det er gitt fullmakt til dette, eller at dette er avtalt mellom partene.

⁷⁸ Se avsnitt 7.3.1; «salgsforsøket i 2012»

som opplyser at forutsetningene for salget av F-5 til NGL ikke er brutt som en følge av den kansellerte kontrakten med BAE. En aktiv og realisert kontrakt med amerikanske myndigheter er trukket frem som en forutsetning overfor andre interessenter (bl.a. Gladstone, Calspan og Medusa) for inngåelse av salgskontrakt.

Lagringen av flyene hos NGL før endelig kontrakt vurderes til ikke å representere høy risiko med hensyn til uforsvarlig bruk. FD Led IR vurderer likevel at det er knyttet andre uheldige sider til lagringen (i tillegg til fordelsbehandling som er omtalt over):

- Forsvaret har i praksis hatt begrenset kontroll med og oppfølging av materiellet før det ble solgt
- Det mangler dokumenterte vurderinger av avhending på annen måte enn ved salg⁷⁹, eventuelt retur av flyene, da intensjonsavtalen mellom US Gov og UAE ble kansellert i juni 2008. I US DoS' godkjenning var det et krav at flyene i så tilfelle skulle returneres til Norge. Når ny tillatelse til lagring først ble gitt av DoS 16. februar 2010, altså 1,5 år etter kanselleringen, kan det diskuteres om dette er innenfor rimelig tid
- Deler av omtalt tilleggsanskaffelse i punkt 2 ble levert direkte til ny kontraktpartner, Calspan, etter at 2006-kontrakten med NGL ble terminert i 2008. Selv om denne kontrakten også ble terminert i 2010, har Forsvaret bekreftet at det er sannsynlig at materiellet ikke er returnert til Forsvaret, eller overført til ny kjøper (NGL)
- Det er opplyst at et amerikansk foretak (ATX Air Services, som ifølge Forsvaret er en del av Hillwood-gruppen) har stått for lagringen av flyene og tilhørende materiell i deler av perioden (høst 2013-mars 2015), uten at det foreligger skriftlig kontrakt med Forsvaret om dette

3. Roller og ansvar i avhendingsprosessen – grensesnitt mellom aktører

I denne avhendingsprosessen fremstod Forsvarets oppgaver som uavklarte mht.:

- *Kundevurdering før kontraktsinngåelse:* Det er ikke forelagt vurderinger eller bakgrunnsinformasjon om selskapet NGL for 2006. For 2012 og 2015 har Forsvaret vist til en kommunikasjonsplan («budskapsplattform») fra oktober 2007 hvor noe informasjon om NGL fremgår, men denne er for sparsom som kundevurdering og synes ikke å ha direkte sammenheng med 2012- og 2015-kontraktene
- *Vurderinger av sluttbruk før kontraktsinngåelse:* Sammenfaller med informasjon og vurderinger over. For NGL forelå dokumentasjon om sluttbruk fra amerikanske forsvarsmyndigheter etter kontraktsinngåelse i 2006, men ikke i 2012. Da inngikk Forsvaret kontrakt med NGL, og søkte om TPT-godkjenning, uten at Forsvaret hadde avklart ny sluttbruk etter kanselleringen i 2006. Vurderinger knyttet til kapasitet og evne til leveranse synes svak
- *Oppfølging av sluttbruk:* Plikten til oppfølging av sluttbruk synes i løpet av prosessen å ha blitt klarere, men FD Led IR oppfatter at det fortsatt er ubesvarte spørsmål knyttet til leverandørens plikt til oppfølging av sluttbruk, for eksempel håndtering av vilkår i eksportlisenser

⁷⁹ Det bemerkes at alternativ avhending er kommentert i 2013 tilknyttet forslag om vederlagsfri overføringa av flyene til Spania.

- FD Led IR mener at innsikt i *andre aktørers roller og informasjonsbehov* i salgsprosessen i større grad kunne lagt til rette for en systematisk og effektiv saksbehandling og oppfølging

Dokumentasjon

Forsvaret har vært behjelpelig med informasjon til å opplyse saken, men det har likevel vært krevende å rekonstruere prosessen som følge av manglende og svak dokumentasjon og sporbarhet i avhendingsprosessen:

- Sentral dokumentasjon på at salgsprosessen er gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk mangler. Eksempel er manglende og mangelfulle salgsprotokoller, tilbud og kontrakter
- Det har ikke vært mulig å etterprøve flere vurderinger og beslutninger i salgsprosessen, og forstå hendelsesforløpet fullt ut
- En vesentlig andel av dokumentasjonen ser heller ikke ut til å ha vært journalført, datert og/eller ferdigstilt
- FD Led IR etterlyser en aktiv bruk av avhendingsplaner med analyser av mulige avhendingsalternativer, og fortløpende dokumentasjon av beslutninger
- I et avklaringsmøte med FST om deres uttalelse til rapporten ble det på spørsmål forklart at FD Led IR har mottatt all informasjon som FST kjenner til, men at dersom det stilles nye spørsmål, kan det være at de finner mer informasjon

Litt om vurderinger i rapporten 1. oktober 2015 i lys av de siste undersøkelsen

FD Led IR fastholder den oppsummerende konklusjonen fra den foreløpige rapporten, om at *avhendingsprosessen preges av svak internkontroll*. Før øvrig bemerkes at det fortsatt stilles spørsmål ved føringer for salget til NGL og om øvrige interessenter har hatt lik mulighet til å by. Spørsmålet om gratis lagring inngår fortsatt i vurderingene og funnene om mangelfull dokumentasjon og lav etterprøvbarhet er underbygget. Som dokumentasjon på at NGL representerte amerikanske myndigheter, viser Forsvaret til godkjent TPT og lisens fra UD, og bemerker at de ikke skal ha innsikt i avtalen mellom sluttbruker og myndighetene. Lagringen av flyene hos NGL vurderes til ikke å representere høy risiko med hensyn til uforsvarlig bruk. At det ikke forelå gyldig utførselslisens fra UD i perioden 1. oktober 2008 til 26. januar 2015, opprettholdes ikke som en konklusjon.

Konklusjon

Salget i 2015 er godkjent av UD, amerikanske myndigheter og FD, men som hovedkonklusjon fastholder FD Led IR likevel oppsummert konklusjon fra foregående rapport:

Avhendingsprosessen preges av svak internkontroll. Det omtales en mislighetsrisiko, men det er ikke ensbetydende med mistanke eller bevis om faktisk utførte misligheter, og utgjør således ikke grunnlag for anmeldelse av potensielt straffbare forhold.

Vurdering av mislighetsrisiko gjøres blant annet gjennom identifisering av såkalte «røde flagg» i én enkeltsak, i anskaffelser, i salg, i en transaksjonsklasse, innenfor et myndighetsområde, osv. Røde flagg er hendelser, indikasjoner og mønstre som erfaringsmessig kan varsle om misligheter. Kunnskap om røde flagg hentes gjerne fra kjente tilfeller av misligheter, og forståelse av hva som utgjør røde flagg øker evnen til forebygging.

For FD Led IR fremstår det som uklart hvilke nøkkelkontroller Forsvaret faktisk har lagt til grunn i denne salgsprosessen. Det er vanskelig å identifisere et systematisk forhold til risiko, herunder hvilke kriterier og dokumenterte vurderinger som skal/bør foreligge, hvorfor risiko eventuelt vurderes som lav og hvilke kompenserende tiltak som er gjennomført for å minimere risiko.

Undersøkelsen ble opprinnelig initiert med bakgrunn i at en interessent, [REDACTED], hevdet å ha blitt utestengt fra salgsprosessen: Det er bekreftet muntlig kontakt, men da verken FLO SAS eller interessenten kan/har fremskaffe(t) objektiv dokumentasjon, kan FD Led IR verken avkrefte eller bekrefte om interessenten har blitt urettmessig utestengt. Det er mulig at interessenten, som har gitt et høyere tilbud etter salgstidspunktet, kunne gitt dette også før salget i 2015, men det er ikke tatt stilling til om opplyst sluttbruk kunne blitt godkjent av relevante myndigheter. Det bemerkes imidlertid at Forsvaret inngikk kontrakt med NGL i 2012, og søkte om TPT-godkjenning, uten at sluttbruk var avklart. FD Led IRs observasjoner tilknyttet prosessen og håndteringen av NGL og øvrige interessenter, viser en risiko for at interessenter ikke er behandlet likt eller gitt samme anledning til å kjøpe flyene.

Anbefaling

Med bakgrunn i undersøkelsen ser FD Led IR at regelverket på avhendingsområdet ikke i tilstrekkelig grad har vært standardisert og operasjonalisert. Det er ikke en del av denne undersøkelsen å kartlegge og vurdere forbedringstiltak som er implementert etter undersøkelsesperioden (frem til mars 2015). Påviste svakheter er i stor grad kjent fra andre sammenhenger og etter undersøkelsens tidsperiode vites at det er implementert flere forbedringstiltak tilknyttet avhending av materiell i FD, Forsvaret og Forsvarsmateriell. Det gjøres oppmerksom på at disse ikke inngår i FD Led IRs beskrivelser og vurderinger.

Det anbefales likevel at FD, Forsvaret og Forsvarsmateriell vurderer denne rapportens observasjoner for å vurdere et eventuelt behov for kompletterende tiltak til allerede implementerte og påbegynte tiltak.

Behovet for risikoreduserende tiltak bør vurderes med sikte på å oppnå en styrket internkontroll med redusert mislighetsrisiko. Standardisering av prosess, verktøy, kompetanse og opplæring, kan bidra til kvalitet, etterlevelse og kontinuerlig forbedring. Øvrige observasjoner og anbefalinger er oppsummert i vedlegg 4. Blant øvrige observasjoner som bør sjekkes ut for eventuell ytterligere forbedring av regelverk, prosesser og etterlevelse nevnes:

1. Avhendingsplaner som klargjør forutsetningene for salget, synliggjør risikoreduserende tiltak, og som forklarer veivalg underveis i salgsprosessen.
2. Vurdere om nye retningslinjer for materiellforvaltning inneholder tilstrekkelige sjekkpunkter til innhenting og vurdering av faktainformasjon om en kunde, herunder krav til vurderinger av kildens pålitelighet og til vurdering av kjente risikofaktorer (for eksempel om skatteparadis, postkasseselskap).
3. Det bør avklares om det er i samsvar med gjeldende etiske retningslinjer at Forsvaret mottar gratis tjeneste, f.eks lagring, fra en interessent i en avhendingsprosess.
4. Ta stilling til om det er hensiktsmessig å ha materiell som skal avhendes stående i utlandet mens avhendingsprosessen pågår, og uten at Forsvaret holder utstyret operativt.
5. Tydeliggjøre at kjøp av utstyr og oppgradering av materiell, ikke kan skje etter kontraktsinngåelsen når dette ikke er en del av kontrakten.
6. Det kan være en fordel om partenes generelle informasjonsbehov i prosessen er kjent, slik at undersøkelsene legger til rette for en effektiv og målrettet godkjenningsprosess og forbereder Forsvarets eventuelle oppfølging av bruken.
7. Klargjøre oppgaver ved eventuell oppfølging av sluttbruk. Innsikt i andre aktørers roller og informasjonsbehov vil legge til rette for en systematisk og effektiv oppfølging. Tiltak for å sikre transparens og kontinuitet i saksbehandlingen over tid.
8. Formalisering av prosesser, herunder godkjenning, internt i avhendingsenheten.
9. Konsekvent behandling av interessenter (alle mottar samme brosjyre og innledende informasjon, vurderinger og tilbakemeldinger).
10. Salgsprotokoller fylles alltid ut og tydeliggjør vurderingene som ligger til grunn for beslutning.
11. Dokumentere risikovurderinger som gjøres i de enkelte salgene.
12. Kunnskap, som benyttes i vurderinger av kunder i land det er aktuelt å selge forsvarsmateriell til, systematiseres.
13. Det kan vurderes om det er tatt høyde for de ressurser som behøves for å gjennomføre avhending i henhold til regelverket. Flere representanter fra FLO SAS har påpekt at en mer aktiv oppfølging av interessenter ville kreve en større kapasitet enn det avdelingen har hatt i undersøkelsesperioden.

Vedlegg

1. Forkortelser
2. Revisjonsprosess: kronologisk hendelsesforløp
3. Manglende dokumentasjon
4. Oppsummering av observasjoner og anbefalinger

Vedlegg 1: Forkortelser

AIM	Aerospace Industrial Maintenance
Alliance No 7	Alliance No. 7 Building Partners LP (lagring)
ATX	ATX Air Services (lagring)
BAE	BAE Systems Information and Electronic Systems Integration Inc.
CAD/PAD	Cartridge Actuated Devices/Propellant Actuated Devices (laveksplorative komponenter som benyttes på fly for å utføre ulike mekaniske handlinger).
DUSec/AF	Deputy Under Secretary of the Air Force
FAA	Federal Aviation Authority
FAP	Forsvarets Avhendingsprosjekt
FBO	FBO Partners Ltd (lagring)
FD	Forsvarsdepartementet
FD Led IR	Forsvarsdepartementets internrevisjon
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FLO SAS	Salg- og avhendingsseksjonen i Forsvaret
FMS	Foreign Military Sales
FO	Forsvarets Overkommando
FST	Forsvarsstaben
FWA	Fort Worth Alliance Airport
LM	Lockheed Martin (interessent og NGLs samarbeidspartner i 2006)
LOA	Letter of Agreement (intensjonsavtale)
MJS	MJS Global Trading (interessent)
NGL	Northern General Leasing LLC (kjøper)
NSM	Norsk Sjømålsmissil
ODC	Overseas Defense Cooperate
PM/RSAT	Office of Regional Security and Arms Transfers
RFQ	Request for Quotation (tilbudsforespørsel)
SAF/IA	Secretary of the Airforce/International Affairs
SIGMA	Significant Military Aircraft Corporation (interessent)
Tac Air	Tactical Air Support Inc. (interessent)
TCA	Tiger Century Aircraft (interessent)
TPT	Third Party Transfer (overførsel av forsvarsmateriell til tredjepart)
UAE	de Forente Arabiske Emirater
UD	Utenriksdepartementet
USAF	US Airforce
USAM	United States Aviation Museum (interessent)
US DoS	US Department of State
US DoD	US Department of Defense
USG	US Government

Vedlegg 2: Revisjonsprosessen - kronologisk hendelsesforløp

Dette vedlegget gir ikke en uttømmende beskrivelse av hendelser, men supplerer informasjon gitt i rapportens kapittel 6 om revisjonsprosessen.

DATO	FRA	TIL	HENDELSE	MERKNAD
2015				
14.04	FD III	FST	Etter tips fra [redacted] ber FD Forsvaret om å redegjøre for prosessen med salget av F-5, dialogen med [redacted] som interessent, og gi en vurdering av påstandene i brevet om at salgsprosessen ikke har foregått korrekt og at [redacted] har vært i kontakt med Forsvaret flere ganger uten å få anledning til å legge inn bud på flyene. Det bes også om en status for salgsprosessen.	
08.05	FST	FD III	Forsvaret svarer at flyene er solgt ut fra gjeldende bestemmelser, og at kontakten med FLO som [redacted] påberoper seg ikke har funnet sted.	[redacted] FLO SAS bekreftet at [redacted] hadde vært i kontakt med FLO SAS angående flyene.
16.16 og 24.06	FD III	FST	FD ber Forsvaret vurdere det juridiske mulighetsrommet for suspensjon av salg av F-5B jagerfly. FD opplyser at undersøkelser pågår, og at ny informasjon som har tilkommet.	
22.06 og 29.06	FST	FD III	Forsvaret svarer at suspensjon ikke sees som en mulighet da det må foreligge mislighold av kontrakten, eller brudd på lojalitetsplikten i kontraktsforhold.	
31.08	FD Led IR	[redacted] FLO SAS	FD Led IR ber om å få snakke med [redacted], og dette bekrefter [redacted] FLO SAS muligheten for. Det avtales et møte med [redacted] den 03.09.	
01.09	[redacted] FLO SAS	FD Led IR	FLO SAS meddeler per sms at «[redacted] jobber ikke lenger hos oss, (...) og ønsker heller ikke å møte IR».	
03.09	FD Led IR	[redacted] FLO SAS	Intervju gjennomføres med [redacted] FLO SAS på bakgrunn av at FD Led IR formidlet et behov for å komme i kontakt med noen som kunne opplyse saken. [redacted] FLO SAS indikerte at [redacted] trodde [redacted] var best egnet til dette i [redacted] fravær, siden [redacted] den [redacted] 2015 var blitt «fjernet fra sin kontrakt».	[redacted] oppfølging FLO stab ØS/VS var også tilstede ved intervjuet. Deloitte bistod FD Led IR i dette intervjuet.
07.09	[redacted] FLO SAS med kopi [redacted] planavdelingen	FD Led IR	Elektronisk oversendelse av dokumenter i saken, og en kort redegjørelse om utvalgte temaer tatt opp i intervjuet.	Ingen kommentar fra [redacted] planavdelingen.
14.09	FD Led IR	[redacted] FLO SAS, kopi planavdelingen	Oversendelse av oppfølgingsspørsmål og forespørsel om flere saksbehandlere det kan være aktuelt å snakke med.	Ingen kommentar fra [redacted] planavdelingen.

DATO	FRA	TIL	HENDELSE	MERKNAD
15.09	FLO SAS med kopi planavdelingen	FD Led IR	FLO SAS foreslår intervju med i FLO LUFTKAP KONTRAKT - "øvrige saksbehandlere har sluttet i Forsvaret".	Ingen kommentar fra planavdelingen. Intervju med ble gjennomført i januar 2016.
18.09	FLO SAS med kopi planavdelingen	FD Led IR	FLO SAS har ikke ytterligere informasjon eller kapasitet til å se videre på saken.	Ingen kommentar fra planavdelingen.
28.09	FLO SAS med kopi planavdelingen	FD Led IR	Verifisert intervju referat oversendt til FD Led IR der FLO SAS bl.a. bekrefter avgang fra FLO.	Ingen kommentar fra planavdelingen.
01.10	FD Led IR	Dep.råden	Presentasjon av utkast til rapport med ni ubesvarte spørsmål og anbefaling om å sende utkast på høring hos spesifiserte mottakere.	Ingen revisjonsaktivitet etter dette.
12.10	Dep.råden	FD Led IR, FD III	I samtale mellom departementsråden og sjef FST diskuteres om det kan finnes ytterligere informasjon i FST/FLO til å opplyse saken. Sjef FST ber om én dag til å lese rapporten før den oversendes Økokrim.	
14.10	Dep.råden	FD Led IR, FD III, FD Led Kom	FST meddeler at de vil trenge minst en uke for relevante bidrag. Rapporten avsluttes oversendt i sin nåværende form. Det tas stilling til at ytterligere informasjon fra Forsvaret skal tas som oppfølgingsarbeid.	Rapporten fra 1.10 ekspederes til Kontroll- og konstitusjonskomiteen, Økokrim, Forsvaret og Riksrevisjonen.
22.10	FD Led IR	Ass.dep.råd	FD Led IR fikk et tips om at fremdeles jobber i FLO. Han ble overført til FLO den , og var ikke «fjernet fra sin kontrakt» slik FLO SAS tidligere hadde opplyst.	
29.10	FSJ	FD	FSJ opplyser at de kan besvare uavklarte spørsmål i rapporten, og oversender en vurdering av rapport og prosess. Dokumentasjon skulle ettersendes fra Forsvaret.	
29.10-30.11	UD	FD Led IR	Dialog med UD, og oversendelse av innhentet informasjon fra UD	
05.11	FST	FD	Dokumentasjon mottas fra Forsvaret.	
01.12-21.12	FST	FD Led IR	Arbeidsmøter med oppfølgende spørsmål og innhenting av ytterligere dokumentasjon.	
2016				
01.01-29.02			Intervju og samtaler med planavdelingen, kontraktsavdelingen FMA LUFTKAP, i FMA, FD	FLO SAS, FLO

Vedlegg 3: Manglende dokumentasjon

Av rapporten fremgår, som en del av observasjonene, beskrivelser av manglende dokumentasjon. Dokumentasjon som er omtalt overfor FD Led IR som at den eksisterer, og som FD Led IR har bedt Forsvaret om få uten å ha mottatt, er særskilt spesifisert nedenfor.

1. Notification til kontor under DoD om endret sluttbruk⁸⁰
2. Signert kontrakt med Flight Director
3. Dokumentasjon på TPT-søknad for TCA
4. Dokumentasjon på US DoS' avvisning på TPT-søknad for Flight Director
5. Kontrakten som ble inngått med Tac Air i 2013 (dersom det ble inngått kontrakt)
6. US DoS godkjenning med forbehold for Calspan⁸¹
7. Avhendingsplaner, for hele undersøkelsesperioden (vi har mottatt én)
8. Dokumentasjon på beslutningen om å avslutte salgsprosessen i årsskiftet 2010-2011
9. Tilbud fra EADS-CASA

⁸⁰ I svar på søknader som gjelder endret sluttbruk for F-5 jagerfly, ber US DoS Forsvaret om følgende «Please notify the Defense Security Cooperation Agency, End-Use Monitoring» og "Please be advised that the Government of Norway must verify that all disposals are in accordance with US Department of Defense Security Cooperation Agency, End-Use Monitoring".

⁸¹ FD Led IR har mottatt en liste over forbeholdene som ble stilt, og Calspans kommentarer til disse

Vedlegg 4: Oppsummering av observasjoner og anbefalinger

Det anbefales at FD, Forsvaret og Forsvarsmateriell selvstendig vurderer denne rapportens observasjoner for å vurdere et eventuelt behov for kompletterende tiltak til allerede implementerte og påbegynte tiltak.

- Behovet for risikoreduserende tiltak bør vurderes med sikte på å oppnå en styrket internkontroll med redusert mislighetsrisiko.
- Standardisering av prosess, verktøy, kompetanse og opplæring, kan bidra til kvalitet, etterlevelse og kontinuerlig forbedring.
- Blant øvrige observasjoner som bør sjekkes ut for eventuell ytterligere forbedring av regelverk, prosesser og etterlevelse nevnes:

Trinn i prosessen	Aktuelt regelverk	Observasjoner	Anbefalinger
Innledende behovsvurderinger og plan for avhending		FD Led IR etterlyser en aktiv bruk av avhendingsplaner med analyser av mulige avhendingsalternativer, og fortløpende dokumentasjon av beslutninger.	Avhendingsplaner som klargjør forutsetningene for salget, synliggjør risikoreduserende tiltak, og som forklarer veivalg underveis i salgsprosessen. Ta stilling til om det er hensiktsmessig å ha materiell som skal avhendes stående i utlandet mens avhendingsprosessen pågår, og uten at Forsvaret holder utstyret operativt.
Kontakt, tilbudsinnhenting (f.eks. kunngjøring)	Normalinstruksen §§ 10, 11, 12 om kunngjøring, konkurranse, avhendingsmetode, tilbudsinnhenting og salgsprotokoll. Beslutning om direkte salg må begrunnes i salgsprotokollen.	For fem av syv salgskontrakter foreligger det ikke protokoll og for de to foreliggende protokollene er det påpekt vesentlige svakheter. Manglende oppfølging av interessenter og at ikke alle interessentene har mottatt lik informasjon vurderes å være brudd med § 10 om å utnytte den konkurransen som markedet byr.	Salgsprotokoller fylles alltid ut og tydeliggjør vurderingene som ligger til grunn for beslutning. Konsekvent behandling av interessenter (alle mottar samme brosjyre og innledende informasjon).

Trinn i prosessen	Aktuelt regelverk	Observasjoner	Anbefalinger
Vurdering av tilbud	Normalinstruksen §§ 10, 12, 13, 15. I salgsprotokollen føres tilbud og vurdering av tilbud inn.	Det har ikke vært mulig å etterprøve flere vurderinger og beslutninger i salgsprosessen fordi vesentlig informasjon om mottatte tilbud mangler og begrunnelser for valg av kjøper er svakt dokumentert.	Konsekvent behandling av interessenter (alle mottar samme brosjyre og innledende informasjon, vurderinger og tilbakemeldinger). Dokumentere risikovurderinger som gjøres i de enkelte salgene. Salgsprotokoller fylles alltid ut og tydeliggjør vurderingene som ligger til grunn for beslutning.
Kundevurdering	Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, vedlegg 4 (11-punktsliste som skal inngå i en kundevurdering). Gjaldt fra 20. mars 2007, og fra 16. august 2010 erstattet med en henvisning til UD's veiledning for om søknad om utførsel. Fra 2016 har FD lagt til en egen sjekkliste i tillegg til henvisningen til UD's veileder. Normalinstruksen § 13 om protokollering av årsaken til utelukkning.	Vurderinger av selskapet NGL, sluttbruk og kapasitet synes fraværende eller svak. For salgsforsøket til NGL i 2012 foreligger det ikke informasjon eller dokumentasjon om at NGL hadde en kontrakt med relevante myndigheter da det ble søkt om TPT FD Led IR mener at Forsvaret/Forsvarsmateriell bør tilstrebe å legge til grunn objektive kriterier for kundevurdering og vurdering av sluttbruk som også er basert UD og andre myndigheters krav til sluttbrukere, slik at Forsvaret videreformidler dette til interessentene og gjennomfører konsistente og dokumenterte vurderinger og beslutninger.	Vurdere om nye retningslinjer for materiellforvaltning inneholder tilstrekkelige sjekkpunkter til innhenting og vurdering av faktainformasjon om en kunde, herunder krav til vurderinger av kildens pålitelighet og til vurdering av kjente risikofaktorer (for eksempel om skatteparadis, postkasseselskap) Kunnskap, som benyttes i vurderinger av kunder i land det er aktuelt å selge forsvarsmateriell til, systematiseres. Det kan være en fordel om partenes informasjonsbehov i prosessen er kjent, slik at undersøkelsene legger til rette for en effektiv og målrettet godkjenningsprosess. Dokumentere risikovurderinger som gjøres i de enkelte salgene. Salgsprotokoller fylles alltid ut og tydeliggjør vurderingene som ligger til grunn for beslutning.

Trinn i prosessen	Aktuelt regelverk	Observasjoner	Anbefalinger
Kontraktsinngåelse	Normalinstruksen § 12 og kap. V om prisfastsetting og andre salgsvilkår. Økonomiregelverkets bestemmelser kap. 5.4.1 om å sikre juridisk bindende inntektskrav.	Ved kontraktsinngåelse med NGL i 2006 gikk FLO bort fra opprinnelig betingelse i salgsspesifikasjonen om at fremforhandlet pris skulle være i norske kroner. Fravikelsen av dette kravet innebærer at Forsvaret påtar seg en valutarisiko som det i salgsspesifikasjonen var lagt opp til at kunden skulle ta.	Tydeliggjøre at kjøp av utstyr og oppgradering av materiell, ikke kan skje etter kontraktsinngåelsen når dette ikke er en del av kontrakten. Legge til rette for likebehandling og dokumentere vurderinger og beslutninger.
Godkjenne kjøper (UD, US DoS)	St. meld. nr.33 (2006-2007): Eksport av forsvarsmateriell fra Noreg i 2006, vedlegg 2, og St.meld 8 (2014-2015) om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2013, vedlegg 5. Eksportkontrollforskriften kap. 2 om utførselslisen.		Det kan være en fordel om partenes generelle informasjonsbehov i prosessen er kjent, slik at undersøkelsene legger til rette for en effektiv og målrettet godkjenningsprosess og forbereder Forsvarets eventuelle oppfølging av bruken. Salgsprotokoller fylles alltid ut av Forsvaret og tydeliggjør vurderingene som er gjort.
Godkjenne salget (FD)	Forsvarsdepartementets retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, om eksport (bl.a. om mottakers erklæring om bruk), og om krav til avhending av materiell.		(FDs rolle inngår ikke i undersøkelsen)
Oppfølging av salget	Eksportkontrollregelverket, forskriften kap. 5 § 20 om leverandørens oppfølging av eksport.	Plikten til oppfølging av sluttbruk synes i løpet av prosessen å ha blitt klarere, men FD Led IR oppfatter at der er ubesvarte spørsmål knyttet til leverandørens generelle plikt til oppfølging av vilkår i eksportlisenser. Etter salget av to F-5 jagerfly ble det avklart mellom FD og UD at FD ikke skal følge opp vilkåret som er ført spesifikt inn i eksportlisensen.	Klargjøre oppgaver ved oppfølgingen av sluttbruk. Innsikt i andre aktørers roller og informasjonsbehov i salgsprosessen vil i større grad kunne lagt til rette for en systematisk og effektiv saksbehandling og eventuell oppfølging.

Trinn i prosessen	Aktuelt regelverk	Observasjoner	Anbefalinger
Generelle bestemmelser for alle trinn	Økonomiregelverkets krav til internkontroll. Retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren om dokumentasjon i avhendingsprosessen. Materiellvedlegg for perioden 2008-2011, kap. 7 om materiellutdrangering- og avhending (om totaløkonomiske vurderinger i avhendinger).	Avhendingsprosessen preges av svak internkontroll. For FD Led IR fremstår det som uklart hvilke nøkkelkontroller Forsvaret faktisk har lagt til grunn i denne salgsprosessen. Det er vanskelig å identifisere et systematisk forhold til risiko, herunder hvilke kriterier og dokumenterte vurderinger som skal/bør foreligge, hvorfor risiko eventuelt vurderes som lav og hvilke kompenserende tiltak som er gjennomført for å minimere risiko. Sentral dokumentasjon på at salgsprosessen er gjennomført i samsvar med gjeldende regelverk mangler. Eksempel er manglende og mangelfulle salgsprotokoller, tilbud og kontrakter.	Det kan vurderes om det er tatt høyde for de ressurser som behøves for å gjennomføre avhending i henhold til regelverket. Tiltak for å sikre transparens og kontinuitet i saksbehandlingen over tid. Konsekvent behandling av interessenter (alle mottar samme brosjyre og innledende informasjon, vurderinger og tilbakemeldinger). Formalisering av prosesser, herunder godkjenning, internt i avhendingsenheten.

FORTROLIG

**iht. beskyttelsesinstruksen § 2 og § 3 og
offentleglova § 13.1, jf. forvaltningsloven § 13.1**