

# Forsvarsbygg

Revisjonsrapport

**Avhending av Lista Flystasjon**

18. juni 2004

## Innholdsfortegnelse

<b>Forsvarsbygg</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
1.1 OPPSUMMERING ANBEFALINGER .....	3
1.2 INNLEDNING .....	3
1.3 HJEMMEL FOR AVHENDING AV FAST EIENDOM .....	3
1.4 FORUTSETNINGER FOR SALG - STORTINGETS VEDTAK .....	3
1.5 AVKLARING AV STATLIG BEHOV FOR BYGNINGER/EIENDOMMER .....	3
1.6 MARKEDSPRIS – VERDITAKST – SALGSPRIS .....	3
1.7 BEVILGNINGSMESSIG HJEMMEL .....	4
1.8 FORMKRAV KUNNGJØRING .....	4
1.9 FORHOLDET TIL LILAS .....	4
1.10 SALGSKONTRAKT .....	4
1.11 UTBETALING BUDSJETTFULLMAKT ATTESTASJON OG ANVISNING .....	5
1.12 EØS- AVTALEN STATLIG STØTTE .....	5
1.13 KONTRAKTSFORHANDLINGER OG UTARBEIDELSE AV KONTRAKTER .....	5
1.14 INTERN KONTROLL – VURDERINGER .....	5
<b>2 Innledning</b> .....	<b>6</b>
2.1 BAKGRUNN .....	6
2.2 MÅL OG OMFANG .....	6
2.3 SENTRALE REGLER OG RETNINGSLINJER .....	7
<b>3 Hjemmel for avhending av fast eiendom</b> .....	<b>7</b>
<b>4 Forutsetninger for salg- Stortingets vedtak</b> .....	<b>9</b>
<b>5 Avklaring av statlig behov for bygninger/eiendommer</b> .....	<b>10</b>
5.2 DIREKTORATET FOR NATURVERNFORVALTNING .....	10
5.3 LUFTFARTSVERKET .....	11
<b>6 Markedspris – Verditakst – Salgspris</b> .....	<b>12</b>
6.1 SALGSFORM .....	12
6.2 TAKSTER .....	12
6.3 SALGSPRIS .....	13
6.4 NÆRMERE OM TILTAKENE .....	13
<b>7 Bevilgningsmessig hjemmel</b> .....	<b>14</b>
<b>8 Formkrav Kunngjøring</b> .....	<b>16</b>
<b>9 Forholdet til LILAS</b> .....	<b>17</b>
9.1 KJØPSINTERESSE .....	18
9.2 FORKJØPSRETT .....	18
9.3 OVERDRAGELSE AV LEIEAVTALEN .....	19
<b>10 Salgskontrakt</b> .....	<b>19</b>
10.1 KJØPER .....	19
10.2 KONTRAKT .....	20
10.3 VURDERINGER: .....	20
10.4 KJØPESUM .....	20
10.5 GEVINSTDELING .....	21
10.6 ANDRE KONTRAKTSFORHOLD .....	22
<b>11 Utbetaling budsjettfullmakt attestasjon anvisning</b> .....	<b>22</b>
<b>12 EØS- avtalen statlig støtte</b> .....	<b>23</b>
<b>13 Kontraktforhandlinger og utarbeidelse av kontrakter - Vurderinger</b> .....	<b>24</b>
<b>14 Intern kontroll – vurderinger</b> .....	<b>25</b>
<b>15 Forkortelser og forklaringer</b> .....	<b>27</b>

## Sammendrag

### 1.1 Oppsummering anbefalinger

Revisjonen har avdekket flere brudd på gjeldene regler og bestemmelser ved avhendingen av Lista Flystasjon. I rapporten er det foreslått tiltak som forutsettes å bidra til slike forhold ikke blir gjentatt.

### 1.2 Innledning

Lista Flystasjon ble i 2002 solgt som en samlet enhet for kr 3 500 000. I tillegg ble det avtalt at det skulle utbetales kr. 15 000 000 til kjøper som kompensasjon for forpliktelser knyttet til opprusting av infrastruktur og bygningsmessig standard på eiendommen. I ettertid er det i media og i enkelte politiske miljø reist tvil om avhendingen har fulgt gjeldende lover og regler. Forsvarsbygg ved Skifte Eiendom har derfor besluttet å gjennomføre en internrevisjon av avhendingen.

### 1.3 Hjemmel for avhending av fast eiendom

Forsvarsdepartementet (FD) har fått fullmakt fra Stortinget til å avhende fast eiendom til markedspris. Forsvarsbygg (FB) har fått i oppdrag å iverksette avhending. Internt i FB er det delegert fullmakt til nivå 5, prosjektleder til å avhende til markedspris. Daværende distriktssjef gjennomførte salget. Det bør vurderes om slike salg bør anses som et forhold av uvanlig art og av stor verdi, og derved være gjenstand for behandling på et høyere nivå.

### 1.4 Forutsetninger for salg - Stortingets vedtak

Forsvarets Bygningstjeneste Sør-Vestlandet (FBTSV) har av et stortingsvedtak utledet at det er satt en tidsramme på 10 år og en kostnadsramme på 50 mill kr for avhending av flystasjonen. Videre har det vært utledet at det er knyttet konkrete forpliktelser til opprusting av infrastruktur og bygningsmessig standard. Stortinget har ikke fattet noe bevilgningsvedtak i saken og avhendingen har etter vår oppfatning basert seg på en for omfattende tolkning av Stortingets vedtak.

### 1.5 Avklaring av statlig behov for bygninger/eiendommer

I medhold av avhendingsinstruksen skal det før avhending finner sted, gjøres en forespørsel til departementene, den aktuelle fylkesmann, Statsbygg og Direktoratet for Naturforvaltning om det er statlig behov for eiendommen.

Behovet både for Direktoratet for naturforvaltning og Luftfartsverkets ble oversett i salgsprosessen.

### 1.6 Markedspris – Verditakst – Salgspris

Avhending er skjedd ved direkte salg med en aktuell kjøper uten forutgående budrunde. Dette var det ikke er hjemmel for. Før salget ble det på oppdrag fra Forsvarsbygg utført to samtidige verditakster av hele området. Taksten med høyeste verdi ble forkastet av FBTSV. Med grunnlag

i den andre taksten ble det gjort beregninger for å komme fram til salgspris. Disse beregninger anses ikke som korrekte.

Det har ikke vært tilfredsstillende grunnlag for å forkaste den høyeste verditakst. Salgssummen har ikke vært i samsvar med markedsverdi, og avviket fra markedsverdi kan være betydelig.

#### **1.7 Bevilgningsmessig hjemmel**

All statlig utbetaling må ha hjemmel i et Stortingsvedtak og i et iverksettingsbrev. Ved avhending av Lista Flystasjon er det utbetalt kr 14 266 666 til kjøper. FBTSV har ansett beløpet som en salgskomkostning som kan trekkes fra i salgssinntekten. Det foreligger ingen føringer eller nærmere bestemmelser i bevilgningsreglement eller føringer fra FD om hva som omfattes av begrepet salgskomkostninger. Det er mest nærliggende å anta at dette gjelder direkte kostnader som : taksering, meglerprovisjon, annonsering ets. Det må anses tvilsomt om kompensasjonen til kjøper kan ansees som en salgsutgift.

Det antas at det er nødvendig med egen bevilgningshjemmel for slik utbetaling til kjøper.

#### **1.8 Formkrav kunngjøring**

I avhendingsinstruksen er det gitt flere formkrav ved avhending. Disse skal sikre likebehandling, etterprøvnbarhet og høyest mulig pris. Salget av flystasjonen har ikke vært ulyst som en helhet, og det har ikke vært utarbeidet salgsprospekt. Verditaksten ble ikke blitt gjort kjent for potensielle kjøpere. Det kan derfor være uklart om markedet har hatt tilfredsstillende informasjon om hva som har vært til salgs, og potensielle kjøpere kan ha uteblitt fra salgsprosessen.

#### **1.9 Forholdet til LILAS**

Lista Lufthavn AS (LILAS) har en 10-årig leieavtale fram til 2006 for flyplassområdet. De har hatt forkjøpsrett til hele området for 25 mill kr, og til flyplassområdet til 10 mill kr. Ved vurdering av forkjøpsrett synes LILAS ikke å ha fått den informasjonen de må antas å ha krav på. FBTSV har brutt sin informasjonsplikt overfor kontraktspartner og potensielle kjøper. Det er anført at LILAS har misligholdt sin kontrakt, og kan ha vært utelukket fra selve kjøpsprosessen. Det er ikke dokumentert tilstrekkelig grunnlag for dette. Leieavtalen er overført til kjøper, uten godkjenning fra LILAS. LILAS har gjort Forsvarsbygg solidarisk ansvarlig for gjennomføring av leieavtalen. En juridisk vurdering konkluderer med at Forsvarsbygg er solidarisk ansvarlig for iallfall noen av forpliktelsene.

#### **1.10 Salgskontrakt**

Kjøper ble etablert som aksjeselskap etter at kjøpekontrakt og overtakelse ble gjennomført. Aksjekapitalen er på lovens minimumsbeløp. FBTSV synes ikke å ha hatt tilstrekkelig kunnskap om kjøper ved kontraktsinngåelse. Det er benyttet en noe spesiell kontrakt, hvor viktige bestemmelser er plassert i vedlegg. Forpliktelsene er generelle, ikke tidfestet og heller ikke

økonomisk sikret. Det er ikke tatt hensyn til rentefordelen ved utbetalingen. Det er inntatt en gevinstdelingsklausul, uten at det er gitt noen dokumentasjon på at dette er mer lønnsom for staten enn direkte oppgjør. Det er ikke tatt forbehold om at LILAS har forkjøpsrett.

#### **1.11 Utbetaling budsjettfullmakt attestasjon og anvisning**

Utbetaling av statlige midler krever godkjenning av en person med budsjettdisponeringsmyndighet. Slik myndighet skal være skriftlig og gjelder kun for et år. Det har ikke vært utgitt noe eget budsjettdisponeringsskriv. Beløpet til Lista Flypark ble utbetalt før LILAS fraskrev seg sin forkjøpsrett. Det er i tillegg utbetalt kr 15 616 i morarente der grunnlaget for kravet er tvilsomt.

#### **1.12 EØS- avtalen statlig støtte**

FBTSV har ikke hatt noen vurdering ift EØS avtalen. Da salget ikke er gjennomført til markedspris, er det etter EØS-reglene å anse som offentlig støtte. Om dette er å anse som ulovlig støtte, krever en mer omfattende vurdering som internrevisjonen ikke har kompetanse til å vurdere

#### **1.13 Kontraktsforhandlinger og utarbeidelse av kontrakter**

Det gis en vurdering av arbeidet med kontraktene og gis en anbefaling om at kontakter av denne karakter for framtiden blir juridisk kvalitetssikret utenfor prosjektet.

#### **1.14 Intern kontroll – vurderinger**

Det gis en vurdering av enkelte områder innenfor intern kontrollen, med forslag til tiltak

## 2 Innledning

### 2.1 Bakgrunn

Forsvarsbygg ble etablert 1.januar 2002 og er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre underlagt Forsvarsdepartementet. Det er forutsatt at Forsvarsbygg skal opptre etter forretningsmessige prinsipper, og så langt det er mulig følge de prinsipper som framkommer i aksjelovens §§ 5, 6 og 20 kap. II. Avhendingsprosjektet er en prosjektorganisasjon underlagt Forsvarsbygg. Prosjektet har endret navn til Skifte Eiendom, og har ansvaret for den samlede avhendingsporteføljen etter hvert som eiendommer, bygg og anlegg som faller utenfor den framtidige forsvarsstrukturen blir frigitt.

Lista Flystasjon ble i 2002 solgt som en helhet til Lista Flypark AS, et selskap under stiftelse. Avhendingen ble gjennomført av daværende Forsvarets Bygningstjeneste Avhendingsprosjektet avdeling Sør/vestlandet. (FBTSV). Prosjektleder har vært Cecilia Bruszt, og ansvarlig distriktssjef var Leiv Berge, som også har undertegnet kontrakten. Kjøpesummen var offisielt kr. 3 500 000, men i tillegg ble det avtalt å overføre kr. 15 000 000 som kompensasjon for forpliktelser knyttet til eiendommen. Staten vil ha forpliktelser til å foreta påkrevd miljøopprydding etter forurensninger som har skjedd i perioden med militær aktivitet. Årlige innsparinger til drifts- og vedlikehold er beregnet til kr. 6 000 000 årlig. I ettertid er det i media og i enkelte politiske miljøer reist tvil om avhendingen av flyplassen har fulgt gjeldene lover og regler. Forsvarsbygg har ønsket å vurdere saken nærmere, ved å gjennomføre en internrevisjon av avhendingen.

Forsvarsbygg har etablert en internrevisjonsenhet som bl.a skal arbeide med å granske og evaluere tilstrekkeligheten, hensiktsmessigheten og effektiviteten av Forsvarsbyggs risikohåndterings- og intern kontrollsystemer, samt verifisere at de fungerer og brukes som forutsatt. I dette arbeidet foretas bl.a gjennomgang og vurdering av Forsvarsbyggs etterlevelse av policy, planer, prosedyrer, lover og regler

Internrevisjonen er gjennomført av leder av internrevisjonen Lars Salte

### 2.2 Mål og omfang

Målet med internrevisjonsarbeidet har vært å gjennomføre en kartlegging og vurdering om salget av Lista Flystasjon er gjennomført iht lover, sentrale regler og retningslinjer. Det er ikke gjort kartlegging eller vurdering om salget er gjennomført på en kostnadseffektiv måte. Det vil kreve en mer omfattende analyse og ligger derfor utenfor dette arbeidet.

I 1996 ble det inngått en leieavtale mellom daværende Lista Airport Development AS (nåværende LILAS) og staten ved Forsvarets Bygningstjeneste, som også er approbert av FD) Denne avtalen legger begrensninger på salget av Lista Flystasjon. Hvorvidt denne avtalen er i samsvar med lover og regler vil ikke omfattes av denne revisjonen.

Arbeidet har omfattet kartlegging og vurdering av stortingsdokumenter og saksdokumenter knyttet til dette salget. Videre er det gjennomført intervjuer og samtaler med enkelte personer som har stått sentralt i salgsprosessen.

### **2.3 Sentrale regler og retningslinjer**

Forsvarsbygg skal følge de alminnelige lover, regler og bestemmelser som gjelder for statlige virksomheter. Sentralt her er:

Stortingets bevilgningsreglement

Forvaltningsloven

Statens økonomireglement

Avhendingsinstruksen

EØS-reglene , herunder regler om statstøtte

Videre er det gitt særskilte bestemmelser som Forsvarsbygg må oppfylle

Vedtekter for Forsvarsbygg

Forsvarsdepartementets iverksettelsesbrev

Forsvarsbygg har internt etablert fullmakter, krav og retningslinjer, samt veiledninger som skal bidra til å oppfylle overordnede krav, formål og mål.

Denne gjennomgangen er begrenset til å vurdere avhending av Lista Flystasjon i forhold til sentrale bestemmelser for avhending. Etterlevelse av øvrige regelverk er ikke vurdert.

### **3 Hjemmel for avhending av fast eiendom**

Avhending kan skje i form av salg, makeskifte, bortfeste og gavedisposisjon. Vedtak om å avhende fast eiendom (grunnarealer og bygninger) skal etter Grunnlovens § 19 treffes av Stortinget, dersom Stortinget ikke uttrykkelig har delegert slik myndighet til forvaltningen. For budsjettåret 2002 er det fattet et særskilt romertallsvedtak med følgende fullmakt i romertallvedtak:

#### VIII

Fullmakter vedrørende fast eiendom

#### **Stortinget samtykker i at:**

1. Kongen for 2002 kan overdra eiendommer, bygg og anlegg som Forsvaret ikke lenger har behov for, til kommuner eller til overtallig personell i Forsvaret i forbindelse med utnyttelse av etablissementer til

næringsutvikling. Overdragelsen kan skje vederlagsfritt, eller med redusert vederlag der dette anses hensiktsmessig.

2. Forsvarsdepartementet for 2002 kan:
  - a. avhende fast eiendom uansett verdi til markedspris.
  - b. avhende fast eiendom til en verdi av inntil kr 100 000,- vederlagsfritt eller til underpris når særlige grunner foreligger.
  - c. gi forskudd til befal og sivile som må flytte grunnet organisasjonsendringer ved nyetablering av egen bolig, jf. Innst. S. nr. 182 (1990-91). Forskudd belastes kap. 1725 Fellesinstitusjoner og utgifter under Forsvarets overkommando, post 90 Lån til private og tilbakeføres kap. 4725 Fellesinstitusjoner og utgifter under Forsvarets overkommando, post 90 Lån til boligformål

Denne fullmakten har Stortinget gitt i de årlige budsjettproposisjoner i flere år.

Det har vært forutsetningen at Forsvarsdepartementets fullmakt skulle videredeles til Forsvarsbygg. En slik videre delegering ble ikke gjennomført før i iverksettelsesbrevet for 2004. Formelt sett kan en derfor stille spørsmål om Forsvarsbygg hadde fullmakt til på egen hånd å gjennomføre salg Lista Flystasjon. Iverksettelsesbrevet fra FD til Forsvarsbygg for budsjettåret 2002 har oppdrag om å avhende eiendom (pkt 3,4 og pkt 9). Dette må anses som tilstrekkelig hjemmel til å gjennomføre salg. Imidlertid må det påpekes at Forsvarsdepartement ikke i tilstrekkelig grad har videreformidlet sine fullmakter til Forsvarsbygg for 2002.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ved kgl. Res av 19/12/1997 fastsatt instruks for avhending av statlig eiendom (Avhendingsinstruksen). Sentralt i instruksen er at avhending skal skje til markedspris. Iht intern fullmaktsmatrise for Skifte Eiendom har prosjektleder og distriktssjef fullmakt til å avhende til markedspris (nivå 5).

### **3.1.1 Vurderinger :**

Både distriktssjef og prosjektleder hadde formell fullmakt til å avhende til markedspris. Det er likevel grunn til å stille spørsmål om de har eller burde ha en slik fullmakt for dette salget . I vedtektene for Forsvarsbygg framgår det at prinsippene i aksjelovens § 5 og 6 skal følges så langt det er mulig. Av aksjelovens § 6-14 nr 2 framgår:

” Daglig ledelse

*Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller stor betydning.”*

### **3.1.2 Forslag til tiltak:**

Salg av store militære etableringer og prosjekter som har stor politisk og/eller lokal interesse skal framlegges for styret til behandling.



#### 4 Forutsetninger for salg- Stortingets vedtak

1. juli 1996 ble Lista Flystasjon nedlagt som militært etablissement, iht stortingsvedtak av 8. juni 1994. Nedleggelse av Lista Flystasjon medførte at distriktet mistet mange arbeidsplasser. Det var derfor et ønske om å få etablert nye arbeidsplasser på flyplassområdet, samt å holde flyplassen i flyoperative stand. Ved stortingsbehandlingen av strp.nr 50 94/95, ble det fattet følgende vedtak:

*”Forsvaret opprettholder bruken av Marka skyte og sprengingsfelt, herunder eksisterende ammunisjonsområde. Etter nedleggelse av Lista flystasjon 1.juli 1996 vedlikeholder Forsvaret de deler av etablissementet som kan nyttes til nærings- og eventuelle militære formål som beskrevet i meldings pkt 6.3.”*

Fra st.prp pkt 6.3 siteres:

*”Slik departementet og Forsvarets overkommando ser det, vil ”Utviklingsalternativet” over tid auke sjansene for å avklare og etablere etterbruk av flyplassanlegget, noko som vil kunne gje ein samfunnsøkonomisk gevinst. Alternativet inneber at Forsvarets bygningstjeneste vurderer bygningsmassen med omsyn til kva bygningar som ikkje kan/skal nyttas, og sikrar/riv desse. Resterende bygningsmasse skal vedlikehaldast for ei tid, slik at sjansane for næringsverksemd vert utgreidd.....*

*..... Under vedlikehaldsperioden bør det gjennomførast ei opprustning/oppgradering av dreneringsanlegga, og det bør settjast i verk fleire undersøkingar av deponia. Dette alternativet vil over ein tiårsbolk koste ca. 50 mill kroner, noko som vil seie ei reell innsparing på 108 mill kroner i forhold til drifta som ho er i dag.”*

Forsvarets Bygningstjeneste Sør-Vestlandet (FBTSV) har av dette utledet oppdraget til at Stortinget har satt en tidsramme på 10 år med en kostnadsramme på 50 mill kr, samt at det er konkrete forpliktelser til opprusting av infrastruktur og den bygningsmessig standard. Det er videre anført at salget er gjennomført på 6 år, til en kostnad på 41 mill kr, 9 mill kr lavere enn den rammen som ble satt av Stortinget. FBTSV vurderte det slik at dersom det gikk mer enn 10 år eller samlet driftsutgifter ville bli over 50 mill. kr, var det nødvendig med nytt Stortingsvedtak. I kjøpekontrakten er det inntatt:

*”Iht Stortingsvedtak er Forsvaret forpliktet til å tilrettelegge område for sivil bruk. Det er spesielt pekt på forpliktelsene overfor omkringliggende grunneiere i forhold til drenering av området, og tilrettelegging av ny infrastruktur i ved utviklingen av området til en næringspark”*

##### 4.1.1 Vurdering:

Det har vært en for omfattende tolkning av stortingets vedtak. Stortinget har gjennom sitt vedtak sluttet seg til forslaget om å avvente salget av Lista Flystasjon til en får nærmere avklart hvilke bygninger som kan nyttes til nærings- og eventuelt militære formål. Det er ikke fattet noe eget bevilgningsvedtak, er det der derfor ikke satt noen ramme på 50 mill kr. Det er grunn til å anta at

det er manglende kunnskap om Stortingets beslutningssystem, som kan ha ført til en slike misforståelse.

#### **4.1.2 Forslag til tiltak:**

Det må etableres tiltak for å sikre kunnskapen om Stortingets beslutningssystemer. Organisasjonen bør med mellomrom evaluere om egne forståelser for oppdrag er i samsvar med gitte stortingsvedtak og iverksettelsesbrev.

## **5 Avklaring av statlig behov for bygninger/eiendommer**

Etter avhendingsinstruksen skal det før avhending finner sted, gjøres en forespørsel til departementene, den aktuelle fylkesmann, Statsbygg og Direktoratet for naturforvaltning, om det er statlig behov for eiendommen.

I avhendingsinstruksen framgår det at det er ønskelig med en omfattende varslingsprosedyre for å sikre at eiendommer det er behov for, ikke går ut av statens eie. Videre blir det spesielt nevnt behovet for å beholde arealer som er av stor betydning for miljøvernformål. I enkelte tilfeller vil det være behov for å sette en frist for en foreløpig tilbakemelding. En slik frist bør normalt ikke settes kortere enn 3 uker.

FBTSV ber ved brev av 31/5/2002 til de aktuelle statlige organ, gitt en 14 dager frist for en tilbakemelding om statlig behov.

#### **5.1.1 Vurdering:**

Bestemmelsen om minimumsvarlingstid er ikke overholdt.

#### **5.1.2 Forslag til tiltak:**

Kunnskapen til avhendingsinstruksen må bedres

### **5.2 Direktoratet for naturvernforvaltning**

Direktoratet for naturvernforvaltning (DN) ber ved brev av 14 juni 2002 om en vederlagsfri forvaltningsoverføring av et areal på ca 400 da inne på Lista Flystasjons sitt område. Saken gjelder en verneplan som er under utarbeidelse for Slevedalsvannet,. DN anser det som en stor fordel at Staten er eier. FBTSV har ikke gitt noe svar på brevet, men skriver i sluttrapporten at FBTSV er av den oppfatning at DNs interesser vil bli ivaretatt uten at de nødvendigvis overtar eierskap for området

#### **5.2.1 Vurdering:**

FBTSV gjort en vurdering av saken som DN ikke er enig i, men har likevel valgt å fortsette avhendingen. I avhendingsinstruksen framgår følgende:

*”Hvis statseiendom ønskes avhendet til tross for dokumentert statlig behov, og partene ikke blir enige, må samtykke innhentes fra Finansdepartementet. ”*

Verneforslaget for Slevedalsvannet er nå under behandling, og staten kan risikere å måtte betale ulempeserstatning til ny grunneier. DN har ikke fått nødvendig skriftlig tilbakemelding, og DN sitt eiendomsbehov er oversett i salgsprosessen.

#### **5.2.2 Forslag til tiltak:**

DN sitt eiendomsbehov bør imøtekommes før overføring av hjemmelsdokumenter.

Rutiner og kontroll med besvarelse av brev må forbedres.

### **5.3 Luftfartsverket**

Luftfartsverket har oppført tårn og transformatorstasjon på området, og har bedt om forvaltningsoverføring av tilhørende tomteareal. FBTSV uttaler følgende i brev av 7/9 2000 til Luftfartsverket Agder:

*”Forsvarets bygningstjeneste Region Sør- og Vestlandet (FBTSV) er enig med Luftfartsverket Agder (LVA) at det er mest naturlig at eiendomsforholdet tilhører Luftfartsverket når det gjelder tårnbygning og kiosk for nødstrømsaggregat med tilstøtende areal for anleggene på Lista. De bygg og anlegg som gjelder innflygningsutstyr er FBTSV av den oppfatning at det er mer naturlig om det utarbeides en leieavtale.*

*Ovennevnte sak burde ha vært ordnet i forbindelse med byggingen i 1978.*

*Vi vil sende en søknad om fradeling til Farsund kommune innen kort tid og foreta en forvaltningsoverføring når alle formaliteter er ordnet.*

*Alle kostnader i forbindelse med forvaltningsoverføringen er vi innforstått med at LVA dekker.”*

Ved brev av 6 sep. 2002 til FBTSV, opprettholder Luftfartsverket sitt behov. I sluttrapporten for salget, er dette forhold ikke kommentert. Luftfartsverkets har heller ikke fått noen tilbakemelding. I kontrakten med Lista Flypark er det ikke tatt noe forbehold om at kontrolltårnet ikke er med i salget. Dette forhold bør snarest avklares.

#### **5.3.1 Vurderinger:**

Det er ikke gitt nødvendig skriftlig tilbakemelding i saken og Luftfartsverkets eiendomsbehov er oversett i salgsprosessen.

#### **5.3.2 Forslag til tiltak:**

Luftfartsverkets (nå Avinor) sine eiendomsbehov imøtekommes før overføring av hjemmelsdokumenter.

Rutiner og kontroll med besvarelse av brev må forbedres.

## 6 Markedspris – Verditakst – Salgspris

### 6.1 Salgsform

Avhending kan skje i egen regi eller gjennom eiendomsmegler. Salget av Lista Flystasjon er gjennomført i egen regi. Avhending skal normalt skje etter offentlig kunngjøring og ved bruk av skriftlige bud. Når eiendommen har liten verdi eller bare et mindre antall kjøpere er aktuelle kan avhending skje ved direkte salg.

Salg av Lista flystasjon er gjennomført som et direkte salg, uten at det er gjennomført budrunder. Etter avhendingsinstruksen skal salgsprisen ved direkte salg ikke være lavere enn verditakst basert på markedspris. Taksten må være avholdt av en uavhengig takstmann, og tidspunktet for taksering må ligge nær opp til tidspunkt for avhending. Verditaksering vil etter dette stå sentralt i vurderingen av avhendingen. Det er derfor nødvendig å se nærmere på dette.

#### 6.1.1 Vurdering:

Det er ikke dokumentert at vilkårene for direkte salg er oppfylt.

#### 6.1.2 Forslag til tiltak:

Når en avhending gjennomføres som et direkte salg, må det på forhånd protokolleres en tilfredsstillende begrunnelse.

### 6.2 Takster

Det er avholdt tre takster for salg av Lista Flystasjon som helhet:

Den såkalte Stray-taksten ble gjennomført i 1999, og viste en markedsverdi på ca 250 mill kr.

Denne taksten er den eneste som markedet har fått kunnskap om. Senere i salgsprosessen har FBTSV ikke ansett denne taksten som realistisk, idet den bygget på flere urealistiske forutsetninger. En av de vesentlige forutsetninger var at det var etablert 600 – 1000 arbeidsplasser på flyplassområdet. På oppdrag fra Forsvarsbygg ble det i 2002 utført en samtidige verdivurdering av Lista Flystasjon som samlet avhendingsobjekt. Verditakstakst AS har i sin rapport datert 7.06.02 satt salgsverdi til kr 11 000 000, mens firmaet OPAK har i sin rapport datert 29.05.02 satt en tilsvarende salgsverdi til kr. 32 000 000.

I det videre arbeid har FBTSV valgt å legge verdivurderingen fra Verditakst til grunn. Dette begrunnes med at OPAK i sine vurderinger har lagt til grunn elementer som på salgstidspunktet ikke var relevante. Dette gjelder spesielt forhold som knytter seg til forkjøpsretten til LILAS.

#### 6.2.1 Vurdering:

Det er usikkert om markedet har fått kjennskap til FBTSV ikke lenger anså Stray-taksten som realistisk. Potensielle kjøpere kan derfor ha hatt en oppfatning at FBTSV har hatt en stor prisforventning for avhending av flystasjonen.

Valget av lavest verditakst som referansetakst, er det ikke gitt noen tilfredsstillende begrunnelse for. Det er vanskelig å se hvorfor denne taksten er mer realistisk enn OPAK sin takst med høyere verditakst.

### 6.2.2 Forslag til tiltak:

Avhendingsinstruksen bestemmelser om kunngjøring av verditakst for potensielle kjøpere må gjennomføres.

I en situasjon med direkte salg der verditakst er markedspris, må en finne fram til en akseptabel løsning ved sprik mellom takser. En slik løsning kan være :

- Oppnevnt en oppmann, eller
- Takstmennene kommer sammen for å gi forslag til felles takst.
- Evt et gjennomsnitt av takstene

### 6.3 Salgspris

Prisen for eiendommen er beregnet slikt:

A	Verditakst	kr. 11.000.000
B	-fradrag for brannsikrings- utbedringer for sivil etterbruk (ikke medtatt i verditakstene)	-kr.7.500.000
<b>C</b>	<b>Pris eiendom</b>	<b>3.500.000</b>
D	-LILAS avtalen	-6.000.000
E	-kompensasjon ny infrastruktur	-5.500.000
F	- Kompensasjon utredning/ utbedring tekniske anlegg	-3.500.000
G	Kjøpesum	-11.500.000

### 6.4 Nærmere om tiltakene

#### 6.4.1 Vedr. pkt B: Brannsikringstiltak

Teknisk Økonomisk Brannrådgivning i Trondheim gjennomførte i feb 2002 en

konsulentvurdering av brannsikringen på Lista Flystasjon. Basert på denne vurderingen kom FBTSV fram til at det var nødvendig å gjennomføre branntekniske tiltak til en kostnadsramme på 7,5 mill kr. Verditaksten på 11 mill er fratrukket med beløpet til branntekniske tiltak for å komme fram til ny pris for eiendommen.

#### 6.4.2 Vedr. pkt D: Lilas avtalen

Kjøper overtar forpliktelsene i forhold til LILAS avtalen med en godtgjørelse på NOK

5.500.000,-. Dette samsvarer med den årlige forpliktelsen som Forsvaret har i forhold til LILAS.

**6.4.3 Vedr: pkt. E Ny infrastruktur**

Det er gitt en kompensasjon på 5,5 mill kr for utbedring av infrastruktur som utgifter til veger, grøfter, pumpeledning, vannledning, hydranter, kummer og pumpestasjon.

**6.4.4 Vedr pkt. F: Utbedring av tekniske anlegg**

Det er gjort en fratrukk på 3,5 mill kr for utbedring av tekniske installasjoner m.v.

Kompensasjonen skal dekke installasjon av strømmålere i hver bygning, gjennomgang av vann og avløpssystemene inne i bygningen, fordelernet i bygningene, varmeanleggene, fettskiller og oljetankere, alarmsystemet, samt andre krav til inne- og arbeidsmiljø i en næringspark.

**6.4.5 Vurderinger:**

Det er ikke gitt noen tilfredsstillende dokumentasjon hvorfor disse tiltakene er nødvendige for gjennomføring av salget, og hvordan beløpene er framkommet.

Endring av et takstbeløp kan kun gjøres av en uavhengig takstmann. I salgskontrakten er det inntatt flere forhold som ikke er vurdert ifm verditaksring. På salgstidspunktet foreligger derfor formelt ingen relevante verditakster. Det er derfor usikkert hva markedspris ville vært. Det er gitt kompensasjon for forhold som enten er medtatt i taksten eller som vil øke takstverdien.

Beregningene som er utført for å komme fram til salgspris for eiendommen, må anses som feilaktige. Disse beregninger viser at FBTSV ikke har nødvendig kunnskap om markedsverdi og metoder for verdifastsettelse. Salgssummen har ikke vært i samsvar med markedsverdi, og avviket fra markedsverdi kan være betydelig.

**6.4.6 Forslag til tiltak:**

Det må iverksettes tiltak som sikrer at personellet har nødvendig kunnskap om markedsverdi og verditaksring.

**7 Bevilgningsmessig hjemmel**

Ved avhending av Lista Flystasjon er det utbetalt statsmidler på kr 14 266 666.

Iht Grunnlovens § 75 tilligger det Stortinget bl.a. ” at bevilge de til Statsudgifterne fornødne pengesummer” Dette medfører at enhver utbetaling av statsmidler må ha hjemmel i et bevilgningsvedtak.

Stortinget utøver i første rekke sin bevilgningsfullmakt gjennom det årlige statsbudsjett.

Bevilgningsvedtakene gjøres vanligvis gjennom såkalte romertallsvedtak, og er knyttet til kapitel og post. For budsjetterminen 2002 var Forsvarsbygg sine utgifter og inntekter knyttet til følgende kapitel og post:

Kap. 2463 Forsvarsbygg, Post 24 Driftsresultat, overslagsbevilgning

Kap. 4760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg, post 45 Store nyanskaffelser og vedlikehold

Kap. 4760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg, post 47 Salg av eiendom.

I statsbudsjettet for 2002 er det gjort følgende romertallsvedtak:

Nettobudsjettering av salgsomkostninger

Stortinget samtykker i at Forsvarsdepartementet for 2002 kan trekke salgsomkostninger ved salg av materiell og fast eiendom fra salgsinntekter før det overskytende inntektsføres under kap. 4760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg, henholdsvis post 45 Store nyanskaffelser og vedlikehold og post 47 Salg av eiendom.

Denne hjemmel er videredelegert til Forsvarsbygg ved iverksettelsesbrevet fra Forsvarsdepartementet. Etter denne fullmakten har FB en generell hjemmel til utbetale statsmidler som er salgsutgifter i forbindelse med salg. Utbetalingen til Lista Flypark har vært ansett som en del av de generelle salgsutgifter, og følgelig vært ansett som hjemmelsgrunnlaget. Kjøper Lista Flypark har finansiert hele kjøpesummen på 3,5 mill med de statlige midlene. For disse midlene har kjøper for 2003 fått kr 468 780 i renteinntekter på bankinnskudd.

#### 7.1.1 Vurderinger:

Det foreligger ingen føringer fra FD eller nærmere bestemmelser i bevilgningsreglement om hva som omfattes av begrepet salgsomkostninger. Det er mest nærliggende å anta at dette gjelder direkte kostnader som : taksering, meglerprovisjon, annonsering, riving etc. Det må imidlertid anses tvilsomt om utbetalingen til Lista Flypark kan ansees som en salgsutgift. Det antas derfor at det er nødvendig med egen bevilgningshjemmel for dette formål.

Det er uklart hvordan en skal kategorisere kompensasjonsbeløpet. Dersom det anses som forskuddsbetaling for arbeid eller tjenester som skal utføres, så er det i strid med Stortingets bevilgningsreglement § 14 vedrørende kontantprinsippet. En slik forskuddsbetaling er egentlig å yte et lån til kjøper, og er også i strid med bevilgningsreglementets § 16 om hvordan statens kontantbeholdning skal disponeres. Dersom det anses som tilskudd, skal det tas forbehold om adgang for forvaltningsorganet og Riksrevisjonen til iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene. Det er ikke anledning til å framskynde utbetalinger, slik at mottakeren kan plassere tilskudd som rentebærende innskudd eller lån for å oppnå inntekter i tillegg til det bevilgede beløp.

#### 7.1.2 Forslag til tiltak:

Forsvarsbygg må avklare nærmere hva som kan regnes som salgsutgift. Dersom det er behov for utgifter som ikke omfattes av salgsutgifter, må det etableres nødvendig bevilgningshjemmel. Det må iverksettes tiltak for å sikre at ansatte har nødvendig kunnskap om bevilgningsreglementets bestemmelser.

## 8 Formkrav Kunngjøring

Avhendingsinstruksen har flere formkrav ved avhending. Disse er bl.a knyttet til prinsippet om likebehandling av borgere, kravet om høyeste mulig pris og å hindre mislighet.

### 8.1.1 Kunngjøring:

Det skal være en offentlig kunngjøring og det skal kunngjøres i Norsk Lysningsblad og minst en avis som er vanlig lest på stedet. Lista Flystasjon som helhet har aldri vært utlyst for salg, men har vært utlyst som delobjekter tre ganger. I tillegg har avhending av flystasjonen vært en offentlig prosess som gikk over flere år. I 2001 ble det avholdt en konferanse om næringsutvikling for Lista Flyplass. Hovedmålet var å synliggjøre mulighetene for etablering på flystasjonen gjennom salg. FBTSV har vurdert det slik at potensielle kjøpere i Norge var tilstrekkelig informert om at Lista Flystasjon var til salgs.

### 8.1.2 Beskrivelse av eiendommen:

Det har aldri vært utarbeidet noe salgsprospekt, og det har vært ulike salgsstrategier. I en periode tok en sikte på å selge byggene enkeltvis, men i 2002 ble denne salgsstrategi endret til at en ville selge hele området samlet.

Det er derfor usikkert om markedet har hatt tilfredsstillende informasjon om markedet har fått kjennskap til denne endring i salgsstrategi og derfor har vært usikker på hva som har vært til salgs.

### 8.1.3 Takstverdi

Det skal gis opplysninger om eiendommens takstverdi. Ved avhending etter budrunder virker verditaksten veiledende i forhold til om det er oppnådd markedspris. Ved direkte salg er takstverdi å anse som markedspris, og salgsprisen må prisen ikke være lavere enn taksten. Som tidligere nevnt ble utarbeidet i mai/juni 2002 to samtidige takster. Disse taksene ble aldri gjort kjent for potensielle kjøpere.

### 8.1.4 Rettigheter og forpliktelser

Det er forutsatt at det skal gis opplysninger om rettigheter og forpliktelser som følger med eiendommen. Kjøpere kan ha ulike verdivurderinger ift rettigheter og plikter. I et prospekt og en verditakst forutsettes det at disse forhold er innarbeidet. Forpliktelsene knyttet til å utbygge ny infrastruktur og utbedring av teknisk installasjoner i bygninger, har ikke vært kjent i markedet.

### 8.1.5 Oppsummering vurdering:

Internrevisjonen har avdekket flere forhold knyttet til kunngjøring og valg av avhendingsprosedyre. Selv om det ikke fremkommer direkte, er det ikke tvilsomt at Avhendingsinstruksens krav til offentlig kunngjøring gjelder uavhengig av prosedyre for



avhending. Dette fordi det eksempelvis vil være vanskelig å beslutte avhending som direkte salg, før en på tilstrekkelig måte har fått oversikt over markedet og potensielle interessenter.

Det har vært foretatt tre kunngjøringer om salg av deler av Lista Flystasjon. Siden salget av flystasjonen som helhet ikke har vært kunngjort, foreligger det her overtredelse av kunngjøringsbestemmelsene i Avhendingsinstruksen. Oppfatningen om at markedet var kjent med salget har i denne sammenheng ingen betydning.

Salget av flystasjonen ble gjennomført som direkte salg. Avhending på denne måten krever at selger i forkant har vurdert og tatt stilling til om vilkårene er oppfylt. Videre må salget skje innenfor de rammer mht verditakst og pris som følger av avhendingsinstruksen.

I denne saken kan vi ikke se at det i forkant av salgsprosessen er gjort noen vurdering av om denne avhendelsesformen kunne benyttes. Videre er de materielle reglene for gjennomføring ikke overholdt ved at salgssummen er lavere enn verditakst.

#### **8.1.6 Forslag til tiltak:**

Det anbefales at det etableres rutiner som sikrer at avhendingsinstruksen, og EØS-reglene om salg av statlig eiendom overholdes. Dette kan gjøres ved opparbeidelse av kompetanse på området, og gjennom interne kontrollrutiner.

## **9 Forholdet til LILAS**

Etter at Lista Flystasjon ble nedlagt ble det etablert tiltak for å skape sivil næringsutvikling med basis i lokalt næringsliv og med fokus på en flyrelatert utvikling. Et stort område (flyplassområdet).ca 70 %) ble derfor leid ut til et lokalt selskap Lista Lufthavn(LILAS) Det er en 10 årig avtale fram til 2006, med en lav leiepris.(kr 10 000)

Formålet med avtalen er i følge avtalens pkt. 6.2 :

*”Formålet med denne avtalen er at leietaker etter en rimelig oppstartsperiode, max 5 år, skal drive flyrelatert virksomhet på hele det leide areal, uten virksomheten begrenses til dette. Dersom leietaker ikke overholder dette formål, har utleier rett til å fri seg fra avtaleforholdet. ”*

Dersom Forsvaret avhender hele området Lista Flystasjon under ett (samlet), skulle LILAS ha forkjøpsrett til en pris på 25 mill kr. Dersom leieretten etter 10 år ikke forlenges, har LILAS rett til å kjøpe flyplassområdet til 10 mill kr.

I leieavtalen er det fastsatt at staten som utleier har ansvar for ytre vedlikehold, herunder fellesareal og banelegeme. Videre har staten forpliktet seg til å holde flyplassen i flyoperativ stand. Staten har begrenset sitt dette ansvaret til 1,5 mill årlig. Utover dette skal utleier dekke

gebyret til teknisk godkjenning av Luftfartsinspeksjonen. Utleier har rett på 15 % av brutto leieinntekt. For 2002 utgjorde dette ca kr. 150 000.

FBTSV hadde forventninger om at avtalen med LILAS skulle få fart på utviklingen, noe som ikke er innfridd. De har vurdert det slik at LILAS har vist mangel på vilje til å sette inn økonomi og kompetanse/kapasitet for å nå målsettinger med avtalen.

### **9.1 Kjøpsinteresse**

FBTSV har anført at LILAS ikke hadde interesse i å kjøpe hele flyplassområdet. Det vises til drøftinger med LILAS våren 2002. I samtale med representanter for LILAS som internrevisjonen har foretatt, blir denne påstanden avvist. Det ble gjennomført drøftinger om overtakelse av flystasjonen helt fram til juni 2002, uten at LILAS betraktet det som formelle forhandlinger. LILAS har ikke forstått at de har avsluttet noen forhandlinger om kjøp. De har hatt primært interesse av å kjøpe flyplassområdet, men dersom prisen var tilstrekkelig lav ville de ha vist kjøpsinteresse for hele området.

#### **9.1.1 Vurderinger:**

LILAS har ikke formelt vist interesse for å kjøpe hele flyplassområdet. Da avhendingen var et direkte salg, må en forvente at FBTSV viser et engasjement for å frambringe flere samtidige potensielle kjøpere. Det kan synes som om FBTSV ikke har ansett LILAS som en seriøs kjøper, under henvisning til mislighold av avtale. LILAS synes å vært derfor å ha vært utelukket fra å delta i en vanlig kjøpsprosess. FBTSV har ikke hatt tilstrekkelig grunnlag for en slik utelukkelse.

### **9.2 Forkjøpsrett**

Forsvarsbygg har ved brev av 18/9/2002 til LILAS gjort oppmerksom på at Lista Flystasjon er i ferd med å bli overdradd til nye eiere. I dette brevet reises det tvil om LILAS har forkjøpsrett, under henvisning til mislighold av avtalen. I følge LILAS er dette første gang de blir konfrontert med at utleier uttrykker mislighold. Avtalen har da vært gjeldende i 6 år. Mislighetspåstanden og tvil om forkjøpsrett uløste mange skriv mellom partenes advokater.

Det er uklart om FBTSV har akseptert at LILAS har forkjøpsrett, men har gitt LILAS to måneders svarfrist til å vurdere om de ville benytte forkjøpsretten. Under henvisning til lov om løsningsrettar, anfører LILAS at fristen for forkjøpsrett ikke løper før de har fått nødvendig informasjon. I den videre prosess forholdt LILAS seg til dette, mens FBTSV forholdt seg til en to måneders frist fra 18.sep. 2002.

For å vurdere forkjøpsretten, framsatte LILAS krav om innsyn i relevante dokumenter. De fikk oversendt noen dokumenter, men sentrale dokumenter ble ikke oversendt og det ble ikke gjort oppmerksom på følgende :

- Det er inngått en forpliktende avtale med ny kjøper, og avtalt kjøpesum
- Opplysninger om nye takster for hele flystasjonen
- Konsulentvurdering om brannsikringstiltak
- Kompensasjon for gjennomføring av opprustning av infrastruktur

LILAS vurderte det derfor slik at kjøpesum måtte være høyere enn deres forkjøpsrett på 25 mill kr.

Ved brev av 14.nov 2002 framsetter LILAS en kjøpsinteresse for flyplassområdet til samme pris som kjøpsopsjonen fratrukket utgifter til gebyr, drift og vedlikehold for resten av avtaleperioden. LILAS fikk ikke noe svar på dette tilbudet. Ved brev 13 des 2002 frasa LILAS sin forkjøpsrett. På dette tidspunkt var imidlertid kjøpet gjennomført og 14,3 mill kr var overført til kjøper.

#### **9.2.1 Vurdering:**

Dersom FBTSV var av den oppfatning at det er grunnlag for og ønske om å si opp avtalen, så bør de ta de ta initiativ til at avtalen ble sagt opp. Det virker som om FBTSV kun har ønsket å ekskludere bestemmelsen om forkjøpsrett.

FBTSV har ikke oppfylt sine informasjonsplikt overfor LILAS som potensiell kjøper. Dette ved at viktige opplysninger er holdt tilbake.

#### **9.3 Overdragelse av leieavtalen**

I ovennevnte brev av 18.sep 2002 til LILAS, ble det opplyst at de nye eieren vil overta posisjoner etter leieavtalen som er inngått mellom staten v/Forsvarsdepartementet/Forsvarets Bygningstjeneste og LILAS. En slik overdragelse av leieavtalen er ikke avtalt i leieavtalen, og det er tvilsomt om Forsvarsbygg ensidig har anledning til denne overføringen. LILAS har derfor ikke ansett seg bundet av avtaleoverføringen, og har i brev 26/9/2002 til Forsvarsbygg bl a. anført Forsvarsbygg må være solidarisk ansvarlig for samtlige utleieforpliktelser overfor LILAS Saken er nå blitt aktuelt idet Lista Flypark AS ikke fullstendig vil dekke LILAS sine gebyrer til teknisk godkjenning av Luftfartsinspeksjonen, etter leieavtalens punkt 8.3. Gebyrene til teknisk godkjenning av flyplassen, var kr 256 610 i 2002. Saken er juridisk vurdert, og konklusjonen er at Forsvarsbygg er solidarisk ansvarlig for utgiftene til teknisk godkjenning.

## **10 Salgskontrakt**

### **10.1 Kjøper**

Av saksdokumentene framgår det:

*” Etter selgers vurdering anses kjøper å ha de rette kvalifikasjoner til å overta Lista Flystasjon og utvikle flystasjonen til sivil etterbruk i samsvar med Stortingets intensjoner ”*

Kjøper er Lista Flypark AS under stiftelse. Her må det bemerkes at ved kontraktsinngåelse og ved overtakelsesdato, så var selskapet ikke stiftet. Det var under planlegging og ble først stiftet 3 des 2002 og registrert i foretaksregisteret 9 jan 2003. Hovedaksjonærer i Lista Flypark er Interconsult Prosjektutvikling og Intervest Eiendom. Det anføres at Interconsult er et av de få konsulentselskap i Norge med kompetanse på flyplass drift/installasjoner.

Det er ikke stillet noen morselskapsgaranti for oppfyllelse av kontraktsbetingelser. Etter at firmaet er stiftet og registrert, kom det fram at det kun er skutt inn kr 100 000 i aksjekapital. Dette er lovens minimumskrav. Det kan indikere at selskapet ikke har store planer for området. Av foreløpig årsregnskap for 2003 viser Lista Flypark ennå ikke har startet på gjennomføring av de forpliktelser som det er gitt økonomisk kompensasjon for. Det er et underskudd på 1,7 mill kr, og de driver hele sin virksomhet på de midler som er overført fra staten.

#### **10.1.1 Vurderinger:**

FBTSV har lagt vekt på å finne fram til en kjøper som gode kvalifikasjoner til å utvikle flystasjonen. I dette arbeidet har FBTSV ikke hatt nødvendig kunnskap om firmavurderinger.

#### **10.2 Kontrakt**

Det er ikke benyttet en standardkontrakt, men kontrakt basert på et forslag fra den innleide konsulenten Christer Hjort. Viktige bestemmelser i avtalen er plassert i vedlegg, og avtalen er derfor vanskelig å oversikt over.

#### **10.3 Vurderinger:**

Økonomiske bestemmelser burde vært tatt inn i hovedkontrakten og samlet, for å oppnå bedre oversikt. Kontrakten er benyttet som utbetalingsbilag, men anses ikke som en tilfredsstillende fakturabilag.

#### **10.4 Kjøpesum**

Kjøpesummen er satt til kr. 3 500 000

I tre vedlegg er det fastsatt at kjøper skal få kompensasjon for følgende forhold:

#### ***”Vedlegg 7:***

*Utbygging av ny og kompletterende infrastruktur*

*Kjøper forplikter seg her til utbygging av ny infrastruktur på eiendommen for å kunne gjennomføre omstilling fra militærvirksomhet til en sivil fungerende næringspark i henhold til gjeldende kommunedelplan for Lista flystasjon. Selger kompenserer for dette med NOK 5 500 000*

#### ***Vedlegg 11:***

*Leiekontrakt mellom Forsvarsbygg og Lista Lufthavn as*

*Leiekontrakten legges ved*

*Selger påtar seg forpliktelser iht inngått leieavtale med Lista Lufthavn as (LILAS):*

*Selger er forpliktet til å dekke kostnadene leieavtalens pkt.7.5 inntil utløpet av leieavtalen 30.6.2006. Dette vil utgjøre NOK 6 000 000. Beløpet vil bli godskrevet kjøper uansett om denne klarer å reforhandle leieavtalen med LILAS.*

**Vedlegg 13:**

*Utredning/utbedring av tekniske installasjoner mv:*

*Selger bidrar med en kompensasjon på NOK 3 500 000 for utredning/utbedring av tekniske installasjoner m.v. Beløpet til gode tilskrives kjøper.”*

Summen av kompensasjonsbeløpene er kr. 15 000 000

Beløpet ble redusert med 750 000 kr, da Forsvarsbygg tok ansvar for ytre vedlikehold på LILAS delen for hele 2002. Avtale om reduksjon skjedde gjennom en e-post avtale.

**10.4.1 Vurderinger:**

Forpliktelsene i vedleggene er lite spesifikke, og det er ikke avtalt noen form for

oppfølgingskriterier. Det er heller ikke avtalt tidsramme for gjennomføring av tiltakene.

Tiltakene var ikke påbegynt i løpet av 2003. Ved at forpliktelsesbeløpet betales på forskudd, får kjøper en rentefordel som det ikke tatt hensyn til. Rentefordelen kan i det minste settes til ca 1 mill kr. Slike forskuddsbetalinger burde vært sikret gjennom tilfredsstillende garantier, for eksempel gjennom en morselskapsgaranti.

**10.5 Gevinstdeling**

I kontrakten er det inntatt to gevinstdelings klausuler. Dersom det oppnås gevinster på salg av eiendom eller, det blir et driftsoverskudd skal denne gevinsten deles slik:

- 50 % av salgsgevinst innen 10 år
- 30 % av driftsoverskudd i 10 år

**10.5.1 Vurderinger:**

Det er forretningsmessige vurderinger som ligger til grunn for gevinstklausuler. Slike klausuler vil redusere salgsprisen, og det er en risikovurdering om det er lønnsomt. Det er grunn til å reise tvil om dette er i samsvar med Avhendingsinstruksen. Forutsetningen for salg er høyest mulig pris. Unntak kan gjøres når det er økonomisk mer lønnsomt for staten. Når slike vilkår inntas bør det forventes at det gis en tilfredsstillende dokumentasjon på lønnsomheten. Det er tvilsomt om slike klausuler vil være lønnsomme, idet kjøper vil kunne gjøre taktiske disposisjoner for å unngå gevinstdeling. Foreløpig regnskap for 2003 kan indikere at kjøper tilpasser sin virksomhet for å unngå gevinstdeling. Det vil ofte være vanskelig i forkant å kunne dokumentere at gevinstdelingsklausuler er lønnsomme for staten. I et slikt regnestykke må det inntas en premie for risiko, kostnad for oppfølging. Forsvarsbygg har i kontrakten samtykket i at tomteverdien skal settes til kr 1 500 000. For kjøper er det en fordel å få satt denne så lavt som mulig, da denne ikke kan avskrives. I laveste verditakst, er tomten satt til kr. 4 150 000. Da både formell og reell kjøpepris er lavere enn tomtepris, kan det være tvil om hvilken verdi tomten skal ha. Med denne godkjennelsen fraskriver staten seg en potensiell fortjeneste på ca kr. 300 000

### 10.5.2 Forslag til tiltak:

Det anbefales at det generelt ikke inntas bestemmelser om gevinstdeling. Dersom en slik klausul anses lønnsom, bør slike kontrakter godkjennes på et høyt nivå i Forsvarsbygg.

### 10.6 Andre kontraktsforhold

I kjøpekontrakten er det tatt forbehold om respektive styrers godkjenning. Saken har aldri vært forlagt Forsvarsbygg sitt styre. Den har i sin helhet vært behandlet av FBTSV.

Hjemmelen til eiendommen er ennå ikke overført. Årsaken er konsesjonsbehandling og forpliktelser knyttet til vernekrav. I tillegg ønsker en å få tinglyst de forpliktelser som er knyttet til vedleggene.

I salgskontrakten er det ikke tatt forbehold om at LILAS kan utøve sin forkjøpsett.

#### 10.6.1 Vurderinger:

En gjennomføring av forkjøpsretten fra LILAS ville medført at en bindende avtale med Lista Flypark ikke kunne blitt gjennomført.

## 11 Utbetaling budsjetfullmakt attestasjon anvisning

Utbetaling av statlige midler krever godkjenning av en person som har budsjettdisponeringsmyndighet. Slik myndighet skal være skriftlig og gjelder kun for budsjettår.

I Økonomireglementet for staten § 16.3 :

*”Den som anviser skal påse at det er hjemmel for disposisjonen i stortingsvedtak, tildelingsbrev eller andre vedtak, at det er budsjettmessig dekning for utbetalingen og at disposisjonen er forsvarlig.”*

For 2002 var det ikke utstedt noen eget budsjettdisponeringsskriv. Distriktssjef var av den oppfatning at hjemmel til bruk av midler skjer gjennom prosjektstyringssystemet Artemis. Dette er et planleggingsverktøy som bl.a. benyttes ifm budsjetthandlingen i Skifte Eiendom.

Merforbruket i et prosjekt kan dekkes ved merinntekter fra andre prosjekter i distriktet FBTSV.

Det er utbetalt kr. 14 265 616. Av dette beløpet utgjør kr. 15 616 rentekompensasjon for forsinket betaling.

Beløpet på kr 14 250 000 er bokført på konto 638 Andre kostnader, bygg og anlegg. Dette er en sekkekonto, og det er tvilsomt om dette er riktig konto.

Rentebeløpet på kr 15 616 er bokført på konto 777 Andre gebyrer, men skulle vært bokført på konto 818 Morarente. I Funksjonelle krav til Økonomiforvaltningen i staten kap 2-4 Attestasjon og anvisning; 2-4.1 Felles regler: *”Enhver statsutgift skal, før utbetaling finner sted, være attestert og anvist i henhold til de regler som er fastsatt i Økonomireglementet § 16. Det skal ikke benyttes stående anvisning. Når et bilag attesters og anvises, skal det gjøres av to forskjellige personer.”*

Distriktssjefen hadde anvisningsrett på alle budsjettmidler for FBTSV. Prosjektleder har attestert utbetalingen 10/12/02, og distriktssjefen anviste beløpet samme dag og det ble også utbetalt samme dag. LILAS hadde på dette tidspunkt ikke frasagt seg sin forkjøpsett.

#### **11.1.1 Vurderinger:**

Etter Statens økonomireglement skal de utstedes et budsjett disponeringsskriv, og det forutsettes at det settes en ramme, enten som en beløpsgrense for hver enkelt transaksjon eller innfor en budsjett ramme.

Det er utbetalt penger til et firma som ennå ikke var registrert i foretaksregisteret.

Morarenten på kr 15 616 er utbetalt på grunnlag av krav gjennom en e-post. Det er ikke akseptabelt som utbetalingsgrunnlag. Slike kravet må framsettes gjennom en egen faktura og kravgrunnlag. Det er grunnlag for å reise tvil om berettigelsen av kravet, i tillegg er det ikke beregnet korrekt antall rentedager.

#### **11.1.2 Forslag til tiltak:**

Det må snarest utarbeides et budsjett disponeringsskriv til alle som skal ha fullmakt til å forplikte staten økonomisk.

Rutiner for godkjenning av morarente bør vurderes. Den som er årsak til et krav om morarente, bør ikke selv kunne anviste dette til utbetaling.

## **12 EØS- avtalen statlig støtte**

Salg av næringseiendom fra det offentlige kan rammes av EØS-avtalens art. 61 sitt forbud mot statsstøtte. Kjøper kan ved overtredelse bli pålagt å betale tilbake støtten.

For at en støtten skal omfattes av støttebestemmelsene etter EØS- avtalen må fire vilkår være oppfylt:

- 1. Støtten må være gitt av staten eller av offentlige midler i enhver form (offentlig støtte).**
- 2. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer.**
- 3. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen.**
- 4. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene (avtalepartene).**

Støttebegrepet er vidt og fleksibelt. Det avgjørende er ikke formålet eller formen, men effekten av støtten. Det må som utgangspunkt foreligge en eller annen form for overføring fra det offentlige til støttemottaker. Det betyr at salg av fast eiendom til underpris kan falle inn under støttebegrepet, også selv om selgeren ikke hadde noe ønske om å begunstige kjøper. Tildeles det støtte som faller inn under vilkårene i bestemmelsen blir denne regnet som ulovlig offentlig støtte hvis ikke støtten er meldt til og godkjent av EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) før

tildelingen eller støtteordningen ble satt i gang før EØS-avtalen trådte i kraft. Normalt vil ESA pålegge støttegiveren å kreve ulovlig støtte tilbakebetalt fra mottakeren.

#### **12.1.1 Vurderinger:**

Det synes videre å være et faktum at man i forbindelse med salget ikke har tatt hensyn til de krav som settes i ESA's retningslinjer for salg av fast eiendom. Salg som gjennomføres i henhold til retningslinjene vil ikke anses for å innebære ulovlig statsstøtte, jfr. lov om offentlig støtte av 27.november 1992 (statsstøtteloven). Retningslinjene setter bl.a. krav om at salget skal kunngjøres med to måneders mellomrom, noe som ikke er skjedd her. Retningslinjene hjemler heller ikke direkte salg. Hvis retningslinjene ikke følges, skal salget notifiseres, noe som ikke har skjedd. I og med at retningslinjene er hjemlet i statsstøtteloven, vil de ha forrang fremfor avhendingsinstruksen, noe FBTSV eiendom ikke synes å ha tatt hensyn til.

Da salget ikke er gjennomført til markedspris, er det etter EØS-reglene å anse som offentlig støtte. Om dette er å anse som ulovlig støtte, krever en mer omfattende vurdering, som internrevisjonen ikke har kompetanse til å vurdere.

#### **12.1.2 Forslag til tiltak:**

Det anbefales at det etableres rutiner som sikrer at EØS-reglene om salg av statlig eiendom overholdes. Dette kan gjøres ved opparbeidelse av kompetanse på området og gjennom interne kontrollrutiner.

### **13 Kontraktsforhandlinger og utarbeidelse av kontrakter - Vurderinger**

Revisjonen etter salget av Lista flystasjon viser også at det er rom for forbedringer når det gjelder kontraktsforhandlinger og utarbeidelse av kontrakter.

Selv om revisjonen kun omfatter salget, er det på dette punktet også nødvendig å knytte noen kommentarer til LILAS-avtalen. Dette fordi overdragelse av statens kontraktsforpliktelser etter LILAS-avtalen var en nødvendig forutsetning for salget.

Når det gjelder LILAS-avtalen er det vår oppfatning at ytelsene er uklart definert. Dette fører igjen til at bestemmelsene om mislighold er vanskelig å anvende. I tillegg er også disse uklare. Vi viser her særlig til diskusjonen om forkjøpsretten var bortfalt som følge av mislighold fra LILAS' side. Videre er det uklart også knyttet til statens forpliktelser og rettigheter, som f. eks bestemmelsen om gebyr i pkt. 8.3 og diskusjonen rundt statens overdragelse av kontrakten og solidarisk ansvar som følge av dette.



Dersom avtalen er uklar eller mangelfull blir kravene til oppfølging større. Dette viste seg særlig når det ble innledet forhandlinger og senere inngått kontrakt om salg av flyplassen. Denne situasjonen burde ført til avklaringer med LILAS om forkjøpsrett, utøvelse av opsjon og betingelsene for overdragelse av LILAS-avtalen. Videre skulle forholdet til Luftfartsverket og naturvernmyndighetene vært drøftet og avklart.

Basert på den korrespondanse som foreligger hadde det også vært naturlig om det hadde blitt ført forhandlinger om salg både med LILAS og Lista Flypark AS. Dette ville mest trolig medført et bedre resultat for staten. Verken EØS-reglene om salg av statlig eiendom eller avhendingsinstruksen utelukker en slik fremgangsmåte ved direkte salg, under forutsetning av at vilkårene knyttet til denne avhendingsformen forøvrig er oppfylt.

Det er også mangler og uklarheter knyttet til kjøpekontrakten. Dette gjelder særlig beregningen og omfanget av kjøpers forpliktelser til oppgradering mv som staten har kompensert ved kontraktsinngåelsen, samt sikring av statens interesser knyttet til dette. Videre er bestemmelsen om gevinstfordeling lite fordelaktig for staten, uklar og trolig svært vanskelig å følge opp i praksis. Kjøpekontrakten er ikke i tilstrekkelig grad harmonisert og tilpasset LILAS-avtalen. Kontrakten ble heller ikke forelagt styret i Forsvarsbygg, til tross for kontraktsbestemmelsen om dette. Som det fremgår har revisjonen avdekket vesentlige svakheter når det gjelder kontraktsforhandlinger og utforming av kontrakter.

#### **13.1.1 Forslag til tiltak:**

Det anbefales at kontrakter av denne karakter for fremtiden blir juridisk kvalitetssikret av kompetanse utenfor prosjektet.

## **14 Intern kontroll – vurderinger**

Revisjonen har avdekket flere brudd på regler og god praksis ved avhendingen av Lista Flystasjon. Det er grunn til å anta at disse feil i stor grad skyldes personlige feil knyttet til gjennomføringen av avhendingen i FBTSV. Gode intern kontroll rutiner vil kunne forhindre at feilaktige forhold inntreffer. Det må derfor vurderes om det er etablert tilfredsstillende intern kontroll systemer innen Forsvarsbygg og innen Skifte Eiendom.

#### **14.1.1 Overvåking**

En viktig prosess er overvåking av at intern kontrollen virker som forutsatt. Overvåkingen kan gjennomføres enten som kontinuerlig overvåking eller som frittstående evaluering. Revisjonen av salget av Lista Flystasjon er i gangsatt etter initiativ fra Skifte Eiendom sentralt. Dette viser at

organisasjonen er seg bevisst at det kan være mangler i intern kontrollen, og at det må iverksettes tiltak for å rette opp feil.

#### **14.1.2 Risikovurdering:**

God intern kontroll tilsier at det jevnlig gjennomføres risikovurdering for avdekke hvilke forhold som kan være en trussel for å virksomhets målsettinger. For avhendingsprosjekter vil det være aktuelt å ha en målsetting om å gjennomføre avhending på en optimal måte ift lover og regler. En slik risikovurderinger vil en kunne danne grunnlag for å prioritere og iverksette tiltak for håndtere risiko.

#### **14.1.3 Avklaring av ansvar og myndighet**

Det anses som god praksis å delegere ansvar og myndighet så langt som det er forsvarlig. For avhending av eiendom er det gjennom fullmaktsmatrisen etablert en omfattende delegering. Prosjektledere er gitt store fullmakter til avhending. Økt delegering, medfører store krav til kontrolloppfølging av ledelsen på alle nivå. Det er ikke tilstrekkelig å ha tillit til medarbeidere. Hvilke forhold og hvilke kontrollrutiner som må gjennomføres, må kontinuerlig vurderes basert på risikovurderinger. Ved salg av Lista Flystasjon har kontrolloppfølging vært begrenset. Et forhold som må vurderes, er den nære kontakten som det har vært mellom FBTSV og saksbehandlere i FD. Denne kontaktform anses som uryddig og gir uklarhet i ansvar og myndighet.

#### **14.1.4 Kompetanse**

Revisjonen ha avdekket at det er manglende kunnskap på viktige reglementer og bestemmelser. Her kan det være på sin plass å minne om at en viktig kompetanse, er å erkjenne når den ikke har tilstrekkelig kompetanse. Med den store delegeringen som er gjort gjeldende ved avhending, er det nødvendig med en kontinuerlig kunnskapsoppfølging overfor medarbeidere.

#### **14.1.5 Forslag til tiltak:**

- Det gjennomføres jevnlig risikovurderinger av avhendingsprosjekter, for å avdekke mulige risikoforhold.
- Det må iverksettes tiltak for å bedre kunnskapen og kompetanse i organisasjonen
- Det må etableres bedre kontrollrutiner ved delegering av myndighet.
- Det må etableres rutiner for møtevirksomhet mellom saksbehandlere i FD og Skifte Eiendom.

## 15 Forkortelser og forklaringer

DN	Direktoratet for naturforvaltning
FBTSV	Forsvarets Bygningstjeneste distriktskontor Sør-Vestlandet.
ESA	EFTAs overvåkingsorgan
FD	Forsvarsdepartementet
LILAS	Lista Lufthavn AS. Driver flyplassen og hovedleietaker av flyplassområdet
Lista Flypark	Kjøper av hele området
Lista Flystasjon	Navnet på området da det var en militær flystasjon
LVA	Luftfartsdirektoratet Agder
OPAK	Eiendoms takseringsfirma
Verditakst AS	Eiendoms takseringsfirma