

FYLKESRÅDSSAK

Lokaliseringsalternativer for Forsvarets nye kampfly F-35

Sammendrag

Forsvarsdepartementet har utarbeidet rapporten *Lokaliseringsalternativer for Forsvarets nye kampfly F-35*. Rapporten utgjør ett av tre hoveddokumenter for regjeringen når langtidsplanen for forsvarssektoren skal utarbeides.

Fylkesrådet vil overordnet påpeke på at kostnadsbilde i rapporten i større grad bør ta inn over seg de samfunnsøkonomiske forholdene knyttet til nødvendig oppgradering av flyplassen i Bodø, uavhengig av Forsvarets drift. Når samfunnet må bruke store summer for å videreføre Bodø lufthavn, bør dette tas med i beregningene. Fylkesrådet stiller spørsmål ved det å ikke ta med et samfunnsøkonomisk perspektiv som vil endre kostnadsbilde for Bodø-alternativet vesentlig.

Fylkesrådet stiller seg videre spørsmål ved forutsetningen om salg av eiendommer i Bodø for 1,3 mrd kr ved alternativet enbase på Ørland. All erfaring fra utvikling av denne type områder gir stort behov for opprydding og det vil være et krav at området tilbakeleveres i opprinnelig stand. Fylkesrådet er også kritisk til forutsetningen om Avinors kjøp av rullebaneområdet ved Bodø hovedflystasjon i alternativet enbase på Ørland. Inntekten på Ørland-alternativene bør derfor justeres ned med 1,3 mrd kr.

I selve rapporten skiller det svært lite mellom de to enbaseløsningene innen levetidskostnader og sideeffekter. Det er videre slik at det er knyttet stor usikkerhet til tallene som benyttes i rapporten, som fortsatt har behov for justering og nyansering. Fylkesrådet registrerer at levetidskostnadene for de beskrevne enbaseløsningene avviker lite fra hverandre, og mener derfor at de operative behovene må tillegges avgjørende vekt i vurdering av baseløsning.

Overordnede føringer knyttet til behovet for kampfly og fokus på nordområdene er ikke en del av målformuleringen i rapporten. Dette er oppsiktsvekkende, når Stortinget og regjeringen fremhever nordområdene som Norges strategisk viktigste satsingsområde i utenrikspolitikken. Med bakgrunn i at Norge vurderer å redusere antall kampflybaser i fremtiden til én base, mener fylkesrådet dette påvirker norsk sikkerhetspolitikk direkte. Fylkesrådet oppfatter det som en metodisk svakhet at denne rapporten ikke berører sikkerhetspolitiske vurderinger vedrørende basevalg.

Den viktige strategiske og sikkerhetspolitiske dimensjonen som oppnås gjennom daglig kontinuerlig tilstedeværelse av kampfly i nordområdene er lite vektlagt i denne rapporten.

Fylkesrådet mener det er en skjevhet i rapporten knyttet til norsk sikkerhetspolitikk generelt. Forhåndlagring av amerikansk forsvarsmateriell og stasjonering av AWACS¹ på Ørland sees i et sikkerhetspolitisk lys. Fylkesrådet stiller spørsmål med hvorfor ikke tilstedeværelse med kampfly i nordområdene også er vurdert i et slikt sikkerhetspolitisk lys.

Fylkesrådet påpeker også at QRA² både identifiserer og bidrar til å utøve suverenitet og vise tilstedeværelse i nordområdene. Betydningen av QRA-oppgavet blir nedvurdert i denne rapporten, hvor det gis inntrykk av at dette er en aktivitet som er i sterk reduksjon. Dette stiller fylkesrådet spørsmål ved. Realiteten er at oppdragsmengden svinger, bl.a. på bakgrunn av russisk politisk vilje og evne, og at man har hatt større aktivitet de seneste årene enn like etter jernteppetets fall.

Fylkesrådet stiller også spørsmål ved at et velfungerende nordiske treningsprogram mellom norske, svenske og finske jagefly – Cross Border Training – ikke er vurdert i et sikkerhetspolitisk og styrkeproduksjonsmessig perspektiv i denne rapporten.

Under sin presentasjon av det militærfaglige rådet brukte forsvarssjefen tilgang til skytefelt som en begrunnelse for valg av enbase. Fylkesrådet stiller spørsmål ved vurderingen i Forsvarsdepartementets rapport knyttet til skytefelt.

Bakgrunn

Som en del av ny langtidsplan for forsvarssektoren tar regjeringen sikte på å legge frem anbefaling om lokalisering av nye kampfly i løpet av våren 2012. I denne sammenhengen har Forsvarsdepartementet utarbeidet en rapport som oppsummerer utredningsarbeidet knyttet til valg av lokaliseringssløsning – *Lokaliseringalternativer for Forsvarets nye kampfly F-35*.

Rapporten er et av underlagsdokumentene som skal bidra til å velge utgangspunkt for lokalisering av Norges nye kampfly. Lokalisering skal tilfredstille behov knyttet til daglig styrkeproduksjon og løsning av oppdrag under normalsituasjonen. I det ligger det at oppdrag utover normalsituasjonen, eksempelvis i forbindelse med krise og krig, må kunne løses også fra andre baser gjennom fremskutt deployering av kampfly. Lokaliseringssløsningen som velges for nye kampfly må av den grunn først og fremst ivareta Forsvarets behov knyttet til daglig styrkeproduksjon og operasjoner.

Rapporten sammenfatter Forsvarsdepartementenes utredningsarbeid og utgjør en del av beslutningsgrunnlaget for regjeringens anbefaling tilknyttet lokalisering av nye kampfly. Sammen med fremskaffelsesløsning for nye kampfly og Forsvarssjefens fagmilitære råd vil denne rapporten utgjøre de mest sentrale innspill til regjeringens og Stortingets arbeid med ny langtidsplan for forsvarssektoren.

Rapporten inneholder ingen konklusjoner knyttet til valg av lokaliseringssløsning. Forsvarssjefen har i sitt fagmilitære råd fremmet en tilråding vedrørende lokalisering av nye kampfly. Denne tilrådingen er basert på de vurderinger som er oppsummert i denne rapporten.

Rapporten i sin helhet er lagt ut på alminnelig høring. Høringsfristen er satt til 6. januar 2012.

¹ AWACS er forkortelsen Airborne Warning and Control System

² Quick Reaction Allert (QRA) defineres av Forsvarsdepartementet en styrke som er tilgjengelig til enhver tid, klar for oppdrag på kort varsel. Denne styrken er under NATO kommando og er dimensjonert etter krav av NATO.

Problemstilling

I forbindelse med utarbeidelse av ny langtidsplan for Forsvarssektoren skal Stortinget vedta hvor de nye kampflyene skal lokaliseres. Rapporten fra Forsvarsdepartementet innehar ingen konklusjoner. Derimot inngår rapporten som en av tre dokumenter som skal være hoveddokumenter til regjeringens utarbeidelse av den kommende langtidsplanen for Forsvarssektoren.

Vurderinger

Fylkesrådet vil innledningsvis bemerke at det er noe vanskelig å gi en høringsuttalelse når en del av underlagsmaterialet i rapporten ikke er gjort kjent for høringsinstansene. Fylkesrådet har forståelse for at noe av dette materiale er sensitivt. Like fullt vil fylkesrådet påpeke at dette vil påvirke innretningen på høringssvarene.

En overordnet kommentar til rapporten fra Forsvarsdepartementet er at den tidvis fremstår som ubalansert. Fylkesrådet vil benytte dette høringssvaret til blant annet å grunngi dette synspunktet.

Generelle bemerkninger

I rapporten fra Forsvarsdepartementet vurderes de ulike basealternativene etter fire delmål; styrkeproduksjon³, operasjoner⁴, levetidskostnader samt sideeffekter. Når det gjelder styrkeproduksjon og operasjoner, er dette definert som *skal-krav* og *bør-krav*. *Skal-kravene* er absolutte og har til hensikt å utelukke lokaliseringalternativer som ikke tilfredstiller de mest sentrale krav knyttet til styrkeproduksjon eller operasjoner. *Bør-kravene* har til hensikt å vurdere de ulike alternativenes måloppnåelse slik at de aktuelle alternativene kan sammenlignes.

De fem kriteriene som legges til grunn for *bør-kravene* er: a) kapasitet til daglige sorties⁵, b) presisjonsinnflying, c) ivaretagelse av Forsvarets behov for personell og kompetanse, d) QRA-beredskap, e) mulighet for spredning på kort varsel og sikre operativitet fra deployerte lokasjoner.

Fylkesrådet registrerer at enbase i Bodø scorer høyt på *skal-kravene* og oppfyller alle *bør-krav*. På flere av disse områdene vurderes Bodø-alternativet som klart best egnet. Når det gjelder levetidskostnader og sideeffekter skiller det svært lite mellom de to enbaseløsningene, samtidig som tallene er beheftet med stor usikkerhet, og fortsatt har behov for justering og nyansering.

Fylkesrådet registrerer at levetidskostnadene for de beskrevne enbaseløsningene avviker lite fra hverandre, og mener derfor at de operative behovene må tillegges avgjørende vekt i vurdering av baseløsning.

I *Forsvarssjefens fagmilitære råd* er de sikkerhetspolitiske aspektene ved valg av fremtidig kampflybase ikke berørt. De er heller ikke berørt i særlig grad i dette dokumentet. I den grad dette gjøres, er det mer implisitt en eksplisitt. Eksempelvis er forhåndlagring av amerikansk forsvarsmateriell og stasjonering av AWACS på Ørland vurdert i et sikkerhetspolitisk lys. Fylkesrådet stiller spørsmål ved hvorfor ikke tilstedeværelse med kampfly i nordområdene også er vurdert i et sikkerhetspolitisk lys. Dette mener fylkesrådet er en klar svakhet ved rapporten.

I opplisting av overordnede mål for kampflyene og ambisjonsnivå i kapittel 3 er det henvist til både St.prp. 48 (2007-08) og 36 (2008-09), og videre tatt utgangspunkt i en del operasjonaliserte

³ Med styrkeproduksjon menes den prosess og aktivitet som bidrar til å stille styrker klare til innsats. Det omfatter utdanning og øving, personellforvaltning, utvikling av taktikk, organisering av styrker samt anskaffelse av materiell. Styrkeprodusenten er ansvarlig for rekruttering, utdanning, trening og virksomhetsanalyse.

⁴ Forsvarsdepartementet definerer militære operasjoner som en serie stridsaktiviteter, forflytninger eller andre handlinger som har til hensikt å nå en definert målsetting.

⁵ Sortie er gjennomføring av et flyoppdrag med en avgang og en landing. Det vil si to flybevegelser.

størrelser knyttet til QRA, HLB⁶ og skvardronsbidrag til NATO. Imidlertid er det slik at overordnede føringer knyttet til behovet for kampfly og fokus på nordområdene ikke er en del av målformuleringen. Når Norge vurderer å redusere antall kampflybaser i fremtiden til én base, mener fylkesrådet dette påvirker norsk sikkerhetspolitikk direkte. Fylkesrådet oppfatter det som en metodisk svakhet at denne rapporten ikke berører sikkerhetspolitiske vurderinger tilknyttet basevalg.

På denne bakgrunn stiller fylkesrådet spørsmål ved fremstillingen i rapporten hvor konklusjonen om Bodø er at basen vurderes *”til å kunne fungere tilfredsstillende som enebase for styrkeproduksjon.”* med en rekke kritiske bemerkninger, mens Ørland vurderes *”å kunne fungere meget tilfredsstillende som enebase....”*, uten ytterligere kritiske bemerkninger. Denne vurdering henger igjen fra en underlagsrapport fra Asplan Viak. Fylkesrådet kommenterer svakheter ved denne underlagsrapporten senere i dette høringsinnspillet.

Fylkesrådet vil trekke frem et annet metodisk problem ved denne rapporten. Det er slik at delmål i rapporten ikke følges opp når ulike basevalg vurderes. Et eksempel på det finnes på side 10 under delmål 2. Her heter det at: *”Som et minimum bør basen(e) derfor ha en geografisk beliggenhet som gjør det mulig å overfly og vise fysisk tilstedeværelse med F-35 over hele Norge. Dette må kunne utføres fra utgangsløkasjonen, uten mellomlanding (for etterfylling av drivstoff) og returnere til hjemmebase.”*

Det er derfor med undring fylkesrådet registrer at dette er nedjustert på side 23. Her heter det: *”Som et minimum bør lokaliseringen gi kampflyene evne til å vise fysisk tilstedeværelse med F-35 over hele Fastlands-Norge”*. Den påfølgende vurderingen i rapporten gjøres videre med utgangspunkt i fastlandet og ”midtpunkt” i fastlands-Norge. Fylkesrådet stiller spørsmål ved denne metodikken og til selve vurderingen bak dette nedvalget.

Det blir da vanskelig å forstå setningen på side 29: *”Fra Bodø rekker ikke F-35 til Ekofisk i sør og holdetiden er begrenset på Sørlandet”*. Det gjøres altså en vurdering ut over fastlands-Norge og flyets holdetid på Sørlandet. Det er vanskelig å forstå hvorfor slike vurderinger ikke gjøres av Ørland-alternativet. Særlig når rapporten viser at interesseområdene i nord på ingen måte dekkes fra Ørland. Og at holdetiden i eksempelvis Kirkenes er fraværende. Samtidig har forsvarssjefen pekt på deployering ved baser i nord. Fylkesrådet stiller spørsmål ved hvorfor ikke deployering ved Sola er nevnt i denne sammenheng?

Fylkesrådet vil påpeke at det er en generell metodisk svakhet ved rapporten at det ikke er gjort noen vurdering av aktuelle deployeringsbaser og utfordringer ved disse. Dette blir spesielt kritisk når forsvarssjefen i sitt fagmilitære råd legger opp til et deployeringskonsept som ikke fullt ut er dokumentert.

En siste metodisk bemerkning er at Bodø-alternativets robuste fleksibilitet i tilknytning til videre minimumsdrift av Ørland i dette alternativet er ikke utredet. Det er kun reflektert som en negativ økonomisk konsekvens av Bodø alternativet som enebase.

Sikkerhetspolitikk

Fylkesrådet stiller spørsmål ved at Forsvarsdepartementet ikke har ansett føringer i norsk sikkerhetspolitikk som en sentral rammefaktor i utarbeidelsen av denne rapporten. Fylkesrådet mener dette bryter med sentrale politiske prioriteringer gjort av Stortinget og regjeringen. For å underbygge dette poenget viser fylkesrådet til følgende vedtatte politikk gjort av Stortinget og regjeringen:

⁶ Høy luftmilitær beredskap (HLB) er et konsept for spredning av blant annet kampfly for å redusere sårbarhet eller forbedre operasjonsbetingelser i et operasjonsområde.

I den gjeldene langtidsplanen, Innst S. nr. 318 (2007-2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, konkluderte Stortinget med at:

”Norge har et tydelig og konkret behov for en troverdig forsvars- og krisehåndteringsevne, som også er tilpasset og underbygger NATOs evne til å ivareta vår grunnleggende sikkerhet. Behovet springer ut fra Norges geopolitiske plassering og strategiske interesser knyttet til ressursforvaltningen i våre nærområder. Denne dimensjonen ved vår sikkerhetspolitiske situasjon skiller oss fra mange av våre allierte og partnere, som i stor grad kan rendyrke sine forsvar mot internasjonal innsats”.

”Regjeringen legger vekt på å styrke Forsvarets evne til å utføre de grunnleggende nasjonale oppgavene, med fokus på tilstedeværelse og suvereniteteshevdelse i nord. Regjeringen ser nordområdene som Norges viktigste strategiske satsingsområde i årene som kommer. Dette skal også reflekteres i den videre utviklingen av Forsvaret. Norge har et tydelig og konkret behov for en troverdig forsvars- og krisehåndteringsevne, som også er tilpasset og underbygger NATOs evne til å ivareta vår grunnleggende sikkerhet. Behovet springer ut fra Norges geopolitiske plassering og strategiske interesser knyttet til ressursforvaltning i våre nærområder”.

Regjeringen la 18. november 2011 frem Meld. St. 7 (2011-2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler*. Meldingen har et tydelig utenriks- og sikkerhetspolitisk fokus. Det fremheves blant annet at:

Norge har flyttet Forsvarets fellesoperative hovedkvarter til Bodø og flyttet tyngdepunktet for Forsvarets ressurser og aktiviteter nordover. Dette er ikke et svar på en militær trussel, snarere en naturlig måte for nordområdestaten Norge å markere det ansvaret vi har i nord. Forsvaret vil i tiden fremover ha et økende fokus på å løse sine oppgaver i nord.

Fylkesrådet viser videre til NATOs nye strategiske konsept. Norge var sentral i å forhandle frem et såkalt nærområdeprinsipp i dette konseptet. En av hovedårsakene til Norges posisjon var at Norge ønsket å knytte NATO til våre interesseområder i nordområdene. Bakgrunnen var blant annet endring i russisk forsvarspolitik kombinert med fallende forsvarsbudsjetter blant alliansepartnere i NATO. Norske politikere knyttet altså nordområdene opp til norsk sikkerhetspolitikk. Fylkesrådet stiller spørsmål ved hvorfor forsvarssjefen ikke har tatt opp dette i sine vurderinger.

Fylkesrådet vil understreke at nordområdene har stor strategisk betydning militært. Russland øker sin militære tilstedeværelse i nordområdene, og de øker forsvarsbudsjettene. Russland har modernisert en rekke våpensystemer, også de strategiske. Det må Stortinget forholde seg til når vi i Norge skal dimensjonere vårt eget Forsvar. Fylkesrådet vil understreke på det sterkeste at dette ikke dreier seg om militarisering i nord. Det dreier seg om en forutsigbar og konsekvent forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Samtidig er det slik at forekomster av knappe, men viktige ressurser gjør nordområdene geopolitisk viktig. Videre fører nedsmelting av polisen på sikt til endrede seilingsmønstre for sivil og militær skipsfart i Arktis. Også dette gjør at nordområdene og Arktis er geopolitisk viktig. Fylkesrådet understreker at det er dette som gjør nordområdene til en avgjørende rammefaktor for norsk sikkerhetspolitikk.

Fylkesrådet vil videre trekke frem at det er villet norsk og nordisk forsvars- og sikkerhetspolitikk å øke samtreening, bidra i felles operasjoner og fremme kostnadsbesparende materiellinnkjøp i

Norden. I 2009 ble derfor NORDEFECO – *Nordic Defence Cooperation* – etablert⁷. I NATO betegnes denne type samarbeid som ”Smart Defence”. Ideen med ”Smart Defence” er å dele på byrder og kapabiliteter for å få mer sikkerhet for mindre penger. Det nordiske forsvarssamarbeidet er viktig for å kunne levere etterspurte kapasiteter internasjonalt.

Gjennom NORDEFECO er det etablert et treningsprogram mellom kampfly stasjonert i Bodø, Kallax og Rovaniemi i nordområdene. I 2012 er det planlagt over 80 slike treningsoppdrag (Cross Border Training (CBT)). Det arbeides også med en større øvelse i 2013 hvor Bodø, Luleå, Rovaniemi og Banak inngår. Denne øvelsen skal også tilby øving for allierte nasjoner. Det innebærer at ulike nasjoner vil deployere kampfly til de fire basene og trene med og mot hverandre. Fylkesrådet vil understreke at de nordiske treningsoppdragene vil forsvinne dersom Ørland blir valgt som enebase. Det skyldes blant annet at kostnader knyttet til lang transittid fra Ørland hovedflystasjon.

I tilknytning til de nordiske treningsoppdragene (CBT) er det også utviklet et system mellom Norge, Sverige og Finland for brief og de-brief, samt enklere tillatelsesprosedyrer mellom landene. Fylkesrådet vil fremheve at det altså er en nordisk tilleggsverdi ved å ha enebase i Bodø. På bakgrunn av denne nordiske samtreeningen mener fylkesrådet rapporten er unyansert når dette ikke nevnes i større grad i tilknytning til basen i Bodø. Fylkesrådet tenker her blant annet på styrkeproduksjon, tilstedeværelse og det å knytte allierte treningsoppdrag til norske interesseområder.

Fylkesrådet vil fremheve at det nettverksbasert forsvaret er et viktig element i utviklingen av Forsvaret. Å omsette informasjon til innsats gjennom kommando og kontroll er viktige elementer i dette konseptet. Teknologinivået definerer de ytre rammene for Forsvarets evne til samhandling i nettverk. Fylkesrådet vil understreke at ensidig fokus på teknologi alene ikke er tilstrekkelig for å utvikle et effektivt nettverksbasert forsvar. Nettverksbasert forsvar handler like mye om ledelse og kompetanse. Fylkesrådet vil i den sammenheng påpeke at lokalseiringen av FOH i Bodø gir en tilleggsverdi knyttet utvikling av det nettverksbaserte forsvaret. Denne tilleggsverdien øker i forhold til Forsvarssjefens foreslåtte tilknytning til NATOs operative hovedkvarter.

Fylkesrådet vil i tilknytning til det nettverksbaserte forsvaret påpeke at all effektiv ledelse – også nettverksbasert ledelse – krever at ledelsesapparatet faktisk råder over tilgjengelige militære maktmidler som kan settes inn for å oppnå den ønskede effekten. Fylkesrådet mener altså det er en sikkerhetspolitisk tilleggsverdi tilknyttet det å utvikle det nettverksbaserte forsvaret ved Bodø hovedflystasjon.

Quick Reaction Alert (QRA)

Løsning av QRA-oppdraget er et *skal-krav* i rapporten. QRA er et oppdrag som utføres på vegne av NATO. En QRA i Bodø bidrar altså til å holde NATO i nordområdene. Fylkesrådet vil videre påpeke at QRA handler om mer enn å identifisere. Det handler også om å utøve suverenitet og vise tilstedeværelse. Betydningen av QRA-oppdraget blir likevel nedvurdert i rapporten, hvor man på s. 19 gir inntrykk av at dette er en aktivitet som er i sterk reduksjon. Denne vurderingen stiller fylkesrådet spørsmål ved. Realiteten er at oppdragmengden svinger, bl.a. på bakgrunn av russisk politisk vilje og evne, og at man har hatt større aktivitet de seneste årene enn like etter jernteppet fall.

Fylkesrådet vil også påpeke at vurderingen av aktuelle QRA-baser i nord legger til grunn 104 sorties. Hver såkalte scramble utgjør to sorties. Det vil altså si at det er plass til vel 50 scrambles, et

⁷ Forsvarsministrene i Norden har utarbeidet en visjon frem mot 2020: ”We, the Nordic Ministers of Defence, share the belief that Nordic cooperation can contribute to strengthening our national defence capabilities, thereby improving our ability to contribute to regional and international peace and stability.”

nivå man var langt over så sent som i 2007. I tillegg kommer ”ferging” av fly mellom hovedbase og QRA-base (utskifting hver 28. dag), som alene vil gi 36-40 sorties årlig.

Videre er det slik at QRA i Bodø er en integrert del av en base, med en relevant plassering i forhold til oppdraget. Fylkesrådet vil understreke det faktum at en løsning med QRA på Ørland medfører at avskjæring ikke skjer før aktuelle fly er sør av Lofoten. Dette legger hele det nordnorske luftområdet åpent, inkl områdene over indre Troms og inn mot FOH i Bodø. Fylkesrådet stiller spørsmål ved en slik vurdering.

Fylkesrådet vil videre kommentere at en enebase i sør koblet med en framskutt QRA i liten grad gir tilfredsstillende tilstedeværelse i nord. En slik løsning fører til et nedtrekk av flytimer og tilstedeværelse i nordområdene med over 90%. I tillegg er løsningen fordyrende og fører til store operative utfordringer. Fylkesrådet stiller spørsmål ved at disse sidene av en framskutt QRA ikke er diskutert i rapporten fra Forsvarsdepartementet.

Styrkeproduksjon⁸ og operasjoner

Den daglige styrkeproduksjonen og tilstedeværelse i form av kampfly er i all hovedsak knyttet til det luftrom som ligger i umiddelbar nærhet av den enkelte flystasjon.

Utgangsplassering av kampflyene bør være slik at den gir tilfredsstillende tilstedeværelse, herunder overvåking og bildeoppbygging, i norsk operasjons- og interesseområde. Dette knyttes også opp til holdetid. Altså den tid man kan være tilstede og operere i et mer avgrenset geografisk interesseområde.

I rapporten skilles styrkeproduksjon og operasjoner fra hverandre. En konsekvens av det er at det legges til grunn et deployeringskonsept som innebærer at styrkeproduksjon kan skje hvor som helst, og at man så flytter flyene dit man trenger dem når man trenger dem. For utenlandsoperasjoner må det være slik, men innenlands gir dette en unødigg krevende og fordyrende operasjon som man kan unngå gjennom å plassere basen riktig i utgangspunktet. I Bodø løses QRA-oppgaven i dag som en integrert del av en base, som også driver styrkeproduksjon. I et 40-årsperspektiv bør det være relevant å se på utnyttelse av F35s samlede kapasitet som en integrert del av den daglige drift hvor både styrkeproduksjon og operasjoner inngår. Det betyr for eksempel at et treningstokt samtidig både gir tilstedeværelse i relevante områder og kan utnyttes til informasjonsinnhenting.

Fylkesrådet vil understreke at samtreningen mellom svenske og finske kampfly bidrar til relevant styrkeproduksjon. Tilstedeværelse med kampfly i nordområdene bidrar både til suverenitetshevdelse og det bidrar til å skape en normalsituasjon i våre nærområder. Fylkesrådet mener dette poenget er fraværende i rapporten. Det bidrar til å svekke analysen knyttet til styrkeproduksjon.

Om tilgang til skytefelt

Under sin presentasjon av det militærfaglige rådet brukte forsvarssjefen tilgang til skytefelt som en begrunnelse for valg av enebase. Fylkesrådet stiller spørsmål ved flere vurderingen i rapporten tilknyttet skytefelt. Det er alvorlig ettersom Forsvarssjefen adopterer argumentasjon og kunnskap fra denne rapporten.

I selve rapporten vurderes Bodø å ha ”tilfredsstillende” tilgang til skytefelt med Setermoen og Halkavarre for luft-til-bakke. I tillegg skarpe luft-til-luft felt over Skomvær og Andøya. Ørland på den andre side vurderes å ha ”god tilgang” til skytefelt nært basen med ”særs kort transitid” og

⁸ Den prosess og aktivitet som bidrar til å stille styrker klare til innsats. Omfatter utdanning og øving, personellforvaltning, utvikling av taktikk, organisering av styrker samt anskaffelse av materiell. Styrkeprodusenten er ansvarlig for rekruttering, utdanning, trening og virksomhetsstyring.

dermed effektiv utnyttelse av flytimer med Tarva og Regionfelt Østlandet for luft-til-bakke og Halten og Giskås for luft-til-luft.

Nærheten til Tarva skytefelt, i Bjugn kommune, er vurdert som en stor fordel for Ørland. Fylkesrådet vil her understreke at dette skytefeltet er avgrenset til bruk med treningsvåpen uten stridshode. Videre er det slik at Tarva ligger 25 min fra Bodø og brukes allerede i dag jevnlig av kampflyene stasjonert på Bodø hovedflystasjon. Problemet med Ørland-alternativet er at Norges viktigste skytefelt, Setermoen i Troms og Halkavarre i Finnmark ikke vil være tilgjengelige uten kostbar deployering. Fra Bodø er alle 3 skytefelt tilgjengelig hele året, i tillegg til en omfattende variasjon av skytefelt i Sverige gjennom Cross Border Training (CBT)-konseptet med Sverige. Fylkesrådet vil derfor påpeke at Bodø på denne bakgrunn må vurderes å ha et vel så bra utgangspunkt med henhold til skytefelt som Ørland.

Fremtidig utvikling av basen

Både forsvarssjefens fagmilitære råd og Forsvarsdepartementets rapport fremhever at framtidig utvikling av basen er en relativt større utfordring i Bodø enn på Ørland. Begrunnelsen er at basen i Bodø ligger i nærheten av en by.

Fylkesrådet vil her peke på at Bodø by og luftforsvarsbase har utviklet seg sammen over snart 60 år. Byen og byutviklingen er i svært stor grad tilpasset basen og vil være det i framtida. I rapporten fra departementet er det ingen presentasjon av hvilke framtidige behov for fleksibilitet og utvidelse som skulle kunne skape utfordringer i Bodø. Det framstår derfor mer som en udokumentert påstand, og gjør at rapporten fremstår unøyaktig og ubalansert. Fylkesrådet vil og peke på at størrelsen på basene i Bodø (inkl. Bodin leir) og Ørland er relativt like. En eventuell utvidelse vil medføre utfordringer begge steder. Der Bodø har utfordringer knyttet til by, har Ørland vesentlige utfordringer knyttet til verneområder (Ramsarområder) og jordbruksland. Dette er i svært liten grad problematisert i rapporten.

Sikring mot terror, sabotasje

Dette momentet vurderes i rapporten som mer problematisk i Bodø enn på Ørland, bl.a. fordi basen i Bodø får en lang kyststripe på den ene siden og en sivil terminal på andre siden. Fylkesrådet vil påpeke følgende knyttet til dette: Bodø hovedflystasjon har i dag en lang kyststripe, og erfaring fra sikring av denne. Det må vurderes som vanskeligere å ta seg usett inn på området via sjøen enn via landjorda, og sikring kan ivaretas på samme måte som i dag. Eventuelt med gjerde i tillegg til sjøen som buffer mot uvedkommende. Videre er det slik at mot den sivile siden av flyplassen er det allerede adgangskontroll hvor ingen uvedkommende har tilgang til airside av flyterminalen.

Personell og kompetanse

I tilknytning til personell og kompetanse rangeres enebase Bodø som et vesentlig bedre alternativ enn Ørland. Fylkesrådet vil kommentere noen momenter som ikke kommer frem i rapporten tilknyttet dette temaet.

- I forhold til styrkeproduksjon er ”*evne til å beholde og rekruttere personell*” definert som et *skal-krav*. Dette bør derfor gis stor vekt i den totale vurderingen.
- Bodø kommune har utdanningstilbud tilpasset til Forsvarets behov. Særlig relevant her er videregående skole med blant annet landslinje innenfor flyfag. Det bidrar med relevant tilgang på teknisk personell. Det er et selvstendig poeng at Bodø hovedflystasjon er fylkets største lærlingbedrift.
- Plassering i landets flyhovedstad – Bodø – gir tilgang på kompetanse, samarbeid og differensierte yrkes- og karrierevalg innenfor luftfart. Fylkesrådet vil her understreke muligheten for samarbeid med Widerøe, som har sin tekniske base i Bodø.

- I rapporten fremheves det at: ”det er like komplisert å pendle fra Bodø til Ørland som fra Ørland til Bodø”. Dette kan i og for seg være riktig. Like fullt vil fylkesrådet påpeke at det bør vektlegges at en større andel av de som arbeider i Bodø faktisk også bor i Bodø. For personell som verken bor på Ørland eller Bodø, vil pendling til Bodø være betydelig enklere.
- I tidligere analyser er hele Trondheimsregionen trukket inn som rekrutteringsområde for Ørland, mens bare deler av Saltenregionen er tatt med når det gjelder Bodø. Fylkesrådet vil påpeke at det er en ubalanse i denne sammenligningen.
- Det er ikke dokumentert hvilke pendlerkostnader som er lagt inn i alternativet med Ørland som enbase. Fylkesrådet antar at dette vil være en vesentlig kostnadsdriver på driftssiden, samtidig som denne problemstillingen vil vare over lengre tid på Ørland enn i Bodø. Fylkesrådet etterspør at det gjøres beregninger av dette før saken oversendes regjeringen.
- Økt pendling mellom for eksempel Trondheim og Ørland har også en samfunnsøkonomisk kostnadsside som det ikke er regnet på i denne rapporten. Det må antas at en eventuell baseløsning på Ørland vil framtvinge nye hurtigbåtruter, nye fergeruter, nye vegprosjekter etc. – tiltak som allerede er lansert av Sør-Trøndelag fylkeskommune. Dette vil ha vesentlige miljø- og kostnadseffekter som ikke er vurdert i rapporten. Fylkesrådet etterspør at også dette blir utredet før saken går til Stortinget.

Støy og miljø

Vurdering av støy og miljø i Forsvarsdepartementets rapport er i hovedsak basert på en strategisk konsekvensutredning gjennomført av Forsvarsbygg av 17. mars 2010.

En viktig konklusjon er at den strategiske konsekvensutredningen fra Forsvarsbygg ikke inneholder enkeltfaktorer som tilsier at Bodø er uegnet som kampflybase. Imidlertid framføres flere negative faktorer knyttet til Bodø-alternativet både i Forsvarsbygg sin konsekvensutredning og i Forsvarsdepartementets rapport. Fylkesrådet vil derfor kommentere følgende rundt disse faktorene.

Om støy

Bodø som enbase vurderes i rapporten fra Forsvarsdepartementet å ha en robust støylosning som følge av at rullebanen flyttes. Støy vil da, i all hovedsak, bli lagt igjen over sjøen. I tillegg gir åsen inne på flystasjonen en ekstra skjermingseffekt. Fylkesrådet vil poengtere at den nye rullebanen gir vesentlig færre berørte av støy enn i dag, selv med nye og mer støyende fly. For å underbygge dette argumentet vises det blant annet til følgende momenter:

Med ny rullebane vil 7 boliger/støysensitive bygninger komme i rød flystøysone (den mest støyende sonen), mens det i dag er ca 650 boliger i rød sone (ca 2000 mennesker). Videre er det i dag ca. 5000 boliger (9.300 mennesker) i gul støysone. Med ny rullebane vil disse havne utenfor alle flystøysoner.

Et siste moment fylkesrådet vil fremheve er at ingen bygninger i Bodø får et støynivå over 65 db utendørs. Det tilsvarende tallet for Ørland er 111 bygninger. Ser man på rød støysone vil 7 støysensitive bygninger havne på denne listen i Bodø, tallet i Ørland er 163. Fylkesrådet mener denne informasjonen ikke har kommet tydelig nok frem i rapporten.

Nærmere om miljøforhold

Konsekvensutredningen fra Forsvarsbygg peker på en rekke negative forhold ved Bodø-alternativet ved bruk av nåværende rullebane. Disse forholdene vil forbedres vesentlig som følge av flytting av rullebane. Fylkesrådet mener av den grunn at disse ikke burde være med som negative forhold. Dette gjelder eksempelvis støyutfordringer ved kulturminneområder ved Bodin kirke og Bodøsjøen.

Forsvarsbygg sin rapport peker på utfordringer knyttet til terrenginngrep ved bygging av ny rullebane. Fylkesrådet stiller spørsmål ved en slik vurdering. De omtalte områdene har vært avstengt fra sivil bruk siden 1950-tallet. I dag har ikke disse områdene noen verdi som strandsone eller landskapsområde for øvrig. Området er ikke synlig fra byen og nærmeste veg eller bosetting med utsikt til området er 8-10 km unna, på andre siden av Saltfjorden.

Fylkesrådet stiller spørsmål ved vurderingen av naturmiljø og sårbarhet. Det begrunnes blant annet i at rapporten fra Forsvarsbygg ikke nevner utfordringer rundt Ørland-alternativets tilknytning til Grandefjæra og andre våtmarksområder. Disse våtmarksområdene har den strengeste vernebestemmelser etter Ramsar-konvensjonen⁹. I bestemmelsene for disse områdene, er stort sett all motorisert ferdsel i eller ved området forbudt – men det er unntak for jagerfly. Rent juridisk er dette en avklart problemstilling, men i realiteten er dette et moment som klart burde vært vektlagt tyngre i en miljøsammenheng.

Distriktsmessige konsekvenser

Vurderingen av distriktsmessige konsekvenser (jf. tabellen på s. 40) bygger på Asplan Viaks rapporter som var vedlegg til rapporten som kom 17. mars 2010.

Fylkesrådet vil påpeke følgende momenter ved underlagsrapporten fra Asplan Viak:

- Det er en klar svakhet ved Asplan Viaks rapport at man i vurderingen av tilgang på arbeidskraft for Ørland, tar inn hele Trondheimsregionen som rekrutteringsområde, samtidig som man – ved vurdering av distriktsmessige konsekvenser – ser på en mer begrenset Ørlandsregion (Ørland, Rissa, Bjugn, Åfjord). Dette gir vesentlig større prosentvis utslag for befolkning og sysselsetting enn om man tok med hele Trondheimsregionen. Fylkesrådet vil påpeke at dette gir en ubalanse i hele utredningen hvor bildet for Ørland ser bedre ut i forhold til det å skaffe arbeidskraft, og hvor det ser verre ut knyttet til det å miste arbeidsplasser.
- Når det gjelder ringvirkninger av flystasjonen på Ørland, må det forventes at en stor del av dette går til Trondheim i forbindelse med kjøp av varer og tjenester. Effekten av å miste dette vil være relativt mindre dramatisk for Trondheim enn den er for Bodø, samtidig som den distriktpolitiske argumentasjonen for Ørland svekkes dersom det er Trondheim som får effektene.
- For Bodøs del er det i Asplan Viaks rapport ikke tatt med hele Salten-regionen verken i forhold til arbeidskrafttilgang eller når man har sett på virkninger av en eventuell nedlegging. Forhold som har endret seg siden forrige rapport (mars 2010) er bl.a. at nabokommuner til Bodø opplever at viktige industriarbeidsplasser er under press eller avvikling (bl.a. Meløy og Sørfold), noe som gjør behovet for arbeidsplasser ved flystasjonen relativt mye viktigere for regionen enn tidligere.
- Rapporten fra Asplan Viak har heller ikke kommentert den gode kommunikasjonsinnad i Salten på en tilstrekkelig måte.
- For Bodø er det heller ikke sett på flystasjonens rolle som en sentral del av luftfartsmiljøet i Bodø. Dette er et miljø som er bygget strategisk opp fra nasjonalt hold med bl.a. nasjonale funksjoner som Luftfartstilsynet, Luftfartsmuseet og utdanning innen flyfag. I tillegg finnes det miljøer knyttet til Avinor Bodø lufthavn og Avinor kontrollsentral, Widerøes hovedbase, Hovedredningssentralen, 330-skvadronen, m.m. Et eventuelt bortfall av flystasjonen vil kunne gi dramatiske ringvirkninger for resten av dette flymiljøet, som har en nasjonal funksjon.

Konsekvenser for sivil luftfart

Vurderingene i Forsvarsdepartementets rapport knyttet til konsekvenser for sivil luftfart er i hovedsak basert på Avinors rapport fra oktober 2011.

⁹ Den såkalte Ramsar-konvensjonen er en internasjonal avtale for bevaring og bærekraftig bruk av våtmarker. Formålet med konvensjonen er å begrense tap av våtmarker og bremse det økende presset på våtmarker.

Fylkesrådet vil understreke at et viktig hovedmoment fra Avinors rapport er at: *”Avinor ikke har identifisert noen potensielle konflikter mellom sivil og militær lufttrafikkavvikling på bakken eller i lufta, på kort eller lang sikt, ved en samling av kampflyene til Bodø.”* Dette står i sterk kontrast til Forsvarsdepartementenes rapport av 17. mars 2010 som konkluderte med at *”De mest utfordrende forholdene ved Bodø som enebase vurderes å være den store sivile flytrafikken”*. Denne utfordringen er med andre ord nå motdokumentert av Avinor.

Avinor har i sin rapport samtidig påpekt utfordringer for sivil luftfart gitt ulike alternative utfall av Forsvarets lokalisering. Fylkesrådet vil understreke viktigheten av å merke seg at det har skjedd store endringer Avinors forhold til denne problemstillingen det siste halve året, som må tas inn i den helhetlige vurderingen av Bodø som enebase.

Nordland fylkeskommune og Bodø kommune har i brev til både Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet reist et krav om at rullebanen må flyttes uansett utfall av kampflylokaliseringen. Dersom Bodø velges bort, vil dagens rullebane bli liggende som en sperre for byutvikling på dagens baseområde, med konfliktflater både mot nord og sør. På bakgrunn av de krav og behov som er framkommet med henhold til oppgradering av rullebanen, må det uansett investeres tungt i en reetablering, og den må da reetableres på et område som tilfredsstillende Bodøs behov for en effektiv byutvikling.

I rapporten fra Forsvarsdepartementet er det lagt til grunn at Avinor skal kjøpe dagens rullebane i Bodø (441 millioner). Fylkesrådet vurderer dette som en svært lite realistisk. Både med bakgrunn i at dagens rullebane anses som foreldet og at den ikke fullt ut oppfyller dagens krav.

Økte kostnader og avstander knyttet til taksing i Bodø som følge av ny rullebane, er i rapporten tatt inn i sin helhet i den økonomiske beregningen, og utgjør en relativt stor post på de indirekte kostnadene. Fylkesrådet stiller spørsmål ved at dette argumentet tillegges vekt. Fylkesrådet ønsker her å kommentere at avstanden mellom terminal og lufthavn i dag er svært kort i forhold til andre større flyplasser. Et eksempel på det er at takseavstanden i Bodø vil bli kortere enn den kommende taksebane på Gardermoen. Fylkesrådet vil også poengtere at det på sikt må forventes at den sivile terminalen flyttes. Dagens terminal møter sin kapasitetsgrense blant annet i forhold til parkering av fly. En ny og hensiktsmessig terminal kan etableres nærmere ny rullebane, slik at de framtidige takseavstandene reduseres betraktelig.

Økonomiske vurderinger i Forsvarsdepartementets rapport

Fylkesrådet vil påpeke at kostnadsbilde i større grad bør ta inn over seg de samfunnsøkonomiske forholdene knyttet til nødvendig oppgradering av flyplassen i Bodø, uavhengig av Forsvarets drift. Fylkesrådet viser blant annet til to rapporter fra henholdsvis Veiteknisk Institutt¹⁰ og fra Flyplassjefen i Bodø¹¹. Rapportene ser på tilstanden ved vedlikeholdsrift av Bodø hovedflystasjon og på risiko- og sårbarhet ved rullebanens overflate ved Bodø flyplass. Dokumentene konkluderer med at det er behov for total fornyelse av rullebanen i Bodø innen svært kort tid. Når samfunnet må bruke store summer for å videreføre Bodø lufthavn, bør dette tas med i beregningene. Å ta med et slikt samfunnsøkonomisk perspektiv vil endre kostnadsbildet for Bodø-alternativet vesentlig. Å unnlate å ta det med fører til et ubalansert bilde knyttet til økonomi.

¹⁰ Veiteknisk Institutt, Rapport: *Tilstandskartlegging og beregning av framtidige vedlikeholdskostnader for Bodø hovedflystasjon* (10.11.2011). Denne rapporten er gjort på oppdrag for Forsvarsbygg.

¹¹ *Risikoanalyse av rullebanens overflate ved Bodø flyplass*, utarbeidet av Flyplassdrift på oppdrag fra Flyplassjef (17.11.2011).

Fylkesrådet vil peke på at Forsvarsdepartementet ikke har utredet alternative finansieringsløsninger knyttet til basevalg. Nordland fylkeskommune vil videre å arbeide aktivt for at samfunnsaktører kan inngå i et spleiselag knyttet til kostnader ved den sivile delen av baseløsning i Bodø.

Fylkesrådet stiller spørsmål ved departementenes forutsetningen om salg av eiendommer i Bodø for 1,3 mrd kr. All erfaring fra avvikling av denne type områder gir stort behov for opprydding og det vil være et krav at området tilbakeleveres i opprinnelig stand. Forutsetning om Avinors kjøp av rullebaneområdet er kommentert ovenfor, og er for så vidt justert i forbindelse med indirekte kostnader. Inntekten på Ørland-alternativene bør derfor justeres ned med 1,3 mrd kr.

Fylkesrådet har ikke tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon om tallene i rapporten til å foreta en egen analyse, men vil peke på enkelte momenter i tallmaterialet:

- Forutsetningen om videre drift av Ørland som en kostnad i Bodø-alternativet gir et skjevt kostnadsbilde. Behovet for dette er framsatt som en udokumentert forutsetning. Dersom dette faller bort, vil kostnaden for Bodø som enebase reduseres med nærmere 1,5 mrd kr i et 40-årsperspektiv.
- I indirekte kostnader bør kostnader knyttet til taksing for sivil sektor fjernes. Dette utgjør 675 mill kr.
- Avinors alternative kostnader for ”renovering av rullebane” er lagt inn med 513 mill kr som en inntekt. Dette synes lavt. Selv om dette bygger på Avinors egne analyser, må det påpekes at det legges til omtrent samme pris for utvidelse av 600 m rullebane på Ørland. Dette indikerer at det ikke benyttes sammenlignbare regnemåter i Forsvaret og Avinor, noe som er en metodisk svakhet. I h.h.t. Avinors egne analyser, vil ny rullebane medføre ca 700 mill kr i investering. Dette er minimumsbeløpet som bør legges inn.
- I indirekte kostnader bør verdiøkning på eiendommer rundt rullebanen som følge av flytting av rullebanen, tas inn som en inntekt. Dette er tidligere beregnet til 350 mill kr. Verdiøkningen skyldes ikke bare redusert støy, men også at grenser som følge av hinderflater endres, og muligheten for utnyttelse av eiendommene øker vesentlig. At dette ikke er tatt med, må anses som en metodefeil.
- Det er i tillegg påpekt andre positive forhold ved Bodø som ikke er tatt med under indirekte kostnader
- Oppsummert bør Sum kostnader (Forsvaret) for Bodø justeres ned med 1,2 – 2,7 mrd kr til 31,2- 32,7 mrd kr, mens indirekte kostnader bør justeres ned med minst 1,225 mrd kr, slik at sum kostnader blir 30,2-31,7 mrd kr.

For alternativet Ørland vil fylkesrådet kommenteres følgende:

- For Ørland-alternativet er det – så langt dokumentert – ikke lagt inn kostnader til deployeringsbaser. Dette er en klar svakhet, og har stor økonomisk usikkerhet i seg.
- Alternativet Ørland med framskutt QRA bygger på en sviktende forutsetning om et antall QRA-relaterte sortie som ovenfor er kommentert å ligge altfor lavt. Kostnadene ved tilrettelegging av eventuelle QRA-baser antas å bli vesentlig høyere enn dokumentert.
- Driftskostnader knyttet til pendlerløsninger er ikke dokumentert, og antas vesentlige for Ørland-alternativet.
- Fylkesrådet vil her også kommentere at pendlerløsninger har en personalapolitisk side som vil kunne medføre økonomiske kostnader. Dette vurderes ikke i rapporten.
- Indirekte kostnader knyttet til pendlerløsninger (hurtigbåt-, ferge-, vegløsninger) antas å være store, er ikke tatt med i kostnadsoppstillingen.
- Fylkesrådet verken kan eller har tallgrunnlag for å regne detaljert på de ovenstående kostnadselementene for Ørland, og nøyer seg derfor med å spille inn faktorer som det forventes at Forsvarsdepartementet tar med seg videre i utredningen.

Fylkesrådet stiller spørsmål ved at rapporten ikke utreder alternativet med Bodø som utgangspunkt for lokaliserings- og stasjonering av kampfly, kombinert med Ørland med videre drift knyttet til forhåndslagring av amerikansk forsvarsmateriell. I et slikt alternativ kan Ørland være en fast deployeringsbase samt et alliert øvings- og treningssenter. Kostnadene for dette alternativet er langt på veg allerede tatt inn i enbase Bodø (jf. videre drift av Ørland).

En slik modell vil muliggjøre samling av hele F16-flåten til Bodø lenge før innføring av F35, slik at driftsbesparelsene av kun en base kan tas ut tidlig. Dette gir en stor effekt for nåverdibetraktningene. Dette alternativet innebærer også at utbygging for F35 kan skje parallelt i Bodø fordi dagens rullebaner ikke blir berørte. Fylkesrådet vil poengtere at dette alternativet reduserer faren for kompetanseflukt ettersom den største basen beholdes samtidig med at aktivitet på Ørland videreføres. Fylkesrådet mener dette alternativet bør beregnes, både i forhold til driftsbesparelser og investeringsbesparelser.

Konsekvenser

En ubalansert rapport fra Forsvarsdepartementet vil gi regjering og Storting et dårlig beslutningsgrunnlag.

Vedtakskompetanse

Det vises til FT-sak 49/2010 – Delegasjonsreglement for myndighet fra fylkesting.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

Fylkesrådet understreker at vurderingene i denne saken danner grunnlag for hele Nordland fylkeskommune sitt høringssvar.

Bodø den 04.01.2012
Odd Eriksen
fylkesrådsleder
sign