



Til
Justis- og
beredskapsdepartementet

Vår saksbehandler
Tod Faye-Schjøll

Vår dato
16.10.2023

Vår referanse
2023/3337-2/315

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Tidligere dato

Tidligere referanse

Svar på høring NOU 2023:17 - Nå er det alvor - Totalberedskapskommisjonen

1. Bakgrunn

Forsvarsbygg (FB) forvalter forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg (EBA) på vegne av staten ved Forsvarsdepartementet (FD). Forsvarssektorens EBA ivaretar «Grunnleggende nasjonale funksjoner» og skal understøtte Forsvarets oppdrag og operasjoner i krig, krise og fred.

FB har ansvaret for etablering, drift og forvaltning av forsvarssektorens EBA under daglig virksomhet i fred. For å kunne løse oppgaver er FB avhengig av samvirke med, og støtte fra totalforsvaret, på tvers av sektorer og med privat næringsliv. I fredstid er dette i hovedsak en planverk- og øvelses aktivitet. Dersom nasjonens samfunnstilstand tilsier at Beredskapsloven¹ og Kongens instruksjonsmyndighet², utløser Nasjonalt beredskapssystem (NBS), så kan den sannsynlige utfordringen bli å etablere, opprettholde og gjenopprette EBA hvor hele totalforsvaret må reparere krigsskader på livs- og krigsviktig infrastruktur. Dette er i sterk kontrast til daglig virksomhet og vil i stor grad påvirke alle samfunnssektorer. Det vil si at forsvarsspesifikk bygg- og anleggs- (B&As) ressurser som kompetanse, B&A-arbeider og forsyning trolig blir knappheter i store deler av samfunnet. Samtidigheten for slike ressursbehov medføre at det blir essensielt at totalforsvaret evner å prioritere og kraftsamle samfunnets innsats.

Utviklingen og moderniseringen av totalforsvaret har medført en økt mulighet for støtte fra forsvarssektoren til de sivile sektorene i de lavere krisespektre (fred-krise). Dette har også medført utstrakt benyttelse av kommersielle ordninger der forsvarssektoren er mer avhengig av merkantile prosesser for å skape forutsetninger for den operativ evnen. I dag disponerer vi i all hovedsak EBA til forsvarssektorens fredsstruktur. Det er behov for å fremskaffe ytterligere kapasiteter til nasjonal styrkeoppbygging og mottak av allierte styrker i en krise-/krig situasjon. For å raskt kunne etablere nødvendige kapasiteter er forsvarssektoren helt avhengig av effektiv utnyttelse av sivile ressurser som personell, materiell, tomtearealer, bygg og anlegg.

¹ Lov av 15. desember 1950 nr. 7 om særlege rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold

² Grunnloven § 3

2. Status

Totalforsvarskonseptet eksisterer ikke lenger slik det var slik det var under den kalde krigen. Målsetningen om det sivile samfunns støtte til Forsvaret, som var en grunnpilar, er langt på vei erstattet av en målsetting om en beredskap rettet mot ekstraordinære hendelser i fredstid. Sett i forhold til dagens geopolitiske situasjon er det helt avgjørende at det foretas en skikkelig gjennomgang av, - og en beslutning med hensyn til hvilken målsetting man ønsker med totalforsvaret i fremtiden.

Samfunnssikkerhetsperspektivet drøftes inngående i utredningen, inklusive Forsvarets bidrag i form av tilgjengelige ressurser (kapittel 10.9), men statssikkerheten og sivilsamfunnets bidrag i denne sammenheng, er lang mindre vektlagt i utredningen.

I kapittel 10 drøftes det hvordan totalforsvaret i dag er organisert på regionalt og lokalt nivå, mens videreutviklingen skjer i fagmiljøene på sentralt nivå, både i og på tvers av sektor. Forsvarsbygg støtter konklusjonen om at et effektivt totalforsvar forutsetter at regionalt og lokalt nivå involveres og tar eierskap til prosessene.

Totalforsvarskonseptet forutsetter at statsforvalter samordner den fylkesvise planleggingen samt har på plass et underliggende planverk knyttet til tiltakene i Sivilt beredskapssystem (SBS). Tidligere lå det til statsforvalteren å koordinere beredskapsplanverket på tvers av etater og sektorer i fylkene. I dag følger dette ansvarsprinsippet og flere av oppgavene er delegert til kommunene uten at disse nødvendigvis er forpliktet til å delta i statsforvalterens arbeid. Spørsmålet knyttet til koordinering og prioritering på tvers av fylkes-grensene kan vi ikke se er behandlet. Dette er spesielt viktig med hensyn til infrastruktur som vei, bane og kraft.

3. De nordiske landene

3.1 Den svenske modellen

Sverige startet arbeidet med å gjenoppbygge sitt totalforsvarskonsept allerede i 2014, som en konsekvens av Russlands invasjon av Krim. Her har man opprettet et tversektorielt næringsråd for totalforsvar og kriseberedskap. Et forum på sentralt nivå som skal bidra til gjensidig utveksling av informasjon og råd om saker av felles betydning for næringsliv, arbeidslivsorganisasjonene og staten vedrørende totalforsvar og kriseberedskap. Videre har man institusjonalisert samarbeidet mellom det svenske forsvaret og frivillig sektor.

3.2 Den finske modellen

Finland opprettholdt det omfattende beredskaps- og forsyningssikkerhetssystemet de hadde under den kalde krigen og har videreutviklet det frem til i dag. Videre har de etablert strategiske partnerskap med viktige industriaktører for beredskap i fred, krise og krig. Dette medfører at de har et langt bedre utgangspunkt enn det Norge har i dag.

Det er tydelig at Sverige og Finland ligger foran Norge med hensyn til organiseringen av totalforsvaret. Her bør det være mulig å finne løsninger som kan overføres til Norge.

4. Næringsberedskapsloven

Næringsberedskapsloven, som forvaltes av Nærings og fiskeridepartementet, er grunnlaget for etableringen av beredskapsordninger innen matforsyning, drivstoff forsyning og bygg- og

anleggsberedskap. Dette bidrar til at det kan iverksettes hensiktsmessige tiltak for å forebygge forsyningsproblemer, men ordningene forutsetter at det er tatt inn beredskapsklausuler i avtalene med leverandørene og at avtalene ikke inneholder «force majeure klausuler». I og med at dagens logistikkonsept baserer seg på «just in time» prinsippet forutsetter dette at avtalene pålegger leverandørene et ansvar for en nødvendig minimumsbeholdning av varer og en mannskapsstyrke som kan utføre tjenestene.

5. Bygg og anleggsberedskap

Forsvarsbygg skal etablere, opprettholde og gjenopprette Forsvarssektorens EBA i fred, krise og krig. I dag skjer dette langt på vei gjennom kjøp av varer og tjenester i det sivile markedet. I krise og krig kan vi ikke forutsette at den sivile bygg- og anleggsbransjen fungerer som i fredstid. Videre vil flere offentlige sektorer som er ansvarlige for kritisk infrastruktur ha behov for de samme ressursene med hensyn på å etablere ny samt gjenopprette skadet infrastruktur innen deres ansvarsområde. Uavhengig av hvilke klausuler de respektive offentlige instansene har innarbeidet i sine kontrakter i tilfelle krise eller krig, vil det fort oppstå en samtidighetskonflikt som må avdømmes. Vi kan ikke se at samtidighetsproblematikken er tilstrekkelig behandlet og/eller adressert.

6. Vertslandsstøtte

Norge er i henhold til NATO traktaten forpliktet til å legge til rette for allierte operasjoner i Norge. Vertslandsstøttekonseptet er en integrert del av totalforsvaret og tar utgangspunkt i prinsippet om ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Det medfører at totalforsvarssamarbeidet bygger på ansvarsprinsippet der den aktøren som har ansvaret for en oppgave i fred, har det samme ansvaret i krig. Dermed er det helt avgjørende at disse aktørene planlegger for de oppgavene de har ansvar for og økonomisk settes i stand til å kunne utføre dem.

7. Forsyningssikkerhet

Forsyningssikkerhet, spesielt innen kategoriene matvarer, helsevesen, medisiner og drivstoff er helt avgjørende i krise og krig, ikke minst dersom vertslandsstøtte konseptet aktiveres. Like viktig er det med byggematerialer og byggmasser for gjenoppretting av sivil og militær infrastruktur. Under den kalde krigen var det et pålegg til leverandørene om å holde et definert volum av nødvendige artikler. I dag opererer de fleste leverandørene etter «just in time» prinsippet. Hvor kritisk dette var kom tydelig til kjenne under pandemien da helsevesenet slapp opp for nødvendige artikler som håndsprit og munnbind. I og med at alle sentrale lager er avvirket, eller sterkt redusert, må den enkelte etat ta dette inn i sine kontrakter med leverandørene, noe som blir en merkostnad. En kostnad som må aksepteres, dersom man ikke skal bygge opp nasjonale lagre for kritisk viktige artikler.

8. Beredskapslovgivningen

Beredskapslovgivningen består av beredskapsbestemmelser i sektorlovgivningen, sektorovergrepene lovgivning samt ulovfestet nødrett. Det siste gir myndighetene hjemmel til å gjennomføre nødvendige tiltak i en kritesituasjon. En full gjennomgang og oppdatering av beredskapslovgivningen med hensyn på hele kritespekteret, inklusive krig, støttes. Videre må dette inngå som en sentral del i planverket og øves, slik at det er godt kjent og fungerer.

9. Oppsummering og anbefaling

Forsvarsbygg hadde forventet at øvre del av krisespekteret hadde fått en større plass i utredningen, spesielt med hensyn til sivilsamfunnets støtte til nasjonal militær styrkeoppbygging og vertslandsstøttekonseptet.

Forsvarsbygg støtter kommisjonens vurdering med hensyn til at endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen krever en full gjennomgang av lovgivningen slik at den tilpasses dagens trusselbilde, inklusive faren for sammensatte trusler og krig.

Videre er Forsvarsbygg opptatt av at det etableres et system som prioriterer og om nødvendig avdømmer i de tilfeller det oppstår samtidighetsutfordringer med hensyn til visse typer varer og tjenester ikke minst gjelder dette varer og tjenester som er nødvendig for å opprettholde og gjennomrette forsvarssektorens infrastruktur som er avgjørende for militærmakten.

Haakon W. Øberg
Fagdirektør Stab
Forsvarsbygg

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og derfor ikke signert.