

## FYLKESRÅDSSAK

Saksnummer	Utvalg/komite	Møtedato
070/10	Fylkesrådet	21.05.2010

### Høring: Vurdering av lokaliseringalternativer for Forsvarets nye kampfly

Det vises til høringsbrev fra det Kongelige Forsvarsdepartement datert 19. mars 2010. Høringsfristen er satt til 19.mai. Dette er Nordland fylkeskommunes høringsuttalelse til utredningsrapporten angående vurdering av lokaliseringalternativer for Forsvarets nye kampfly.

Høringsuttalelsen bygger på selve høringsdokumentet med vedlegg, supplerende opplysninger fra Forsvarsdepartementet gitt i møte 23. april, analyser og annen informasjonshenting.

Fylkekommunen mener høringsdokumentet fra Forsvarsdepartementet representerer et godt arbeid så langt i prosessen, og gir en oversiktlig framstilling av et omfattende og komplisert materiale. Det redegjøres i høringsnotatet så langt det lar seg gjøre for både analysemodell, forutsetninger, usikkerheter og rapportens begrensninger.

Rapporten bærer preg av at det fortsatt råder stor usikkerhet rundt en rekke faktorer som er kritiske for beslutningsprosessen. Det er derfor nyttig at rapporten er lagt ut til åpen høring, hvor innspill både til selve innholdet i rapporten og til manglende sider ved analysene kan kommenteres.

Både i høringsdokumentet og i møte med Forsvarsdepartementet fremkommer det at rapporten har klare begrensninger mht. gyldighet, og at det fortsatt gjenstår utredningsbehov knyttet til bl.a. samfunnsøkonomiske konsekvenser, konsekvenser for sivil luftfart, samt støy og miljø. Samtidig råder det noe uklarhet rundt i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte berørte aktører vil bli trukket inn i nye høringsrunder før et beslutningsgrunnlag foreligger fra departementet. Fylkesrådet har av den grunn valgt å benytte denne høringsrunden til:

- både å kommentere de problemstillinger som faktisk er behandlet i høringsnotatet
- samt gi innspill og momenter knyttet til problemstillinger som ikke er belyst i høringsnotatet, men som må antas å komme i en senere fase.

### Bakgrunn

Bodø hovedflystasjon har siden femtitallet vært Forsvarets viktigste flystasjon, og hoveddelen av kampflyene (to av tre skvadroner) er i dag lokalisert til Bodø. Sammen med Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) bidrar dette til at Bodø er en av landets viktigste forsvarsbyer.

Lokalisering av kampfly til Bodø er tilpasset tilstedeværelse og oppgaveløsning i nordområdene, og gir samtidig synergieffekter i forhold til Forsvarets operative ledelse (FOH), øvrige våpengrener, nordisk samarbeid og ikke minst til sivil luftfart. 2/3 av kampflyvåpenet trener og opererer i dag fra Bodø i et samarbeid med sivil lufttrafikkjeneste som er unikt i europeisk sammenheng.

I Forsvarssjefens Forsvarsstudie FS07 ble Bodø anbefalt som enebase for kampfly, basert bl.a. på lokalisering i høyt prioriterte operasjonsområder (nordområdene), samvirke med Hæren og samarbeid med Sverige om styrkeproduksjon, samt økonomiske faktorer. I St.prp. 48 (2007-2008) og behandlingen av denne, ble valg av struktur for Luftforsvaret utsatt i påvente av beslutning om nye kampfly.

Den største usikkerheten rundt en lokalisering i Bodø har vært knyttet til flystøy. Fylkesrådet er tilfreds med at flytting av rullebanen ved Bodø lufthavn er tatt inn i utredningen som aktuell løsning. Det framgår av høringsnotatet at en ny rullebane 2 km sørvest av dagens rullebane, vil løse alle støyutfordringer fra nye kampfly, og vil samtidig gi et mer fordelaktig støybilde for byen generelt enn det man har i dag med F16.

### **Tidligere vedtak gjort i Nordland fylkesting og i Landsdelsutvalget**

Fylketinget i Nordland fattet i sak 73/2007 – *Forsvarets videre utvikling i perioden 2009-2012* – vedtak om at:

”Regjeringen har utpekt nordområdene som det viktigste strategiske satsingsområdet i årene som kommer og slått fast at styrket militær tilstedeværelse skal være en del av normaltilstanden i nord. Dette må få konsekvenser for Forsvarets tilstedeværelse og lokalisering i nord, både hva angår basestruktur, kommandostruktur og støttefunksjoner [...] Norsk militær tilstedeværelse og operative evne må styrkes i nordområdene: Det er av vital interesse for Norge at Forsvaret har tilstrekkelig permanent tilstedeværelse og operativ evne i nordområdene. Nordområdesatsingen tilsier at Forsvaret må inneha tyngden av operative enheter, basestruktur og støttefunksjoner i nord, og det må være norsk militær ledelse med tilstrekkelig gradsnivå og fullmakter tilstede i nordområdene. Forsvaret er viktig også for å ivareta helhetlige samfunnsinteresser og samfunnsoppgaver i Nord-Norge.”

”Bodø hovedflystasjon må videreutvikles til Luftforsvarets nasjonale hovedbase og forsterkes med flere oppgaver. Bodø har gunstig plassering til operasjonsområder, øvrige avdelinger, trefningsområder og øvingsfelt, samt operative synergieffekter i forhold til LDKN, Hovedredningssentralen, SAR-tjenesten, Avinor, Widerøes base og videregående skole med flyfag. Byens størrelse og varierte tilbud gjør den interessant i forhold til bosetting og karriere.”

Landsdelsutvalget vedtok i sak 24/2007 – *FORSVARET – Fra kald krig til nordområdefokus*. Vedtakets ordlyd er:

1. Landsdelsutvalget ser det som avgjørende at det fremtidige tyngdepunktet i Forsvaret legges i nord. I lys av nordområdeperspektivet og de militæropoperative utfordringer som følger av dette, vil det være naturlig at Forsvarets tyngdepunkt forblir i nord, og at strukturen i neste langtidsplan reflekterer behovet for en forsterkning av denne tilstedeværelsen. Dette omfatter alle forsvarsgrenene

2. De fremtidige lokaliseringer må i hovedsak baseres på den infrastruktur og samfunnsaksept som allerede er bygget gjennom mange år. De vel utbygde skyte- og øvingsfeltene er viktige forutsetninger både som grunnlag for lokaliseringene og for produksjonen av operative enheter som kan brukes til nasjonal og internasjonal tjeneste.  
Den operative ledelsen av Forsvarets virksomhet i nord, må skje fra nord på riktig nivå og med nødvendige fullmakter.  
Landsdelsutvalget tar til etterretning rapporten fra LUs forsvarspolitiske utvalg, og viser spesielt til prinsipper for lokalisering og til konklusjonskapittelet som gir helt konkrete anbefalinger
3. Landsdelsutvalget vil følge opp det forsvarspolitiske arbeidet fram mot endelig vedtak i Stortinget om Forsvarets fremtidige rolle og struktur.

## **Problemstilling**

Forsvaret skal anskaffe nye kampfly til erstatning for dagens F16 fly. Nye fly skal fases inn i 2016. I forbindelse med anskaffelsen skal man også avgjøre lokalisering av de nye flyene. Det står mellom tre basealternativer; Bodø, Ørland og Evenes, eller kombinasjoner av disse. Det er varslet et beslutningsunderlag i form av en St.prp. innen utgangen av året. Forsvarsdepartementet har nå sendt ut et høringsnotat til berørte kommuner, fylkeskommuner og aktører, med høringsfrist 19. mai.

## **Vedtakskompetanse**

Det vises til Kommunelovens § 13.  
Gruppelederne i fylkestinget er orientert om saken.

## **Fylkesrådets innstilling til vedtak**

Fylkesrådet i Nordland mener en samlet vurdering tilsier at Bodø er meget godt egnet som enbaseløsning eller som del av en tobaseløsning for Forsvarets nye kampfly. Bodø har tilstrekkelig kapasitet både på bakken, i luftrommet og i form av øvingsfelt både i Norge og over grensen til Sverige. Basen vil dekke de strategisk viktige nordområdene og ivareta QRA-forpliktelser. Bodø har i dag 2/3 av dagens kampfly, og enbaseløsning i Bodø vil dermed innebære en videreføring og ivaretagelse av den tyngste delen av personell- og kompetanse knyttet til kampfly i dag. Det vil videre gi Luftforsvaret gode muligheter for rekruttering på sikt i et bymiljø med et sterkt forsvars- og luftfartsmiljø, og med tilbud til tokarrierefamilier. Basen vil ha synergier både med FOH og sivil luftfart, i form av kostnadsdeling for drift av flyplassen og samarbeid om flyteknisk kompetanse (bl.a. vedlikehold). Reelle investeringskostnader for Bodø er betydelig lavere enn det som framkommer i høringsnotatet.

1. Bodø som lokaliseringssted oppfyller alle krav til operasjoner:
  - Flyene har fra Bodø rekkevidde til å dekke hele landets interesseområde, inklusive de store havområdene i nord og nordvest, om ønskelig som enebase.
  - Quick Reaction Alert (QRA) kan inngå som en integrert del av kampflybasen, med alle de fordeler og synergier det innebærer.

- Daglig øving og trening skjer i nordområdene, noe som gjør at daglig tilstedeværelse blir en normalsituasjon, og at jagerflyaktivitet ifm. situasjoner/kriser ikke oppfattes som en eskalering.
2. Generelt oppfattes det som en svakhet ved utredningsrapporten at nordområdeperspektivet ikke er vektlagt. Dette gjelder både ved vurdering av basenes egnethet for operasjoner og for styrkeproduksjon. Rapporten fokuserer på rent teknisk-/økonomiske vurderinger, og tar ikke utgangspunkt i den innretning som Norges generelle sikkerhets- og forsvarspolitik er fundamentert på, nemlig vektlegging av Forsvarets evne til å utføre de grunnleggende nasjonale oppgavene, med spesielt fokus på tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i nordområdene.<sup>1</sup>

Fylkesrådet finner det kunstig at Norges strategisk viktigste satsingsområde ikke er behandlet i større grad i utredningsrapporten. Det vises her bl.a. til St.meld. nr 15 (2008-2009) ”Interesser, ansvar og muligheter”, ”Evne til innsats – Strategisk konsept for Forsvaret”, St.prp. 48 (2008-2009) ”Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier”, jf. også Inst.S.nr.318 (2007-2008) og de forutgående utredningene fra Forsvarsstudien FS07 og Forsvarspolitisk Utvalg. Videre ”Politisk plattform for flertallsregjeringen” 2009-2013, Regjeringens nordområdestrategi, Nye byggesteiner i nord; Neste trinn i regjeringens nordområdestrategi samt Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk. I St.prp.48 utgreies fundamentet for Norges sikkerhets- og forsvarspolitik. Her heter det at;

”Regjeringen legger vekt på å styrke Forsvarets evne til å utføre de grunnleggende nasjonale oppgavene, med fokus på tilstedeværelse og suverenitetshevdelse 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 ressursforvaltningen i våre nærområder.” (2008:12).

Fylkesrådet viser også til Forsvarsdepartementets strategiske konsept *Strategiske konsept for Forsvaret; Evne til innsats*. Konseptet skal angi de sikkerhetspolitiske rammene som Forsvarets operative virksomhet skal bygge på i de kommende årene. I *Evne til innsats* heter det at:

”Sikkerhetspolitikkenes hovedmål er å ivareta Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser og målsettinger. Ivaretagelsen av vår suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet er en helt grunnleggende sikkerhetsinteresse, og denne interessen kommer særlig til uttrykk gjennom Norges satsing i nordområdene.” (2009:26).

”Forsvarets kompetanse og kapasiteter har direkte betydning og relevans for håndtering av mange utfordringer Norge står ovenfor i nordområdene, og som i dag går langt utover det militære området. Evnen til bildeoppbygging og situasjonsforståelse, robuste kommando- og kontrollsystemer, samt raskt tilgjengelige og deployerbare militære kapasiteter, er viktige eksempler. Tilstedeværelse av norske militære kapasiteter virker stabiliserende og er en forutsetning for å kunne håndtere episoder og eventuelle kriser raskt. Tilgangen på et bredt spekter av ulike kapasiteter er vesentlig for å øke den operative utholdenheten i et krevende klima, men er også viktig for å øke informasjonstilgangen i store og ofte politisk sensitive områder. Forsvaret bidrar til å gi norske politiske myndigheter et godt beslutningsgrunnlag og derved et større handlingsrom, slik at episoder og kriser i nordområdene kan løses i tråd med norske interesser og mål. Uten god situasjonsoversikt og et godt beslutningsgrunnlag

---

<sup>1</sup> Nordområdene er definert som hele det sirkumpolare Arktis, inkludert Barentsregionen og Barentshavsområdet, samt landområdene nord for polarsirkelen.

vil Norges evne til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i områder der Norge har suverenitet eller suverene rettigheter bli sterkt skadelidende.”(2009:50).

3. Bodø som lokaliseringssted oppfyller alle krav til styrkeproduksjon:
- God tilgang på øvingsområder, luftrom og skytefelt
  - Daglig trening i operasjonsområdet gir relevant kompetanse om lokale forhold, geografi, topografi og værforhold
  - Gir mulighet for å utnytte potensialet i nordisk forsvarssamarbeid med kampfly på tvers av landegrensene, noe som både gir tilgang på øvingsområder, skytefelt og øvingspartnere.
  - Har kapasitet til å være base for alliert trening og øving
  - Gir mulighet for samtrening med øvrige forsvarsgrener i deres primære trenings- og operasjonsområde

Graden av tilfredsstillende tilstedeværelse i operasjonsområde vurderes ved å belyse faktorene reaksjonstid, rekkevidde og holdetid. Ved valg av en enebase i Sør-Norge innebærer det at; a) reaksjonstiden økes med 25 minutter, b) rekkevidden reduseres med 240 NM, c) holdetiden reduseres med totalt 50 minutter. Dette i forhold til om Bodø hadde vært utgangspunkt.

I følge utredningens egne figurer dekker ikke kampfly plassert på Ørland hele nordområdet (se kart neste side).<sup>2</sup> For å kunne hevde suverenitet, håndtere episoder og kriser som inkluderer bruk av luftstridsmidler må Forsvaret ha evne til å holde en høy luftmilitær beredskap over tid. I rapporten fremkommer det at en enbase i Sør-Norge fordrer en QRA i Nord Norge for å ivareta det operative ambisjonsnivået. Erfaringer etter 55 år med QRA i Bodø tilsier at en mer robust løsning er påkrevd. Det er mange eksempler på at oppdraget endres gjennom at flere oppdrag må løses på samme tid, over større områder og i relativt lang tid. I tillegg vil personellmessige forhold (slik som sykdom, hensyn til hviletidsbestemmelser) og logistiske utfordringer kunne utfordre evnen til oppdragløsning. En QRA vil være svært sårbar for nevnte situasjoner da denne ikke vil inneha samme utholdenhet i organisasjonen og tilgang på fly som man har QRA-løsning i Bodø. Resultatet er at tilstedeværelse svekkes gjennom redusert reaksjonstid, rekkevidde og holdetid da kun ett konkret oppdrag kan løses om gangen. Erfaringen med QRA samlokalisert med en kampflybase i interesseområdet er svært positive. Selv med en minimumsbemanning fremstår denne løsning som robust.

---

<sup>2</sup> Dette kartet er utarbeidet av 132 Luftving/Bodø hovedflystasjon.



#### 4. Bodø tilfredsstiller alle krav til støy og miljø:

- Mens etablering av nye flyoperative flater (FOF) andre steder utgjør en utfordring mht befolkning eller verneområder, representerer løsningen i Bodø en forbedring for hele bysamfunnet. Forbedringen gjelder både støyforhold og frigjøring av arealer til næringsutvikling og utvikling av en mer kompakt by.

Norges valg av F-35 som framtidig kampfly gir betydelige utfordringer i forhold til flystøy, da de nye flyene støyer vesentlig mer enn dagens F16. Kampflyene skal i et spredningskonsept operere fra hjemmebase(r) og fra andre flyplasser i Norge. Det er dimensjonert for ca 17.000 flybevegelser på årsbasis. Av dette skal 10 % gjennomføres på andre baser. I tillegg kommer 3.200 flybevegelser (1.600 sorties) relatert til alliert virksomhet.

I et scenario med Ørland om enebase, er det lite støymessig rom for alliert trening. Dette betyr at 1.700 + 3.200 flybevegelser må avvikles på andre flyplasser, inklusive QRA som alene vil medføre ca 240 flybevegelser. I sum betyr dette at ca. 5.000 flybevegelser eller innpå ¼ av samlet aktivitet må avvikles på andre flyplasser – i hovedsak i Nord-Norge: Bodø, Andøya, Evenes, Bardufoss og Banak. Fylkeskommunen stiller spørsmålsteget ved at utredningsrapport har ikke belyst hvilke støymessige konsekvenser dette får for de berørte flyplassene.

#### 5. Lokalisering til Bodø er mest fordelaktig mht. rekruttering og stabilitet i personell:

- Representerer en videreføring av den største basen med 2/3 av aktiviteten, hvorav mange er sivilt ansatt. Ved en eventuell nedlegging av Bodø vil Luftforsvarets kompetansetap bli tilsvarende større enn ved nedlegging av andre baser.
- Nærhet til Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) og det øvrige luftfartsmiljøet i Bodø (sivile selskap, myndigheter og utdanningsinstitusjoner) representerer både et rekrutteringsgrunnlag og en mulighet for de ansatte å få kompetanse- og karriereutvikling ett sted.
- Bodø representerer et bysamfunn med et bredt tilbud til tokarrierefamilier, noe som letter rekruttering og bidrar til stabilitet.

Fylkesrådet stiller spørsmålstegn ved vekting av argumentasjon rundt dette punktet i utredningsrapporten. I tillegg rapportene fra asplan viak er det Bodø som best tilfredstiller de behov som ligger til grunn for personellet valg av bosted, men dette er ikke tillagt noe vekt ved vurderingen av de enkelte alternativene.

Dette aspektet må vektlegges høyt ifm beslutning om fremtidig lokalisering av kampflybase. Tilgang på personell og kompetanse er et område hvor Bodø har klare fordeler i forhold til de alternative lokaliseringene. Bodø er landets fremste og mest komplette luftfartsby. Luftfartsmiljøet i sivil sektor består av private flyselskap med en omfattende verkstedaktivitet, øvrig næringsliv knyttet til luftfart, luftfartsmyndigheter, luftkontrollmyndigheter, flyplassdrift, utdanningsinstitusjoner (både videregående skole (flyfag) og høyere utdanning), det nasjonale flymuseet, m.m. Til sammen teller det sivile miljøet rundt 1.100 mennesker.

Bodøs luftfartsmiljø utgjør flere fortrinn:

- Mulighet for rekruttering av personell lokalt (bl.a. basert på utdanning flyfag)
- Mulighet for videreutdanning av personell lokalt (bl.a. høgskole/universitet)
- Et attraktivt miljø hvor det er et utvalg arbeidsplasser innenfor sektoren – noe som gjør at ansatte kan finne alternative karriereveier i samme område uten å flytte.
- Miljøer hvor man kan hente den nødvendige kompetanse i hverdagen

På samme måte utgjør FOH et nært alternativ for både rekruttering og karriereutvikling.

Bodø og regionen rundt kan for øvrig tilby et bysamfunn i vekst med et stort tilfang av spennende jobber, utdanningsmuligheter og fritidstilbud. Kommunen har 47.000 innbyggere med ca 1% årlig vekst. Gode kommunikasjoner til resten av Saltenregionen gjør at det er ca 60.000 innbyggere innenfor ca 1 times pendleravstand. Salten totalt består av 76.000 innbyggere. Det totale tilbudet i Bodø og Salten blir spesielt viktig for å rekruttere og holde på tokarrierefamilier.

6. Lokalisering til Bodø vil gi en kosteffektiv drift, i form av deling av driftskostnader på flyplassen med sivil sektor, synergi i driften av to store forsvarsinstitusjoner (flystasjon og FOH) i samme garnisonsby, og drift av QRA som en del av en operativ flybase.
7. Investeringskostnader for lokalisering i Bodø, framstår i høringsnotatet så langt som noe høyere enn alternativene. Fylkesrådet mener at kostnadstallene bør og vil bli nyansert i den videre utredningen, basert på følgende forhold:
  - Kostnadene for flyoperative flater (FOF) harmonerer godt med tidligere beregninger, men det vil være feil å regne hele denne kostnaden inn i basevalgprosjektet. Her er kostnadsdeling mellom militær og sivil sektor ikke tatt hensyn til i høringsnotatet.

Avtale mellom Luftforsvaret og Avinor (jf. avtale mellom partene) tilsier en kostnadsdeling, og det er behov for etablering av nye FOF i Bodø uavhengig av Forsvarets tilstedeværelser.

- Samfunnsøkonomiske vurderinger for øvrig er ikke tatt inn i analysen så langt. Bl.a. vil en flytting av rullebanen i Bodø gi mulighet for realisering (salg) av eiendommer innenfor flyplassgjerdet og øke verdien på eiendommer utenfor gjerdet. Flyttingen gir mulighet for utvikling av en kompakt by med dertilhørende redusert transport og miljøutslipp. I tillegg har generelt redusert flystøy i Bodø en samfunnsøkonomisk netto nytte.
  - Kostnadene ved en del alternative løsninger som legger til grunn bruk av andre baser i nord til framskutt QRA og/eller øvingsvirksomhet, synes å være betydelig undervurdert. Spesielt forventes det at nye og mer støyende fly vil utløse behov for investering i eiendom, bygg og anlegg (EBA) og FOF for å imøtekomme krav til støy- og miljøhåndtering iht. norsk lovverk. Dette er ikke ferdig utredet, og investeringene er så langt satt til null i høringsdokumentet.
  - Kostnader knyttet til potensielt tap av personell og kompetanse er ikke vurdert. Denne inntreer spesielt dersom man velger en enbaseløsning, og forventes å være størst ved en nedlegging av Bodø (jf. Asplan Viaks notater om frafall av personell ved flytting).
8. Det er i utredningsrapporten forutsatt at CO-located Operating Base (COB) -lager i Bodø videreføres selv om Bodø eventuelt legges ned. COB-lageret inngår som en del av de allierte forpliktelsene til Norge. Det vil være u hensiktsmessig å videreføre COB -lager i Bodø om kampflybasen legges ned. Lokalisering av COB-lagrene vil bli til hinder for ren sivil utvikling av lufthavnen. Vakt og sikring av COB-lagrene må evt også videreføres og det er kostnader knyttet til dette. Kostnader ved flytting og reetablering av COB-lager må være en del av kostnadsbildet ved enbase utenfor Bodø.
9. Det er en svakhet ved selve prosessen at man ikke ser på Luftforsvarets basestruktur under ett, men setter dagens to kampflybaser opp mot hverandre og vurderer en enbaseløsning for landets kanskje viktigste kapasitet. Nye kampfly utgjør Forsvarets største investering til nå, og må sikres en base- og infrastruktur som har en tilstrekkelig kapasitet, fleksibilitet og robusthet til å betjene de nye kampflyene både i dag og i framtiden. Rapporten peker gjennomgående på en tobaseløsning som det beste alternativet, men lar det samtidig skinne gjennom at økonomiske forhold kan presse fram en løsning med bare én base. Dersom det er et overordnet mål å redusere antall baser, bør dette gjøres i form av en helhetlig tilnærming hvor en ser på alle Luftforsvarets baser. En helhetlig baseutredning vil kunne se på andre fremtidige samlokaliseringer.

Bodø den 19.05.2010  
Odd Eriksen  
fylkesrådsleder