

*Høringsuttalelse
fra
Andøy kommune*



Forsvarssjefens fagmilitære råd

6. januar 2012

Høringsuttalelsen fra Andøy kommune har fire hovedelementer

- Hva er best for Norge – Forsvaret og Nato
- MPA er den viktigste og mest relevante operative strukturen i nordområdene.
- Salg av to P3N medfører en betydelig svekkelse av tilstedeværelse i nordområdene.
- Permanent deployeringsbase for F35 i nord på Andøya.

Forsvarssjefen gir et militært svar på de politiske utfordringene i nord

Forsvarssjefens råd signaliserer en svekkelse av MPA sin betydning for tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i nordområdene. Forsvarssjefen vil også redusere antall P-3 Orion maritime overvåkningsfly fra seks til fire, også dette er en nedprioritering av norsk tilstedeværelse i nordområdene.

Forsvarssjefen har i sitt militære råd lagt stor vekt på de økonomiske aspektene når han anbefaler Ørland som enebase. Han legger imidlertid liten vekt på at man med marginal økonomisk innsats kan oppnå store politiske uttelling og tilstedeværelse av kampfly i nord med en permanent deployeringsbase på Andøya. Basen er ideell for dette og ligger strategisk fornuftig plassert.

Samarbeidet mellom Ørland og basen på Andøya vil ha store fordeler. I tillegg kan aksene nord-sør, Ørland-Andøya, bli viktige for styrkegenerering og øvelser, noe som ikke blir drøftet. Det er en klar svakhet.

Både Forsvarssjefens råd og Forsvarsdepartementets utredning om basevalg er i stor grad økonomidrevet. På bakgrunn av utviklingen de siste 10 årene trekker man på økonomisk grunnlag vidtgående militære konklusjoner om fremtiden. Man ser altså bakover og drøfter i liten grad de utfordringene som Norge står overfor i fremtiden i nordområdene. Dette er oppsiktsvekkende tatt i betraktning den brede enighet i Stortinget om å satse i nordområdene, noe som er nedfelt i en rekke dokumenter.

At de militære argumenter nesten er fraværende i et militært råd fremstår som underlig. Kampflyet F-35 vil i fremtiden ikke ha mulighet for en permanent tilstedeværelse i nordområdene og vil i liten grad ha evne til å markere nærvær nord for Finnmark, bortsett fra på enkelte øvelser. Dette er oppsiktsvekkende. At man samtidig også svekker innsatsen med P-3 Orion viser at Forsvarssjefens råd ikke er et militært svar på den politiske utfordringen som er skissert av Storting og Regjering.

Den militære anbefaling om en enebase på Ørland aktualiserer derfor muligheten for en permanent deployering på Andøya av et mindre antall F-35. Dette vil være en billig måte å markere norsk suverenitet med kampfly i nordområdene. En slik deployering vil kunne ivareta QRA -funksjonen (Quick Reaction Alert) og gi mulighet til å foreta en opp- og nedskalering av antall kampfly i nord fra hovedbasen på Ørland på en fleksibel måte.

God økonomi – dårlig politikk

Hovedinntrykket er at Forsvarssjefen i sitt råd i for stor grad har vektlagt økonomi, mens de politiske og militære dimensjonene i forhold til krisehåndtering i nordområdene i liten grad er diskutert. Oppstår det en krise i nordområdene og det resulterer i en fastlåst situasjon, vil det å sende en skvadron F-35 nordover bli sett på som en opptrapping. Hadde man etablert en permanent tilstedeværelse i nord, vil dette i større grad blitt forstått og akseptert. Med Ørland som enebase for fly og Haakonvern for marinen, begge i sør, er tilstedeværelse i nord med kampfly og fregatter ikke tilstrekkelig problematisert.

I forhold til en konflikt lenger nord vil både Bodø og Ørland ligge for langt sør. Disse forhold er i liten grad behandlet i det militærfaglige rådet fra Forsvarssjefen. Også Forsvarsdepartementets utredning om basevalg er som tidligere nevnt i stor grad en økonomisk vurdering. Den politiske siden ved tilstedeværelse er ikke er ”prissatt”, og trekkes derfor i liten grad inn i drøftingen.

Rask tilstedeværelse viktig.

Rask tilstedeværelse av kampfly i hele landet er et sentralt mål, understrekes det i utredningen fra Forsvarsdepartementet. To F-35 på 15 minutters beredskap med skarpe våpen er et **skalkrav** til den nye enebasen, noe som indikerer at oppgaven har høy prioritet. Men når hovedbasen Ørland ligger ca 25 minutters flytid sør for Lofoten har en så høy beredskap i praksis liten bærekraft i nord.

Fra Ørland vil F-35 ikke kunne operere i de nordligste områdene av Barentshavet og holdetiden i Finnmark er begrenset, fremgår det av departementets egen utredning. I realiteten vil F-35 kun være i stand til å foreta en sving nord i Øst-Finnmark for så å returnere til Ørland. Flyet vil ikke kunne være i området, det vil si at flyene vil ha liten holdetid, noe som er definert til å være i operasjonsområdet i 30 minutter. Det betyr i realiteten at man vil få en redusert evne til rask norsk suverenitetsmarkering nord for Finnmark og at man langt på vei etterlater dette området i et maktpolitisk vakuum. At dette skjer i nordområdene som et enstemmig Storting har utpekt til et strategisk satsingsområde, virker underlig og viser behovet for en permanent deployeringsbase i nord på Andøya.

Rask reaksjon i nordområdene nødvendig

Operativ evne og mulighet for rask tilstedeværelse i nord er viktig av to grunner:

- Krenkelser av luftrommet eller havområdene er mer sannsynlig enn krenkelser av fastlands-Norge som ledd i en politisk markering og som forsøk på langsiktig ”utpressing”. Dette fordi krenkelser av landterritoriet skaper alvorligere situasjoner enn overflyvninger og aksjoner mot fartøy eller installasjoner til havs.

- Norge får i økende grad større økonomiske interesser å forsvare i nordområdene. Aktiviteten i olje og gasssektoren forskyves nordover. Isen smelter og den internasjonale interessen for Arktis øker. Dette bør være sentrale vurderinger for en militær beredskap som skal være på plass etter 2018.

Evne til raskere tilstedeværelse, økt utholdenhet og en mer permanent deployering på Andøya vil signalisere vilje til å følge opp de politiske erklæringene, om nødvendig med militær handling. Det er derfor viktig at F-35, et av Norges kraftigste militære virkemidler, er synlig tilstede i nordområdene.

Dette punktet er også tatt med i departementets utredning der det heter at dersom Ørland velges som enebase kan det være aktuelt med en fremskutt QRA-base lenger nord for å få en bedre operativ nytteverdi knyttet til tilstedeværelse og identifisering av fremmede fly. Forsvarets Forskningsinstitutt har gjort en nyttevurdering knyttet til tilstedeværelse i nordområdene og viser til at med en base i nord vil man kunne reagere hurtigere på krevende oppdrag i nord.

Stor politisk effekt for liten investering

I dag er 333 skvadronen som består av P-3 Orion maritime overvåkningsfly etablert på Andøya. En fast deployering av kampfly på en militær flyplass som er i drift vil prismessig være gunstig. Enkelt sagt vil Luftforsvaret her få fordelene med to baser, en base i sør og en i base i nord, til prisen av en. Den militære investering i F-35 får på denne måten en økt politisk nytteverdi. Eller mer presist: Luftforsvaret får en betydelig økt politisk effekt i nord for en marginal økonomisk kostnad.

På Andøya skjer innflyvning over havet i begge retninger. Dette karakteriseres som flyoperativt meget gunstig, ved at det forenkler inn og utflygningsprosedyrer, fremgår det på s. 70 i Forsvarsdepartementets rapport ("Lokaliseringsløsninger for Forsvarets nye kampfly konseptuel løsning, publisert 25. november 2011).

Forsvarets forskningsinstitutt har gjort en vurdering (FFI's analyse av problemstillinger knyttet til QRA-satellitt med F-35) av de ulike basene i nord og deres bidrag til tilstedeværelse i nord og gir følgende rangering:

1. Andøy
2. Bodø
3. Evenes

Det heter i utredningen at Andøya og Evenes vurderes som best (og like gode) med hensyn til lokasjonenes bidrag til tilstedeværelse og løsning av QRA-oppdraget. Lokalisering til en av disse to baser gir økt nytte i forhold til dagens løsning med QRA på Bodø. Kombinasjonen av nytte og gode flyoperative betingelser gjør at Andøya rangeres høyest før kostnader er vurdert.

Investerings og driftkostnadene med etablering av en permanent deployeringsbase på Andøya må utredes.

Forsvarssjefen ønsker imidlertid ikke en permanent QRA i nord. Hans alternativ er et deployeringskonsept der man skal kunne ta i bruk Andøya, Banak og Bardufoss som et ”skjold i nord” i påkommende tilfelle. For at dette konseptet skal være effektivt og ha den ønskede politiske signaleffekt, må det jevnlig øves, slik at forsterkning i et aktuelt tilfelle ikke får preg av eskalering. Dette nødvendige øvingsmønster som innebærer overføring av fly, mannskap og logistikk til ulike baser i Nord-Norge er imidlertid ikke prissatt. En fast permanent deployering av F-35 til Andøya strider ikke mot dette prinsippet, snarere tvert imot. HLB (høy luftmilitær beredskap) konseptet kan nettopp utnyttes enda mer kosteffektivt ved f.eks. å benytte det fremskutte elementet på Andøya til å deployeres som et skjold fra andre baser ved behov.

Siden forslaget eksplisitt ikke er angitt i kroner er det ikke mulig å foreta en reell økonomisk sammenligning mellom Forsvarssjefens ”fleksible deployeringskonsept” og en permanent deployeringsbase på Andøya. Dette er underlig når man i andre deler av utredningen understreker at ulike investeringer bør sees i et 40-50 års perspektiv.

Et annet sentralt økonomisk poeng er at når man ser på kostnadene ved et fremskutt detasjement på Andøya må sammenligningen være Ørland uten QRA. Dette må selvfølgelig gjennomføres konsekvent både når det gjelder investeringer og levetidskostnader.

Med andre ord: Sentrale økonomiske parametere er ikke klarlagt og gjort eksplisitt så vidt vi kan se. De politiske sidene av manglende tilstedeværelse av kampfly i nord på en mer permanent basis er underkommunisert.

Aksen Ørland – Andøy og styrkeproduksjon

Aksen Ørland-Andøya vil være fornuftig med tanke på styrkeproduksjon og øving.

QRA-flyene som har skarpe våpen vil ikke være låst i sin primærfunksjon, men kan trekkes tilbake til styrkeproduksjon slik som er praksis også i dag (selv om skarpe våpen gir noen begrensninger).

En permanent deployeringsbase på Andøya vil kunne utnyttes til mer kosteffektiv samtrening med marine- og hæravdelinger i nord. Som det fremgår av utredningen skal man fra enebase på Ørland samtrene med avdelinger i nord, men det vil da trolig ikke foregå på en fullt så kosteffektiv måte.

Man bør også se på muligheten for å ”kryssutdanne” enkelte tekniske personellkategorier som i dag arbeider med P-3 Orion, slik at de blir i stand til å ivareta oppgaver i forbindelse med F-35. Dette vil gi innsparinger på sikt og styrke det totale tekniske miljøet på Andøya.

Orion er det mest relevante styrkeelementet i nordområdene

De maritime P-3 Orion har evne til å være i et område i 12-14 timer og er vesentlig når det gjelder å markere tilstedeværelse, suverenitetshevdelse, overvåking og etterretning i de store havområdene i nord.

Forsvarssjefen ønsker å redusere antall Orionfly fra seks til fire. Disse fire flyene er ikke tilstrekkelig til å få en god tilstedeværelse i nord. En nedskalering av Orionflyenes tilstedeværelse i nordområdene medfører:

- Svekket tilstedeværelse i nordområdene
- Svekket suverenitetshevdelse i nordområdene
- Svekket miljø og ressursovervåking
- Svekket redningsberedskap i nordområdene.

Erfaringene nå er følgende:

1 fly er på modifisering som del av en alltid pågående oppdatering. Dette vil fortsette som en naturlig del av flydriften også etter at den strukturelle oppdateringen er ferdig.

1 fly er inne til større vedlikehold

1 fly er erfaringsmessig inne til mindre vedlikehold eller utbedring av tekniske problemer

Dette innebærer at man i store deler av året kun har ett fly tilgjengelig, noe som innebærer begrenset kapasitet til kontinuerlig overvåking over tid og dessuten stor sårbarhet.

Situasjonen i dag er at man ikke har komplett med deler til alle fly. Det betyr at når man nå vil selge 2 fly ikke har mulighet til å ta deler fra andre fly, noe som er praksis i dag.

Konklusjonen er at muligheten for innsats i Norge med bare fire fly vil bli sterkt redusert. Dette står i kontrast til de politiske målsetninger. Den røde tråden i ulike utredninger har vært økt overvåking i nordområdene og i særlig grad økt maritim overvåking.

Det er for eksempel store sprik mellom Forsvarssjefens faglige råd og St. Prop. 1 S (2010–2011) fra Forsvarsdepartementet. Her heter det under det innledende kapittel: ”Den operative strukturen skal utvikles og styrkes med vekt på å kunne bidra til å håndtere utfordringer i nordområdene”.

Videre heter det at ”Forsvarets oppgaver er innrettet for å kunne håndtere utfordringer i våre nærområder – norsk territorium og tilstøtende områder, og da spesielt i nord – til sjøs, på land og i luften. Evnen til overvåking og etterretning, suverenitetshevdelse og episode- og krisehåndtering er grunnleggende for utformingen av forsvarsstrukturen. Nordområdene er det viktigste satsingsområdet, og Forsvarets tilstedeværelse og evne til suverenitetshevdelse i nord er derfor høyt prioritert”.

Videre: ”Regjeringen legger i 2011 vekt på at trening og øving i Luftforsvaret skal prioritere løsning av oppdrag i nordområdene, bl.a. med opprettholdt evne til å håndtere eventuelle krenkelser på en troverdig måte. Ressurser til kampflysystemene og maritime overvåkingsfly foreslås derfor prioritert”.

Videre: ”Aktiviteten med kampfly, maritime overvåkingsfly og fly for bl.a. elektronisk krigføring (DA-20) videreføres, med vekt på nordområdene for den flyoperative virksomheten”.

På denne bakgrunn fremstår det derfor som underlig når Forsvarssjefen nå i sitt militærfaglige råd tar til orde for å redusere denne kapasiteten fra seks til fire fly. Seks fly er et minimum for å nå målsettingen om tilstedeværelse i nordområdene.

I tillegg til primæroppgavene i nordområdene har MPA de siste årene vært en ettertraktet operativ plattform i internasjonale operasjoner. Tilbakemeldingene fra våre allierte har entydig vært at den norske kapasiteten og kompetansen på dette området er unik og av stor betydning for en god løsning av oppdragene. Det er derfor stor sannsynlighet for at norske Orionfly også i framtiden vil bli etterspurt i forbindelse med internasjonale operasjoner. En reduksjon av antall fly vil medføre store begrensninger i muligheten til å stille til disposisjon norsk MPA kapasitet når det en ønsket uten at det i vesentlig grad går utover primæroppgaven som er tilstedeværelse i nordområdene.

Avhending av to P3N flyene vil også bety redusert levetid på de fire andre MPA flyene av type P3C. Da det i forbindelse med behandling av tidligere langtidsmelding for Forsvaret (2001) ble foreslått å avhende to Orionfly ble forslaget lagt bort da økonomiske beregninger viste at salg både var ulønnsomt på grunn av redusert levetid på de resterende flyene og man reduserte også den operative kapasiteten betydelig. Det må forutsettes at en slik økonomisk utredning også blir gjort når forslaget nå blir fremmet på nytt. Det er all grunn til å anta at en slik økonomisk utredning vil vise at det i større grad vil være ulønnsomt å selge to fly i dag.

Det er viktig å understreke at selv om F-35 har avanserte sensorer vil den på ingen måte erstatte P-3 Orion. F-35 har ingen rolle eller kapasitet til å samle inn store mengder viktige data. Denne plattformen er en forbruker av innsamlet informasjon og helt avhengig av denne for å kunne oppnå utbytte sin egne sensorer optimalt. Orion er med sine avanserte elektroniske og akustiske data, og ikke minst sin store evne til å bearbeide innsamlet materiell en plattform som vil utfylle F-35s evne til rask innhenting av informasjon.

Konklusjoner

- Orion er det mest relevante styrkeelementet i nordområdene. En svekkelse av Orionflyenes tilstedeværelse i nordområdene medfører svekket.
 - Tilstedeværelse i nordområdene
 - Svekket suverenitetshevdelse i nordområdene

- Svekket miljø og ressursovervåking
- Svekket redningsberedskap i nordområdene.
- Salg av begge P3N vil innebære at systemet slik det er i dag vil gå under kritisk mengde med hensyn til antall plattformer. Det vil med stor grad av sannsynlighet kun være ett fly tilgjengelig store deler av tiden. Dette er for lite og vil svekke den operative evnen for maritim overvåking og etterretning i nordområdene. Muligheten for fleksibilitet eller kontinuerlig overvåking over begrenset tidspunkt blir sterkt redusert. Evnen til å deployere og å delta på øvelser eller andre operasjoner i utlandet vil også bli sterkt redusert.
- Avhending av de to P3N flyene vil også bety redusert levetid på de fire andre MPA flyene av type P3C.
- Forsvarssjefens militære råd når det gjelder luftmilitær innsats har preg av økonomisk nyttevurdering basert på utviklingen i de siste ti årene. Den skuer i liten grad framover og problematiserer i liten grad de militære utfordringene i Arktis de nærmeste 20 årene.
- Enbaseløsning for F-35 på Ørlandet i tråd med forsvarssjefens faglige råd vil utløse behovet for en deployeringsbase i nord for å gi tilstrekkelig kampflydekning i nordområdene.
- Investeringer på Andøya med tanke på en permanent deployeringsbase må vurderes i et 40-50 års perspektiv slik man gjør med andre investeringer i utredningen fra Forsvarsdepartementet.
- Aksene Ørland-Andøya bør utnyttes på en måte som ivaretar både styrkeproduksjon og samøving med marine og hæravdelinger i nord.