

Høringsuttalelse til forslaget om inngåelse av tilleggsavtale (SDCA) om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA, fra Institutt for forsvarsstudier, FHS

Innledning

Forsvarsdepartementet (FD) har invitert Institutt for forsvarsstudier (IFS) ved Forsvarets høgskole til å fremme en selvstendig høringsuttalelse «Om forslag om inngåelse av tilleggsavtale om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA av 16. april 2021 og forslag til de lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre avtalen i norsk rett». IFS' uttalelse baserer seg på innspill fra ulike forskere ved instituttet og representerer følgelig en faglig og uavhengig (UH-loven, § 5-1) uttalelse til drøftingen av FDs høringsdokument. Inngåelse av en formell, langsiktig avtale med USA som regulerer etablering av amerikansk infrastruktur og amerikansk tilstedeværelse på norsk territorium, er en sak med potensielt store implikasjoner. IFS verdsetter denne anledningen til å gå dypere inn i avtalen og avgi en uttalelse.

IFS har i arbeidet med høringsuttalelsen forholdt seg til teksten i tilleggsavtalen (*Supplementary Defence Cooperation Agreement – SDCA*) med vedlegg, og høringsnotatet vedlagt FDs brev. IFS forstår tilleggsavtalen dithen at den *supplerer* eksisterende allierte forsvarsavtaler som NATO SOFA (*Status of Forces Agreement*). Siden begynnelsen av 1950-tallet har SOFA-avtalen fungert som juridisk grunnlag for alliert aktivitet i Norge av lignende karakter som det tilleggsavtalen vil regulere. De juridiske forhold knyttet til tilleggsavtalen er dermed av sentral betydning, og høringsnotatet gjør godt rede for ulike sider av dette relatert til NATO SOFA.

IFS vil legge vekt på forhold der instituttet har særskilt innsikt og kompetanse: Tilleggsavtalen vil bli vurdert i lys av den strategiske og sikkerhetspolitiske utviklingen over tid. Hensikten er å belyse de lange linjene i hvordan sikkerhetspolitiske omgivelser har påvirket utviklingen av alliertfinansiert infrastruktur i Norge.

IFS vil i det følgende fremheve det vi oppfatter som fire særlig relevante tema som er nært knyttet til avtalen, før vi avslutningsvis oppsummerer avtalens betydning for stabilitet og forutsigbarhet i nord. De fire temaene er: Bakgrunnen for SDCA, relevansen for norsk sikkerhet, det historiske bakteppet og avtalens plass sett opp mot den tradisjonelle, konsensusbaserte hovedlinje i norsk sikkerhetspolitikk.

Bakgrunnen for tilleggsavtalen (SDCA)

Krisen i Ukraina og Russlands annektering av Krim i 2014 førte til at amerikanske myndigheter satte i verk *European Reassurance Initiative* (ERI) for å vise støtte til europeiske allierte. Tiltaket fikk i 2016 et nytt navn, *European Deterrence Initiative* (EDI). EDI rommer både styrking av amerikansk nærvær, øving og trening, forhåndslagring, forbedring av infrastruktur og bygging av partnerkapasiteter.

Norges undertegning av tilleggsavtalen er en formell forutsetning for at Kongressen skal kunne sette av budsjettmidler til EDI-tiltak. Det er forståelig at USA ønsker en formell avtale som sikrer tilgang til infrastruktur som bygges i Norge med amerikanske midler. Det er også forståelig at USA ønsker et mest

mulig ensartet avtaleverk for samtlige land der de gjør slike investeringer. EDI-midlene går til infrastrukturinvesteringer og aktivitet en rekke steder i Europa.

At norske myndigheter med bred tverrdepartemental representasjon har forhandlet med sine amerikanske motparter siden 2018, tilsier at norsk side har hatt synspunkter på den opprinnelige teksten, og at de ikke har akseptert avtaleteksten før den tilfredsstiller norske interesser. Like viktig er det at en godt forankret avtaletekst legger til rette for at tilleggsavtalen blir et solid grunnlag for fortsatt samarbeid med Norges nærmeste og viktigste allierte.

Norges nærmeste allierte, USA og Storbritannia, har også vist større interesse for det vi i Norge kaller «nordområdene» de siste årene. Begge land har utgitt strategier for Arktis som også vektlegger sikkerhetsaspektene. Blant de sentrale målene i disse strategiene er fredelig utvikling og regelbasert orden. Bakgrunnen for den fornyede, allierte interessen, er i hovedsak den russiske sjømilitære styrkeoppbyggingen i nord og at den russiske ambisjonen om lagvis forsvar av egne baser på Kolahalvøya og strategiske ubåter i Barentshavet, er gjeninnført. Selv om den russiske marinen ikke er i nærheten av like sterk som den sovjetiske en gang var, har det igjen meldt seg en bekymring for at Russland i en krise kan true de transatlantiske sjørutene som har avgjørende betydning for Norge, Storbritannia og andre nordeuropeiske allierte og partnere.

Tross dette har alliert nærvær i Norge de siste årene vært på et relativt lavt nivå sammenliknet med den kalde krigen. Norge har det siste tiåret også besluttet å legge ned viktige deler av den NATO-finansierte infrastrukturen som ble etablert under den kalde krigen. Både Bodø og Andøya flystasjoner skal legges ned som operative flystasjoner, og marinebasen på Olavsværn ved Tromsø ble nedlagt i 2009.

Da tilleggsavtalen er en bilateral avtale med USA, kan det være betimelig å påpeke at NATO nå fremstår som en mindre aktiv aktør hva angår operativ infrastruktur. Gitt at behovet for oppbygging av fellesfinansierte infrastruktur er stort i sentral- og øst-europeiske NATO-land, og at NATOs felles investeringsbudsjett (NSIP) er betydelig mindre i dag enn under den kalde krigen, er det foreløpig lite som tyder på at NATO vil prioritere infrastrukturstøtte til Norge. Muligens i lavere grad ettersom Norge er i ferd med å kvitte seg med alliert finansierte infrastruktur. Dette styrker betydningen av bilaterale infrastrukturavtaler.

Tilleggsavtalen kommer med andre ord på bakgrunn av en mer alvorlig sikkerhetspolitisk normal-situasjon, økt alliert interesse for norske nærområder og en redusert infrastruktur for å motta og understøtte allierte styrker i Norge. Avtalen fremstår dermed som en ramme for en revitalisering og utvikling av alliert samarbeid om sikkerhet i Norge og nærområdene.

Relevansen for norsk sikkerhet

Forsvaret av Norge beror ifølge forsvarskonseptet gitt av regjering og storting i gjeldende langtidsplan for Forsvaret på tre hovedelementer: (i) den selvstendige norske forsvarsevnen, (ii) NATOs kollektive forsvar, (iii) bilateralt forsvarssamarbeid med nære allierte. Forsvaret har *ikke på noe tidspunkt* etter opphøret av nøytralitetspolitikken under annen verdenskrig og Norges formelle inntreden i det nordatlantiske sikkerhetsfellesskapet i 1949, vært tiltenkt å ivareta forsvaret av Norge på egen hånd. Understrekingen i FDs høringsnotat av at tilleggsavtalen vil styrke evnen til NATOs kollektive forsvar og bilateralt forsvarssamarbeid, reflekterer at dette også er situasjonen i dag – og i overskuelig fremtid – og utgjør *det* sentrale utgangspunktet for avtalen.

IFS ønsker å minne om at det er solid støtte i nasjonal og internasjonal forskning for å hevde at utviklingen av den sikkerhetspolitiske situasjonen, både på kortere og lengre sikt, fortsatt kan gå i en uheldig retning. Det er norske myndigheters oppgave å treffe tiltak for å beskytte norske interesser og bidra til stabilitet og forutsigbarhet i vår region. Dette betyr at Forsvaret, NATO-samarbeidet og allianseavtaler må *forberedes* også på det verst tenkelige scenario, nemlig press eller angrep fra en fiendtlig stat. IFS anser tilleggsavtalen som ett av flere nødvendige tiltak i så måte.

Et sentralt element i tilleggsavtalen er muligheten den gir for å tilpasse infrastruktur i Norge slik at amerikanske styrker enklere og raskere kan bidra til forsterkning av Norge ved behov, samt å trene og øve i landet i fredstid. Øving på forsvarsplaner og samtrening i fredstid er viktig for å vise samhold i NATO og understreke den militære evnen til å motstå eventuell aggresjon. Tilleggsavtalen vil legge til rette for at NATOs viktigste medlemsland kan bidra mer effektivt til kollektivt forsvar av Norge.

Etablert praksis for alliert infrastruktur i Norge

Norske forsvarsanlegg er i hovedsak etablert gjennom annen verdenskrig og den kalde krigen. Under annen verdenskrig foresto nazistene omfattende utbygging av militær infrastruktur for land-, sjø- og flystyrker. Mye av denne infrastrukturen ble videreført og modernisert under den kalde krigen.

NATO opprettet et eget *infrastrukturprogram* for å forberede forsvarsverker som ble vurdert som nødvendige for å gjennomføre det allierte fellesforsvarets planer. Norske myndigheter søkte aktivt å få tildelt midler for å bygge flyplasser, havner, fortifikasjoner m.v. Det var enklere for norske myndigheter å få tildelt midler der infrastrukturen kunne bidra til NATOs felles forsvarsplaner. Allerede i NATOs første tiår ble Nord-Norge prioritert høyt. På 1950-tallet fikk Norge eksempelvis tilført midler over NATOs infrastrukturprogram til ni flystasjoner fra sør til nord: Lista, Torp, Rygge, Gardermoen, Flesland, Ørland, Bodø, Andøya og Bardufoss. En rekke andre forsvarsverker for NATOs land-, sjø og luftstridskrefter kom til utover den kalde krigen.

Forsvaret av Norge har også vært forberedt gjennom bilaterale forsvarsavtaler med våre nærmeste allierte. I 1952 vedtok regjeringen en kongelig resolusjon på kommandovei som åpnet for et «arrangement» der USAs kjernefysiske angrepsstyrke, *Strategic Air Command* (SAC), fikk opprette sambandsstasjoner og andre støtteinstallasjoner ved flere norske flyplasser. I hovedsak gjaldt dette Sola, Gardermoen og senere Bodø. SAC ville i krise og væpnet konflikt kunne bruke disse som baser for sine rekognoserings- og eskortefly, og som nødbaser for bombeflyene. Ordningen ble kortvarig da langtrekkende bombefly og missiler gjorde at behovet for fremskutte baser falt bort. SAC-arrangementet ble avsluttet i 1959. Det er verdt å merke seg at regjeringen i 1952 valgte å ikke inngå en formell avtale, kun et mer utydelig «arrangement». Hensikten med dette var å unngå å legge en avtale om det svært sensitive samarbeidet frem for godkjenning i Stortinget.

I 1974 inngikk Norge, i likhet med mange allierte i Europa, en viktigere og mer langsiktig bilateral *avtale* med amerikanske myndigheter om forhåndslagring av utstyr for allierte fly ved norske flystasjoner – *Colocated Operating Base Agreement* (COB-avtalen). COB-avtalen la til rette for nærvær av amerikanske fly som kunne trene med norske avdelinger og forsterke utsatte områder ved behov. Avtalen ble utviklet i flere trinn og omfattet etter hvert opptil fire flystasjoner i Nord-Norge, én i Midt-Norge og fire i Sør-Norge. Etter murens fall ble avtalen redusert i flere trinn, og omfatter nå to flystasjoner, én for kampfly i nord (Bodø) og én for tankfly i sør (Sola). Begge er foreslått flyttet til henholdsvis Evenes og Rygge.

Et annet relevant eksempel er avtalen som Norge i 1981 inngikk med USA om forhåndslagring av utstyr for det amerikanske marinekorpset. Avtalen ble forelagt for og godkjent av Stortinget. På 1980-tallet ble det bygget fortifiserte lagre i form av fjellhaller i Midt-Norge. En sentral begrunnelse for å forhåndslagre militært utstyr var at Sovjetunionen hadde innført bastionforsvaret. Det besto av et lagvis forsvar av basene på Kola og patruljeområdene til de strategiske ubåtene. Dette sovjetiske forsvarsverket skulle strekke seg ut til havområdet mellom Grønland, Island og Storbritannia (GIUK-gapet), og truet overføring av forsterkningsstyrker over Atlanterhavet. Utstyr for å forsvare NATOs nordflanke måtte derfor lagres på forhånd, slik det også ble gjort i langt større skala mange andre steder i Europa.

Forhåndslagringsavtalen ble fornyet i 2005, til tross for få bekymringer den gang knyttet til den sikkerhetspolitiske utviklingen, og godkjent av Stortinget i 2006. Utenrikskomiteen understreket i sin innstilling: «Bilaterale forhåndslagringsavtaler er av stor sikkerhets- og forsvarspolitisk betydning for Norge. De amerikanske forhåndslagrene er viktige for Norge, ikke minst fordi det også er et vesentlig ledd i Norges strategiske partnerskap med USA.» (Innst. S. nr. 18 (2006-2007), s. 2).

Det er altså etablert historisk tradisjon for den typen bilaterale avtaler med USA som tilleggssavtalen representerer. Eksempelene nevnt over, er kun det – eksempler: Norge har inngått flere andre slike bilaterale avtaler. Selv om tilleggssavtalen har reist noen andre innenrikspolitiske problemstillinger enn tidligere avtaler, representerer den fra et *sikkerhetspolitisk* perspektiv ikke noe nytt. Tvert imot er den kun den foreløpig siste i en rekke slike avtaler siden Norge gikk inn i NATOs fellesforsvar.

Norges strategiske hovedlinje: avskrekking og beroligelse

Kritikere av tilleggssavtalen hevder at den ikke tar hensyn til russiske synspunkter og behov. Blant annet har det vært påpekt at Norge må motsette seg alliert nærvær for å «berolige» russiske myndigheter. Implisitt i kritikken ligger at avtalen innebærer et brudd med den tradisjonelle norske sikkerhetspolitiske linjen.

Det er bred enighet om at Norges strategiske hovedlinje i møte med Russlands adferd og økt stormaktsrivalisering med nedslagsfelt i nord, er en balansegang mellom «avskrekking» og «beroligelse». Grunntrekkene i denne balansegangen har ligget fast siden begynnelsen av den kalde krigen. Gjennom NATO-medlemskapet og nasjonal forsvarsinnsats har Norge søkt å forhindre aggresjon gjennom «avskrekking». Gjennom grensesetting («selvpålagte restriksjoner») for alliert virksomhet i Norge i fredstid, og andre midler ment å demonstrere fredelige hensikter, har Norge søkt å forhindre aggresjon gjennom «beroligelse».

Norske myndigheter har i de senere år lagt særlig vekt på tiltak for å styrke avskrekkingen, herunder i form av allierte øvelser og nærvær. Imidlertid er mye infrastruktur for alliert mottak bygget ned. Tilleggssavtalen er et steg som på sikt kan bidra til å justere dette. Tilleggssavtalen er dels møtt med kritikk om at «balansen» er forrykket, og beroligelsen forringet. Det er imidlertid grunn til å minne om at den norske tilnærmingen ikke har vært statisk: balansegangens tyngdepunkt og konkrete tiltak har kontinuerlig blitt justert i møte med skiftende strategiske omgivelser. Økt vekt på avskrekking de senere årene har vært en naturlig respons på Russlands militære utvikling og utenrikspolitikk.

Selv om de selvpålagte restriksjonene har blitt justert flere ganger, mest markant i 1995, har de norske beroligelsestiltakene som ble innført under den kalde krigen i hovedsak blitt videreført. For de selvpålagte restriksjonene gjelder det basepolitikken, atompolitikken, anløpspolitikken og hovedtrekkene i retningslinjene for utenlandsk militær aktivitet i Norge. Tilleggssavtalen bekrefter dette bildet i den forstand at den eksplisitt henviser til at Norges base- og atompolitikk skal respekteres.

Tradisjonell norsk grensesetting er med andre ord innbakt i avtalen, selv om den er myntet på avskrekking og kollektivt forsvar.

Selv om avtalen er myntet på avskrekking og kollektivt forsvar, kan det anføres at avtalen kan styrke Norges mulighetsrom hva angår påvirkning på alliert aktivitet i nord med sikte på lavspenning: Det er først når aktiviteten skjer med utgangspunkt i Norge, at det står i norske myndigheters makt å bestemme retningslinjer for den allierte aktiviteten i internasjonalt farvann og luftrom i norske nær-områder. Norsk sikkerhet er tjent med alliert tilstedeværelse i en form som ivaretar hensynet til å unngå misforståelser og utilsiktet eskalering. Det handler om stabilitet og forutsigbarhet.

Tilleggsavtalen utgjør ikke et brudd på den tradisjonelle norske sikkerhetspolitiske hovedlinjen med vektlegging av både avskrekking og beroligelse. Avtalen fratar ikke Norge retten til fortsatt å legge begrensninger på utenlandsk militær aktivitet med utgangspunkt i norsk territorium, som Norge hittil altså har gjort gjennom en rekke selvpålagte restriksjoner.

Oppsummering: stabilitet og forutsigbarhet

I nordområdene har det over tid funnet sted en russisk styrkeoppbygging og økt militær aktivitet. Det er sannsynlig at utviklingen vil fortsette. Dette utfordrer ønsket om en stabil og forutsigbar utvikling i nord.

Et av de viktigste elementene i norske myndigheters forberedelser på krise og i verste fall krig, er tilrettelegging for alliert forsterkning og øving og trening allerede i fredstid. En norsk evne til å motta allierte forsterkninger er avgjørende for det kollektive forsvaret som har ligget til grunn i norsk sikkerhetspolitikk siden tilslutningen til Atlanterhavspakten i 1949. Norsk sikkerhet avhenger av alliert forsterkning, og forsterkning er avhengig av operativ infrastruktur, spesielt for fly og fartøyer.

Tilleggsavtalen legger til rette for infrastruktur som vil bidra til at USA, som Norges viktigste allierte, kan vise samhold i fred – og gjennom hele konfliktspekteret. Historisk sett fra et sikkerhetspolitisk perspektiv, er avtalen et uttrykk for en etablert praksis for å fremme forsvarstiltak i Norge – og ikke noe nytt. Norge inngikk under den kalde krigen flere liknende avtaler med USA og andre allierte.

Avtalen representerer også en fellesinnsats i europeiske NATO-land for å bidra til koordinerte forsvarstiltak. Gjennom undertegningen av tilleggsavtalen viser norske myndigheter lojalitet og solidaritet med europeiske allierte, og en forståelse for at det er de samme russiske myndigheter allierte land står overfor fra Svartehavet til Barentshavet.

IFS registrerer at norske myndigheter siden 2008, i en periode med markant russisk militær oppbygging og økt aktivitet i nord, har innskrenket muligheten for alliert nærvær gjennom nedlegging av NATO-finansiert infrastruktur. Tilleggsavtalen fremstår derfor som et lite og sent skritt for å justere dette ut fra den gjeldende sikkerhetssituasjonen.

IFS merker seg i høringsnotatet at tilleggsavtalen «kommer i tillegg til bilaterale avtaler med USA fra 1950-tallet og framover». Gitt at NATO er nesten fordoblet siden den kalde krigen, skal NATOs kollektive forsvar dekke større områder enn under den kalde krigen. Andre land kan være mer utsatt enn Norge Derfor fremstår forhåndslagrings- og forsterkningsavtalene med USA som viktige for norsk sikkerhet.

Avslutningsvis fremheves særlig følgende forhold

- Det forutsettes at tilleggsavtalen ivaretar juridiske og konstitusjonelle hensyn som IFS' forskere i mindre grad har kompetanse til å vurdere.
- Siden 2008 har Russlands stormaktambisjoner blitt underbygget av en styrket militær komponent som i nord har gitt seg utslag i militær oppbygging og økt militær aktivitet.
- NATO har etter annen verdenskrig finansiert betydelige deler av den militære infrastrukturen i Norge, for å legge til rette for å beskytte sin nordlige flanke.
- NATO-finansiert infrastruktur med betydning for forsterkningen av Nord-Norge er besluttet nedlagt de siste tiårene.
- Gitt behovet for å beskytte norske interesser også om den sikkerhetspolitiske situasjonen skulle forverre seg, blir det fremover viktig å legge til rette for alliert nærvær i fred, krise og krig.
- Tilleggsavtalen vil legge til rette for alliert samhold og nærvær i vår region. Den gir også anledning til å vise lojalitet og solidaritet med europeiske NATO-land som har fremforhandlet liknende avtaler.

Norsk sikkerhet er fundamentalt avhengig av alliert forsterkning. Det er behov for igjen å styrke den norske evnen til mottak av allierte forsterkninger for å sikre avskrekking og kollektivt forsvar. Tilleggsavtalen utgjør et viktig element i dette, og det er dermed betydelige strategiske og sikkerhetspolitiske behov for den.

Oslo, 8. desember 2021

Kjell Inge Bjerga

Professor/direktør IFS