

Hovedpunkter i utredningsrapport – Vurdering av lokaliseringalternativer for Forsvarets nye kampfly.

- Én kampflybase vil kunne fungere tilfredsstillende med gjeldende ambisjonsnivå og antall fly.
- Basevurderingene er sensitive til endringer i ambisjonsnivå og antall fly.
- Store kostnadmessige forskjeller mellom løsningene, men enbaseløsninger er klart mindre kostbare, både med hensyn til investering og drift.
- Alle alternativ har ulemper og utfordrende sider ved seg. Ingen opplagt perfekte løsninger.

Bakgrunn og innledning

Hensikten med delutredningen som presenteres i denne rapporten har vært å vurdere Bodø, Ørland og Evenes som base for Forsvarets nye kampfly. Dette utgangspunktet er basert på nedvalg i tidligere utredningsarbeid, samt en fornyet gjennomgang av dette. Basene er vurdert både som enebaser og som kombinasjoner i tobaseløsninger, totalt seks alternativer: Ørland, Bodø, Evenes, Bodø-Ørland, Evenes-Ørland, Bodø-Evenes. Med dette utgangspunktet har formålet vært å:

1. Vurdere det enkelte alternativs egnethet
2. Klarlegge vesentlige konsekvenser knyttet til det enkelte alternativ
3. Kostnadsberegne alternativene

Denne utredningen gir ikke alene svaret på hvilken baseløsning (en eller to baser) eller lokaliseringalternativ som bør velges. Vurderingene som presenteres i rapporten vil inngå som en del av beslutningsgrunnlaget for regjeringens anbefaling knyttet til lokalisering av nye kampfly.

Rapportens innhold og utredningsarbeidets innretning

For å kartlegge og vurdere egnetheten til de ulike alternativ er det utledet en vurderingsmodell med to nivåer som reflekterer formålet med utredningsarbeidet.

Nivå 1 - Alternativenes egnethet

Det første nivået er en bred analyse av de enkelte alternativs egnethet i forhold til å gjennomføre styrkeproduksjon og operasjoner.

Styrkeproduksjon

Lokaliseringsspesifikke forhold som påvirker styrkeproduksjonens kapasitet og kvalitet er vurdert med utgangspunkt i følgende forhold;

- *Sortieavvikling* – forutsetninger for å avvikle det nødvendige antall militære flybevegelser
- *Innflygingssystemer* – eventuelle innflygingsmessige begrensninger som påvirker evnen til å gjennomføre avgang og landing under dårlig siktforhold
- *Tilgang på luftrom* – tilgang til tilfredsstillende luftrom over sjø og over land, innen rimelig nærhet av basen.
- *Samtrening med land- og sjøstyrker* – forutsetninger for å gjennomføre tilfredsstillende trening med egne land- og sjøstyrker.
- *Quick Reaction Alert (QRA)*¹ – forutsetninger for å ivareta QRA-oppgavet samt konsekvenser for styrkeproduksjon

Operasjoner

Evne til oppdragsløsning henger nært sammen med kampflyenes lokalisering og avstand til operasjonsområdet. For å belyse evnen til oppdragsløsning er tre viktige operative faktorer vurdert;

- *Reaksjonstid*, det vil si flytid til operasjonsområdene, spesielt viktig for å løse tidskritiske oppdrag
- *Rekkevidde*, det vil si evne til å nå operasjonsområdene uten at deployering er iverksatt
- *Holdetid*, det vil si tid tilstede i operasjonsområdene for oppdragsløsning, før retur til base er nødvendig.

Nivå 2 - Alternativenes vesentligste konsekvenser

Neste nivå i vurderingsmodellen er innrettet mot å identifisere og klarlegge alle vesentlige konsekvenser knyttet til det enkelte alternativ, samt hvordan disse konsekvenser kan håndteres.

Disse vurderingene er kategorisert i følgende temaer:

Ivaretagelse av forholdet til allierte

Når det gjelder forhold til allierte er det særlig to forhold som er av betydning:

- *Allierte forpliktelser* - hvordan bindende avtaler (*MCCP-N, FOL/AWACS og COB*) berører lokaliseringene og hvordan de potensielt kan håndteres
- *Alliert trening og øving* – egnethet i forhold til trening med utenlandske kampfly

Personell- og kompetansemessige konsekvenser.

Det er særlig to forhold konsekvensvurderingene har vært innrettet mot;

¹ Quick Reaction Alert (QRA) handler om fredstidsmessig "air policing", eller politimessig overvåking av luftrommet, herunder eventuell identifikasjon og avskjæring av fly i fredstid. To fly står alltid på 15 min beredskap.

- *Risiko for kompetansetap ved relokalisering.* Dersom man velger en annen lokalisingsløsning enn dagens, vil det være risiko for å miste nøkkelpersonell i forbindelse med flyttingen.
- *Rekruttere og beholde personell.* I tillegg til den kortsiktige utfordringen med å få personellet til å flytte til en ny base, er Forsvaret avhengig av å rekruttere nytt personell og beholde den kompetansen personellet representerer.

Støy og miljøhensyn

Knyttet til støy og miljøhensyn har flere forhold vært vurdert, og det mest sentrale er knyttet til konsekvenser av støy. I rapporten oppsummeres resultatet av de støyberegninger som er foretatt og det gis en initiell vurdering av antall boliger som må innløses eller gjennomføres tiltak på. Kostnadene knyttet til konsekvenshåndtering av støy er innbakt i kostnadsberegningene.

Eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Det er utredet hvilken ny infrastruktur som må etableres for at kampflyene kan understøttes og opereres. Etablering av nye flyoperative flater samt en betydelig mengde ny infrastruktur, er kostnadsdrivende i alle lokaliseringalternativene. Videre har de tre aktuelle basene, Ørland, Bodø og Evenes, til dels betydelig avvikende utgangspunkt med hensyn til eksisterende infrastruktur. Det medfører et dels betydelig forskjellig behov på den enkelte base.

Kostnadsberegninger

Kostnadsberegningene i rapporten er sammenstilt med den hensikt å kunne sammenligne lokaliseringalternativene. Kostnadene, i form av driftkostnader og investeringskostnader, er utarbeidet med basis i en beskrivelse av den virksomhet og organisasjon som er planlagt lokalisert til basene og en vurdering av de tiltak som er funnet nødvendig for å etablere og drifte disse.

Beregningene omfatter i hovedsak inn- og utbetalinger (kontantstrømmer) for personell og infrastruktur (investering og drift).

Investeringskostnadene kan kategoriseres innenfor følgende tre hovedkategorier:

1. Flyoperative flater, herunder blant annet:

- rullebaner
- taksebaner
- oppstillingsplasser
- arealer for armering av fly.

2. Generell EBA, herunder;

- Materiellrelatert EBA (hangarer, verksteder, lager, garasjekapasitet)
- Personellrelatert EBA (kontorer, forlegning, messefasiliteter, boliger)

3. Avbøtende tiltak i forbindelse med støy utenfor basene (behov for å tilfredsstille de etablerte støy krav for sivil infrastruktur utenfor basen). Kostnadene knyttet til støyskjerming inne på basen inngår i de generelle EBA-kostnadene.

Under listes de beregnede initielle investeringskostnadene pr lokalisering (i mill. 2010-kr).

Investeringer				
	Støy	Flyoperative flater	EBA ²	SUM
Ørland	0,3 mrd.	2,0 mrd. ³	3,4 mrd.	5,7 mrd.
Bodø	0 mrd.	3,0 mrd.	5,3 mrd.	8,4 mrd.
Evenes	0,3 mrd.	2,1 mrd.	5,0 mrd.	7,4 mrd.
Bodø - Ørland	0,2 mrd.	3,6 mrd.	6,0 mrd.	9,9 mrd.
Evenes - Ørland	0,4 mrd.	2,7 mrd.	6,0 mrd.	9,1 mrd.
Bodø - Evenes	0,1 mrd.	5,2 mrd.	7,0 mrd.	12,3 mrd.

Driftskostnadene kategoriseres innenfor følgende fem hovedkategorier:

Personellkostnader: Lønnskostnader og andre driftsrelaterte personellkostnader knyttet til personellet som inngår i de ulike løsningsalternativene.

Flyplassdrift: Kostnader av materiell, varer og tjenester som er knyttet til driften av flyplassene. Estimaten er eksklusiv personell og EBA kostnader og inklusive kompensasjon fra AVINOR.

EBA: Kostnader knyttet til drift av all EBA som inngår i de ulike baseløsningene, inkl. flyoperative flater

Drift av QRA: Kostnader knyttet til drift av en QRA i nord, dersom QRA oppdraget ikke kan løses fra basen.

Minimumsdrift av Ørlandet: Kostnader knyttet minimumsdrift av flybasen på Ørland, for å ivareta allierte forpliktelser.

Beregningene av driftskostnadene for de ulike lokaliseringene viser følgende årlige driftskostnad pr lokalisering (i mill. 2010-kr).

Drift (årlige kostnader)						
	Personell	Flyplassdrift	EBA	Drift QRA	Min. drift Ørland	SUM
Ørland	1 060 mill.	10 mill.	130 mill.	40–110 mill. ⁴	-	1 240 – 1 310 mill.
Bodø	1 050 mill.	- 15 mill.	110 mill.	-	65 mill.	1 210 mill.
Evenes	1 050 mill.	-5 mill.	100 mill.	-	65 mill.	1 210 mill.
Bodø - Ørland	1 160 mill.	0 mill.	180 mill.	-	-	1 340 mill.
Evenes - Ørland	1 170 mill.	5 mill.	160 mill.	-	-	1 340 mill.
Bodø - Evenes	1 160 mill.	- 20 mill.	150 mill.	-	65 mill.	1 350 mill.

² Eksklusiv behovet for reinvestering i bygningsmasse som faller for levetiden i perioden etter at flyplassen er tatt i bruk

³ En løsning basert på V1-alternativet vil ha en kostnad tilknyttet investering i flyoperative flater på 0,6 mrd. kroner og en kostnad knyttet til støytiltak på 0,5 mrd. til sammen omlag 1,2 mrd. kroner lavere enn V3-alternativet. En slik løsning vil ha betydelige støykonskvenser og er ikke lagt til grunn

⁴ Kostnad avhengig av QRA løsning

Hovedpunkter i vurderingene av de enkelte alternativ

Ørland som enebase

Ørland som enebase vurderes som godt egnet for operasjoner og meget tilfredsstillende for styrkeproduksjon. Alternativet krever imidlertid et eget QRA-detasjement i nord for at løsningen skal kunne ivareta det operative ambisjonsnivået.

Løsningen vurderes også som det mest gunstige enbasealternativ med hensyn til alliert virksomhet og forpliktelser, men dette avhenger av at støy fra denne virksomheten ikke overstiger forutsatte akseptgrenser. Med hensyn til personell og kompetansemessige forhold vurderes alternativet som tilfredsstillende, selv om det kan forventes noe kompetansetap i en overgangsperiode. Løsningen vurderes å ha enkelte utfordringer knyttet til rekruttering.

Alternativet vil kreve omfattende tiltak med hensyn til å redusere støybelastningen på omkringliggende bebyggelse. Den konkrete flyplassløsningen som vurderes mest hensiktsmessig i forhold til støyhåndtering, er å parallellforskyve de flyoperative flater 900 meter mot vest. Dette vil på den annen side medføre at en vil kunne komme i konflikt med et internasjonalt verneområde (Grandefjæra) i vest.

Alternativet innebærer en nedleggelse av Bodø hovedflystasjon, men de distriktpolitiske konsekvensene av en slik nedleggelse vurderes å være begrensede.

Konsekvenser av støy og hensynet til verneområdet i vest vurderes som de mest utfordrende sidene ved Ørland som enebase. En unngåelse av verneområdet ved å ikke forskyve flyoperative flater så langt vest vil medføre større støykonsekvenser for omkringliggende bebyggelse og øke behovet for innløsning og støyskjerming. Disse forholdene vurderes imidlertid å være løsbare som en del av den påfølgende prosessen med konsekvensutredning av tiltaket.

Bodø som enebase

Bodø som enebase vurderes som egnet for operasjoner og tilfredsstillende for styrkeproduksjon. QRA-oppgavet vil kunne utføres fra basen og inngå som en del av virksomheten der.

Når det gjelder styrkeproduksjon vurderes løsningen å ha enkelte utfordringer knyttet til avvikling av det nødvendige antallet flybevegelser, da basen også vil ha en betydelig sivil flyaktivitet. Dette vurderes å være løsbart gjennom tilpasninger i den daglige flytreningen, men dette medfører økte driftskostnader. Vedrørende trening og øvingsforhold vurderes løsningen å ha enkelte begrensninger, primært med hensyn til nasjonal tilgang på luftrom over land, men heller ikke dette vurderes å medføre betydelige ulemper med løsningen, primært grunnet luftoperativt samarbeid med Sverige.

Alliert trening og øving vil forsterke utfordringene i forhold til avvikling av flybevegelser og tilgang på luftrom. AWACS på Ørland samt allierte forhåndslagre i Trøndelag vil enten måtte flyttes eller videreføres som del av en minimumsdrift på Ørland. Begge deler vil kreve dialog om, og eventuell reforhandling av, gjeldende avtaleverk.

Med hensyn til personell og kompetansemessige forhold vurderes alternativet som meget tilfredsstillende, blant annet grunnet beliggenheten ved Bodø by og nærhet til Forsvarets operative hovedkvarter. Det vil måtte forventes noe kompetansetap i en overgangsperiode, men løsningen vurderes som meget god med hensyn til rekruttering.

Dette alternativet vil kreve omfattende endringer av infrastruktur på Bodø hovedflystasjon, herunder en flytting av flyoperative flater. Ved denne flyttingen reduseres samtidig behovet for avbøtende tiltak med hensyn til støy til et marginalt nivå. Utendørs støy vurderes likevel til å være en større utfordring ved denne løsningen på grunn av det store antallet mennesker som berøres.

Alternativet innebærer nedleggelse eller en betydelig reduksjon av aktivitet ved Ørland hovedflystasjon. Tiltaket vurderes derfor å ha betydelige distriktpolitiske konsekvenser får for Ørlandsregionen og Ørland kommune.

De mest utfordrende forholdene ved Bodø som enebase vurderes å være den store sivile flytrafikken.

Evenes som enebase

Evenes vurderes egnet for operasjoner, men på grunn av flyoperative begrensninger vurderes Evenes som enebase, å ha betydelige ulemper knyttet ved seg. Manglende presisjonsinnflyging fra sør, og vesentlig usikkerhet til om det er mulig å få dette på plass i fremtiden, vurderes å kunne ha betydelige konsekvenser for avvikling av det nødvendige antall flybevegelser. I tillegg vurderes løsningen å ha begrensninger med hensyn til tilgang på luftrom.

Med Evenes som enebase vil QRA-oppgavet kunne håndteres fra basen som en del av virksomheten.

Alliert trening og øving vil forsterke utfordringene i forhold til innflygingssystemer og tilgang på luftrom. AWACS på Ørland samt allierte forhåndslagre i Trøndelag vil enten måtte flyttes eller videreføres som del av en minimumsdrift på Ørland. Begge deler vil kreve dialog om, og eventuell reforhandling av, gjeldende avtaleverk.

Med hensyn til personell og kompetansemessige forhold vurderes alternativet som meget utfordrende. Det vil måtte forventes betydelig kompetansetap i en overgangsperiode, og løsningen vurderes å medføre betydelige utfordringer med hensyn til rekruttering.

Evenes framstår som relativt robust med hensyn til støy, men også her er det behov for avbøtende tiltak om enn ikke i samme omfang som for de andre enbasealternativene.

For Evenes spesielt, men også for regionen, vil en etablering av kampflyvirksomhet være et stort løft både sysselsettingsmessig og befolkningsmessig. Alternativet innebærer imidlertid nedleggelse eller drastisk reduksjon av aktivitet på både Bodø og Ørland hovedflystasjoner, noe som gir konsekvenser i begge regionene.

Et spesielt forhold for Evenes er ivaretagelse av samiske interesser. Evenes ligger i markasamisk område og er viktig for samisk kultur og identitet. Konsekvensene for den samiske befolkning, kultur og identitet er overordnet kartlagt. En etablering av kampflybase på Evenes vurderes å kunne få store negative konsekvenser for samisk kultur og samfunn i området. Det er imidlertid foreslått en rekke avbøtende tiltak som kan bidra til at konsekvensene blir mindre.

Det er hovedsakelig tre forhold som begrenser Evenes sin egnethet som enebase: mangel på presisjonsinnflyging, tilgang på luftrom over land og personellmessige aspekter.

Bodø/Ørland som tobaseløsning

Denne løsningen vurderes som meget godt egnet for både styrkeproduksjon og operasjoner. Ørland og Bodø utfyller hverandre gjensidig på begge disse områdene, og skaper totalt sett en meget god løsning.

I denne løsningen vil alle allierte forpliktelser ivaretas som i dag. I forhold til personell og kompetanse vil dette alternativet være gunstig.

En forlengelse av dagens rullebane på Ørland vil være tilstrekkelig, men det må fremdeles gjøres omfattende støytiltak. I Bodø må ny rullebane etableres også i dette alternativet.

Evenes/Ørland som tobaseløsning

Denne løsningen ansees som meget godt egnet for operasjoner og tilfredsstillende for styrkeproduksjon. Ørland og Evenes utfyller hverandre gjensidig på begge disse områdene. Manglende innflygingssystemer på Evenes vurderes også i en tobaseløsning å kunne medføre begrensninger i avvikling av aktiviteten, men da ikke i samme omfang som en i enbaseløsning.

I denne løsningen vil alle allierte forpliktelser ivaretas som i dag på Ørland.

Med hensyn til personell og kompetansemessige forhold vurderes alternativet å ha utfordringer knyttet ved seg, da det må forventes noe kompetansetap i flyttingen fra Bodø, i tillegg til at løsningen totalt sett vurderes å ha rekrutteringsmessige utfordringer.

I dette alternativet vil en forlengelse av dagens rullebane på Ørland være tilstrekkelig, men det må fremdeles gjøres omfattende støytak. På Evenes må det også gjøres betydelige støytak.

Alternativet innebærer en nedleggelse av Bodø hovedflystasjon og får derfor konsekvenser for Bodø-regionen.

Bodø/Evenes som tobaseløsning

En tobaseløsning med Bodø og Evenes vurderes som en mulig løsning. Imidlertid har Bodø og Evenes i vesentlig grad de samme ulemper i forhold til styrkeproduksjon og utfyller dermed hverandre i svært liten grad, og vurderes derfor som klart dårligst av tobaseløsningene.

I forhold til gjennomføring av operasjoner vurderes løsningen som egnet. Løsningen er meget god i forhold til operasjoner i nord, men gir ikke vesentlig mer enn en enebase i nord. En tobaseløsning bør bestå av en base i sør og en base i nord for å ivareta oppdragsløsning i det totale ansvarsområdet.

AWACS på Ørland samt allierte forhåndslagre i Trøndelag vil enten måtte flyttes eller videreføres som del av en minimumsdrift på Ørland.

Med hensyn til personell og kompetansemessige forhold vurderes alternativet å ha enkelte utfordringer knyttet ved seg, da man må forvente noe kompetansetap ved flytting, men totalt sett vurderes løsningen å være tilfredsstillende i forhold personell og rekrutteringsmessige hensyn.

I Bodø må ny rullebane etableres også i dette alternativet, med de følger dette har for øvrig EBA. På Evenes må det gjennomføres tiltak, men i begrenset omfang.

Alternativet innebærer en nedleggelse av Ørland hovedflystasjon og får derfor konsekvenser for Ørlandsregionen.

Oppsummerende vurdering

Hensikten med delutredningen som er presentert i denne rapporten har vært å vurdere Bodø, Ørland og Evenes, samt kombinasjoner av disse, som base for Forsvarets nye kampfly. Konkret har formålet vært å vurdere det enkelte alternativs egnethet som lokaliseringsløsning, klarlegge vesentlige konsekvenser knyttet til det enkelte alternativ samt kostnadsberegne alternativene.

Alle de alternative lokaliseringsløsningene har både sterke og svake sider. Naturlig nok vil tobaseløsninger generelt ha fortrinn i forhold til enbaseløsninger når det gjelder hensynet til styrkeproduksjon og operasjoner. Fordeling av den daglige styrkeproduksjon på to baser kan bidra til å redusere eventuelle ulemper knyttet til den enkelte base. For at dette skal ha vesentlig effekt må imidlertid de respektive basene oppveie hverandres svakheter, og dermed tilføre løsningen merverdi utover det at

virksomheten fordeles på to steder. I forhold til operasjoner gir en lokalisering på to steder generelt bedre operasjonsbetingelser gjennom redusert reaksjonstid, økt dekningsgrad og lengre holdetid. Men selv i en tobaseløsning vil det være nødvendig å kunne deployere kampfly til baser nærmere det aktuelle operasjonsområdet. Uavhengig av lokalisering og antall baser, vil det derfor være behov for et spredningskonsept. En slik spredning vil også bidra til å redusere sårbarheten til kampflyene, spesielt i en enbaseløsning.

Både med hensyn til styrkeproduksjon og operasjoner fremstår en tobaseløsning med begge baser i nord som lite hensiktsmessig. En eventuell tobaseløsning bør derfor baseres på Ørland og en av basene i nord. Vurderingen av alternativenes egnethet viser imidlertid at enbaseløsningene vil kunne fungere tilfredsstillende med gjeldende ambisjonsnivå og antall fly.

Alle lokaliseringsløsningene har ulike utfordringer med hensyn til allierte forpliktelser, personell- og kompetanse, støy og miljø samt distriktpolitiske konsekvenser. Den største enkeltutfordringen er relatert til støykonsekvenser. Løsninger som inkluderer Evenes vurderes i tillegg å ha utfordringer i forhold til ivaretagelse av samisk kultur og –bosetting i området. Disse konsekvensene ansees isolert sett å være av en slik karakter at de kan håndteres gjennom ulike tiltak. Summen av konsekvensene fører imidlertid til at enkelte løsninger vil medføre større utfordringer enn andre.

Den grunnleggende utfordringen med tobaseløsningene er at de er signifikant mer kostnadskreven, både med hensyn til investeringer og drift, samtidig som en tobaseløsning ikke er operativt påkrevet.

F-35-anskaffelsen medfører, uavhengig av lokaliseringsløsning, betydelige investeringskostnader i forhold til EBA. Investeringskostnaden ved en videreføring av dagens kampflybaser i en tobaseløsning er beregnet til 9,9 mrd. kroner og representerer i så måte et av de dyreste alternativene. Til sammenligning er investeringskostnaden for Ørland som enebase beregnet til 5,7 mrd. kroner.

Sammenlignet med de initielle investeringskostnadene kan årlige driftskostnadsforskjeller (inntil 140 mill. kroner) mellom en- og tobaseløsningene synes små. Forskjellen utgjør imidlertid mer enn den samlede årlige driftskostnaden for noen av Forsvarets strukturelementer. Valget av baseløsning vil dessuten innebære en langsiktig økonomisk forpliktelse som over tid kan utgjøre betydelige kostnader og redusert fleksibiliteten i Forsvarets driftsbudsjett.

I tråd med hovedprinsippene som er trukket opp for den videre utviklingen av forsvarssektorens struktur og organisering, vil en enbaseløsning bidra til en bedre langsiktig balanse mellom operativ struktur og støttevirksomhet, samt mer kostnadseffektive løsninger. En tobaseløsning vil fortsette å trekke ressurser på bekostning av annen virksomhet og i ytterste konsekvens gå ut over Forsvarets operative evne.

Med hensyn på langsiktig fleksibilitet vil tobaseløsninger generelt sett ha bedre forutsetninger for å kunne absorbere økt aktivitet eller lokalisering av andre strukturelementer. Når det gjelder enbaseløsninger har alle arealmessige forutsetninger til å kunne huse flere avdelinger. Støyutfordringer gjør at mulighet for å øke kampflyaktivitet utover gjeldende ambisjonsnivå vil være utfordrende for enbaseløsningene.

Avslutningsvis må det presiseres at de vurderingene som er redegjort for vil være sensitive for endringer i ambisjonsnivå og antall fly. I den grad det skal legges et endret operativt ambisjonsnivå og/eller endret antall fly til grunn vil det være nødvendig å oppdatere denne utredningens vurderinger før beslutning om lokaliseringstiløsning skal fattes. Uavhengig av dette vil det som nevnt i rapportens innledning gjennomføres kompletterende vurderinger innenfor flere områder før en endelig anbefaling om lokalisering av nye kampfly kan fremmes. I tillegg vil det være hensiktsmessig å samtidig gjennomføre en helhetlig vurdering der de ulike lokaliseringstiløsningsalternativene sees i sammenheng med Forsvarets øvrige basestruktur og virksomhet.