



ANDØY KOMMUNE



**Andøy kommunes høringsuttalelse
Prop. 151 S (2015-2016) "Kampkraft og bærekraft" -
Langtidsplan for forsvarssektoren.**

Andøy kommunes høringsuttalelse til Forsvarets langtidspan

Vi viser til invitasjonen om å gi skriftlig innspill til Stortingets behandling av Prop. 151 S (2015-2016) *Kampkraft og bærekraft – Langtidspan for forsvarssektoren*.

Utviklingen av Forsvaret bør ha en lang tidshorisont, fordi utvikling av base- og styrkestruktur, samt investeringer, tar tid. Løsningen er å sikre langsiktig politisk styring gjennom langtidspaner vedtatt av Stortinget. For en tidsperiode på 20 år er det også relativt enkelt å lage regnestykker som viser at noe som er ulønnsomt og negativt for Forsvaret på kort sikt, blir lønnsomt og positivt på lang sikt.

Problemet er at den økonomiske styringen av Forsvaret ikke er bundet av langtidspanen, men av årlige prioriteringer i statsbudsjettet. Solberg-regjeringens langtidspan skal stå imot kortsiktige, men nødvendige økonomiske prioriteringer hos flere storting og flere regjeringer. Den skal stå imot satsinger på helse, skole, samferdsel, fallende oljepris, økende ledighet og en rekke andre problemer som krever politisk handling.

Vår påstand er derfor at kortsiktig nedbygging av forsvarstrukturer for å oppnå gevinster på lang sikt har betydelig risiko. Altfor ofte blir nedbygginger gjennomført, mens penger frigjøres og omfordeles til andre formål. Når man så kommer til tidspunktet hvor oppbyggingen skal starte, er det alt for mange andre formål som kjemper om de samme pengene – i den regjeringen og det stortinget som da styrer Norge.

Forslaget om å legge ned Andøya Flystasjon og flytte MPA- kapasitet til Evenes står i fare for å bli en slik beslutning. De kortsiktige effektene for luftforsvaret og for samfunnet er klart negative. De positive effektene som skal oppveie de negative kommer langt frem i tid, de bygger på usikre regnestykker og tvilsomme forutsetninger.

Andøy kommune vil også peke på at regjeringen ikke har vurdert et alternativ med en delt løsning, basert på videreføring av dagens maritime overvåkingsfly P3-Orion på Andøya. Med oppgraderinger kan flyet være operativt til 2035. I alternativet med delt løsning forutsetter regjeringen kjøp av nye overvåkingsfly og lokaliserer dem på Andøya. De nye flyene utløser etter regjeringens syn økte kostnader på Andøya, noe de hevder gjør det ulønnsomt å opprettholde Andøya flystasjon.

Beregningene selskapet Samfunnsøkonomisk Analyse har utført på for Andøy kommune, og som regjeringen har reist kritikk mot på Regjeringen.no, inneholder ingen vurderinger av lokalisering basert på kjøp av nye maritime overvåkingsfly. Samfunnsøkonomisk analyse har sammenlignet videreføring av P3-Orion på Andøya med nedleggelse av Andøya flystasjon og flytting av flyene til Evenes. Disse beregningene viser at det med 1 milliard i investeringer på Evenes knyttet til infrastruktur for P-3 Orion, er ulønnsomt i hele 40-årsperioden å legge ned Andøya flystasjon og flytte flyene til Evenes.

I regjeringens langtidspan anslås det langt større investeringer enn en milliard. Hvis sammenligningsgrunnlaget mellom Evenes og Andøya var basert på de flyene vi faktisk har i dag, ville det derfor ikke vært tvil om at en delt løsning mellom Andøya og Evenes er det beste alternativet, også økonomisk.

Endelig bygger regjeringen på en forutsetning om at Stortinget – på et udefinert tidspunkt frem i tid – vil gi sin tilslutning til å investere i nye maritime overvåkingsfly.

Vi vet ingenting om hva de vil koste i innkjøp. Vi vet ikke sikkert hva driftskostnadene vil beløpe seg til, og vi vet ikke hva slags fly det er snakk om. Likevel ligger alle disse forutsetningene til grunn for at Stortinget nå er invitert til å vedta nedleggelse av en av de viktigste basene for det norske luftforsvaret.

Regjeringen har etter vårt syn unnlatt å kvalitetssikre et faktagrunnlag som det er betydelig usikkerhet om. Vi har derfor selv måttet få frem fakta som bør være avgjørende i denne saken. Kombinasjonen av høye kostnader knyttet til nedlegging, og små gevinster ved samlokalisering, gjør at Andøy kommune mener det i sum ikke er fornuftig å fjerne MPA-kapasiteten fra Andøya. I stedet vil en delt løsning mellom Andøya og Evenes være det mest fornuftige.

Andøy kommune anbefaler delt løsning

Regjeringen har som en del av sin vurdering av basestruktur sett på muligheten for å opprettholde Andøya som base for fremtidige maritime overvåkingsfly, samtidig som det bygges opp en fremskutt kampflybase med QRA, luftvern og baseforsvar på Evenes. Andøy kommune mener Stortinget bør vedta det regjeringen omtaler som delt løsning (alternativ 3) i behandlingen av Prop. 151 S (2015-2016).

I praksis vil det si at Forsvaret viderefører en langvarig struktur i Luftforsvaret med en spredt basestruktur, blant annet for å redusere konsekvensene ved eventuelle angrep.

De maritime overvåkingsflyene, enten det er snakk om dagens P-3 eller fremtidige overvåkingsfly, vil kunne bruke den eksisterende infrastrukturen som er på Andøya i dag. I en delt løsning vil all bygningsmasse på Andøya og mye av bygningsmassen på Evenes kunne gjenbrukes. De samlede investeringskostnadene fordelt på Andøya og Evenes blir redusert sammenlignet med en løsning med Evenes som eneste base. En slik løsning har en lang rekke fordeler som ellers ikke er mulig å realisere:

- 1) **Risiko:** Delt løsning reduserer sannsynligheten for kostnadsoverskridelser, sikrer best gjenbruk av eksisterende infrastruktur og reduserer risikoen for tap av kritisk kompetanse
- 2) **Økonomi:** Delt løsning reduserer behovet for investeringer i infrastruktur
- 3) **Sikkerhetspolitikk:** Delt løsning skaper flere alternativer for luftforsvaret, som kan være viktig i en konfliktsituasjon
- 4) **Næringspolitikk:** Delt løsning sikrer videreføring og videreutvikling av Andøya Test Center
- 5) **De samfunnsmessige konsekvensene:** Nedleggelse av Andøy flystasjon vil få dramatiske konsekvenser for Andøy-samfunnet, for Vesteråsregionen og for virksomheten til Andøya Test Center (ATC). ATC er et høyteknologisk skytefelt for øving og testing av avanserte våpensystemer, og utgjør en viktig del av den sivil-militære klyngen i Nord Norge.

Hvorfor delt løsning er best

Delt løsning reduser risiko

Tallgrunnlaget for regjeringens beregninger av investeringsbehov og kostnader forbundet med de ulike alternativene er ikke offentlig tilgjengelig. Det gjør at det er umulig å etterprøve de beregningene som regjeringen bygger sin anbefaling på.

Det er imidlertid stilt en rekke spørsmål knyttet til regjeringens kunnskapsgrunnlag. Svarene avdekker at dette på mange områder er mangelfullt.

Usikkerheten som eksisterer gjør at det er betydelig risiko knyttet til regjeringens forslag om nedlegging av Andøya Flystasjon. En nedlegging vil både være vanskelig og kostnadskrevende å reversere. I og med at det er sannsynlig at en delt løsning uansett vil være mest fornuftig ut fra militærfaglige og økonomiske betraktninger, bør dette derfor velges.

Det fremstår som uklart om en samling av MPA og QRA på Evenes vil gi noen økonomisk gevinst for Forsvaret, eller om et slikt alternativ snarere vil bli dyrere. Regjeringen har lagt til grunn årlige besparelser i drift på 200 millioner kroner. Det er ikke lagt frem noe informasjon om hvordan dette regnestykket er bygget opp, eller hvor sikre forutsetningen for dette regnestykket er. Det vi vet om regnemethoden, er at økte driftskostnader på Andøya knytter seg til innfasing av nye MPA-fly.

Vi vet ingenting om hvordan de faktiske driftskostnadene knyttet til disse flyene blir, enten de lokaliseres på Andøya eller på Evenes. Dette er med andre ord en ren skjønsmessig og sjablongmessig beregning. Likevel blir den gitt stor betydning i regjeringens vurdering av om det er lønnsomt å fortsette på Andøya eller ikke.

Det er også lagt inn investeringer knyttet til ny hangar for de nye maritime overvåkingsflyene på Andøya. Andøy kommune mener slike beregninger er svært usikre. Det er i dag hangar for maritime overvåkingsfly på Andøya. Hvorvidt det trengs å investere mer avhenger av antall fly som eventuelt skal kjøpes inn og hvilken type fly som skal kjøpes inn. Hvis det er snakk om å kjøpe 6 P8-Posedion, er det ikke behov for investering i ny hangar på Andøya.

Det er også uklart om det er lagt inn tilstrekkelig investeringskostnader på Evenes, som i dag ikke har fasiliteter for å huse og drifte maritime overvåkingsfly. Det er videre slik at en eventuell bygging av hangarer på Evenes forutsetter rivning av sheltere som er laget for å huse kampfly. Kostnadene vedrørende rivning er, så langt vi kan se, ikke tatt med i regjeringens vurdering.

Fra Regjeringens side er det heller ikke lagt inn saneringskostnader ved nedlegging av Andøya flystasjon. Dette er sterkt beklagelig, og det medfører at vesentlige kostnadskomponenter ikke er lagt frem for Stortinget.

Det eksisterer betydelig risiko for tap av kritisk kompetanse på drift av maritime overvåkingsfly ved nedleggelse av Andøya flystasjon. Selskapet PwC, som har utført beregninger for Forsvarsdepartementet, har ikke lagt inn kostnader knyttet til opplæring av nye ansatte på Evenes. Det vil si at regjeringen i forslaget til ny langtidsplan ikke tar hensyn til risiko for tap av kritisk kompetanse på drift av maritime overvåkingsfly. I tillegg har de forutsatt at alle som mister jobben sin som en konsekvens av nedleggelsen av Andøya flystasjon enten flytter med til Evenes eller finner seg en ny jobb på Andøya.

De forutsetter altså at det finnes andre jobber de kan bytte til. Dette er urealistisk og bidrar til å øke usikkerheten i deres analyse.

I rapporten Samfunnsøkonomisk Analyse har utført for Andøy kommune er det lagt inn en forutsetning om at en del flytter med til Evenes, og at noen over tid velger å flytte fra Andøya fordi det ikke er jobber tilgjengelig i kommunen. Dette vil først føre til en kraftig økning i arbeidsledigheten, og deretter en stor befolkningsnedgang.

Hvis man skal kunne være rimelig sikker på at alle som mister jobben flytter med til Evenes, burde man i det minste utføre en spørreundersøkelse. Det er ingen informasjon i langtidsplanen fra Regjeringen som tyder på at de ansatte er spurt om deres villighet til å flytte ved en eventuell nedleggelse.

I en delt løsning er tilgangen på areal for hangarer, rullebaner og andre flyoperative flater på Andøya udiskutabelt tilstrekkelig. På Evenes er det høyst usikkert om tilgang på areal samlet sett for maritime overvåkingsfly og kampfly er tilstrekkelig. Samlet arealbehov må vurderes også ut fra fremtidige behov, f.eks. som vertskap for maritime overvåkingsfly og andre typer fly fra USA og andre NATO-land. Arealbehov er heller ikke begrenset til hangarer.

Arealbehov handler i tillegg om rullebaner, taksebaner og oppstillingsplasser for bevæpning av fly. Det er vel kjent i flyfaglige miljøer, også innad i luftforsvaret, at Evenes har utfordringer knyttet til tilgjengelig areal og operative forhold. Dette handler bl.a. om taksebaner og om oppstillingsplasser for bevæpning av fly som krever en sikker sone rundt flyet på minimum 800 meter. For å få nærmere avklaringer rundt dette mener Andøy kommune at Stortinget bør invitere Avinor, som det ledende miljøet i Norge på bygging av flyplasser, til høringen i august.

Delt løsning tar vare på eksisterende verdier og reduser kostnader

Over tid er det fra samfunnets side investert betydelig i Andøya flystasjon. En delt løsning vil sikre at verdiene dette utgjør ikke blir borte, og fortsatt er tilgjengelig for Forsvaret.

Vi har tidligere i høringsuttalelsen vist til at regnestykket fra Regjeringen, der man hevder å spare 200 millioner kroner per år i drift ved nedleggelse av Andøya flystasjon, er skjønnsmessig beregnet.

Innsparingen fremstår som så usikker at man like godt kan sette summen betydelig lavere eller se bort fra dette regnestykket. Det som er sikkert, er at en videreføring av Andøya flystasjon vil sikre at investeringer som er gjort blir forvaltet videre. Man opprettholder også kritisk kompetanse for luftforsvaret og sikrer videre utvikling av ATC.

Andøya flystasjon har de siste tiårene blitt foreslått nedlagt flere ganger av ledelsen i Forsvaret. Hver gang Stortinget har vedtatt å videreføre basen, er driften effektivisert utover det som har vært forutsatt. Det beste eksemplet var etableringen av en mer kompakt flystasjon i 2001. Det er ikke lagt inn noen forutsetninger i langtidsplanen om mulige effektiviseringer på Andøya flystasjon. Siden det uansett er stor usikkerhet knyttet til beregningene ellers i Langtidsplanen, kunne det vært lagt inn tilsvarende, om enn usikre, forutsetninger om effektivisering på Andøya.

Delt løsning tjener norsk sikkerhet best

Andøya flystasjon har med sin beliggenhet vært en av Luftforsvarets viktigste baser gjennom mer enn 50 år. Det handler selvsagt om Forsvarets behov for baser og alternativer for plassering av luftforsvarskapasitet. Forsvareksperter har vist til at denne type alternativer kan ha stor betydning, og svekker muligheten for at luftforsvarskapasitet blir satt ut av spill tidlig. Minst like viktig er Andøya flystasjon som utgangspunkt for å overvåke og opprettholde suverenitet over norsk territorium i fredstid.

Gjennom mange tiår er det etablert et tett samarbeid mellom MPA-skvadronen på Andøya og de som analyserer og anvender data. Flystasjonens beliggenhet gjør at flyene raskt kan ta seg til de områdene som oppfattes som strategisk viktige for å opprettholde vår suverenitet.

De som bemanner Orion-skvadronen og støttefunksjonene bor også tett ved flystasjonen. Det sikrer raskere responstid enn det som vil være mulig ved Evenes, der det er forutsatt at de som skal bemanne fly og støttefunksjoner ikke skal utnytte areal ved flystasjonen til boliger.

Andøy har vært base for luftforsvaret gjennom hele den kalde krigen, da spenningsnivået var høyere enn i dag. Som følge av blant annet Ukraina-konflikten og sanksjonene mot Russland har spenningsnivået i våre nærområder økt. Likevel er det vanskelig å se at dagens spenningsnivå rettferdiggjør en annen vurdering av Andøys beliggenhet enn det som ble gjort under den kalde krigen.

I regjeringens forslag til langtidsplan, og gjennom uttalelser fra regjeringens representanter i etterkant av at langtidsplanen ble lagt frem, argumenteres det med at Andøya flystasjon er dårlig egnet fordi den er enkel å angripe. Derfor hevder regjeringen at Andøya flystasjon bør beskyttes av et langtrekkende luftvern. Samme argumentasjon anføres for Evenes som base. Hvis man samler all aktivitet på Evenes i stedet for å gå for en delt løsning, trenger man bare å investere i ett luftvern.

Dette taler ifølge regjeringen for Evenes. Andøy kommune vil informere Stortinget om at det ikke har vært plassert luftvern på Andøya siden 1994. I perioden før 1994 hadde Andøya flystasjon luftvern. Det understrekes av at de maritime overvåkingsflyene har operert fra Andøya i 22 år (1994-2016) uten at basen har vært beskyttet av luftvern, og uten at det har vært prioritert å investere i luftvern i de langtidsplanene for Forsvaret som gjaldt for denne 22-års perioden. Andøy kommune stiller seg derfor spørrende til regjeringens argumentasjon om behov for å investere i luftvern hvis basen på Andøya skal bestå.

Videre er det i langtidsplanen ikke sagt noe om hva slags luftvern det i så fall skal investeres i, når det skal investeres i det og eksakt hva det skal koste. Igjen er dette eksempel på tvilsomme forutsetninger og beregninger lagt inn fra regjeringens side i disfavør av Andøya og delt løsning.

Næringspolitikk

For den sivil-militære klyngen i Nord-Norge vil effektene av en nedlegging av Andøya flystasjon være alvorlige. Andøy Test Center (ATC) vil med sikkerhet bli betydelig rammet, og det er reell risiko for avvikling. Dette har ATCs ledelse og styre omtalt i et eget brev til Nærings- og fiskeridepartementet og Forsvarsdepartementet. Den faktiske ordlyden i brevet kan ikke gjengis i denne høringsuttalelsen fordi brevet er unntatt offentlighet. Andøy kommune vil imidlertid anmode Stortinget om å få utlevert dette brevet.

En svekking eller en nedleggelse av ATC vil øke Forsvarets kostnader ved øving og testing av våpensystemer. NATO vil også miste et av sine viktigste skytefelt utenfor USA, som benyttes av en rekke NATO-land årlig. For Luftforsvaret vil nedleggelse av Andøya flystasjon bety at en viktig base for Forsvaret gjennom mange tiår blir borte. Dette vil svekke tilgangen på alternative flyplasser og baser i fremtiden, og gjøre luftforsvarets samlede kapasitet mer sårbar i en krisesituasjon.

Samfunnsmessige konsekvenser

Forsvaret har behov for støtte fra et velfungerende lokalsamfunn, kommuner som tar vertsrollen på alvor og et godt samspill med aktører i næringsliv og sivil sektor. Gjennom mange tiår har Forsvaret vært en integrert del av Andøysamfunnet.

Det har gitt en næringsstruktur som ikke bare har betydning lokalt, men som nå har betydning for landsdelen og for utvikling av forsvaret.

Bedrifter som ATC og Andøya Space Center er bygget opp i tett samspill med Forsvaret. Ringvirkningene av en nedlegging av Andøya Flystasjon er betydelig for sysselsetting lokalt og regionalt, men kan også bety en nedskalering av virksomheter som i dag fyller viktige funksjoner for innovasjon og næringsutvikling i nord.

Forsvarets tilstedeværelse er sterkt ønsket i Andøy kommune fordi det er etablert tette bånd og tillit mellom befolkning, bedrifter og forsvaret. Selv om det er vanskelig å kvantifisere, har denne tilliten betydning for forsvarets effektivitet og operative evne. Mange i Andøy ønsker arbeid i forsvaret og tar utdanningsvalg som leder mot forsvaret. Bedrifter tilpasser seg de Forsvarets behov, og det er bygget opp et næringsliv som kan betjene Forsvaret, test- og øvingsvirksomheten og aktiviteten ved romsenteret. Disse er nært knyttet sammen. Ved en nedlegging av flystasjonen vil mye av dette forsvinne.

Fordi Forsvaret er og har vært en integrert del av Andøysamfunnet i mange tiår, og fordi det er en tett avhengighet mellom ATC/ Andøya Space Center og Forsvaret, vil en avvikling av Forsvarets aktivitet få dramatiske konsekvenser for sysselsettingen.

Samfunnsøkonomisk analyse har beregnet en nedgang i sysselsettingen på henholdsvis 21 prosent og 19 prosent, avhengig av hvor hardt rammet ATC blir. En så stor nedgang i sysselsettingen vil få stor negativ effekt på befolkningsutviklingen i en kommune med om lag 5000 innbyggere.

Konklusjon

Delt løsning vil være det som tjener Forsvaret og sivilsamfunnet best. Det vil være minst risiko forbundet med et slikt valg fordi vi vet verdien av det vi har, mens regjeringen så langt ikke har gitt et troverdig kunnskapsgrunnlag for anslåtte besparinger ved samling av kapasitet. En delt løsning vil også medføre at Andøy Test Center kan videreføres og videreutvikles som en viktig ressurs for det norske forsvaret, mange av våre allierte og som en viktig næringsklynge i Nord-Norge.

Andenes, 12 august 2016



Per H. Sorsvik
ordfører

Vedlegg: Andøy kommunes presentasjon av rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse