

Notat

UTVIKLINGSSENTERET



Til: Ordfører i Evenes kommune
Fra: Geir-Tony Andreassen
Kopi til:
Dato: 3 desember 2007
Emne: **EVENES SOM KAMPFLY- OG LUFTVERNBASE I FREMTIDEN**

1. Innledning/bakgrunn

Forsvarsstudien 2007 og Forsvarspolitisk Utvalg har nettopp lagt frem sine respektive anbefalinger. Forsvarsdepartementet har gitt en frist til 4 desember 2007 for innspill og kommentarer fra kommuner og fylker. I denne forbindelse har Evenes kommune forespurt Utviklingssenteret om å gjøre en økonomisk betraktning av Evenes som mulig hovedbase for kampfly og luftvern i Nord.

Forsvarsstudien har anbefalt¹ Bodø Hovedflystasjon som fremtidig hovedbase for kampfly og luftvern i Norge. Evenes ble vurdert, men ble ikke anbefalt fordi investeringsbehovet i EBA og infrastruktur ville bli for høyt i forhold blant annet Bodø. Også i forhold til personell- og familiepolitikk ble Evenes betraktet mer negativt enn andre baser. Evenes ble vurdert som meget positiv i forhold til operative forhold og miljø. I forhold til allierte var vurderingen akseptabel.

For Evenes kommune er det svært viktig å få gitt de riktige kommentarer og ikke minst få stilt de riktige spørsmål i tilbakemeldingen.

Analyse av oppdraget

Oppdrag

Utviklingssenteret skal utføre en økonomisk vurdering av Evenes som fremtidig kampfly- og luftvernbase sammenholdt med andre alternativer herunder :

- BASIS-tallene, hva har blitt lagt inn som utgangsførutsetning for å kunne definere et behov ? Hva er dagens kapasitet og hvilken kvalitet er det på bygningsmasse og infrastruktur ? Hvilke avvik er registrert ?
- Sammenlignbare tall for de andre "konkurrent"basene
- Flyoperative flater, ansvar for investeringer på flyplassen ?
- Kostnad med ikke å benytte EVENES som militære flybase i fremtiden ?
- Verdi av dagens bygningsmasse på Evenes ved daglig bruk og utnyttet?

¹ Forsvarsstudien pkt 6.5 Anbefalt basestruktur for Luftforsvaret



- Inntekspotensiale ved å utnytte andre flybaser (spesielt eiendommene) til andre formål ?
- Ideell luftbase konsept ! Kompakt, generell og fleksibel!
- støyproblematikken og innvirkning på valg av luftbase

Tid til rådighet er knapp og vil derfor kreve innsats på de felter der det åpenbart er misforhold mellom faktiske forhold og de anbefalinger som er gitt. Det er vesentlig å få frem kritiske problemstillinger som kan følges opp med konkrete kommentarer og spørsmål.

Forutsetning

Forutsetningen for arbeidet har vært rask og tilstrekkelig tilgang på nødvendig bakgrunnsmateriale. Dette har vært vanskelig. Å få ut informasjon fra gruppen som stått bak arbeidet i Forsvarsstudien har vært umulig. Det har heller ikke vært tid til å søke å få ut mer materiale via andre kanaler. Lokale krefter har imidlertid vært svært positive til å dele informasjon.

2. Faktorer i vurderingen

a. Grunnleggende behov

Behovet lagt til grunn er at alle kampfly, luftvern og basesett samles til en base i landet. Logistikkfunksjonene (verksteder og lager ++) for å understøtte de operative legges også til den basen det skal satses på.

Samlet vil en slik organisasjon være godt i overkant av 1000 militære og sivilt ansatte. Et antall vernepliktige soldater vil komme i tillegg, men sannsynligvis i et redusert antall i fremtiden i forhold til dagens andel.

Dette grunnet dreiningen mot et mer profesjonelt forsvar. I arbeidet har jeg dessverre ikke fått tilgang til den strukturen som har vært lagt til grunn i Forsvarsstudien. For den videre vurdering har jeg derfor lagt til grunn at struktur med 1000 ansatte vil bestå av følgende kategorier med følgende prosentvise fordeling :

- 40 % yrkesbefal
- 25 % spesialistbefal
- 15 % profesjonelle soldater
- 20 % sivile

De bygningsmessige og infrastrukturmessige behov kan utledes som en direkte konsekvens at materiellmengde, personelloppsett og utdannings- og treningsprogram den nye basen vil operere med.

Jeg har ikke tatt med noe om sivilsamfunnets tilrettelegging som del av det grunnleggende behov for å gjøre det attraktivt for familier og enkeltpersoner å være tilknyttet basen. Her vil det være snakk om skoler, fritidstilbud, nærhet til sentra, gode jobbmuligheter for medflyttere etc. At dette behovet er identifisert vil helt åpenbart være svært viktig i et valg av



base for fremtidens luftforsvar i Nord.

i. Delkonklusjon/kritiske spørsmål

Er det lagt samme behov til grunn ved vurdering av Evenes og Bodø ?

Hvilke struktur (organisasjon og personelloppsett) er lagt til grunn for å kunne sammenligningene de forskjellige alternativene ?

b. Evenes – kapasitet og investeringsbehov

Den militære delen av Evenes flyplass inngår i dag som strategisk EBA ressurs for Forsvarets Operative Hovedkvarter. Evenes benyttes i dag til en viss øvelses- og treningsaktivitet og i hovedsak for allierte styrker. I tillegg har logistikkorganisasjonen (FLO) en viss aktivitet på Evenes. Det er ingen permanent tilstedeværelse. Samlet bygningsmasse er i dag på 88.270 m² og består i hovedsak av strids- og forsvarsanlegg og lager- og vedlikeholdsanlegg, av dette er ca 2000m² verksteder. Det mest verdifulle på Evenes er de 36 stk 3.generasjonsshelterne, hangarene og strids- og lageranleggene i fjell. Evenes har ca 2500 m² administrasjons- og stabsanlegg og ca 8250 m² forlegninger og messer. Evenes ble bygd ut med NATO infrastrukturmidler i perioden 1980 – 1993 og fremstår fortsatt i dag som relativt moderne. Alle bygg har tilstandsgrad 1 eller bedre. Evenes fremstår som kompakt og fleksibel for endringer i fremtiden.

Ved en etablering av hovedbasen til Evenes fremstår det klart største gapet i kapasitet på kontorer, boliger for alle kategorier og verkstedfasiliteter. Ca 50 % av det identifiserte investeringsbehovet i Forsvarsstudien er knyttet til å bygge opp ny kapasitet for å dekke opp behovet. Både spesialistbepalingen og de profesjonelle soldatene i et antall av ca 400 vil kreve moderne standard på sine boliger i trivelige omgivelser. Investeringsestimatet i Forsvarsstudien virker nøkternt vurdert. Det vil være interessant å vurdere hvor mye som skal dekkes opp i den umiddelbare nærhet av Evenes og hvor som skal dekkes opp i aksene Harstad-Narvik. Ei fordeling her vil helt klart bli påvirket av hvordan dette blir tilrettelagt fra de lokale myndigheter. Personellet vil i mindre grad bo inne i leiren men foretrekke å bo i rimelig nærhet hvor det minimum er visse byfunksjoner eller at dette kan utvikles. Uansett hvor det er må det investeres i boliger av Forsvaret.

Min vurdering er videre at verken kontorbehov eller behov for verkstedkapasitet er vurdert for høyt. Jeg anser investeringsestimatet for nøkternt sett i forhold til erfaring fra andre leirer/baser i andre deler av landsdelen.



For sammenligningens skyld kan jeg opplyse om at på Setermoen er det investert for/i ferd med å bli investert for ca 2 milliarder kroner i fasiliteter i hovedsak for avdelingene. Fortsatt vil det gjenstå udekkede behov.

Investeringer i verksted- og vedlikeholdsfasiliteter er marginalt. For flyvedlikehold og vedlikehold av avanserte luftvernssystemer er det å anta at det vil være et betydelig høyere investeringsbehov sett i forhold. Et nytt jagerfly vil etter all sannsynlighet medføre et nytt vedlikeholdskonsept med lavere behov for produksjon lokalt. Ny flytype kan dermed medføre et mindre behov for EBA, men dette vil ligge 10-15 år frem i tid og vil være preget av stor usikkerhet inntil videre.

Nesten 1 milliard av det totale anslaget på nesten 3.5 milliarder (inkludert usikkerhet) er investeringer på de flyoperative flater. Evenes er en sivil flyplass hvor Avinor har ansvaret for at flyplassen tilfredsstiller de krav som luftfartsmyndighetene setter til flyplassen. Avinor lokalt har i notat² synliggjort at de fleste tiltakene vil være et ansvar for Avinor. Med ansvar følger også nødvendige investeringer. Avinor reiser også tvil om riktigheten av alle de foreslåtte investeringer. Uansett sett fra Avinor sin side vil Forsvarets del av investeringene på de flyoperative flater være betydelig lavere enn det investeringsnivået som har blitt lagt til grunn. Her kan det være sammenblanding fordi Bodø, Ørland, Andøya og Bardufoss er militære flyplasser hvor Forsvaret selv har det totale investeringsansvar.

Skulle imidlertid Evenes ha vært etablert helt fra start i dag ville investeringsestimaten blitt bortimot doblet i forhold til anslaget i Forsvarsstudien. Dermed kan dette betraktes som viktig og nødvendig startkapital som det er viktig å få frem. Jeg antar at denne verdien er på i størrelsesorden ca 2 milliarder kroner hvis all eksisterende EBA kunne benyttes fullt ut. Hvis det ikke blir militær aktivitet i fremtiden og den militære delen av Evenes besluttes nedlagt vil dette sannsynligvis være verdiløst.

Forsvarsstudien har pekt på flere forhold som er fordelaktig for Evenes. Jeg vil spesielt trekke frem støyproblematikken. Ved siden av Ørland er Evenes særdeles gunstig plassert. Støyforholdene vil hovedsak være godt innenfor grenseverdiene selv med et nytt jagerfly som er påpekt vil støye mer enn dagens F-16. Det vil også etter all sannsynlighet være god margin til å tåle enda mer skjerpede krav i grenseverdiforskriften i fremtiden. Kun tiltak i mindre skal (ca 10 mill) er estimert. For Bodø vil dette skape stor



fremtidig usikkerhet. For Evenes kommune og de omkringliggende kommuner er det viktig å tilrettelegge arealbruk slik at dette blir i samsvar med Forsvarets fremtidige behov. Det er også vesentlig å motivere kommunens innbyggere for en etablering av Evenes som militær flybase. I støysammenheng er det hva mottaker av støy oppfatter som ubehagelig støy som legges til grunn.

Delkonklusjon

- i. Med unntak av investeringer på de flyoperative flater anser jeg investeringsbehovet for Evenes å være rimelig i samsvar med det Forsvarsstudien har påpekt. Allerede gjennomførte investeringer på Evenes representerer en verdifull startkapital ved en fremtidig satsing på Evenes. Eksisterende infrastruktur og bygningsmasse vurderes som god og egnet ved videre satsing. I tilfelle utranngering av den militære delen av flyplassen vil verdien vurdert til null, men mest sannsynlig vil det koste penger å bli kvitt eiendommen med dets anlegg og bygningsmasse. Struktur som har blitt lagt til grunn bør bekjentgjøres av Forsvaret.
 - ii. Foreslåtte investeringer på de flyoperative flater har tatt med investeringer Avinor selv vil gjøre for å tilfredsstille krav fra myndighetene. For øvrig reises det tvil om omfanget av tiltakene. Her bør det begrunnes utdypes nærmere fra Forsvaret.
 - iii. Støyforholdene på Evenes er svært gunstig for fremtidig jagerflyaktivitet og må frontes for det er verdt.
 - iv. Arealplaner bør allerede utvikles for å ta høyde for en mulig høyere aktivitet med nye og større behov.
 - v. Betragtninger rundt rekrutteringsproblematikk er jeg helt enig med Forsvarsstudien om. Uten at dette blir ei stor satsing fra Evenes kommune og aksene Harstad-Narvik for å gjøre det attraktivt for Luftforsvarets personell å flytte til området vil Evenes tape i kampen uansett andre fordelaktige forhold. Her må Evenes initiere en involverende prosess. Evenes bør få muligheten å skape en prosess for å få frem tiltal for å gjøre Evenes og aksene Harstad-Narvik attraktiv nok for Luftforsvarets personell.
- c. Bodø – kapasitet og investeringsbehov**
- Bodø bygd opp på 50-tallet. Bodø hovedflystasjon og Bodin leir har i dag totalt i overkant av 200.000m² bygningsmasse. Ca halvparten av bygningsmassen er strids- og forsvarsanlegg. Basen er bygd opp med basis i 50-tallets kald krigs konsept med stor spredning på bygningsmassen. Bygningsmassen er generelt av dårlig standard og etter min mening dårligere enn det inntrykk som blir gitt i Forsvarsstudien. Bygningsmassen krever allerede store investeringer for å tilfredsstille krav til HMS og



andre offentlige pålegg. Nyinvesteringene de siste år og planene for nye investeringer bærer preg av dette.

Bodø Hovedflystasjon må også planlegge med en økning av personellmengden i forhold til dagens antall på ca 800. Dette antallet inkluderer også bemanningen i Bodin leir og 330 skvadron. I tillegg vil personelloppsettet bli endret mot ei større profesjonalisering med krav om attraktive boliger for personellet. Dette vil medføre økte investeringer.

Forsvarsstudien har lagt til grunn et investeringsbehov etter hva jeg kan finne ut på ca 600 millioner kroner. De siste år har det vært investert 150 millioner kroner i støytiltak (forlengelse av rullebanen og bedre isolering av hus), 30 millioner til RAG (bremsevaier) fase 1, 100 millioner i vann og avløp for å få godkjent utslippstillatelse, 35 millioner kroner for å fjerne utslipp i Hangar A, 120 millioner til ny hangar B (redningskvadronen) samt flere mindre tiltak. Utover dette har en rekke tiltak for å ivareta de ansattes HMS blitt satt på vent for å avvente beslutning om fremtidig status. Det er foreslått tiltak på de fleste verksteder. Forsvarets Logistikkorganisasjon har et utrykt behov om å samle disse verkstedfunksjoner til et nytt senter inne på stasjonen. Nytt BRP bygg er også et relativt stort prosjekt. Ytterligere prosjekter (sikkerhetsgjerde, strømsforsyning og øvingsanlegg for brannpersonell) ca 100 millioner kroner for å tilfredsstille krav til flyplassikkerhet er til behandling i departementet. Dette er prosjekter Forsvarsdepartementet nok helst vil at Avinor skal ha ansvaret for. Fortsatt er det så vidt jeg vet ikke blitt enighet om dette og FD har heller ikke fattet investeringsbeslutning. Rullebanen står også for tur for reovering. Her er det anslått et beløp på ca 100 millioner kroner uten at det har vært gjort en nærmere vurdering av dette i forhold til dagens krav. Dette prosjektet må også ta inn over seg de nye tilsynskrav til avstander inne på de operative flater. Sannsynligvis vil det bli snakk om et betydelig høyere beløp. **Totalt medfører dette at investeringsbehovet i alle fall er minimum er på 600 millioner bare for å opprettholde dagens aktivitet i samsvar med gjeldende krav fra offentlige myndigheter.** Her er det ikke tatt med alle nye behov som følge av nye avdelinger, flere ansatte og nye kategorier med krav spesielt til boliger for å være villig å flytte til Bodø. Jeg antar at behovet for permanente boliginvesteringen i Bodø vil være lik behovet for Evenes. Skulle det satses permanent i Bodø burde det gjennomføres et total helhetsplanlegging med mål om å utvikle en topp moderne og kompakt flystasjon. På mange måter vil det være nødvendig å starte med banke ark. Hvis dette er målsettingen vil det i så fall bli snakk om investeringer i størrelsesorden 2-3 milliarder kroner, hvilket vil være omtrent som for Evenes.



Bodø er svært støyutsatt. Det ble investert 150 millioner kroner samt at flystasjon har endret sitt treningsmønster for jagerfly for å fjerne den mest irriterende støyen. Ned flere fly vil det trolig bli snakk om ytterligere tiltak selv om Forsvarstudien beskriver at Bodø Hovedflystasjon fortsatt er klart innenfor de beregninger som ble lagt til grunn. Alle de tre aktuelle jagerflytypene vil etter all sannsynlighet støye mer enn dagens F-16. Samtidig må det forventes ytterligere skjerpede krav til utslipp av støy. Dermed vil det med nye jagerfly skape sterk tvil om disse kan operere ut fra Bodø. Nye jagerfly er ventet anskaffet fra 2015-2020. Fra informert hold vet jeg at dette har vært diskutert mye internt i Forsvarsstudien. Jeg vil drøfte denne problemstillingen nærmere senere i utredningen.

Personneltmessig er Bodø det foretrukne alternativet. Luftforsvaret ønsker Bodø. Her finnes alle de viktige tilbud for å tilrekke seg kompetent arbeidskraft og det er gode tilbud for medflyttere. Utdanningstilbudet er meget godt.

Delkonklusjon

- i. Investeringsanslaget for Bodø på 600 millioner kroner er kun i stand til å ivareta helt nødvendige investeringer for å tilfredsstille offentlige krav. Dette er det allerede planer for. Hva har Forsvarstudien tatt høyde for når det gjelder investeringer i Bodø? Hvorfor er investeringsbehovet så lavt i Bodø når den bygningsmessige standard er såpass dårlig på det eksisterende og det samtidig må investeres i nytt for å dekke gapet nytt behov vil medføre? Er det bevisst/ubevisst for å gjøre Bodø mer attraktivt investeringsmessig på bekostning av de andre basene? Det virker ikke som reelle sammenligninger mellom basene
 - ii. Etter all sannsynlighet vil investeringsbehovet være nærmest i samme størrelsesorden som på Evenes når det tas høyde for å utvikle Bodø hovedflystasjon til en moderne og kompakt base med tilstrekkelig kapasitet som hovedbase.
 - iii. Bodø har stor usikkerhet knyttet til støy og ikke minst i forhold til de nye jagerfly.
 - iv. Bodø sin absolutte styrke ligger i den sammenhengende tilstedeværelsen og størrelsen og ikke minst at Luftforsvarets personell ønsker Bodø.
- d. Kostnad ved ikke å benytte Evenes som militær flybase i fremtiden**
Evenes er i dag definert som strategisk EBA-ressurs. Forsvarets Operative Hovedkvarter har ansvaret for de strategiske EBA-ressursene. Forsvarsstudien legger opp til at Evenes skal fortsette som en strategisk



ressurs inntil at endelig valg av nye kampfly er gjort. Leienivået i dag er på. I markedet er det antatt at Evenes representerer i beste fall 0-verdi, mest sannsynlig negativ verdi ved et salg/fremstøt. Grunnet fortsatt usikkerhet med støy og nye jagerfly er viktig å sikre at Evenes fortsatt kan opprettholdes som strategisk EBA-ressurs for å komme være med i kampen dersom dette skulle være aktuelt i en senere forsvarsstudie.

e. Inntektpotensiale ved nedleggelse av Bodø hovedflystasjon og Bodin leir

Bodin leir ligger i et område som kan omreguleres til boligformål. Området er sentrumsnært og vil være svært attraktivt for mulige eiendomsinvestorer. Fra informert hold er det antatt at eiendommen kan representere en netto salgsverdi på ca 250 millioner kroner etter at Forsvarsbygg har gjort opp sine forpliktelser.

Området for Bodø Hovedflystasjon er svært stort og kan ved bortfall av jagerflyaktivitet muliggjøre omregulering til næring og bolig. I så fall vil det være snakk om svært høye eiendomsverdier, minimum 1 milliard kroner netto etter at kostnadene til opprydding og avhending er tatt.

Ved bortfall av aktivitet vil det også være mulig å frigjøre boligeiendommer og leiligheter i Bodøområdet til meget god markedspris. Boligmarkedet i Bodø er priset høyt.

Delkonklusjon

- i. Nedleggelse av Bodø Hovedflystasjon og Bodin leir kan frigjøre meget attraktive eiendommer som kan gi Forsvaret inntekter i milliardklassen.
- ii. Inntektpotensialet ved et eventuelt salg av de nevnte eiendommene burde ha vært vurdert nærmere og vært en del av beslutningsgrunnlaget i Forsvarsstudien.

3. Strategisk vurdering

a. Forholdet mellom de aktuelle flyplassene

Bodø er anbefalt som fremtidig base for kampfly, basesett og luftvern. Fremtidig støyproblematikk fremstår som en stor usikkerhet. Et politisk styringssignal er at det skal være en base i Nord-Norge for disse operative kapasitetene. Skulle ikke Bodø bli valgt kan Ørland mer sannsynlig bli den foretrukne hovedbasen og hvor det legges en fremskutt trenings- og aksjonsbase (QRA) til enten Andøya eller Bardufoss. I et slikt scenario vil neppe Evenes bli nærmere vurdert. Ørland er en sterk kandidat fordi



oppslutningen fra Luftforsvaret er relativt sterk. Ørland har også lyktes med sine operative leveranser og er også etterspurt som base fra allierte luftstridskrefter. Ørland har også politisk støtte. En slik løsning kan også øke risikoen for at Evenes raskere blir tatt ut som strategisk EBA og avhendet.

For Evenes kan det være gunstig at Bodø blir valget i denne runden og det er også gunstig at det investeres marginalt i Bodø i forhold til behovet. Ved et valg av Bodø kan Ørland bli nedlagt og avhendet, men det er heller ikke utenkelig at også Ørland kan bli strategisk EBA på linje med Evenes. Dette for at Forsvaret skal kunne beholde en viss handlefrihet når nye jagerfly er på plass og at Bodø grunnet støyforholdene ikke kan benyttes. Et valg kan da stå mellom Ørland eller Evenes. Hvis Ørland skulle bli nedlagt for godt vil Evenes kunne stå igjen som eneste relevante alternativ som hovedbase for kampfly, luftvern og basestøtte.

Vurderingen understreker den strategisk utfordring Forsvaret står overfor når det gjelder fremtidig hovedbase for Luftforsvaret. Fordi dette ikke kan bli endelig avklart i denne runden er det viktig for Evenes å komme i riktig posisjon for å kunne kjempe om å bli hovedbasen når det endelige valget skal gjøres. Dette vil skje når det er klart hvilket jagerfly Forsvaret skal anskaffe og når tid dette skal skje.

4. Anbefaling

Det er ingen tvil om at mange krefter er i sving og at disse kan ha svært ulik agenda. Denne adhocpregede vurdering viser at det neppe kan ha vært gjort reelle sammenligninger mellom basene på alle felt. Et krav om ny vurdering bør vurderes slik at beslutningsgrunnlaget kan bli best mulig. Samtidig bør Evenes få lov til å komme opp med konsept og mulige tiltak for å gjøre Evenes og aksene Harstad-Narvik attraktivt for Forsvarets personell. Det er vanskelig å presse gjennom og heller ikke ønskelig for politikerne å diktere Forsvaret en løsning personellet ikke ønsker. Å skape en riktig prosess som kan virke over tid er viktig.

Anbefaler også i samsvar med den strategiske vurdering over at det blir diskutert strategi og når tid det vil være riktig å handle.

Finnsnes 3 desember 2007

Geir-Tony Andreassen