

MILITÆRE STUDIER

FORSVARETS STABSSKOLE

2
2016



Nye norske ubåter

Sikkerhetspolitikk for fremtiden?

Kay Norheim

Forsvarets stabsskole (FSTS)

Akershus festning, bygning 10, Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo, Norge

Forsvarets stabsskole er en del av Forsvarets høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1 – 5).

Sjef Forsvarets stabsskole: flaggkommandør Jan Østensen Berglund

Militære studier er en militærfaglig tidsskriftserie innenfor Forsvarets stabsskoles ulike fagområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Ansvarelig redaktør: oberstløytnant Tormod Heier (PhD)

Medredaktør: Yngvild Sørbye

Norwegian Defence Command and Staff College

Akershus festning, bygning 10, Postboks 1550 Sentrum, 0015 Oslo, Norway

The Norwegian Defence Command and Staff College is part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognized scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1 – 5).

Chief Norwegian Defence Command and Staff College: Commodore Jan Østensen Berglund

Militære studier is an independent military journal attached to the Norwegian Defence Command and Staff College's broad portfolio of professional interests. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor-in-chief: Lieutenant Colonel Tormod Heier (PhD)

Assistant editor: Yngvild Sørbye

Nye norske ubåter

Sikkerhetspolitikk for fremtiden?

Kay Norheim

Utgiver

Forsvarets stabsskole/FHS

Redaksjon

Oberstløytnant Tormod Heier (ansv.)

Yngvild Sørbye

Grafisk design

commandogroup.no

ISSN

1894-2547

Forsidebilde

KNM «Utvær», en av de seks ubåtene i Ula-klassen, med forsvarsministeren om bord i mai 2015. Hensikten med seilassen var å belyse viktigheten av en moderne og operativ ubåtkapasitet.

Foto

Petter Brenni Gulbrandsen, Sjøforsvaret

Trykk

07 Media – 07.no

Henvendelser om skriftserien kan rettes til

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høgscole
post.fhs@mil.no

Forfatteren

Kay Norheim er orlogskaptein i Sjøforsvaret og arbeider ved operasjonsavdelingen i Forsvarsstaben. Han har lang operativ tjenesteerfaring fra ubåt både nasjonalt og internasjonalt. Norheim har vært skipssjef på Ula-klassen (2008 – 2011), blant annet på KNM «Utvær», hvor han høsten 2010 gjennomførte den første deployeringen til USA for en norsk ubåt. I 2011 – 2013 var han leder for Sjøforsvarets ubåtsjefskurs. Han avla sin mastergrad ved Forsvarets høyskole i 2015.

Summary

Norway is on the verge of buying new submarines. This study is an unclassified strategy analysis of why submarines should be part of the Norwegian Navy in the future.

Due to shifting strategic circumstances, long-term defence planning is demanding. Preparing for a large-scale, high-intensity conflict is very different from handling a terrorism threat or low-intensity conflict, and it is difficult to foresee which capabilities will be most needed. Instead of looking at potential threat scenarios or technological options, this study takes as its departure point the protection of permanent Norwegian interests, such as security, economy and energy. This analysis is therefore aimed at identifying the submarines' ability to secure such interests in war, crises and peace respectively.

Key findings suggest that conventional submarines play an important role in providing Norway with a credible deterrent. With their ability to remain undetected for a long time whilst at the same time carrying highly effective weapons, the submarines enable even a small country as Norway to set a defence threshold against a powerful counterpart. Securing Norway's vast coastline, modern submarines represent a capacity no nation can oversee or easily defeat, thus contributing to stability and peace. It is likely that a new class of submarines will play a pivotal role in protecting Norwegian interests.

Keywords: Submarines, Norwegian Navy, sea power, sea denial, deterrence, maritime sovereignty, NATO, naval command, Ula class

Innhold

Forfatteren	5
Summary	5
Redaktørens forord	9

Kapittel 1 Innledning **11**

En tidskritisk investering	11
Problemstilling	12
Kilder og litteratur	14
Variabler og oppbygning	18
Begrepsavklaring	19

Kapittel 2 Ubåter som sjømilitært virkemiddel **22**

Sentrale norske interesser	22
Rettsorden og stormaktsgaranti	23
Konfliktspekteret	24
Ubåters spesielle egenskaper	26
Havet som operasjonsmiljø	27
Evnen til å operere skjult	29
Asymmetri	31
Utholdenhet	32
Slagkraft	33
Avskrekkende effekt	34
Kompetanse	36
En balansert flåte	37

Kapittel 3 Krig, avskrekking og terskelforsvar **39**

Ubåter som krigsforebyggende terskel	39
Tre metoder for avskrekking	40
Relevans for norske interesser	44
Ubåter i krig	46
Fire bidrag til en stormaktsgaranti	46
Sjønektelse	50
Etterretning	52
Angrep	53
Støtte til spesialoperasjoner	54
Forlengelse av konflikten	56
Relevans for norske interesser	56

Kapittel 4 Ubåter i kriser og fred	59
Nasjonale kriser	59
Kriseforebygging	60
Krisehandtering	62
Relevans for norske interesser	66
Internasjonale operasjoner	68
ISTAR	69
Strike-operasjoner	70
Minekrigføring	71
Nisjekapasiteter	72
Relevans for norske interesser	72
Ro og orden til sjøs	74
Havet som ressurs	75
Havet som ferdselsåre	77
Havet som miljø	79
Maritim suverenitetshevdelse	81
Relevans for norske interesser	81
Kapittel 5 Konklusjoner	83
Ubåter og terskelforsvar	83
Ubåter i krig	85
Kriser og internasjonale oppdrag	86
Ubåter i fredstid	87
Hva er godt nok?	89
Litteraturliste	91

Redaktørens forord

Kjære leser!

I det forrige *Militære studier* tok vi for oss Marinens rolle i et mulig fremtidig trusselbilde. Også i denne utgaven ser vi nærmere på ubåtenes sikkerhetspolitiske betydning. Våre myndigheter har jobbet med utredninger om Norges fremtidige ubåtkapasitet helt siden 2007, og vi står nå foran særdeles viktige beslutninger.

I dag kommer 80 prosent av Norges inntekter fra havet; mer enn 90 % av våre forbruksvarer transporteres via sjøveien, og på 25 år har den globale varetransporten med skip blitt firedoblet. Det skal med andre ord lite til før moderne stater berøres av ustabilitet til havs. Dessverre er det maritime trusselbildet nå mer uforutsigbart enn på lenge. Så vel Russland som USA og NATO henter frem gamle sjømaktsstrategier fra den kalde krigen. Norske myndigheter er i økende grad bekymret for å bli stengt inne bak fremskutte russiske forsvarslinjer. På Keflavik gjenåpnes den nedlagte amerikanske marinebasen, som i sin tid var et strategisk brohode mot øst. Også den tidligere havforsvarslinjen fra Storbritannia via Island til Grønland har fått ny aktualitet. I Nord-Atlanteren patruljerer et økende antall maritime overvåkningsfly, ubåter og overflatefartøy. Blant annet blir Russlands nye atomubåter, Borej-klassen, prioritert til Nordflåten fremfor Stillehavsflåten.

Det er i denne sammenheng at debatten om nok en tung norsk militærinvestering må ses. Nye norske ubåter vil, sammen med kampfly, utgjøre grunnsteinen i vårt fremtidige forsvarskonsept. Fremtidens forsvar må kunne bidra til den stabile verdensorden som Norge er avhengig av, blant annet ved å holde sjøveiene oppe slik at allierte forsterkninger kan nå oss i krise og krig. Kampfly og ubåter vil bli forsterket med spesialstyrker og langtrekkende presisjonsstyrte missiler – alt knyttet opp til en sårbar og kostbar, men forhåpentlig velfungerende teknologi. Her ser vi konturene av et mer offensivt, slagkraftig og avskrekkingende kampsystem.

Det faktum at ubåter gir mye forsvar for hver forsvarskrone, er et tungtveiende argument for ubåtvåpenet. Som småstat har Norges forsvar alltid vært innrettet mot en asymmetrisk forsvarskamp i møtet med større motstandere. Som et ledd i vår militære avskrekking er det antakelig få, om noen, forsvarssystemer som er bedre egnet enn de som kan overleve – og om nødvendig gjengjelde – et møte med en russisk overmakt i nord.

Tormod Heier

Ansvarlig redaktør/oberstløytnant

Forsvarets stabsskole/Forsvarets høyskole

Kapittel 1

Innledning

I desember 2014 erklærte forsvarsminister Ine Eriksen Søreide at Norge vil utrede anskaffelse av nye ubåter for å erstatte dagens Ula-klasse (Forsvarsdepartementet, 2014). En anbefaling om fremtidig ubåtkapasitet skal være klar i 2016, før et eventuelt investeringsprosjekt fremmes for Stortinget. Dette betyr at Norges nye ubåter eventuelt kan leveres fra midten av 2020-tallet.

Nye ubåter som kan stå seg mot moderne, høyteknologiske trusler kan bli den neste store anskaffelsen i Forsvaret. Det er mange hensyn som må vurderes ved en slik kostnadskrevende avgjørelse. Hva er Norges behov for ubåter, og hvordan rettferdiggjøres de betydelige investeringene? For å svare på dette må vi se på hvordan ubåter kan støtte opp under Forsvarets overordnede rasjonale, som er å forsvare Norges sikkerhet, interesser og verdier mot eksterne trusler og angrep (Prop. 73 S, 2011–2012, pkt. 1.1; Bruun-Hanssen, 2014).

En tidskritisk investering

Den forestående investeringsbeslutningen er tidskritisk dersom Norge ønsker å besitte en kontinuerlig ubåtkapasitet. Stortinget har bevilget midler til å drifte de seks ubåtene i Ula-klassen i omtrent fem år ut over den opprinnelige

tekniske levetiden på 30 år (Prop. 113 S, 2014–2015). Forsinkelser i anskaffelsen kan medføre at Norge på et tidspunkt ikke disponerer ubåter som militært virkemiddel fordi landet ikke har noen tilgjengelige fartøy.

Fremtidens norske ubåtkapasitet har vært utredet siden 2007 (Forsvarsdepartementet, 2014). FD har med andre ord brukt snart ti år på å analysere Norges behov for ubåter. Til sammenlikning ble flåteplanen av 1960 – som omfattet fem fregatter, fem korvetter, 15 ubåter og 31 missiltorpedo-/kanonbåter – utarbeidet på ett år (Terjesen et al., 2010, s. 365–366).

I 2003 vedtok Stortinget å anskaffe seks missiltorpedobåter (kystkorvetter) av Skjold-klassen. I en masteroppgave åtte år senere konkluderte Åge Vetaas med at det var få forsvarspolitiske grunner til at Skjold-klassen ble bygd (Vetaas, 2011, s. 72–73). Han påviste også at strukturelementer i Forsvaret ofte erstattes mer eller mindre automatisk med tilsvarende strukturelementer når levetiden er nådd. Vetaas viser hvor viktig det er at store investeringsbeslutninger er godt begrunnet og nøye utredet. På den måten kan man unngå at det brukes flere milliarder kroner på en kapasitet som ved neste korsvei kan bli vurdert som uhensiktsmessig.

Problemstilling

Norges to foregående ubåtklasser, Kobben og Ula, ble begge bestilt under den kalde krigen, en periode hvor den dominerende trusselen mot norsk sikkerhet kom fra Sovjetunionen. Forenklet kan man si at Norges strategiske rasjonale for å ha ubåter i denne perioden var å bidra til å sikre territoriell integritet gjennom sjonektelse, herunder å hindre en sovjetisk invasjon fra havet (Terjesen et al., 2010, s. 384).

I dag er situasjonen endret. Trusselen om én stor mellomstatlig eller bilateral konflikt er betydelig redusert, mens globaliseringen har avfødt nye risikofaktorer, som terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen (St.meld. nr. 15, 2008–2009, s. 23–26). Samtidig gir Norges geografiske beliggenhet ved de

strategisk viktige nordområdene en stadig tilbakevendende påminnelse om stormakters interesse for regionen.

«Dagens utfordringer krever et kontinuerlig oppdatert, fleksibelt og mobilt innsatsforsvar som hurtig kan møte ulike utfordringer hjemme og ute», heter det i Forsvarsdepartementets tilråding til Stortinget (Prop. 73 S, 2011 – 2012, pkt. 1.3.1). Dette utsagnet må forstås som at Norge er tjent med å anskaffe militære kapasiteter som er relevante i større deler av konfliktspekteret enn hva som i sin tid var hovedbegrunnelsen for å anskaffe Ula-klassen.

Det er som oftest de taktiske egenskapene ved ubåter som trekkes frem som viktige. For at disse egenskapene skal begrunne anskaffelse av nye ubåter, må kapasitetene kunne benyttes på en slik måte at de bidrar til Forsvarets overordnede rasjonale. Med andre ord må nye ubåter være en relevant kapasitet for å understøtte norsk sikkerhet og norske interesser. Denne studiens problemstilling lyder som følger: *Hva er det strategiske rasjonale for å videreføre en norsk ubåtkapasitet sett i lys av norske interesser?*

I stortingsproposisjon 73 S, *Et forsvar for vår tid*, blir det slått fast at Norge søker fleksibilitet for å kunne motvirke flere typer trusler, snarere enn å skreddersy sitt forsvar for én spesiell trussel (ibid.). Årsaken kan være at trusler endres i takt med den internasjonale utviklingen. Trusler kan være et produkt av dagsaktuelle og akutte problemstillinger, som terrororganisasjoners fremvekst, eller de kan være begrunnet i mer permanente forhold som geografisk beliggenhet. Ved utformingen av fremtidens forsvar i Norge kan det derfor være hensiktsmessig å se på utfordringen fra et mer tidsmessig perspektiv. I stedet for å forholde seg til én hovedtrussel, slik som under den kalde krigen, vil denne studien ta utgangspunkt i hva som er strategisk viktig for Norge. Ambisjonen er å finne ut i hvilken grad ubåter er relevante for Norges sikkerhetspolitikk i fremtiden. Dette undersøkes ved å analysere strategiske årsaker til å ha ubåter i Forsvaret.

Denne studiens problemstilling gjenspeiler de lange linjene i norsk interesse- og sikkerhetspolitikk. To slike konstanter er vektleggingen av en internasjonal rettsorden og ivaretagelse av stormaktsgarantier for å sikre landets integritet (Nyhamar, 2007, s. 73). Studien vil se på årsaker til at ubåtvåpenet videreføres, og analysen vil være basert på *permanente* interesser heller enn på spesifikke utfordringer eller hypotetiske trusler.

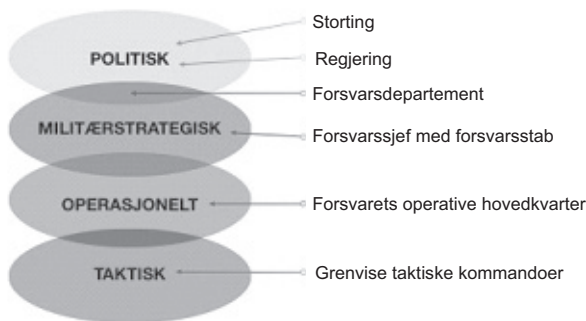
Studien tar utgangspunkt i ubåtenes *generelle* og prototypiske egenskaper istedenfor å granske detaljene i hva ny teknologi gir av muligheter, da det siste som oftest påvirkes av hva som til enhver tid oppfattes som et dagsaktuelt problem. Samtidig er det utvilsomt slik at spesifikk teknologi øker ubåters nytteverdi og anvendelighet som sikkerhetspolitisk verktøy. Langtrekkende våpen, som missiler med landmålskapasitet, er ett eksempel på dette. Løsninger som øker utholdenheten er et annet. Det strategiske rasjonalet blir dermed også påvirket av de mulighetene ny teknologi gir. Enkelte sentrale teknologiske fremskritt blir derfor behandlet, men det er det konseptuelle ved ubåter og ubåtoperasjoner som står i sentrum.

Forsvarets forskningsinstitutt har konkludert med at ingen militære virkemidler kan erstatte ubåter i overskuelig fremtid (Forsvarets forskningsinstitutt, 2011). Denne studien legger FFIs forutsetning til grunn og drøfter ikke hvilken argumentasjon den hviler på, men fokuserer heller på ubåters relevans i fremtidens forsvar. Det forutsettes at nye norske ubåter er konvensjonelle og ikke atomdrevne.

Kilder og litteratur

Det er Norges politiske ledelse som avgjør om landet skal videreføre sin ubåtkapasitet. I en analyse av det strategiske rasjonalet er det derfor naturlig å ta utgangspunkt i strategiske styringsdokumenter. Studien baseres på dokumenter som omhandler både politiske og militære aspekter. Stortingsmeldingen *Interesser, ansvar og muligheter* (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009) er en bred gjennomgang av norske interesser. Dokumentet har et langsiktig strategisk perspektiv og beskriver hva som er viktig for Norge å beskytte og ivareta. Forsvaret er et av verktøyene landets politiske ledelse kan benytte for å ivareta norske interesser.

Forsvarets rolle, funksjon og fremtidige utvikling er beskrevet i stortingsproposisjonen *Et forsvar for vår tid* (Prop. 73 S, 2011 – 2012). Dette dokumentet er derfor velegnet til å analysere det strategiske rasjonalet for å videreføre en norsk ubåtkapasitet.



Kommandonivåer. Studien baseres på dokumenter på politisk nivå.

Studien baserer seg altså særlig på to strategiske styringsdokumenter. En viktig forskjell på disse to publikasjonene er at en *melding* er en presentasjon av en sak for Stortinget, mens en *proposisjon* blir lagt frem som en tilråding, med forslag om å fatte vedtak. Selv om det ikke var nåværende regjering som fremla stortingsmelding 15, er det generelt bred politisk tilslutning om Norges grunnleggende interesser, og disse endres erfaringsmessig ikke mye over tid (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 8). Stortingsmeldingen gir en samlet oversikt over de områder som på politisk hold anses som viktige for Norge. Den gir dermed et godt rammeverk for å analysere strategiske nasjonale begrunnelser for å anskaffe nye ubåter.

Nivå	Normerende dokumenter	Retningsgivende dokumenter	Operative plandokumenter	Budsjett og styringsdokumenter
Politiske dokumenter	Lover og forskrifter	Stortingsmelding	Kgl. resolusjon	Stortingsproposisjon
Forsvarsdepartementet	Forskrifter og retningslinjer	Strategisk konsept	Iverksettelsesdirektiv	Iverksettelsesbrev
Forsvarssjefen	Direktiver	Fellesoperativ doktrine	Strategisk planleggingsdirektiv	Forsvarssjefens virksomhetsplan
Fagmyndighet/ Driftsenheter (DIF)	Bestemmelser	Forsvarsgrens- og funksjonsvise doktriner	Operasjonsplan	Virksomhetsplan Leveranseavtale

Dokumenthierarkiet i forsvarssektoren. Benyttede primærkilder er markert med mørkegrått. (III. etter Forsvaret, 2014, s. 13).

Proposisjon 73 S (2011 – 2012), *Et forsvar for vår tid*, er vedtatt av Stortinget. Her beskrives Forsvarets rolle og funksjon. Dokumentet danner grunnlaget for fremtidig utforming av Forsvaret og er bindende som gjeldende langtidsplan. En ny langtidsplan forventes fremlagt våren 2016. Det er uvisst hva eventuelle endringer vil innebære, men det faktum at de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene har endret seg og Norge igjen stilles overfor tradisjonelle sikkerhetsutfordringer (*Et felles løft*, 2015, s. 13), vil trolig ha innvirkning på langtidsplanen. Samtidig er det flere forhold som ligger fast, for eksempel geografisk beliggenhet og langsiktige norske interesser. Også den nåværende langtidsplanens beskrivelser av ubåter som militært virkemiddel vil etter alt å dømme ligge fast. Proposisjon 73 S er derfor et godt utgangspunkt for denne studien.

I tillegg til disse styringsdokumentene brukes i hovedsak militærfaglig litteratur, herunder doktriner. Dette vil forhåpentlig skape bredere forståelse for sentrale dimensjoner i hovedkildene og bidra til innsikt i hvordan ubåter som militært virkemiddel fungerer. *Forsvarets doktrine for maritime operasjoner* (Forsvarets stabsskole, 2002)¹ gir en god og oppsummerende beskrivelse av generiske trekk ved maritime enheter. Samtidig har doktrinen som målsetting å utdype Sjøforsvarets rolle som et sikkerhetspolitisk verktøy i hele konfliktspekteret (ibid., s. 11). Den er derfor noe mer spesifikk på maritime aspekter enn fellesoperative doktriner utgitt i etterkant, og dette gjør den mer anvendelig som grunnlag for å behandle sjømilitære temaer.

I 2011 utkom rapporten *Norske interesser og sjømakt* (Børresen og Helseth, 2011). Rapporten er en del av FFI-prosjektet *Norsk sjømakt 2030*. Den drøfter hvilke interesseområder norsk sjømakt har innflytelse på, og hvordan Forsvaret og Sjøforsvaret best kan ivareta disse. Forfatterne beskriver hvordan maritim makt omsettes som bidrag for å ivareta norske interesser og behandler Sjøforsvaret som en helhet, uten å gå i dybden på ubåtenes rolle. Rapportens beskrivelse av interesser er hentet fra UD's publikasjon *Norske interesser: Utenrikspolitik for en globalisert verden* (Lunde et al., 2008) samt det nevnte styringsdokumentet *Interesser, ansvar og muligheter* (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009).

I desember 2014 oppnevnte forsvarsminister Ine Eriksen Søreide en ekspertgruppe som skulle drøfte Forsvarets forutsetninger for å løse sine

¹ Ny versjon av sjødoktrinen kom i 2015.

mest krevende utfordringer. I rapporten *Et felles løft* drøfter ekspertgruppen rammene for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Rapporten gir også konkrete råd og innspill om Forsvarets forutsetninger for å løse oppgaver i krise og krig, innspill som er nyttige for denne studien. Ekspertgruppen har analysert utviklingen både de nærmeste fire årene og de neste 20–30 årene (*Et felles løft*, 2015). Mens rapporten tar for seg Forsvaret som helhet, er denne studien spesifikk når det gjelder ubåtenes roller.

Dette er ingen teoretisk studie, men relevante forskningsbidrag har likevel vært viktige for analysen. Geoffrey Tills standardverk *Seapower: A guide for the twenty-first century* er en generell innføring i emnet sjømakt (Till, 2013), der forfatteren benytter anerkjente sjømaktsteoretiske perspektiver for å forklare hvordan sjømakt kan nyttes og utnyttes.

Jacob Børresens bidrag i antologien *Mellom fred og krig* omhandler nasjonal krisehåndtering til sjøs (Børresen, 2013). Kapitlet gir god forståelse av hvordan Sjøforsvaret kan forebygge og håndtere kriser. Følgelig omhandles, om enn delvis og indirekte, også ubåtenes rolle i nasjonal krisehåndtering.

Enkelte kilder er valgt bort. Dette gjelder blant annet intervjuer. Selv om intervjuer kan gi økt faglig tyngde til argumenter og motargumenter for ubåtenes nytteverdi, er kildetilfanget allerede stort og gir god faglig dekning. Dessuten skal ikke studien undersøke beslutningsprosessen for anskaffelse av nye ubåter (noe som ville ha gjort intervjuer som kilde svært relevant).

Som nevnt har FD siden 2007 ledet en tverrfaglig prosjektgruppe for å utrede Norges fremtidige ubåtkapasitet (Forsvarsdepartementet, 2014). Analysene og rapportene fra denne gruppen er omfattende og kunne ha gitt verdifulle bidrag til denne studien. Prosjektgruppens arbeid som kilde til informasjon er valgt bort av to årsaker. For det første er prosjektgruppens arbeid gradert, mens en av målsettingene med denne studien er å gi et ugradert bidrag til debatten om fremtidig ubåtkapasitet, noe som gjør det vanskelig å benytte gradert materiale. For det andre har jeg ønsket å være mest mulig upåvirket av utredningsarbeidet i FD.²

² Dersom to uavhengige analyser basert på ulikt informasjonsgrunnlag skulle gi sammenfallende konklusjoner, er dette interessant; det samme gjelder dersom konklusjonene divergerer.

Militære kapasiteter og operasjoner er i stor grad gradert informasjon, noe som altså ikke kan tas med i studien. For å kompensere for dette fraværet brukes historiske eksempler og oppslag i media for å belyse mer generiske trekk ved ubåter og deres operasjoner.

Variabler og oppbygning

Forsvarets viktigste rasjonale er som vi har sett «å forsvare Norge og norske interesser og verdier mot eksterne trusler og angrep» (Prop. 73 S, 2011 – 2012, pkt. 1.1). Et lands sikkerhetspolitikk må bygge på de verdier og interesser den skal beskytte (Skogan, 2011, s. 107). Hvilke kapasiteter Forsvaret skal ha, bør således begrunnes ut fra deres egnethet til å beskytte norske verdier og interesser. Ved valg av variabler til denne studien tas det utgangspunkt i denne presumpsjonen.

Som et ledd i å kartlegge norske interesser igangsatte tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre det såkalte *Refleksprosjektet*. Prosjektet hadde som siktemål å kartlegge og drøfte norske interesser i en endret og globalisert verden (Lunde et al., 2008, forord). Refleksprosjektet dannet grunnlaget for stortingsmeldingen *Interesser, ansvar og muligheter*, som definerer seks norske hovedinteresser (St. meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 83 – 156). De seks interessene er ikke noen fasit på hva som er viktigst for Norge, men de gir en god pekepinn på hva landet ønsker å verne om. Interessene som utgjør denne studiens variabler er derfor *sikkerhet, engasjement, økonomi, energi, miljø og klima og global organisering* (ibid.).

I en prioritering mellom hvilke av Norges interesser som er viktigst og mest utfordrende, vil det være noen som angår Forsvaret i større grad enn andre. Norges forsvarspolitiske hovedmål er først og fremst sentrert rundt den overordnede interessen *sikkerhet* (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 46 – 47). Denne interessen vil derfor bli viet mest oppmerksomhet i denne studien. Samtidig vil ubåtenes bidrag til å ivareta de øvrige interessene også undersøkes.

Studiens kapittel 2 tar utgangspunkt i to sentrale norske delinteresser, nemlig Norges behov for en internasjonal rettsorden og ivaretagelse av en

stormaktsgaranti. Videre beskrives konfliktspekteret. Deretter følger en redegjørelse for sentrale dimensjoner ved ubåter og ubåtoperasjoner. Kapitlet danner den nødvendige bakgrunn for analysen i kapittel 3 og 4.

Kapittel 3 og 4 er delt inn i til sammen fem underdeler. Samlet utgjør disse en gjennomgang av hva ubåter bidrar med i henholdsvis terskelforsvaret, krig, krise og fred. Etter hver del blir ubåtenes bidrag sett i sammenheng med relevante norske interesser. Disse sammenfatningene inkluderer kun de interessene som klart understøttes. Mer indirekte sammenhenger, som internasjonale operasjoners innvirkning på norsk økonomi, behandles ikke.³ Etter de to analytiske kapitlene trekkes noen konklusjoner i kapittel 5, som også utpeker noen temaer for videre forskning.

Invasjonsforsvaret var i sin tid et hovedargument for å anskaffe ubåter. Da kystfortene ble kuttet fra forsvarsstrukturen, ble ubåtene ansett som lite anvendelige til annet enn å avskrekke og stanse en invasjon. Denne begrensningen, sammen med sårbarheten overfor presisjonsvåpen, var de viktigste årsakene til at de stasjonære anleggene ble lagt ned (Terjesen et al., 2010, s. 498 – 499). Det er derfor naturlig at ubåters nytteverdi analyseres ut over bidragene i en krigssituasjon. Ved å benytte konfliktspekteret som referanse kan ubåtenes egnethet til å ivareta norske interesser i ulike situasjoner undersøkes. I den grad ubåtene evner å støtte norske interesser i andre sammenhenger enn krig, øker nytteverdien og dermed det strategiske rasjonalet.

Begrepsavklaring

Begrepet *strategi* blir benyttet i ulike sammenhenger, men reflekterer gjerne et ønske om å oppnå en målsetting ved hjelp av tilgjengelige virkemidler. I referanseverket *Militärteorins grunder* defineres strategi som «den rationella process som försöker skapa ett sammanhang mellan, och en helhet av, de

³Når økonomien bidrar til stabilitet og velstandsvekst i andre land, øker Norges potensielle eksportmarked, noe som igjen kan virke positivt for norsk økonomi.

militära medlen och de politiska målen» (Widén og Ångström, 2004, s. 53). I det følgende legges denne forståelsen av strategibegrepet til grunn. Det politiske målet er i denne sammenheng å ivareta norske interesser, mens ubåter er et av de militære virkemidler som kan benyttes for å nå målet. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at Forsvaret kun representerer ett av flere virkemidler for å oppnå politiske målsettinger. I denne studien skal begrepet *strategisk rasjonale* forstås som at det må være en begrunnet årsak til at det militære virkemidlet er egnet til å bidra til den politiske målsettingen, selv om det ikke nødvendigvis er det eneste.

Begrepene sjøkontroll og sjønektelse er sentrale sjøstrategiske konsepter. Det finnes flere ulike definisjoner, men for denne studien er forklaringene i *Forsvarets fellesoperative doktrine* tilstrekkelig (Forsvaret, 2014, s. 108 – 109). *Sjøkontroll* er en tilstand begrenset i tid og rom som sikrer en nasjon handlefrihet på havet. Dette inkluderer at man må kunne beskytte alle sine styrker på sjøen mot trusler fra luften, overflaten og under vann. På denne måten sikres egne styrker fritt spillerom til å løse sine oppdrag uten å bli hindret av fienden. I norsk sammenheng skal Forsvaret inneha evnen til å etablere sjøkontroll i utvalgte deler av operasjonsområdet til havs, herunder også sikre høyverdsmål mot lufttrusler.

Sjønektelse betyr å hindre en motstander i å bruke bestemte sjøområder effektivt til sine formål, uten at man selv er i stand til å kontrollere det aktuelle farvannet. Man nekter motstanderen å operere fritt fordi han må ta hensyn til at det er en trussel i området med evne til å ramme ham. Sjønektelse kan iverksettes på to måter (Till, 2013, s. 152). Den første går ut på at man nekter en fiende å benytte havet fritt ved å påføre motstanderen skade (eller true med det). Den andre går ut på å benytte sjønektelse som et supplement til sjøkontroll. Man etablerer sjøkontroll i ett område, parallelt med at man oppretter en tilstøtende buffersone hvor fienden hindres i å operere fritt. Sjønektelse er lettere å oppnå enn sjøkontroll og representerer også et lavere, mindre ressurskrevende ambisjonsnivå. Havet kan ikke benyttes fritt til egne formål, men fienden nektes fritt spillerom, og trusselen reduseres. Sjøminer og ubåter er typiske kapasiteter som forbindes med sjønektelse.

Maritim maktprosjeksjon beskriver bruk av, eller trussel om bruk av, maritime styrker for å påvirke hendelser på land (Forsvarets stabsskole, 2002, s. 33 – 34). En maritim styrke kan settes inn utenfor en kyst for å vise politisk

vilje til å gripe inn i en situasjon. Maktprojeksjon kan være en del av et lands eller en allianses strategi for å avskrekke⁴ og påvirke andre, uten at fartøyene nødvendigvis krenker et annet lands suverenitet. Maktprojeksjon er anvendelig i hele konfliktspekteret. Flere maktprojeksjonsoperasjoner krever sjøkontroll (ibid., s. 34). Samtidig gis det åpning for at situasjonen på land kan påvirkes ved bruk av blant annet spesialstyrker og missiler. Innsetting av spesialstyrker med ubåt eller ubåter utstyrt med missiler og miner vil dermed være en anvendelig måte å projisere makt på.

⁴Konvensjonell avskrekking skal i denne studien forstås som avskrekking med konvensjonelle våpen.

Kapittel 2

Ubåter som sjømilitært virkemiddel

Ubåtkrigføring har historisk sett vært omstridt. Et eksempel som illustrerer dette er Washington-konferansen i 1922, der Storbritannia forsøkte å forby ubåter fordi de representerte «a weapon of murder and piracy», et våpen som kun var egnet til å drepe sivile (Mallison, 1966, s. 37). Britene mente at de ikke bare gjorde seg selv og de allierte en tjeneste ved å forby ubåter, men hele den siviliserte verden. Fra å være et fartøy som ble tillagt slike intensjoner har ubåtene utvidet sine oppgaver i stor skala. Redegjørelsene i dette kapitlet danner et bakteppe for den etterfølgende analysen av hvordan ubåter kan bidra til å ivareta norske interesser.

Sentrale norske interesser

Norge har i de senere år kjøpt nye fregatter. Vi har tilpasset deler av Hæren til internasjonale operasjoner, aktivt benyttet spesialstyrker i flere operasjoner og er i ferd med å anskaffe nye kampfly. Alle disse kapasitetene er godt egnet til å operere sammen med internasjonale styrker. I større grad enn under den kalde krigen tilpasser Forsvaret sine bidrag til internasjonale operasjoner. Fra å benytte KV «Andenes» som sjømilitært bidrag under

Golfkrigen i 1990–91 til å stille med krigførende styrker i Afghanistan og Libya på 2000-tallet har Norge vist at landet nå kan stille med relevante, offensive bidrag. Endringene i Forsvaret gjenspeiler Norges avhengighet av en sterk internasjonal rettsorden og behovet for en stormaktsgaranti. Jeg vil kort redegjøre for disse to interessene, som er helt sentrale forutsetninger for den overordnede interessen *sikkerhet*.

Rettsorden og stormaktsgaranti

Det er hevdet at den viktigste enkelttrusselen mot det norske samfunnets sikkerhet og territoriale integritet i fremtiden er «en erosjon av dagens internasjonale rettsorden og multilaterale styringssystemer» (Lunde et al., 2008, s. 94). Det er derfor gode sikkerhetspolitiske grunner for Norge til å støtte FN, hvor landet per i dag er sjettede største bidragsyter totalt (Regjeringen Solberg, 2016). Det er også i Norges interesse at våre bidrag til internasjonale operasjoner er tuftet på et FN-mandat – dette for ikke å bidra til å undergrave den mellomfolkelige rettsorden som nasjonen er avhengig av.

Store deler av velstandsveksten i Norge kan knyttes til havet. Gjennom FNs 3. havrettskonvensjon er råderetten over ressursene i havet og på kontinentalsokkelen sikret. At det internasjonale samfunnet etterlever denne konvensjonen, er sentralt for norsk velstand og følgelig en vesentlig norsk interesse. Rapporten *Norske interesser og sjømakt* slår fast at for Norge handler ikke FN om idealpolitikk, men om rendyrket realpolitikk (Børresen og Helseth, 2011, s. 35). For Norge betyr dette at norsk håndhevelse av 3. havrettskonvensjon er like essensielt som å sende styrker til internasjonale operasjoner og økonomiske bidrag. Denne håndhevelsen er viktig både for norske næringsinteresser, norsk sikkerhet og FNs relevans og prestisje (ibid.). Samtidig kan avhengigheten av en internasjonal rettsorden gi utfordringer i Norges forhold til USA. På den ene side er USA en vesentlig bidragsyter som Norge er avhengig av, nettopp for å ivareta internasjonal lov og rett på havet. På den annen side er USA, gjennom sin militærmakt og posisjon, også i stand til å utfordre den samme rettsordenen (Lunde et al., 2008, s. 94).

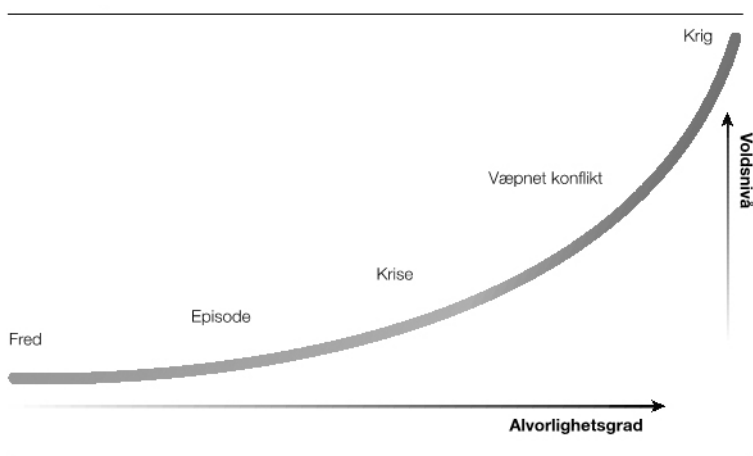
En mulig sikkerhetspolitisk strategi er å søke allianser med andre land (Skogan, 2011, s. 137 – 138). Norge har fulgt denne strategien siden 1949, og NATO er hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. USA er den største bidragsyteren i NATO og dermed Norges viktigste allierte. I sikkerhetspolitisk sammenheng medfører dette at et sterkt NATO og et godt forhold til USA er helt sentrale interesser for Norge.

NATO garanterer for medlemslandenes sikkerhet gjennom kollektivt forsvar. Det kan likevel oppstå sikkerhetsmessige situasjoner hvor ett land mener at det har krav på alliansens støtte, men hvor de andre medlemslandene mener at situasjonen ikke gir grunnlag for dette, eller at de ikke har kapasitet til å hjelpe. Dette kan med andre ord bety at hjørnesteinen i norsk forsvarspolitikkk svikter, og at alliansen trår støttende til først ved eksistensielle trusler. For lokale konflikter i nordområdene kan NATO ha begrenset relevans (Lunde et al., 2008, s. 89). Det er derfor viktig for Norge å ha et troverdig og slagkraftig forsvar som kan virke avskrekkende og ved behov slå tilbake mot en aggressor på lavere konfliktnivåer.

Konfliktspekteret

En konflikt mellom to eller flere parter kan foregå med eller uten bruk av vold. Ved å dele inn konflikter etter voldsnivå kan de graderes i et konfliktspekter. I tillegg til voldshandlingenes intensitet brukes gjerne også konfliktens geografiske omfang og varighet til å bestemme nivået på konflikten (Forsvaret, 2014, s. 31).

Konfliktspekteret er en glidende skala som dekker en rekke situasjoner fra fred via krise til krig. Avhengig av oppløseligheten på skalaen kan episoder og væpnet konflikt også være inkludert. Hva som oppfattes som en krise for ett land, betraktes ikke nødvendigvis som en krise i et annet land. En krise er en subjektiv opplevelse av en situasjon, og dette gjør at en presis kategorisering av hendelser på en skala blir utfordrende. For analysen i denne studien er det derfor tilstrekkelig å dele inn konfliktspekteret i tre hovedkategorier (fred, krise og krig), selv om skalaen da blir en smule grovmasket.



Konfliktspekteret. Grafen er inndelt etter situasjonenes voldsnivå og hvor alvorlige hendelsene er for statssikkerheten.

Inndeling langs denne skalaen kan være hensiktsmessig for å forstå grunnlaget for og se endringene i en konflikt. En slik forståelse kan bestemme hvilke virkemidler det kan være hensiktsmessig å bruke for å løse konflikten. Dagens konfliktbilde medfører at Norge kan være i en tilstand av fred i hjemlige farvann mens landet samtidig er part i en krise eller krig et annet sted. Begrepet *fred* benyttes i denne studien om en tilstand hvor Norge ikke føler seg direkte truet eller presset i eget nærområde.

Begrepet *krise* deles i denne studien inn i to kategorier. Den ene er *nasjonale kriser*, som betegner situasjoner hvor landet er under press eller føler seg truet. Et eksempel på en nasjonal krise oppsto da et sovjetisk militærfly styrtet på Hopen i 1978 (Terjesen et al., 2010, s. 465). Et annet eksempel er den såkalte «Elektron»-saken fra 2005, hvor den russiske tråleren «Elektron» ikke fulgte instruksjoner fra Kystvakten og stakk av med to norske fiskeriinspektører om bord (Forsvarsdepartementet, 2005).

Internasjonale kriser omfatter i denne studien situasjoner der det settes inn internasjonale styrkebidrag, slik som piratjakt i Adenbukta og luftoperasjoner i Libya. Det omfatter også hendelser hvor Norge beslutter å bruke militære kapasiteter utenfor rammen av en internasjonal koalisjon.

Væpnet konflikt er et begrep som favner bredere enn krig (*Et felles løft*, 2015, s. 8). I denne studien benyttes begrepet *krig* om det samme som væpnet konflikt. Første og andre verdenskrig og andre alvorlige anslag og angrep som berettiger alliert støtte, representerer ytterpunktet *full krig*.

Hvordan partene i en konflikt oppfatter motstanderens hensikt og kapasitet, har stor betydning for et eventuelt valg om å eskalere konflikten. Oppfattes motstanderen som svak, kan man eskalere til et høyere nivå på skalaen for å oppnå sine mål (Forsvaret, 2014, s. 31). I en slik situasjon er det tilsvarende viktig at landet besitter en robust og troverdig evne for å forhindre at en aggressor evner å provosere frem ytterligere opptrapping. Samtidig er det vesentlig å unngå eskalering av en hendelse ut over det konfliktnivået landet er villig til å risikere for å oppnå sin målsetting.

Hendelser og episoder i de lavere nivåene av spekteret må Norge være i stand til å håndtere på egen hånd. Dette innebærer blant annet å kunne motstå begrensede militære trusler eller episoder, og slik hindre at uvedkommende får adgang til norsk territorium eller skader vitale samfunnsinteresser (Lunde et al., 2008, s. 89).

Ubåters spesielle egenskaper

Tradisjonelt har marinefartøy kun unntaksvis blitt benyttet til å utføre den oppgaven de ble anskaffet for i krig. Krigsskip har en iboende fleksibilitet som gjør dem anvendelige til flere typer oppdrag. Geoffrey Till antar at marinefartøy i fremtiden vil få en økning i antall oppgaver og sier at de «may be called on to deliver everything from bombs to babies» (Till, 2013, s. 347). Marinens oppgaver i fremtiden vil altså kunne omfatte hele konfliktspekteret. Samtidig er det store forskjeller på overflatefartøy og

ubåter når det gjelder deres anvendelighet til å løse de ulike oppgavene. Det er derfor nødvendig med en gjennomgang av ubåters spesielle egenskaper for å skape et drøftingsgrunnlag.

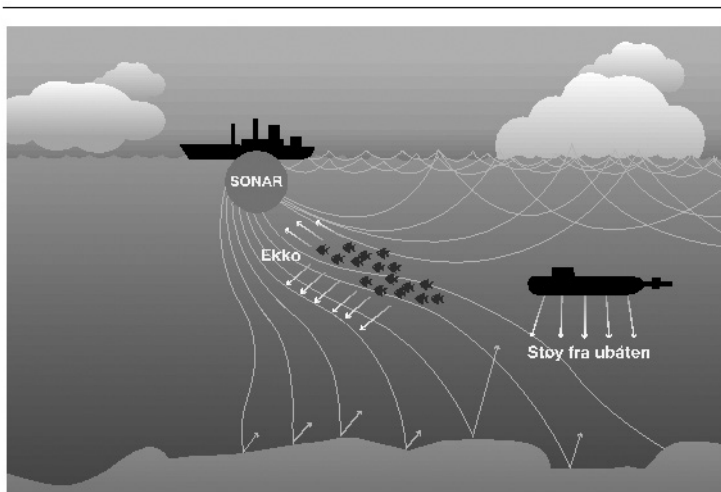
Havet som operasjonsmiljø

Havets størrelse har så langt gjort det utfordrende å lokalisere fartøy som går inn for å holde seg skjult, selv når de seiler på overflaten. Når fartøy opererer under vann, blir dette enda vanskeligere. Man mister de viktigste og mest tilgjengelige redskapene til å oppdage fartøy; herunder radar, satellitt og visuell oppdagelse. Deteksjon må i stor grad basere seg på bruk av lyd, enten ved å lytte passivt etter støy fra ubåten eller ved selv å sende ut lyd fra en aktiv sonar, som deretter reflekteres fra ubåtens skrog etter samme prinsipp som en radar.

Å lytte etter konvensjonelle ubåter er særdeles utfordrende, ettersom de er meget stillegående. Aktiv sonar fremstår som det mest realistiske valget for å detektere denne type ubåter, på tross av at det har vært stor utvikling i passive lyttesystemer de senere årene. En lydimpuls sendt fra en aktiv sonar reflekteres i alt fra ubåter til fiskestimer og undervannsfjell. Bruk av aktiv sonar er derfor krevende. I tillegg spiller ubåtens størrelse og fart en rolle. Store objekter er lettere å oppdage enn små, og det er lettere å skille ut objekter som beveger seg hurtig enn de som går sakte. Det finnes også andre muligheter for å oppdage ubåter, men lyd fremstår fortsatt som den klart viktigste. Kort sagt er ubåtjakt særdeles vanskelig og ressurskrevende.

I tillegg til ubåtens lave støynivå, størrelse og fart, samt undervannstopografiens beskaffenhet, gir også havets egenskaper ubåten skjul. Temperatur, saltinnhold, trykk og strømninger i vannet bidrar til å lage ulike lydshastigheter i vann. Konkret skapes det forskjellige lag i vannmassene som reflekterer og kanalisere lyd. Ubåten kan da velge om den vil gjemme seg i disse lagene eller om den vil utnytte dem til å oppdage andre fartøy på lengre avstand. Videre vil en ubåt alltid oppdage en aktiv sonar fra et overflateskip lenge før skipet kan detektere ubåten. Alt dette gir ubåten en taktisk overlegenhet i møte med

overflatekrigsskip. Dersom det benyttes maritime patruljefly og helikoptre i jakten på en ubåt, vil fordelene i større grad utlignes, blant annet gjennom deres evne til å dekke større områder. Samtidig er det viktig å huske at havet er stort. Uten konkret grunnlag for å lete i spesifikke områder har også luftfarkostene store utfordringer med å detektere konvensjonelle ubåter.



Figuren viser hvordan lydbølger beveger seg i vann under påvirkning av ulike lydshastigheter i vannsøylen. Lydbølger under vann går ikke i en rett linje, noe som ytterligere kompliserer deteksjon av ubåter.

Bruken av ubemannede fly har hatt en enorm vekst. I noen grad har ubemannede undervannsfarkoster hatt en lignende utvikling. Utfordringer med kommunikasjon, og dermed kontroll, er blant årsakene som så langt gjør ubemannede undervannsfarkoster mindre anvendelige enn tilsvarende farkoster i luften. Elektromagnetiske og akustiske signaler har kortere rekkevidde i havet enn i luften, og dette setter begrensninger på hvordan undervannskommunikasjon kan foregå. Det gjør effektiv sanntidsstyring over store avstander særdeles vanskelig. Disse utfordringene kan løses ved at undervannsfarkostene har antenner over vann, men det går da på bekostning av evnen til å operere skjult. I overskuelig fremtid legger dermed havet begrensninger på effektiv undervannskommunikasjonen over store avstander. Et annet kommunikasjonsaspekt er at ubåter kan motta informasjon uten at deres posisjon blir avslørt, men når ubåten selv skal sende, kan den

tilkjennegi sin tilstedeværelse. For å operere skjult ønsker ubåter derfor å sende så lite som mulig. Begrensninger på toveiskommunikasjon kombinert med behovet for å ta rasjonelle taktiske avgjørelser diktert av situasjonen, gjør at det i lang tid vil være behov for mennesker om bord på ubåter.

Evnen til å operere skjult

For å kunne benyttes i flere forskjellige situasjoner og være et fleksibelt politisk verktøy, må maritime styrker ha god evne til å overleve ved ulike type trusler (Forsvarets stabsskole, 2002, s. 73). Gjennom å kunne operere i et område uten at andre er klar over det, økes muligheten for å overleve. Evnen til å operere skjult er den egenskapen som skiller ubåter vesentlig fra andre militære kapasiteter (Submarine Institute of Australia, 2008, pkt. 6.1.1). Dette bekreftes i *Et forsvar for vår tid* (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 95).

Evnen til å operere skjult omfatter hovedsakelig fire aspekter som bør nevnes spesielt i denne studien. For det første muliggjør den *etablering av sjønektelse over lang tid*. En aggressor kan dermed ikke benytte havet fritt for å oppnå sin målsetting. Videre kan sjønektelse medføre at motstanderens evne til å presse gjennom sin vilje blir redusert, enten fordi situasjonen trekkes ut i tid og dermed muliggjør alliert assistanse, eller at situasjonen ikke blir så truende som intensjonen var. For det andre er det mulig for ubåter å *operere i et område motstanderen kontrollerer*. Både i overvåkingsøyemed og i forbindelse med offensive operasjoner kan ubåter frata fienden evnen til overraskelse, samtidig som de kan ramme fiendens styrker før disse oppnår sin målsetting. For det tredje gjør ubåter det mulig å *overvåke en situasjon*. God situasjonsbevissthet kan muliggjøre handling før en situasjon blir truende, eller det kan skape tid til forberedelse. Gjennom overvåking bidrar ubåter til at beslutningsgrunnlaget for norske myndigheter blir så riktig som mulig, og dermed minsker sannsynligheten for at en situasjon blir feiltolket. For det fjerde gir evnen til å operere skjult også *mulighet for overraskelse*. Dersom det blir nødvendig med militære operasjoner, økes sannsynligheten for et fordelaktig utfall ved at fienden ikke er forberedt.

Evnen til å operere skjult er altså viktig i hele konfliktspekteret. Innsamling av etterretningsinformasjon og overvåkning er viktige bidrag i fredstid. Det samme vil gjelde i en krise, men da kan det bli viktig å ha tilgjengelige styrker i tillegg for å synliggjøre negative konsekvenser av en eskalering. I krig vil alle de fire elementene bli sentrale.

Ubåtens evne til å operere skjult gir den også økt overlevelsessevne. Denne evnen er en forutsetning for å kunne bruke militære styrker som et fleksibelt politisk verktøy i ulike situasjoner. Da ubåten har alle fordeler i kunsten å gjemme seg, har den mye større overlevelsessevne enn overflatefartøy og fly, spesielt i de øvre deler av konfliktspekteret.

Men det å kunne operere skjult er ingen overlegen strategi i alle sammenhenger. Tvert imot er det flere operasjoner de senere årene som har vektlagt og spilt på synlig nærvær – et nærvær som ikke nødvendigvis gir seg utslag i aktive handlinger. Det å vise at man er til stede har en verdi i seg selv, ettersom nærvær kan virke avskrekkende eller stabiliserende på en konfliktsituasjon. Eskortering av handelsfartøy i Adenbukta og Kystvaktens daglige tjeneste med fiskerioppsyn er eksempler på dette.

Det å kunne holde seg skjult er altså en fordel i noen situasjoner, mens det kan være en ulempe i andre. Ved behov kan da også ubåter operere synlig, nettopp for å understreke viljen og evnen til å ivareta norske interesser. Dette skjer ved havnebesøk både i Norge og i utlandet, eller ved deltakelse i internasjonale operasjoner og øvelser. En norsk ubåt som seiler på overflaten ut fra Kirkenes før den dykker, kan understreke norsk vilje til å hevde suverenitet og territoriell integritet (Terjesen et al., 2010, s. 426). På den annen side er evnen til daglig å demonstrere norsk tilstedeværelse mindre hos en ubåt enn hos overflatefartøy – både fordi ubåter er konstruert for et annet formål og fordi synlig nærvær reduserer den usikkerheten ubåter skaper gjennom å operere skjult.

Ubåtens evne til å forbli uoppdaget kan reduseres av flere årsaker. To viktige årsaker er ubåtens bruk av utstyr som bryter havoverflaten, og ubåtens fart. For å benytte periskop og for å opprette effektiv toveiskommunikasjon må ubåter bruke master som stikker opp over havoverflaten. Konvensjonelle ubåter benytter dieselmotorer for å lade fremdriftsbatteriene, og dette krever tilgang på frisk luft ved bruk av master. For å redusere behovet for å bruke

master når batteriene må lades, har det de senere år blitt utviklet systemer som gjør prosessen uavhengig av tilgang på frisk luft (Manseck, 2011, s. 38). Slike systemer kalles «Air Independent Propulsion». AIP opphever delvis noe av skillet mellom konvensjonelle ubåter og atomdrevne ubåter, samtidig som de konvensjonelle ubåtene beholder fordelene ved å være små i størrelse. Men tross disse fremskrittene vil økt hastighet alltid medføre større risiko for å bli oppdaget.

Asymmetri

At ubåter gir mye forsvar for pengene, blir slått fast i en studie som er gjennomført i forbindelse med Australias forestående anskaffelse av nye ubåter. Her hevdes det at for hver dollar landet bruker på ubåter må en motstander bruke 100 dollar for å møte trusselen en ubåt utgjør, uten at han kan være garantert suksess (Submarine Institute of Australia, 2008, pkt. 6.2.1). Ubåter fremstår dermed som et svært kostnadseffektivt våpensystem med en betydelig avskrekkende effekt. Ubåter gir altså et viktig bidrag i terskelforsvaret.

Forholdet 1:100 kan virke høyt, men skyldes kanskje særlig to klare faktorer som kan understøtte ubåtens unike asymmetriske funksjon. Den første er *evnen til å skape frykt hos en motstander*. Under Falklandskrigen i 1982 la nærmest hele den argentinske marinen til kai på grunn av frykten for å bli torpedert av ubåter, etter at krysseren ARA «Belgrano» ble senket av en britisk ubåt og over 300 menneskeliv gikk tapt (Till, 2013, s. 241). Ett torpedert fartøy avskrekket altså en hel marine. Den andre faktoren er at ubåter *binde opp store styrker* som ellers kunne vært benyttet til et andre formål. En fiende må, i tillegg til å bruke fartøy for å nå sine sjømilitære målsettinger, sette av betydelige styrker for å nøytralisere trusselen fra motstanderens ubåter. Dermed blir et angrep vesentlig mindre effektivt. I tillegg til disse to aspektene er *ubåtenes høye overlevelsessevne* trolig en viktig faktor. En ubåt kan ikke angripes uten å være lokalisert.

Selv om påstanden om forholdet 1:100 kan være gjenstand for kritikk, er det utvilsomt et sterkt asymmetrisk forhold mellom de ressursene en nasjon bruker på å ha ubåter og de ressursene motstanderen må bruke for å møte den trusselen ubåter utgjør.

Det faktum at ubåter gir mye forsvar for hver benyttet krone, gjør dem til et spesielt nyttig våpensystem for land med mindre ressurser enn sine potensielle motstandere. Sjøminer er trolig det eneste sjømilitære våpenet som har et tilsvarende asymmetrisk potensial. Det kreves imidlertid et langt høyere antall miner for å gi samme effekt som et fåtall ubåter. Ubåtene har strategisk mobilitet og kan dekke store områder, mens miner er statiske og kan unngås dersom man vet hvor de er lokalisert.

Utholdenhet

Hvor lenge et fartøy kan operere uten etterforsyning, avhenger av hvor mye det kan frakte med seg og hvor fort forsyningene brukes opp. Forbruksraten på krigsskip avhenger blant annet av mengde drivstoff, proviant og hvor mange våpen som blir benyttet. Utholdenheten til et fartøy inneholder derfor flere usikkerhetsmomenter. Små hurtiggående fartøy må gjerne etterfylle drivstoff hver dag, fregatter kanskje én gang i uka. Større fartøy, slik som Forsvarets nye logistikkfartøy, kan seile i ukevis før det har behov for etterforsyninger.

Ubåter er konstruert på en måte som gjør at de kan operere autonomt over lengre tid (Forsvarets stabsskole, 2002, s. 79). Enten det er en atomdrevet eller en konvensjonell ubåt, er den ikke avhengig av sårbar logistikk eller beskyttelse fra andre fartøy for å kunne operere sammenhengende på havet i lengre perioder (Milcom Monitoring Post, 2009). Dette aspektet er fanget opp i *Et forsvar for vår tid*, som viser til at ubåten har strategisk mobilitet og stor utholdenhet i et operasjonsområde ved at den ikke er avhengig av etterforsyninger til havs (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 96). Dette forsterker ubåtens evne til å operere skjult over et lengre tidsrom.

Det er to vesentlige forhold som skiller overflatefartøyenes og ubåtenes utholdenhet. Det ene er ubåtenes evne til å operere skjult, noe som gjør det vanskeligere å vite hvor en ubåt er enn å finne et overflatefartøy. Det andre er at ettersom ubåten kan operere uoppdaget, kan den i lang tid oppholde seg i et område som ellers er kontrollert av en motstander. Overflatefartøy kan ikke seile i fiendekontrollert farvann uten betydelig høyere risiko. Ubåter har altså bedre forutsetninger for å kunne utnytte sin utholdenhet på en måte som påvirker motstanderen. På den annen side har moderne overflatekrigsskip mulighet til å holde høyere hastighet over lengre tid enn konvensjonelle ubåter har. Krigsskipene kan forflytte seg ut av et urolig område hurtigere enn konvensjonelle ubåter, og dermed også komme andre raskere til unnsetning ved en truende situasjon.

Slagkraft

Torpedoer er konvensjonelle ubåters hovedvåpen, og de kan ha betydelig virkning selv mot store mål (Forsvarets stabsskole, 2002, s. 78). Det faktum at ubåter i de fleste situasjoner har evnen til å oppdage andre fartøy før de selv blir detektert, medfører at man kan oppnå overraskende angrep på en fiendtlig enhet, samtidig som treffsikkerheten er stor.

Videre har ubåter muligheten til å velge ut hvilke mål som skal skytes på med stor nøyaktighet, noe som kan bidra til å forsterke eller understreke et politisk signal. Dette kan for eksempel skje ved kun å angripe det ene fartøyet som i en gitt situasjon har krenket norsk suverenitet (selv om det opererer som del av en gruppe), eller ved kun å ramme de fartøyene som er viktigst for motstanderen.

I tillegg til å sende politiske signaler er torpedoen egnet til å skape frykt hos en motstander. Angrep fra en skjult fiende med et våpen det er meget vanskelig å forsvare seg mot, kan spre usikkerhet og tvil hos en aggressor, noe som utvilsomt har en avskrekkende effekt.

Men overlegen slagkraft kan også være en strategisk ulempe. Det å ta i bruk et våpen som etter all sannsynlighet medfører at det angrepne fartøyet blir fullstendig ødelagt, kan i noen tilfeller være ute av proporsjoner og dermed ha en uønsket eskalerende effekt. Snarere enn å bidra til å løse en konflikt kan våpen tilspisse situasjonen. I 1994 skjøt KV «Senja» kalde granater på den islandske fiskebåten «Hagangur II» etter at denne hadde skutt med gevær foran KV «Senja»s lettbåt (Terjesen et al., 2010, s. 480). Bruk av torpedoer i en slik situasjon ville ikke ha samsvart med alvorlighetsgraden på krisen, samtidig som det kunne ha kostet liv. Fremtidens teknologiske utvikling kan imidlertid endre denne situasjonen, blant annet ved å gi ubåter muligheter til å avfyre varselskudd med maskingevær (Hauschildt, 2007, s. 47–48). Dette kan gjøre ubåter mer anvendelige i ulike typer situasjoner og dermed øke myndighetenes responsmuligheter. Samtidig kan en slik utvikling gå på bekostning av ubåtens kanskje viktigste egenskap, nemlig evnen til å operere skjult, ved at bruk av våpen avslører dens tilstedeværelse.

Avskrekkende effekt

Utholdenhet kombinert med evnen til å operere skjult gjør at en ubåt kan være ulokalisert for en motstander i lang tid. I det øyeblikket en ubåt dykker, mister motstanderen i stor grad evnen til å vite hvor den er: Han vet ikke hvilken fart ubåten holder og ikke hvor den skal. Dermed vokser usikkerheten om ubåtens posisjon for hver time som går. En viss tid etter at en ubåt har forlatt Bergen, kan den befinne seg i Middelhavet, ved Svalbard, eller fortsatt oppholde seg rett utenfor Bergen, uten at motstanderen vet hva som faktisk er tilfellet. Han må dermed forholde seg til den usikkerheten dette skaper og den risikoen og trusselen det innebærer. Motstanderen vet ikke om han er truet, om han blir overvåket, eller om ubåten er et helt annet sted. Overflatefartøy har ikke den samme muligheten til å gjemme seg. Det er enklere å følge med på hvor disse seiler og opererer, og i fremtiden vil det trolig være mulig å ha full kontroll på dem til enhver tid. Det blir derfor lettere å bedømme hvilken trussel krigsskipene utgjør.

Ubåtenes usikkerhetsskapende evne, store slagkraft og asymmetriske fortrinn danner grunnlaget for deres *avskrekkende effekt*. Avskrekking skjer ved at forsvarets ressurser (kapabiliteter) «disponeres på en slik måte at man avskrekker en potensiell motstander fra å gå til angrep ved å forespeile ham tap som overstiger vinning ved et angrep» (SNL, 2014). Uavhengig av om Norge har et mobiliseringsforsvar, innsatsforsvar eller terskelforsvar, handler det i stor grad om å avskrekke en potensiell motstander slik at det ikke blir behov for å benytte vold. Dette fremholdt da også Forsvarssjefen i en nyttårstale hvor han påpekte at begrepet «terskelforsvar» er nytt, men at innholdet fortsatt handler om avskrekking (Bruun-Hanssen, 2014). Styringsdokumentet *Et forsvar for vår tid* oppsummerer ubåters bidrag i denne sammenheng på en treffende måte:

Gjennom evne til å operere skjult, muligheten for overraskelse og med stor ildkraft, vil undervannsbåtens tilstedeværelse ha en avskrekkende effekt. I ytterste konsekvens kan den ha en strategisk påvirkning på motpartens evne eller vilje til handlinger (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 96).

Ubåtens avskrekkende effekt kan, i tillegg til å forhindre en motstander i å gå til angrep, utnyttes som støtte for andre fartøy. Gjennom den trusselen en ubåt utgjør for en fiende på havet, har norske fregatter og kystvaktfartøy en reell ryggdekning dersom en situasjon skulle utvikle seg i uønsket retning. Norske overflatefartøy kan dermed fremstå med større autoritet overfor en potensiell aggressor når de har støtte fra norske ubåter. De får et større potensial til å sette makt bak sine krav i en konflikt. I en slik situasjon må ubåters tilstedeværelse bekjentgjøres.

Selv om ubåter kan ha en avskrekkende effekt i seg selv, er det viktig å bemerke at man ikke bare må ha evne, men også troverdig vilje til å benytte makt. Ubåter representerer et verktøy som kan benyttes for å oppnå en avskrekkende effekt, men det er troverdigheten av den politiske viljen til å bruke ubåtene som avgjør om avskrekkingen virker når en episode eller krise oppstår. Som det oppsummeres i en amerikansk analyse av ulike våpentypers avskrekkingspotensial:

(...) a deterrent threat is credible only if the potential aggressor believes that decision-makers are committed to executing the threat if the communicated threshold is crossed, and that the deterring state actually possesses the capabilities to do so (Demus, 2012, s. 9).

Kompetanse

Som vi har sett, handler avskrekking både om troverdig evne og vilje. Mens *vilje* representerer politisk handlekraft til å sette makt bak kravene, omfatter *evne* særlig to forutsetninger. Den ene er knyttet til at man har systemene som kreves og at disse er teknisk tilgjengelige; den andre er at personellet om bord faktisk er i stand til å utnytte ubåtens egenskaper til å løse pålagte oppdrag. Å operere ubåter krever høy kompetanse, noe det argentinske forsvaret fikk erfare under Falklandskrigen, hvor de ikke evnet å gjennomføre vellykkede angrep på britiske styrker med sine ubåter (Till, 2013, s. 126). Nødvendig kompetanse er med andre ord avgjørende for å ha reell nytte av ubåter. Dette aspektet understrekes også av Norges forsvarsminister, som sier at den mest kritiske suksessfaktoren for fremtidens forsvar er evnen til å rekruttere, utvikle og beholde rett personell med relevant kompetanse, riktige holdninger og høy etisk bevissthet (Søreide, 2014).

Ubåter er i høyeste grad avanserte og komplekse plattformer. Det tar lang tid å bygge fartøyene, lære seg å vedlikeholde dem og vite hvordan man skal bruke dem effektivt. Dersom ubåtvåpenet avvikles og man senere får behov for å reversere beslutningen, vil det ta lang tid å bygge opp kompetansen igjen.

En balansert flåte

Under utarbeidelsen av flåteplanen av 1960 kom Norge og NATO til enighet om en tydelig ansvarsfordeling: Norge skulle ha en kystnær marine, mens NATO med USA i spissen skulle dekke havområdene utenfor kysten (Gjelsten, 2001, s. 72). Ved å dele på oppgavene på denne måten unngikk alliansen en duplisering av kapasiteter, samtidig som elementene utfylte hverandre. Målet var å skape et best mulig forsvar mot Sovjetunionen totalt sett. Den samme avveiningen kan fortsatt sies å ha gyldighet for Norge alene: Ensidig satsning medfører svakheter på de områdene som blir tilsidesatt. Et grunnprinsipp for innretningen av Forsvaret er derfor at det skal være balansert og dermed i stand til å møte ulike utfordringer, både ute og hjemme (Prop. 73 S, 2011 – 2012, pkt. 2.1.3.4).

Uten å gå inn på generelle prinsipper for forsvarsplanlegging er det nyttig å knytte noen kommentarer til relevansen av et balansert sjøforsvar. Ved å kunne disponere ulike fartøytyper er det enklere å gradere Norges respons på ulike utfordringer. Dette kan være særlig nyttig under en krise. Kystvaktskip er godt egnet til daglig suverenitetshevdelse, men de er ikke utrustet til å møte marinefartøy i en væpnet konfrontasjon. På samme måte vil en ubåt trolig ikke være det beste verktøyet i en situasjon tilsvarende «Elektron»-saken, eller i et møte med illegale migranter som kommer sjøveien. En balansert flåte gir dermed flere valgmuligheter enn en mer ensidig sammensatt marine som mangler fleksibilitet. Økte responsmuligheter nasjonalt gir også økt sannsynlighet for å kunne stille med relevante og etterspurte kapasiteter internasjonalt.

Et bredt sammensatt forsvar vil i større grad på egen hånd være i stand til å øve og trene opp sine avdelinger slik at de blir krigsklare. Fregatter som ikke trener på ubåtjakt, blir ikke gode i denne ferdigheten. Internasjonalt samarbeid kan delvis kompensere for slike utfordringer, og er enkelte ganger nødvendig for å oppnå optimal trening. Likevel demonstrerer trening i nasjonale farvann både vilje og evne til å forsvare landet. Samtidig kan nasjonale øvelser være ressursbesparende og gi kortere reaksjonstid hvis kriser oppstår.

Det er flere dimensjoner som må dekkes dersom et forsvar skal være balansert. Maritime styrker må kunne beskytte og forsvare seg mot et stort antall ulike

og aktuelle trusler fra luft, på havoverflaten og under vann, og da trengs et tilstrekkelig antall fartøy med forskjellige egenskaper. Noen typer fartøy er gode til å møte trusler fra luften, mens andre er bygd for å uskadeliggjøre sjøminer. Da det ikke finnes fartøytyper som er egnet til alt, må Sjøforsvaret bestå av fartøy som utfyller hverandre.

Sjøforsvarets fartøy tilhører enten Kystvakten eller Kysteskadren (Marinen). Kystvaktfartøy er landets primære myndighetsutøver på havet i fredstid (Forsvaret, 2015). Fartøyene overvåker norske havområder og hevder norsk suverenitet og suverene rettigheter i det daglige. Kystvaktfartøy er uegnet til væpnet konfrontasjon med krigsfartøy, da de i stor grad mangler våpen og sensorer. Deres primære virkeområde er altså langs de lavere delene av konfliktskalaen.

Kysteskadren er Sjøforsvarets operative styrke (ibid.). Den består i hovedsak av fregatter, korvetter, minefartøy, ubåter og støttefartøy. Fartøyene kan benyttes over hele konfliktspekteret og er i stor grad interoperable og samtrent med allierte, noe som gjør dem velegnet til internasjonale oppdrag. Sjøforsvaret har evne til å etablere sjøkontroll i begrensede områder. Dersom noen fartøytyper utfases, svekkes denne evnen, hvis ikke kapasiteten erstattes på andre måter. Fregatter og korvetter utstyrt med missiler er de fartøytypene som ved siden av ubåter har størst slagkraft. Sjøforsvaret kan alene utøve sjønektelse i et område i lang tid, men uten ubåter svekkes denne evnen betraktelig.

Kapittel 3

Krig, avskrekking og terskelforsvar

I dette og neste kapittel benyttes konfliktspekteret til å analysere hvordan ubåter er egnet til å ivareta norske interesser. Samtidig er det utfordrende å trekke helt klare skiller mellom hvilke interesser som kan understøttes i de ulike delene av spekteret. Noen av interessene vil derfor gjelde for både krig, krise og fred, mens andre bare omtales i et av underkapitlene.

Forsvaret skal bidra til å forebygge krig. Å være en krigsforebyggende terskel inngår i den overordnede interessen *sikkerhet*. Denne interessen er så omfattende at ubåtenes bidrag i denne sammenheng behandles i et eget underkapittel om ulike metoder for avskrekking. Deretter vil jeg analysere ubåtenes bidrag i krig. I kapittel 4 analyseres ubåtenes bidrag i kriser og fredstid.

Ubåter som krigsforebyggende terskel

NATO utgjør den viktigste konflikthforebyggende terskel i Norges nærområder. Samtidig er Norges militære bidrag viktig for alliansens totale evne til å være krigsforebyggende. Med moderne kapasiteter og høy reaksjonsevne skal Forsvaret «utgjøre en krigsforebyggende terskel som innebærer høy risiko

og kostnad for den som måtte utfordre norsk sikkerhet og selvstendighet» (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 7).

Tre metoder for avskrekking

Som nevnt tidligere handler etableringen av en krigsforebyggende terskel i stor grad om avskrekking. Det finnes i hovedsak tre former for avskrekking (Kamp og Yost (red.), 2009). Disse kan beskrives som følger:

- *Deterrence by denial* (avskrekking ved hjelp av nektelse)
- *Deterrence by punishment* (avskrekking ved hjelp av straffgjengjeldelse)
- *Tailored deterrence* (skreddersydd avskrekking)

De to første konseptene fikk fotfeste i USA på 1950-tallet, mens det siste kom inn i vokabularet rundt 2006. De tre formene for avskrekking vil i det følgende bli sett i sammenheng med ubåters bidrag til å danne en krigsforebyggende terskel.⁵

Deterrence by denial har flere likhetstrekk med det som med John Kristen Skogans ord er hovedmålet til et militært forsvar, nemlig å avvise et angrep, samt å motstå forsøk på overmanning (Skogan, 2011). Et forsvar skal i denne sammenheng være så sterkt at det hindrer fienden i å oppnå sin målsetting. Den avskrekkende dimensjonen ligger i at en aggressor kan frykte eller forvente å bli nedkjempet i kamp, alternativt bli påført så mye tap at han må trekke seg tilbake (Kamp og Yost (red.), 2009, s. 13).

Dersom et land skal være i stand til å stille seg i veien for en angriper, må forsvaret ha mobile styrker eller vite hvor en eventuell fiende vil komme. I tillegg må det ha tilstrekkelig slagkraft i form av våpen og volum på egne styrker. På den måten kan forsvaret være i stand til å påføre en fiende så store

⁵I det følgende vil de engelske betegnelsene brukes, blant annet for ikke å forveksles med Skogans sikkerhetspolitiske begrepsanalyse.

tap at kostnaden overstiger mulig gevinst. Samtidig må det være utholdende, slik at det kan kjempe så lenge som det kreves.

Uten et klart fiendebilde er det vanskelig å vite i hvilken form en aggresjon vil opptre. Da er det ikke lenger like hensiktsmessig å ha stasjonære fort langs hele norskekysten. Mobilitet og deployeringsevne blir altså sentralt, og dette vektlegges da også i utformingen av fremtidens forsvar (Prop. 73 S, 2011 – 2012, pkt. 3.6). Likevel vil det alltid være behov for sikre forsyningspunkter, og beskyttelse av utvalgte baser og sårbare forsyningsruter må derfor fremdeles ivaretas. Samtidig må det iberegnes egne tap. Tilstrekkelig volum på egne styrker vil derfor alltid være en relevant og viktig faktor, både for å beskytte transportruter og for å ta høyde for tap. Kravet til utholdenhet vil fortsatt være viktig.

Ubåter fyller i stor grad de forutsetningene som tilligger denne formen for avskrekking. Gjennom sin evne til sjønektelse er de godt egnet til å utføre operasjoner som nekter en fiende adgang til norsk territorium. Slagkraften medfører at en potensiell motstander kan bli påført store tap, og gjennom sin utholdenhet kan ubåter sørge for at en motstander ikke evner å oppnå en hurtig seier. Ved å trekke en konflikt ut i tid øker sjansen for at alliert støtte kan komme før en aggressor har oppnådd sin målsetting. Dermed fremstår det som mindre attraktivt å gjennomføre et angrep på Norge. Ubåters evne til å operere skjult over lang tid gir således en dobbel virkning: Den avskrekker fordi den kan påføre fienden tap og fordi den nekter fienden en rask seier. Gjennom dette øker sjansen for at alliansen trer støttende til, slik at et angrep fremstår som enda mindre formålstjenlig.

Ubåter kan også aktivt opprettholde en stridssituasjon over tid. Fortsettes kampen og fienden påføres tap, sikres trolig internasjonal oppmerksomhet, noe som ytterligere kan forsterke sannsynligheten for hjelp. På den annen side kan ubåter miste sin avskrekkende effekt dersom en fiende ikke er avhengig av å benytte havet for å oppnå sin målsetting. Hurtige anslag og angrep, spesielt luft- og landbårne, vil gjøre ubåter mindre relevant. Missiler kan avfyres fra en mengde ulike enheter som containerskip og fly, og denne type raske angrep kan iverksettes før NATO kan tre hjelpende til. Det er tvilsomt om ubåter vil være tilstrekkelig avskrekkende for å stanse slike angrep, basert på teorien om *deterrence by denial*.

Deterrence by punishment handler om bruk av straff og gjengjeldelse som motsvar på en eventuell aggresjon (Kamp og Yost (red.), 2009, s. 13). Denne formen for avskrekking kan gi assosiasjoner til kald krig og andreslagsevnen med bruk av atomvåpen, men den har flere dimensjoner enn som så. Hensikten er å vise en angriper at risikoen for å bli påført ekstra kostnader og ødeleggelser er stor. En slik gjengjeldelse vil ikke bare ramme en aggressors militære styrker, men kan også ramme andre deler av hans samfunn. For at et land skal ha en troverdig *deterrence by punishment*, kreves våpensystemer som medfører en mye høyere kostnad for en aggressor enn det han potensielt kan vinne. Dette kan gjøres ved å ramme militære styrker eller det sivile samfunn. Uansett hvilke mål man velger, må man besitte bevislig evne og vilje til å gjennomføre gjengjeldelse. Norske enheter med missiler gir Forsvaret noe kapasitet til denne formen for avskrekking, samtidig som den er mye mindre enn for eksempel Russlands. Kampfly fremstår som den mest sentrale kapasiteten ved siden av ubåter, først og fremst grunnet missilenes rekkevidde.

Ubåter kan påføre motstanderen betydelige kostnader, enten i form av angrep på deres maritime styrker eller ved å bryte deres forsyningslinjer på sjøen. Dersom fienden må benytte seg av havet for å ramme Norge, vil han måtte kalkulere med høy risiko, noe som igjen kan skape tvil hos aggressoren. Samtidig blir ressursbruken høy. Dersom det i tillegg må settes inn ressurser for å finne og nedkjempe ubåtene, tapes verdifull tid, tid som vil tjene Norge med tanke på å få alliert bistand. Kostnaden kan dermed bli så høy at det ikke oppveier en potensiell gevinst. Dersom nye ubåter tilføres kapasitet til å avfyre langtrekkende våpen som missiler, vil Norges evne til å utøve troverdig *deterrence by punishment* øke markant. Ubåtene har større potensial enn andre enheter til å operere skjult, noe som gjør det enklere å komme på skuddhold til å avfyre våpen mot mål bak fiendens forsvarslinjer.

Tailored deterrence legger opp til at en avskrekkingsskapasitet skal tilpasses en spesifikk fiende. Dersom man kjenner sin fiende – gjennom hans beslutningsprosesser, prioriteringer, styrker og svakheter – vil man bedre være i stand til å avskrekke fordi man kan tilpasse eget forsvar til det som vil ramme fienden hardest. Uten noen klar fiende vil skreddersydd avskrekking trolig ha begrenset virkning.

I sin henvendelse til Forsvarssjefen om opprettelsen av et nytt fagmilitært råd uttalte forsvarsministeren at regjeringen ikke ser noen direkte og konkret

militær trussel mot Norge (Søreide, 2014). Forsvarsministeren presiserte riktignok at Russlands økte aktivitet i nord medfører et økt behov for å følge situasjonen nøye, og at Russlands annekasjon av Krim har ført til en usikkerhet i Europa som vi ikke har sett på mange tiår. Men selv om Norge i fremtiden skulle definere Russland som en trussel, vil *tailored deterrence* ha sine svakheter. Russland har svært mange militære valgmuligheter gjennom sine langtrekkende presisjonsvåpen og evne til hurtige aksjoner. Å dekke opp for alle disse mulighetene uten alliert assistanse er vanskelig for en liten nasjon.

Under den kalde krigen kan man gjerne si at norske ubåter var skreddersydd for å stanse eller forsinke en sovjetisk invasjon. Nye ubåter vil også være godt i stand til dette, men likevel er ubåtenes bidrag i de to andre formene for avskrekking (nektelse og straff) trolig mer tungtveiende grunner for å videreføre ubåtvåpenet i dag. Samtidig er det verdt å nevne at ubåtenes anti-invasjonsegenskaper ikke er tapt. Ubåter kan fortsatt utgjøre et bidrag til *tailored deterrence*, ettersom fremtidens sikkerhetspolitiske bilde er usikkert.

Det er vanskelig å si når avskrekking fungerer, men det er desto enklere å si når det ikke fungerer. Det er ikke til å komme fra at konvensjonell avskrekking har begrensninger. Den anerkjente forskeren Edward Rhodes går da også langt i å argumentere for at konvensjonell avskrekking ikke virker (Rhodes, 2000). En av årsakene er at enkelte land, av ulike grunner, ikke lar seg avskrekke. Faktisk kan utsikten til å tape en krig under gitte forhold ikke være avskrekkende nok, kanskje spesielt i en konvensjonell krig, hvor tapene trolig vil være begrenset sammenliknet med en krig med kjernevåpen. Et annet eksempel kan være at kostnadene ved *ikke* å gå til krig kan regnes som større enn det å tape en krig, grunnet interne uroligheter eller press.

En tredje grunn til at stater ikke nødvendigvis lar seg avskrekke av konvensjonelle våpen, er at de er lettere å planlegge seg rundt enn når bruk av atomvåpen er en aktuell opsjon. Man kan i større grad legge planer som begrenser tap fra konvensjonelle våpen enn det man kan ved bruk av atomvåpen. En aggressor kan dermed oppnå sin målsetting uten at kostnaden sett fra hans side blir for høy. Satt på spissen kan man si at Norges evne til avskrekking uten atomvåpen er mindre enn hos land som har denne type våpen.

Basert på usikkerheten knyttet til konvensjonell avskrekking kan det diskuteres om ubåter gir den ønskede effekten. På den annen side skisserer

Rhodes noen forutsetninger for at konvensjonell avskrekking faktisk kan fungere, i hvert fall som et middel til å kjøpe tid. For å oppnå ønsket effekt må man blant annet være i stand til å nekte en aggressor en rask seier. Det er mindre attraktivt å gå til krig dersom den blir langvarig, selv med seier til slutt. Klarer Norge å kjøpe seg tid, kan tiden benyttes til å oppnå en fredelig løsning eller vente på at alliansen kommer til unnsetning. Om vi har et troverdig forsvar som kan kjøpe landet tid, kan det fremstå som mindre attraktivt å angripe Norge.

For å oppnå troverdig avskrekking må man ha deployerte styrker som er klare til å svare på en eventuell truende handling (Rhodes, 2000). Man må tydelig demonstrere både vilje og evne. Hensikten er å overbevise en aggressor om at han ikke vil være i stand til å kontrollere situasjonen slik han selv ønsker. Ubåter vil i stor grad kunne bidra til dette. Deres egenskaper er godt egnet til å kjøpe tid i en eventuell konflikt fordi de er vanskelige å oppdage, har lang utholdenhet og stor overlevelsessevne. Det vil dermed være mulig å holde liv i en konflikt lenge nok til å oppnå fordømmelse mot en aggressor. Ubåtoperasjoner kan på denne måten sikre norske myndigheter tid og handlingsevne til å påvirke situasjonen i påvente av at alliansen kommer til unnsetning, noe som kan forsterke den avskrekkende effekten.

Relevans for norske interesser

Store deler av Norges selvstendige evne til å utgjøre en militær terskel er basert på ubåter og våpensystemer som kan levere missiler. Teknologien som brukes i missiler er så god at det er vanskelig å forsvare seg mot dem (*Et felles løft*, 2015, s. 31). Flere land har eller er i ferd med å anskaffe moderne missiler. Kritisk infrastruktur kan dermed stå i fare for å bli satt ut av spill på kort tid, og utviklingen gjør Norge sårbart overfor slike angrep. Dette medfører at mobilitet, utholdenhet og mulighet til å operere i skjul synes å bli stadig viktigere.

En krigsforebyggende terskel bidrar i fremste rekke til interessen *sikkerhet*. Ubåter er et vesentlig bidrag for å ivareta denne interessen. Deres fremste fordeler

er at en potensiell aggressor ikke vet hvor de er, at de har høy utholdenhet og stor overlevelsessevne. Ubåter er en faktor det er vanskelig å planlegge seg rundt i det maritime domenet. En angriper må være villig til å ta høy risiko eller planlegge en langvarig operasjon for å nøytralisere trusselen. I begge tilfeller vil ubåten ha gitt et vesentlig bidrag til terskelforsvaret. Dersom aggressoren går for en rask seier, og dermed utnytter mulighetsrommet før NATO kan støtte, er det diskutabelt om risikoen oppveier sannsynlig gevinst. Dersom angriperen planlegger en langvarig operasjon, vil alliansen kunne støtte Norge, og han må da regne med enda større risiko.

Å ha ubåter som en del av landets forsvar kan altså forebygge konflikt. Det demonstrerer en vilje og evne til å beskytte, håndheve og ivareta nasjonens verdier og interesser som medfører en høy kostnad for den eller de som eventuelt velger å utfordre Norge militært. Langtrekkende våpen, muligheter for minelegging og moderne luftuavhengig fremdrift vil ytterligere øke ubåtenes evne til avskrekking.

Ubåters ivaretagelse av norske interesser som krigsforebyggende terskel

Sikkerhet	Engasjement	Økonomi	Energi	Miljø og klima	Global organisering
✓	✗	✓	✓	✗	✗

Som krigsforebyggende terskel bidrar ubåter til å ivareta interessene sikkerhet, økonomi og energi.

De norske interessene *økonomi* og *energi* blir understøttet av Forsvarets krigsforebyggende terskel. Når terskelforsvaret bidrar til fred, oppleves norske områder som stabile og trygge. Dette skaper grunnleggende forutsetninger for å sikre Norges økonomiske interesser og velferd (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 113). Norsk økonomi er avhengig av tilgang på råvarer i norsk kontrollerte havområder, og både norsk eksport og det økende omfanget av utenlandske investeringer i landet påvirkes av landets sikkerhetspolitiske situasjon. Stabilitet og fred er også viktig for Norges posisjon som en pålitelig energileverandør.

Ubåter i krig

Alle land har behov for beredskap mot territorielle trusler. Selv om de fremstår som lite sannsynlige i dag, kan slike trusler ikke utelukkes (ibid., s. 36). I det følgende vil jeg derfor drøfte ubåtenes rolle i krig. Underavsnittene belyser ulike aspekter som bidrar til å opprettholde interessen *sikkerhet*. Hvordan og hvorvidt ubåter kan understøtte Norges behov for en stormaktsgaranti vil være første tema. Videre drøftes hvordan ubåter bidrar til Norges målsetting om selvstendig evne til sjønektelse (Prop.73 S, 2011–2012, s. 49). Deretter analyseres ubåters bidrag til god og tidsriktig etterretning, som utgjør mye av grunnlaget for effektiv utnyttelse av egne styrker i krig. Til slutt belyses mer offensive bidrag for å understøtte norsk sikkerhet, slik som angrep, støtte til spesialoperasjoner og evne til å holde konflikten i gang.

Fire bidrag til en stormaktsgaranti

Ved slutten av den kalde krigen var det flere som antok at NATO ville forvitre. Slik gikk det ikke, og NATO har tilpasset seg endrede globale sikkerhetspolitiske rammevilkår (Lunde et al., 2008, s. 87). NATO har uten sammenlikning vært Norges viktigste sikkerhetspolitiske virkemiddel siden 1949 (St.meld. nr. 15, 2008–2009), og USA regnes som Norges viktigste allierte. For Norge medfører dette at et fortsatt sterkt NATO og et godt forhold til USA er av meget stor betydning.

Forskerne Paal Sigurd Hilde og Johannes Rø nevner fire tiltak eller bidrag som fra norsk side bidrar til å sikre NATOs relevans og samtidig tekkes USA (Hilde og Rø, 2013). Basert på disse fire strategiene vil jeg i det følgende drøfte om norske ubåter er egnet til å bidra til denne policyen.

Det første tiltaket innebærer at Norges vektlegging av henholdsvis *overvåkning*, *beredskap* og *planlegging* knyttet til kollektivt forsvar i NATOs kjerneområde bidrar til å gi NATO retning. Nærområdeinitiativet (St.meld. nr. 15, 2008–2009, s. 96) og Forsvarets prioritering av overvåkning og formidling

av etterretningsinformasjon til allierte (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 50) er eksempler på hvordan Norge bidrar til å sikre NATOs relevans.

Planlegging vil i første rekke være et resultat av arbeid i Forsvarets ulike staber og er ikke direkte knyttet til en fremtidig ubåtkapasitet. Samtidig vil Forsvarets totale volum og evne spille en stor rolle for hvordan planene blir utformet og troverdigheten av disse. Norge må besitte militære kapasiteter som er i tråd med ambisjonene. Havet er det området med størst potensial for kriser som må håndteres med landets egne ressurser (ibid., s. 49). Samtidig er sjøen den viktigste atkomstvei for alliert militær forsterkning. Disse to faktorene danner et viktig grunnlag for at Norge må besitte selvstendig evne til sjøkontroll og sjønektelse (ibid.). Ubåters bidrag til sjønektelse vil bli belyst senere i denne studien, men de fremstår som et meget sentralt verktøy for å nå denne ambisjonen.

Når det gjelder *beredskap*, må den politiske og militære ledelsen ha vilje til dette. Det norske forsvaret må ha tilstrekkelig med relevante styrker tilgjengelig til enhver tid. Forflytningshastigheten til konvensjonelle ubåter er lav sammenliknet med kampfly og øvrige krigsskip i Sjøforsvaret, samtidig som ubåtenes fortrinn gjør dem uunnværlige. For at ubåtene skal komme raskt frem, kreves det større nærhet til konflikten. Kort sagt vil ubåter satt på kort beredskap øke antall responsmuligheter på uforutsette situasjoner. Samtidig viser ubåters begrensninger i hastighet viktigheten av en balansert flåte for å møte uforutsette hendelser.

Norske ubåter bidrar med stor slagkraft i NATOs nordlige ytterkant. Kort beredskapstid eller kontinuerlig tilstedeværelse kan dermed gi et hurtig og slagkraftig motsvar på en aggresjon mot Norge og NATO. Norske ubåter kan forsinke eller i beste fall stanse en fiende, slik at NATO gis tid til å respondere og komme landet til unnsetning. Kampfly har trolig de beste forutsetninger for hurtig respons på aggressive handlinger i Norges nærrområder. Samtidig er det flere svake punkter forbundet med kampfly. De har vesentlig kortere utholdenhet enn ubåter og er helt avhengige av en formålstjenlig basestruktur. Utviklingen innen missilteknologi gjør det særdeles utfordrende å forsvare denne strukturen (*Et felles løft*, 2015, s. 31), og kampflyenes overlevelsessevne blir dermed betydelig mer truet enn ubåtenes.

Videre understreker forskerne Rø og Hilde at norsk satsning på *overvåkning* kan bidra til å gi NATO retning. Alle de ulike grenene i Forsvaret har evne til å bidra på dette punktet. Sjøforsvaret har med kontinuerlig tilstedeværelse på havet gode forutsetninger til å supplere Forsvarets totale etterretningsevne (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 97). Det er derimot få overflatefartøy som kan gjøre dette skjult. På havet representerer ubåter en unik kapasitet som kan operere i skjul og dermed være sentral for etterretningsinnsamling (ibid., s. 96), noe som blir ytterligere drøftet senere i dette kapitlet.

Det andre tiltaket som bidrar til å sikre NATOs relevans og samtidig tekkes USA, er at Norge viderefører *aktive styrkebidrag i internasjonale operasjoner* (Hilde og Rø, 2013). Forfatterne nevner særlig NATO-ledede operasjoner, men også EU- og FN-operasjoner. Dette understrekes også i sentrale styringsdokumenter (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 89 – 90). Norges deltakelse viser solidaritet med allierte, styrker NATOs relevans, sikrer evnen til å integrere norske styrker i allierte operasjoner og kan i større perspektiv bidra til at trusler møtes før de kan ramme Norge direkte.

Ubåter utgjør bare ett av mange mulige norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Oppdragene vil i stor grad diktere hvilke kapasiteter som blir etterspurt, og det vil være operasjoner hvor ubåter har liten eller ingen relevans, som i fjellandet Afghanistan. Samtidig handler det å bidra til NATO i stor grad om å besitte relevante kapasiteter. Norge har i dag en etterspurt nisjekapasitet (Lødøen og Macdonald, 2003), og landet er verdensledende på ubåtoperasjoner i kystnære farvann (Toremans, 2014). Norge kan dermed dekke hull i NATOs totale kapasitet, selv med dagens Ula-klasse. Forbedret utholdenhet og nye våpensystemer på nye ubåter kan ytterligere forsterke Norges posisjon. Som en ledende nasjon innenfor konvensjonelle ubåtoperasjoner kan Norge gi betydelige bidrag i internasjonale oppdrag.

Et tredje tiltak for å styrke Norges posisjon vis-à-vis våre allierte er større vektlegging av *bidrag til flernasjonale beredskapsstyrker og økt deltakelse på multinasjonale øvelser utenfor Norge* (Hilde og Rø, 2013). Forpliktelsene i NATO er gjensidige, og dersom Norge ønsker relevant støtte i truende situasjoner, må vi yte relevante bidrag til allierte (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 49). Norske forventninger om alliert assistanse må med andre ord stå i et rimelig forhold til den viljen landet selv viser til deltakelse i NATO-ledede operasjoner (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 96).

Norge sender jevnlig bidrag til internasjonale styrker og på multinasjonale øvelser. Økt omfang av slik medvirkning må balanseres opp mot hjemlige oppgaver og beredskap, men alle Marinens fartøy er mulige bidragsytere. Samtidig kan norske nisjekapasiteter være ettertraktede bidrag, som da den norske ubåten KNM «Utvær» deltok på en stor amerikansk øvelse utenfor USAs østkyst høsten 2010.

For Norge er kostnader forbundet med deployering av ubåter ofte mindre enn med andre fartøy. Norske ubåters medvirkning i NATO-operasjonen *Active Endeavour* kan tjene som eksempel. Bidraget kostet anslagsvis en tidel av hva tilsvarende bidrag med fregatt ville ha kostet (Lødøen og Macdonald, 2003, s. 4–5). Ved hyppigere bidrag kan kostnaden for Forsvaret bli stor, og ubåter kan således være et kostnadseffektivt alternativ. Samtidig er det viktig å presisere at for eksempel minefartøy og ubåter på ingen måte kan erstatte hverandre, idet de har ulike forutsetninger for å løse forskjellige oppdrag. Riktig kapasitet til riktig operasjon bør derfor overstyre kostnaden forbundet med bidrag. Kapasiteter som kun sendes i den hensikt å vise deltakelse, kan virke kontraproduktivt og faktisk bidra til å undergrave NATOs relevans i forsvaret av Norge.

Det fjerde og siste tiltaket som nevnes, er at Norge bør fortsette med sin *vektlegging av flernasjonalt samarbeid* (Hilde og Rø, 2013). Gjennom samarbeid kan vi bidra til å sikre Europas militære evne i økonomisk utfordrende tider. Spesielt fremheves at et slikt samarbeid med nordiske partnerland, som Sverige og Finland, vil være nyttig. Tiltaket er i stor grad sammenfallende med at Norge ønsker å inngå i en bredere sikkerhetsvev (St.meld. nr. 15, 2008–2009, s. 97–98), blant annet gjennom samarbeid med EU-land. Noen mulige felles arenaer er øvingsaktivitet, materiellsamarbeid og utdanning. Det vil antakelig være få avdelinger i Forsvaret som egner seg lite eller mye for samarbeid; det handler trolig mer om utnyttelse av de muligheter som felles innkjøp og utdanning gir. Ubåtvåpenet vil i denne sammenheng stille på lik linje med andre avdelinger. Det viktigste er trolig å benytte de muligheter som byr seg.

Å etterleve de fire tiltakene for å opprettholde en stormaktsgaranti som er analysert i det foregående, forutsetter full innsats og høy aktivitet i Forsvarets avdelinger. Hva som er tilgjengelige ressurser i form av kapasiteter og driftsmidler, kan medføre en hard prioritering om hva som tjener Norge

mest. Nasjonalt fokus, nordisk samarbeid og internasjonale bidrag er alle viktige hensyn, men høy uttelling i form av sikkerhetspolitisk kapital hos allierte blir viktig ved prioritering av bidrag. De områder hvor Norge besitter spesiell og etterspurt kompetanse, kan bli sentrale for å dekke kapasitetshull hos NATO.

Sjønektelse

Sjønektelse er ofte forbundet med småstatens kamp mot en militært sterkere makt. Det kan også sammenliknes med geriljakrig for å utføre nålestikksoperasjoner, da det er den nektende part som bestemmer tid og sted for konfrontasjonen. Overraskelse kan dermed oppnås samtidig som retrettmulighetene holdes åpne. Målet er ofte å tvinge motparten til å stoppe med sin aktivitet. Sjønektelse er med andre ord en defensiv strategi (Werner, 2010, s. 139). Men sjønektelse kan også utøves i den hensikt å redusere antall fartøy hos motstanderen. Når styrkeforholdet er utlignet, kan man iverksette en direkte offensiv. Selv om strategien er defensiv, vil den for fartøyene oppleves som offensiv. Fartøyene skal aktivt angripe motstanderen for å hindre ham i å operere i et område og påføre så store tap at tilbaketrekking er eneste utvei. Slagkraft, utholdenhet og overlevelsessevne er dermed essensielt.

Fregatter, korvetter, jagerfly og ubåter er Norges viktigste militære virkemidler for å utøve sjønektelse. Alle har kraftige våpen med relativt god rekkevidde. Kystnært vil mobile missilbatterier kunne bidra, slik også de nedlagte stasjonære kystfortene kunne ha gjort. Et annet effektivt virkemiddel er sjøminer plassert på de stedene man forventer at fienden vil operere.

Slagkraften hos en fregatt er relativt stor. Med gode sensorer kan den oppdage fienden på lang avstand, men fartøyet vil samtidig ofte være innenfor fiendens rekkevidde, noe som minsker overlevelsesevnen. Korvettene har samme kanon og missiler som fregattene. De er mindre utholdende, men til gjengjeld vanskeligere å oppdage. Kampfly vil uten sammenlikning kunne respondere raskest på en oppdukkende situasjon grunnet sin hastighet. Med god rekkevidde utgjør de et godt verktøy for å utøve sjønektelse. Samtidig

har kampfly dårligst utholdenhet av alle kapasiteter. Et stort volum kan delvis kompensere for dette, ettersom mange fly kan skape en kontinuerlig tilstedeværelse.

Ubåter har lavest forflytningshastighet av alle kapasiteter, men til gjengjeld har de størst overlevelsessevne og lengst utholdenhet. Den usikkerheten ubåter skaper, gjør dem særlig effektive til å utøve sjønektelse. Selv om ubåtene ikke har rukket frem til operasjonsområdet, må fienden benytte ressurser for å sikre seg selv, ettersom han ikke vet hvor ubåtene befinner seg. Disse ressursene kan da ikke like effektivt utgjøre noen trussel mot Norge.

Australia har (per 2014) planlagt kjøp av tolv nye ubåter, mens Vietnam har bestilt seks (McDevitt, 2014, s. 88 – 94). I likhet med flere asiatiske land ønsker de ikke å sette seg i en posisjon som gjør dem sårbare for kinesisk tvangsmakt. I Australia blir en sjønektelsesstrategi basert på ubåter, kampfly og overvåkning sett på som den beste måten å unngå dette på. Vietnam ønsker på sin side en troverdig avskrekkende kapasitet. Landets sjømilitære strategi baseres i fremste rekke på ubåter og missiler beregnet mot skip, og disse kapasitetene skal sette Vietnam i stand til å utøve sjønektelse mot Kina.

Deler av Asia er trolig mer utsatt for rivalisering mellom stater enn hva som er tilfellet i norske nærrområder. Likevel er deres begrunnelse for å anskaffe ubåter den samme som vår. Å utføre sjønektelse med ubåter er meget effektivt, selv mot en overlegen militærmakt. Ubåter fremstår som Norges mest effektive middel til å utøve sjønektelse over tid.

I strategisk viktige farvann uten militær tilstedeværelse vil det kunne oppstå et maktvakuum i krisetider. Nordområdene er et strategisk viktig område, og konflikter i regionen kan lett få sikkerhetspolitiske konsekvenser (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 90). For å sikre stabilitet ønsker norske myndigheter å prioritere militær tilstedeværelse i nord (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 31). Det militære nærværet brukes som et middel for å understreke norsk interesse i regionen. Grunnlaget for å unngå maktvakuum i krisetider legges således i fredstid, hvor synlig nærvær av overflatefartøy og jevnlig tokt med ubåter har en forebyggende effekt. Norsk militær tilstedeværelse i strategisk viktige områder er sentralt for å unngå at maktvakuumet fylles av andre stater i krisetider.

Det norske sjøforsvaret anno 2016 har mindre volum enn tidligere. Følgelig er det kanskje desto viktigere at landets disponible kapasiteter utgjør en potent trussel for eventuelle motstandere. Det vil kreve stor slagkraft og høy overlevelsessevne å dekke opp for manglende volum.

Etterretning

Etterretningstjenesten innhenter og analyserer informasjon om forhold som angår norske interesser. Hensikten er å gi norske myndigheter et godt beslutningsgrunnlag (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 100). Etterretningstjenesten innhenter mange fakta på egen hånd, men er også avhengig av informasjon fra andre for at analysegrunnlaget skal bli best mulig. Maritime patruljefly, kystvaktfartøy og marinefartøy bidrar alle til å innhente informasjon i det maritime domenet. Den samlede kunnskapen danner grunnlaget for å gi politiske myndigheter et bilde av den faktiske situasjonen, slik at myndighetene får fornuftige råd i fagmilitære spørsmål (Forsvarets stabsskole, 2002, s. 57).

Det er i hovedsak to områder hvor evnen til skjult overvåkning gjør seg gjeldende. For det første gir skjult overvåkning mulighet til å observere en motstanders atferd uten at denne vet at han er overvåket. Fordelen med skjult observasjon er at den overvåkede parten ikke har noen grunn til å opptre annerledes enn han ville gjort til vanlig. Denne muligheten mistes med åpen observasjon (Jacobsen, 2005, s. 160).

For det andre gir skjult overvåkning muligheter for innhenting av informasjon bak fiendens linjer. Denne informasjonen er spesielt viktig av flere årsaker. Den kan si noe om en trussels alvorlighetsgrad, herunder sterke og svake sider ved de midlene en potensiell aggressor rår over. Videre kan den danne utgangspunkt for angrep med langtrekkende våpensystemer og dermed redusere risiko for øke overlevelsessevnen til andre enheter i Forsvaret.

Sensorer og tekniske løsninger i Forsvarets ulike systemer utgjør fundamentet for hvilken informasjon som kan innhentes og hvordan den kan utnyttes. Ubåtens nytteverdi i etterretningsøyemed henger nøye sammen med evnen

til å operere skjult. Det er denne evnen som i hovedsak skiller den fra de midler Forsvaret for øvrig har til å innhente informasjon. Samtidig kan ikke ubåter konkurrere om rask innsamling av opplysninger fra store områder, sammenliknet med for eksempel maritime patruljefly.

Mye etterretningsinformasjon kan innhentes fra avanserte satellittsystemer. En av svakhetene ved disse systemene er at de har begrenset kapasitet til å samle inn informasjon i horisontalplanet (Forsvarets stabsskole, 2002). Videre kan satellittenes sårbare statiske infrastruktur på bakken relativt enkelt settes ut av spill. I krig øker dette ytterligere behovet for ubåters kapasitet til å innhente informasjon. Ubåtene fyller et hull som andre systemer ikke klarer å dekke gjennom evnen til å innhente opplysninger i det skjulte. Ubåter understøtter altså direkte flere av Forsvarets oppgaver på en måte andre enheter ikke kan. Ubåter er dermed en sentral kapasitet for informasjonsinnhenting (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 96).

Angrep

For å belyse viktigheten av en nasjons evne til angrep benytter jeg i det følgende et sjømaktsteoretisk perspektiv fra Raoul Castex (Werner, 2010, s. 90). Han deler sjøkrig i to hovedkategorier, offensiv og defensiv. Bare offensiv sjøkrig kan gi et ønsket utfall. Defensiv sjøkrig er et dårlig alternativ sammenliknet med defensiv landkrig. En defensiv tilnærming kan ikke forhindre at motstanderen mottar forsyninger og kan gjennomføre videre styrkeoppbygging. Samtidig kan man ikke lenger ivareta og garantere for sikkerheten i egne farvann. For å påvirke en motstander i krig må altså en nasjon være i stand til å utføre offensive angrep.

Missiler og torpedoer er to effektive våpensystemer for angrep. Før angrepet kan gjennomføres, må motstanderen lokaliseres. Sensorrekkevidder blir da sentralt. Når et norsk fartøy eller fly oppdager fienden, vil ofte motstanderen ha mulighet til det samme. Treningsnivå, våpen- og sensorrekkevidder og evnen til egenbeskyttelse blir avgjørende for utfallet. Ubåter vil gjennom sin

evne til å operere i skjul ha et fortrinn i slike situasjoner ved at motstanderen har færre muligheter til å oppdage angrepet før det er for sent.

Viktigheten av å besitte evne til offensiv krigføring understrekes i en FFI-rapport om sjømakt og norske interesser (Børresen og Helseth, 2011, s. 15). Rapporten anbefaler at Norge bør ha stridsmidler som kan true og angripe fiendens styrker inne på hans territorium. Denne evnen kan øke Forsvarets avskrekkende potensial. Innføring av langtreckende våpen som missiler med kapasitet til å engasjere landmål øker dermed ubåtens virkeområde og kan true fienden langt inne på hans eget territorium.

Angrep fra en skjult motstander er egnet til å skape frykt. Det tidligere nevnte eksemplet fra Falklandskrigen illustrerer dette godt. Den britiske ubåten HMS «Conqueror» senket et sentralt fartøy i den argentinske marinen. Ved å angripe bare ett fartøy hos fienden oppnådde britiske styrker i praksis sjøkontroll i store områder, ettersom den argentinske marinen i stor grad ble liggende til kai (Till, 2013, s. 241).

Et overraskende storskala-angrep på Norge kan medføre at kampene er over på kort tid. Ved å nekte motstanderen en rask seier viser Forsvaret omverdenen at Norge evner å opprettholde en krigssituasjon. Slik evne til fortsatt kamp kan tvinge frem en reaksjon fra omgivelsene. Utholdenhet og slagkraft vil være etterspurte egenskaper dersom en fiende etterstreber å kontrollere norske farvann. Ingen sjømilitære plattformer er bedre egnet til å operere under slike forhold enn ubåter. De kan selv velge fordelaktige situasjoner for angrep og dermed øke sannsynligheten for overlevelse, selv om fienden er militært sterkere.

Støtte til spesialoperasjoner

Spesialstyrker kan utnyttes effektivt i hele konfliktspekteret. De kan brukes for å oppnå strategiske målsettinger og være en viktig styrkemultiplikator (Johansen og Ljøterud, 2012, s. 67–69). Spesialstyrkenes oppdrag kan være politisk sensitive med ønske om lav profil. Helikopter, hurtiggående båter

og ubåt er noen av mulighetene spesialstyrker har for transport i et maritimt miljø. Oppdraget vil delvis diktere hvilken transportmåte som blir benyttet. FFI konkluderer med at ubåter kan støtte spesialstyrker i flere sammenhenger (Lødøen og Macdonald, 2003). Det gjelder for eksempel planlegging, transport, samband, rekognosering, innsetting og tilbaketrekking. Denne type støtte har lange tradisjoner og blir vurdert som relevant også i fremtiden.

Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret har kapasiteter som gir flere muligheter til å bidra med tilsvarende støtte, men igjen må det understrekes at ubåtenes evne til å operere ubemerket ikke vil kunne erstattes av andre kapasiteter. For eksempel kan rekognosering i horisontalplanet bak fiendens linjer gi verdifull informasjon før spesialstyrkene aksjonerer. Det samme gjelder innsetting og tilbaketrekking av spesialstyrker bak fiendens linjer, noe som vil medføre betydelig risiko for andre enheter å gjennomføre. Videre kan det være uakseptabelt på politisk hold at sensitive oppdrag kan spores direkte til Norge. Eksempelvis anser Storbritannia transport av spesialstyrker som så viktig at deres ubåter har slik transport som en av sine viktigste oppgaver (Till, 2013, s. 272).

Bruk av ubåter sammen med spesialstyrker er gradert informasjon. Roald Gjelsten har gjennom sin forskning likevel gjort funn som kan illustrere hensikt og fordeler med dette samvirket (Gjelsten, 2013, s. 79). For eksempel kan det hevdes med stor grad av sannsynlighet at sovjetiske ubåter krenket norsk territorialfarvann under den kalde krigen. Hensikten med krenkelsene kan ha vært å sette i land eller hente ut spesialstyrker. Soldatene kan blant annet ha forberedt sabotasjeaksjoner eller utført nødvendig rekognosering for likvidering av nøkkelpersonell i tilfelle krig. Uavhengig av hvilke oppdrag spesialstyrkene hadde, var ubåt en måte å komme skjult inn og ut av Norge på. Samarbeid mellom ubåter og spesialstyrker muliggjør altså mange opsjoner i hele konfliktspekteret gjennom ubåtenes evne til å holde en lav profil. Ubåter representerer den eneste kapasiteten som kan frakte spesialstyrker skjult over store avstander (Submarine Institute of Australia, 2008, s. 19).

Forlengelse av konflikten

Tidligere i denne studien ble sjønektelse sammenliknet med geriljakrigføring og nålestikksoperasjoner. Den nektende part kan i stor grad selv bestemme tid og sted for angrep på motstanderen. Ambisjonen er å påføre fienden tap slik at han etter hvert blir tvunget til å stoppe den uønskede aktiviteten. Samme fremgangsmåte kan benyttes for å gi økt oppmerksomhet til en konflikt og dermed bidra til internasjonal fordømmelse. Ved å holde liv i kampene gir man det internasjonale samfunnet økt tid til å reagere.

En eventuell bruk av militærmakt mot Norge vil trolig baseres på godt planlagte, hurtige og målrettede aksjoner (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 48). En motstander ønsker trolig raskt å oppnå sine mål. Dersom havet er utgangspunkt for hurtige angrep, kan sjønektelse bidra til å vanskeliggjøre dette. Ved jevnlig å påføre fienden tap holdes det dessuten liv i konflikten. Å yte motstand over tid krever god overlevelsessevne. Ubåtenes asymmetriske egenskaper kan delvis forklares ut fra denne overlevelsessevnen. Ubåtene kan yte motstand over lang tid, selv om styrkeforholdet på sjøen mellom Norge og angriperen ikke er jevnbyrdig. Fordelene som ligger i ubåters og havets egenskaper kan utnyttes til delvis å utligne forskjellen, og kampen kan dermed fortsette over tid. Det å vise at landet fortsetter å kjempe, med den internasjonale oppmerksomheten det gir, kan utgjøre et viktig grunnlag for internasjonal støtte og alliert assistanse.

Relevans for norske interesser

Mange av funnene i dette kapitlet er godt oppsummert av tidligere forsvarssjef Sverre Diesen (Diesen, 2011, s. 189 – 190). Han påpeker at ubåter er ett av meget få våpensystemer som alene utgjør en strategisk forskjell i et lands forsvar. Mens andre våpensystemer er avhengige av annen støtte, enten for egenbeskyttelse eller for å fungere effektivt, kan ubåter på egen hånd utgjøre en forskjell. Selv et beskjedent antall ubåter kan skape en usikkerhet som kompliserer planleggingen og øker risikoen hos motstanderen på en måte som ingen andre våpensystemer kan gjøre (ibid.).

Ved å utnytte havets egenskaper kan små stater ved hjelp av maritime kapasiteter bygge opp nok slagkraft til at selv en sterk militærmakt må ta hensyn til dem i sine sikkerhetspolitiske avgjørelser. Dette er oppsummert med følgende sitat: «Enten det er fred, krise eller krig dreier maritime operasjoner seg først og fremst om kontroll av kommunikasjonslinjene, enten formålet er handel, beskyttelse av eget territorium eller egen maktprojeksjon» (Bergstrøm, 2012, s. 58).

Både Norge og en eventuell motstander er avhengig av samme kontroll i forbindelse med sine maritime operasjoner. Sett fra en potensiell motstanders ståsted vil norske ubåter kunne true hans handel, angripe hans territorium og redusere effekten av hans maktprojeksjon. Sett med norske øyne vil ubåter kunne bidra til å trygge handelen, beskytte norsk territorium og projisere makt.

Et av momentene som fremheves i *Et felles løft* (2015) er en sømløs overgang fra nasjonal innsats til alliert støtte. Ubåter fremstår som Sjøforsvarets kanskje viktigste verktøy for å forsvare eget territorium. Årsaken er en kombinasjon av ubåtenes egenskaper som gjør dem særdeles gode til å utøve sjønektelse. Ubåtenes mulighet til å holde konflikten i gang og nekte en motstander fri bruk av havet gjør dem samtidig meget relevante for å sikre alliert støtte, fordi ubåter kan brukes som et middel til å skaffe internasjonal oppmerksomhet, men også fordi de bidrar til sikkerheten for allierte skip som ankommer. Ubåter bidrar altså til å sikre en sømløs overgang.

Tid fremstår som en sentral faktor ved ubåtenes bidrag til en krigsforebyggende terskel. Det gjelder også i krig. Ubåter kan gi tidsriktig etterretningsinformasjon til norske beslutningstakere, noe som kan skape rom for å forberede egne styrker til forsvar av norsk territorium. Operasjoner som gjennomføres uten at fienden er klar over dem, skaper overraskelse. Ubåter kan dermed minske den tiden en motstander har til å forberede sitt forsvar. Angrep bak fiendens linjer fra en skjult trussel kan ramme hardt og er egnet til å skape frykt. Det tar tid å nedkjempe ubåter, og denne tiden vil trolig komme Norge til gode dersom landet angripes.

Ubåters ivaretagelse av norske interesser i krig

Sikkerhet	Engasjement	Økonomi	Energi	Miljø og klima	Global organisering
✓	✗	✗	✗	✗	✗

I krig er ivaretagelse av interessen sikkerhet så dominerende at alle andre interesser overskygges.

I krig yter ubåter uten sammenlikning mest til interessen *sikkerhet*. Positive effekter på andre interesser er kun et perifert fokus. Det sentrale i krig er å opprettholde statssikkerheten, og ubåter fremstår som en meget sentral kapasitet for å ivareta denne.

Kapittel 4

Ubåter i kriser og fred

En *krise* er trolig den mest utfordrende situasjon Norge må håndtere på egen hånd. Det er først ved alvorlige trusler, anslag og angrep at NATO vil komme til unnsetning (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 14 – 15). Konkret kan dette bety at lokale konflikter i nordområdene ikke nødvendigvis utløser alliert støtte, og at det først ved eksistensielle trusler er naturlig for NATO å gripe inn (Lunde et al., 2008, s. 89). Norge bør dermed ha et bredt utvalg av verktøy for å forebygge og håndtere kriser eller løse en fastlåst situasjon. Dette kan innbefatte alt fra diplomati til slagkraftige våpen.

I operasjoner utenfor norske områder er det sannsynlig at Norge vil agere innenfor rammen av en internasjonal styrke, selv om det også kan tenkes at Norge ser seg nødt til å handle på egen hånd. I det følgende vil både nasjonale kriser og internasjonale operasjoner bli drøftet med henblikk på ubåters relevans. Kapitlet avrundes med en gjennomgang av ubåtenes bidrag i fredstid.

Nasjonale kriser

Kriser kan ta mange ulike former. De kan være utløst av naturkatastrofer eller ulykker. Med tiltagende kommersiell handelstrafikk i nordområdene øker risikoen for at denne type hendelser kan skje. I februar 2015 var en

miljøkatastrofe nært forestående da et skip med 70 000 tonn råolje holdt på å grunnstøte i Finnmark (Jakobsen og Lieungh, 2015). I 1989 reddet KV «Senja» mange liv da cruiseskipet «Maksim Gorkij» kolliderte med et isflak (Terjesen et al., 2010, s. 473). Denne type kriser håndteres bedre av andre kapasiteter i Forsvaret enn ubåter, for eksempel av kystvaktfartøy.

Ubåter vil gjøre best nytte for seg i *sikkerhetspolitiske kriser*. Denne type kriser er samtidig definert som Forsvarets oppgave, selv om Forsvaret også skal bistå sivilsamfunnet ved behov (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 47). Den videre drøftingen vil derfor omhandle nettopp slike kriser.

Havområdene rundt Norge er regulert i folkeretten. Det kan likevel ikke utelukkes at kriser kan oppstå på havet. Det gjelder særlig i forhold til hvordan bestemmelsene tolkes av andre land og hvordan disse landene ser på norsk ressursforvaltning (Børresen, 2013, s. 96). Svalbard-traktaten er ett eksempel hvor Norges tolkning av bestemmelsene på vesentlige punkter avviker fra flere andre nasjoner. Utviklingen av gjeldende folkerett har ved mer enn én anledning skjedd som en følge av at nasjoner har testet grensene for hva som er akseptabelt ved å utføre ulovlige handlinger (Børresen, 2013, s. 96). Samtidig argumenterer Rolf Tamnes for at konfliktpotensialet i nordområdene ikke kan betraktes isolert (Tamnes, 2011). Fire av fem arktiske kyststater er medlem av NATO, og det hersker et felles ønske om en fredelig utvikling i regionen. Konflikter i området kan likevel ikke utelukkes, da de kan utløses som følge av tilspissede situasjoner andre steder i verden.

Kriseforebygging

Et forsvar for vår tid slår fast at havet er det området med størst potensial for kriser som må løses med nasjonale ressurser (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 49). Norges evne til å forebygge og løse kriser på havet er dermed svært viktig. Ifølge Jacob Børresen bidrar Sjøforsvaret til å forebygge kriser på tre måter: ved å være en del av landets krigsforebyggende terskel, ved å yte substansielle bidrag til organisasjoner som FN, NATO og EU, samt ved effektivt å hevde suverenitet i norske områder og drive ressursforvaltning i områder under

norsk jurisdiksjon (Børresen, 2013, s. 102). De to første aspektene er behandlet tidligere i denne studien og vil derfor ikke omtales ytterligere her.

Sjøforsvarets tilstedeværelse i norsk territorialfarvann og i havområder under norsk jurisdiksjon er en nødvendig forutsetning for å ivareta det tredje momentet – altså å hevde Norges suverenitet og forvalte ressursene (ibid., s. 103 – 104). Tilstedeværelsen kan igjen brytes ned i tre faktorer: Den gir tilgang på informasjon, øker evnen til hurtig respons og fungerer som et symbol for å understreke norske interesser. Disse tre faktorene vil i det følgende ses i sammenheng med ubåtenes bidrag til å forebygge kriser.

Innhenting av informasjon tilsvarende i stor grad det som tidligere er beskrevet som innsamling av etterretning. Ubåters evne til å operere skjult gjør dem som tidligere nevnt velegnet til informasjonsinnhenting.

En mulig årsak til at kriser oppstår kan være misforståelser eller feilvurderinger (Børresen, 2013, s. 97). Kampfly på beredskap er et av midlene som er egnet til hurtig å oppklare slike situasjoner. Ved å avskjære og identifisere andre nasjoners fly viser Norge ikke bare vilje til å forsvare eget territorium; det fungerer også som et middel for å undersøke den andre partens intensjoner med toktet og på den måten unngå misforståelser. På samme måte vil det fungere på havet. Kystvaktens tilstedeværelse supplert av Luftforsvarets fly egnert seg godt til å avskjære, identifisere og oppklare eventuelle misforståelser. Korvetter er med sin høye hastighet også et velegnet middel til å håndtere tilsvarende situasjoner. Ubåter vil med sin lave hastighet trolig kunne bidra mest når en situasjon utspiller seg i et avgrenset område over tid. Ubåters bidrag til innhenting av informasjon i en krise skiller seg dermed ikke særlig ut fra deres muligheter i krig.

Sjøforsvarets tilstedeværelse gir mulighet for *hurtig respons*. Luftforsvarets bidrag, fregatter og korvetter har med sin forflytningshastighet fordeler i slike situasjoner sammenliknet med ubåter. Som beskrevet over vil ubåten trolig egne seg best i de tilfellene hvor en situasjon ikke avklares i løpet av kort tid. Samtidig vil plattformenes mulighet for hurtig respons avhenge av beredskapsnivå og nærhet til situasjonen.

Krigsfartøy er et konkret uttrykk for flaggstatens makt og er et sterkt uttrykk for forpliktelse og engasjement (Børresen, 2013, s. 98 – 99). De fungerer

dermed som et symbol for å *understreke norske interesser*. Hvor kraftige signaler som sendes, avhenger av antall fartøy og hvilken slagkraft disse har. Benyttes flere slagkraftige fartøy, understreker det at landet har en sterk interesse. Å sende et kraftig signal kan imidlertid også ha en eskalerende effekt. Ubåter har dermed et potensial til å forverre en situasjon istedenfor å bidra til å løse konflikten. Samtidig vil de kunne fungere som et ris bak speilet. Ubåtene vil kunne forsterke den autoriteten som andre fartøy utgjør og dermed være en styrkemultiplikator, noe som kan bidra til en avskrekkende effekt. Ubåter har som tidligere nevnt liten eller ingen evne til å skyte varselskudd, og en aggresjon kan dermed ikke besvares uten at motpartens fartøy går tapt. Denne begrensningen er også motparten klar over. Terskelen for å benytte ubåter blir dermed høyere for å unngå at en situasjon utvikler seg i uønsket retning.

Som belyst over har ubåters muligheter til å forebygge kriser gjennom effektiv suverenitetshevdelse sine begrensninger. Andre fartøy i Sjøforsvaret vil trolig kunne løse denne type oppdrag på en mer hensiktsmessig måte. På den annen side kan ubåtenes tilstedeværelse påvirke fienden slik at han ikke ønsker å eskalere en situasjon. Ubåter virker avskrekkende og gir større autoritet til andre enheter i Sjøforsvaret. Ubåter har dermed en viktig kriseforebyggende rolle.

Dersom Norge likevel mislykkes i å forebygge en krise, vil landet måtte håndtere konflikten. I det følgende skal vi se nærmere på ubåters bidrag til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser.

Krisehåndtering

Forsvaret er bare ett av flere verktøy som regjeringen har til rådighet for å løse en krise. Bruk av militærmakt kan i flere tilfeller være det siste verktøyet staten ønsker å bruke. Jacob Børresen skisserer tre mulige formål med å benytte makt i en krise (Børresen, 2013, s. 104 – 107). For det første kan militærmakt benyttes for å sende et signal om Norges forpliktelse og engasjement, for på den måten å påvirke motstanderens kost/nyttekalkyle. For det andre kan militærmakt benyttes i den hensikt å blokkere de av motstanderens

handlemåter som man ønsker å unngå. For det tredje kan hensikten med maktbruk være å skape et *fait accompli*. En slik situasjon kan for eksempel være utløst av gjentatte grensekrenkelsers fra et utenlandsk krigsskip mot Norge. Dersom motparten er tilstrekkelig advart, men fremdeles ikke etterkommer norske krav, kan man benytte makt for å sette en stopper for krenkelsene. Norge har i en slik tenkt situasjon retten på sin side, og motparten må eskalere krisen dersom han velger å svare på norsk maktbruk. Under slike omstendigheter vil ubåter kunne bidra til å håndtere kriser på flere måter.

Motstanderens kost/nyttkalkyle henger sammen med hvilket potensial norske styrker har for å stå imot press. Av Sjøforsvarets fartøy vil krigsskip som fregatter, korvetter og ubåter representere muligheter for kraftfull respons. Alle disse har potensial til å bruke vold som medfører høy risiko for en motstander. Ubåter har størst overlevelsessevne og lengst utholdenhet, men minst evne til å vise synlig tilstedeværelse. Dersom en motstander ikke er klar over at Norge har ubåter i konfliktområdet, vil trolig symbolvirkningen av dem være liten. Motstanderen vil ikke være seg bevisst verken viljen eller evnen Norge har til å benytte makt, og han vil trolig ikke overskue eller forstå hvilken potensiell kostnad hans handlinger kan få. Et eksempel som kan illustrere denne typen usynlighet er britiske ubåters tilstedeværelse i Sør-Atlanteren under en diplomatisk krise i 1976. Argentinske skip åpnet ild mot britiske overflateskip, hvorpå Storbritannia satte inn ubåter som militær respons. Argentina ble ikke informert om dette, og ubåtene forholdt seg skjult uten å angripe. For argentinerne virket det derfor som om Storbritannia ikke responderte på deres handlinger, og de antok dermed at britene manglet vilje til å forsvare øyene (Till, 2013, s. 240–241). En mer fremtredende og synlig respons med overflatefartøy kunne trolig ha påvirket situasjonen i en annen retning. Mye tyder på at dersom britene hadde vist vilje til å forsvare øyene med makt ved denne episoden, kunne Falklandskrigen (som brøt ut seks år senere) ha vært unngått (ibid.).

Eksemplet over viser at på tross av ubåters potensielt store avskrekkende effekt kan de også ha betydelige mangler i sin evne til å påvirke en situasjon. Ubåter har også store begrensninger i sin evne til å avskjære, forfølge, oppbringe og borde fartøy. På dette grunnlag må vi anta at norske ubåter utvilsomt har størst evne til å påvirke en motstanders kost/nyttkalkyler gjennom sitt potensial til å påføre ham store kostnader som styrkemultiplikator.

Kravet om at en maritim kapasitet har troverdig evne til sjønektelse, inngår som et grunnleggende element i forebygging og håndtering av nasjonale sikkerhetspolitiske kriser (Forsvaret, 2014, s. 110). Denne evnen henger tett sammen med kapasiteten til å bruke makt for å blokkere en fiendes handlingsmuligheter. Ubåter har størst evne til sjønektelse av alle stridsmidler Forsvaret disponerer, spesielt i konfliktsituasjoner som pågår over et lengre tidsrom. Ubåter kan gi et uerstattelig bidrag til Forsvarets totale evne til sjønektelse og derigjennom legge til rette for alliert forsterkning. Ved å nekte en fiende å operere i utvalgte områder bidrar ubåtene samtidig til at Sjøforsvarets øvrige fartøy kan opprette sjøkontroll i tilstøtende farvann. Årsaken er at motstanderens fartøy blir bundet opp av den trusselen ubåtene utgjør, slik at det blir færre av fiendens styrker som kan utfordre Norges evne til å opprette sjøkontroll.

Det finnes utallige maritime situasjoner som kan fremtvinge et behov for et *fait accompli*. I noen tilfeller kreves bruk av slagkraftige våpen; andre ganger kan oppgaven løses av spesialstyrker eller ved å sette inn enheter fra Kystvakten. I situasjoner hvor slagkraftige våpen ikke er ønsket, vil ubåter ha redusert nytteverdi ut over sin overvåkningskapasitet og den terskelen for maktbruk de representerer (en terskel som kan bidra til å unngå ytterligere eskalering). I tilfeller hvor det er behov for slagkraft, er kanoner, missiler og torpedoer gode alternativer. Valg av våpensystem kan påvirkes av blant annet tilgjengelighet, risiko for egne styrker og selve konfliktbildet. Bruk av makt i en krisesituasjon må være proporsjonal med situasjonen for at den skal være tålelig for motstanderen og omverdenen (Børresen, 2013, s. 106). Dette kan medføre at både missil og torpedo kun vil bli benyttet i meget truende situasjoner, mens man med kanon har flere muligheter til å begrense skaden som påføres. Missiler og torpedoer har dermed størst krisehåndteringsverdi i de øvre delene av konfliktspekteret.

Kystvaktfartøy med kanon, fregatter og korvetter er, som vi ser av analysen over, velegnede krisehåndteringsverktøy i Sjøforsvaret. I de tilfellene hvor situasjonen medfører høy risiko for egne tap, kan likevel missiler og torpedoer være foretrukne valg. Et missil har lang rekkevidde og kan avfyres utenfor motstanderens sensorrekkevidde. Ulempen er at egne fartøy er avhengige av at motstanderens posisjon og bevegelser er kjent. Utenfor sensorrekkevidde må denne informasjonen innhentes av eksterne kilder. I slike situasjoner vil det kreves høy presisjon i alt man foretar seg (Børresen, 2013, s. 105), og

informasjon må innhentes fra horisontalplanet for å unngå misforståelser. Det må ikke være noen tvil om at riktig mål blir beskyttet eller at situasjonen er korrekt tolket. Tilstedeværelse av ubåter kan dermed være påkrevd. Ubåter er det eneste av Forsvarets systemer som kan overvåke et område over tid, innhente informasjon fra horisontalplanet og samtidig operere med akseptabel risiko i farvann der fiendtlige stridsmidler utgjør en konstant trussel. Ubåter har også den fordelen at de i etterkant kan evaluere og dokumentere situasjonen med relativt lav risiko.

I en krisesituasjon mellom Norge og en stormakt skal det lite til før stormaktens prestisje blir lagt i vektskålen (Børresen, 2013, s. 106). Dersom dét skjer, vil Norges handlingsrom som oftest minske. For å motvirke at krisen utvikler seg i en slik retning, kan spesialstyrker være et egnet middel. Handlinger og aksjoner utført av spesialstyrker vil kunne gi mindre offentlig publisitet enn bruk av konvensjonelle stridsmidler. Skjult innsetting og uttrekning av spesialstyrker med ubåt kan redusere sannsynligheten for at norske handlinger krenker stormaktens prestisje.

Selv om dette kapitlet konsentrerer seg om sikkerhetspolitiske og ikke sivile kriser, skal Forsvaret som nevnt også bistå sivilsamfunnet ved behov. Blant annet skal Politiet støttes i tilfeller av maritim kontraterror. En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt fra 2007 viser at det i perioden 1968 til 2006 ble registrert 133 anslag mot mål i maritim sektor på verdensbasis (Tønnesen, 2007, s. 9). I samme periode ble det totalt registrert 30 000 terroraksjoner. Maritim terrorisme kan således betraktes som et marginalt problem, men når det inntreffer, kan det like fullt være svært alvorlig. I *Et forsvar for vår tid* understrekes det at Forsvarets spesialkommando (FSK) med nødvendige støtteelementer «har et særlig oppdrag om å være forberedt på å bistå med bekjempelse av terror på oljeinstallasjoner og fartøyer til havs» (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 100). Ubåtenes rolle i slike operasjoner er sammenliknbar med andre oppdrag til støtte for spesialstyrkene. Slike oppdrag kan for eksempel være kartlegging, informasjonsinnhenting, overvåkning av situasjonen og skjult innsetting av spesialoperatører.

Forsvarets bidrag til krisehåndtering avhenger blant annet av hvilke redskap organisasjonen disponerer. Har man flere strenger å spille på, øker sannsynligheten for at situasjonen kan løses uten støtte fra det internasjonale samfunnet. Kriser som eskalerer uten at Forsvaret kan håndtere dem, skaper derimot behov for

hjelp. Overgangen mellom kriser som kan ivaretas av egne myndigheter og kriser som må løses med alliert assistanse kan være vanskelig å definere. En aggressor mot Norge vil trolig forsøke å holde en konflikt under terskelen for et NATO-engasjement, mens det kan være i Norges interesse at alliansen blir involvert. Med folkeretten på norsk side kan det i gitte situasjoner være gunstig for Norge å eskalere konflikten. Denne typen krise kan sammenliknes med en *fait accompli*-situasjon, men den omtales likevel for seg, da en slik krise nærmer seg en krigstilstand. Dersom motstanderen svarer på en norsk eskalering, er det sannsynlig at NATO engasjerer seg. Det å håndtere en sjømilitær konflikt på en slik måte innebærer likevel en betydelig risiko, både for Norge som stat og for landets befolkning, men også for det våpensystemet som settes inn for å eskalere konflikten.

Det er gjerne to naturlige utganger på en krise som beskrevet over: Enten kan man benytte det systemet som gir minst negative konsekvenser ved tap, eller man kan benytte det systemet som har størst mulighet for å overleve. Norske sjøstridskrefter har lite volum, og enhver senking kan skade Forsvarets totale stridsevne i betydelig grad – samtidig som det i en slik situasjon trolig vil være både forventet og akseptabelt med noe tap. Det våpensystemet som trolig vil ha størst overlevelsessevne i møte med fienden, er ubåter. Samtidig vil Norges evne til å forsvare seg mot fiendens maritime styrker i etterkant bli mindre ved tap av en ubåt enn ved tap av for eksempel et kystvaktfartøy.

Relevans for norske interesser

Bruk av ubåter kan påvirke aktører til å avstå fra aggresjon, både fordi ubåter i seg selv er avskrekkende og fordi de gir andre enheter mer autoritet. Vissheten om at en eskalering av en situasjon vil medføre store kostnader for en motstander kan være nok til at krisen løses uten bruk av vold. Ubåter har dermed en kriseforebyggende rolle.

Sikkerhetspolitiske kriser er trolig de mest utfordrende forsvarsoppgavene Norge må håndtere uten alliert støtte. Småstaten kan realistisk sett aldri stille med et tilsvarende volum av stridsmidler som det for eksempel Russland

kan. Norge er derfor avhengig av effektive løsninger som kan utjevne forskjellen så godt det lar seg gjøre. Landet er trolig best tjent med systemer som motvirker de fordelene volum gir. Dersom en sikkerhetspolitisk krise eskalerer mot krig, er norske kommunikasjonsmidler og militære rullebaner naturlige mål. Denne type målrettede angrep kan gjøre deler av Forsvaret irrelevant i løpet av få minutter. Faktorer som overlevelsessevne, mobilitet og kapasitetenes evne til å forbli skjult kan være avgjørende for å kunne motstå denne type angrep. Mulighet for geriljakrigføring og evne til å opprettholde en stridssituasjon kan dessuten være et godt utgangspunkt for å motvirke volumets fordel. Mobile missilbatterier, korvetter og ubåter fremstår da som hensiktsmessige våpensystemer, våpen som kan overbevise en motstander om at rask måloppnåelse blir vanskelig og vil kreve en uforholdsmessig stor innsats.

I en krise kan flere responsmuligheter øke sannsynligheten for at utfallet blir i henhold til norske ønsker. Ved å kunne svare på en aggresjon med proporsjonale midler kan man minske risikoen for eskalering. Ubåter kan derfor være mindre egnet som krisehåndteringsverktøy i flere sammenhenger. På den annen side er sjønektelse et sentralt virkemiddel i krisehåndtering, og ubåter kan dermed gi viktige bidrag i ulike krisesituasjoner av denne type. Samtidig kan ubåtenes støtte til spesialstyrker, evne til skjult overvåkning og muligheter til å oppnå et *fait accompli* utgjøre sentrale bidrag til landets totale krisehåndteringsevne.

Ubåters ivaretagelse av norske interesser i nasjonale kriser

Sikkerhet	Engasjement	Økonomi	Energi	Miljø og klima	Global organisering
✓	✗	✓	✓	✗	✗

I nasjonale kriser bidrar ubåter til ivaretagelse av interessene sikkerhet, økonomi og energi.

Sikkerhet er den sentrale interessen som ubåter støtter i forbindelse med nasjonale kriser. I likhet med ubåtenes rolle som krigsforebyggende terskel understøttes også interessene *økonomi* og *energi*. Stabilitet og forutsigbarhet i norske områder kan ses på som en grunnleggende forutsetning for tilgang til ressurser i havet og økonomisk utnyttelse av ressursene gjennom eksport til utenlandske markeder.

Internasjonale operasjoner

NATOs sjømilitære styrker har i perioden etter 1990 langt på vei blitt en ordensmakt (Bergstrøm, 2009). Påstanden er basert på en analyse av hvordan alliansens maritime konsept har utviklet seg og hvordan NATOs sjømilitære styrker har blitt benyttet de siste 25 årene. Dette viser at sjømilitære styrker i internasjonale operasjoner ofte opererer langs de lavere delene av konfliktspekteret. Samtidig er det i stor grad situasjonen som dikterer hvilken innsats som kreves. For eksempel utførte en britisk ubåt i 2011 målrettede missilangrep mot Libyas antiluftsystemer for å håndheve FN-resolusjon 1973 (Ministry of Defence, 2011). Denne type angrep legger forholdene til rette for andre styrker ved å ødelegge motstanderens forsvarssystemer.

Internasjonale oppdrag har et stort spenn og kan omfatte alt fra humanitær støtte til målrettede angrep. Norske bidrag i internasjonale operasjoner er uttrykk for solidaritet med våre allierte og representerer en erkjennelse av at norsk trygghet henger sammen med den internasjonale sikkerhetssituasjonen (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 92). Norsk medvirkning kan bidra til å skape en sikkerhetsvev, underbygge den internasjonale rettsorden og håndtere trusler før de kommer til norske nærområder. Norske bidrag til internasjonale operasjoner er dessuten viktige for å skape goodwill og sikkerhetspolitisk kapital, slik at vi selv kan få hjelp ved behov (ibid., s. 96). I dette perspektivet er Forsvarets medvirkning i internasjonale operasjoner viktig for å ivareta norske interesser. Det faktum at tre av Forsvarets ni kjerneoppgaver er tett forbundet med internasjonalt engasjement, underbygger denne slutningen (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 47).

Forsvarets forskningsinstitutt har i en studie konkludert med at ubåter i fremtiden vil bevege seg bort fra den tradisjonelle anti-invasjonsoppgaven (Lødden og Macdonald, 2003, s. 3). Ubåtenes nye oppgaver og roller vil i stor grad være knyttet til internasjonale operasjoner. Forskerne som utførte studien nevner fem nærliggende oppdragstyper, nemlig spesialoperasjoner, maritime operasjoner, ISTAR, strike-operasjoner og minekrigføring. De to første oppdragstypene vil ikke bli berørt her: Støtte til spesialstyrker er allerede omtalt, mens ubåtenes nytteverdi i det vide begrepet «maritime operasjoner» i stor grad reflekteres i studiens øvrige analyser. I det følgende vil jeg diskutere hvorvidt ubåter kan bidra med noe unikt for å løse de tre resterende oppgavene (ISTAR, strike-operasjoner og minekrigføring). Deretter

vil jeg kort drøfte betydningen av nisjekapasiteter som bidrag i internasjonale operasjoner.

ISTAR

ISTAR (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance) er den første oppgaven som trekkes frem. ISTAR-konseptet omfatter innhenting av etterretningsinformasjon, overvåking, lokalisering av fiendens styrker eller utvalgte enheter som for eksempel et fartøy, og til slutt oppklaring av et sted eller område, for eksempel kartlegging av en seilingsled eller et innsetningspunkt for spesialstyrker.

ISTAR kan utføres med en rekke midler, systemer og sensorer, deriblant satellitter, fartøy, fly og spesialstyrker. De enkelte elementer i ISTAR er meget omfattende, samtidig som de ulike delene er tett sammenbundet. Ved å innhente etterretningsinformasjon kan man for eksempel samtidig overvåke et område, og en motstander som opererer der, kan detekteres og lokaliseres. Når det gjelder ubåters egnethet i etterretningsøyemed er dette blitt drøftet tidligere i denne studien (s. 52). For å belyse hvorvidt ubåter bidrar med noe unikt innen ISTAR, tar jeg utgangspunkt i avsnittet om etterretning og utvikler dette videre.

Ubåter kan brukes til å innhente alt fra taktisk til strategisk etterretningsinformasjon (Lødøen og Macdonald, 2003, s. 4). Som overvåkningsplattform har ubåter både fordeler og ulemper. Den største svakheten ved konvensjonelle ubåter er deres lave fart, som begrenser hvor stort område en ubåt kan overvåke. Til sammenlikning kan maritime patruljefly dekke enorme områder i løpet av noen timer. Motsatt kan en konvensjonell ubåt oppholde seg sammenhengende i et område i flere uker, mens et fly bare kan operere der i noen timer. Det er således bare ubåter som kan gjennomføre skjult overvåking, både over og under vann, vedvarende over en lang periode.

De fleste militære midler og systemer kan lokalisere fiendtlige styrker eller utpekte enheter. Det er derimot få som kan gjøre dette i et område fienden

kontrollerer eller i situasjoner hvor det er avgjørende ikke å bli oppdaget. Disse momentene er trolig noe av det som gir en australsk studie grunnlag for å si at ubåter er de eneste fartøy som kan få tilgang til områder hvor andre enheter ikke kan operere, samtidig som de kan overvåke under, på og over havoverflaten, i tillegg til i det elektromagnetiske spekteret (Submarine Institute of Australia, 2008, s. 16 – 17).

Oppklaring av en seilingsled eller et landsettingsområde er viktig blant annet for å forberede andre styrkers ankomst. Kartlegging av fiendens oppholdssteder, minelagte områder og foretrukne posisjoner for ilandsetting av styrker er noen av oppdragene som dekkes av begrepet «Reconnaissance». Den norske skjærgården gir god trening for norske ubåtmannskaper. Den kunnskapen mannskapene besitter, kombinert med relativt små ubåter, gjør at det er få steder norske ubåter ikke klarer å operere. Ifølge tidligere sjef for Ubåtvåpenet er Norge verdensledende på ubåtoperasjoner i kystfarvann (Toremans, 2014). Ubåter generelt, og norske ubåter spesielt, representerer en unik kapasitet for oppklaring i det skjulte. Ubåter er derfor ofte en foretrukket kapasitet til denne type operasjoner (Submarine Institute of Australia, 2008, s. 18). Et eksempel på at norske ubåter har blitt benyttet til ISTAR-oppdrag er NATO-operasjonen *Active Endeavour*. Gjennom å benytte seg av muligheten for skjult overvåkning kunne ubåter avsløre virksomhet som ellers ikke ville ha blitt oppdaget (Lørdøen og Macdonald, 2003). Operasjonen var rettet blant annet mot smugling av ulovlig materiell og mennesker. De fartøyene og rederiene som driver med denne type aktivitet, kan til en viss grad holde oversikt over hvor overflatefartøy befinner seg. Dette klarer de ikke med ubåter.

Strike-operasjoner

Ubåter har i flere år skutt kryssermissiler med kapasitet til å treffe landmål. Under de to Golfkrigene var motstanderens luftforsvarssystemer mål for angrepene. Kryssermissiler som rettes mot denne type forsvarssystemer bidrar til å legge forholdene til rette for egne fly ved at trusselen mot dem reduseres. Det er i prinsippet likegyldig hvilket våpensystem som skyter missilet, så lenge det treffer og ødelegger målet. Sammenliknet med store

overflatefartøy vil konvensjonelle ubåter trolig ha færre missiler tilgjengelig om bord. Med lavere transitthastighet vil det også ta lengre tid å supplere våpenbeholdningen. Det er likevel en stor fordel med kryssermissiler skutt fra ubåt, ettersom ubåter kan skyte med større grad av overraskelse – også mot mål bak fiendens linjer. Ubåten kan deretter forlate området uten ytterligere provokasjon, og uten å gi motstanderen mulighet til å skyte tilbake (Submarine Institute of Australia, 2008).

Ula-klassen har i dag ikke kryssermissiler. En fremtidig norsk ubåtkapasitet med denne type våpen kan bli langt mer anvendelig som et sikkerhetspolitisk virkemiddel i nasjonale og internasjonale operasjoner.

Minekrigføring

Miner utgjør en stor trussel for de fleste fartøy. De er billige i anskaffelse sammenliknet med andre våpensystemer, og de er vanskelige å finne og fjerne. Moderne miner kan selv selektere ut hvilke mål de skal sprengte (Lødøen og Macdonald, 2003). Miner er godt egnet til blant annet sjønektelse og embargo-operasjoner fordi de kan hindre fartøy i å operere i et område. Ubåter er den eneste kapasiteten som kan legge miner i skjul, også i farvann Forsvaret selv ikke kontrollerer (ibid.). Miner kan hindre en fiende i å forlate sin egen base, eller de kan benyttes som et skjold for egne styrker.

Selv om norske ubåter i dag er ledende innen kystnære operasjoner, finnes det områder de ikke kan operere i. Ubemannede farkoster kan i slike tilfeller benyttes som ubåtenes forlengede arm. De kan kartlegge miner og andre hindringer som forberedelse til blant annet amfibieoperasjoner (ibid.). Denne type farkoster kan benyttes fra alle typer av fartøy, men krever en viss nærhet til moderskipet. Ubåter er dermed velegnet som utgangspunkt for skjult bruk i fiendtlig farvann. Ved å innføre ubemannede farkoster kan Norge ytterligere befeste sin posisjon som verdensledende på kystnære operasjoner.

Nisjekapasiteter

Bidragskrigføring er et begrep som er knyttet til internasjonale operasjoner. Målsettingen med denne type krigføring er å bruke militære styrker til å vise at en nasjon tar sin del av det internasjonale ansvaret. Det kan fremstå som viktigere å delta enn å bidra til operasjonens hensikt. Små bidrag fortøner seg mer som engasjementspolitikk enn sikkerhetspolitikk (*Et felles løft*, 2015, s. 70). Om Norge en dag har behov for alliansens hjelp, er det viktigere for Norge at allierte kan yte den hjelpen vi har behov for enn at NATO stiller med kapasiteter som ikke er etterspurt, eller som er for fåtallige til å komme til nytte. Norge bør derfor også stille med bidrag som kan utgjøre en forskjell – enten fordi de er store i volum eller fordi de representerer noe spesielt. Konvensjonelle ubåter trekkes frem som en etterspurt nisjekapasitet. Norske ubåter kan ifølge forskerne løse oppdrag som de større nasjonene i NATO ikke kan (Lødøen og Macdonald, 2003, s. 4). Norge utfyller dermed NATOs totale kapasitet.

Ved å tilføre fremtidens norske ubåter våpen og utstyr som dagens Ula-klasse ikke har, kan posisjonen ytterligere befestes og gjøre de norske ubåtene mer ettertraktet i NATO-sammenheng. Ubåter med bedret potensial for å støtte spesialstyrker eller ubåter med ubemannede farkoster er eksempler på slike fartøy. Internasjonale bidrag bygger sikkerhetspolitisk kapital hos sentrale allierte (*Et felles løft*, 2015, s. 70), og attraktive og etterspurte kapasiteter bidrar trolig ytterligere til dette. Dermed bidrar det norske forsvaret til å sikre to helt sentrale sikkerhetspolitiske interesser, nemlig opprettholdelse av en internasjonal rettsorden og ivaretagelse av stormaktsgarantien.

Relevans for norske interesser

I tillegg til at deltakelse i internasjonale operasjoner er viktig for den nasjonale interessen *sikkerhet*, støtter Forsvaret opp om interessene *engasjement* og *global organisering* gjennom slike styrkebidrag. Det foreligger i hovedsak tre begrunnelser for norsk engasjementspolitikk (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 103): For det første har Norge en grunnleggende tro på at alle mennesker

har rett til et verdig liv. Som et av verdens rikeste land har Norge et etisk ansvar for å motvirke fattigdom og væpnede konflikter. For det andre ivaretar engasjementspolitikken norske interesser. Globaliseringen medfører at forhold langt utenfor Norges grenser får innvirkning på norsk velferd og sikkerhet. For det tredje har Norge særlig relevans, interesse og kompetanse innen internasjonal relasjonsbygging. På tross av at norsk engasjementspolitikk har et altruistisk utgangspunkt, fremstår bidrag til fredsbygging, internasjonal organisering og menneskerettigheter i økende grad som realpolitikk.

Ubåters ivaretagelse av norske interesser i internasjonale operasjoner

Sikkerhet	Engasjement	Økonomi	Energi	Miljø og klima	Global organisering
✓	✓	✗	✗	✗	✓

Ved å delta i internasjonale operasjoner bidrar ubåter til ivaretagelse av interessene sikkerhet, engasjement og global organisering.

Forsvarets deltakelse i internasjonale freds- og stabiliseringsoperasjoner med FN-mandat og operasjoner i EU-regi viser at Norge er villig til å benytte makt for å skape stabilitet og fred (Børresen og Helseth, 2011, s. 21). Hvorvidt det vil være like aktuelt å stille opp i internasjonale operasjoner i fremtiden, er usikkert. Norge vil sannsynligvis fortsette sin engasjementspolitikk, samtidig som to ulike trender gjør seg gjeldende. Den ene indikerer høy etterspørsel etter styrker til internasjonale operasjoner, mens den andre indikerer synkende etterspørsel (ibid., s. 24–25). Dersom den høye etterspørselen fortsetter, må innsats ute avveies mot forpliktelser hjemme. Å løse begge oppdrag fordrer et visst volum på styrkene, og det kan derfor bli nødvendig å prioritere nøye hvor og når Norge ønsker å delta. De internasjonale bidragene bør da være av en slik karakter at de fremstår som tellende og gir sikkerhetspolitisk kreditt. Blir etterspørselen lavere, vil det siste trolig bli enda viktigere. Det blir da færre arenaer hvor man kan vise sitt engasjement, og det gjelder å utgjøre en forskjell de gangene man deltar. Bruken av norske F-16 i Libya i 2011 er et godt eksempel. Kampklare fly som raskt var på plass, utgjorde et betydelig bidrag som ble lagt merke til.

Den økte vektleggingen av militære beredskapsstyrker i NATO kan tjene som en påminnelse om at redusert etterspørsel etter bidrag til internasjonale

operasjoner ikke fjerner behovet. En mulig utvikling kan være at disse styrkene i større grad skal benyttes som første respons ved kriser eller i en tilspisset situasjon. Hvorvidt de kan brukes til håndtering av plutselig oppdukkende behov, vil trolig henge sammen hvor krigsklare styrkene er til enhver tid. Slike styrker kan være den første hjelpen Norge får i en krisesituasjon, og det er dermed i Norges interesse at landets bidrag til de samme styrkene evner å utgjøre en forskjell.

Norge er avhengig av en internasjonal rettsorden. Denne rettsordenen har ikke bare bidratt til å berede grunnen for store deler av norsk velstandsvekst; Norge er også avhengig av reguleringer for når og hvor makt kan benyttes (St.meld. nr. 15, 2008–2009, s. 150). Å håndheve vedtak fra FN er dermed svært viktig, på samme måte som det er svært viktig å yte tellende bidrag i operasjoner med FN-mandat. Bruk av norske styrker i internasjonale operasjoner for å sikre en global rettsorden er derfor sammenfallende med norsk engasjementspolitikk.

Ro og orden til sjøs

Den viktigste oppgaven til Forsvaret i fredstid er å forebygge krig. Ved å utgjøre en krigsforebyggende terskel bidrar ubåter vesentlig til dette. Etersom denne rollen allerede er grundig analysert i kapittel 3, vil jeg nå rette blikket mot andre viktige forhold i fredstid.

Ro og orden på havet er grunnleggende viktig for en maritim nasjon som Norge. Selv om det er fred, kan både andre stater, organisasjoner, grupper og enkeltpersoner true norske interesser ved å utføre uønsket aktivitet. Drøftingen under vil i hovedsak rette seg mot aktivitet i fred, på tross av glidende overganger i konfliktspekteret.

Maritime styrker har i økende grad blitt benyttet til oppgaver som tradisjonelt har vært ivaretatt av andre etater, for eksempel bekjempelse av smugling. Sjømilitære styrkers aktiviteter har i perioden etter den kalde krigens slutt

dreid mot å være en ordensmakt (Bergstrøm, 2009). De skal sikre «good order at sea», altså maritim lov og orden, forutsigbarhet og velregulert samkvem.

Geoffrey Till argumenterer for fire aspekter som egner seg til å belyse hvorfor ro og orden på havet er viktig (Till, 2013, s. 282 – 283). Disse fire forholdene danner utgangspunktet for å drøfte ubåters bidrag i fred.

Havet som ressurs

Norge lever av havet. Økonomi og velferd i dagens Norge er sterkt avhengig av fisk, olje og gass. Økende befolkning gir økt behov for mat og energi. Det er derfor ingen grunn til å tro at maritime styrkers økende fokus på å forsvare nasjonale ressurser i havet vil avta i fremtiden (Till, 2013).



Norske nærområder. Norsk økonomisk sone er cirka sju ganger større enn landarealet. (Ill. fra *Et felles løft*, 2015, s. 15.)

Olje- og gassutvinning er Norges viktigste næring (Olje- og energidepartementet, 2014). Den stod i 2013 for omtrent 22 prosent av BNP, utgjorde halvparten av norsk eksport og sysselsatte omtrent 250.000 personer. Selv med økt fokus på fornybar energi vil olje- og gassnæringen være helt sentral for Norge i lang tid fremover. Av norske energiinteresser som er beskrevet i *Interesser, ansvar og muligheter* (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 125 – 126) er det spesielt to som er relevante for denne studien. Den ene er at myndigheten på norsk kontinentalsokkel utøves effektivt i samsvar med folkeretten. Den andre er at Norge skal fortsette å være en sikker og pålitelig leverandør av energi. Disse to forholdene krever at Norge er i stand til å stå imot press fra andre nasjoner og organisasjoner.

Forsvarets spesialstyrker har i flere år trent på å ta tilbake kaprede oljeplattformer. Ubåter er en av de kapasitetene som øves i denne sammenheng. Selv om denne type trening er viktig, representerer den kun ett av mange ulike scenarioer som kan utspille seg på norsk sokkel. I takt med et mer sammensatt trusselbilde har NATO satt økt fokus på energisikkerhet. Flere land i alliansen ønsker at NATO skal spille en større rolle i å sikre stabile leveranser (ibid., s. 130). Ettersom Norge er skeptisk til en slik utvikling, må landet selv være i stand til å ivareta sikkerheten på en god måte. Kort sagt bør Norge demonstrere evne og vilje til å kunne motstå press. Dette krever tilgjengelige og slagkraftige styrker som kan redusere effekten av andre staters maktprojeksjon mot Norge.

Hvilke ressurser og militære kampsystemer Norge benytter for å ivareta sine interesser, kan ha stor betydning. Dersom landet ikke har noen sjømilitær tilstedeværelse i sine havområder, kan andre nasjoner oppfatte Norges vilje og evne til å beskytte sine energiressurser som lav. Høy grad av tilstedeværelse med kampklare enheter viser det motsatte, nemlig at Norge har sterke interesser som landet er villig til å ivareta. Slik tilstedeværelse bidrar til stabilitet og forutsigbarhet i norske havområder. Det kan også minske behovet for at NATO skal spille en rolle for å ivareta energisikkerhet i norske farvann i fredstid, noe som i dag er et ønske hos enkelte allierte. Samtidig kan det sende et signal til andre nasjoner om at norske interesser på området er så sterke at det fremstår som lite attraktivt å utfordre dem. Ubåter vil kunne forsterke et slikt politisk signal gjennom sin tilstedeværelse i de aktuelle havområdene med offshoreaktivitet.

Omtrent 20 prosent av jordens daglige mattilskudd kommer fra havet (Till, 2013, s. 7). Behovet for mat vil øke med befolkningsveksten. FN anslår at verdens befolkning i 2050 vil være 9,7 milliarder (FN, 2016). Det er en økning på 2,6 milliarder siden 2011 og tilsvarer en månedlig vekst større enn dagens norske befolkning.

Fiskebestanden i norske havområder er god sammenliknet med flere andre regioner. I 2009 eksporterte Norge fisk tilsvarende 35 millioner måltider hver dag (Fiskeri- og kystdepartementet, 2010, s. 2). Pågangen etter fisk fra norskkontrollerte farvann vil trolig øke, noe som igjen kan medføre behov for styrket ressurskontroll. Kystvakten ivaretar denne formen for myndighetsutøvelse ved hjelp av satellitter, fly og helikoptre (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 51). Samtidig hjemler Kystvaktloven at alt materiell og personell i Forsvaret kan løse kystvaktoppgaver (Lov om Kystvakten, 1997, § 5). En slik anvendelse av Marinens fartøy kan være aktuelt dersom Kystvaktens egne ressurser ikke strekker til. Ubåters bidrag vil likevel være begrenset sammenliknet med helikopterbærende fregatter og hurtige korvetter. Overvåkning fremstår som et naturlig bidrag fra ubåtene i denne konteksten. Det er først dersom en situasjon utvikler seg til å bli en krise at ubåter vil kunne gi betydelige bidrag.

Havet som ferdselsåre

Mer enn 105.000 mennesker har sin daglige jobb innenfor den maritime næringen i Norge. Her skapes verdier tilsvarende omtrent 12 prosent av brutto nasjonalprodukt, når olje og gassnæringen holdes utenfor (Norges Rederiforbund, 2014, s. 10 – 11). Geoffrey Till argumenterer for at handelsflåten er avgjørende for en nasjons velstand og sikkerhet (Till, 2013, s. 105). Han hevder at det å beskytte handelsflåten er den nest viktigste oppgaven til en marine, nest etter det å beskytte landet mot en invasjon. Handelsflåten står da også for omtrent 90 prosent av verdens totale varehandel (Norges Rederiforbund, 2014, s. 7). Import av varer til Norge er essensielt blant annet for matvaresikkerheten, mens norsk industri er avhengig av eksport til markeder utenfor landets grenser. For eksempel blir omtrent 95 prosent av all sjømatproduksjon i Norge eksportert (NOU 2014: 16, s. 46).

Norge har en av verdens største handelsflåter og er dermed en betydelig global aktør innen maritim varehandel. Internasjonal varehandel antas å tredobles de neste 30 årene, noe som er forbundet med særlig to fremtredende utfordringer (Till, 2013, s. 289). Den ene utfordringen er trusler mot handelsfartøyene, som kan rammes av blant annet terroranslag og piratvirksomhet. Nasjoner som ønsker å legge press på en annen stat, kan også nekte handelsfartøy å passere gjennom streder eller nekte dem atkomst til ulike havner. Den andre utfordringen er at skipstrafikken i seg selv kan utgjøre en potensiell risiko. Smugling av ulike våpen, narkotikatrafikk og transport av farlige personer kan foregå til havs. Et eksempel er terrorangrepene på Mumbai i 2008, der terroristene benyttet et fartøy som transportmiddel fra Pakistan til India. Terroranslaget resulterte i at totalt 172 mennesker ble drept og over 300 såret (Kilcullen, 2013, s. 52 – 60).

Forstyrrelser i maritim handel kan true både samfunnssikkerhet og statssikkerhet dersom omfanget er stort nok. Norge har vitale interesser knyttet til frihet på havet og kommersiell handel (Prop. 73 S, 2011 – 2012, s. 22 – 23). Fregatter, korvetter og kystvaktfartøy er godt egnede fartøy for å sikre fri ferdsel for handelstrafikken på havet. De kan beskytte mot kapring, piratvirksomhet og terrorangrep, og de kan også yte verdifull assistanse ved havari og ulykker. Ubåter har ikke de samme mulighetene, men de kan overvåke og dokumentere ulovlig aktivitet, en evne som kan være avgjørende for å møte utfordringer i internasjonal skipsfart på en effektiv måte. Videre kan ubåter støtte spesialstyrker med for eksempel å gjenvinne kontroll over kaprede skip, eller de kan benyttes til å avsløre narkotikahandel (Till, 2013, s. 298). Ubåtenes bidrag vil være sentrale, men i en støttende rolle. En operasjon som har rettet seg direkte mot denne type utfordringer er NATOs *Active Endeavour*, som har pågått i Middelhavet i en årrekke. Her har ubåter vært en meget etterspurt kapasitet, og Norge har bidratt med fartøy.

Selv om bruken av ubåter som beskrevet over kan gi god effekt, er det trolig et annet bidrag som veier tyngre i vurderingen av ubåters nytteverdi for sikring av internasjonal skipsfart: Ubåter kan hindre aggressorer i å bryte de internasjonale skipsfartsårene ved å bidra til å holde kanaliseringer farvann som internasjonale streder åpne. Et eksempel er staten Singapore, som er totalt avhengig av kommersiell skipstrafikk. Singapore har nylig investert i moderne ubåter. Det er meget viktig for Singapore at Malakkastredet og Sør-Kinahavet er åpent for fri ferdsel (Koh, 2014, s. 118 – 124), og landets marine

har to hovedopdrag. Det ene er forsvar mot trusler fra havet; det andre er beskyttelse av handelsruter. Singapore anser at ubåter kan påvirke andre stater og aktører til å avstå fra handlinger som kunne ramme kommersiell handelstrafikk. På denne måten viser landet at det har sterke interesser i at stredet skal holdes åpen for fri ferdsel. Den samme effekten kan norske ubåter ha, både i egne farvann og i internasjonale streder. Forskjellen på ubåter og andre militære kapasiteter i denne type operasjoner er først og fremst at det er meget utfordrende å håndtere den potensielle trusselen en ubåt utgjør. Ulempen i denne sammenheng er at ubåter er til stede, men usynlige. Ubåtenes nærvær må dermed bekjentgjøres, noe som er unødvendig ved bruk av overflatekrigsskip, hvis synlige tilstedeværelse viser for all verden at en nasjon har interesser i området.

Norges geografiske beliggenhet er helt forskjellig fra Singapores, og omfanget av kommersiell handelstrafikk utenfor Norge kan ikke sammenliknes med Malakka-stredet. Anslått vekst i maritim handelstrafikk generelt og en eventuell åpning av nordlige sjøruter kan likevel gi fremtidige utfordringer for Norge. Økt skipsfart vil gi økt behov for kontroll og regulering, samtidig som det øker potensialet for uhell og uønsket aktivitet.

Norge har ikke en stor nok marine til å sikre egen skipsfart i global sammenheng. Samtidig er landet en stor internasjonal befrakter, og vi møter dermed forventninger om at Norge skal bidra til å sikre trygg ferdsel på havet. Tidligere i denne studien ble det påpekt at maritim terrorisme er et meget lite problem sammenliknet med terror på landjorden. Piratvirksomhet er også relativt sett et minimalt problem (Scheffler, 2010). Uten å bagatellisere noen av disse to truslene, er det tvilsomt om denne type oppgaver bør være dimensjonerende for utviklingen av fremtidens norske forsvar.

Havet som miljø

Det utenrikspolitiske styringsdokumentet *Interesser, ansvar og muligheter* tar blant annet for seg potensielle kilder til miljøødeleggelser i havet. Blant disse nevnes urapportert og ulovlig fiske, radioaktiv forurensning fra Russland

og miljøfarer ved oljeproduksjon og frakt av petroleum (St.meld. nr. 15, 2008 – 2009, s. 138 – 140). Forurensning og overfiske kan på sikt nærmest legge havet brakk som kilde til mat i deler av verden. Med en stadig voksende befolkning blir utnyttelsen av havet trolig en økende kilde til konflikt (Børresen og Helseth, 2011). utfordringene er allerede så store at det kan argumenteres for at maritime styrker aktivt bør bidra i håndteringen, både fordi mariner og kystvakter allerede har god kjennskap til havet, kan utføre fiskerikontroll og ivareta oljevernberedskap, men også fordi konfliktene på sikt kan bli så store at de vil representere et betydelig sikkerhetsproblem (Till, 2013, s. 301 – 302).

Den norske kystvakten har et stort ansvar på dette området. Med åpning av nye sjøruter i Arktis vil risikoen for ulykker og miljøødeleggelser øke. Ut over de allerede nevnte miljøtruslene finnes det mange udetonerte eksplosiver i form av ammunisjon og miner i havet. Forsvaret har kunnskap til å fjerne disse, og Minevåpenet jobber aktivt med å rydde bort etterlatenskaper fra tidligere kriger.

Ubåter har ikke de samme mulighetene som kystvaktfartøy til å spille en aktiv rolle for å møte miljø- og klimatrusler. Kystvakten er en kostnadseffektiv løsning som vanskelig kan erstattes av rene krigsskip uten at det går på bekostning av evnen til å krige. Lokalisering og fjerning av miner og andre eksplosiver gjøres i dag av egne farkoster og spesialisert personell. Ved å benytte undervannsdroner (som kan brukes på ubåter) kan områder gjennomføres effektivt. Det er likevel andre løsninger som trolig kan være mer kostnadseffektive enn å bruke ubåter til dette i fredstid.

Klima- og miljøtrusler oppleves av mange som vår tids kanskje største utfordring. Miljøaktivister har ved flere tilfeller vist at de er villige til å benytte drastiske midler, som da Greenpeace med Paul Watson i spissen senket en norsk hvalskute i 1992 (Terjesen et al., 2010, s. 479). Olje- og gassnæringen kan bli gjenstand for tilsvarende aksjoner i fremtiden. Militære maktmidler kan være en mulig respons fra norske myndigheter, men bruk av ubåter vil trolig ikke være et proporsjonalt maktmiddel, ettersom det er flere militære kapabiliteter som er bedre egnet til å motvirke disse truslene. Det er først om miljøutfordringene ikke stoppes i tide og det bryter ut åpen konflikt at ubåter vil være et nyttig politisk og militært verktøy.

Maritim suverenitetshevdelse

Denne studien har belyst viktigheten av sjømilitær tilstedeværelse for å hevde suverenitet i territorialfarvannet og ivareta de suverene rettighetene i norsk økonomisk sone på flere områder. Kystvaktens daglige håndhevelse av norsk jurisdiksjon er et eksempel på dette.

Sjømilitær tilstedeværelse er konfliktforebyggende og kan bidra til rask respons på uforutsette hendelser i havområder. Viktigheten av dette ble demonstrert i 1978 på Hopen, da KV «Heimdal»s nærvær og hurtige reaksjon etter at et sovjetisk rekognoseringsfly styrtet på øya medførte at Norge fikk etablert en terskel i området. Den militære terskelen KV «Heimdal» representerte med sin tilstedeværelse, synes å være en av de avgjørende faktorene for at episoden sett fra norsk side fikk et så positivt utfall som den gjorde (Terjesen et al., 2010). Samtidig er det viktig å se hendelsen på Hopen i lys av hvilken tid den utspilte seg i. Under den kalde krigen kunne en opptrapping av episoden ha fått store sikkerhetspolitiske konsekvenser. Fra å angå Norge og Sovjetunionen kunne hendelsen ha eskalert til å involvere NATO og USA, ettersom Norge hadde en solid militær terskel i ryggen. I dag er det ikke gitt at NATO er like relevant som ryggdekning i lokale konflikter i nordområdene. Det synes desto viktigere at Norge er i stand til å utgjøre denne terskelen selv: Landet må besitte militære maktmidler som kan overbevise andre land om at militært press mot Norge ikke vil føre frem.

Relevans for norske interesser

Forsvarets daglige kjernevirksomhet består blant annet av suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og overvåkning. Sjøforsvarets tilstedeværelse skaper stabilitet og forutsigbarhet. Ubåter bidrar dermed til interesser som *økonomi* og *energi*. Ved å representere en maktfaktor på havet gir ubåter mer autoritet til overflatefartøy. Dette sammen med muligheter for overvåkning gjør at ubåter kan legge forholdene bedre til rette både for effektiv håndhevelse av havrettskonvensjonen og for sikring av internasjonal skipsfart. Dette understøtter interessen *global organisering*.

Ubåters ivaretagelse av norske interesser i fred

Sikkerhet	Engasjement	Økonomi	Energi	Miljø og klima	Global organisering
✓	✗	✓	✓	✗	✓

I fred bidrar ubåter til å ivareta interessene sikkerhet, økonomi, energi og global organisering.

Ubåtenes bidrag til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i fred er ikke like klare og synlige som Kystvaktens daglige virksomhet eller Grensevaktens patruljering. Ubåtenes tilstedeværelse i norske farvann er likevel viktig. De viser at Norge besitter maktmidler som selv en overlegen militærmakt må ta hensyn til. Ubåter symboliserer at norske myndigheter ikke gir etter for press og er beredt til å forsvare norske interesser med bruk av vold om det blir nødvendig. I forbindelse med overvåkning og innsamling av etterretningsinformasjon kommer ubåters fredsbidrag klarere frem. De representerer en unik kapasitet som bidrar til at norske myndigheters beslutningsgrunnlag er så tidsriktig og fullstendig som mulig. Ubåter ivaretar altså den overordnede interessen *sikkerhet* på en utmerket måte.

Kapittel 5

Konklusjoner

Å være fremsynt er en ettertraktet egenskap i flere sammenhenger, også innen forsvarsplanlegging. Hvis det var mulig å spå nøyaktig om fremtidig utvikling, kunne man ta de best tenkelige forhåndsregler for å ivareta egen sikkerhet. Det siste hundreåret har to verdenskriger og en rekke brutale terrorhandlinger vist at dette er umulig. I ettertid kan man peke på enkelte utviklingstrekk som bygde opp mot konfliktene, men disse er ikke like synlige i samtiden. Denne studien har derfor tatt utgangspunkt i norske *permanente* interesser, istedenfor konkrete eller hypotetiske trusler mot Norge.

Innledningsvis spurte vi hva som er det strategiske rasjonalet for å videreføre en norsk ubåtkapasitet sett i lys av norske interesser. Konklusjonene som trekkes på grunnlag av analysen, er bygd opp etter samme mønster som ble benyttet i studiens kapittel 3 og 4.

Ubåter og terskelforsvar

Forsvarets viktigste oppgave er å være krigsforebyggende. Dette støtter opp under interessen *sikkerhet*. Dersom Norge lykkes med denne oppgaven, bedres vilkårene for også kunne ivareta andre interesser. Gjennom bruk av tre anerkjente teorier om avskrekking har denne studien belyst ubåtenes

bidrag til etableringen av en krigsforebyggende terskel, men uten å kunne gi noen fasit på hva som fungerer avskrekkende.

Det kan stilles spørsmål ved om konvensjonell avskrekking fungerer. Samtidig åpner teorien for at avskrekking kan virke dersom man er i stand til å nekte fienden en rask seier. Dersom en aggressor benytter havet i sine handlinger mot Norge, vil norske ubåter kunne yte et vesentlig bidrag. Ubåtene kan alene utgjøre en stor forskjell, ettersom det er en langvarig og ressurskrevende jobb for motstanderen å nøytralisere dem. Ubåtenes slagkraft vil kunne påføre en aggressor store tap og kostnader, det være seg gjennom forsvarshandlinger mot en angrepsstyrke eller gjennom offensive operasjoner mot fiendens forsyningslinjer og baseområder. Hvorvidt de potensielle kostnadene er store nok til å avverge et eventuelt angrep, vet man selvsagt ikke, men ubåter er uansett i stand til å kjøpe Norge tid gjennom evnen til å opprettholde en stridssituasjon. En aggressor har sjelden god tid, og det er trolig få stater som er interessert i en konflikt med Norge dersom NATO blir involvert. Det er sannsynlig at en potensiell angriper vil planlegge å oppnå sin målsetting før alliansen kan tre støttende til. Hvis denne forutsetningen er usikker, kan kalkylen vise at risikoen blir for høy. Ubåtenes egenskaper og stridsevne kan således medføre at en mulig aggressor avstår fra en konfrontasjon.

Også i en konflikt som er av en slik karakter at NATO ikke naturlig blir involvert, vil ubåtene kunne kjøpe tid. Tiden kan brukes til å finne en diplomatisk løsning, eller i det minste nekte fienden en rask seier. Ender det med en militær konfrontasjon, har ubåtene potensial til å påføre betydelig skade. Videre gir ubåter indirekte, gjennom sitt nærvær i et område, økt autoritet til andre militære enheter på sjøen.

Ut fra funnene i denne studien er det helt tydelig at ubåter bidrar vesentlig til terskelforsvaret. Ubåter er det sjømilitære maktmidlet som har størst avskrekkingskapasitet. Når det gjelder Forsvarets selvstendige evne til å etablere en terskel, er ubåter avgjørende for troverdigheten i det maritime domenet. Dette bidraget kan ytterligere styrkes ved å øke mulighetene til å bringe krigen til fienden, først og fremst i form av våpen som kan ramme fienden på lang avstand.

Ubåter i krig

Ubåters evne til å utføre sjønektelse er svært solid sammenliknet med alle andre militære kapasiteter. En viktig årsak ligger i at ubåter opererer i det eneste domenet hvor det fortsatt er mulig å holde seg skjult, noe som gjør dem taktisk overlegne. Ubåter kan dermed selv velge tid og sted for en konfrontasjon med fienden, samtidig som de har alle muligheter til å slippe unna. Ubåters asymmetriske potensial og den frykten angrep fra en skjult fiende skaper, er egnet til å binde store deler av motstanderens maritime styrker. De styrker som ubåten binder, kan ikke benyttes effektivt til å utføre andre oppgaver i et angrep. Ubåter kan derfor alene utgjøre en forskjell, noe som gjør at de er særlig godt egnet til å forsvare eget territorium. Ubåtenes evne til sjønektelse er et strategisk rasjonale som alene er så viktig at det trolig rettferdiggjør ikke bare anskaffelse av en ny klasse, men også en utvidelse av dagens kapasitet.

Overlevelsessevne og strategisk mobilitet er to av årsakene til at ubåter kan holde liv i en konflikt. En kampsituasjon som vedvarer, øker Norges muligheter for å kunne oppnå fordømmelse av angriperen og samtidig sikre egen støtte. Dersom de i tillegg nekter en motstander fri bruk av havet, blir ubåter dessuten meget relevante for å sikre ankomsten av NATO-styrker. Ubåter bidrar dermed til å sikre en sømløs overgang for mottak av alliert støtte.

Tidsriktig og god informasjon er nyttig i hele konfliktspekteret. Norge besitter flere gode kapasiteter til å foreta innsamling av etterretningsinformasjon. Det er imidlertid bare ubåter og spesialstyrker som er egnet til å operere bak fiendens linjer. I krig kan fly og overflatefartøy derfor få redusert sin nytteverdi som plattform for å innhente informasjon. Satellitter kan trolig dekke noe av dette behovet dersom de ikke er satt ut av spill, men de har manglende evne til å innhente informasjon i horisontalplanet og en sårbar statisk infrastruktur. Ubåter er en unik kapasitet til å ivareta denne etterretningsoppgaven i krig. Evnen til å operere bak fiendens linjer gjør dem også meget godt egnet til samvirke med spesialstyrker. Ubåter er den eneste kapasiteten som usett kan frakte spesialstyrker over store avstander i områder som fienden kontrollerer.

Kriser og internasjonale oppdrag

Når det kommer til stykket, kan det vise seg at NATO spiller en beskjeden rolle i lokale konflikter i nordområdene. Dette kan bety at Norges selvstendige evne til å løse kriser kan bli satt kraftig på prøve før alliansen eventuelt trer inn og støtter landet med militære midler. I slike situasjoner har ubåter en særlig funksjon som ris bak speilet på to måter. For det første er ubåter i seg selv egnet til å skape usikkerhet hos en motstander. For det andre gir ubåter økt autoritet til andre norske styrker gjennom sin tilstedeværelse. Ubåter påvirker dermed direkte en motstanders kost/nyttekalkyle. Vissheten om at en eskalering kan medføre store kostnader kan påvirke en motstander til å avstå fra bruk av vold. Ubåter har dermed en viktig kriseforebyggende funksjon.

Norge har i dag mindre volum på sine militære styrker enn for få år siden. Gode løsninger som kan konkurrere med volumets mange fordeler er derfor trolig enda viktigere nå enn tidligere. Små og målrettede angrep kan være under terskelen for NATO-inngripen. Denne type angrep kan lamme deler av Forsvaret på få minutter, og med lite volum på egne styrker kan Norge ha få militære responsmuligheter. Våpensystemer som har høy overlevelsessevne, er utfordrende å lokalisere og kan operere uavhengig av kritisk infrastruktur, kan være avgjørende i slike situasjoner. De har større motstandsdyktighet mot denne type angrep, kan kompensere for noen av svakhetene ved et lite volum og vil kunne overbevise en motstander om at rask måloppnåelse ikke er mulig. Mobile missilbatterier, korvetter og ubåter fremstår som gode våpensystemer i denne sammenheng.

Antall responsmuligheter som er tilgjengelige for norske myndigheter, kan være avgjørende for utfallet av en krise. Ubåtenes manglende evne til å håndtere en krise med skalert respons gjør at de kan ha en eskalerende effekt. På den annen side er sjønektelse et sentralt virkemiddel innen krisehåndtering, og ubåter er særdeles godt egnet til dette. I tillegg kommer støtten de kan gi til spesialstyrkene. Samlet utgjør ubåter et viktig verktøy for Norges totale evne til å håndtere en sikkerhetspolitisk krise.

Årsakene til at Norge avgir styrker til internasjonale operasjoner kan være sammensatte. Ved å medvirke til internasjonal konfliktløsning yter Norge et bidrag til å sikre grunnlaget for en fredelig utvikling i verden. Bidrag sammen med allierte kan også være viktig for å vise solidaritet, noe som i sin

tur kan ha betydning for utsiktene til å få påkrevd støtte fra NATO dersom situasjonen tilsier det. Ubåter er kun én av flere norske kapasiteter som kan bidra på en effektiv måte i internasjonale operasjoner.

I forbindelse med utviklingen av internasjonale oppdrag er det to trender som gjør seg gjeldende. Den ene tilsier at etterspørselen etter bidrag vil øke, mens den andre sier det motsatte. Uavhengig av hva utviklingen måtte bli, er det viktig at de bidragene Norge stiller med, er etterspurte og relevante. Konvensjonelle ubåter representerer en etterspurt kapasitet, og Norge har stor erfaring og et kunnskapsmessig fortrinn om kystnære operasjoner sammenliknet med andre allierte land. Det norske ubåtvåpenet er derfor i stand til å dekke hull i NATOs totale kapasitet innenfor ubåtoperasjoner. Bidrag i form av en slik nisjekapasitet kan være med på å bygge viktig sikkerhetspolitisk kapital. Ved å benytte nye teknologiske løsninger øker ubåtene sin totale kapasitet i flere roller, og nisjekapasiteten forsterkes.

Ubåter i fredstid

På tross av at overvåkning og etterretningsinnsamling er verdsette og nyttige bidrag til Forsvarets daglige kjernevirksomhet, møter man tidvis forestillinger om at Norge klarer seg uten ubåter i fredstid. Riktignok har ubåter klare begrensninger når det gjelder typiske fredstidsoppgaver, men det er særdeles viktig å ta ubåtenes rolle i terskelforsvaret med i betraktningen. Ubåter utgjør en vesentlig krigsforebyggende kapasitet for Norge. Denne terskelen fungerer ikke bare for å hindre krig; den kan også bidra til å forebygge kriser og hindre at konflikter eskalerer. Uten ubåter mister Norge en vesentlig del av denne terskelen. Faktisk kan det hevdes at ubåtenes betydning for en troverdig krigsforebyggende terskel gjør at ubåter er aller viktigst for landet i fredstid.

Det er i det maritime domenet at en militær kapasitet har størst muligheter for å operere i skjul over tid. Nesten alle våpensystemer er sårbare overfor moderne teknologi som missiler. Dette gjelder ikke i samme grad for ubåter, som kan utnytte havets egenskaper til sine operasjoner. Gjennom å disponere kapable ubåter fratar Norge en motstander handlingsrom på havet

og reduserer hans evne til å oppnå en rask seier. Norge øker dermed sine muligheter til å stå imot press fra en militært sterkere motstander. Ubåter gir det norske forsvaret et slagkraftig våpensystem – et verktøy som fienden må ta i betraktning og ikke enkelt kan planlegge seg rundt. Moderne ubåter kan bryte fiendens kommunikasjonslinjer, beskytte egne kommunikasjoner og i tillegg ramme fienden bak hans frontlinjer.

Ubåters ivaretagelse av norske interesser

	Sikkerhet	Engasjement	Økonomi	Energi	Miljø og klima	Global organisering
Krigsforebyggende terskel	✓	✗	✓	✓	✗	✗
Krig	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Nasjonale kriser	✓	✗	✓	✓	✗	✗
Internasjonale operasjoner	✓	✓	✗	✗	✗	✓
Fred	✓	✗	✓	✓	✗	✓

Ubåter bidrar først og fremst til norsk sikkerhet. Samtidig understøtter ubåter interessene økonomi, energi og global organisering.

Den klareste strategiske begrunnelsen for å ha ubåter i fredstid er deres muligheter til å forebygge krise og krig. I tillegg øker nytteverdien av ubåter jo høyere i konfliktspekteret en situasjon inntreffer. I hendelser som truer statssikkerheten, utgjør ubåter et uvurderlig verktøy for norske myndigheter. Ubåtenes betydning for interessen *sikkerhet* er dermed deres aller mest vesentlige bidrag. Ettersom ubåter bidrar til å sikre stabilitet og forutsigbarhet, kan det hevdes at de også er med på å ivareta flere sentrale norske interesser.

Hva er godt nok?

Denne studien har kun berørt en liten del av en stor beslutningsprosess, nemlig spørsmålet om Norges fremtidige ubåtkapasitet. Ved å analysere det strategiske rasjonalet sier studien noe om hvorvidt ubåter er en relevant kapasitet for fremtidens forsvar. Samtidig gjenstår det flere viktige spørsmål å besvare for videre forskning. Blant disse spørsmålene er:

- Hva er godt nok? Man kan enten velge å investere i relativt enkle ubåter og dermed få et høyere antall fartøy til samme kostnad, eller man kan anskaffe et mindre antall ubåter som har det ypperste av hva som er teknologisk mulig. Begge deler har sine fordeler og ulemper. Volum vil alltid være viktig, spesielt i krig, og dette kan tale for et høyt antall. Samtidig vil ubåter som et anvendelig sikkerhetspolitisk verktøy være avhengig av hvilke oppdrag ubåtene kan løse. Ny teknologi gir flere muligheter og kan øke ubåtenes relevans i lang tid fremover.⁶
- Bør man samarbeide med andre land om logistiske løsninger? Et slikt samarbeid kan ha betydning for tilgjengeligheten av nye ubåter. Anskaffelser sammen med andre land kan også redusere kostnadene. Felles vedlikehold og opplæring kan trolig spare utgifter, men det kan samtidig gi andre utfordringer om Norge ikke alene råder over ressursene. Hva som vil være en optimal løsning basert på kostnader i et levetidsperspektiv, er ikke nødvendigvis det samme som gir best tilgjengelighet på fartøyene.
- Hvor mange ubåter dekker Norges behov? I dag har Norge seks ubåter. Vietnam har valgt samme antall, mens Australia skal anskaffe tolv. Antall vil ha noe å si for hvordan fartøyene kan benyttes. Kontinuerlig tilstedeværelse i norske områder med ubåt samtidig som fartøyene deltar i internasjonale operasjoner krever et høyere antall ubåter enn om kun én av delene prioriteres.
- Hva er en optimal opplærings- og bemanningsmodell? Teknologisk avanserte våpensystemer er krevende å utnytte fullt ut. Å rekruttere,

⁶Hyperavansert teknologi har selvsagt igjen sine ulemper – eksempelvis kan den i mindre grad repareres under seilas dersom noe svikter. Samtidig blir kunnskaps- og ferdighetsnivået til besetningen en desto viktigere faktor.

trene, utdanne og beholde riktig personell er en stor utfordring i mange bransjer. Uten tilgang på kvalifiserte besetninger vil man ikke dra nytte av ubåtene. Gode og riktige løsninger for å beholde kompetent personell over tid er derfor viktig.

- Hvordan beskytte kritisk infrastruktur på havbunnen? Kommunikasjonen til og fra Norge ved hjelp av sjøkabler er omfattende. Denne type kabler kan enkelt kuttes. Det samme gjelder rørledninger som forsyner store deler av det europeiske markedet med gass. Ubåter kan spille en viktig rolle i å beskytte denne infrastrukturen. Temaets omfang er likevel så stort og komplekst at det kreves nye analyser for å finne optimale løsninger.

Litteraturliste

- Bergstrøm, Øyvind (2009). *NATOs maritime strategi etter 1990: Fra sjømakt til ordensmakt?* Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Bergstrøm, Øyvind (2012). «Sjøstyrker». I Berli (red.), s. 49 – 60.
- Berli, Eldar (red.) (2012). *Innblikk i Fellesoperasjoner – synergi gjennom felles innsats*. Forsvarets stabsskoles skriftserie, 2 (1). Oslo: Forsvarets høyskole.
- Bruun-Hanssen, Haakon (2014). «Forsvaret ved inngangen til 2014 – status og utfordringer». Foredrag i Oslo Militære Samfund, 13. januar. Hentet fra <<http://www.oslomilsamfund.no/archive/2014/290/2014-01-13-Forsvaret+ved+inngangen+i+2014++Status+og+utfordringer>> (lest mars 2016)
- Børresen, Jacob (2013). «Krisehåndtering til sjøs». I Tormod Heier og Anders Kjølberg (red.), *Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering*, s. 93 – 111. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børresen, Jacob og Hans Christian Helseth (2011). *Norske interesser og Sjømakt*. FFI-rapport 2011/00 759, 3. mars. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/11-00_759.pdf> (lest mars 2016)
- Dahle, Olav Andreas (2009). «Hvorfor nye ubåter?» *Bergens Tidende*, 28. juli. Hentet fra <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Hvorfor-nye-ubater-1_928_823.html> (lest mars 2016)
- Dalløkken, Per Erlien (2015). «Ferdigskrog, missiler og framdrift uten luft: Dette er kravene til Norges nye ubåter. Skal vare helt til 2060». *Teknisk Ukeblad*, 7. mai. Hentet fra <<http://www.tu.no/artikler/ferdigskrog-missiler-og-framdrift-uten-luft-dette-er-kravene-til-norges-nye-ubat/223372>> (lest mars 2016)
- Demus, Alyssa (2012). «Conventional versus nuclear: Assessing comparative deterrent utilities». American University, School of International Service, 25. august. Hentet fra <<http://www.american.edu/sis/usfp/upload/a-demus-srp-copy-au-website-2-10-13.pdf>> (lest mars 2016)
- Diesen, Sverre (2011). *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm.

[Et felles løft:]

- Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015). *Et felles løft*. (Forfattere: Rolf Tamnes, Kate Hansen Bundt, Trond Grytting, Alf Håkon Hoel, Janne Haaland Matlary, Asle Toje og Julie Wilhelmsen.) Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <<http://nettsteder.regjeringen.no/annedivi/files/2015/03/2015-04-27-Et-Felles-L%C3%B8ft-webversjon.pdf>> (lest februar 2016)
- Fiskeri- og kystdepartementet (2010). «Havressurs- og kystavdelingen: Faktaark 2010». Brosjyre. Oslo: Fiskeri- og kystdepartementet [per 2016: Nærings- og fiskeridepartementet]. Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/faktaark--havressurs-og-kystavdelingen/id621261/>> (lest mars 2016)
- FN (2016). «Verdens befolkning». Temaside, 5. januar. Hentet fra <<http://www.fn.no/Tema/Befolkning/Verdens-befolkning>> (lest mars 2016)
- Forsvaret (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben. Hentet fra <<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/317149/FFOD%202014.pdf>> (lest mars 2016)
- Forsvaret (2015). «Sjøforsvaret». Nettside. Hentet fra <<https://forsvaret.no/sjoforsvaret>> (lest mars 2016)
- Forsvarets forskningsinstitutt (2011). «Avdeling Maritime systemer». I *FFI Årsrapport 2011*. Hentet fra <<http://www.ffi.no/sites/aarsrapport/avdelinger/maritime/Sider/default.aspx>> (lest mars 2016)
- Forsvarets stabsskole (2002). *Forsvarets doktrine for maritime operasjoner*. Første utgave. Oslo: Forsvarets overkommando. Hentet fra <<https://forsvaret.no/hogskolene/ForsvaretDocuments/sjodoktrine.pdf>> (lest mars 2016)
- Forsvarsdepartementet (2005). «Elektron-saken». Nyhetsmelding, 20. desember, Regjeringen Stoltenberg II. Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/elektron-saken/id99684/>> (lest mars 2016)
- Forsvarsdepartementet (2014). «Fremtidens ubåtkapasitet». Nyhetsmelding, 2. desember, Regjeringen Solberg. Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Fremtidens-ubatkapasitet/id2342774/>> (lest mars 2016)
- Forsvarsstaben (2015). *Forsvarets doktrine for maritime operasjoner*. Bergen: Forsvaret.
- Gjelsten, Roald (2001). *Simulert forsvar? Forsvarets forskningsinstitutt og Sjøforsvaret – ulike tilnæringer til forsvarsplanlegging*. Forsvarsstudier nr. 3/2001. Oslo: Institutt for forsvarsstudier. Hentet fra <<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/997111/FS0301.pdf>> (lest mars 2016)

- Gjelsten, Roald (2013). *Fremmede ubåter i norske fjorder: Realitet eller myte?* Oslo Files nr. 1/2013. Oslo: Institutt for forsvarsstudier. Hentet fra <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/998211/OF_1_2013_net.pdf> (lest mars 2016)
- Hauschildt, Peter (2007). «Conventional submarines — multi-purpose assets for expeditionary warfare». *Naval Forces*, 28 (5), s. 44 – 50. Hentet fra <<http://connection.ebscohost.com/c/articles/27543508/conventional-submarines-multi-purpose-assets-expeditionary-warfare>> (lest mars 2016)
- Hilde, Paal Sigurd og Rø, Johannes G. (2013). «USA, NATO og Norge: Vilkårene for transatlantisk sikkerhetssamarbeid». I Åsmund Weltzien og Odd Mølster (red.), *Norge og det nye verdenskartet*, s. 37 – 57. Oslo: Cappelen Damm.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jakobsen, Rolf og Erik Lieungh (2015). «Intern rapport avslører: Gresk oljetanker nær grunnstøting i nasjonal laksefjord». NRK, 23. februar. Hentet fra <http://www.nrk.no/troms/intern-rapport-avslorer_gresk-oljetanker-naer-grunnstoting-i-nasjonal-laksefjord-1.12220710> (lest mars 2016)
- Johansen, Halvor og Ståle Ljøterud (2012). «Spesialstyrker». I Berli (red.), s. 67 – 72.
- Kamp, Karl-Heinz og David S. Yost (red.) (2009). *NATO and 21st century deterrence*. NDC Forum paper 8. Roma: NATO Defense College. Hentet fra <http://www.ndc.nato.int/download/publications/fp_08.pdf> (lest mars 2016)
- Kilcullen, David (2013). *Out of the mountains: the coming age of the urban guerrilla*. London: Hurst.
- Koh, Swee Lean Collin (2014). «Best little navy in Southeast Asia: The case of the Republic of Singapore Navy, its prospects and challenges in the new security environment». I Mulqueen, Sanders og Speller (red.), s. 117 – 132.
- Lov om Kystvakten (Kystvaktloven)* (1997). Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Lunde, Leiv et al. (2008). *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden*. Grunnlagsrapport fra Utenriksdepartementets Refleksprosjekt. (Forfattere: Leiv Lunde, Henrik Thune, Eiler Fleischer, Leo Grünfeld og Ole Jacob Sending.) Oslo: Cappelen Damm.
- Lødøen, Stig og Robert H. Macdonald (2003). «Fremtidens ubåt i nye roller». FFI-FOKUS nr. 6 (*Ubåtens nye roller*), s. 2 – 8. Hentet fra <<http://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/FFI-Fokus-2003-6.pdf>> (lest mars 2016)

- Mallison, W. T. Jr. (1966). *Studies in the law of naval warfare: Submarines in general and limited wars*. International Law Studies. Washington: U.S. Government Printing Office. Hentet fra <<https://ia601206.us.archive.org/5/items/internationallaw58nava/internationallaw58nava.pdf>> (lest mars 2016)
- Manseck, Hartmut (2011). «How to further improve the conventional submarine». *Naval Forces*, 32 (2), s. 36 – 50. Hentet fra <<http://connection.ebscohost.com/c/articles/60639279/how-further-improve-conventional-submarine>> (lest mars 2016)
- McDevitt, Michael (2014). «Small navies in Asia: The strategic rationale for growth». I Mulqueen, Sanders og Speller (red.), s. 81 – 95.
- Milcom Monitoring Post* (2009). «USS Albuquerque joins San Diego-based fleet, contributes to maritime strategy». Nyhetsmelding, 11. august. Hentet fra <<http://mt-milcom.blogspot.no/2009/08/uss-albuquerque-joins-san-diego-based.html>> (lest mars 2016)
- Ministry of Defence (2011). «British submarine launches further strikes on Libyan air defence systems». Pressemelding, 24. mars. Hentet fra <<https://www.gov.uk/government/news/british-submarine-launches-further-strikes-on-libyan-air-defence-systems>> (lest mars 2015)
- Mulqueen, Michael, Deborah Sanders og Ian Speller (red.) (2014). *Small navies: Strategy and policy for small navies in war and peace*. Corbett Centre for Maritime Policy Studies Series. Surrey: Ashgate.
- Norges Rederiforbund (2014). *Konjunkturrapport 2014: Vinner globalt – skaper lokalt*, 13. mars. Hentet fra <<https://www.rederi.no/rapporter/>> (lest mars 2016)
- Norheim, Kay (2015). *Norske ubåter: Et relevant sikkerhetspolitisk verktøy i fremtiden?* Masteroppgave. Oslo: Forsvarets høgskole.
- NOU 2014: 16 (2014). *Sjømatindustrien: Utredning av sjømatindustriens rammevilkår*. Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet 16. desember.
- Nyhamar, Tore (2007). «Norske nasjonale interesser». *Internasjonal politikk*, 65 (3), s. 71 – 84.
- Olje- og energidepartementet (2014). «Norges viktigste næring». Artikkel. Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/nb/tema/energi/olje-og-gass/verdiskaping/id2001331/>> (lest mai 2015)
- Prop. 73 S (2011 – 2012). *Et forsvar for vår tid*. Regjeringen Stoltenberg II, 23. mars. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <www.regjeringen.no/nb/dep/fo/>

- dok/regpubl/prop/2011–2012/prop-73-s-20 112 012.html?id=676 029> (lest mars 2016)
- Prop. 113 S (2014–2015). *Investeringar i Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop-113-s-2014–2015/id2 407 902/?ref=search&term=>> (lest mars 2016)
- Ramsdal, Roald (2012). «Ubåtvåpenet etter 2020: Norge vurderer disse ubåtproduzentene». *Teknisk Ukeblad*, 16. november. Hentet fra <<http://www.tu.no/artikler/norge-vurderer-disse-ubatproduzentene/236432>> (lest mars 2016)
- Regjeringen Solberg (2016). «Hva gjør Norge i FN?». Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/fn_svar/id613 826/> (lest februar 2016)
- Rhodes, Edward (2000). «Conventional deterrence». *Comparative Strategy*, 19 (3), s. 221–253. Hentet fra <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01 495 930 008 403 210>> (lest mars 2016)
- Rørslett, Kjartan (2010). «KNM Utvær møter denne giganten». NRK, 30. august. Hentet fra <<http://www.nrk.no/norge/knm-utvaer-moter-denne-giganten-1.7 266 748>> (lest mars 2016)
- Scheffler, Alessandro (2010). *Piracy – threat or nuisance?* NATO Research paper no. 56. Roma: NATO Defense College.
- Skogan, John Kristen (2011). «Sikkerhetspolitikk: mål, utfordringer og virkemidler». I Jon Hovi og Raino Malnes (red.), *Normer og makt: Innføring i internasjonal politikk*, s. 102–149. Oslo: Abstrakt.
- SNL (2014). «Strategi». *Store Norske Leksikon*, 27. august. Hentet fra <<https://snl.no/strategi>> (lest mars 2016)
- St.meld. nr. 15 (2008–2009). *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Regjeringen Stoltenberg II, 13. mars. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/contentassets/9c4 165 390a954c2a809ded2ef11e56c9/no/pdfs/stm200 820 090 015 000dddpdfs.pdf>> (lest mars 2016)
- Submarine Institute of Australia (2008). *Keeping Australia's options open in constrained strategic circumstances: The future underwater warfare capacity*. 08/REP/0831. Hentet fra <http://www.defence.gov.au/whitepaper/2009/submissions/14_Various/SIA.pdf> (lest mars 2016)

- Søreide, Ine Eriksen (2014). «Tale om overrekkelse av rammeskriv til forsvarssjefen – ber om fagmilitært råd». Tale/artikkel, 1. oktober. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Tale-om-overrekkelse-av-rammeskriv-til-forsvarssjefen--ber-om-fagmilitart-rad/id2_005_205/> (lest mars 2016)
- Tamnes, Rolf (2011). «Arctic security and Norway». I James Kraska (red.), *Arctic security in an age of climate change*, s. 47 – 63. Cambridge: Cambridge University Press.
- Terjesen, Bjørn, Tom Kristiansen og Roald Gjelsten (2010). *Sjøforsvaret i krig og fred: Langs kysten og på havet gjennom 200 år*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Till, Geoffrey (2013). *Seapower: A guide for the twenty-first century*. 3. utg. New York: Routledge.
- Toremans, Guy (2014). «Our submarine force is of absolute world class». *Naval Forces*, 35 (5), s. 22 – 23. Hentet fra <http://connection.ebscohost.com/c/articles/99_364_823/our-submarine-force-absolute-world-class> (lest mars 2016)
- Tønnesen, Truls H. (20 007). *Maritim terrorisme – nye trender*. FFI-rapport 2007/00 015. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/07-00_015.pdf> (lest mars 2016)
- Vetaas, Åge (2011). *Skjoldklassen – en kamp Sjøforsvaret burde tapt? En analyse av Skjoldbeslutningen i Stortinget i 2003*. Masteroppgave. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Werner, Christopher (2010). *Sjömakt – teori och praktik*. 2. utg. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Widén, Jerker og Jan Ångström (2004). *Militärteorins grunder*. Stockholm: Försvarsmakten.



FORSVARETS STABSSKOLE
FORSVARETS HØGSKOLE

Akershus Festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 Oslo, Norge