



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Januar 2024
– 7/2023

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

**Forsvarsministeriets
beredskab til at bekæmpe
olie- og kemikaliefurening
af havet**

7/2023

Beretning om

Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2024

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Forsvarsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i maj 2024.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2023, som afgives i februar 2025.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-828-3

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet

De danske farvande er nogle af de mest trafikerede i verden, og der sejler ca. 70.000 skibe igennem Storebælt og Øresund om året. Flere steder har snævre passager og ringe vanddybde. Der er derfor risiko for, at skibene kan kolliderer med andre skibe, eller at de støder på grund, og at der går hul på skibenes tanke.

Det fremgår af havmiljøloven, at Forsvarsministeriet har ansvaret for at opstille et beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet. Forsvarsministeriets beredskab består af 4 miljøskibe, som ministeriet allerede i 1996 vurderede var forældede.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er et tilfredsstillende beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet ikke lever op til lovgivningen på området og internationale forpligtelser.

Statsrevisorerne finder det foruroligende og påtaler, at Forsvarsministeriets beredskab hverken har evnen til at bekæmpe visse typer af olie- og kemikaliefurening, en tilstrækkelig kapacitet til at dække opgaven eller en tilstrækkelig hurtig responstid.

Statsrevisorerne ser med stor alvor på, at det danske havmiljø har været og fortsat frem til 2030'erne vil være udsat for en unødigt risiko for forureningsulykker. Statsrevisorerne finder det meget bekymrende, at Forsvarsministeriet har kendt til det mangelfulde beredskab længe og allerede i 1996 vurderede, at miljøskibene var forældede. Dette ønsker Statsrevisorerne at påtale.

Statsrevisorerne

22. januar 2024

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

Statsrevisorerne hæfter sig bl.a. ved følgende resultater fra undersøgelsen:

- Forsvarsministeriets nuværende skibe kan ikke benyttes til at undersøge eller inddæmme kemikalier eller almindeligt forekommende olietyper, som afgiver farlige gasser.
- Miljøskibene er ramt af fejl, nedbrud og reparationer, der gør, at beredskabet ikke har haft en tilstrækkelig kapacitet i 43 % af tiden i perioden 2018-2023.
- Beredskabet lever ikke op til HELCOMs anbefaling om at kunne bekæmpe udslip på op til 5.000 tons olie.
- Beredskabsstyrelsen har i Nationalt Risikobillede 2022 vurderet maritime trusler som én af de ulykker, som det danske samfund skal være særligt opmærksom på.
- I 14 ud af 49 tilfælde er skibene ikke afgået fra havn tids nok til at overholde Forsvarsministeriets egen målsætning.
- 75 % af de danske farvande er ikke dækket af et beredskab, der kan være fremme inden for 8 timer, hvilket ikke lever op til HELCOMs anbefaling.
- Forsvarsministeriet vil først i løbet af 2030'erne have de nødvendige nye skibe, der skal medvirke til et tilstrækkeligt beredskab.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Undersøgelsens vurderingskriterier, metode og afgrænsning	7
2. Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening.....	9
2.1. Beredskabets evne til at bekæmpe forskellige typer af forurening	9
2.2. Beredskabets kapacitet til at bekæmpe forurening.....	10
2.3. Beredskabets evne til at bekæmpe forurening hurtigt nok	13
Bilag 1. Metodisk tilgang.....	20
Bilag 2. Danmarks internationale forpligtelser og aftaler vedrørende havmiljøberedskab	22

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 12. Forsvarsministeriet.

I undersøgelsesperioden januar 2018 - juni 2023 har der været følgende ministre:

Claus Hjort Frederiksen: november 2016 - juni 2019

Trine Bramsen: juni 2019 - februar 2022

Morten Bødskov: februar 2022 - december 2022

Jakob Ellemann-Jensen: december 2022 - august 2023

Beretningen har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om, hvorvidt Forsvarsministeriet har sikret, at der er et tilfredsstillende beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Kan Forsvarsministeriets beredskab bekæmpe de forskellige typer af forurening, der følger af lovgivningen?
- Har Forsvarsministeriets beredskab tilstrækkelig kapacitet til at bekæmpe forurening?
- Kan Forsvarsministeriets beredskab bekæmpe forurening hurtigt nok?

Ifølge DanPilot er de danske farvande nogle af de mest trafikerede i verden, ligesom der er snævre passager og ringe vanddybde. Der sejler ifølge DanPilot ca. 70.000 skibe gennem Storebælt og Øresund om året. Når store fragt- og tankskibe sejler gennem dansk farvand, er der risiko for, at skibene kolliderer med andre skibe eller går på grund.

Hvis der går hul på skibenes tanke, kan olie og kemikalier flyde ud i havet. Udslip af olie og kemikalier, der ikke bliver bekæmpet hurtigt, kan gøre stor skade på dyr og planter, særligt hvis det driver ind på kysterne. Hvis forureningen ikke bekæmpes godt nok, kan det tage årtier, før forureningen er nedbrudt af naturen selv. Det er derfor afgørende, at Forsvarsministeriet har et effektivt beredskab til at bekæmpe forurening af havet.

2. Beredskabsstyrelsen har i Nationalt Risikobillede 2022 vurderet, at maritime ulykker er én af de trusler, som det danske samfund bør være særligt opmærksom på. Forureningsulykker med olie og kemikalier i danske farvande har hidtil været relativt begrænsede. Beredskabsstyrelsen vurderer dog, at der er øget risiko for, at der sker forureningsulykker. Det skyldes bl.a., at skibstrafikken er stigende, og at skibene forventes at blive større i fremtiden.

I oktober 2023 gik en færge på grund i farvandet ud for det sydøstlige Sverige og lækede store mængder olie i havet. Den svenske kystvagter har i 2023 udtrykt bekymring for, at der er øget risiko for olieulykker på grund af det stigende antal gamle, russiske fragtskibe, der dagligt passerer Østersøen for at transportere olie.

DanPilot

DanPilot er en virksomhed, der varetager den statslige opgave med at hjælpe skibe sikkert gennem dansk farvand.

Nationalt Risikobillede

Nationalt Risikobillede er en analyse, der udpeger større trusler mod det danske samfund, som de ansvarlige myndigheder bør rette deres opmærksomhed mod.

Det største olieudslip i Danmark skete i 2001, hvor et tankskib og et fragtskib kolliderede og sendte over 2.000 tons olie ud i Østersøen. Olien drev ind i Grønsund ved Falster. Det skønnes, at op mod 20.000 fugle døde som følge af forureningen, og det tog 8 år, før de beskadigede områder var genoprettede.



Døde fugle i Grønsund som følge af olieulykken i 2001.

Foto: Lars Gejl/
Ritzau Scanpix

Havmiljøloven

Havmiljøloven (lov om beskyttelse af havmiljøet) er en lov fra 1980 med senere ændringer. Loven har til formål at forebygge og begrænse forurening af havet fra skibe og platforme. Loven indeholder regler om beredskab til at bekæmpe olie- og kemikalieforurening fra skibe.

Helsingfors-konventionen og HELCOM

Helsingfors-konventionen er indgået i 1974 med det formål at beskytte havet i Østersøen mod forurening. Med konventionen blev der oprettet en mellemstatslig kommission, HELCOM, som styrer og administrerer Helsingfors-konventionen. HELCOM kommer også med anbefalinger til medlemslandenes beredskaber.

3. Forsvarsministeriet har ansvaret for at opstille et beredskab til at bekæmpe olie- og kemikalieforurening af havet. Ministeriets juridiske forpligtelse følger bl.a. af havmiljøloven og af Helsingfors-konventionen. Forsvarsministeriets beredskab består primært af 4 miljøskibe, som skal inddæmme og opsamle forurening. Forsvarsministeriet fik overdraget de nuværende miljøskibe fra Miljøministeriet i 1996, mens opgaven blev overdraget trinvist frem til 2000. Allerede i 1996 vurderede Forsvarsministeriet, at skibene var forældede.

Rigsrevisionen rejste kritik af Forsvarsministeriets havmiljøberedskab i *Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2016*. Forsvarsministeren oplyste som opfølgning på beretningen, at ministeriet var gået i gang med at anskaffe nye skibe, som skulle løse havmiljøopgaven, og at skibene ville blive leveret i 2021. Efter forsvarsforliget 2018-2023 blev indgået i januar 2018, annullerede forsvarsministeren det igangværende udbud af nye miljøskibe. Forsvarsministeriet har oplyst, at beslutningen om at annullere udbuddet blev truffet af forsvarsforligskredsen.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i februar 2023.



Hovedkonklusion

Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet er meget utilfredsstillende. Beredskabet har ikke den tilstrækkelige kapacitet og lever ikke op til lovgivningen på området. Konsekvensen er, at ministeriet ikke fuldt ud er i stand til at beskytte havet og kysterne mod ødelæggelser fra forurening.

Forsvarsministeriets beredskab kan ikke bekæmpe alle de typer af forurening, der følger af lovgivningen

Forsvarsministeriets nuværende skibe kan ikke benyttes til at bekæmpe kemikalier eller almindeligt forekommende olietyper, som afgiver farlige gasser. Det skyldes, at skibene ikke er gastætte og dermed ikke kan beskytte besætningen ombord mod sundhedsskadelige og brandfarlige gasser. Ministeriet lever dermed ikke op til havmiljøloven og Helsingfors-konventionen.

Forsvarsministeriets beredskab har ikke tilstrækkelig kapacitet til at bekæmpe forurening

Forsvarsministeriet vurderer, at beredskabet er tilstrækkeligt, når alle 4 miljøskibe er til rådighed. Skibene er dog ramt af fejl, nedbrud og reparationer i en grad, der gør, at de ikke kan indgå fuldt ud i beredskabet. Fra 2018 til og med juni 2023 har beredskabet samlet set ikke haft en tilstrækkelig kapacitet 43 % af tiden. Ministeriet lever dermed ikke op til Helsingfors-konventionens bestemmelse om at have tilstrækkeligt beredskab til at løse sine opgaver. Når beredskabet ikke er tilstrækkeligt, kan ministeriet heller ikke leve op til HELCOMs anbefaling om at kunne bekæmpe udslip på op til 5.000 tons olie.

Forsvarsministeriets beredskab kan ikke bekæmpe forurening hurtigt nok

I 14 ud af de 49 tilfælde, hvor beredskabet i den undersøgte periode har været aktiveret, er skibene ikke afgået fra havn i overensstemmelse med Forsvarsministeriets egen målsætning og HELCOMs anbefaling. Ifølge ministeriets egne beregninger kan beredskabet desuden kun nå frem til forureningsulykker inden for 8 timer i ca. ¼ af de danske farvande. Beredskabet lever dermed ikke op til HELCOMs anbefalinger om, hvor hurtigt beredskabet skal kunne rykke ud og bekæmpe forurening.

Forsvarsministeriet forventer, at det første af de nye miljøskibe vil blive leveret i 2029, og at alle skibene vil indgå i beredskabet i løbet af 2030'erne. Udfordringerne med beredskabet forventes dermed først at være løst 10-20 år senere end planlagt og potentielt mere end 40 år efter, at ministeriet første gang vurderede, at skibene var forældede.

1.2. Baggrund

4. Forsvarsministeriet skal bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet, herunder på lavt vand langs kysterne. Beredskabsopgaven hører under Forsvarskommandoen. Ministeriets forpligtelser er både reguleret af national lovgivning i form af havmiljøloven og af internationale konventioner, hvoraf den væsentligste er Helsingfors-konventionen. Konventionen er ratificeret af Danmark og er dermed juridisk bindende. Bilag 2 viser en oversigt over Danmarks internationale forpligtelser og aftaler vedrørende beskyttelse af havmiljøet.

5. Forsvarsministeriet har følgende 4 dedikerede miljøskibe, der kan indsættes til at bekæmpe forurening af havet:

- 2 store miljøskibe (Gunnar Thorson og Gunnar Seidenfaden)
- 2 mindre miljøskibe (Mette Miljø og Marie Miljø).

Miljøskibene ligger i Frederikshavn og Korsør.



2 af Forsvarsministeriets miljøskibe, Mette Miljø (tv.) og Gunnar Thorson (th.).

Foto: Per Andreasen/
Forsvaret

Skibene kan bekæmpe forurening ved at lægge såkaldte flydespærringer i havet. Flydespærringerne inddæmmer forureningen (fx olieudslip), så forureningen ikke spred sig eller når ind til kysterne. Skibene kan herefter opsamle olien fra havet og opbevare den i skibenes indbyggede tanke eller på en pram, inden olien transporteres ind til land. Herudover er der en række skibe fra Forsvaret og Marinehjemmeværnet, som kan assistere med at lægge flydespærringer ud.

6. Med forsvarsforliget 2013-2017 blev det besluttet, at Forsvarsministeriet skulle anskaffe skibe, som kan opsamle olie i de områder nær kysten, hvor miljøskibene stikker for dybt til at sejle, dvs. fra kysten og ud til 3 meters havdybde. Skibene, der kan bekæmpe forurening på lavt vand, kaldes lægtvandsfartøjer. Ministeriet påbegyndte anskaffelsen af 18 lægtvandsfartøjer i 2015. Det er Beredskabsstyrelsen, der på vegne af Forsvarskommandoen har opgaven med at bekæmpe forurening på lavt vand.

Figur 1 viser, hvor de 4 miljøskibe er placeret, og hvor Beredskabsstyrelsens 6 beredskabscentre med lægtvandsfartøjer er placeret. Når lægtvandsfartøjerne skal indsættes, transporteres de på trailer til den ønskede havn.

Figur 1
Beredskabets placering



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

7. Rigsrevisionen konkluderede i *Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2016*, at Forsvarsministeriets havmiljøberedskab ikke levede fuldt op til internationale forpligtelser. Det fremgik af forsvarsministerens redegørelse til beretningen fra oktober 2017, at der var igangsat et udbud af nye miljøskibe, som skulle løse udfordringerne. De nye miljøskibe skulle være klar til at indgå i beredskabet fra 2021.

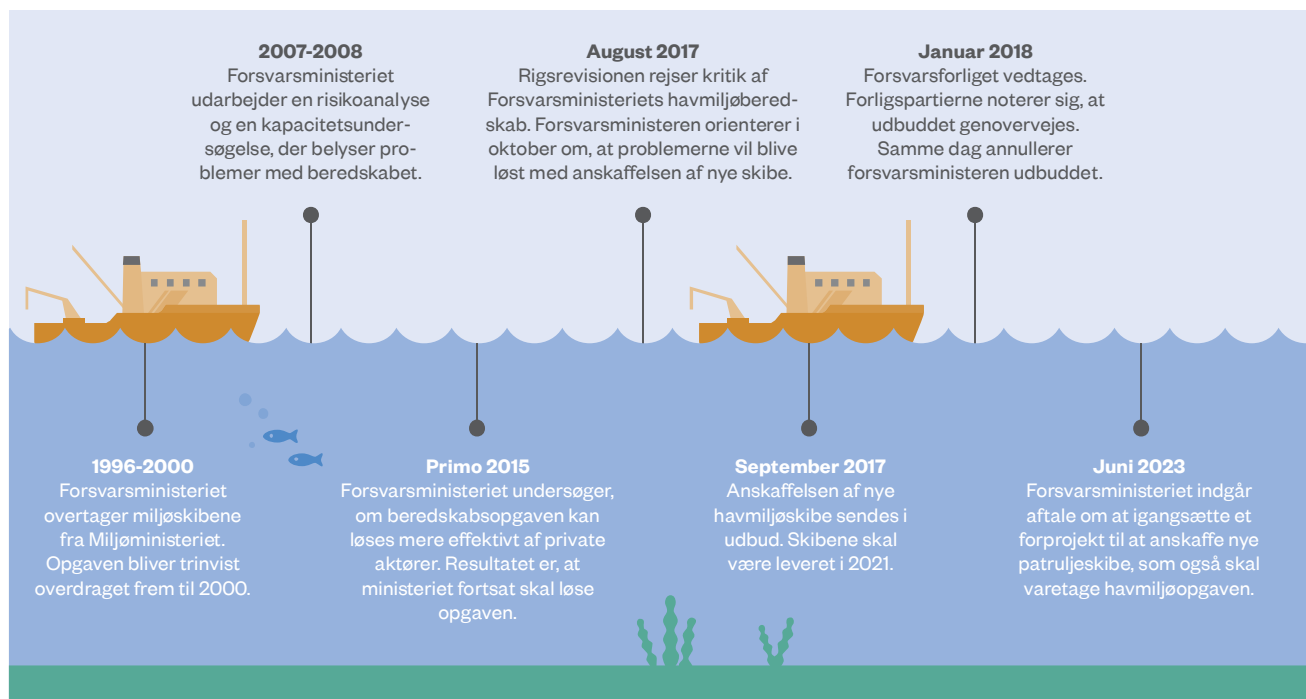
8. I forsvarsforliget fra januar 2018 fremgår det, at "Forligspartierne noterer sig, at udbuddet af nye miljøskibe genovervejes med henblik på at undersøge muligheden for en løsning, hvor nye militære fartøjer, udover den militære opgaveløsning, i nødvendigt omfang kan løse havmiljøopgaver".

Samme dag, som forsvarsforliget blev indgået, annullerede forsvarsministeren det igangværende udbud. Forsvarsministeriet har oplyst, at beslutningen om at annullere udbuddet blev truffet af forsvarsforligskredsen. Der er ikke siden kommet nye skibe til beredskabet.

Forsvarsministeriet indgik i juni 2023 aftale om et forprojekt for anskaffelsen af nye patruljeskibe, som også skal kunne varetage havmiljøopgaven. Forprojektet dækker den indledende fase i anskaffelsen, hvor der skal tages stilling til, hvilke skibe der skal designes og produceres. Denne fase går fra 2023 til 2025. Ministeriet ved derfor endnu ikke, hvilken type af skibe der skal anskaffes, og der er ikke udarbejdet en endelig tidsplan for anskaffelsen. Ministeriet forventer, at det første af de nye skibe vil blive leveret i 2029, og at alle skibene vil indgå i beredskabet i løbet af 2030'erne.

Figur 2 skitserer udvalgte tidspunkter i havmiljøberedskabets historie.

Figur 2
Udvalgte tidspunkter i havmiljøberedskabets historie



Kilde: Rigsrevisionen.

1.3. Undersøgelsens vurderingskriterier, metode og afgrænsning

9. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er et tilfredsstillende beredskab til at bekæmpe olie- og kemikalieforurening af havet.

Vurderingskriterier

10. Undersøgelsen baserer sig på havmiljølovens og Helsingfors-konventionens bestemmelser, som stiller krav til Forsvarsministeriets havmiljøberedskab.

Forsvarsministeriets forpligtelser følger bl.a. af havmiljølovens § 34 og Helsingfors-konventionens artikel 5, der regulerer, hvilke typer af forurening beredskabet skal kunne bekæmpe. Disse bestemmelser er relevante ved besvarelsen af undersøgelsens første spørgsmål om, hvorvidt beredskabet kan bekæmpe de forskellige typer af forurening, der følger af lovgivningen.

Helsingfors-konventionens bilag 7, regel 1, foreskriver, at medlemslandene skal kunne sætte ind med tilstrækkeligt beredskab, herunder skibe og bemanning, til at bekæmpe forurening. I definitionen af, hvornår beredskabet er tilstrækkeligt, tager vi udgangspunkt i Forsvarsministeriets egen operationalisering og vurdering af, hvornår beredskabet er tilstrækkeligt. Dette er relevant ved besvarelsen af undersøgelsens andet spørgsmål om, hvorvidt beredskabet har tilstrækkelig kapacitet til at bekæmpe forurening.

Undersøgelsen baserer sig også på internationale anbefalinger til havmiljøberedskabet. Kommissionen bag Helsingfors-konventionen, HELCOM, har en række anbefalinger til medlemslandenes beredskaber. Anbefalingerne har ikke samme juridiske status som selve konventionen, men anbefalingerne er vedtaget af ministre fra medlemslandene, og Forsvarsministeriet betragter anbefalingerne som politisk bindende regler, som ministeriet skal leve op til. Forsvarsministeriet bruger også selv anbefalingerne som målsætninger i beredskabsplanen, der beskriver, hvordan beredskabet skal udføre sine opgaver.

Vi tager udgangspunkt i de anbefalinger, der vedrører, i hvilket omfang og hvor hurtigt beredskabet skal kunne bekæmpe forurening. Anbefalingen om, at beredskabet skal kunne bekæmpe udslip på op til 5.000 tons olie er relevant ved besvarelsen af undersøgelsens andet spørgsmål, hvor vi undersøger beredskabets kapacitet. Anbefalingerne om, hvor hurtigt beredskabet skal kunne rykke ud og bekæmpe forurening er relevant ved besvarelsen af undersøgelsens tredje spørgsmål om, hvorvidt beredskabet kan bekæmpe forurening hurtigt nok.

HELCOMs medlemmer

- Danmark
- Estland
- Finland
- Letland
- Litauen
- Polen
- Rusland
- Sverige
- Tyskland.

Metode

11. Undersøgelsen baserer sig primært på dokumentgennemgang. Vi har på baggrund af dokumenterne udarbejdet analyser og beregninger for at vurdere beredskabets evne til at leve op til gældende krav.

For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Forsvarsministeriets departement, Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Vi har desuden besøgt miljøskibene og overværet en international havmiljøøvelse.

12. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

14. Vi undersøger perioden fra 2018, hvor forsvarsministeren annullerede udbuddet af nye miljøskibe, til juni 2023. Vi undersøger det nuværende beredskab og ikke anskaffelsen af nye patruljeskibe, der i fremtiden skal løse opgaven med forureningsbekæmpelse, da Forsvarsministeriet er i den indledende fase med anskaffelsen.

15. Vi afgrænser os til at undersøge beredskabet for den del af forureningen, der sker til søs, og som Forsvarsministeriet har ansvaret for. Kommunerne har ansvaret for at bekæmpe forurening, der er drevet ind på kysterne, samt forurening i havne. Vi afgrænser os fra forurening i områder omkring boreplatforme, vindmøller og rørledninger, da ansvaret er placeret hos ejerne, der som oftest vil være private virksomheder. Det er Miljøministeriets opgave at føre tilsyn med de private virksomheders beredskab.

Vi afgrænser os desuden fra Forsvarsministeriets havmiljøopgave i Arktis samt havmiljøovervågning, dvs. opgaven med at overvåge, om der er opstået forureninger.

2. Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening

16. For at vurdere, om Forsvarsministeriet har sikret, at der er et tilfredsstillende beredskab til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet, har vi undersøgt følgende:

- om beredskabet kan bekæmpe de forskellige typer af furening, der følger af lovgivningen (2.1)
- om beredskabet har tilstrækkelig kapacitet til at bekæmpe furening (2.2)
- om beredskabet kan bekæmpe furening hurtigt nok (2.3).

2.1. Beredskabets evne til at bekæmpe forskellige typer af furening

17. Det fremgår af havmiljølovens § 34, at forsvarsministeren har ansvaret for at bekæmpe olie- og kemikaliefurening af havet og de kystnære dele af søterritoriet. I Helsingfors-konventionens artikel 5 fremgår det, at konventionens parter forpligter sig til at forebygge og fjerne furening af havmiljøet i Østersøområdet, som er forårsaget af skadelige stoffer fra alle kilder.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriets beredskab ikke kan bekæmpe alle de forskellige typer af furening, der følger af lovgivningen.

Forsvarsministeriets skibe er ikke gastætte og kan dermed ikke bekæmpe kemikalier, der afgiver giftige gasdampe i forbindelse med udslip. Det samme gør sig gældende for almindeligt forekommende typer af olie som fx råolie, der også afgiver farlige gasdampe. Ministeriet har oplyst, at når skibene ikke er gastætte, vil besætningen blive udsat for sundhedsskadelige gasdampe, ligesom der er risiko for, at gasser kan medføre brand og eksplosioner.

Da beredskabet ikke kan bekæmpe kemikalier og almindeligt forekommende typer af olie, lever Forsvarsministeriet ikke op til lovgivningen på området.

18. Forsvarsministeriet har oplyst, at det ikke er muligt at lave valide opgørelser af, i hvor stort omfang kemikalier og olietyper, som afgiver farlige gasser, transporteres i dansk farvand. Ifølge ministeriet skyldes det bl.a., at ikke al transport registreres, herunder transport til og fra Rusland, medmindre et skib kommer fra eller er på vej til en havn i EU. Ministeriet ved således ikke præcist, hvor store mængder der transporteres gennem danske farvande, og ministeriet har derfor heller ikke overblik over, hvor stor risikoen er for, at der opstår forurening med kemikalier eller olietyper, som beredskabet ikke er i stand til at bekæmpe. Ministeriet har oplyst, at russiske skibe eksporterer store mængder olie, der afgiver farlige gasser.

19. Forsvarsministeriet har oplyst, at der kan være tilfælde, hvor beredskabet er nødt til at sejle ud og undersøge det forurenede område for at kunne fastslå, hvilken type af forurening der er tale om. Ministeriet har oplyst, at denne form for undersøgelse i sig selv kan være farlig, da der er risiko for, at besætningen indånder gasdampe, der bl.a. kan skade luftvejene. Med det nuværende beredskab er det derfor vanskeligt at sende et skib ud for at undersøge et forurenede område uden potentielt at sætte skibets besætning i fare.

20. Ifølge Forsvarsministeriets oprindelige plan for at anskaffe nye miljøskibe var det meningen, at det ene af skibene skulle være et såkaldt kemiskib, der er gastæt og dermed ville kunne bekæmpe kemikalier og andre stoffer, der afgiver farlige gasdampe.

2.2. Beredskabets kapacitet til at bekæmpe forurening

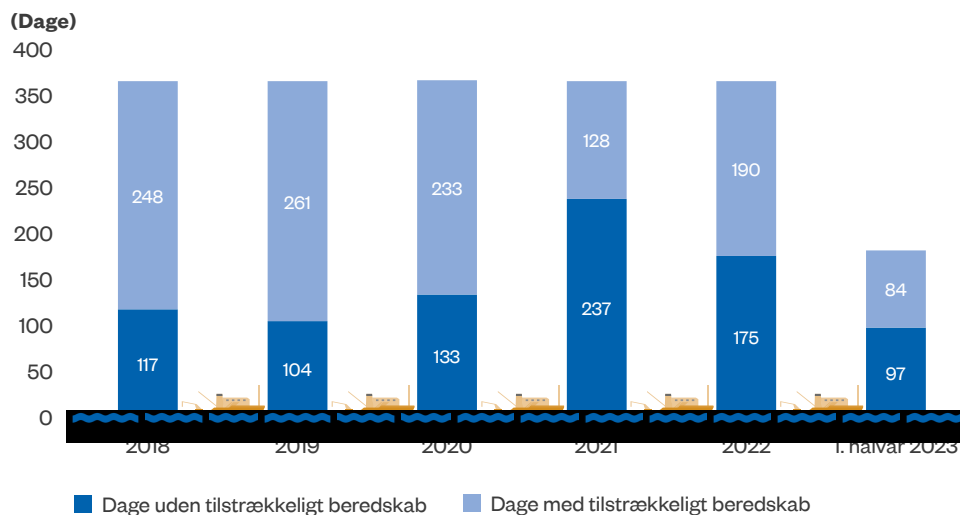
21. Det følger af Helsingfors-konventionen, at medlemslandene skal kunne sætte ind med tilstrækkeligt beredskab, herunder skibe og bemanning, til at bekæmpe forurening. HELCOM har desuden en anbefaling om, at de enkelte medlemslandes beredskaber skal kunne bekæmpe udslip på op til 5.000 tons olie uden assistance fra andre lande.

Undersøgelsen viser, at Forsvarsministeriets beredskab ikke har tilstrækkelig kapacitet til at bekæmpe olie- og kemikaliefurening. Ministeriet lever dermed ikke op til Helsingfors-konventionens bestemmelse om at have tilstrækkeligt beredskab til at løse sine opgaver. Beredskabet lever heller ikke op til HELCOMs anbefaling om at kunne bekæmpe udslip på op til 5.000 tons olie.

Skibe og bemanning

22. Forsvarskommandoen har vurderet, at beredskabet kun er tilstrækkeligt til at leve op til Helsingfors-konventionens bestemmelse og HELCOMs anbefaling, når alle 4 miljøskibe er til rådighed. Det vil altså sige, at så snart ét skib er ude af beredskabet, vil beredskabet ikke længere være tilstrækkeligt ifølge Forsvarsministeriets egen vurdering. Ifølge ministeriet er det således heller ikke muligt at leve op til HELCOMs anbefaling om at kunne bekæmpe udslip på op til 5.000 tons olie, hvis blot ét skib er ude af beredskabet.

23. Vi har undersøgt, hvor mange dage om året ét eller flere skibe har været ude af beredskabet. Hvis et skib er ude af beredskabet, kan det bl.a. skyldes planlagt vedligeholdelse, havari eller reparation. Figur 3 viser, hvor mange dage om året ét eller flere miljøskibe har været ude af beredskabet.

Figur 3**Antal dage, hvor ét eller flere miljøskibe har været ude af beredskabet**

Note: Figuren viser kun de dage, hvor ét eller flere skibe har været ude af beredskabet på grund af vedligeholdelse, havari eller reparationer, og ikke øvrige forhold som fx manglende bemanning. Figuren viser kun, om skibene har været til rådighed for beredskabet og ikke, om skibene har haft reduceret kapacitet til at bekæmpe forurening på grund af fejl eller mangler.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 3, at beredskabet ikke har været tilstrækkeligt i nogen af de undersøgte år. I 2021 var der ikke tilstrækkeligt beredskab i 237 dage, svarende til ca. $\frac{2}{3}$ af året. Fra 2018 til og med juni 2023 har beredskabet samlet set været utilstrækkeligt i 43 % af tiden. Forsvarsministeriets beredskab lever dermed ikke op til Helsingfors-konventionens bestemmelse og HELCOMs anbefaling.

24. Det fremgår af Forsvarskommandoens plan for bemanning, at de 2 store miljøskibe skal bemannes med 16 besætningsmedlemmer på hvert skib, mens de 2 mindre miljøskibe skal bemannes med 6 besætningsmedlemmer på hvert skib. På de mindre miljøskibe er der dobbeltbesætning, dvs. at der for hvert skib er 2 ens bemanningshold bestående af 6 besætningsmedlemmer, der kan afløse hinanden, fx i forbindelse med ferier. Forsvarsministeriet har indsat dobbeltbesætning på de mindre miljøskibe for at sikre, at de er i stand til at afgang fra havn inden for 1 time, efter de har modtaget alarmering om en mulig olie- eller kemikaliefurening.

Det fremgår af Forsvarskommandoens egne opgørelser, at der i løbet af 2022 og 2023 i stigende omfang har været huller i bemanningen på de store miljøskibe. Ifølge Forsvarskommandoen medfører hullerne i bemanningen reduceret udholdenhed og i nogle tilfælde nedsat operativ kapacitet. Forsvarsministeriet har oplyst, at der i forbindelse med ferier er udfordringer med at opretholde alle 4 miljøskibe i beredskab. Ministeriet har dog ikke opgjort, hvor mange dage om året ét eller flere skibe har været ude af beredskab på grund af manglende bemanning. Det har ikke på baggrund af ministeriets dokumentation været muligt at efterprøve, om manglende bemanning har ført til, at skibe har været yderligere ude af beredskabet end det, der fremgår af figur 3.

25. Forsvarsministeren oplyste i 2017, at ministeriet i forbindelse med anskaffelsen af nye miljøskibe i 2021 ville indsætte dobbeltbesætning på alle skibe og ikke kun på de mindre miljøskibe. Dobbeltbesætningen skulle bl.a. sikre bedre muligheder for fuldt beredskab under ferier og perioder med nedbrud og sikre, at alle miljøskibe skulle kunne afgå fra havn inden for 1 time efter alarmering. Der er ikke efterfølgende blevet indført dobbeltbesætning på de 2 store miljøskibe.

26. Danmark har i kraft af Helsingfors-konventionen og andre internationale aftaler forpligtet sig til at yde assistance til vores nabolande, hvis der opstår forurening i deres farvande. Da det danske beredskab har begrænset kapacitet til at bekæmpe forurening i eget farvand, kan beredskabet også kun i begrænset omfang yde assistance til andre lande.

Mangler og vedligeholdelse af skibene

27. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse udarbejder ca. 3 gange om året en statusrapport om miljøskibenes tilstand, som forelægges for Forsvarsministeriets departementet og sendes til orientering i forsvarsforligskredsen. Det fremgår af disse rapporter, at materiellet er nedslidt, og at skibenes alder gør det vanskeligt at skaffe de nødvendige reservedele.

Det fremgår videre af statusrapporterne, at det for flere af skibenes systemer vil være nødvendigt med total udskiftning for at opnå pålidelig drift. Sker der nedbrud i systemerne inden udskiftning, vil det ifølge Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse medføre længere perioder på halve til hele år, hvor det pågældende miljøskib er ude af drift. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse vurderer selv skibenes tekniske tilstand som ikke tilfredsstillende.

Boks 1 viser 2 eksempler på kritiske mangler ved skibene.

Boks 1

Eksempler på kritiske mangler ved miljøskibene

Vigtige systemer findes kun på disketter

Skibene har et såkaldt EMRI-system, som er centralt for at kunne styre og manøvrere skibene. Systemet er ifølge Forsvarskommandoen kritisk for opgaveløsningen, men der findes ikke reservedele til systemet længere. Hele systemets programmering ligger på disketter. Der er derfor ikke mange muligheder for at finde og rette fejl, hvis der er udfald i systemet.

Systemet bør ifølge Forsvarsministeriet udskiftes til et mere tidssvarende system.

Kran til at opsamle olie er defekt

De 2 store miljøskibe er udstyret med kraner, der skal kunne opsamle olie fra havet. Det fremgår af en redegørelse fra Forsvarskommandoen, at kranen på ét af skibene har været defekt siden august 2022. Den defekte kran betyder ifølge Forsvarskommandoen, at beredskabets evne til at opsamle olie er reduceret med ca. 30 %, og beredskabet kan, så længe kranen er i stykker, ikke leve op til anbefalingen om at bekæmpe udslip på op til 5.000 tons olie.

Forsvarsministeriet har i november 2023 oplyst, at miljøskibet er ved at gennemgå et større eftersyn, og at kranen i den forbindelse vil blive repareret.

Kilde: Forsvarskommandoens rapportering om materieltilstand 2020 og Forsvarsministeriets redegørelse for beredskabsudfald 2019 - 2023.

28. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har oplyst, at styrelsen siden 2018 har haft et øget fokus på forebyggende vedligeholdelse af skibene. Dette er bl.a. sket som en konsekvens af, at miljøskibene skal fungere i længere tid end planlagt. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse vurderede i 2018, at det havde en positiv effekt på skibenes drift.

I juni 2021 vurderede Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, at indsatsen med forebyggende vedligeholdelse ikke længere reducerede fejl og nedbrud på skibene. I stedet blev der observeret et stigende antal nedbrud og havarier på grund af skibenes alder.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har fra 2018 til 2022 samlet brugt ca. 117,4 mio. kr. (2023-priser) på at vedligeholde miljøskibene, jf. tabel 1.

Tabel 1
Årlige udgifter til vedligeholdelse af miljøskibe (2023-priser)

2018	2019	2020	2021	2022	I alt
11,6 mio. kr.	15,1 mio. kr.	10,8 mio. kr.	41,1 mio. kr.	38,8 mio. kr.	117,4 mio. kr.

Note: Priserne er beregnet på baggrund af de generelle pris- og lønstigninger.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse har oplyst, at de særligt store udgifter i 2021 og 2022 skyldes udskiftning af stål på skibene. Forsvarsministeriet har desuden oplyst, at hvert skib gennemgår et stort eftersyn hvert femte år, hvilket kan medføre større forskelle i udgifterne mellem årene.

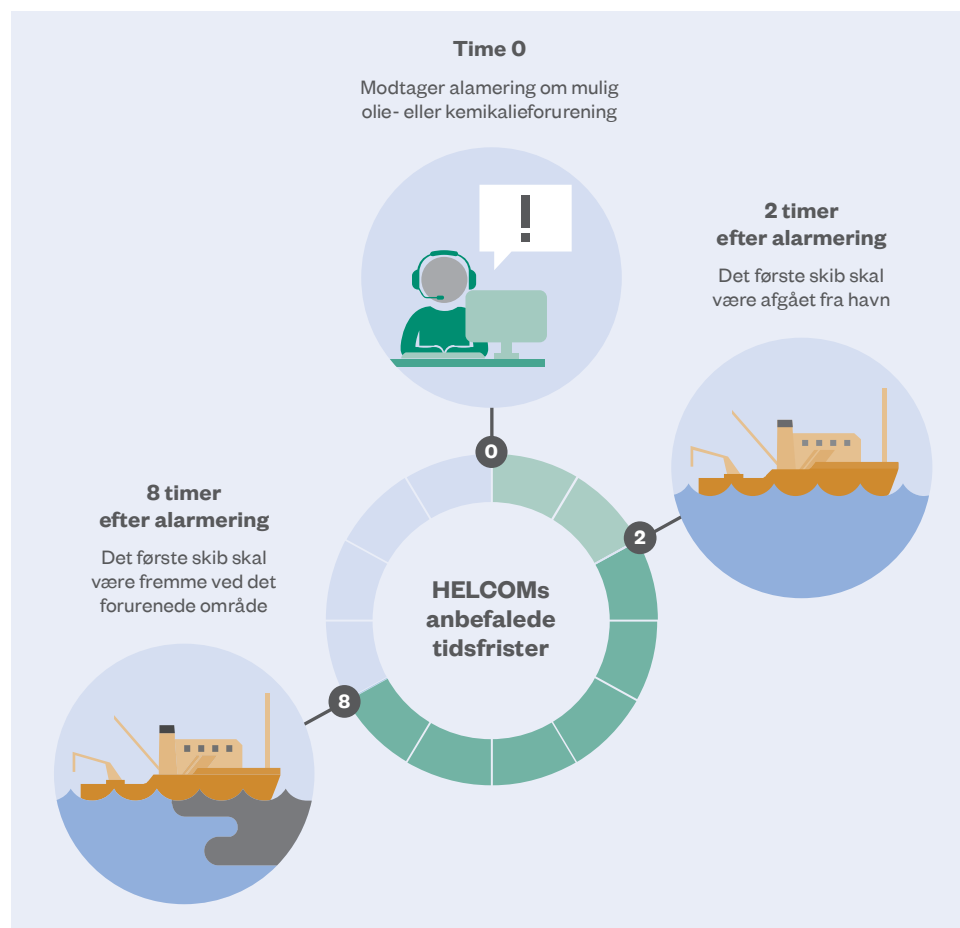
Da Forsvarsministeriet i 2015 forberedte udbuddet af nye miljøskibe, var den samlede økonomiske ramme for anskaffelsen af 4 nye skibe 700,9 mio. kr. (2023-priser).

29. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse vurderer, at den eneste løsning på udfordringerne med miljøskibene er at anskaffe nye skibe til at løse opgaven med forureningsbekæmpelse.

2.3. Beredskabets evne til at bekæmpe forurening hurtigt nok

30. HELCOM har opstillet en række anbefalinger til medlemslandenes beredskaber. Vi har taget udgangspunkt i 2 af anbefalingerne til, hvor hurtigt beredskabet skal kunne aktiveres. Forsvarsministeriet måler også selv beredskabet op imod disse 2 anbefalinger. Ministeriets beredskab skal ifølge anbefalingerne kunne afgang fra havn med det første skib inden for 2 timer, og det første skib skal være fremme ved det forurenede område inden for 8 timer. Figur 4 illustrerer HELCOMs anbefalinger for aktiveringen af beredskabet.

Figur 4
HELCOMs anbefalinger for aktivering af beredskabet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af HELCOMs anbefalinger.

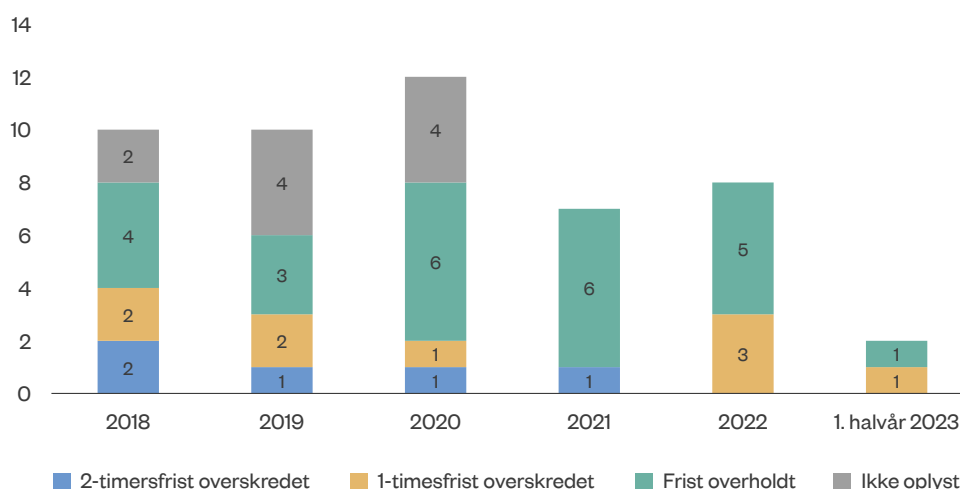
Da skibene er gamle og sejler langsomt, har Forsvarsministeriet valgt, at de 2 mindre miljøskibe skal kunne afgå fra havn inden for 1 time i stedet for 2 timer. På den måde har skibene en time mere til at nå frem til det forurenede område. Hvis et af de mindre miljøskibe er ude af beredskab, skal et af de store miljøskibe kunne afgå fra havn inden for 2 timer.

Undersøgelsen viser, at beredskabet ikke kan bekæmpe forurening hurtigt nok. Det skyldes, at beredskabet ikke i alle tilfælde kan afgå fra havn i overensstemmelse med Forsvarsministeriets egen målsætning og HELCOMs anbefaling. Ifølge ministeriets egne beregninger kan beredskabet desuden kun nå frem til forureningsulykker inden for 8 timer i ca. ¼ af de danske farvande. Der er desuden ingen sikkerhed for, at andre lande vil kunne assistere det danske beredskab i tide.

Afgang fra havn

31. Vi har gennemgået Forsvarsministeriets opgørelser over de gange, beredskabet har været aktiveret fra 2018 til og med juni 2023, for at se, om beredskabet lever op til ministeriets målsætning og HELCOMs anbefaling. Figur 5 viser antallet af gange, beredskabet har været aktiveret, og i hvor mange tilfælde beredskabet har kunnet overholde fristerne for at være afgået fra havn.

Figur 5
Beredskabets overholdelse af frister ved aktivering



Note: 1-timersfristen gælder, når et af de mindre miljøskibe har været første enhed til at afgå fra havn. 2-timersfristen gælder, når et af de store miljøskibe har været første enhed til at afgå fra havn. De store skibe er på 2-timersberedskab, hvis et af de mindre miljøskibe er ude af beredskab, fx på grund af værftsophold.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.

Det fremgår af figur 5, at beredskabet ikke i alle tilfælde har kunnet afgå fra havn inden for 1 eller 2 timer, når beredskabet har været aktiveret. Fra 2018 til og med juni 2023 har beredskabet ikke overholdt fristen i 14 (vist med gul og blå i figuren) ud af de 49 tilfælde, hvor beredskabet har været aktiveret, svarende til ca. 29 %. Hertil kommer, at Forsvarsministeriet ikke har kunnet opgøre, om fristen har været overholdt i 10 tilfælde (vist med grå i figuren).

Ankomst til det forurenede område

32. Ifølge HELCOMs anbefaling skal det første skib være fremme ved det forurenede område inden for 8 timer efter alarmering. Forsvarskommandoen har vurderet, at beredskabet kun kan overholde denne tidsfrist i ca. ¼ af de danske farvande.

Figur 6 viser Forsvarsministeriets kort over, hvilke områder miljøskibene kan dække inden for 8 timer, når de sejler ud fra henholdsvis Frederikshavn (området er afgrænset af den orange streg på kortet) og Korsør (området er afgrænset med den blå streg på kortet), hvor skibene ligger i havn.

Figur 6
Beredskabets dækning inden for 8 timer



Kilde: Forsvarsministeriet.

Kortet viser, at beredskabet ikke kan efterleve HELCOMs anbefaling i den danske del af Østersøen og i Øresund. Beredskabet kan heller ikke dække farvandene i Nordsøen, omkring Skagerak og syd for Lolland og Falster inden for 8 timer. Hvis der sker en forureningsulykke i disse områder, vil det tage længere tid, før beredskabet kan nå frem, hvilket ifølge Forsvarsministeriet selv kan få stor betydning for evnen til at stoppe forureningen i at sprede sig og dermed gøre unødigt stor skade.

Det fremgår af forsvarsministerens redegørelse fra 2017 til *Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2016*, at der med anskaffelsen af nye miljøskibe skulle placeres et skib, der kunne afgå fra Østsjælland og dermed sikre bedre dækning af Øresund, Østersøen og området syd for Lolland og Falster. Efter udbuddet af disse skibe blev annulleret, er der ikke blevet placeret et miljøskib med basehavn på Østsjælland.

33. Boks 2 viser 2 eksempler på forureningsulykker i områder med meget skibstrafik. Vi har udregnet, hvor lang tid det vil tage beredskabet at nå frem til en forurening, som ligger uden for Forsvarsministeriets egen angivelse af de områder, beredskabet kan dække inden for 8 timer.

Boks 2**Eksempler på mulige forureningsulykker****Udslip øst for Køge**

En af de 2 store sejlruter til og fra Østersøen går gennem Øresund. Det vil tage beredskabet knap 9 timer at nå frem, hvis der sker et udslip i Øresund øst for Køge ca. 80 sømil (148 km) fra Korsør, og hvis skibene sejler 9 sømil i timen hele vejen.

Udslip syd for Rønne

Farvandet omkring Bornholm er et af de mest befærdede, da al skibstrafik til og fra Østersøen skal forbi her. Det vil tage beredskabet ca. 15 timer at nå frem, hvis der sker et udslip syd for Rønne ca. 135 sømil (250 km) fra Korsør, og hvis skibene sejler 9 sømil i timen hele vejen.

Note: 9 sømil i timen er tophastigheden for de mindre miljøskibe, som oftest vil være de første skibe til at afgang fra havn.

Kilde: Rigsrevisionens udregninger på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet samt Forsvarsministeriets risikovurdering fra 2007.

34. Vores gennemgang af Forsvarsministeriets opgørelser viser, at beredskabet fra 2018 til og med juni 2023 ikke har kunnet nå frem inden for 8 timer i 3 ud af 49 tilfælde. I det ene tilfælde var der tale om et skib, der grundstødte ved Samsø i 2022. Her var beredskabet fremme 12 timer og 20 minutter efter alarmering. Samsø er ellers inden for det område, som ministeriet vurderer at kunne dække inden for 8 timer, jf. figur 6.

I boks 3 har vi beskrevet et andet af de 3 tilfælde, hvor Forsvarsministeriet ikke kunne nå frem inden for 8 timer. Hændelsen er den, hvor beredskabet har haft de største overskridelser af HELCOMs anbefalinger.

Boks 3**Beredskabet i forbindelse med grundstødt skib ved Bornholm**

Den 18. oktober 2021 stødte et 88 meter langt fragtskib lastet med 3.000 tons gødning på grund ud for Sorthat-Muleby på Bornholms vestkyst. Kaptajnen havde forladt broen uden at blive afløst, og skibet havde derfor sejlet uden nogen på broen i 4 timer, da det gik på grund ud for Bornholm.

Beredskabet skulle senest afgang fra havn 2 timer efter alarmering, men Gunnar Thorson, et af de store miljøskibe, afgang fra havn 10 timer og 21 minutter efter alarmering. Skibet var fremme ved Bornholm 27 timer og 13 minutter efter alarmering. Forsvarskommandoen har ikke oplyst, hvorfor fristerne ikke kunne overholdes.

Da beredskabet nåede frem, kunne det konstateres, at grundstødningen ikke havde medført forurening.

Kilde: Forsvarskommandoens oversigt over aktiveringen af beredskabet og politiets døgnrapport.

35. Danmark har indgået aftaler med andre lande om at yde gensidig assistance i tilfælde af forureningsulykker. Forsvarsministeriet forventer fx, at Tysklands beredskab vil nå først frem til en eventuel forurening i Vadehavet eller syd for Lolland og Falster. Aftalerne forpligter dog ikke nabolandene til at påbegynde en forureningsbekæmpelse i de danske farvande. Ministeriet har oplyst, at aftalerne om assistance fra andre lande heller ikke giver en sikkerhed for, at forurening kan bekæmpes inden for de anbefalede tidsfrister. Der findes ikke andre aftaler, der forpligter landene til at yde yderligere assistance.

36. Forsvarsministeriet har i 2020 undersøgt muligheden for at styrke beredskabet ved at låne eller lease skibe fra andre lande eller ved at få private aktører til at løse opgaven. Ministeriet er ikke gået videre med nogen af disse løsninger.

Bekæmpelse på lavt vand

37. Når miljøskibene ikke med sikkerhed kan sikre en hurtig og tilstrækkelig bekæmpelse af forurening ude på havet, er der større risiko for, at forureningen driver ind på lavt vand og på kysterne. Jo mindre miljøskibene opsamler på havet, jo større bliver konsekvensen for miljøet og opgaven med forureningsbekæmpelse på lavt vand.

Med forsvarsforliget 2013-2017 blev det besluttet at anskaffe lægtvandsfartøjer til at bekæmpe forurening på lavt vand. Lægtvandsfartøjerne skulle dække områderne fra kysten og ud til 3 meters havdybde, som er det område, miljøskibene ikke kan dække på grund af deres dybgang. Det var særligt på baggrund af erfaringer fra Grønsundulykken i 2001, at det blev besluttet at styrke beredskabet på lavt vand langs kysterne.

Vores undersøgelse viser, at Beredskabsstyrelsen endnu ikke har taget alle de 18 lægtvandsfartøjer i brug, som Forsvarsministeriet vurderede var nødvendige for beredskabet. Beredskabsstyrelsen har ved afslutningen på undersøgelsen oplyst, at 15 af de 18 fartøjer er fordelt ud på landets beredskabscentre.



Lægtvandsfartøj på havnen i Korsør.

Foto: Rigsrevisionen

Undersøgelsen viser også, at lægtvandsfartøjerne ikke indgår fuldt ud i beredskabet, fordi der mangler medarbejderressurser og rutine i opgaverne. Forsvarsministeriet har oplyst, at Beredskabsstyrelsen i den undersøgte periode under de rette betingelser ville kunne have indsat 6-8 ud af de 18 fartøjer. Beredskabet har derfor ikke haft den forventede evne til at bekæmpe forurening på lavt vand i den undersøgte periode.

Ministeriet forventer at kunne indsætte 12 fartøjer, når kapaciteten er fuldt implementeret i 2024, og ikke 18 fartøjer, som det oprindeligt var planlagt. Ministeriet har oplyst, at lægtvandsfartøjerne ikke kan indsættes, når det er mørkt. I de lyse timer vil de 12 lægtvandsfartøjer kunne indsættes efter 24-36 timer afhængigt af hvornår på døgnet der bliver sendt bud efter fartøjerne.

Rigsrevisionen, den 11. januar 2024

Birgitte Hansen

/Kristian Brink

Bilag 1. Metodisk tilgang

I undersøgelsen indgår Forsvarsministeriet, herunder Forsvarskommandoen, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Beredskabsstyrelsen. Det er Forsvarskommandoen, som har til opgave at opstille beredskabet. Forsvarskommandoen har 4 miljøskibe, som udgør kernen i det danske havmiljøberedskab. Det er Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses opgave at vedligeholde skibene. Beredskabsstyrelsen indgår i undersøgelsen, fordi styrelsen er ansvarlig for de enheder, som skal bekæmpe forurening på lavt vand, den såkaldte lægtvandskapacitet.

Undersøgelsen omhandler perioden 2018 - juni 2023. I *Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2016* kritiserede Rigsrevisionen havmiljøberedskabets evne til at overholde internationale forpligtelser på området. Forsvarsministeren tilkendegav i sin redegørelse til beretningen i oktober 2017, at beredskabet ville overholde sine forpligtelser, når der blev anskaffet nye skibe til beredskabet. På den baggrund lukkede Rigsrevisionen sagen. I januar 2018 annullerede ministeren det igangværende udbud af nye skibe til havmiljøberedskabet. Undersøgelsen belyser derfor, hvad der er sket siden januar 2018, hvor udbuddet af nye skibe blev annulleret, og om Forsvarsministeriet i den efterfølgende periode har sikret et tilfredsstillende beredskab.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af Forsvarsministeriets interne og eksterne dokumenter om havmiljøberedskabet samt på analyser og beregninger foretaget på baggrund af oplysninger i disse dokumenter.

Vi har desuden holdt møder med Forsvarsministeriets departement, Forsvarskommandoen, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Beredskabsstyrelsen for at få indsigt i området.

Vi har i forbindelse med undersøgelsen bedt Forsvarsministeriet udarbejde en juridisk redegørelse. Redegørelsen skulle afdække, hvilke pligter Forsvarsministeriet vurderes at have i medfør af § 34 i havmiljøloven, og om ministeriet vurderer, at de opfylder disse pligter. Herudover har vi bedt ministeriet redegøre for, om de vurderer, at beredskabet lever op til Helsingfors-konventionens artikel 5 og bilag 7, regel 1. Ministeriet har ikke i deres redegørelse tilbagevist, at beredskabet ikke lever op til lovgivningen.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Undersøgelsen er baseret på dokumenter, der beskriver Forsvarsministeriets beredskab til at bekæmpe olie- og kemikalieforurening af havet. Det er dokumenter, der beskriver beredskabets organisering og opgaver, samt dokumenter, der sætter rammer for beredskabet, herunder lovgivning, internationale aftaler og ministeriets egne definitioner og målsætninger for beredskabet.

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- relevant lovgivning, bl.a. havmiljøloven og Helsingfors-konventionen samt lovbe- mærkninger hertil
- internationale aftaler
- beredskabsplaner
- interne notater og redegørelser, som beskriver miljøskibenes stand, herunder ma- terieldriftsstatus fra Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse
- businesscases, implementeringsdirektiver o.l. vedrørende anskaffelsen af miljøski- be før 2018 og lægtvandsfartøjer
- Forsvarsudvalgsspørgsmål angående havmiljøberedskabet
- data om udfald i beredskabet samt beredskabets indsættelse, herunder opgørel- ser af overholdelse af HELCOMs anbefalinger
- *Risikoanalyse, Olie- og kemikalieforurening i danske farvande* fra 2007 og opdate- ringen fra 2022
- *Forsvarsministeriets kapacitetsundersøgelse vedrørende havmiljø* fra 2008.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at besvare, om Forsvars- ministeriet har sikret, at der er et tilfredsstillende beredskab til at bekæmpe olie- og kemikalieforurening af havet. Med dokumentgennemgangen har vi kunnet sammen- ligne kravene til og målene for beredskabet med det faktiske beredskab. Dokument- gennemgangen er underbygget af totalopgørelser for indsættelse af beredskabet, således at konklusionerne bygger på data om, hvordan beredskabet har været akti- veret.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, her- under standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god fag- lig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsre- visionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Danmarks internationale forpligtelser og aftaler vedrørende havmiljøberedskab

Tabellen viser de væsentligste internationale konventioner og aftaler, som sætter rammerne for Danmarks havmiljøberedskab. Det er angivet i tabellen, om aftalerne efter Forsvarsministeriets vurdering har status som juridisk bindende eller som ikke juridisk bindende.

Konvention/aftale	Juridisk status
<p>Helsingfors-konventionen af 1974 med senere ændringer</p> <p><i>Medlemslande: Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland, Sverige og Tyskland.</i></p>	Konventionen er ratificeret af Danmark og er dermed juridisk bindende. Anbefalingerne er ikke juridisk bindende, men betragtes af Forsvarsministeriet som "politisk forpligtende", da de er indgået af ministeren.
<p>Havretskonventionen af 1982</p> <p><i>Medlemslande: Næsten alle lande, herunder Danmark.</i></p>	Konventionen er ratificeret af Danmark og er juridisk bindende.
<p>Københavnsaftalen af 1993</p> <p><i>Medlemslande: Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige.</i></p>	Betragtes som juridisk bindende.
<p>Bonn-aftalen af 1969 med senere ændringer</p> <p><i>Medlemslande: Belgien, Danmark, Holland, Norge, Storbritannien, Sverige og Tyskland.</i></p>	Ikke juridisk bindende.
<p>DENGER-aftalen af 2000</p> <p><i>Medlemslande: Danmark og Tyskland.</i></p>	Ikke juridisk bindende.
<p>SWEDENGER-aftalen af 2002</p> <p><i>Medlemslande: Danmark, Sverige og Tyskland.</i></p>	Ikke juridisk bindende.
<p>DENGERNETH-aftalen af 2002</p> <p><i>Medlemslande: Danmark, Holland og Tyskland.</i></p>	Ikke juridisk bindende.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Forsvarsministeriet.