

Notat til Statsrevisorerne
om
den fortsatte udvikling i sagen om Helsinki-konventionens
bestemmelser om forurening af havmiljøet
(beretning nr. 8/04)

I. Indledning

1. Jeg anførte i mit notat til Statsrevisorerne af 2. juli 2005, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2004, s. 155ff, at jeg ville følge Forsvarsministeriets undersøgelser af risici for havmiljøet, kapaciteten vedrørende beredskabet og re-vurdering af beredskabsplanen for bekæmpelsen af havforurening. Jeg anførte også, at jeg ville følge udviklingen med Miljøministeriets arbejde med lokale beredskabsplaner for nødområder.

Endvidere har Statsrevisorerne efterfølgende bedt mig om i forbindelse med min opfølgning på sagen at redegøre for forsvarets flyovervågning af havmiljøet.

Opfølgningen er baseret på gennemgang af materiale, der dokumenterer ministeriernes initiativer og resultater på de enkelte områder. Rigsrevisionen har tillige holdt møder med begge ministerier om sagen.

Notatudkastet har været forelagt Forsvarsministeriet og Miljøministeriet. Forsvarsministeriets bemærkninger er indarbejdet i notatet. Miljøministeriet har ikke haft bemærkninger til notatudkastet.

II. Forsvarsministeriets risikoanalyse for havmiljøet, undersøgelse af kapaciteten vedrørende beredskabet og revurdering af beredskabsplanen

2. Det fremgik af forsvarsministerens redegørelse til Statsrevisorerne, at Forsvarsministeriet havde udpeget havmiljøområdet som et særligt indsatsområde i 2005. Dette indebar bl.a., at ministeriet ville tage initiativ til at udarbejde en risikoanalyse for havmiljøet og at gennemføre en fornyet kapacitetsundersøgelse. På denne baggrund skulle havmiljøberedskabet revurderes.

Forsvarsministeriet har siden besluttet, at havmiljøet også i 2006 skulle være et særligt indsatsområde.

3. Forsvarsministeriet har oplyst, at risikoanalysen for olie- og kemikalieforurening af danske farvande er modtaget den 23. marts 2007 fra et konsulentfirma.

Ministeriet har videre oplyst, at tilvejebringelsen af risikoanalysen har taget forholdsmæssig lang tid. Dette skyldes:

- Ministeriet ønskede, at analysen skulle dække alle danske farvande og inddrage risikoen for både olie- og kemikalieforurening. Analysen skulle tillige inddrage alle miljømæssige aspekter.
- Ministeriet måtte gennemføre 2 udbudsforretninger.
- Konsulentfirmaet var ikke i stand til at afslutte opgaven inden for den aftalte tidsfrist.

Det er Forsvarsministeriets vurdering, at risikoanalysen er gennemført med en tilstrækkelig grundighed og dybde. Analysen skal herefter behandles som en væsentlig del af grundlaget i arbejdet med kapacitetsundersøgelsen.

4. Forsvarsministeriet har ligeledes oplyst, at ministeriet i efteråret 2005 iværksatte et arbejde med at udarbejde en kapacitetsundersøgelse sammen med ministeriets underliggende myndigheder. De beskrivende afsnit foreligger som arbejdsudkast. Kapacitetsundersøgelsen forventes færdig i løbet af efteråret 2007.

Ministeriet afholder som led i udarbejdelsen af kapacitetsundersøgelsen et hel-dagssymposium den 21. maj 2007, hvor statslige, kommunale og private interessenter er inviteret med henblik på at drøfte bekæmpelse af forurening af havmiljøet.

Ministeriet har desuden oplyst, at der med henblik på at forstærke beredskabet, der kan indsættes i tilfælde af en forurening af havmiljøet, er indgået aftale med Fiskeridirektoratet om indretning af direktoratets kommende skib, Nordsøen. Endvidere har ministeriet indgået en aftale med en privat virksomhed om gensidig støtte ved bekæmpelse af forurening i forbindelse med olieudvindingen i Nordsøen.

Jeg konstaterer, at Forsvarsministeriet først 2 år efter beretningens afgivelse har modtaget risikoanalysen for olie- og kemikalieforurening af de danske farvande. Jeg konstaterer endvidere, at Forsvarsministeriet i løbet af de kommende måneder vil have bearbejdet resultaterne fra risikoanalysen samt have opstillet forslag til eventuelle justeringer af dimensionering, sammensætning og stationering af beredskabet.

5. Forsvarsministeriet har oplyst, at havmiljøberedskabsplanen løbende opdateres. Dette er sidst sket i december 2005. En ny revideret beredskabsplan forventes at foreligge senere i 2007, hvor konsekvenserne af strukturreformen vil være indarbejdet. Beredskabsplanen forventes at blive justeret på ny, når resultaterne af kapacitetsundersøgelsen foreligger.

6. Jeg vil, når en samlet redegørelse foreligger fra Forsvarsministeriet i efteråret 2007, udarbejde et nyt notat til Statsrevisorerne, hvori jeg nærmere vil redegøre for ministeriets arbejde med kapacitetsundersøgelsen samt revurderingen af havmiljøberedskabsplanen.

III. Forsvarsministeriets flyovervågning af havmiljøet

7. Forsvarsministeriet har oplyst, at forsvaret gennemfører overvågning af de danske farvande for at håndhæve loven om beskyttelse af havmiljøet. Det overordnede mål med forsvarets flyovervågning er dels ved tilstedeværelse at forebygge olieforureninger, dels at sikre beviser med henblik på retsforfølgelse. Overvågningen skal på årsbasis udgøre mindst 500 jeflyvetimer, som besluttet ved forsvarsforliget 2000-2004 og efterfølgende videreført som et internt mål i Forsvarskommandoens resultatkontrakt med Forsvarsministeriets departement.

Forsvaret anvender endvidere satellitovervågning til at opdage potentielle olieforureninger, der efterfølgende skal verificeres med et skib, et fly eller en helikopter, samt Automatic Identification System (AIS), der er installeret på land. Ministeriet har oplyst, at det overvejes, om AIS skal anskaffes til flyene. Endelig gennemføres en overvågning af havmiljøet i forbindelse med forsvarets almindelige overvågning.

Forsvarets radarer benyttet til den flybaserede havmiljøovervågning

8. Forsvaret råder over i alt 3 fly af typen Challenger. 2 af disse fly anvendes til at overvåge havmiljøet. Endvidere råder forsvaret over én særlig radar, Side Looking Airborne Radar (SLAR), som blev anskaffet i 1999. Denne radar flyttes således fra fly til fly. SLAR kan opdage olie på vandet såvel under nedsat sigtbarhed som i dårligt vejr. Radaren fungerer ved, at den måler den dæmpning, som en olieplø forårsager på havoverfladens bølger.

9. Challenger-flyene bruges dog også til at løse en række andre opgaver, bl.a. fiskeriinspektion. Forsvaret besluttede i september 2000, for at undgå konfigurationsskift af fly og opnå større fleksibilitet, at anskaffe en sensorpakke bestående af bl.a. en kombineret overvågnings- og olieeftersøgningsradar.

Forsvarsministeriet skrev i december 2000 kontrakt med en leverandør om anskaffelse af 3 radarer, OceanEye. Denne radar blev i beretningen om Helsinki-konventionen omtalt som SAR-radaren. OceanEye-radaren er indrettet til at opdage skibe og andre overfladeobjekter og indeholder en række specielle funktioner, herunder en såkaldt Oil Slick Detection Mode, der anvendes til at opdage olie på havet. Den samlede pris udgjorde over 100 mio. kr. i prisniveau 2007, hvoraf ca. halvdelen vedrørte selve radarerne.

10. OceanEye-radarerne blev hardwaremæssigt leveret i perioden marts 2003 - november 2004. OceanEye-radarerne har dog efterfølgende været ramt af flere systemnedbrud. Årsagen til nedbruddene er lokaliseret og udbedret, og radarerne har siden maj 2006 været benyttet i forbindelse med løsningen af fiskeriinspektionsopgaven ved Færøerne og Grønland.

11. Projektet med integrationen af sensorpakken på Challenger-flyene er ifølge Forsvarsministeriet afsluttet med et tilfredsstillende resultat. Forsvaret gennemførte i marts 2007 flere test, der viste, at OceanEye-radaren kan opdage olie på havet. Resultaterne af de gennemførte tests har dog vist, at OceanEye-radaren ikke kan levere de samme valide resultater, som SLAR kan. OceanEye-radaren anvendes derfor ikke til overvågning af havmiljøet.

Forsvaret overvejer derfor i øjeblikket relevansen og hensigtsmæssigheden af fortsat at søge at optimere OceanEye-radaren i forbindelse med havmiljøovervågningen.

Forsvarsministeriet har videre oplyst, at forsvaret i samarbejde med Kammeradvokaten vil vurdere spørgsmålet om en samlet kompensation, og ikke kun kravet om bod, for hele projektforsløbet med henblik på det bedst mulige resultat i et eventuelt videre projektforsløb.

12. Jeg finder det ikke tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet har betalt et betydeligt beløb for et system, som kun kan anvendes til det ene af de 2 formål.

Jeg vil, når Forsvarsministeriet har afsluttet sagen vedrørende leveringen af OceanEye-radarene, udarbejde et nyt notat til Statsrevisionerne, hvori jeg nærmere vil redegøre for forsvarets vurdering vedrørende en samlet kompensation for hele projektforsløbet, og hvilke initiativer ministeriet måtte have sat i værk som en følge heraf.

Forsvarets havmiljøflyvninger 2004-2006

13. Danmark deltager i et omfattende internationalt havmiljøsamarbejde med landene omkring Østersøen i det såkaldte HELCOM-samarbejde og omkring Nordsøen i det såkaldte BONN-samarbejde.

Forsvarsministeriet har oplyst, at den danske flybaserede havmiljøovervågning gennemføres i overensstemmelse med de anbefalinger, der udstedes i medfør af ovennævnte samarbejde mellem østersølandene.

Forsvarets flybaserede overvågning af havmiljøet af de danske farvande skal, som nævnt, mindst udgøre 500 jettflyvetimer om året. Endvidere skal ca. 60 % af flyvningerne foretages uden for normal arbejdstid. Overvågningen planlægges og gennemføres efter en 3-måneders-plan. Flyvningerne udføres via faste ruter i Østersøen, Nordsøen og Skagerrak og gennemføres som en del af de fælles beredskabs- og overvågningsaktiviteter, der er besluttet i de internationale samarbejder, som Danmark

deltager i. Det tilstræbes, at overvågningen fordeles, så der gennemsnitligt over et år flyves 2 gange om ugen over de trafikerede skibsruter og 1 gang om ugen over områder med mindre trafik.

I tabel 1 nedenfor er gengivet forsvarets flyvetimer vedrørende havmiljøovervågningen i perioden 2004-2006.

Tabel 1. Antal flyvetimer i alt vedrørende havmiljøovervågningen i perioden 2004-2006

År	Udført flyvning i alt	Flyvning over havet	Uden for normal arbejdstid	Procentvis, uden for normal arbejdstid	Flyvning om natten
	---- Timer ----			%	Timer
2004.....	503	470	299	59,4	114
2005.....	505	481	300	59,4	117
2006.....	503	471	298	59,4	130

Kilde: Forsvarsministeriets redegørelser over havmiljøflyvningerne af 12. marts 2007 og 18. april 2007.

Det fremgår af tabel 1, at forsvaret i perioden 2004-2006 opfyldte kravet om 500 jet-flyvetimer. Det fremgår videre, at forsvaret gennemførte næsten 60 % af flyvningerne uden for normal arbejdstid og således opfyldte kravet i hele perioden.

Olieudledning i de danske farvande i perioden 2004-2006

14. I tabel 2 er gengivet antal registrerede olieobservationer i de danske farvande i perioden 2004-2006.

Tabel 2. Antal registrerede olieobservationer i de danske farvande i perioden 2004-2006

Aktør	2004	2005	2006
	---- Antal ----		
Satellit.....	57	65	57
Danske miljøfly.....	80	47	64
Andre fly.....	34	39	41
Skibe.....	90	77	109
Observationer i land.....	40	49	66
Olieplatforme.....	58	57	56
Udenlandske myndigheder.....	96	86	83
Observationer i alt.....	455	420	476

Kilde: Forsvarsministeriets redegørelse vedrørende havmiljøovervågning af 3. april 2007.

Det fremgår af tabel 2, at antal olieobservationer fra danske miljøfly har været faldende fra 80 observationer i 2004 til 64 observationer i 2006, mens antal olieobservatio-

ner fra skibe og i land har været stigende fra henholdsvis 90 og 40, i alt 130 observationer i 2004, til henholdsvis 109 og 66, i alt 175 observationer i 2006. Sidstnævnte forhold kan formentlig tilskrives en større opmærksomhed fra offentlighedens side og SOK's kampagne over for fritidssejlerne om at holde øje med olieforurening og indrapportere herom.

Det er forsvarrets vurdering, at den præventive effekt af den flybaserede havmiljøovervågning er et væsentligt argument for den fortsatte gennemførelse.

Jeg konstaterer, at det kun er en mindre del af olieudslippet, som opdages ved hjælp af forsvarrets miljøfly.

15. Jeg finder det tilfredsstillende, at forsvaret i perioden 2004-2006 har opfyldt kravet om 500 jettflyvetimer årligt og kravet om, at 60 % af disse flyvetimer skal foregå uden for normal arbejdstid. Jeg kan dog ikke bedømme, om den gennemførte flyovervågning er den mest effektive overvågning af havmiljøet, eller om en anden tilrettelæggelse kunne give bedre resultater.

Jeg finder, at Forsvarsministeriet bør vurdere, om gennemførelsen af det besluttede antal flyvetimer er hensigtsmæssig – herunder inddrage risikovurderingens resultater og de muligheder, en radar med flere funktioner kan give.

Jeg vil, når Forsvarsministeriet har vurderet, hvorvidt tilrettelæggelsen af flyovervågning af havmiljøet er effektiv, udarbejde et nyt notat til Statsrevisionerne, hvori jeg nærmere vil redegøre for ministeriets beslutninger om den fremtidige overvågning.

IV. Miljøministeriets udarbejdelse af beredskabsplaner for nødområder

16. Det fremgik af miljøministerens redegørelse til Statsrevisorerne, at Miljøministeriet i december 2004 havde etableret et tværministerielt udvalg, som skulle udarbejde et paradigme for indholdet af de lokale beredskabsplaner. Udkastet skulle i løbet af sommeren 2005 udsendes til høring hos samtlige lokale myndigheder, som havde fået udpeget et nødområde, hvorefter færdiggørelsen af de konkrete planer ville blive påbegyndt. Arbejdet forventedes afsluttet i løbet af 1. halvdel af 2006.

Miljøministeriets departement har bedt Miljøstyrelsen om at svare på Rigsrevisionens henvendelse om arbejdet med beredskabsplanerne. Miljøstyrelsen har beklaget, at den skitserede tidsplan ikke er blevet overholdt, ligesom det beklages, at styrelsen ikke har orienteret miljøministeren samt Rigsrevisionen herom.

17. Jeg finder det utilfredsstillende, at Miljøstyrelsen endnu ikke har fået udarbejdet lokale beredskabsplaner. Først i februar 2007 efter Rigsrevisionens henvendelse satte Miljøstyrelsen arbejdet med beredskabsplanerne i gang. Jeg konstaterer, at styrelsen efterfølgende har orienteret ministeren om situationen.

Miljøstyrelsen har ved brev af 7. maj 2007 oplyst, at der er igangsat et udredningsarbejde i et tværministerielt udvalg, der skal udarbejde en indstilling angående de erstatningsmæssige og søretsmæssige følger af, at et område udpeges til nød område. Arbejdet afsluttes senest med udgangen af september 2007 med henblik på politisk stillingtagen til det videre i sagen.

Jeg vil udarbejde et nyt notat til Statsrevisorerne, når styrelsen har afsluttet arbejdet med beredskabsplanerne, hvori jeg nærmere vil redegøre for indholdet af beredskabsplanerne.

V. Sammenfatning

18. Jeg konstaterer, at hverken Forsvarsministeriets eller Miljøministeriets initiativer endnu er afsluttet.

Jeg finder det ikke tilfredsstillende, at der siden afgivelsen af beretningen ikke er sket større fremskridt. Jeg vil løbende holde mig orienteret om ministeriernes arbejde og snarest orientere Statsrevisorerne om den fortsatte udvikling vedrørende:

- Forsvarsministeriets udarbejdelse af en kapacitetsundersøgelse af det samlede havmiljøberedskab samt revurdering af beredskabsplanen
- Miljøministeriets udarbejdelse af lokale beredskabsplaner.

Jeg vil ligeledes følge:

- Forsvarsministeriets vurdering vedrørende en samlet kompensation for hele projektforsøbet for købet af OceanEye-radaren
- Forsvarsministeriets vurdering af effekten af flyovervågningen.