

2. juni 2005

Statsrevisoratet har ved skrivelse af 1. februar 2005 sendt Statsrevisorernes beretning nr. 8 2004 om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet. I forlængelse heraf fremsender jeg hermed min redegørelse for de overvejelser og foranstaltninger, som beretningen giver anledning til inden for mit ressortområde. Et eksemplar af redegørelsen er ligeledes sendt til Rigsrevisoren.

Jeg har med tilfredshed noteret mig, at Rigsrevisionen vurderer, at danske myndigheder har sikret, at en række tiltag til forbedring af navigationsforholdene er sat i værk.

Jeg har ligeledes noteret mig, at Rigsrevisionen vurderer, at de danske myndigheders foranstaltninger, som skal sikre et beredskab, der vil være i stand til effektivt at kunne bekæmpe en forurening, bør udvikles yderligere. Jeg kan i den forbindelse oplyse, at Forsvarsministeriet i 2004 udpegede havmiljøområdet som et af departementets fem indsatsområder i 2005. Dette indebærer blandt andet, at Forsvarsministeriet har taget initiativ til:

- at der udarbejdes en risikoanalyse for havmiljøet, herunder risikoen for kemikalieforureninger og udviklingen i skibsfarten som følge af den forøgede udskibning fra olieudskibningshavnen i Primorsk og den generelt stigende olietransport gennem danske farvande,
- at der gennemføres en fornyet kapacitetsundersøgelse af det samlede havmiljøberedskab på baggrund af risikoanalysen, herunder undersøges mulighederne for at nyttiggøre øvrige statslige og private ressourcer i havmiljøberedskabet samt internationalt samarbejde, samt
- at havmiljøberedskabsplanen på denne baggrund revurderes.

Jeg vil gerne understrege, at regeringen og Forsvarsministeriet allerede har iværksat en række initiativer for at forbedre beskyttelsen af havmiljøet mod forureninger fra skibstrafikken.

Indsatsen for en øget beskyttelse af havmiljøet mod forurening fra skibstrafikken i danske farvande omfatter først og fremmest forebyggelsesinitiativer for at undgå forureningsulykker og -katastrofer. Forebyggelsesindsatsen er særdeles vigtig, da alle forureninger på havet realistisk set vil give en negativ effekt på havmiljøet, uanset hvor mange ressourcer der sættes ind i forureningsbekæmpelsen. Forebyggelsen af forurening af havmiljøet hænger derfor snævert sammen med statens bestræbelser på at højne sejladsikkerheden i de danske farvande. Dette arbejde er intensiveret, efter at regeringen i august 2003 gennem sit supplerende regeringsprogram tog initiativ til, at sejladsikkerheden i danske farvande skulle øges gennem nedsættelsen af et tværministerielt udvalg med deltagelse af de relevante myndigheder vedrørende sejladsikkerhed og havmiljø. Udvalget skulle bl.a. undersøge mulighederne for øget anvendelse af lodser og en styrkelse af overvågningen af sejladsikkerheden gennem de danske farvande.

Udvalgets rapport resulterede i maj 2004 i, at regeringen vedtog en handlingsplan for gennemførelsen af en række af de forslag, som udvalget havde peget på. Handlingsplanen omfatter blandt andet væsentlige initiativer som kontinuerlig elektronisk identifikation og overvågning af skibstrafikken i danske farvande ved hjælp af et automatisk identifikationssystem samkørt med et udbygget kystradarsystem, anrån af alle større skibe om forhold vedrørende

anvendelse af lods, sejladsikkerhed og havmiljø, når de bevæger sig ind i dansk farvand, igangsættelse af projekter til udvikling af landbaseret sejladsvejledning og landbaseret lodsning samt initiativer til øget anvendelse af lodser.

Udover de ressourcer, der blev ressortoverført fra Miljøministeriet til Forsvarsministeriet den 1. januar 2000 i form af blandt andet dedikerede miljøskibe og økonomiske midler til havmiljøflyvninger, omfatter havmiljøberedskabet i dag også deltagelse af andre skibe fra søværnet og hjemmevernet. Hjemmevernet er således i gang med at indføre nye og større fartøjer, der har en forbedret kapacitet til forureningsbekæmpelse. Som led i aftalen om forsvarets ordning 2005-2009 tilføres hjemmevernet yderligere sådanne større fartøjer, ligesom der indkøbes miljømateriel til disse. Hertil kommer internationalt samarbejde i form af f.eks. sub-regionale aftaler.

Det er på den baggrund min opfattelse, at der igennem længere tid har været fokus på havmiljøområdet, og at Forsvarsministeriet med de ovenfor anførte initiativer vil kunne tage endnu bedre hånd om havmiljøet i fremtiden.

Jeg vil i det følgende forholde mig til de enkelte punkter i Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende behovet for at udvikle beredskabet yderligere.

Beredskabsplan

Rigsrevisionen anfører ved pkt. 104, at Søværnets Operative Kommando bør udbygge beslutningsdiagrammet i beredskabsplanen ved, at de i beslutningsdiagrammet anførte situationer beskrives nærmere. Forsvarskommandoen har oplyst, at Søværnets Operative Kommando har udarbejdet såkaldte "duty-guides", hvori de enkelte situationer beskrives nærmere. "Duty-guides" kan betragtes som operationaliserede retningslinier for, hvordan de konkrete situationer skal håndteres internt i Søværnets Operative Kommandos operationsrum. Søværnets Operative Kommando overvejer p.t., hvorledes relevante dele af disse "duty guides" kan indgå i beredskabsplanen.

Rigsrevisionen anfører i pkt. 110, at den finder, at andre myndigheder burde være omtalt i beredskabsplanen. I forbindelse med den kommende revurdering af beredskabsplanen vil spørgsmålet om andre myndigheder blive medtaget.

Kemikalieforureningsbekæmpelse

Rigsrevisionen anfører ved pkt. 106, at Forsvarskommandoen har oplyst, at bestemmelserne om kemikalieforureningsbekæmpelse ikke skal følges. Det anføres endvidere i pkt. 114, at forsvaret ikke har medtaget Helsinki-konventionens anbefalinger vedrørende kemikalieforureningsbekæmpelse i beredskabsplanen. Rigsrevisionen er af den opfattelse, at beredskabsplanen bør udbygges med dette.

Jeg er enig i, at der ikke i dag er nævneværdig kapacitet til bekæmpelse af forurening med kemikalier.

Bekæmpelse af kemikalieforurening til søs er en meget kompliceret operation, hvis udfald afhænger af mange faktorer. Forsvarskommandoen har oplyst, at Tyskland for nuværende er det eneste land i Østersøområdet, der har en decideret kapacitet til bekæmpelse af kemikalieforurening.

Som en del af de løbende bestræbelser på at videreudvikle havmiljøområdet, overvejer forsvaret

spørgsmålet om bekæmpelse af kemikalieforurening på såvel nationalt som internationalt plan. Forsvaret støtter blandt andet de igangværende bestræbelser i EU vedrørende anskaffelse af fælles kapacitet til forureningsbekæmpelse til søs. Den fælles europæiske kapacitet er indledningsvis primært en kapacitet til bekæmpelse af olieforurening. Som følge af at hovedparten af landene inden for EU mangler kapacitet til bekæmpelse af kemikalieforurening, er det vurderingen, at fælles finansiering af en sådan kapacitet vil være en brugbar løsning for mange lande.

Det er Forsvarsministeriets vurdering, at der ikke i dag på europæisk plan i større omfang eksisterer et egentligt beredskab til bekæmpelse af kemikalieforureninger af havmiljøet.

I forbindelse med den kommende risikoanalyse for havmiljøet, hvis udarbejdelse Forsvarsministeriet i øjeblikket er ved at forberede, vil risikoen for kemikalieforureninger blive undersøgt. I forlængelse heraf vil der som nævnt blive foretaget en fornyet kapacitetsundersøgelse, og på baggrund af denne vil beredskabsplanen blive revurderet.

Generel kapacitet på miljøområdet

Rigsrevisionen anfører i pkt. 107 og pkt. 114, at forsvaret allerede ved ressortoverførslen i 2000, eller umiddelbart efter ulykken i Kadetren-den, burde have gennemført en analyse af den samlede kapacitet på havmiljøområdet.

Som ovenfor anført overtog forsvaret varetagelsen af havmiljøopgaven i år 2000 fra Miljøministeriet. Denne overførsel skete til aktuelt besluttede niveau. Det danske havmiljøberedskab blev dimensioneret forud for dette tidspunkt, og blev dimensioneret ud fra størrelsen af de skibe, der besejler danske farvande sammenholdt med størrelsen af et realistisk udslip, dvs. en målsætning om at kunne bekæmpe et udslip på 10.000 tons olie.

Dansk farvandsgeografi sætter begrænsninger for størrelsen af de skibe, der kan passere de danske stræder og dermed besejle Østersøen. Ved en kollision i danske farvande vil der typisk opstå skader på en vingetank. På den størrelse skibe, der besejler Østersøen, vil en vingetank maksimalt indeholde 10.000 tons olie, hvorfor et udslip af den størrelse blev lagt til grund for dimensioneringen af kapaciteten. På trods af at både antallet af passerende skibe og de passerende skibes størrelse er steget, så er størrelsen af en typisk vingetank ikke øget.

Søværnets Operative Kommando nedsatte i 2002 en intern arbejdsgruppe benævnt "Arbejdsgruppe vedrørende fremtidig maritim kapacitet til forureningsbekæmpelse til søs".

Formålet med denne arbejdsgruppe var at udarbejde en analyse af det fremadrettede behov for nyt materiel til varetagelsen af havmiljøopgaven, herunder et senere erstatningsbyggeri for de nuværende miljøskibe. Rapporten skal ses i sammenhæng med en tilsvarende rapport om erstatningsbyggeri for de nuværende isbrydere og muligheden for at anskaffe flerformålsskibe med såvel forurenings- som isbrydningskapacitet til erstatning for de nuværende miljøskibe og isbrydere. Jeg har modtaget rapporterne fra disse arbejdsgrupper, og de foreløbige konklusioner herfra vil i relevant omfang indgå i Forsvarsministeriets fremadrettede arbejde med en fornyet kapacitetsundersøgelse af det samlede havmiljøberedskab.

Jeg har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning. Som nævnt vil Forsvarsministeriet foretage en opfølgende kapacitetsundersøgelse.

Risikoanalyse

I beretningen forholder Rigsrevisionen sig til den af Søfartsstyrelsen og Farvandsvæsnet i 2002 udfærdigede risikovurdering af sejladsforholdene i danske farvande. Rigsrevisionen anfører i pkt. 109 og pkt. 114, at Forsvarsministeriet bør udarbejde en ny risikoanalyse.

Jeg har taget Rigsrevisionens kritik til efterretning og har som nævnt taget initiativ til, at der nu bliver udarbejdet en ny risikoanalyse for havmiljøet, som også vil medtage den kendsgerning, at der i 2002 blev åbnet en ny stor udskibningshavn for olie i Primorsk i Rusland.

Placering af statens miljøskibe

I beretningen forholder Rigsrevisionen sig til placeringen af statens miljøskibe i forhold til det nationale indsatsområde. Rigsrevisionen anfører i pkt. 112, at bekæmpelse af olie-forurening i de geografiske yderområder kan være vanskelig, idet miljøskibene ikke kan nå frem i tide.

Jeg er enig i, at statens miljøskibe ikke kan nå frem til hele det danske ansvarsområde inden for de anbefalede tidsrammer. Forsvarskommandoen har imidlertid oplyst, at Forsvarskommandoen og Søværnets Operative Kommando ved et møde med Rigsrevisionen den 27. oktober 2004 henledte Rigsrevisionens opmærksomhed på, at forsvaret foruden statens miljøskibe kan trække på Marinehjemmeværnet såvel som international assistance. Derudover er to af søværnets Standardflex-300 skibe permanent udrustede med miljøcontainere, som indeholder flydespærringer. Disse enheder indgår på skift i farvandsovervågningen og bidrager dermed til havmiljøberedskabet. Herudover giver Hel-sinki-konventionen mulighed for, at reaktionstider kan håndteres med sub-regionale aftaler.

Det er min opfattelse, at der ikke er noget til hinder for, at et nationalt ansvar for bekæmpelse af en olieforurening kan suppleres med udenlandsk assistance i medfør af sub-regionale samarbejdsaftaler. Beretningen inddrager ikke disse forhold.

Beretningen refererer i pkt. 112 og pkt. 114 specielt til mulighederne for at gennemføre en forureningsbekæmpelse i Nordsøen. Nordsøen er ikke en del af Helsinki-konventionens geografiske område, men jeg kan oplyse, at der for Nordsøen gælder de samme betragtninger som anført ovenfor. Hertil kommer, at der specielt for Vadehavet eksisterer et uformelt samarbejde med civile operatører, hvis kapacitet kan indsættes i en given situation.

Endvidere kan jeg oplyse, at forsvaret er i færd med at undersøge mulighederne for at etablere et samarbejde med det olieberedskab, som er oprettet i forbindelse med olieudvindingen i Nordsøen. Der pågår for nærværende drøftelser mellem forsvaret og de relevante beredskabsstillere om indgåelse af et sådant samarbejde.

Ud fra en samlet vurdering er det min opfattelse, at der er vanskeligheder forbundet med at nå frem til hele det danske ansvarsområde inden for de anbefalede tidsrammer. Men det behøver ikke nødvendigvis at gøre forureningsbekæmpelsen i de geografiske yderområder for vanskeligere, idet der er mulighed for at anvende marinehjemmeværnets fartøjer, ligesom der kan trækkes på international assistance. Som tidligere nævnt er Forsvarsministeriet i færd med at forberede udarbejdelsen af en risikoanalyse for havmiljøet og vil derefter foretage en kapacitetsundersøgelse. Spørgsmålet om overholdelsen af de anbefalede tidsrammer vil indgå som en naturlig del i denne undersøgelse.

Bekæmpelse i mørke

Beretningen anfører i pkt. 112, at forsvarets miljøfartøjer ikke kan bekæmpe olieforurening i

mørke.

Forsvarskommandoen har oplyst, at der for nuværende ikke eksisterer udstyr, der kan anvendes til effektiv bekæmpelse af olieforurening i mørke. Forsvaret er involveret i udvikling af en sensor, der muligvis, når den er færdigudviklet, kan bibringe en sådan kapacitet. Forsvaret følger derudover generelt udviklingen på området.

Spørgsmålet om bekæmpelse i mørke vil indgå i Forsvarsministeriets kommende kapacitetsundersøgelse.

Øvelser i forureningsbekæmpelse

Beretningen forholder sig til såvel den nationale som den internationale øvelsesaktivitet.

Beretningen anfører i pkt. 117 og pkt. 119, at hovedparten af samarbejdsøvelserne gennemføres i den østlige del af de danske farvande samt, at der ikke gennemføres øvelser i vintermånederne.

Rigsrevisionen anbefaler derfor, at samarbejdsøvelserne gennemføres gennem hele året.

Forsvarskommandoen har oplyst, at Søværnets Operative Kommando planlægger at gennemføre de nationale samarbejdsøvelser hen over hele året med undtagelse af perioden fra december til februar. Årsagen til at denne periode friholdes for øvelsesaktivitet er primært, at vejret i disse perioder ofte vil medføre, at planlagte øvelser må aflyses, hvorved værdifuld øvelsetid forspildes. Det er på det foreliggende grundlag min opfattelse, at Helsinki-konventionens anbefaling om, at der regelmæssigt afholdes fællesøvelser overholdes.

Overvågning af havmiljøet

Beretningen forholder sig til effekten af den danske flybaserede overvågning af havmiljøet.

Rigsrevisionen anfører i pkt. 16, pkt. 122 og pkt. 129, at som følge af at flyvningerne ikke er jævnt fordelt hen over året er der en forøget risiko for at færre olieudslip bliver opdaget.

Forsvarskommandoen finder, at sandsynligheden for at opdage olieudslip set på årsbasis må være den samme uanset tidspunktet for flyvningernes gennemførelse.

Ud fra Helsinki-konventionens anbefaling om at der skal være en flyovervågning af Østersøen, er det min opfattelse, at forsvaret fuldt ud lever op til dette krav. Hertil kommer, at der udover flyovervågningen foretages satellitovervågning. Endelig følger det af havmiljølovens § 38, stk. 2, at alle skibe og luftfartøjer skal indberette konstateringer af forurening.

Havnestatskontrol

Beretningen forholder sig til begrebet havnestatskontrol, herunder muligheden for begæring af havnestatskontrol som bevissikring i udlandet. Rigsrevisionen anfører i pkt. 17, pkt. 134, pkt. 135 og pkt. 136, at det findes uheldigt, at der har hersket uklarhed mellem forsvaret og

Søfartsstyrelsen om procedurerne for undersøgelse og indsamling af beviser i udlandet.

Som anført i beretningen blev der indgået en aftale mellem Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet om en ansvarsfordeling på det maritime område. Jeg skal i den forbindelse anføre, at den indgåede aftale beskriver en mål-sætning, og Forsvarskommandoen og Søfartsstyrelsen er for nuværende i færd med at gennemføre den konkrete udmøntning af aftalens indhold, hvilket bl.a. forudsætter overførsel af kompetence fra Søfartsstyrelsen til Søværnets Operative Kommando. Det af Rigsrevisionen påpegede problem må på denne baggrund anses for løst.

Ulykken i Kadetrenden

Beretningen har forholdt sig indgående til havariet i Kadetrenden den 29. marts 2001, hvor tankskibet BALTIC CARRIER kolliderede med fragtskibet Tern øst for Falster. Rigsrevisionen har anvendt dette havari som "case study" med henblik på at undersøge, hvordan beredskabet virkede i et konkret tilfælde.

Generelt beredskab ved Baltic Carrier

Rigsrevisionen anfører, at beredskabet ved Baltic Carrier ikke var fuldt tilstrækkeligt, og at bekæmpelsen af forurening kunne have været gennemført mere effektivt.

Jeg har taget dette til efterretning.

Informationsniveau

Rigsrevisionen anfører i pkt. 139, at det eksisterende informationsniveau om bekæmpelse af tung fuelolie på havet og forurening i lavvandede områder var utilstrækkeligt.

Forsvarskommandoen har tidligere meddelt Rigsrevisionen, at der efter Forsvarskommandoens opfattelse var adgang til den fornødne ekspertise, samt at den blev anvendt i forhold til det skønnede behov.

Forsvarskommandoen oplyser desuden, at der er blevet fulgt op på at højne og sprede vidensniveauet i forhold til bekæmpelse af forurening med tung fuelolie på havet og i lavvandede områder i form af blandt andet de udarbejdede operationaliserede interne retningslinier, hvorfra relevante dele vil blive indarbejdet i beredskabsplanen.

Der er således allerede iværksat tiltag med henblik på at udbedre det af Rigsrevisionen nævnte problem.

Koordinering af statslig plan med beredskabsindsatsen på land

Rigsrevisionen anfører i pkt. 143, at den statslige plan ikke var koordineret med beredskabsindsatsen på land. Jeg skal hertil bemærke, at Søværnets Operative Kommando efterfølgende har udarbejdet en ny beredskabsplan, der tager højde for denne problemstilling.

Opsamlet mængde olie

Rigsrevisionen anfører i pkt. 145 og pkt. 146 at på trods af, at det samlet lykkedes at opsamle 90 % af den spildte olie efter Baltic Carrier's havari, blev mindre end 50 % af olien opsamlet på åbent hav. Rigsrevisionen anfører i sine bemærkninger, at bekæmpelsen af forureningen kunne have været gennemført mere effektivt, da kun en del af olien blev opsamlet på åbent hav.

Forsvarskommandoen har oplyst, at de tidligere har henledt Rigsrevisionens opmærksomhed på, at en opsamlet mængde olie på 50 % er langt over international standard, idet der ved større olieudslip sjældent opsamles mere end 10 til 15 % olie på havet.

Jeg skal derudover anføre, at Helsinki-konventionen ikke opstiller retningslinier for eller anbefalinger om, hvor stor en andel af et olieudslip, der skal opsamles på havet.

Overholdelsen af tidsfrister ved alarmering

Rigsrevisionen anfører i pkt. 148 til 158, at Søværnets Operative Kommando i forbindelse med Baltic Carrier havari udelukkende var i stand til at overholde en enkelt af de tidsfrister, der er anført i Helsinki-konventionens anbefaling 11/13. Alene den indledende 2 timers frist blev overholdt. 6 timers fristen og 12 timers fristen blev ikke overholdt som følge af de vejræssige forhold på havaritidspunktet. Jeg har taget dette til efterretning.

Med venlig hilsen

Søren Gade

Ekstern:
Rigsrevisionen