

8/04

Beretning om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet

Beretning fra rigsrevisor fremsendt
til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov
om revisionen af statens regnskaber m.m.

KØBENHAVN 2005

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisoratet
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisoratet@ft.dk
Hjemmeside: www.folketinget.dk

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902

ISBN 87-7434-227-4

Denne beretning til Folketinget henhører under lov om revisionen af statens regnskaber § 18, stk. 1, der pålægger statsrevisorerne pligt til med deres eventuelle bemærkninger at fremsende de af rigsrevisor i henhold til samme lov § 17 udarbejdede beretninger til Folketinget og vedkommende minister.

Statsrevisoratet, den 19. januar 2005

Peder Larsen Helge Mortensen Henrik Thorup

Helge Adam Møller Johannes Lebech Erik Larsen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	7
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	12
A. Indledning	12
B. Formål	14
C. Afgrænsning	14
D. Metode	14
III. Er reglerne implementeret, og fører myndighederne tilsyn?	15
A. Det er forbudt at udlede spildevand m.m. fra skibe i Østersøen	15
B. Der er opstillet modtagefaciliteter til kloakspildevand i havnene	16
C. Skibe skal aflevere affald før afsejling. Afbrænding af skibsassald er forbudt i nationalt farvand	16
a. Aflevering af affald	16
b. Afbrænding af affald	18
D. Skibe i international fart underkastes kontrol af udstyr	18
IV. Er tiltag til forbedring af navigationsforholdene sat i værk?	19
A. Myndighedernes opgaver	19
a. Farvandsvæsenet skal foretage en revurdering af de vigtigste sejlruiter	19
b. Kort- og Matrikelstyrelsen skal udvikle elektroniske søkort for de vigtigste sejlruiter og største havne	20
c. Farvandsvæsenet skal i samarbejde med de andre medlemslande etablere et automatisk identifikationssystem (AIS)	21
d. Miljøstyrelsen skal udpege/etablere pladser for skibe i nød	21
V. Bliver andre medlemslande orienteret om forureningsforhold?	23
A. Myndighedernes foranstaltninger	23
a. Forsvaret skal underrette de andre medlemslande om forureningshændelser i ansvarsområdet	23
b. Miljøstyrelsen skal gennemføre konsultationer om forebyggelse og kontrol af forurening	23
c. Miljøstyrelsen skal regelmæssigt rapportere til Helsinki-Kommissionen om tiltag, effektivitet og problemer	24
VI. Er der etableret et hensigtsmæssigt beredskab?	24
A. Myndighedernes forpligtelser	24
a. Forsvaret skal udarbejde en national beredskabsplan for bekæmpelse af maritim forurening	25

b. Forsvaret skal regelmæssigt gennemføre øvelser i forureningsbekæmpelse (nationalt som internationalt).....	27
c. Forsvaret skal gennemføre overvågning i ansvarsregionen i overens- stemmelse med målsætningen/planen.....	28
d. Søfartsstyrelsen skal gennemføre havnestatskontrol i overensstemmelse med internationale aftaler	31
VII. Ulykken i Kadetrenden	32
A. Der var opstillet et tilstrækkeligt beredskab	33
B. Bekæmpelse af forureningen blev gennemført effektivt	34
Statsrevisorernes bemærkning.....	39
Bilag:	
1. De relevante artikler fra Helsinki-konventionen	41
2. Oversigt over ansvarlige myndigheder på området samt deres aktører og opgaver	42

Beretning om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet

I. Resumé

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen indeholder resultatet af en undersøgelse af implementeringen af Helsinki-konventionens artikel 8, 13, 14 og 16 i dansk ret samt af, hvorledes beredskabet virkede i et konkret tilfælde.

Konventionen omfatter landene ved Østersøen: Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland, Sverige og Tyskland, herefter kaldet medlemslandene.

2. Helsinki-konventionens hovedformål er at medvirke til at beskytte havmiljøet mod forurening. Den første konvention blev underskrevet i 1974 og trådte i kraft 1980. Konventionen er siden revideret i 1992. Alle landene ved Østersøen har tiltrådt konventionen, som dækker Østersøen, Øresund og Bælterne samt Skagerrak op til en linje fra Skagen til Göteborg.

Konventionen omfatter 38 artikler samt 7 annekser knyttet til nogle af artiklerne. Herudover er der udstedt godt 100 anbefalinger, såkaldte rekommandationer. Denne undersøgelse omfatter:

- Artikel 8 om forhindring af forurening fra skibe
- Artikel 13 om underretning og konsultation vedrørende forureningshændelser
- Artikel 14 om samarbejde vedrørende bekæmpelse af havforurening
- Artikel 16 om rapportering og udveksling af informationer.

Til artikel 8 knyttes annekst IV, der handler om udledning og aflevering af kloakspildevand m.m. samt om forbedring af navigationsforholdene. Til artikel 14 knyttes annekst VII, der bl.a. handler om beredskabsplaner.

3. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet om:

- Reglerne er implementeret, og om myndighederne fører tilsyn hermed.
- Forbedring af navigationsforholdene i Østersøområdet er sat i værk.
- Andre medlemslande bliver orienteret om forureningsforhold.
- Der er etableret et hensigtsmæssigt beredskab.

Endvidere har Rigsrevisionen undersøgt, hvorledes beredskabet virkede i et konkret tilfælde. Resultaterne heraf indgår i kapitlet om ulykken i Kadetrenden.

4. Undersøgelsen er tilrettelagt som en del af en parallel revision med deltagelse af rigsrevisorerne i Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland og Tyskland. Der er indgået en samarbejdsaftale, hvoraf det fremgår, at de enkelte rigsrevisioner individuelt vælger metode for undersøgelsen. En sammenstilling af oplysninger om implementering af de udvalgte bestemmelser i Helsinki-konventionen vil indgå i en fælles rapport. Rapporten vil redegøre for forhold i og forskelle mellem medlemslandene. Denne beretning omfatter alle danske forhold, som indgår i rapporten. Den fælles rapport vil blive tilstillet Helsinki-Kommissionen og nationale

myndigheder og fremsendes til statsrevisorerne.

Er reglerne implementeret, og fører myndighederne tilsyn?

5. Det er Rigsrevisionens vurdering, at bestemmelserne i Helsinki-konventionen om beskyttelse af havmiljøet er implementeret i danske love, bekendtgørelser mv. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen vil henvende sig til Helsinki-Kommissionen angående bestemmelsen om afbrænding. Myndighedernes tilsyn, med om regler overholdes, er imidlertid utilstrækkeligt.

Implementering

6. Reglerne om udledning af spildevand, om opstilling af anlæg til modtagelse af affald og kloakspildevand samt om aflevering af affald er fastsat i Miljøministeriets bekendtgørelser. Søfartsstyrelsen har i meddelelser fastsat, at større skibe skal underkastes en gennemgang for at sikre, at skibet er udstyret med faciliteter til behandling og opbevaring af affald.

Tilsyn

7. Miljøstyrelsen har oplyst, at man af ressourcemæssige årsager ikke foretager noget aktivt tilsyn med, om der er opstillet passende modtagefaciliteter i havnene. I henhold til havmiljøloven skal havnene udarbejde en plan for modtagelse og håndtering af affald fra skibe. Planen skal indeholde oplysninger om typer og mængder af affald, som kan modtages og håndteres, og den skal godkendes af Miljøstyrelsen. Havnen er ikke forpligtet til at oplyse styrelsen om, hvilke mængder der faktisk modtages, men styrelsen skal have en kopi af anmeldelser om aflevering af affald. Styrelsen har oplyst, at disse oplysninger anvendes i forbindelse med havnens beregning af den nødvendige kapacitet og ved

myndighedernes kontrol. Styrelsen har videre oplyst, at havnene normalt ikke registrerer mængden af affald.

Søfartsstyrelsen fører efter aftale med Miljøstyrelsen tilsyn med skibenes aflevering af affald. Styrelsen gennemfører tilsynet på grundlag af et papirbaseret kontrolskema, som efterfølgende scannes ind på sagen, der vedrører det pågældende skib. Der er således ikke mulighed for en statistisk efterbehandling, da elektronisk datasøgning på tværs af sagerne ikke kan lade sig gøre. Ifølge Søfartsstyrelsen har stort set ingen lastskibe foretaget anmeldelser om aflevering af affald, da hverken besætninger eller rederier for de synede udenlandske skibe har været bekendt med reglerne. Rigsrevisionen finder, at Søfartsstyrelsen bør kunne redegøre for, om alt affald er afleveret.

Miljøstyrelsen har heller ikke påset, om forbuddet mod afbrænding bliver efterlevet. Miljøstyrelsen mener, at omkostningerne ved tilsyn ikke står i et rimeligt forhold til chancen for at afsløre overtrædelser.

Søfartsstyrelsen har ikke modtaget oplysninger om fejl og mangler fra klassifikationsselskaberne, der forestår kontrollen med, om skibet er udstyret med faciliteter til behandling og opbevaring af affald, og styrelsen har ikke haft bemærkninger i forbindelse med gennemgang af klassifikationsselskabernes arbejde. Efter styrelsens opfattelse er de nødvendige certifikater udstedt, og det antages, at synene har haft den ønskede effekt. Rigsrevisionen finder imidlertid, at Søfartsstyrelsen bør udbygge tilsynet med området ved at indhente årlige rapporter fra klassifikationsselskaberne.

Er tiltag til forbedring af navigationsforholdene sat i værk?

8. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har sikret, at en række tiltag om forbedring af navigationsforholdene er sat i værk.

Efter Helsinki-konventionen skal medlemslandene revurdere de vigtigste sejlruiter, udvikle elektroniske søkort, etablere et automatisk identifikationssystem (AIS) og etablere pladser for skibe i nød.

Farvandsvæsenet har udarbejdet principper for opmålingsarbejdet af de vigtigste sejlruiter, og genopmålingen er påbegyndt i 2003. Kort- og Matrikelstyrelsen har udarbejdet de elektroniske kort og ajourfører disse løbende.

Etableringen af et landbaseret monitorerings-system baseret på AIS-signaler vil kunne afsluttes i Danmark som aftalt. Det fælles system vil dog ikke kunne afsluttes til tiden grundet forhold i andre lande. Det vil derfor ikke være muligt for Farvandsvæsenet at udarbejde fuldt ud dækkende statistikker over skibstrafikken.

Miljøstyrelsen har udpeget nødpladserne, men de beredskabsmæssige forhold er endnu ikke afklaret.

Bliver andre medlemslande orienteret om forureningsforhold?

9. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de andre medlemslande bliver orienteret om forureningsforhold.

Underretning om forureningshændelser

10. Forsvaret har udarbejdet en række rapporter vedrørende ulykken med tankskibet Baltic Carrier. Rapporterne er baseret på en særlig skabelon, som er anbefalet af Helsinki-Kommissionen. Rapporterne er sendt til Tyskland og Sverige, som deltog i bekæmpelsen, men ikke til andre medlemslande.

Endvidere har forsvaret udarbejdet nogle situationsrapporter i forbindelse med en større ulykke ved Bornholm. Forsvaret har ikke i undersøgelsesperioden modtaget rapporter fra de andre medlemslande om hændelser, som kan true danske farvande.

Konsultationer om forebyggelse

11. Miljøstyrelsen var i forbindelse med ulykken med tankskibet Baltic Carrier i kontakt med Helsinki-Kommissionens sekretariat, som besøgte området ved Grønsund. Miljøstyrelsen har oplyst, at man formentlig vil drøfte de forskellige aspekter i relation til Fu Shan Hai med de andre medlemslande, dog først når sagen er afsluttet. Miljøstyrelsen har bekræftet, at der ikke derudover i undersøgelsesperioden har været konsultationer af den nævnte type.

Miljøstyrelsen har således efterlevet bestemmelsen vedrørende konsultationer om forebyggelse og kontrol af forurening i sagen om Baltic Carrier, idet det vedrørende Fu Shan Hai er Miljøstyrelsens vurdering, at konsultationer kan ske efterfølgende.

Rapportering om implementering

12. Repræsentanter fra medlemslandene har på årsmøderne i Helsinki inden for henholdsvis maritim sikkerhed og forureningsbekæmpelse fremlagt og udvekslet oplysninger om relevante hændelser siden sidste møde. Det meste er ifølge Miljøstyrelsen mundtligt refereret, men nogle lande har også udarbejdet skriftlige indlæg. Miljøstyrelsens rapportering om tiltag, effektivitet og problemer vedrørende implementeringen af bestemmelserne i Helsinki-konventionen finder udelukkende sted mundtligt.

Miljøstyrelsen bør overveje om rapportering af så komplicerede forhold også bør foreligge skriftligt, så erfaringerne kan fastholdes.

Er der etableret et hensigtsmæssigt beredskab?

13. Det er Rigsrevisionens vurdering, 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.

Et hensigtsmæssigt beredskab forudsætter, at medlemslandene har udarbejdet en beredskabsplan, gennemfører øvelser i forureningsbekæmpelse, overvåger havmiljøet samt foretager kontrol i overensstemmelse med internationale aftaler.

National beredskabsplan

14. Søværnets Operative Kommando (SOK) har i 2004 udsendt en plan for det statslige, danske beredskab til bekæmpelse af forurening af havet med olie og andre skadelige stoffer. I henhold til aftalen af 23. december 1999 mellem det daværende Miljø- og Energiministerium og Forsvarsministeriet om forsvarets opgaver og beføjelser på havmiljøområdet skal Forsvarsministeriet forestå *bekæmpelse af olie- og kemikalieforurening* af havet og de kystnære dele af søterritoriet i samarbejde med redningsberedskabet og andre myndigheder.

Forsvarskommandoen (FKO) har oplyst, at bestemmelserne om kemikalieforurening ikke skulle følges.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Forsvarsministeriet udbygge beredskabsplanen, så bestemmelserne om kemikalieforurening indgår heri.

Rigsrevisionen bemærker, at SOK i juni 2002 nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle undersøge kapaciteten på miljøområdet, herunder antal miljøskibe og deres udrustning. Rigsrevisionen finder, at fastlæggelse af kapaciteten på miljøområdet burde have foreligget langt tidligere, fx ved overførslen i januar 2000 eller umiddelbart efter ulykken i Kadetrenden i marts 2001.

På foranledning af Søfartsstyrelsen og Farvandsvæsenet blev der i 2002 udarbejdet en risikovurdering af sejladsforhold i de danske farvande. Rigsrevisionen bemærker, at vurderingen er baseret på statistikker for perioden 1997-2001, og at den nye udskibningshavn i Primorsk i Rusland ikke indgår i rapporten. Forsvaret har anført, at der ikke er belæg for at udarbejde en

ny risikoanalyse før efter 2008, hvor effekten af AIS vil kunne afspejles. Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet bør udarbejde en ny risikoanalyse, særlig henset til at der i 2002 blev åbnet en ny stor udskibningshavn for olie i Primorsk.

Miljøenhederne er placeret i København og Korsør og er således nær Drogden, Langelandsbæltet, Hatter Rev, Kadetrenden og Sundet Nord, hvor der er en høj risiko for skibssulykker. Efter Rigsrevisionens opfattelse kan en effektiv bekæmpelse af olieforurening i Femernbælt, i farvandet omkring Bornholm eller i Nordsøen være vanskelig, da miljøskibene ikke kan nå frem i tide. Bekæmpelse i mørke er ifølge FKO heller ikke muligt.

Øvelser i forureningsbekæmpelse

15. I henhold til beredskabsplanen skal der afholdes både nationale og internationale øvelser, der skal indgå forskellige elementer, og der skal normalt aflægges rapport om forløbet. SOK har i samarbejde med Beredskabsstyrelsen planlagt og normalt også gennemført 6 årlige øvelser i forureningsbekæmpelse i de kystnære farvande. Ved øvelserne har både statslige, amtslige og kommunale enheder deltaget. Efter afholdelsen af de årlige øvelser er der udarbejdet en evalueringsrapport. Øvelserne er på nær én (ved Rømø) afviklet i de østlige farvande og finder ikke sted i vintermånederne (december-februar), hvor vejrforholdene kan være barske. Ifølge evalueringerne er der bl.a. behov for at skabe større klarhed over det ansvar, som påhviler de enkelte myndigheder, at forbedre kommunikationen mv. Rigsrevisionen finder, at øvelserne kan forbedres ved, at SOK tilstræber, at aktiviteterne afvikles gennem hele året. SOK har for så vidt angår de internationale øvelser oplyst, at der afvikles 2 årlige øvelser dels en såkaldt papirøvelse i kommunikation, dels egentlige øvelser, hvor skibe afprøves og samarbejde indøves. Planlægningen af de internationale øvelser går på skift landene imellem,

og det tilstræbes, at øvelserne afvikles i forbindelse med de nationale beredskabsøvelser.

Overvågning af havmiljøet

16. Omfanget af overvågning af havmiljøet blev fastlagt i forbindelse med overførslen af opgaven til Forsvarsministeriet, hvorefter Flyvevåbnet skal udføre overvågning i 500 jettflyvetimer udført af specialudrustede fly af hele søterritoriet.

Planen for flyovervågning skal sikre, at flest mulige olieudslip m.m. bliver opdaget. Imidlertid afviger afviklingen af flyvetimer fra planen, hvorfor der er en øget risiko for, at færre olieudslip bliver opdaget. Den effektive overvågning af havet er dog forbedret, idet ruteforløb er ændret, hvorved der anvendes færre flyvetimer over landområder.

Havnestatskontrol

17. I henhold til internationale aftaler skal medlemslandene foretage kontrol på mindst 25 % af udenlandske skibe. Søfartsstyrelsen foretog i 2003 havnestatskontroller på 606 udenlandske skibe i danske havne. I forbindelse hermed blev 22 skibe tilbageholdt, idet der blev konstateret så væsentlige mangler ved skibet, at fortsat sejlads ville medføre fare for de ombordværende, den øvrige skibstrafik eller havmiljøet.

Søfartsstyrelsen har, baseret på opgørelser fra Danmarks Statistik for perioden 2000-2003, skønnet, at 2.400 skibe årligt anløber danske havne. Først fra den 1. juli 2003 blev der gennemført en registrering af udenlandske skibe, hvorfor Søfartsstyrelsen først fra denne dato kan dokumentere, at bestemmelsen om kontrol på mindst 25 % af udenlandske skibe er efterlevet.

Når der opstår mistanke om en ulovlig udledning fra et skib, anmoder SOK Søfartsstyrelsen om en havnestatskontrol i skibets næste ankomsthavn, dog kun hvis forsvaret af særlige grunde ik-

ke har mulighed for at foretage ransagning af skibet, mens det befinder sig på dansk havområde.

Ifølge forsvaret behandler Søfartsstyrelsen ikke sådanne anmodninger uden for normal arbejdstid/i weekenden. Dette har medført, at der i flere tilfælde ikke er foretaget de nødvendige undersøgelser af skibet i næste ankomsthavn, og at en (eventuel) straffesag mod skibet har måttet henlægges på grund af manglende bevis. Søfartsstyrelsen har afvist anklagerne fra forsvaret.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der mellem forsvaret og Søfartsstyrelsen har hersket uklarhed om procedurene for undersøgelse og indsamling af beviser. Søfartsstyrelsen har meddelt, at der i december 2004 er indgået en aftale om en klar ansvarsfordeling på det maritime område mellem Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Ulykken i Kadetrenden

18. Baltic Carrier er navnet på den olietanker, som marts 2001 kolliderede med fragtskibet Tern. Ulykken skete i dybtvandsruten ved Kadetrenden øst for Falster. Ved kollisionen blev en olietank på Baltic Carrier slået læk, og ca. 2.400 tons olie – ud af en samlet last på 33.000 tons – løb ud i havet.

Beredskabsstyrelsen har i rapporten om bekæmpelse af olieforureningen efter Baltic Carrier gennemgået og vurderet myndighedernes indsats m.m. Rapporten blev udarbejdet umiddelbart efter ulykken af en tværfaglig arbejdsgruppe.

I denne beretning vurderes de danske myndigheders aktiviteter omkring beredskab og bekæmpelse i sagen om Baltic Carrier i forhold til relevante bestemmelser i Helsinki-konventionen.

19. Det er Rigsrevisionens vurdering, at forløbet af bekæmpelsen af olieforureningen efter Baltic Carrier viste, at beredskabet ikke var fuldt tilstrækkeligt, og at bekæmpelsen af forureningen kunne have været gennemført mere effektivt.

Beredskabet

20. Gennemgangen har vist, at beredskabet ikke var fuldt tilstrækkeligt. Således var informationer om bekæmpelse af tung fuelolie på havet og forurening i lavvandede områder ikke umiddelbart tilgængelige for myndighederne. Den statslige plan var ikke koordineret med beredskabsindsatsen på land, og fx var der ingen planer for bortskaffelse af spildolien.

Bekæmpelsen

21. Gennemgangen har vist, at det lykkedes at opsamle 90 % af den spildte olie. Beredskabsstyrelsen har i rapporten om bekæmpelse af olieforureningen efter Baltic Carrier gennemgået og vurderet myndighedernes indsats m.m. I rapporten anføres bl.a., at bekæmpelsesopgaven samlet set må vurderes som værende løst på tilfredsstillende vis. Rigsrevisionen finder det positivt, at myndighederne har foretaget en evaluering af og indsamlet erfaringer fra bekæmpelsen af olieforureningen. I rapporten findes en række anbefalinger om styrkelse af havmiljøberedskabet. Forsvaret har således anskaffet nyt udstyr, som kan bruges ved bekæmpelse af forurening med tung fuelolie.

Bekæmpelsen kunne have været gennemført mere effektivt, idet kun en del af olien blev opsamlet på åbent hav. Det meste af olien blev samlet op i et fuglebeskyttelsesområde, så det lykkedes ikke at skåne miljøfølsomme områder. SOK kunne ikke på nær én overholde de tidsfrister, der er fastsat i anbefalinger i henhold til Helsinki-konventionen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- At bestemmelserne i Helsinki-konventionen om beskyttelse af havmiljøet er implementeret i danske love, bekendtgørelser mv. Myndighedernes tilsyn, med om regler overholdes, er imidlertid utilstrækkeligt.

- At de danske myndigheder har sikret, at en række tiltag om forbedring af navigationsforholdene er sat i værk.
- At de andre medlemslande bliver orienteret om forureningsforhold.
- 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.
- At forløbet af bekæmpelsen af olieforureningen efter Baltic Carrier viste, at beredskabet ikke var fuldt tilstrækkeligt. Det lykkedes at opsamle 90 % af den spildte olie, men bekæmpelsen af forureningen kunne have været gennemført mere effektivt. Myndighederne har på baggrund af ulykken taget en række initiativer, således har forsvaret efterfølgende anskaffet nyt udstyr.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

22. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen indeholder resultatet af en undersøgelse af implementeringen af Helsinki-konventionens artikel 8, 13, 14 og 16 i dansk ret samt af, hvorledes beredskabet virkede i et konkret tilfælde.

Konventionen omfatter landene ved Østersøen: Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland, Sverige og Tyskland, herefter kaldet medlemslandene.

23. Rigsrevisionen har i statsrevisorernes beretning nr. 9/00 om overvågningen af olieforure-

ningen på havet behandlet de statslige initiativer vedrørende opdagelse af olieforurening i de danske farvande samt identifikation og strafforfølgelse af olieforurenere i perioden 1995-2000.

Rigsrevisionerne i de fleste lande omkring Østersøen gennemførte i 2000 en parallel revision af Helsinki-konventionens artikel 6 om forurening fra landbaserede kilder. I den anledning blev der udarbejdet en fælles rapport med resultaterne af de nationale undersøgelser.

24. Havets miljøtilstand har stor bevågenhed hos befolkningen. Transporten af olie gennem Østersøen er stigende, og der er øget risiko for, at havet forurenes ved udledninger fra skibe eller som følge af ulykker. Der har i de senere år været 2 større skibsuplykker i Østersøen med olieforurening til følge.

Rigsrevisionerne i Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland og Tyskland blev i 2003 enige om at undersøge implementeringen af Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet.

25. Helsinki-konventionens hovedformål er at medvirke til at beskytte havmiljøet mod forurening. Den første konvention blev underskrevet i 1974 og trådte i kraft i 1980. Konventionen er siden revideret i 1992. Alle landene ved Østersøen har tiltrådt konventionen, som dækker Østersøen, Øresund og Bælterne samt Skagerrak op til en linje fra Skagen til Göteborg.

Konventionen omfatter 38 artikler samt 7 annekser knyttet til nogle af artiklerne. Herudover er der udstedt godt 100 anbefalinger, såkaldte rekommandationer. Denne undersøgelse omfatter konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet:

- Artikel 8 om forhindring af forurening fra skibe
- Artikel 13 om underretning og konsultation vedrørende forureningshændelser

- Artikel 14 om samarbejde vedrørende bekæmpelse af havforurening
- Artikel 16 om rapportering og udveksling af informationer.

Til artikel 8 knyttes annekst IV, der handler om udledning og aflevering af kloakspildevand m.m. samt om forbedring af navigationsforholdene. Til artikel 14 knyttes annekst VII, der bl.a. handler om beredskabsplaner. I beretningen omtales bestemmelserne i samme rækkefølge, dog behandles havnestatskontrollen i kap. VI. I bilag 1 er de valgte artikler gengivet.

26. Konventionens bestemmelser er bindende for medlemslandene på den måde, at de er forpligtet til at implementere bestemmelserne i national lovgivning. Anbefalingerne, der vedtages af ministrene fra medlemslandene, har ikke samme juridiske status som konventionen. Imidlertid bliver anbefalinger af danske myndigheder opfattet som bindende regler.

27. EU udsteder også forordninger og direktiver vedrørende havmiljøet mv. Disse regler har for Danmarks vedkommende forrang. I nogle tilfælde henviser Helsinki-konventionen til regler udstedt af EU og til FN's søfartsorganisation, International Maritime Organisation (IMO). Som eksempel kan nævnes, at det i annekst IV, § 4, er fastsat, at reglerne i Marpol-konventionen (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973/78) skal anvendes.

28. Miljøministeriet er ansvarlig for lovgivningen, jf. lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet med senere ændringer. På det nationale plan er ansvaret for havmiljøet fordelt mellem kommuner, amtskommuner og staten. Havmiljøloven fastlægger de organisatoriske rammer for bekæmpelse af forureninger med olie og andre stoffer. Forsvarsministeren forestår i sam-

arbejde med redningsberedskabet og andre myndigheder bekæmpelsen af olieforurening på havet og i de kystnære dele af søterritoriet. Forsvarsministeriet har i bekendtgørelse fastsat, at en række opgaver og beføjelser efter havmiljøloven, herunder bekæmpelsesopgaven, henlægges til Forsvarskommandoen (FKO). Søværnets Operative Kommando (SOK) forestår overvågning og det operative bekæmpelsesarbejde.

Kommunalbestyrelserne forestår sanering af kyststrækningerne og bekæmpelse af forurening i havne og skal bl.a. udarbejde beredskabsplaner herfor. Amdtsrådet samordner de kommunale beredskabsplaner samt forestår og koordinerer indsatsen ved alvorlige og omfattende forureninger.

I bilag 2 findes en oversigt over ansvarlige myndigheder på området samt deres aktører og opgaver.

B. Formål

29. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet om:

- Reglerne er implementeret, og om myndighederne fører tilsyn hermed.
- Forbedring af navigationsforholdene i Østersøområdet er sat i værk.
- Andre medlemslande bliver orienteret om forureningsforhold.
- Der er etableret et hensigtsmæssigt beredskab.

Endvidere har Rigsrevisionen undersøgt, hvorledes beredskabet virkede i et konkret tilfælde. Resultaterne heraf indgår i kapitlet om ulykken i Kadetrenden.

C. Afgrænsning

30. Undersøgelsen omfatter et udvalg af Helsinki-konventionens artikler. I undersøgelsen indgår

departementer og styrelser under Forsvarsministeriet, Miljøministeriet, samt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Undersøgelsen omfatter primært perioden 2000-2003.

D. Metode

31. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemgået love, bekendtgørelser mv. af relevans for området, brevvekslet og holdt møder med FKO, Miljøstyrelsen og Søfartsstyrelsen samt SOK i Århus.

Rigsrevisionen har endvidere gennemgået og inddraget resultater fra Beredskabsstyrelsens rapport om bekæmpelse af olieforureningen efter olietankeren Baltic Carrier. Der er endvidere indhentet faglig bistand fra Danmarks Meteorologiske Institut til brug for undersøgelsen af ulykken i Kadetrenden.

32. Rigsrevisionen har benyttet et konkret tilfælde til at belyse, om beredskabet fungerer på tilfredsstillende måde. I den periode, som er omfattet af undersøgelsen, har der været flere ulykker i Østersøen, hvor der er sluppet olie ud i havet med en større forurening til følge. På dansk område har der bl.a. været en ulykke i Kadetrenden i 2001, hvor olietankeren Baltic Carrier blev vædret, og en ulykke ved Bornholm i 2003, hvor fragtskibet Fu Shan Hai gik ned. I denne undersøgelse indgår sagen vedrørende Baltic Carrier, da denne ulykke var meget omfattende. Forløbet er tillige evalueret af de statslige myndigheder, som var involveret. Sagen vedrørende Fu Shan Hai er endnu ikke afsluttet.

33. Undersøgelsen er tilrettelagt som en del af en parallel revision med deltagelse af rigsrevisionerne i Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland og Tyskland. Der er indgået en samarbejdsaftale, hvoraf det fremgår, at de enkelte rigsrevisioner individuelt vælger metode for undersøgelsen. En sammenstilling af op-

lysninger om implementering af de udvalgte bestemmelser i Helsinki-konventionen vil indgå i en fælles rapport. Rapporten vil redegøre for forhold i og forskelle mellem medlemslandene. Denne beretning omfatter alle danske forhold, som indgår i rapporten. Den fælles rapport vil blive tilstillet Helsinki-Kommissionen og nationale myndigheder og fremsendes til statsrevisorerne.

34. Beretningen har i udkast været forelagt Miljøministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Forsvarsministeriet. Ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Er reglerne implementeret, og fører myndighederne tilsyn?

35. I dette kapitel undersøges og vurderes, om en række bestemmelser i Helsinki-konventionen er blevet implementeret i danske love, bekendtgørelser mv. I tilknytning til de enkelte bestemmelser vil Rigsrevisionen også undersøge, om myndighederne fører tilsyn med, om reglerne overholdes, og om de virker.

A. Det er forbudt at udlede spildevand m.m. fra skibe i Østersøen

36. Ifølge Helsinki-konventionens bestemmelse i annekst IV, § 5, er udledning af kloakspildevand forbudt, dog med visse undtagelser. Fx er det tilladt at udlede behandlet, desinficeret kloakspildevand på åbent hav, dvs. mindst 4 sømil fra land.

37. Søfartsstyrelsen har i teknisk forskrift af 15. februar 1990 om behandling og opbevaring af kloakspildevand i skibe – udstedt i medfør af lov om skibes sikkerhed mv. – fastsat, at udtømning af *kloakspildevand* kan finde sted under nærmere bestemte betingelser, og at skibet skal være

udstyret med rørledning og pumpe til udtømning til modtageanlæg i land. I forskriften findes også retningslinjer for systemer til opbevaring af kloakspildevand. Forskriften er senere for visse typer af skibe erstattet af en række tekniske forskrifter.

Søfartsstyrelsen har i de tekniske forskrifter præciseret, under hvilke omstændigheder det er tilladt at udlede spildevand, men man har ikke taget afsæt i et generelt forbud.

38. Søfartsstyrelsen eller de internationale klassifikationselskaber fører tilsyn med, at danske skibe er udstyret med de tekniske installationer, som er fastlagt i Marpol-konventionen, og udsteder/forny i forbindelse hermed certifikat om forebyggelse af forurening med kloakspildevand. Søfartsstyrelsen kontrollerer også operative forhold omkring håndteringen af kloakspildevand på passagerskibe og visse større fiske- og lastskibe.

39. I Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 534 af 21. juni 1992 om udtømning af *affald* fra skibe mv. – udstedt i henhold til havmiljøloven – er det fastsat, at udtømning af affald, som fremkommer ved skibets normale drift, ikke må finde sted på dansk søterritorium.

40. Efter Miljøministeriets bekendtgørelse straffes overtrædelser af bestemmelserne om udtømning i havet med bøde eller hæfte. Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke i undersøgelsesperioden har været overtrædelser af reglerne.

41. Undersøgelsen har vist, at Søfartsstyrelsen i de tekniske forskrifter – udstedt i henhold til lov om skibes sikkerhed – har præciseret, under hvilke omstændigheder det er tilladt at udlede spildevand. Miljøministeriet har i bekendtgørelse yderligere fastsat, at udtømning af affald inkl. kloakspildevand er forbudt på dansk søterritorium.

B. Der er opstillet modtagefaciliteter til kloakspildevand i havnene

42. Ifølge Helsinki-konventionens bestemmelse i annekts IV, § 5, skal havnene etablere passende modtagefaciliteter for kloakspildevand.

43. Denne bestemmelse er implementeret i havmiljøloven og specificeret i bekendtgørelse nr. 1003 af 10. december 2002 om modtagefaciliteter for affald fra skibe mv.

Ifølge bekendtgørelsen skal alle danske havne etablere modtagefaciliteter for driftsaffald fra skibe.

Faciliteterne skal have tilstrækkelig kapacitet til at opfylde behovet for aflevering, så skibene ikke forsinkes unødigt.

Havnen skal tillige sørge for at etablere modtagefaciliteter for olieslam og andre olierester, samt for kloakspildevand.

En bruger, der finder, at havnens modtagefaciliteter ikke har den tilstrækkelige kapacitet, kan klage til vedkommende, som driver havnen. Havnen skal sende en kopi af klagen til Miljøstyrelsen, der kan meddele havnen et påbud om at udbygge faciliteterne.

44. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen af ressourcemæssige årsager ikke foretager noget aktivt tilsyn med, om der er opstillet modtagefaciliteter i havnene.

Styrelsen har oplyst, at der ikke er udstedt påbud til nogen havne angående udbygning af modtagefaciliteter i perioden 2000-2003.

Styrelsen har videre oplyst, at havnemyndighederne normalt ikke registrerer modtaget affald.

45. Undersøgelsen har vist, at Miljøstyrelsen har fastsat regler om opstilling af anlæg til modtagelse af affald, herunder kloakspildevand, men styrelsen fører ikke aktivt tilsyn med havnenes modtagefaciliteter.

C. Skibe skal aflevere affald før afsejling. Afbrænding af skibsassald er forbudt i nationalt farvand

a. Aflevering af affald

46. Ifølge Helsinki-konventionens bestemmelse i annekts IV, § 7, har skibe pligt til at aflevere alt affald (olieholdigt materiale, kloakspildevand mv.) til havnens modtagefacilitet.

Der gælder visse undtagelser, fx for passagerskibe med kort overfart og ved utilstrækkelige modtagefaciliteter.

47. Efter Miljøministeriets bekendtgørelse om modtagefaciliteter for affald fra skibe mv. har skibsføreren pligt til at sørge for, at alt driftsaffald og alle lastrester afleveres til havnens modtagestation. Skibsføreren skal anmelde mængde og type af affald, som skibet forventes at have ombord ved anløb, og samtidig angive, hvad der påtænkes afleveret til havnen. Ifølge Miljøstyrelsen skal alt affald afleveres, dvs. også kloakspildevand.

Miljøstyrelsen har oplyst, at ifølge anbefaling 22/3 af 21. marts 2001 er bl.a. kloakspildevand undtaget fra den obligatoriske aflevering. Bekendtgørelse nr. 631 af 27. juni 2000 og den gældende bekendtgørelse nr. 1003 af 10. december 2002 indeholder dog bestemmelser om en obligatorisk aflevering. Miljøstyrelsen har således fastholdt, at alt affald er dækket af afleveringspligten. Miljøstyrelsen har anført, at ud over hensynet til miljøet har EU's direktiv om modtagefaciliteter (2000/59), som fastsætter afleveringspligt for alt skibsgenereret affald, haft betydning.

De danske regler om aflevering af affald er således efter Rigsrevisionens opfattelse mere vidtgående end reglerne i Helsinki-konventionen, som fastsætter, at affald, der lovligt kan udledes i henhold til Marpol-konventionen 1973/78, er undtaget fra afleveringspligten.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør myndighedernes tilsyn med reglerne overholdelse således følge EU's direktiv og ikke Helsinki-konventionen.

48. Miljøstyrelsen har oplyst, at Søfartsstyrelsen efter en aftale med Miljøstyrelsen, som trådte i kraft i december 2002, fører tilsyn med skibenes aflevering af affald.

Søfartsstyrelsen har vedrørende tilsynet i 2003 oplyst følgende: I foråret 2003 har styrelsen løbende udarbejdet og implementeret de værktøjer, som er nødvendige for tilsynet med skibenes anmeldepligt og aflevering af affald. Efter denne periode er tilsynet udført i fuldt omfang. Styrelsen har således udført syn vedrørende affald på 450 skibe, hvoraf 370 er udført på udenlandske skibe i forbindelse med havnestatskontrol, mens 80 er udført på danske skibe under det almindelige lovpligtige syn. (Havnestatskontrollen er omtalt i kap. VI). Stort set alle syn er udført i perioden juni-december, dvs. efter implementeringsperioden i foråret 2003. Tilsynsforpligtelsen er således for perioden juni-december 2003 efter Søfartsstyrelsens opfattelse overholdt, idet der på årsbasis skal afholdes syn på ca. 600 udenlandske og ca. 100 danske skibe.

49. Søfartsstyrelsen udfører tilsynet på grundlag af et papirbaseret kontrolskema, som efterfølgende scannes ind på den pågældende sag. Der er således ikke mulighed for en statistisk efterbehandling, da elektronisk datasøgning på tværs af rapporterne ikke kan lade sig gøre.

Hovedresultatet af tilsynene er en konstatering af, at stort set ingen lastskibe har foretaget anmeldelser om aflevering af affald, da hverken besætninger eller rederier for de synede udenlandske skibe har været bekendte med reglerne. Søfartsstyrelsen oplyser, at flertallet af færger, som går i fast rutefart på dansk havn, af Miljøstyrelsen har fået dispensation for anmeldepligten.

Rigsrevisionen finder, at Søfartsstyrelsen bør kunne redegøre for, om alt affald er afleveret.

50. På baggrund af Søfartsstyrelsens konstatering af det manglende kendskab til reglerne besluttede Miljøstyrelsen at iværksætte en oplysningskampagne. Som opfølgning herpå har Søfartsstyrelsen fra 2004 udleveret en informationskrivelse til skibenes besætninger i forbindelse med de foretagne havnestatskontroller, hvor anmeldelsespligten indskræpes.

51. Efter bekendtgørelsen om modtagefaciliteter for affald fra skibe mv. skal den, der driver havnen, udarbejde en plan for modtagelse og håndtering af affald fra skibe. Planen skal indsendes til og godkendes af Miljøstyrelsen. I henhold til særlige kravspecifikationer skal planen indeholde oplysninger om typer og mængder af affald, som kan modtages og håndteres. Planen skulle indsendes første gang den 15. november 2002, næste gang den 15. november 2005. Havnene er ikke forpligtede til at oplyse styrelsen om, hvilke mængder der faktisk modtages, men skal have en kopi af anmeldelser om aflevering af affald. Styrelsen har oplyst, at disse oplysninger anvendes i forbindelse med havnens beregning af den nødvendige kapacitet og ved myndighedernes kontrol. Styrelsen har videre oplyst, at havnene normalt ikke registrerer mængden af affald.

52. Undersøgelsen har vist, at skibsføreren efter Miljøministeriets bekendtgørelse om modtagefaciliteter for affald fra skibe mv. har pligt til at sørge for, at alt driftsaffald afleveres til havnens modtagestation. Bestemmelsen om anmeldelse vedrørende aflevering af affald efterleves ikke, da hverken besætninger eller rederier for de synede udenlandske skibe har været bekendt med reglerne. Rigsrevisionen finder, at Søfartsstyrelsen bør kunne redegøre for, om alt affald er afleveret.

Undersøgelsen har tillige vist, at Miljøstyrelsen ikke får oplysninger om, hvilke typer og mængder af affald som faktisk modtages og håndteres i danske havne.

b. Afbrænding af affald

53. Ifølge Helsinki-konventionens bestemmelse i annekst IV, § 8, er afbrænding af skibsgenereret affald forbudt i nationalt farvand.

54. Afbrænding af materialer må ifølge havmiljøloven ikke finde sted på havet. Affald opstået i forbindelse med normal drift af skibet er dog undtaget. Denne bestemmelse synes ikke at være i overensstemmelse med reglen i annekst IV, hvorefter "The Contracting Parties shall prohibit any incineration of ship-generated wastes on board ships, irrespective of their nationality, operating in their territorial seas".

55. Miljøstyrelsen har meddelt, at det er korrekt, at der er en uoverensstemmelse mellem Helsinki-konventionens annekst IV, § 8, og ordlyden af havmiljølovens § 31, stk. 3. pkt. 1. Baggrunden er, at definitionen af "incineration" i Helsinki-konventionens artikel 10 ikke medtager afbrænding af "normaldriftsaffald", mens konventionens annekst IV, § 8, medtager alt affald. Miljøstyrelsen vil henvende sig til Helsinki-Kommissionen for at afklare dette spørgsmål.

56. Overtrædelse af bestemmelser i havmiljøloven straffes med bøde. Rigsrevisionen har bedt Miljøstyrelsen om en redegørelse for, hvorledes forbuddet bliver håndhævet. Rigsrevisionen har desuden bedt om en oversigt, som viser antal sager, der er rejst i perioden 2000-2003, samt hvor mange bøder der er udstedt.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke i undersøgelsesperioden har været sager angående ulovlig afbrænding. Miljøstyrelsen mener, at omkostningerne ved tilsyn ikke står i et rimeligt forhold

til chancen for at afsløre overtrædelser. Styrelsen har derfor ikke iværksat initiativer for at påse, om forbuddet mod afbrænding efterleves.

57. Undersøgelsen har vist, at afbrænding af materialer ifølge havmiljøloven ikke må finde sted på havet. Affald opstået i forbindelse med normal drift af skibet er dog undtaget, hvilket ikke er i overensstemmelse med reglen i Helsinki-konventionens annekst IV. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljøstyrelsen vil henvende sig til Helsinki-Kommissionen angående denne bestemmelse. Miljøstyrelsen har ikke iværksat initiativer for at påse, om forbuddet mod afbrænding efterleves. Miljøstyrelsen mener, at omkostningerne ved tilsyn ikke står i et rimeligt forhold til chancen for at afsløre overtrædelser.

D. Skibe i international fart underkastes kontrol af udstyr

58. I henhold til annekst IV, § 5, skal et skib i international sejlads underkastes en gennemgang, inden det indsættes i fart, for at sikre, at skibet er udstyret med forskellige faciliteter til behandling og opbevaring af affald. Tillige skal skibet underkastes periodisk tilsyn for at sikre, at faciliteterne fortsat er til stede og virker.

59. I henhold til meddelelser fra Søfartsstyrelsen, række B, kap. 24, om forebyggelse af forurening med affald, skal større skibe underkastes de ovennævnte syn. Disse syn skal være så effektive, at de sikrer, at konstruktionen, systemerne og materialerne fuldstændigt opfylder de gældende bestemmelser.

60. Søfartsstyrelsen har oplyst, at der er indgået aftaler med de såkaldte klassifikationsselskaber, der – bortset fra passagerskibe – er bemyndiget til at udføre syn på alle klassificerede skibe.

For så vidt angår passagerskibe samt skibe, der er uklassificerede, forestår styrelsen syn og godkendelse. For passagerskibe har styrelsen alene oplysninger om resultatet af de foretagne syn, som findes på sagerne. Styrelsen har ikke foretaget en gennemgang af disse, men det er styrelsens generelle indtryk, at certificeringen af disse skibe ikke har givet anledning til problemer.

61. Da Søfartsstyrelsen ikke har modtaget oplysninger om fejl og mangler fra klassifikationsselskaberne, og da styrelsen ikke har haft bemærkninger i forbindelse med gennemgang af klassifikationsselskabernes kontrol af danske skibe, konkluderer styrelsen, at de nødvendige certifikater er udstedt, uden at der er konstateret fejl eller mangler, efter at synet blev afholdt. Det antages herefter, at synene har haft den beskrevne effekt.

62. Undersøgelsen har vist, at Søfartsstyrelsen i lighed med mange andre lande har overladt kontrollen med danske skibes overholdelse af de internationale konventioner om beskyttelsen af det maritime miljø (fx Helsinki-konventionen) til anerkendte klassifikationsselskaber. Søfartsstyrelsen bør efter Rigsrevisionens opfattelse udbygge tilsynet med området ved at indhente årlige rapporter fra klassifikationsselskaberne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at bestemmelserne i Helsinki-konventionen om beskyttelse af havmiljøet er implementeret i danske love, bekendtgørelser mv. Myndighedernes tilsyn, med om regler overholdes, er imidlertid utilstrækkeligt.

Rigsrevisionen bygger vurderingen på:

- At reglerne om udledning af spildevand, om opstilling af anlæg til modtagelse af affald og kloakspildevand samt om aflevering af affald er fastsat i Miljøministeriets bekendtgørelser.

- At Miljøstyrelsen ikke fører aktivt tilsyn med området. Reglerne om anmeldelse af affald efterleves ikke, da hverken besætninger eller rederier for de synede udenlandske skibe har været bekendt hermed. Miljøstyrelsen får ikke oplysninger om, hvilke typer og mængder af affald som faktisk modtages og håndteres i danske havne. Søfartsstyrelsen bør kunne redegøre for, om alt affald er afleveret.
- At kontrollen med skibes udstyr i lighed med mange andre lande er overladt til anerkendte klassifikationsselskaber. Rigsrevisionen finder imidlertid, at Søfartsstyrelsen bør udbygge tilsynet med området ved at indhente årlige rapporter fra klassifikationsselskaberne.

IV. Er tiltag til forbedring af navigationsforholdene sat i værk?

63. I dette kapitel undersøges og vurderes, om en række tiltag, der skal forbedre navigationsforholdene og dermed sejladsikkerheden, er sat i værk eventuelt afsluttet på tilfredsstillende vis inden for fastsatte tidsfrister.

A. Myndighedernes opgaver

64. Ifølge Helsinki-konventionens artikel 8 om forebyggelse af forurening fra skibe skal medlemslandene gennemføre de foranstaltninger, som er nævnt i annek IV. De relevante bestemmelser i annekset vil blive omtalt i forbindelse med gennemgangen.

a. Farvandsvæsenet skal foretage en revurdering af de vigtigste sejlruiter

65. Ifølge Helsinki-konventionens bestemmelse i annek IV, § 9, skal medlemslandene inden udgangen af 2002 have udarbejdet et koncept for revurdering af de vigtigste sejlruiter og hav-

ne. Opmåling og vurdering skal sættes i værk i 2003.

66. For så vidt angår de danske farvande har Farvandsvæsenet fastsat, at hovedvægten af opmålingsindsatsen skal lægges på:

- Hovedgennemsejlingsruten, Rute T, gennem Kattegat, Storebælt og Kadetrenden
- Hovedgennemsejlingsruten, Rute B, gennem Kattegat og Øresund
- Sejlruterne til de vigtigste trafikhavne i Danmark.

Kritiske områder, fx snævre og vanskeligt passable afsnit af disse ruter, hvor vanddybden er mindre end 25 meter, genopmåles med 10 års interval.

Disse principper er i 2002 koordineret med opmålingsmyndigheder i de andre medlemslande.

67. De konkrete planer for opmålingen i danske farvande for 2003-2007 er koordineret med Sverige og Tyskland og indgår som en integreret del af den samlede genopmåling af hovedruterne i Østersøen, herunder indsejlingerne til hovedhavnene i Østersøen.

Ifølge planen vil Rute T være genopmålt i 2005 og Rute B i 2007.

Genopmålingen af ruterne i danske farvande blev påbegyndt i 2003, hvor dele af Rute T blev opmålt fra Skagen til den nordlige del af Storebælt. Opmålingen har ifølge Farvandsvæsenet ikke givet anledning til ændring af sejlruten.

68. Undersøgelsen har vist, at Farvandsvæsenet har udarbejdet principper for opmålingsarbejdet af de vigtigste sejlruter, og genopmålingen er påbegyndt i 2003.

b. Kort- og Matrikelstyrelsen skal udvikle elektroniske søkort for de vigtigste sejlruter og største havne

69. Efter Helsinki-konventionens bestemmelse i annek IV, § 9, skal medlemslandene udvikle elektroniske søkort (ENC) for de vigtigste sejlruter og havne i et samarbejde med de andre lande.

70. Kort- og Matrikelstyrelsen (KMS) har oplyst, at KMS medio 2000 afsluttede produktionen af elektroniske søkort over de danske farvande og de største havne med et indhold svarende til indholdet i de danske papirsøkort. Da de elektroniske søkort alene dækker eget nationalt ansvarsområde, er det nødvendigt med et meget tæt internationalt samarbejde om produktion, dataharmonisering, distribution mv. Brugeren af de elektroniske søkort bør efter KMS's opfattelse så vidt muligt have et ensartet produkt at navigere efter. KMS har derfor sammen med 10 andre nationer valgt at lade distributionen af de elektroniske søkort foregå gennem det internationale søkortcenter "Primar Stavanger", Norge.

ENC ajourføres løbende af KMS, og ajourføringerne distribueres ugentligt gennem "Primar Stavanger".

71. ENC er beregnet til anvendelse i et elektronisk kortvisnings- og informationssystem (ECDIS). ECDIS bruges til sejladsplanlægning, navigation og sejladsovervågning og forøger sejlads-sikkerheden hovedsagligt ved at give skibene et forbedret overblik over position og bevægelser samt over trafikken omkring skibet.

ECDIS er endnu ikke særligt udbredt, hvilket bl.a. skyldes begrænset geografisk dækning af ENC, usikkerhed omkring det internationale regelsæt for overgang til papirløs navigation og prisen i forhold til papirbaserede søkort. Derfor er det på nuværende tidspunkt efter KMS's opfattelse ikke muligt at undersøge effekten af

ENC's og ECDIS's virkning på sejladsikkerheden.

72. Undersøgelsen har vist, at KMS har udarbejdet elektroniske kort og løbende ajourfører disse.

c. Farvandsvæsenet skal i samarbejde med de andre medlemslande etablere et automatisk identifikationssystem (AIS)

73. Ifølge Helsinki-konventionens bestemmelse i annek IV, § 10, skal medlemslandene senest 1. juli 2005 have etableret et landbaseret monitoreringssystem baseret på AIS-signaler. Endvidere bestemmes, at de nationale systemer skal sammenkobles, og at der på basis af informationerne i overvågningssystemerne skal udarbejdes statistikker over skibstrafikken.

74. Til at tilrettelægge etableringen af et landbaseret monitoreringssystem i Danmark nedsatte Forsvarsministeriet i december 2001 en arbejdsgruppe med repræsentanter fra departementet, Farvandsvæsenet, FKO og SOK. Projektet omfatter etablering af 18 basestationer samt et dataindsamlingssystem. Den endelige udbygning af netværket forventes påbegyndt oktober 2004 og afsluttet juni 2005. Når sidste fase er afsluttet, skal Farvandsvæsenet forestå en evaluering, der forventes afsluttet ultimo 2005.

75. Farvandsvæsenet har oplyst, at der blev indgået kontrakt med et privat firma i januar 2004. Udgifterne til etableringen forventes at udgøre ca. 24 mio. kr., og de årlige driftsudgifter forventes at udgøre ca. 3,6 mio. kr.

76. Til koordinering af samarbejdet vedrørende AIS er der under Helsinki-Kommissionens sekretariat nedsat en ekspertarbejdsgruppe, hvori Sverige har formandskabet. Vedrørende de forventede tidspunkter for afslutning af installationerne gav de enkelte lande på et møde i oktober

2003 oplysninger herom. Således ville Tyskland ikke kunne overholde fristen, og Letland kunne ikke oplyse om tidspunktet for afslutning af installationerne.

77. Farvandsvæsenet har oplyst, at oplysningerne for Danmark vedrørende tidspunktet for installation til test senere er flyttet fra december 2004 til maj 2005. Det forventedes imidlertid, at Danmark kunne opfylde Helsinki-konventionens krav allerede i juni 2004, hvilket skyldes, at nabolandene monitorer en del af de danske farvande, og at ikke alle danske farvande er omfattet af Helsinki-konventionen.

78. Ekspertarbejdsgruppen vedtog på et møde i februar 2002, at Danmark opstiller en server, der samler relevante data fra de nationale monitoringsanlæg og stiller dem til rådighed for Helsinki-Kommissionen og for de kompetente myndigheder i de enkelte lande. Etablering af serveren sker i Farvandsvæsenet, som forventer, at systemet vil være i drift i maj 2005. Udgifterne ved etableringen forventes at blive ca. 1 mio. kr. og afholdes af Farvandsvæsenet.

79. Undersøgelsen har vist, at etableringen af et landbaseret monitoreringssystem baseret på AIS-signaler vil kunne afsluttes i Danmark som aftalt. Det fælles system vil dog ikke kunne afsluttes til tiden grundet forhold i andre lande. Som en konsekvens heraf vil det ikke være muligt at udarbejde fuldt ud dækkende statistikker over skibstrafikken.

d. Miljøstyrelsen skal udpege/etablere pladser for skibe i nød

80. Ifølge Helsinki-konventionens bestemmelse i annek IV, § 13, skal medlemslandene udpege egnede pladser for skibe, der er kommet i en nødsituation, og de andre medlemslande skal underrettes herom.

81. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen sammen med relevante statslige myndigheder, amterne, kommunerne, interesseorganisationer og grønne organisationer har udarbejdet en redegørelse for udpegning af nødområder i danske farvande i 2004.

I redegørelsen anføres, at der er lagt vægt på at tilvejebringe en liste med nødområder, der er geografisk jævnt fordelt i den umiddelbare nærhed af skibsfartens hovedruter igennem de danske farvande. Generelt er der lagt vægt på, at skibe med en dybgang på 10 meter og derover skal kunne anvende de forhåndsudpegede nødområder. Der er endvidere lagt vægt på, at en eventuel forurening skal kunne inddæmmes bedst muligt. Derfor er der udpeget et antal havne, idet mulig forurening af vandmiljøet så kan holdes inde i havneområdet gennem afspærring.

82. Miljøstyrelsen har i første omgang udpeget 14 nødområder til brug for anvisning af nødstedte skibe med højt forureningspotentiale. Endvidere er der udpeget 8 nødområder, som kan anvendes i tilfælde, hvor der er tale om skibe med lavt forureningspotentiale.

83. Før nødområderne er etableret, skal der foreligge planer med oplysninger om bugser- og slæbebådsassistance, brandslukningsudstyr, lænseudstyr samt tidsforbrug til indsættelse for miljømateriel, herunder miljøskibe.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen i september 2004 vil begynde en møderække med de involverede amter, kommuner og havne med henblik på at undersøge de beredskabsmæssige forhold i de enkelte nødområder og – hvis det er nødvendigt – efterfølgende udarbejde lokale beredskabsplaner. Miljøstyrelsen forventer, at dette arbejde er afsluttet i løbet af 2004 eller i begyndelsen af 2005.

84. Miljøstyrelsen har oplyst, at de andre medlemslande ikke er blevet underrettet direkte. Der

vil i forbindelse med det førstkommande møde i Helsinki-Kommissionen i oktober 2004 blive givet en orientering om de danske nødområder. Styrelsen har meddelt, at Danmark på en EU-workshop oplyste, hvorledes man havde udpeget de danske nødområder med virkning fra 5. februar 2004.

I forbindelse med udpegningen udsendte Miljøstyrelsen pressemeddelelser til alle relevante samarbejdspartnere både i Danmark og i udlandet.

85. Undersøgelsen har vist, at Miljøstyrelsen har udpeget nødpladserne, men de beredskabsmæssige forhold er endnu ikke afklaret.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de danske myndigheder har sikret, at en række tiltag om forbedring af navigationsforholdene er sat i værk.

Rigsrevisionen bygger vurderingen på:

- At Farvandsvæsenet har udarbejdet principper for opmålingsarbejdet af de vigtigste sejl-ruter, og at genopmålingen er påbegyndt i 2003.
- At Kort- og Matrikelstyrelsen har udarbejdet de elektroniske kort og løbende ajourfører disse.
- At etableringen af et landbaseret monitoringssystem baseret på AIS-signaler vil kunne afsluttes i Danmark som aftalt. Det fælles system vil dog ikke kunne afsluttes til tiden grundet forhold i andre lande. Det vil derfor ikke være muligt at udarbejde fuldt ud dækkende statistikker over skibstrafikken.
- At Miljøstyrelsen har udpeget nødpladserne, men de beredskabsmæssige forhold er endnu ikke afklaret.

V. Bliver andre medlemslande orienteret om forureningsforhold?

86. I dette kapitel undersøges og vurderes, om danske myndigheder lever op til bestemmelserne vedrørende gensidig orientering, konsultation og rapportering.

A. Myndighedernes foranstaltninger

a. Forsvaret skal underrette de andre medlemslande om forureningshændelser i ansvarsområdet

87. Ifølge Helsinki-konventionens artikel 13 om notifikation og konsultation skal de nationale myndigheder umiddelbart underrette de andre medlemslande om forureningshændelser i deres farvande, som kan true de andre landes søterritorier.

88. FKO har til illustration af, hvorledes bestemmelsen efterleves, fremsendt de 22 rapporter, som SOK havde udarbejdet vedrørende ulykken med tankskibet Baltic Carrier for perioden 29. marts - 9. april 2001. Rapporterne er baseret på en særlig skabelon (Polrep), som er anbefalet af Helsinki-Kommissionen. Rapporterne er sendt til Tyskland og Sverige, som deltog i bekæmpelsen, men ikke til andre medlemslande.

89. Operationen vedrørende Fu Shan Hai var ifølge FKO primært et anliggende mellem Danmark og Sverige. På grund af den tætte daglige kontakt mellem de deltagende enheder blev der ikke udvekslet Polrep-rapporter. I stedet for fremsendte SOK situationsrapporter til den svenske kystbevogtning.

FKO har videre oplyst, at såfremt der – ud fra en faglig vurdering hos SOK – ikke er risiko for forurening af andre medlemslandes søterritorier, vil dette ikke blive meddelt nabolandene.

90. SOK har videre oplyst, at observationer af formodede olieforureninger på nabolandenes søterritorium i forbindelse med flyovervågning eller satellitpassager er videresendt til de respektive lande (Sverige, Tyskland, Norge og England) pr. e-mail.

91. Undersøgelsen har vist, at forsvarets rapporter vedrørende de 2 største ulykker på dansk søterritorium er sendt til Tyskland og Sverige. Forsvaret har ikke i undersøgelsesperioden modtaget rapporter fra de andre medlemslande om hændelser, som kan true danske farvande.

b. Miljøstyrelsen skal gennemføre konsultationer om forebyggelse og kontrol af forurening

92. Ifølge Helsinki-konventionens artikel 13 om notifikation og konsultation skal de nationale myndigheder gennemføre rådslagning om, hvorledes forebyggelse og kontrol med forureningen bør gribes an i de konkrete tilfælde.

93. Miljøstyrelsen har oplyst, at der i forbindelse med Baltic Carrier var kontakt med Helsinki-Kommissionens sekretariat, som bl.a. sammen med generalsekretæren besøgte området og udsendte pressemeddelelser.

Beredskabsstyrelsen tog kontakt til EU's task force, som sendte en delegation af eksperter til området. Desuden tog Miljøministeriet umiddelbart efter uheldet kontakt til samtlige relevante ministre i medlemslandene for at få drøftet, hvorledes sejladsikkerheden eventuelt kunne forbedres.

Med hensyn til Fu Shan Hai har Miljøstyrelsen oplyst, at man formentlig vil drøfte de forskellige aspekter med de andre medlemslande, dog først når sagen er afsluttet.

Miljøstyrelsen har bekræftet, at der ikke derudover i undersøgelsesperioden har været konsultationer af den nævnte type.

94. Miljøstyrelsen har videre oplyst, at der afholdes møder i de etablerede arbejdsgrupper mindst én gang om året, hvor forebyggelse og kontrol af forurening diskuteres, og der udveksles erfaringer om forureningsbekæmpelse mv. landene imellem.

95. Undersøgelsen har vist, at bestemmelsen vedrørende konsultationer om forebyggelse og kontrol af forurening er efterlevet af Miljøstyrelsen i sagen om Baltic Carrier, idet det vedrørende Fu Shan Hai er Miljøstyrelsens vurdering, at konsultationer kan ske efterfølgende.

c. Miljøstyrelsen skal regelmæssigt rapportere til Helsinki-Kommissionen om tiltag, effektivitet og problemer

96. Ifølge Helsinki-konventionens artikel 16 skal de nationale myndigheder regelmæssigt rapportere til kommissionen om tiltag for at implementere bestemmelserne, effektiviteten af disse tiltag og problemer vedrørende implementeringen.

97. Miljøstyrelsen har oplyst, at medlemslandene på årsmøderne inden for henholdsvis maritim sikkerhed og forureningsbekæmpelse har fremlagt og udvekslet oplysninger om relevante hændelser siden sidste møde. Det meste er mundtligt refereret, men nogle lande har også udarbejdet skriftlige indlæg.

Miljøstyrelsen har tillige henvist til rapporteringen vedrørende opfyldelsen af anbefalingerne, rekommandationerne, som afgives hvert 3. eller 5. år til Helsinki-Kommissionens sekretariat.

98. Undersøgelsen har vist, at rapportering om tiltag, effektivitet og problemer vedrørende implementeringen af bestemmelserne i Helsinki-konventionen udelukkende finder sted mundtligt.

Miljøstyrelsen bør overveje om rapportering af så komplicerede forhold også bør foreligge skriftligt, så erfaringerne kan fastholdes.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de andre medlemslande bliver orienteret om forureningsforhold.

Rigsrevisionen bygger vurderingen på:

- At forswarets rapporter vedrørende de 2 største ulykker på dansk søterritorium er sendt til Tyskland og Sverige. Forsvaret har ikke i undersøgelsesperioden modtaget rapporter fra de andre medlemslande om hændelser, som kan true danske farvande.
- At Miljøstyrelsen har efterlevet bestemmelsen vedrørende konsultationer om forebyggelse og kontrol af forurening i sagen om Baltic Carrier, idet det vedrørende Fu Shan Hai er Miljøstyrelsens vurdering, at konsultationer kan ske efterfølgende.
- At Miljøstyrelsens rapportering om tiltag, effektivitet og problemer vedrørende implementeringen af bestemmelserne i Helsinki-konventionen udelukkende finder sted mundtligt. Miljøstyrelsen bør overveje om rapportering af så komplicerede forhold også bør foreligge skriftligt, så erfaringerne kan fastholdes.

VI. Er der etableret et hensigtsmæssigt beredskab?

99. I dette kapitel undersøges og vurderes, om danske myndigheder har gennemført en række tiltag for at sikre et beredskab, som vil være i stand til effektivt at kunne bekæmpe en forurening.

A. Myndighedernes forpligtelser

100. Ifølge Helsinki-konventionens artikel 14 om samarbejde vedrørende bekæmpelse af havforurening skal medlemslandene gennemføre de foran-

staltninger, som er nævnt i annekset VII. De relevante bestemmelser i annekset vil blive omtalt i forbindelse med gennemgangen.

a. Forsvaret skal udarbejde en national beredskabsplan for bekæmpelse af maritim forurening

101. Ifølge Helsinki-konventionen annekset VII, § 2, skal medlemslandene udarbejde en beredskabsplan om bekæmpelse af forurening.

102. SOK har i marts 2004 udsendt en plan for det statslige danske beredskab til bekæmpelse af forurening af havet med olie og andre skadelige stoffer. Beredskabsplanen er udarbejdet med bistand fra et konsulentfirma. SOK har oplyst, at de væsentligste ændringer i forhold til de tidligere planer fra Miljøstyrelsen bl.a. består i, at planen nu er udarbejdet i overensstemmelse med de gældende anbefalinger fra IMO, og at planen er fordelt til et større antal myndigheder.

103. Beredskabsplanen erstatter Miljøstyrelsens beredskabsplan vedrørende olie fra september 1993 og Miljøstyrelsens beredskabsplan vedrørende andre skadelige stoffer fra juni 1985. Det er således Miljøstyrelsens planer, der har været gældende i undersøgelsesperioden, og som SOK har måttet lægge til grund for indsatsen.

104. Beredskabsplanen fra 2004 består af en hovedplan og en beredskabsmanual. Hovedplanen beskriver i korte træk målsætningen for beredskabet, det lovmæssige grundlag, ansvarsfordeling og kommandostruktur, bekæmpelsesstrategi og taktik samt indberetningspligt mv. Manualen er af operativ karakter, og den kan tjene som en opslagsbog for alle involverede i en konkret bekæmpelsesaktion. Heri findes bl.a. et beslutningsdiagram, der omhandler grundstødning, kollision, brand, forlis, olie drevet i land, udslip fra skibe og formodet olieplet.

Rigsrevisionen finder, at SOK bør udbygge diagrammet ved, at de nævnte situationer beskrives, fx hvilket udstyr der skal benyttes, hvor dette er opbevaret osv. De relevante myndigheder vil herefter bedre være i stand til at vurdere, hvilke tiltag der skal iværksættes for at løse opgaven.

105. Målsætningen for det statslige beredskab til bekæmpelse af forurening vedrører dels olie, hvor beredskabet skal kunne imødegå olieudslip på 10.000 tons, dels andre skadelige stoffer, hvor beredskabet skal kunne bjærge beholdere. Tillige skal forsvaret kunne håndhæve dansk ret ved hjælp af overvågning med fly. Det anføres i planen, at målsætningen er baseret på en vurdering af truslen for forurening og på en række internationale henstillinger.

FKO har oplyst, at mål og midler for det nuværende beredskab som nævnt er fastlagt af Miljøstyrelsen forud for ressortoverførslen af havmiljøområdet til forsvaret den 1. januar 2000, og at forsvaret har overtaget beredskabet til "aktuelt besluttet niveau", jf. forsvarsforliget for 2000-2004.

Forsvarets miljøberedskab består af 6 skibe: Gunner Seidenfaden og Gunner Thorson (Supply Class), Marie Miljø og Mette Miljø (Sea Truck) samt Miljø 101 og Miljø 102 (lægtvandsfartøjer). Hertil kommer nogle pramme. Udstyret på skibene består af flydespærringer, olieoptagere, oliebeholdere, absorberingsmidler samt diverse hjælpemateriel. En del materiel er tillige oplagret i Korsør, Holmen, Esbjerg, Kalundborg og Frederikshavn.

106. I henhold til aftalen af 23. december 1999 mellem det daværende Miljø- og Energiministerium og Forsvarsministeriet om forsvarets opgaver og beføjelser på havmiljøområdet skal Forsvarsministeriet forestå *bekæmpelse af olie- og kemikalieforurening* af havet og de kystnære dele af søterritoriet i samarbejde med redningsberedskabet og andre myndigheder.

FKO har oplyst, at overtagelsen til ”aktuelt besluttet niveau” indebar, at bestemmelserne om kemikalieforurening ikke skulle følges.

Ifølge status for implementering, jf. forsvarrets rapportering til Helsinki-Kommissionen 2002, er anbefalingen om beredskab fulgt fuldstændigt. FKO har hertil bemærket, at man ved rapporteringen til Helsinki-Kommissionen meddelte, at Danmark kun delvist opfylder anbefalingen, rekommandation 11/13. Kommissionen har efterfølgende på trods af dette konkluderet, at Danmark har fulgt anbefalingen.

107. For så vidt angår fastsættelse af mål og midler for det statslige beredskab har FKO oplyst, at SOK i juni 2002 nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle undersøge kapaciteten på miljøområdet, herunder antal miljøskibe og deres udrustning. Gruppen har ultimo 2003 afleveret sin foreløbige rapport til SOK. Den endelige rapport for ventes at foreligge i 2. halvår af 2004.

Rigsrevisionen finder, at fastlæggelse af kapaciteten på miljøområdet burde have foreligget langt tidligere, fx ved overførslen den 1. januar 2000 hvor forsvarret fik det fulde operative og økonomiske ansvar, eller umiddelbart efter ulykken i Kadetrenden i marts 2001, hvor det statslige beredskab havde stået over for den første store opgave.

108. Ifølge beredskabsplanen er bekæmpelsesstrategien en proces, som overvejende er af politisk karakter – og det nævnes, at der ikke er udarbejdet en ny risikoanalyse. FKO har oplyst, at det ikke har været et formål med den nye beredskabsplan at analysere, om de hidtidigt formulerede mål og midler til løsning af opgaven er tilstrækkelige. Folketinget har ifølge Forsvarsministeriet ikke fået beredskabsplanen fremlagt til orientering.

109. På foranledning af Søfartsstyrelsen og Farvandsvæsenet blev der i 2002 af COWI A/S ud-

arbejdet en rapport ”Risikovurdering af sejladsforhold i de danske farvande”. Rigsrevisionen bemærker, at vurderingen er baseret på statistikker for perioden 1997-2001, og at den nye udskibningshavn i Primorsk i Rusland ikke er omtalt i rapporten.

Forsvaret har anført, at der ikke er belæg for at udarbejde en ny risikoanalyse før efter 2008, hvor effekten af AIS vil kunne afspejles.

Rigsrevisionen finder, at Forsvarsministeriet bør udarbejde en ny risikoanalyse, særlig henset til at der i 2002 blev åbnet en ny stor udskibningshavn for olie i Primorsk. COWI A/S har oplyst, at skibstrafikken til og fra Primorsk ikke indgår i grundlaget for rapporten og dermed heller ikke i vurderingen af sejladsforholdene i de danske farvande.

110. Beredskabsplanen er ikke koordineret med kommunale planer, men den omtaler dog en række internationale samarbejdsaftaler, fx Helsinki-konventionen og nogle samarbejdsordninger, fx mellem Sverige, Danmark og Tyskland, kaldet Swedenger. Rigsrevisionen finder, at andre myndigheder burde være omtalt. Fx er politiets rolle som koordinerende leder af indsatsen i de kystnære områder ikke beskrevet.

Efter loven er det miljøministeren, som udarbejder retningslinjer for indholdet af beredskabsplanerne for kommunerne. Forsvarsministeren skal dog underrettes om indholdet af disse planer.

FKO har oplyst, at forsvarret ikke har modtaget de kommunale beredskabsplaner. SOK har derimod modtaget amternes planer, som anvendes i SOK i den udstrækning, der er behov herfor.

111. SOK har oplyst, at med henblik på at styrke koordineringen af beredskabsindsatsen mellem de statslige og kommunale myndigheder i de kystnære områder og på kysten har politimesteren i politiregion V nedsat en arbejdsgruppe,

der skal udarbejde en beredskabsplan for strand-sanering i hele regionens område. Det er hensigten, at beredskabsplanen efter godkendelse skal danne ramme for lignende planer i de øvrige politiregioner.

Rigsrevisionen finder dette tiltag for hensigtsmæssigt.

112. Ifølge rapporten ”Risikovurdering af sejladshold i de danske farvande” var der en høj risiko for skibssulykker i Drogden, Langelandsbæltet, Hatter Rev, Kadetrenden og Sundet Nord. Da miljøenhederne er placeret i København og Korsør, kan de 4 store miljøskibe således dække de 5 nævnte områder, men ikke Nordsøen.

Ifølge FKO kan de 4 store miljøskibe ikke inden 6 timer efter afgang begynde bekæmpelse af forurening i Femernbælt og farvandet omkring Bornholm (eller Nordsøen). Bekæmpelse i mørke er heller ikke muligt.

En effektiv bekæmpelse af olieforurening ved Bornholm eller i Nordsøen kan således være vanskelig, da miljøskibene ikke kan nå frem i tide.

113. Beredskabsplanen indeholder ingen oplysninger om mandskab, uddannelse mv.

SOK har oplyst, at Søværnet har ansat 75 personer til havmiljøopgaven, heraf er 24 officerer. Personalet har gennemgået forskellige miljøkurser.

114. Undersøgelsen har vist, at forsvaret har udarbejdet en ny beredskabsplan i 2004, men at Helsinki-Kommissionens anbefalinger vedrørende bekæmpelse af kemikalier ikke indgår. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Forsvarsministeriet udbygge beredskabsplanen, så bestemmelserne om kemikalieforurening indgår heri.

Rigsrevisionen bemærker, at SOK i juni 2002 nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle undersøge kapaciteten på miljøområdet, herunder antal miljøskibe og deres udrustning. Rigsrevisionen fin-

der, at fastlæggelse af kapaciteten på miljøområdet burde have foreligget langt tidligere, fx ved overførslen i januar 2000 eller umiddelbart efter ulykken i Kadetrenden i marts 2001.

Forsvarsministeriet bør udarbejde en ny risikoanalyse henset til, at der i 2002 blev åbnet en ny stor udskibningshavn for olie i Primorsk i Rusland. En effektiv bekæmpelse af olieforurening ved Bornholm eller i Nordsøen kan være vanskelig, da miljøskibene ikke kan nå frem i tide.

b. Forsvaret skal regelmæssigt gennemføre øvelser i forureningsbekæmpelse (nationalt som internationalt)

115. Ifølge Helsinki-konventionen anneks VII, § 10, skal medlemslandene regelmæssigt afholde fællesøvelser i bekæmpelse og alarmering.

116. Ovennævnte paragraf er ikke præciseret i anbefalinger eller af Helsinki-Kommissionen, fx i form af antal øvelser pr. år.

I henhold til beredskabsplanen skal der afholdes både nationale og internationale øvelser, der skal indgå forskellige elementer – planlægning, alarmering, stabsfunktioner osv. – og der skal normalt aflægges rapport om forløbet.

SOK har bekræftet, at der er gennemført nationale øvelsesaktiviteter i perioden 2000-2003. SOK har i samarbejde med Beredskabsstyrelsen planlagt og normalt også gennemført 6 årlige øvelser i forureningsbekæmpelse i de kystnære farvande. Ved øvelserne har både statslige, amtslige og kommunale enheder deltaget. Efter afholdelsen af de årlige øvelser er der udarbejdet en evalueringsrapport.

117. Rigsrevisionen har gennemgået evalueringsrapporterne og finder, at politi og kommunale myndigheder bør inddrages i planlægningen af øvelserne, herunder af deres indhold. Øvelserne er på nær én (ved Rømhø) afviklet i de østlige

farvande og finder ikke sted i vintermånederne (december-februar), hvor vejrforholdene kan være barske. Ifølge evalueringerne er der bl.a. behov for at skabe større klarhed over det ansvar, som påhviler de enkelte myndigheder, at forbedre kommunikationen mv.

SOK har oplyst, at politiet deltog i planlægningsmødet i 2004, og at man har til hensigt at tilbyde andre interessenter at indgå i planlægningen.

118. SOK har videre oplyst, at der afvikles 2 årlige internationale øvelser dels en såkaldt papirøvelse i kommunikation, dels egentlige øvelser, hvor skibe afprøves og samarbejde indøves. Planlægningen af de internationale øvelser går på skift landene imellem, og det tilstræbes, at øvelserne afvikles i forbindelse med de nationale beredskabsøvelser.

119. Undersøgelsen har vist, at forsvaret årligt har gennemført i alt 8 såvel nationale som internationale øvelser i forureningsbekæmpelse. SOK bør tilstræbe, at øvelsesaktiviteterne afvikles gennem hele året.

c. Forsvaret skal gennemføre overvågning i ansvarsregionen i overensstemmelse med målsætningen/planen

120. Ifølge Helsinki-konventionen anneks VII, § 3, forpligter medlemslandene sig til at udføre overvågningsaktiviteter i Østersøen med henblik på at lokalisere olieudslip mv. Medlemslandene bør benytte fly til overvågningen.

121. Ovennævnte paragraf er ikke præciseret i anbefalinger eller af Helsinki-Kommissionen, fx i form af antal flyvetimer pr. km² søterritorium.

FKO har oplyst, at grundlaget for flybåren overvågning af havmiljøet er fastlagt ved ressortoverførslen til Forsvarsministeriet. Flyvevåb-

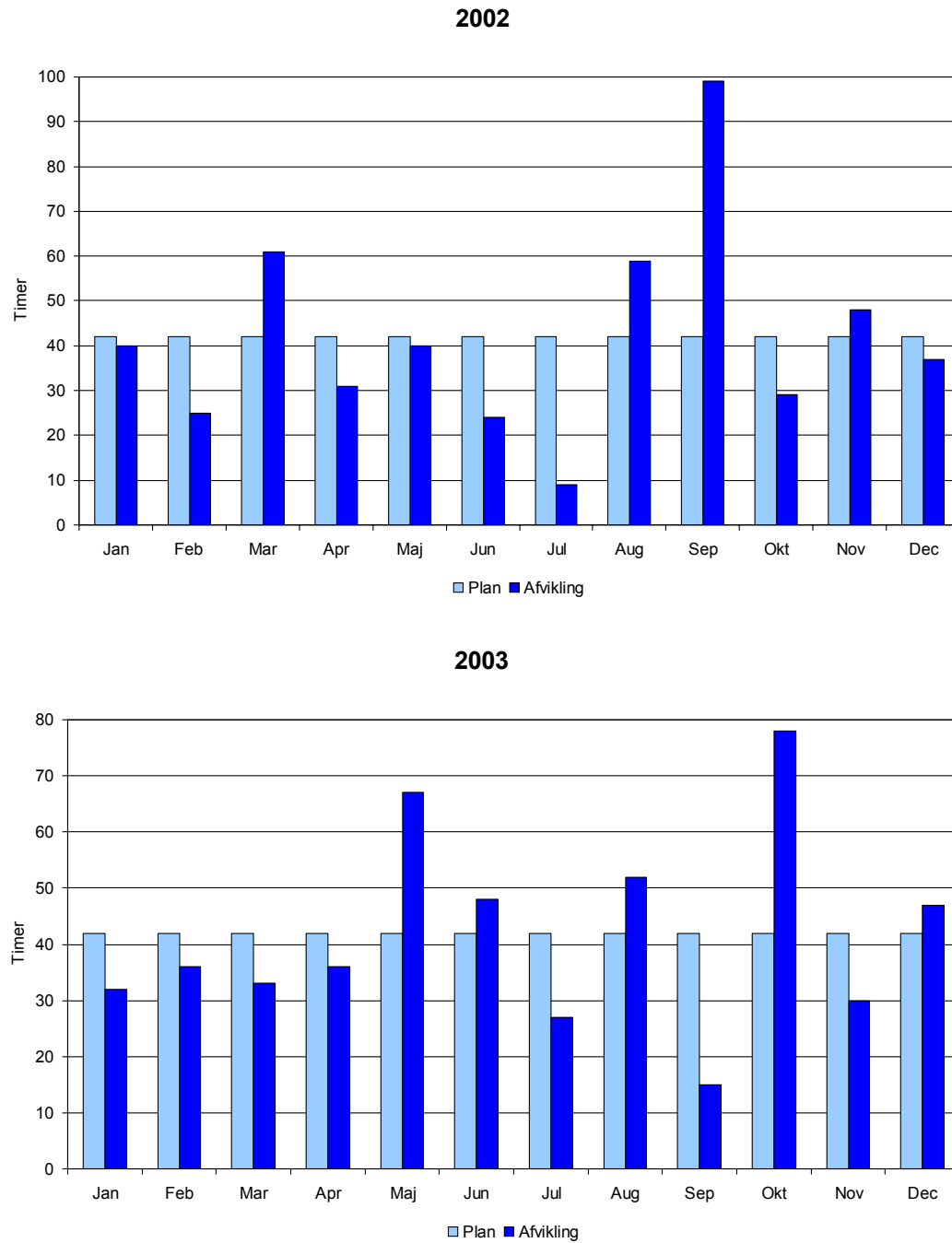
net er således blevet pålagt at udføre overvågning i 500 jetflyvetimer udført af specialudrustede fly af hele søterritoriet.

122. Flyvevåbnet skal ifølge planen være på vingerne 42 timer pr. måned, 6 dobbeltmissioner a 7 timers varighed. Flyveruterne er udarbejdet, så udstyret, primært SLAR-radaren, får den optimale virkning. For at opnå de 7 timers flyvning under dobbeltmissionerne er der udarbejdet 3 modificerede ruter. Som supplement til den flybårene overvågning foretages også overvågning med satellit.

Da skibstrafikken gennem de danske farvande er jævnt fordelt over året, er det ifølge FKO ønskeligt, at den flybaserede havmiljøovervågning tilsvarende fordeles jævnt for at opnå den største forebyggende effekt. Såfremt overvågningen er ujævnt fordelt over året, vil færre olieudslip blive opdaget.

123. Overvågningen i 2002 og 2003 udgjorde henholdsvis 502 og 501 timer. Den planlagte og afviklede flyovervågning opgjort ud fra månedsrapporterne er vist i figur 1.

Figur 1. Overvågning 2002-2003



124. Figur 1 viser, at der er meget betydelige afvigelser fra planen på månedsbasis. De afviklede flyvetimer afviger særligt i juli og september 2002, samt i maj, september og oktober 2003.

125. Der er ifølge FKO's opgørelser i alt afviklet 501 timers flybåren overvågning i 2003. Af disse er 298 timer gennemført uden for normal arbejdstid eller i weekender, 103 timer er gennemført i døgnets mørke timer. Det er dog som nævnt ikke hensigtsmæssigt, at de faktisk gennemførte flyvetimer afviger væsentligt fra planen, men dette sker som følge af andre prioriterede opgaver, tekniske problemer, sygdom samt vejrsmæssige forhold.

126. FKO har oplyst, at uregelmæssigheder i gennemførelsen af den flybaserede havmiljøovervågning tillige kan forklares med, at Flyvevåbnets inspektionsfly (Gulfstream) i undersøgelsesperi-

den har været under afløsning af nye fly (Challenger). I forbindelse med ibrugtagning af disse nye fly har det været nødvendigt at udstyre flyene med en anden sensor end den oprindelige. Som følge af denne modifikation har et af Challenger-flyene periodevis været til opdatering i Canada.

De 2 Gulfstream-fly er udfaset i september 2004. Der er imidlertid tekniske problemer med den nye SAR-radar, som skal anvendes til Challenger-flyene. Forsvaret gennemfører derfor den flybaserede havmiljøovervågning med Challenger-flyene konfigureret med den hidtidigt anvendte SLAR-radar.

127. I henhold til indberetningen af flyovervågningen for 2003 til Helsinki- og Bonn-kommisionens sekretariater er aktiviteterne målt i flyvetimer (omregnet til jettimer) imidlertid noget mindre, jf. tabel 1.

Tabel 1. Overvågning 2001-2003

	2001	2002	2003
	----- Timer -----		
Kommissionerne.....	417	422	465
Forsvarskommandoen.....	500	502	501
Forskel.....	+83	+80	+36

128. SOK har oplyst, at forskellen mellem rapporteringen til FKO og til Helsinki-Kommissionen henholdsvis Bonn-kommissionen skyldes, at der til FKO rapporteres om den totale flyvetid, mens der til kommissionerne rapporteres om flyvetid over havet. Dette medfører en difference på ca. 30 min. i forbindelse med hver flyvning.

Som ovenfor anført gennemføres 6 dobbeltmissioner hver måned, svarende til 72 flyvure. SOK's oplysning kan således forklare, at der på årsbasis er en forskel på 36 timer. Den korrigerede flyvetid svarer herefter til afviklingen for 2003, men ligger under både i 2001 og 2002. FKO har oplyst, at forsvaret har optimeret det

faktiske ruteforløb, hvorved der anvendes færrest mulige flyvetimer over landområder.

129. Undersøgelsen har vist, at forsvaret gennemfører overvågningsaktiviteter i ansvarsregionen ved hjælp af fly.

Undersøgelsen har i øvrigt vist, at planen for flyovervågning skal sikre, at flest mulige olieudslip m.m. bliver opdaget. Imidlertid afviger afviklingen af flyvetimer fra planen, hvorfor der er en øget risiko for, at færre olieudslip bliver opdaget. Den effektive overvågning af havet er dog forbedret, idet ruteforløb er ændret, hvorved der anvendes færre flyvetimer over landområder.

d. Søfartsstyrelsen skal gennemføre havnestatskontrol i overensstemmelse med internationale aftaler

130. I henhold til annek IV, § 11, skal de enkelte medlemslande udføre havnestatskontrol efter "Paris Memorandum of Understanding on Port State Control" eller EU's direktiver.

I henhold hertil er medlemslandene forpligtet til at foretage kontrol på mindst 25 % af de udenlandske handelsskibe, som anløber en havn. Ved kontrollen på skibet gennemgås bl.a. visse certifikater og dokumenter. Myndighederne kan tilbageholde skibe.

131. Søfartsstyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2003 foretog 606 havnestatskontroller på udenlandske skibe i danske havne. I forbindelse hermed blev 22 skibe tilbageholdt, idet der blev konstateret så væsentlige mangler ved skibet, at fortsat sejlads ville medføre fare for de ombordværende, den øvrige skibstrafik eller havmiljøet. Heraf blev 4 skibe tilbageholdt på grund af manglende opfyldelse af de såkaldte Marpol-regler – for store mængder spildolie i skibets tanke, spildolie i maskinrummet og fejl ved skibenes lastvandsseparatorer.

132. Søfartsstyrelsen har oplyst, at man baseret på opgørelser fra Danmarks Statistik for perioden 2000-2003 har skønnet, at 2.400 skibe årligt anløber danske havne. Først fra den 1. juli 2003 blev der gennemført en registrering af udenlandske skibe. Styrelsen har oplyst, at de danske havne i perioden 1. juli 2003 - 30. juni 2004 har rapporteret om anløb af 1.795 skibe. Rigsrevisionen konstaterer, at Søfartsstyrelsen ikke for perioden 1. januar 2000 - 30. juni 2003 kan dokumentere, at bestemmelsen om kontrol på mindst 25 % af udenlandske skibe er efterlevet.

133. Forsvaret har anført, at når der opstår mistanke om en ulovlig udledning fra et skib, an-

moder SOK Søfartsstyrelsen om en havnestatskontrol i skibets næste ankomsthavn, dog kun hvis forsvaret af særlige grunde ikke har mulighed for at foretage ransagning af skibet, mens det befinder sig på dansk havområde. Styrelsen har oplyst, at efterforskning og bevissikring ikke nødvendigvis skal foretages i tilknytning til en havnestatskontrol, og at der ikke er noget til hinder for, at SOK fremsender begæringen direkte til de pågældende myndigheder.

134. Ifølge forsvaret behandler Søfartsstyrelsen ikke sådanne anmodninger uden for normal arbejdstid/i weekenden. Dette har medført, at der i flere tilfælde ikke er foretaget de nødvendige undersøgelser af skibet i næste ankomsthavn, og at en (eventuel) straffesag mod skibet har måttet henlægges på grund af manglende bevis. Søfartsstyrelsen har tilbagevist 3 sager fra maj 2004, som forsvaret har lagt til grund for kritikken.

Søfartsstyrelsen har oplyst, at styrelsen siden februar 2003 har haft en vagtordning, hvortil anmodninger om syn, udtagning af olieprøver mv. kan rettes døgnet rundt. Styrelsen har videre oplyst til SOK, at en udenlandsk myndighed ikke kan forventes at tage sig af en sådan henvendelse, medmindre den modtages inden for det pågældende lands normale kontortid.

135. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der har hersket uklarhed om procedurerne for undersøgelse og indsamling af beviser mellem forsvaret og Søfartsstyrelsen.

Søfartsstyrelsen har oplyst, at styrelsen og Forsvarsministeriet har udarbejdet et forslag til en klar ansvarsfordeling, hvorefter SOK skal anmode om olieprøver hos relevante udenlandske myndigheder samt støtte politiet ved udtagning af olieprøver og anden sikring af beviser i danske havne. En aftale om en ansvarsfordeling på det maritime område mellem Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet blev indgået i december 2004.

136. Undersøgelsen har vist, at Søfartsstyrelsen først efter den 30. juni 2003 kan dokumentere, at bestemmelsen om kontrol på mindst 25 % af udenlandske skibe er efterlevet.

Undersøgelsen har videre vist, at der mellem forsvaret og Søfartsstyrelsen har hersket uklarhed om procedurerne for undersøgelse og indsamling af beviser. Rigsrevisionen konstaterer, at en aftale om en ansvarsfordeling på det maritime område mellem Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet blev indgået i december 2004.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, 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.

Rigsrevisionen bygger vurderingen på:

- At forsvaret har udarbejdet en ny beredskabsplan i 2004. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Forsvarsministeriet udbygge beredskabsplanen, så bestemmelserne i Helsinki-Kommissionen om kemikalieforurening indgår. Rigsrevisionen bemærker, at SOK i juni 2002 nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle undersøge kapaciteten på miljøområdet, herunder antal miljøskibe og deres udrustning. Rigsrevisionen finder, at fastlæggelse af kapaciteten på miljøområdet burde have foreligget langt tidligere, fx ved overførslen i januar 2000 eller umiddelbart efter ulykken i Kadetrenden i marts 2001. Forsvarsministeriet bør udarbejde en ny risikoanalyse henset til, at der i 2002 blev åbnet en ny stor udskibningshavn for olie i Primorsk i Rusland. En effektiv bekæmpelse af olieforurening ved Bornholm eller i Nordsøen kan være vanskelig, da miljøskibene ikke kan nå frem i tide.

- At forsvaret årligt har gennemført i alt 8 såvel nationale som internationale øvelser i forureningsbekæmpelse, men at disse aktiviteter kan forbedres ved, at SOK tilstræber, at aktiviteterne afvikles gennem hele året.
- At forsvaret gennemfører overvågningsaktiviteter i ansvarsregionen ved hjælp af fly. Forsvarets overvågning i 2002 og 2003 afviger fra planen, hvilket betyder, at der er en øget risiko for, at færre olieudslip bliver opdaget. Den effektive overvågning af havet er dog forbedret, idet ruteforløb er ændret, hvorved der anvendes færre flyvetimer over landområder.
- At Søfartsstyrelsen først efter 30. juni 2003 kan dokumentere, at havnstatskontrollen udføres i overensstemmelse med reglerne, jf. bestemmelsen om kontrol på mindst 25 % af udenlandske skibe. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der mellem forsvaret og Søfartsstyrelsen har hersket uklarhed om procedurerne for undersøgelse og indsamling af beviser. Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet har nu indgået en aftale om en klar ansvarsfordeling.

VII. Ulykken i Kadetrenden

137. I dette kapitel undersøges og vurderes, om beredskabet fungerede på tilfredsstillende måde i forbindelse med ulykken i Kadetrenden i 2001.

Baltic Carrier er navnet på den olietanker, som den 29. marts 2001 kolliderede med fragtskibet Tern. Ulykken skete i dybtvandsruten ved Kadetrenden øst for Falster. Ved kollisionen blev en olietank på Baltic Carrier slået læk, og ca. 2.400 tons olie – ud af en samlet last på 33.000 tons – løb ud i havet.

De danske myndigheders aktiviteter omkring beredskab og bekæmpelse i sagen om Baltic Car-

rier vurderes bl.a. i forhold til relevante bestemmelser i Helsinki-konventionen. I det omfang det skønnes nødvendigt og hensigtsmæssigt, vil forholdene vedrørende Fu Shan Hai blive inddraget. Fragtskibet Fu Shan Hai stødte den 31. maj 2003 ind i containerskibet Gdynia lidt nord for Bornholm. Fu Shan Hai sank i løbet af få timer, og der løb godt 1.200 tons olie ud i havet.

138. Beredskabsstyrelsen har i rapporten om bekæmpelse af olieforureningen efter Baltic Carrier gennemgået og vurderet myndighedernes indsats m.m. Rapporten blev udarbejdet umiddelbart efter ulykken af en tværfaglig arbejdsgruppe med repræsentanter fra det lokale politi, de berørte kommuner, amtet, Miljøstyrelsen, SOK og FKO. I rapporten anføres bl.a., at bekæmpelsesopgaven samlet set må vurderes som værende løst på tilfredsstillende vis.

Rigsrevisionens undersøgelse er som nævnt fokuseret på bestemmelser, som tager afsæt i Helsinki-konventionen. Rapportens vurdering af indsatsen kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med de bemærkninger, Rigsrevisionen måtte fremkomme med.

Rigsrevisionen finder det positivt, at myndighederne har foretaget en evaluering af og indsamlet erfaringer fra bekæmpelsen af olieforureningen. I rapporten findes en række anbefalinger om styrkelse af havmiljøberedskabet. Forsvaret har således anskaffet nyt udstyr, som kan bruges ved bekæmpelse af forurening med tung fuelolie.

A. Der var opstillet et tilstrækkeligt beredskab

139. Ifølge Beredskabsstyrelsens rapport burde indsatsmyndighederne have haft adgang til en fortegnelse over myndigheder og organisationer i Danmark med særlig viden om bekæmpelse af olieforurening. Det ville have været hensigtsmæssigt, at SOK og Beredskabsstyrelsen havde haft lettere og hurtigere adgang til særlig rådgivning og ekspertise.

140. I EU-regi blev der i december 2000 truffet beslutning om at oprette en fælles hjemmeside vedrørende bekæmpelse af havforurening. Hjemmesiden skulle bestå af dels en fællesskabsside, dels nationale sider med oplysninger om de enkelte landes kontaktpunkter, materiel mv.

EU-hjemmesiden er etableret, og Danmark påbegyndte ifølge SOK udfyldelsen i januar 2001. På EU-hjemmesiden mangler dog stadig nogle oplysninger, fx vedrørende Beredskabsstyrelsen og materiel tilhørende det civile beredskab.

Hjemmesiden er opdateret i april 2003, dernæst i september 2004, men den indeholder alene oplysninger om organisation af beredskabet samt oplysninger om miljøskibene.

141. Rapporten anbefaler, at der på et meget tidligt tidspunkt i hændelsesforløbet skabes kontakt til faglige fora, herunder internationale organisationer, fx Kommunernes Internationale Miljøorganisation (KIMO), EU-Kommissionen og International Tanker Owners Pollution Federation, som besidder særlig viden eller har kendskab til eksperter inden for olieforureningsbekæmpelse.

Da olieforureningen efter Baltic Carrier ikke blev klassificeret som en katastrofe, så forsvaret ingen grund til at kontakte KIMO. SOK vurderede, at der kun var behov for særlig viden vedrørende oliens sammensætning samt oliens farlighed over for mennesker og i det maritime miljø. Der blev således taget kontakt til Danmarks Miljøundersøgelser, Beredskabsstyrelsens Kemiske Laboratorium samt ejeren af olieladningen.

142. Mange organisationer og myndigheder, der normalt ikke arbejder sammen, deltog i bekæmpelsen af olieforureningen. Det bemærkes i rapporten, at stabsarbejdet viste sig væsentligt mere omfattende og belastende end afprøvet ved øvelser, som gennemføres af SOK og Beredskabsstyrelsen. Rapporten peger særligt på en manglede rutine i opstart og organisering af arbejdet. Som forklaring på det mangelfulde sam-

arbejde anføres bl.a., at uddannelsen i håndtering af større, længerevarende og komplicerede ulykker er blevet nedtonet.

143. Ifølge rapporten havde den statslige del af beredskabet ikke overblik over affaldsmottagerne. Det er nødvendigt at have et samlet effektivt stabsapparat til at vurdere og håndtere spørgsmål om borttransport, deponering og destruktion af opsamlet materiale mv. Den statslige plan var ikke koordineret med beredskabsindsatsen på land, og fx var der ingen planer for bortskaffelse af olien.

FKO har oplyst, at der i november 2003 – 2½ år efter ulykken i Kadetrenden – er indgået en aftale om transport og behandling af op til 47.000 tons olie- og kemikalieaffald mellem Kommunekemi A/S og SOK.

B. Bekæmpelse af forureningen blev gennemført effektivt

144. Ifølge Helsinki-konventionen anneks VII, § 7, skal medlemslandene i tilfælde af en forureningsulykke tage alle nødvendige skridt med henblik på at undgå eller minimere virkningerne heraf.

145. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at det alt i alt lykkedes at opsamle 90 % af den spildte olie. Opsamlingen af olien lykkedes på trods af, at det udstyr SOK rådede over til bekæmpelse af olieforurening ikke kunne anvendes på grund af vejsituationen på ulykkestidspunktet og oliens svære konsistens.

146. Det fremgår af Beredskabsstyrelsens rapport, at ca. 2.400 tons olie løb ud i havet ved kollisionsstedet. Frem til den 11. april 2001 blev der i alt opsamlet 3.950 tons olie og olieforurenede materiale. Heraf blev 1.100 tons opsamlet på dybt vand, mens resten blev opsamlet i de kystnære dele af søterritoriet og på kysten. Da olie

opsamlet på dybt vand formentlig ikke er opblandet med sand, tang mv., kan det konstateres, at mindre end 50 % af olien blev samlet op på åbent hav. Det meste af olien blev således samlet op i Grønsund – især ved Farø – et område, der er udpeget som fuglebeskyttelsesområde.

147. En hurtig indsats vil alt andet lige kunne reducere skadernes omfang. Til belysning af hvorvidt de danske indsatsenheder var hurtigt fremme, har Rigsrevisionen taget udgangspunkt i de tidsfrister, der fremgår af Helsinki-Kommissionens anbefaling, rekommandation 11/13.

148. Efter anbefalingen bør den første bekæmpelsesenhed afgang senest 2 timer efter udkald. SOK modtog melding fra Lyngby Radio den 29. marts 2001 kl. 00.20. Gunner Seidenfaden lå til ankers i det sydlige Storebælt og kunne umiddelbart beordres til kollisionsstedet. Gunner Thorson afgik fra Holmen kl. 04.54. De mindre miljøskibe Mette og Marie afgik fra henholdsvis København kl. 01.25 og Korsør kl. 02.40. Mette måtte dog vende om på grund af en utæt udstødningsmanifold og afgik igen efter reparation kl. 05.13.

149. Det var således muligt at overholde tidsfristen, fordi Gunner Seidenfaden var i søen, og fordi Mette afgik rettidigt. Gunner Thorson, som var udset til at være kommandocentral, afgik først 4½ time efter udkald.

FKO har anført, at Gunner Thorson lå i Holmen på 16 timers varsel, da skibet via Kattegat Marinedistrikt blev alarmeret kl. 01.20. Der gik således 1 time, før SOK videresendte meldingen fra Lyngby Radio til miljøskibene. Rigsrevisionen skal bemærke, at anvendelse af varsler for et skib er et internt anliggende, som ikke har relation til, hvorvidt reglen om 2-timers fristen er overholdt.

150. SOK har anført, at fristen for afsejling regnes fra det øjeblik, hvor skibet modtager or-

dre fra den operative myndighed. Efter FKO's opfattelse overholdt miljøskibet Marie også fristen i henhold til rekommandation 11/13.

Efter Rigsrevisionens opfattelse indebærer denne tolkning af reglen, at der kan forløbe endog meget lang tid fra alarmeringen lyder, til undsætningen er på vej – alt imens forureningen breder sig.

151. Efter anbefalingen skal de første enheder være i forureningsområdet inden 6 timer efter afgang. Gunner Thorson og Gunner Seidenfaden var klar til indsættelse den 29. marts kl. 11.15 henholdsvis kl. 12.00. Marie var i området kl. 14 og Mette kl. 18.

152. SOK konkluderer, at alarmeringsfasen forløb meget tilfredsstillende. FKO har meddelt, at på grund af det dårlige vejr, kunne miljøfartøjerne ikke være fremme i området inden for de anbefalede 6 timer.

Fristen er gældende for hele Helsinki-konventionens område, for Danmarks vedkomme den vestlige del af Østersøen, Øresund, Bæltene og Kattegat, og den er ikke gradueret efter vejrforholdene.

153. Inden for 12 timer skal der også være en velorganiseret, tilstrækkelig og betydelig bekæmpelse af forureningen.

Den 29. marts forsøgte SOK at iværksætte en bekæmpelse, men denne måtte opgives på grund af den høje sø, 2-3 m, og den stærke vind, 18-20 m/s. Skibene alene observerede og fulgte oliens bevægelse.

SOK konkluderer, at vejr situationen og den udledte olies beskaffenhed gjorde, at miljøskibene ikke kunne opsamle olien på åbent hav.

154. For perioden november 1986 - januar 1990 findes informationer indsamlet via satellit om bølgehøjder. For området øst for Falster findes en sandsynlighed for bølgehøjder større end 2 m

på 19 % og større end 3 m på 3 %. Danmarks Meteorologiske Institut har på denne baggrund meddelt, at 2 m høje bølger optræder relativt hyppigt i den vestlige Østersø, og at 3 m høje bølger er mere sjældne. Vejret var således ikke så usædvanligt, som FKO giver udtryk for.

155. Det er FKO's vurdering, at operationen var velorganiseret, og at der var tilstrækkeligt med bekæmpelsesenheder i området, selv om tidsfristen på 12 timer ikke kunne overholdes på grund af vejret på uheldstidspunktet.

FKO har imidlertid den opfattelse, at anbefalingen fra Helsinki-Kommissionen er subjektiv. Det skyldes, at en succes vil være afhængig af udslippets størrelse, vejr og vind og ikke mindst af kaptajnens erfaringsgrundlag og mandskabets uddannelsesniveau.

156. SOK skal endvidere kunne kontrollere forureningen efter højst 2 dages mekanisk bekæmpelse.

På dybt vand blev det meste olie samlet op efter 2 dages indsats. Således var 960 tons olie inddæmmet og opsamlet på dybt vand den 30. marts 2001. På lægt vand blev der arbejdet frem til den 9. april 2001.

157. Henset til at SOK's indsats først blev afsluttet knap 2 uger efter ulykken, og at det meste af olien som nævnt blev samlet op i Grøn-sund – især ved Farø – et område, der ligger ca. 40 km fra ulykkesstedet, er det Rigsrevisionens opfattelse, at SOK ikke var i stand til at kontrollere forureningen.

158. De tidsfrister, som er anbefalet i henhold til Helsinki-konventionen, blev ikke overholdt – på nær fristen på 2 timer for afsejling. Forsvaret har henvist til det dårlige vejr som årsag til, at fristerne ikke kunne overholdes. Imidlertid var vejret ifølge Danmarks Meteorologiske Institut ikke usædvanligt.

159. De store miljøskibe kunne ikke håndtere ulykken i Kadetrenden under de givne forhold. Ifølge rapporten fra Beredskabsstyrelsen var der også betydelige problemer med materiellet. Således anføres, at oliens meget svære konsistens og de svære adgangsforhold til kysten gjorde, at store dele af materiellet til opsamling viste sig uanvendeligt til opgaven.

I rapporten anføres endvidere:

- Opfejdning (sweeping) var ikke mulig på grund af oliens viskositet.
- En stor grabbe var nødvendig til opsamling af olien, og en sådan havde miljøskibene ikke ombord.
- Der manglede opvarmningsmuligheder, hvorfor olien ikke kunne pumpes videre til pramme.
- De statslige pramme var placeret 3 forskellige steder i landet.
- De store miljøskibe kunne på grund af dybgang ikke operere tæt på land.

160. FKO har erkendt, at intet af det udstyr, SOK rådede over til bekæmpelse af olieforurening, kunne anvendes.

FKO har videre bemærket, at der ikke på globalt plan findes flydespærringer, som kan anvendes til bekæmpelse af olie i den da herskende vejsituation.

Ifølge rapporten blev olien samlet op ved hjælp af lejet materiel, som var udstyret med grabber. Dette materiel blev indsat på lægt vand i dagene efter havariet.

161. Mandskabet, som foretog oprydning i kystområdet, bestod hovedsageligt af indkaldte værnepligtige. Beredskabsstyrelsen har oplyst, at hovedparten af de værnepligtige var fra de såkaldte

6-måneders hold, som blev indkaldt henholdsvis 1. november 2000 og 5. februar 2001. Resten af de værnepligtige var fra 3-måneders holdet, som blev indkaldt den 2. april 2001. Det oplyses videre, at værnepligtige fra 6-måneders holdet gennemgår en uddannelse, som sætter dem i stand til at assistere ved akutte uheld.

162. En særlig "task force" udsendt af EU-Kommissionen bistod i perioden 1.-5. april 2001 med faglig rådgivning, jf. pkt. 93. Ifølge disse eksperter er oprensning i de kystnære vådområder meget vanskelig, og det tilrådes at hidkalde videnskabelig ekspertise samt at iværksætte et særligt overvågningsprogram.

163. Efter Helsinki-konventionens anbefalinger, rekommandation 12/9, skal der laves et opfølgningsstudie over de miljømæssige konsekvenser. Miljøstyrelsen har oplyst, at Storstrøms Amtskommune med bistand fra bl.a. Danmarks Miljøundersøgelser har gennemført et studie over de miljømæssige virkninger efter olieudslippet fra Baltic Carrier.

Efter Fu Shan Hais forlis indledte skibets forsikringsselskab en større operation for at tømme vraget for olie. Det skønnes, at der stadig er 219 tons olie i vraget.

Miljøstyrelsen har efterfølgende udarbejdet en miljømæssig risikovurdering, og FKO har på denne baggrund besluttet, at der for nuværende ikke skal foretages yderligere. SOK vil dog fortsat overvåge farvandet omkring vraget af Fu Shan Hai.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forløbet af bekæmpelsen af olieforureningen efter Baltic Carrier viste, at beredskabet ikke var fuldt tilstrækkeligt, og at bekæmpelsen af forureningen kunne have været gennemført mere effektivt.

Rigsrevisionen bygger vurderingen på:

- At informationer om bekæmpelse af og forurening med tung fuelolie på havet og i lavvandede områder var ikke umiddelbart tilgængelige for indsatsmyndighederne. Den statslige plan var ikke koordineret med beredskabsindsatsen på land.
- At det lykkedes at opsamle 90 % af den spildte olie. Myndighederne har på baggrund af ulykken taget en række initiativer, således har forsvaret efterfølgende anskaffet nyt udstyr. Bekæmpelsen af forureningen kunne have været gennemført mere effektivt, da kun en del af olien blev opsamlet på åbent hav. Det lykkedes ikke at skåne miljøfølsomme områder, da det meste af olien blev samlet op i et fuglebeskyttelsesområde. SOK kunne ikke på nær én overholde de tidsfrister, der er fastsat i anbefalinger i henhold til Helsinki-konventionen.

Rigsrevisionen, den 12. januar 2005

Henrik Otbo

/Niels de Bang

Statsrevisorernes bemærkning

Denne beretning er undergivet rigsrevisorlovens regler om en efterfølgende redegørelse fra ministre og rigsrevisors bemærkninger hertil. Statsrevisorernes endelige stillingtagen vil finde sted i forbindelse med afgivelsen til Folketinget af den endelige betænkning over statsregnskabet.

Beretningen viser, at Helsinki-konventionens bestemmelser om beskyttelse af havmiljøet er tilfredsstillende indarbejdet i danske love og regler, og at samarbejdet om orientering om forureningsforhold mellem medlemslandene fungerer.

Statsrevisorerne konstaterer imidlertid, at myndighedernes tilsyn, beredskab og kapacitet ikke er fuldt ud effektivt og koordineret. Til trods for, at der er iværksat en række udviklingsinitiativer, er der behov for yderligere initiativer.

Statsrevisorerne understreger, at implementering af internationale aftaler også skal omfatte den praktiske gennemførelse.

De relevante artikler fra Helsinki-konventionen

Article 8

Prevention of pollution from ships

1. In order to protect the Baltic Sea Area from pollution from ships, the Contracting Parties shall take measures as set out in Annex IV.
2. The Contracting Parties shall develop and apply uniform requirements for the provision of reception facilities for ship-generated wastes, taking into account, inter alia, the special needs of passenger ships operating in the Baltic Sea Area.

Article 13

Notification and consultation on pollution incidents

1. Whenever a pollution incident in the territory of a Contracting Party is likely to cause pollution to the marine environment of the Baltic Sea Area outside its territory and adjacent maritime area in which it exercises sovereign rights and jurisdiction according to international law, this Contracting Party shall notify without delay such Contracting Parties whose interests are affected or likely to be affected.
2. Whenever deemed necessary by the Contracting Parties referred to in paragraph 1, consultations should take place with a view to preventing, reducing and controlling such pollution.
3. Paragraphs 1 and 2 shall also apply in cases where a Contracting Party has sustained such pollution from the territory of a third state.

Article 14

Co-operation in combating marine pollution

The Contracting Parties shall individually and jointly take, as set out in Annex VII, all appropriate measures to maintain adequate ability and to respond to pollution incidents in order to eliminate or minimize the consequences of these incidents to the marine environment of the Baltic Sea Area.

Article 16

Reporting and exchange of information

1. The Contracting Parties shall report to the Commission at regular intervals on:
 - a) the legal, regulatory, or other measures taken for the implementation of the provisions of this Convention, of its Annexes and of recommendations adopted there under;
 - b) the effectiveness of the measures taken to implement the provisions referred to in sub-paragraph a) of this paragraph; and
 - c) problems encountered in the implementation of the provisions referred to in sub-paragraph a) of this paragraph.
2. On the request of a Contracting Party or of the Commission, the Contracting Parties shall provide information on discharge permits, emission data or data on environmental quality, as far as available.

Bilag 2

Oversigt over ansvarlige myndigheder på området samt deres aktører og opgaver

Ansvarlig	Aktører	Opgaver
Miljøministeriet	Miljøstyrelsen	International samarbejde/konventioner Regeludsteder Tilsyn
	Kort- og Matrikelstyrelsen	Digitale kort
Økonomi- og Erhvervsministeriet	Søfartsstyrelsen	Regeludsteder på skibsområdet Tilsyn på skibsområdet
Forsvarsministeriet	Forsvarskommandoen	Planlægger og koordinerer forsvarrets indsats
	Søværnets Operative Kommando	Overvågning til havs Bekæmpelse til havs
	Farvandsvæsenet	Sejlruter Lodsregler AIS-systemet
	Beredskabsstyrelsen	Beredskabsplan og oprydning på land
	Hjemmeværnet (marine)	Bekæmpelse til havs og oprydning på land