

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om Helsinki-konventionens
bestemmelser om forurening af
havmiljøet

Marts
2012

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet (beretning nr. 8/04)

28. februar 2012

RN A501/12

1. Dette notat følger op på sagen om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet, som jeg indledte med en beretning i 2005. Notatet handler om Forsvarsministeriets undersøgelse af flyovervågningen og initiativer til effektiv overvågning af havmiljøet.

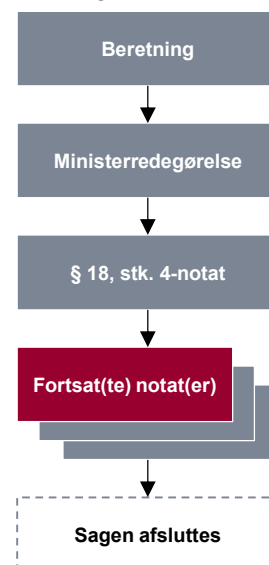
Notatet indeholder følgende konklusion:

Forsvarsministeriet har fra 2008 og frem til 2011 foretaget en undersøgelse af, hvordan en ny tilrettelæggelse og gennemførelse af havmiljøflyvningerne i Danmark kunne gøre den flybaserede overvågning af havmiljøet mere effektiv. Undersøgelsen er afsluttet med en evaluering, der har resulteret i, at forsvaret siden juni 2011 har fløjet efter et nyt flyvescenarie, som ministeriet har oplyst lever op til forpligtelserne i Helsinki-konventionen.

Jeg finder Forsvarsministeriets initiativer på området tilfredsstillende på trods af et langt forløb med at undersøge, hvordan ministeriet kan effektivisere området, og afslutter derfor beretningssagen med denne opfølgning.

Jeg bygger min konklusion på følgende:

- Forsvarsministeriet har med undersøgelsen, evalueringen og efterfølgende tilpasninger taget initiativer til at effektivisere den flybaserede havmiljøovervågning. Dette har ifølge forsvaret bl.a. resulteret i en afflyvningsstrategi med et færre antal flyvetimer, flere flyvninger ad ruter med høj opdagelsesrate og flere flyvninger i vejrlig, der øger muligheden for opdagelser af ulovligt mineralsk olieudslip.
- Forsvarsministeriet har dog oplyst, at det ikke har været muligt at realisere det fulde potentiale for effektiviseringer af den flybaserede havmiljøovervågning, som blev identificeret af den eksterne konsulent, da det testede scenarie ikke fulgte anbefalingerne i Helsinki-konventionen om bl.a. 2 flyvninger pr. uge over tæt trafikerede områder i Østersøen.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Jeg afgav i 2005 en beretning om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet. Beretningen handler om både Forsvarsministeriets og Miljøministeriets opgaver i relation til havmiljøet. Beretningen viste bl.a., 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.

Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at myndighedernes tilsyn, beredskab og kapacitet ikke fuldt ud var effektivt og koordineret. Til trods for at der var iværksat en række udviklingsinitiativer, fandt Statsrevisorerne, at der var behov for yderligere initiativer.

På baggrund af ministerredegørelserne afgav jeg i juli 2005 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori jeg fremlagde mine planer for den videre opfølgning på beretningen.

Statsrevisorerne bad mig herefter om at redegøre for forsvarets flyovervågning af havmiljøet. Jeg lovede, at jeg ville følge op på, om tilrettelæggelsen af flyovervågningen af havmiljøet var effektiv, når Forsvarsministeriet havde gennemført en undersøgelse af området. Jeg har fulgt sagen løbende og orienteret Statsrevisorerne i 2005, 2007, 2008 og 2010. I de 4 foregående notater er de øvrige opfølgningsspørgsmål løbende blevet afsluttet.

Notaterne findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2004, s. 155-158 og for 2006, s. 25-29 og s. 31-34.

I mit seneste notat til Statsrevisorerne af 7. december 2010 lovede jeg, at jeg fortsat ville følge udviklingen på følgende punkt:

- Forsvarsministeriets evaluering og fortsatte initiativer til effektiv overvågning af havmiljøet.

Dette notat indeholder min opfølgning på det nævnte punkt.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk.

Opfølgningen er baseret på møde med Forsvarsministeriet og gennemgang af materiale, der dokumenterer ministeriets initiativer og resultater, bl.a. rapporter fra 2008 og 2011 udarbejdet af eksterne konsulenter for Forsvarsministeriet om optimering af havmiljøflyvninger i danske farvande. Rigsrevisionen har også gennemgået og sammenlignet scenarierne for havmiljøflyvningerne før og efter de udarbejdede konsulentrapporter for at se, hvilke resultater forsvaret har opnået ved at effektivisere området.

II. Resultaterne af Forsvarsministeriets undersøgelse af flyovervågningen og initiativer til effektiv overvågning af havmiljøet

3. Statsrevisorerne kritiserede senest i deres bemærkninger til notatet fra 2008, at Forsvarsministeriets arbejde med at effektivisere flyovervågningen ikke var tilendebragt. Jeg bemærkede også i mit notat af 7. december 2010, at der var gået lang tid med forsvarets undersøgelse af den flybaserede havmiljøovervågning. Ministeriet oplyste dog, at processen ikke kunne komprimeres yderligere, og at undersøgelsen dermed ikke kunne gennemføres hurtigere.

Forsvarets havmiljøflyvninger udføres med flyvevåbnets 3 Challenger-fly, der udover at udføre miljø- og farvandsovervågning også anvendes til opgaver i Nordatlanten og til internationale operationer.

Danmark har tiltrådt 2 konventioner, der sætter rammebetingelserne for flybaseret havmiljøovervågning. Det er henholdsvis **Bonn-aftalen**, som dækker det internationale farvand i Nordsøen, Den Engelske Kanal og farvandet omkring Irland, og **Helsinki-konventionen**, som dækker Østersøen samt Skagerrak op til en linje fra Skagen til Gøteborg.

4. Forsvarskommandoen har i 2008 og 2009 med støtte fra en privat konsulent gennemført en analyse og vurdering af forsvarets tilrettelæggelse og gennemførelse af eksisterende havmiljøflyvninger. Analysen pegede på, at forsvaret skulle anvende en afflyvningsstrategi med et nyt flyvescenarie, der var mere effektivt. Forsvarskommandoen gennemførte i perioden 1. januar - 31. december 2010 en forsøgsordning med det scenarie, som analysen anbefalede.

Jeg lovede i mit notat af 7. december 2010, at jeg ville orientere Statsrevisorerne, når forsvaret havde evalueret resultaterne af det anbefalede scenarie.

5. Forsvarsministeriet har i maj 2011 fået evalueret det anbefalede scenarie for havmiljøflyovervågningen. Evalueringen er gennemført i et samarbejde mellem Forsvarskommandoen og det samme private konsulentfirma, der foretog den indledende analyse og vurdering af forsvarets eksisterende havmiljøflyvninger.

Ministeriet har oplyst, at der efter evalueringen har været en justering af det afprøvede scenarie i forsøgsordningen. Ministeriet har oplyst, at årsagen er, at forsvaret havde opdaget, at det afprøvede scenarie ikke i tilstrækkelig høj grad tog højde for Danmarks forpligtelser i forhold til Helsinki-konventionens anbefalinger om bl.a. 2 flyvninger pr. uge over tæt trafikerede områder i Østersøen. Ministeriet har oplyst, at det dermed ikke har været muligt at realisere det fulde potentiale for effektiviseringer, som blev identificeret af den eksterne konsulent, da det testede scenarie ikke levede op til anbefalingerne i Helsinki-konventionen. Forsvaret har siden juni 2011 fløjet efter det tilpassede scenarie.

Jeg finder, at Forsvarsministeriet burde have været opmærksom på de rammer, der var for havmiljøflyvninger i Helsinki-konventionen, allerede da ministeriet igangsatte konsulentundersøgelsen i 2008. Dermed kunne arbejdet med effektivisering af havmiljøflyvningerne have været mere målrettet.

6. Rigsrevisionens gennemgang og sammenligning af flyvescenarier før 2008, det testede scenarie i 2010, resultatet af evalueringen i 2011 og det valgte justerede scenarie i 2011 har vist, at forsvaret har reduceret antallet af havmiljøflyvninger fra ca. 130 til 100, mens der samtidig er sket en mindre forøgelse af det antal sømil, der flyves.

7. Forsvarsministeriet har tidligere – i forbindelse med min opfølgning i sagen – oplyst, at opdagelsesraten for havmiljøflyene var størst om foråret og sommeren og i dagslys. Rigsrevisionens sammenligning af de forskellige scenarier har vist, at det valgte scenarie har en reduceret andel af flyvninger om foråret og sommeren og i dagslys sammenlignet med afflyvningsstrategien før konsulentundersøgelsen i 2008 og med scenariet, som var anbefalet i konsulentrapporten. Ministeriet har oplyst, at forsvaret – for at kunne leve op til Helsinki-konventionen – med det justerede scenarie flyver lineært over året frem for at følge konsulentens forslag til effektivisering.

8. Forsvarsministeriet har oplyst, at der er opnået følgende effektiviseringer med det valgte justerede scenarie:

- Der er en øget sandsynlighed for opdagelser på de valgte flyveruter, fordi flyvningerne gennemføres mere intensivt ad ruter, hvor opdagelsesraten pr. sømil har været størst.
- Der er sparet 50 flyvetimer og dermed driftsomkostninger, fordi der er sket en forøgelse af flyvehastigheden fra 250 til 280 knob, hvilket betyder, at der flyves 450 timer i stedet for 500 timer, som var forsvarets tidligere planlægningsgrundlag.
- Der er et øget potentiale for opdagelse af olieudledning, fordi der i højere grad flyves i vejr og på tidspunkter med større sigtbarhed, fx ved klart vejr.

1 sømil = 1,852 km.

Knob er antal sømil i timen.

9. Forsvarsministeriet har oplyst, at strategien for bekæmpelse af havmiljøforureningen har haft en effekt, fordi det bekræftede antal ulovlige mineralolieudslip om året er faldet markant gennem perioden 2005-2010. Havmiljøflyenes opdagelser har været på et nogenlunde konstant niveau. Det betyder, at flyenes opdagelser i dag udgør en større andel af de samlede udslip end tidligere. Olieudslip opdages af fly, satellitter, skibe og tilfældige iagttagere (inkl. udenlandske havmiljøtjenester).

10. Forsvarsministeriet har oplyst, at der i 2011 blev fløjet 411 ud af 450 timer, da 2 fly blev udsat for større materielskader henholdsvis i foråret og ved udgangen af året. Det betyder, at forsvaret frem til december 2011 har overholdt de internationale aftaler, men ikke i december 2011. Tyskland har dog støttet Danmark ved at overvåge dansk farvand, og Sverige har tilbudt assistance, hvis der blev konstateret udslip.

11. Jeg finder, at Forsvarsministeriets gennemførte undersøgelse, evaluering og den efterfølgende ibrugtagning af den nye afflyvningsstrategi viser, at ministeriet har taget initiativer til at effektivisere tilrettelæggelsen og gennemførelsen af havmiljøflyvningerne i Danmark, selv om det har været med nogle års forsinkelse.

III. Næste skridt i sagen

12. Da ovenstående var det eneste udestående punkt i sagen om Helsinki-konventionens bestemmelser om forurening af havmiljøet, betragter jeg nu sagen som afsluttet.

Henrik Otbo