

RAPPORT
VEDRØRENDE
OMLÆGNING AF STATENS ISTJENESTE



Foto: Søværnet

DEN TVÆRMINISTERIELLE ARBEJDSGRUPPE

MARTS 2011

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE.....	2
AFSNIT 1.....	3
INDLEDNING.....	3
AFSNIT 2.....	5
ISTJENESTENS HISTORIE OG UDVIKLING.....	5
AFSNIT 3.....	7
BESKRIVELSE AF DEN NUVÆRENDE ORDNING AF STATENS ISTJENESTE.....	7
AFSNIT 4.....	13
DIMENSIONERING AF BEHOV FOR ISBRYDNING.....	13
AFSNIT 5.....	22
DIMENSIONERING OG FINANSIERING AF STATSLIG ISBRYDNINGSKAPACITET.....	22
AFSNIT 6.....	33
EMBEDSMANDSGRUPPENS ANBEFALING.....	33
AFSNIT 7.....	35
OVERORDNET PLAN FOR IMPLEMENTERING AF OMLÆGNING AF ISTJENESTEN.....	35

AFSNIT 1

INDLEDNING

Regeringen besluttede i august 2010 at nedsætte en hurtigt arbejdende tværministeriel embedsmandsgruppe, som fik til opgave at udarbejde forslag til en omlægning af Statens Istjeneste.

Embedsmandsgruppens sammensætning

Forsvarsministeriet:

- Kontorchef Gunner Arpe Nielsen (formand)
- Souschef Mona Møller Pedersen (stedfortrædende)
- Specialkonsulent John Theil Münster (sekretær)
- Fuldmægtig Mariann Brix Jacobsen [Til januar 2011], herefter fuldmægtig Thomas Ramsgaard [Fra januar 2011]
- Afdelingschef Michael Skov, Farvandsvæsenet
- Orlogskaptajn Christian Horsted, Forsvarskommandoen
- Orlogskaptajn Per Ertløv Hansen, Forsvarskommandoen

Finansministeriet:

- Fuldmægtig Christian Atzen [Til november 2010], herefter fuldmægtig Ditte Lauritzen [Til januar 2011], herefter fuldmægtig Andreas Langsted.

Transportministeriet:

- Chefkonsulent Niels Selsmark [Til januar 2011], herefter fuldmægtig Anders Windfeldt Jensen

Økonomi- og Erhvervsministeriet:

- Kontorchef Per Sønderstrup, Søfartsstyrelsen

Udenrigsministeriet:

- Chefkonsulent Jørgen Lilje-Jensen

Embedsmandsgruppens opgave

Embedsmandsgruppen skal:

- Udarbejde forslag til en fremadrettet dimensionering af en isbrydningskapacitet, som tilgodeser samfundsmæssige og erhvervsmæssige hensyn.
- Udarbejde forslag til finansiering af den isbrydningskapacitet, som efter arbejdsgruppens forslag skal være til rådighed fremadrettet, inklusive relevant overvejelse af de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det forudsættes her, at finansiering fortsat sker ved brugerbetaling, således at staten ikke påføres merudgifter.
- Udarbejde en overordnet plan for implementering af en ny ordning.

Rapport

Embedsmandsgruppens arbejde fremlægges i nærværende rapport. Rapporten danner baggrund for en efterfølgende regeringsbeslutning om omlægning af Statens Istjeneste.

Tidsfrist

Det var oprindelig hensigten, at embedsmandsgruppens forslag skulle forelægges regeringens økonomiudvalg ved udgangen af november 2010. Denne tidsfrist var lagt af hensyn til en permanent ordning af istjenesten fra issæson 2010/2011.

Embedsmandsgruppens arbejde har imidlertid vist, at en permanent ændring af ordningen kræver længere implementering, bl.a. fordi der skal gennemføres en justering af Lov om Statens Istjeneste.

På den baggrund besluttede Forsvarsministeren i november 2010 at fastlægge taksterne for istjenesten i issæson 2010/2011 til kr. 0,-. Herved var der skabt det fornødne grundlag for, at embedsmandsgruppen kunne gennemføre det nødvendige arbejde, og at en efterfølgende implementering kunne få den nødvendige tid.

Embedsmandsgruppen har i perioden fra oktober 2010 til januar 2011 afholdt 5 møder.

Afgrænsning

Det skal for god ordens skyld bemærkes, at Statens Istjeneste reelt består af to tjenester, en ismeldetjeneste og en isbrydningstjeneste. Som anført har det været embedsmandsgruppens opgave at forholde sig til selve isbrydningskapaciteten – dvs. den del af istjenesten, som udfører den praktiske isbrydning samt de elementer af istjenesten, der vil blive berørt af en ændring heraf. Embedsmandsgruppen har således ikke behandlet spørgsmålet om en ændring af ismeldetjenesten, hvis virke for nærværende forudsættes videreført uændret. På den baggrund vedrører embedsmandsgruppens følgende betragtninger i relation til en ændring af Statens Istjeneste alene selve isbrydningstjenesten. Der vil dog i forbindelse med det videre arbejde skulle ske en afklaring af, hvorledes udgifterne til opretholdelsen af ismeldetjenesten afholdes fremadrettet, idet det som udgangspunkt er forudsat, at disse afholdes gennem brugerbetaling.

AFSNIT 2

ISTJENESTENS HISTORIE OG UDVIKLING

Istjenestens historie¹

Den første statslige lovgivning om istjenesten og isbrydning blev vedtaget i 1922. Det betød, at der blev indført en isafgiften, og at den første statsisbryder blev anskaffet. Før den tid blev stræder og bæltter krydset under anvendelse af privatejede fartøjer, ofte med stor fare for liv og førlighed. Det var primært DSB og DFDS, som besad kapaciteten til at hjælpe egne fartøjer gennem isfyldte farvande. DSB anskaffede således den første isbryder i 1883 med henblik på at sikre storebæltsoverfarten.

Efterhånden som transporten af varer og tjenesteydelser ad søvejen voksede, steg behovet for en effektiv statslig istjeneste også. Dette resulterede i ovennævnte lov af 1922, som blev suppleret med en tillægslov i 1925. Det nuværende lov og regelgrundlag for istjenesten hviler på dette lovgrundlag. De første statslige isbrydere blev leveret i henholdsvis 1923 og 1926. Statsisbryderne har siden været indsat i 16 isvintre². Statsisbryderne har i nogle af de 16 isvintre været støttet af svenske, finske og sågar en russisk isbryder i isvinteren 1928/29.

Istjenestens udvikling

Samfundsudviklingen inden for såvel industrien som infrastrukturen, og et deraf stigende behov for tilførsel af råstoffer – eksempelvis brændsel, betød, at samfundets behov for en stor forsyningssikkerhed steg tilsvarende. Da en stor del af disse råstoffer blev – og fortsat bliver – transporteret ad søvejen, havde samfundet også et behov for at sikre leverancerne under isvintre. Det teknologiske stadi inden for skibsbygning fordrede dedikerede fartøjer til isbrydning. Derfor var det naturligt, at staten, for at sikre samfundets fortsatte funktion, beholdt en isbrydningskapacitet.

De tre nuværende statsisbrydere blev indfaset i 1965, 1966 og 1980. De har været indsat i henholdsvis 234, 336 og 310 dage af deres respektive levetid. Det svarer til en udnyttelsesgrad på henholdsvis 1.5 %, 2.1 % og 2.9 %. Derudover har de i perioder bistået nabolande med isbrydning. Udviklingen indenfor skibsfart har generelt betydet, at skibene i den civile skibsfart er blevet større og har fået mere maskinkraft. Sådanne skibe har bedre mulighed for under lette isforhold at komme frem. For gennemsejlende skibe i de danske stræder vil størstedelen af de skibe, som sejler til den østlige Østersø - hvor der normalt er is i vintermånederne - være bygget og godkendt til at sejle i is og kunne passere de danske stræder uden assistance, idet istykkelsen er afgørende for dette. Disse forhold må samlet set antages at medføre et mindre behov for at assistere skibe med isbrydning i stræderne. Herud-

¹ Danske statsisbryderier, p. 10-15, Logbogen Aarhus Søhistoriske Selskab, 11. årgang Nr. 1, februar 2009. Ansvarshavende redaktør: Søren Tikjøb. I redaktionen: Niels Erik Juul Henriksen (Kilde til artiklen: De Danske isbrydere, Knud Fischer, 2004).

² En isvinter defineres ved, om der har været behov for at indsætte statsisbryderne eller ej.

over har de seneste års erfaringer (vinteren 2009/2010 og 2010/2011) med flere måneders frost og tilfrosne havne vist, at havene og disses fartøjer i vidt omfang selv er i stand til at holde havnene og havneindsejlingerne åbne. Dermed mindskes også behovet for statslig isbrydning på disse områder.

Da der samtidig er sket en udvikling af den overordnede infrastruktur med faste forbindelser mellem landsdelene, er det samfundsmæssige behov for at sikre færgeoverfarten ikke længere så stort. Der eksisterer dog fortsat et behov for at holde færdselsårene til nogen af Danmarks mindre øer og havne åbne. I nogle af Danmarks nabolande har man, på baggrund af den beskrevne teknologiske udvikling, anskaffet isbrydere, som også kan anvendes til andre formål, ligesom man i et vist omfang anvender chartrede fartøjer til isbrydning.

AFSNIT 3

BESKRIVELSE AF DEN NUVÆRENDE ORDNING AF STATENS ISTJENESTE

Indledning

I nærværende afsnit redegøres indledningsvis for det eksisterende lovgrundlag for Statens Istjeneste, som henhører under Forsvarsministeriets ressort. Der redegøres i den forbindelse tillige for, hvorledes udgifterne til Istjenesten afholdes.

Der redegøres dernæst for tilrettelæggelsen af den praktisk udførende del af Statens Istjeneste, herunder organiseringen af det såkaldte Isbrydningsråd samt den daglige drift og forvaltning af Statens Istjeneste. Afslutningsvis beskrives, hvorledes Statens Istjeneste er organiseret i praksis, herunder inddelt i henholdsvis en ismeldetjeneste og en isbrydningstjeneste.

Lovgrundlag

Som nævnt stammer den oprindelige lovgivning på isbrydningsområdet fra 1920'erne, og har udviklet sig derfra. Den nuværende lov om Statens Istjeneste er oprindeligt vedtaget i 1957, jf. lov nr. 109 af 8. april 1957. Loven er kun ændret få gange siden, første gang i 1987, hvor der blev indført en bestemmelse om mulighed for at begrænse klageadgangen, således at klager ikke kunne indbringes for højere administrativ myndighed end Søfartsstyrelsen, som på daværende tidspunkt administrerede loven på delegation fra det daværende Erhvervsministerium, jf. lov nr. 857 af 23. december 1987 om ændring af skibsregistreringsloven m.fl. love.

Lov om Statens Istjeneste blev herudover ændret i 1995, hvor de nuværende regler for beregning og opkrævning af isafgifter blev indført i lovens nugældende § 5, jf. lov nr. 901 af 29. november 1995 om ændring af lov om skoleskibsafgift, lov om skibsregistrering, lov om danske skibes forsikring mod krigsfare og lov om Statens Istjeneste.

Ved bekendtgørelse nr. 35 af 8. januar 1996 om ændring i ministeriernes forretningsområder, blev det besluttet at overføre sager i henhold til lov om Statens Istjeneste fra det daværende Erhvervsministerium til Forsvarsministeriet. Der skete i forbindelse med overførslen ingen materielle ændringer i lovens indhold, som derved er uændret siden førnævnte lovændring i 1995.

Som nævnt beregnes de årlige isafgifter i henhold til § 5 i den nuværende lov om Statens Istjeneste, jf. lov nr. 901 af 29. november 1995. Den samlede årlige isafgift fastsættes således af forsvarsministeren, efter høring i Isbrydningsrådet³, på grundlag af de gennemsnitlige udgifter til istjenesten i den forudgående 20-års periode. Den ene halvdel af isafgiften betales af danske havne med en vanddybde på 5 m eller derover, mens den anden halvdel betales af skibe – uanset nationalitet – med en bruttotonnage over 150, der i perioden 15.

³ Isbrydningsrådets organisation beskrives på side 9.

december – 31. marts anløber danske havne beliggende inden for Skagen. Et skib skal dog højst betale isafgift 2 gange inden for samme opkrævningsperiode. Statsskibe betaler ikke isafgift. Det enkelte skib betaler isafgift efter dets nettotonnage, som er en måleenhed for hvor meget last skibet kan have om bord. Dette sikrer, at små skibe med en lille indtjeningsevne ikke pålægges store udgifter i forhold til større skibe med stor indtjeningsevne.

Bekendtgørelser om isafgifter for henholdsvis havne og skibe udstedes årligt inden starten af issæsonen i december. Den seneste bekendtgørelse er således fra december 2010, hvor forsvarsministeren undtagelsesvis – under hensyntagen til den igangværende revision af istjenesten og i modsætning til tidligere år – valgte at fastsætte isafgiften til 0 kr. for såvel havne som skibe.

Ved at fastsætte isafgiften på baggrund af den forudgående 20-årige periode tages der højde for svingende udgiftsniveau og vejrforhold, herunder forekomsten af isvintre. Det har været en forudsætning, at udgifter og indtægter i forbindelse med driften af isbrydningstjenesten skal balancere over en 20 års periode.

Udgifterne til Statens Istjeneste afholdes på de årlige finanslove under § 12.21.01. Forsvarskommandoen (Driftsbevilling). Forsvarsministeriet opkræver, på vegne af Statens Istjeneste, isafgifterne fra havnene og skibene. De opkrævede isafgifter anvendes til dækning af de udgifter, som forsvaret har i forbindelse med den praktiske udførelse af istjenesten. Det fremgår således af finansloven, at forsvaret ydes fuld compensation for driften af istjenesten samt nyanskaffelser hertil. Herudover bemyndiges forsvarsministeren i finansloven til via isafgifterne at afholde 2/3 af udgifterne til isbrydning i Limfjorden vest for Aalborg under forudsætning af, at de vestlige limfjordshavne betaler den sidste 1/3 af udgifterne.

Isafgifterne opkræves forud for de fastlagte issæsoner, der typisk strækker sig fra medio december til ultimo marts. Idet isafgifterne kræves forud for issæsonen begyndelse, og på baggrund af et gennemsnit af den forudgående 20-årige periode, vil det opkrævede beløb for det enkelte år oftest ikke stemme overens med udgifterne til drift af og nyanskaffelser til istjenesten i det år. I de år, hvor de opkrævede isafgifter er mindre end drift af og nyanskaffelser til istjenesten, dækkes differencen af statskassen. På tilsvarende vis tilfalder et eventuelt overskud ved for meget opkrævet isafgift i det enkelte år tillige statskassen.

Som tidligere nævnt besluttede forsvarsministeren undtagelsesvis for issæsonen 2010/2011, at der skulle fastsættes en isafgift på 0 kr. for såvel havne som skibe. Dette skete imidlertid fortsat under forudsætning af, at der ville være et tilstrækkeligt statsligt isberedskab - herunder i Limfjorden – såfremt der opstod behov for at indsætte dette. Som følge deraf er to af de statslige isbrydere klargjort til indsættelse i indeværende issæsson, ligesom der er indgået beredskabsaftaler i relation til isbrydning i Limfjorden. Idet der således ikke er opkrævet isafgifter til dækning af de deraf følgende udgifter, har Forsvarsministeriet selv afholdt disse inden for egen ramme for issæsonen 2010/2011.

Drift og forvaltning af Statens Istjeneste

Den daglige drift og forvaltning af Statens Istjeneste varetages af Søværnets Operative Kommando, der også varetager sekretær funktionen for Isbrydningsrådet.

I overensstemmelse med § 1 i Lov om Statens Istjeneste, består denne i realiteten af to tjenester, en isbrydningstjeneste og en ismeldetjeneste. Som nævnt i afsnit 1 er det arbejdsgruppens forudsætning, at der ikke skal ske ændringer i relation til ismeldetjenestens virke. For fuldstændighedens skyld er ismeldetjenestens opgaver beskrevet i nærværende rapport på side 8.

Isbrydningstjenesten

Isbrydningstjenesten er den del af istjenesten, der udfører selve isbrydningen og assisterer skibsfarten i de danske farvande inden for Skagen, når der er is i et sådant omfang, at skibene ikke kan bryde denne selv. Når isbryderne indsættes, er det først og fremmest med henblik på at gøre det muligt for skibe at komme til og fra de danske havne, herunder de vigtigste forsynings- og eksporthavne. Derudover hjælper isbryderne også skibe, som sejler gennem dansk farvand, når disse skibe ikke selv kan bryde isen der.

Istjenesten råder som førnævnt over tre statsejede isbrydere DANBJØRN (1965), ISBJØRN (1966) og THORBJØRN (1980). Afhængig af behovet klargøres op til alle tre isbrydere årligt forud for issæsonen, for dermed med kort varsel at kunne yde isbrydningsassistance til skibsfarten i issæsonen, der typisk strækker sig fra medio december til ultimo marts måned det efterfølgende år. Statsisbryderne vedligeholdes og bemannes af søværnet. De tre statslige isbrydere er velegnede til at bryde is i farvandsområder med større vanddybde. Isbryderne er som udgangspunkt mindre egnede til f.eks. at bryde is i havnebassiner eller i lavvandede områder, idet der i en del af disse områder ikke er tilstrækkelig vanddybde til sejlad med isbryderne. Dette afspejler det forhold, at de statslige isbrydere primært er bygget med det formål at bryde is på områder med større vanddybde. Den statslige istjeneste har derfor – som supplement til de eksisterende isbrydere – tillige årligt indgået beredskabsaftaler om isbrydning med mindre private fartøjer i udvalgte områder. Det gælder f.eks. isbrydning i Limfjorden vest for Aalborg.

I tilfælde hvor isforekomster i danske farvande bliver af en sådan karakter, at statsisbryderne ikke kan klare opgaven alene, kan Søværnets Operative Kommando anmode om assistance fra nabolandene. Det kan være fra andre landes isbrydere, men Istjenesten kan også chartre isbrydende bugserbåde til at hjælpe skibsfarten som supplement til Istjenestens egne isbrydere. En sådan løsning ses f.eks. i Limfjorden, hvor Søværnets Operative Kommando har en fast aftale om isbrydning på Limfjorden vest for Ålborg med et bugseriselskab. Dette skyldes, som tidligere anført, at de statsejede isbrydere stikker for dybt til besejle fjorden vest for Ålborg.

Det er Isbrydningstjenesten i samarbejde med Isbrydningsrådet (se nærmere på side 9) eller Isbrydningsrådets forretningsudvalg, der beslutter om isbryderne skal indsættes.

Isbrydningsassistance til skibsfarten gives efter følgende prioritering:

- skibe i nød
- skibe, der transporterer levende dyr
- færgetrafikken
- skibe, der medfører ladninger af særlig betydning
- alle, der måtte have behov

Isbryderassistance

Ønsker et skib assistance fra en statsisbryder, der befinder sig i samme farvand, skal skibet kontakte isbryderens fører og Istjenesten ved Søværnets Operative Kommando. Det er Istjenesten, der afgør, hvornår isen er så tyk, at skibe skal begynde at melde deres ankomst til bestemte områder. Istjenesten meddeler dette i de daglige isberetninger. Istjenesten meddeler også, når isen er væk igen.

Istjenesten afgør om et skib kan få isbryderassistance ved at vurdere de aktuelle og forventede isforhold, samt hvor egnet skibet er til at sejle i is. Istjenesten tager bl.a. hensyn til, hvilken klasse skibet har hos et anerkendt klassifikationsselskab, eller om skibet har vist sig at have en tilsvarende konstruktiv styrke under en sødygtighedsbesigtigelse. Derudover vurderer Istjenesten også skibets størrelse og maskinkraft og hvor modstandsdygtigt det er. Ydermere indgår der overvejelser omkring skibets last, og hvordan denne er stuvet om bord.

Skibe der godkendes til at få assistance af en isbryder, får tilsendt de nødvendige anvisninger for rejsen. I særlige tilfælde, hvor isbryderne på grund af forholdene ikke kan få skibet frem til den ønskede destination, kan der eventuelt anvises en alternativ egnet havn i nærheden. Skibe, som ikke bliver godkendt til isbryderassistance, bliver anmodet om at aflyse den planlagte rejse gennem det islagte farvand.

Skibe, der ankommer til isfyldt farvand, har pligt til at overholde de anvisninger, som isbryderen har givet. Det gælder opsamlingsplads, afgangstid og sejlroute samt om rækkefølge i en konvoj.

Ismeldetjenesten

I Ismeldetjenesten rapporterer cirka 150 observatører dagligt til Søværnets Operative Kommando om issituationen i de danske farvande i de perioder, hvor der statistisk set er mulighed for isdannelse i de danske farvande. Ismeldesystemet sættes således typisk i gang i slutningen af november måned og er i kraft til slutningen af marts måned hvert år. Blandt observatørerne er havne og færger, samt søværnets egne enheder, som rapporterer om issituationen i gennemsejlingsfarvandene. De cirka 260 rapporter fra forskellige områder giver tilsammen et billede over issituationen i Danmark. Meldingerne indtelefoneres til Søværnets Operative Kommando som en firecifret kode, kaldet Østersø-koden.

Når ismeldingerne modtages ved Søværnets Operative Kommando, samles disse til en oversigt over is- og besejlingsforholdene i de danske farvande. Oversigten udsendes som en isberetning, der giver en samlet oversigt over forholdene i kodeform. Derudover udarbejdes der også en grafisk oversigt over isforekomsterne i form af et iskort. Oversigten over is- og besejlingsforholdene bliver hver dag udvekslet med de øvrige lande omkring Østersøen til gensidig information om isforholdene.

I perioder, hvor isen volder problemer for skibsfarten i de danske farvande, udsender Lyngby Radio og Danmarks Radio ismeldinger.

Der kan indhentes oplysninger om issituationen i de danske farvande ved at ringe til Istjenesten, hvor skibene via fax kan få tilsendt dagens isberetning, iskort samt en mundtlig ismelding. Denne service er gældende i perioden fra slutningen af november og frem til udgangen af marts måned, og den er gratis. Oplysningerne kan også findes på Søværnets Operative Kommandos hjemmeside.

Isbrydningsrådet

Isbrydningsrådet har til opgave at bistå Forsvarskommandoen og Søværnets Operative Kommando som leder af istjenesten med hensyn til isbrydnings- og ismeldetjenesten, jf. cirkulære nr. 11038 af 30. september 1999 om Isbrydningsrådet og dets forretningsorden.

Isbrydningsrådet består af 14 medlemmer, der udpeges af følgende myndigheder og organisationer: Forsvarsministeriet (2), Søfartsstyrelsen (1) Københavns Havns bestyrelse (1) Sammenslutningen af Danske Havne (2) Danmarks Rederiforening (1), Rederiforeningen for mindre Skibe (2), Rederiforeningen af 1895 (1), DFDS A/S (1), Bilfærgernes Rederiforening (1), Erhvervenes Transportudvalg (1), Danmarks Skibsmæglerforening (1) og Foreningen af Danske Privathavne (1). Forsvarsministeriet udpeger rådets formand blandt sine repræsentanter, og har for nærværende udpeget Farvandsvæsenets direktør til at varetage formandskabet i Isbrydningsrådet.

Isbrydningsrådet har som rådgivningsorgan eksisteret siden vedtagelsen af den nugældende lov om Statens Istjeneste i 1957. Rådets opgave er således over for Forsvarskommandoen og Søværnets Operative Kommando at fremføre de forslag og synspunkter, som rådet ønsker taget i betragtning med hensyn til tjenestens organisation og udførelse, tilvejebringelse af isbrydermateriel fra ind- og udland, samarbejde om tilrettelæggelse af iskampagner og udnyttelse af materiel, opretholdelse af forbindelsen mellem landsdelene og af den nødvendige ind- og udførsel, samt alle forhold i øvrigt vedrørende sejladsens sikring og betryggelse under isforhold.

Isbrydningsrådets virke blev tidligere fastsat ved bekendtgørelse fra Industriministeriet (nuværende Økonomi- og Erhvervsministeriet), som på daværende tidspunkt var ressortministerium for Statens Istjeneste. Efterfølgende blev det dog besluttet at fastsætte bestemmelser om rådets virke ved cirkulære, og denne praksis er fortsat efter istjenestens overførsel

til Forsvarsministeriets ressort. Seneste cirkulære er som nævnt tidligere udstedt i september 1999, og er fortsat gældende.

Isberetninger

Søværnets Operative Kommando udsender årligt "Is- og besejlingsforholdene i de danske farvande". Publikationen offentliggøres tillige på Søværnets Operative Kommandos hjemmeside.

AFSNIT 4

DIMENSIONERING AF BEHOV FOR ISBRYDNING

Indledning

Som nævnt i afsnit 2 var baggrunden for etableringen af Statens Istjeneste at tilgodese forskellige samfundsmæssige behov. En række af disse behov er som følge af udviklingen ikke længere til stede i dag, mens andre behov ikke længere har samme omfang som tidligere. Det gælder f.eks. behovet for at holde større færgeruter mv. mellem landsdelene sejlbare i vinterperioden, hvilket i dag – med bygningen af Storebæltsbroen og Øresundsbroen – ikke længere er aktuelt. På tilsvarende vis byder nutidens samfund også på en række alternativer til skibsfart, når det pga. kraftigt vintervejr ikke er muligt at understøtte konkret samfundsmæssige behov herved. Således er der i dag langt større mulighed for anvendelse af landevejstrafik og lufttrafik i de perioder, hvor skibe eventuelt ikke kan sejle pga. isdannelser i farvandene, end der var da de to ældste statslige isbrydere blev indfaset for ca. 35 år siden.

Dertil kommer, at udviklingen inden for skibsbygning som tidligere anført har medført skibe med mere maskinkraft, der som følge heraf generelt har bedre mulighed for at komme frem under lette isforhold. Samtidig gælder for gennemsejlende skibe i de danske stræder, at de skibe, som sejler til den østlige Østersø – hvor der normalt er is i vintermånederne – oftest vil være bygget og godkendt til at sejle i is, og dermed som udgangspunkt vil kunne passere de danske stræder uden assistance. Med andre ord kan det generelt siges, at "kundernes" ønsker og forventninger til den Statslige Istjeneste har ændret sig, så de i dag er mindre end tidligere.

Dimensioneringen af den fremadrettede isbrydningskapacitet bør derfor først og fremmest afspejle de aktuelle og fremadrettede behov, der reelt er for ydelsen hos den interessentgruppe, som ydelsen skal tilgodese. Det er derfor også primært disse forhold, som lægges til grund, når den fremadrettede dimensionering skal fastlægges.

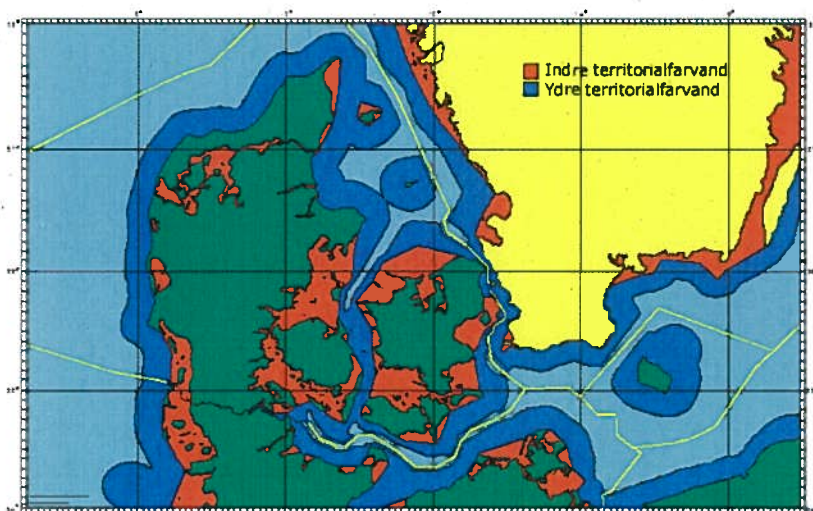
Der er dog imidlertid også et andet aspekt, som bidrager til at skabe rammerne for dimensioneringen af en fremadrettet isbrydningskapacitet. Udover at se på "kundernes" ønsker og forventninger, er det selvsagt også nødvendigt at se på, om staten som sådan har egentlige forpligtelser til at opretholde hele eller dele af isbrydningskapaciteten. Det kunne f.eks. være forpligtelser som følge af national eller international lovgivning eller som følge af aftaler med andre lande mv.

I de følgende afsnit afdækkes indledningsvist, hvorvidt den danske stat som sådan er forpligtet til at opretholde hele eller dele af isbrydningskapaciteten. Dette sker ved en gennemgang af eventuelle folkeretlige eller EU-retlige forpligtelser. Dernæst afdækkes interessenternes behov for isbrydningskapaciteten – dvs. "kundernes" ønsker og behov til en statslig isbrydningskapacitet. Dette sker på baggrund af drøftelser med og tilkendegivelser fra de danske maritime erhvervsorganisationer i form af Danmarks Rederiforening og Danske Havne.

Folkeretlige og EU-retlige forpligtigelser

I overensstemmelse med international havret, som for størstedelens vedkommende er kodificeret i FN's Havretskonvention af 1982 (UNCLOS), er danske farvande retligt set opdelt som følger.

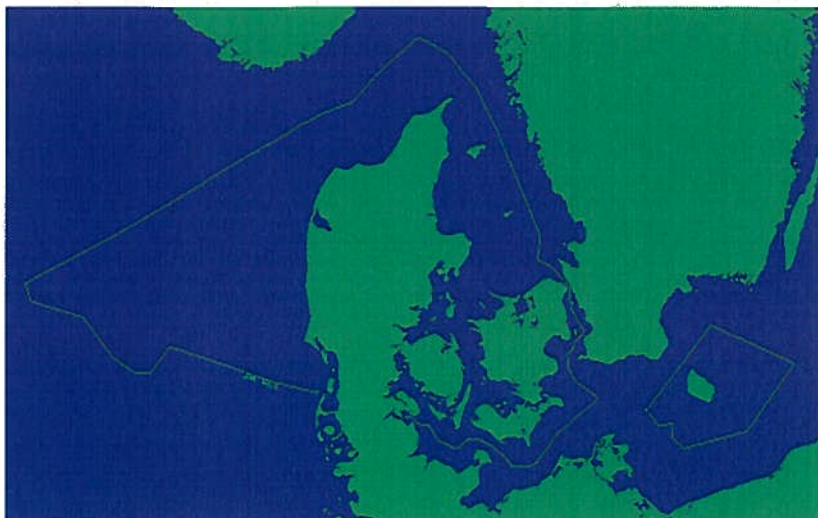
Søterritoriet udgøres af det ydre og indre territorialfarvand (se figur 1). Kyststaten har ret til at fastsætte bredden af det ydre territorialfarvand op til 12 sømil⁴ fra kystlinjen eller rette basislinjer (kystbasislinjer) trukket mellem kystfremspring eller øer. Det indre territorialfarvand er beliggende på den landvendte side af basislinjerne. Danmarks ydre territorialfarvand er på 12 sømil.



Figur 1

Uden for søterritoriet kan kyststaten oprette en eksklusiv økonomisk zone (figur 2). I denne zone har kyststaten eksklusiv ret til efterforskning og udnyttelse af de naturlige ressourcer i havet samt på havbunden og dens undergrund samt til enhver anden økonomisk udnyttelse. Kyststaten kan også håndhæve miljøjurisdiktion i zonen. Den eksklusive økonomiske zone kan maksimalt udstrækkes til 200 sømil.

⁴ 1 sømil svarer til 1852 meter.



Figur 2

Denne maksimumbredde er i store dele af farvandsområderne i praksis mindre på grund af de trange forhold, hvor afstanden til nabostaters kyster er mindre end 24 sømil henholdsvis 400 sømil. På disse områder vil der typisk blive anvendt et såkaldt "midterlinjeprincip", hvorefter de respektive kyststater deler området mellem sig på midten.

Udenlandske skibe er i det indre territorialfarvand fuldt ud underlagt kyststatens jurisdiktion. UNCLOS omhandler ikke direkte skibenes adgang til havne, der imidlertid er reguleret ved andre konventioner (navnlig Genèvekonventionen af 1923).

I det ydre territorialfarvand nyder udenlandske skibe retten til såkaldt uskadelig passage, under hvilken kyststatens jurisdiktionsudøvelse er delvis begrænset. Denne ret gælder tillige visse områder af indre territorialfarvand i stræderne (Drogden).

I den eksklusive økonomiske zone gælder i princippet den samme frihed til sejlads som på det åbne hav.

En for skibstrafikken vigtig del af farvandsområderne udgøres af "de danske stræder", dvs. Storebælt, Lillebælt og den danske del af Øresund. Disse er i retlig henseende underlagt det historiske stræderegime, som hovedsagelig bygger på København-Traktaten af 1857, dvs. er at betragte som territorialfarvand, underlagt udenlandske skibes ret til uskadelig passage, som desuden ikke kan suspenderes. Skibene må heller ikke pålægges nogen afgift, idet traktatens formål netop var at afløse "Sund- og Belttolden", og der kan ikke pålægges dem lodspligt.

Derimod anerkendes, at der skal ydes rimelig betaling for tjenesteydelser, dvs. hvis skibene fx frivilligt tager lods, skal de betale den gældende takst.

Kyststatens anlægsvirksomhed (eksempelvis bygning af faste forbindelser) må ikke være til hinder for sejladsen. Hverken den almindelige havret eller stræderegimet indeholder imidlertid regler, der forpligter en kyststat til at holde farvandet frit for *naturlige* forhindringer for gennemsejling, for eksempel tilsanding af sejlløb. Tilsvarende er der ingen pligt til at fjerne midlertidige (sæsonbetingede) hindringer såsom is.

De tiltag, som staterne normalt griber til i form af opmudring, uddybning og isbrydning, er derfor at anse som frivillige i en almindelig interesse for at gavne international handel og søfart. Isbrydningsafgifter må derfor anses som betaling for tjenesteydelser og ikke en form for told eller skat i København-Traktatens forstand.

Med hensyn til EU-retlige forpligtelser som følge af artikel 18a i EU's Overvågningsdirektiv (Direktiv 2009/17/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2002/59/EF oprettelse af et trafikovervågnings- og trafikinformationssystem for skibsfarten i Fællesskabet), er EU's medlemslande forpligtede til at sikre en istjeneste, der kan oplyse om isforhold, anbefalede ruter i forbindelse hermed og isbrydningsaktiviteter. Således er der ikke en forpligtelse vedrørende egentlig isbrydningsaktivitet, men derimod alene om at kunne tilvejebringe for eksempel oplysninger om isforholdene i tilfælde af farlige isforhold.

På baggrund af ovenstående konkluderes det, at der hverken eksisterer en folkeretlig forpligtelse eller en EU-retlig forpligtelse for den danske stat til at udføre isbrydning i danske farvande, herunder gennemsejlingsfarvande og -stræder.

Samarbejde mellem Danmark, Finland, Norge og Sverige om isbrydning

Et andet område, som bør adresseres i relation til eventuelle forpligtelser for den danske stat til at forestå isbrydning er, hvorvidt Danmark kan være bundet af andre mellemstatslige aftaler. Således er der mellem Danmark, Finland, Norge og Sverige indgået en overenskomst om samarbejde med hensyn til isbrydning, jf. bekendtgørelse nr. 40 af 30. juli 1962. Samarbejdets formål er at lette skibsfartens opretholdelse og fremme sikkerheden til søs ved vintertid i de nordiske farvande gennem isbrydnings samarbejde og ensartede bestemmelser angående isbrydningsvirksomheden. For danske farvandes vedkommende omfatter samarbejdet Øresund, Kattegat og Skagerrak "mellem åbent vand og farvande, som ikke er udsat for havis, drivis, pakis og lignende ishindringer".⁵

Staternes regeringer skal efter behov i nordisk isbrydnings samarbejde anvende alle til rådighed stående statsejede eller af vedkommende stat lejede isbrydere, som ikke uomgængeligt er nødvendige til isbrydning i egne kystfarvande. Hver stats isbrydere anvendes fortrinsvis til opgaver i de til eget land grænsende farvande. Regionalt samarbejde iværksættes efter behov, eksempelvis mellem Danmark og Sverige i Øresund. Herudover kan nordisk is-

⁵ Bekendtgørelse af overenskomst mellem Danmark, Finland, Norge og Sverige om samarbejde med hensyn til isbrydning, artikel 1: "Nordisk isbrydnings samarbejde finder sted i Den botniske Bugt, Ålandshavet, Østersøen nord for breddeparallellen gennem Dueodde på Bornholm samt i Øresund, Kattegat og Skagerrak mellem åbent vand og farvande, som ikke er udsat for havis, drivis, pakis og lignende ishindringer."

brydningsamarbejde supplerende iværksættes efter nærmere aftale mellem staternes myndigheder. Tilvejebringelse af oplysninger om havisens udbredelse kan efter nærmere aftale mellem staternes isbrydningsledelser sker ved flyverrekognoscering efter behov og nærmere aftale mellem staternes isbrydningsledelser.

Overenskomsten, som er en regulær folkeretligt bindende aftale i traktatform, anses her for at være af mindre betydning, end da den blev indgået i begyndelsen af 1960'erne, væsentligst grundet udviklingen i skibsfarten, hvor stadig større og stærkere skibstyper ved egen kraft kan bryde is i gennemsejlingsfarvandene. Som det i øvrigt er anført ovenfor, åbner overenskomsten mulighed for, at de enkelte stater kan yde assistance såvel ved egne statskibe som ved lejede isbrydere. Derved vil overenskomsten ikke umiddelbart være en hindring for, at en fremtidig dansk isbrydningskapacitet måske ikke består af de statslige isbrydere.

Endvidere åbnes der i aftalen mulighed for at udtræde af denne med mindst 6 måneders varsel til den førstkommende juli måned. Dette betyder i praksis, at der – såfremt der måtte opstå behov herfor – er tale om en overenskomst, som Danmark relativt nemt kan udtræde af. Dermed kan overenskomsten ikke anses for at udgøre en forpligtelse for Danmark, som i sig selv lægger hindringer i vejen for en omlægning af den danske isbrydningskapacitet.

Overenskomsten omhandler udover isbrydning også isovervågning. Her bemærkes, at det – som tidligere nævnt – er en forudsætning for embedsmandsgruppens forslag til omlægning af istjenesten, at ismeldetjenesten, jf. afrapporteringens afsnit 2 ovenfor, opretholdes uændret.

Afhængig af den valgte løsning for den fremadrettede dimensionering af den danske Statslige Isbrydningstjeneste, vil der kunne opstå behov for at drøfte overenskomsten med de øvrige deltagende lande. I givet fald vil sådanne drøftelser blive indarbejdet som en del af implementeringen af den valgte løsning.

Afslutningsvis skal endvidere nævnes, at Embedsmandsgruppen ikke har fundet anledning til at drøfte det mere generelle spørgsmål om de øvrige nordiske landes organisering og/eller finansiering af deres respektive istjenester med disse. Dette skyldes dels, at Embedsmandsgruppen – grundet tidsfristen for arbejdet – har måttet prioritere arbejdet med at finde en fremadrettet løsningsmodel, som fokuserede på den danske istjeneste. Dertil kommer også, at isforhold i farvandene omkring de respektive nordiske lande samt de enkelte landes forhold til og interaktion med de maritime interessenter, adskiller sig på en række områder, hvilket betyder, at landenes situation i relation til isbrydning ikke er direkte sammenlignelig. Det har på den baggrund været Embedsmandsgruppens vurdering, at gruppens behov primært har måttet være at fokusere på de danske forhold.

Tilkendegivelser fra maritime erhvervsorganisationer vedrørende afgrænsning af behovet for statslig isbrydningskapacitet.

Indledning

I lyset af, at der ikke er egentlige folkeretlige eller EU-retlige forpligtelser eller andre forpligtelser af en sådan karakter, at det hindrer en omlægning af den Statslige Istjeneste, kan det konkluderes, at det forhold som vil være det primære fokuspunkt i relation til en fremadrettet dimensionering af isbrydningstjenesten er "kundernes" ønsker og behov i relation til isbrydning. Der fokuseres naturligt i den henseende på en sikring af trafikken i de indre danske farvande i vinterhalvåret, hvor der i givet fald vil være større risiko for isdannelser end i de store gennemsejlingsfarvande (stræderne og sundet). Isdannelser fremgår af bilag 1 på side 34 og frem (iskort).

Som det anførtes i afsnit 2, var det oprindelige formål med en Statslig Istjeneste at sikre forsyningssikkerheden mellem landsdelene. Denne funktion har dog i dag ikke samme praktiske betydning, idet forsyningssikkerheden i de perioder, hvor havne måtte være frosset til, i stort omfang ville kunne opretholdes via vejnettet eller via luften, herunder via broerne over Storebælt og Øresund. Det bør derfor holdes for øje, at isbrydning i indre farvande i dagens Danmark ikke så meget tjener til at sikre samfundets generelle forsyningssikkerhed, men i højere grad vil tjene til at sikre rentabiliteten i de danske havne, herunder ved at sikre, at de er åbne for skibsfart hele året rundt. På tilsvarende vis vil isbrydning have betydning for de redere, hvis skibe er i konkurrence med landevejstrafikken om at forestå transporten af gods.

For så vidt angår gennemsejlingstrafikken i farvandene omkring Danmark, så vil der her tilige være tale om at varetage kommercielle interesser, når der tales om behovet for isbrydning. Der kan således være en erhvervmæssig interesse i at kunne opretholde skibstrafikken, og dermed en indirekte samfundsmæssig vinkel. Der vil dog næppe være tale om, at der kunne opstå en situation, hvor isdækkede farvande, som skibene ikke kunne sejle gennem, kunne give anledning til en egentlig samfundsmæssig krise, herunder i relation til fødevarer-situationen mv.

Henset til at der for så vidt angår gennemsejlingsfarvandene er tale om internationale stræder, som er den eneste vej til og fra Østersøen, vil en ændring af den eksisterende Statslige Isbrydningstjeneste nok kunne forventes at få en vis international bevågenhed, såfremt der fremadrettet måtte komme lange perioder med is. En sådan bevågenhed vil dog alt andet lige bero på, dels i hvilket omfang Danmark har oplyst relevante nationale og internationale interessenter om det fremadrettede isbrydningsregime, så dette er velkendt inden situationen opstår, dels hvor stor indflydelse en ændring af isbrydningsregimet vil have for isbrydningen i disse konkrete farvande.

Det i bilag 1 vedlagte kort over havne og trafik udviser dels skibstrafikkens koncentration i danske farvande, dels iskoncentrationen i farvandene. Kortmaterialet er stillet til rådighed af Farvandsvæsenet og Forsvarskommandoen. Der henvises til rapporteringens bilag.

Der kan af ovennævnte udledes, at den interessentgruppe, som bedst kan tilkendegive hvad behovet for isbrydning er, vil være det maritime erhverv, som ville blive berørt af is i farvandene omkring Danmark. Der er på den baggrund i 2010 ført uformelle drøftelser med Danske Havne og Danmarks Rederiforening om erhvervets umiddelbare holdning til og synspunkter på istjenesten. Efterfølgende er der i forbindelse med embedsmandgruppens arbejde indhentet skriftlige tilkendegivelser fra nævnte organisationer. De skriftlige tilkendegivelser refereres nedenfor.

Danske Havne

Spørgsmålet om behov for statslig isbrydningskapacitet er drøftet mundtligt med foreningen ved flere lejligheder. Danske Havne er derudover blevet anmodet om skriftlige bemærkninger, og har i skrivelser af henholdsvis 15. og 26. oktober 2010 tilkendegivet følgende⁶: "*Behovet for statslig deltagelse i isbrydning kan afgrænses til de "blå hovedveje" og koordinering af indsatsen i helt særlige tilfælde, hvor sejladsikkerhed er i fare.*

Til gengæld vil Danske Havnes medlemmer selv bryde isen fra havnen til anduvningsbøjen. Den forgangne vinter med is i fjorde og kanaler viste, at havnene selv magter at bryde isen. Tilmed til begrænsede omkostninger, og ingen skibe sejlede forgæves".

Videre hedder det i skrivelserne fra Danske Havne: "*Tilbage bliver et beredskab til brydning af is i gennemsejlingsfarvandene og et koordineringsorgan. Koordineringsorganet kan være et beredskab, der træder i kraft, hvis der opstår fare for sejladsikkerheden. Staten kan naturligt være vært for denne koordinering. Ved gennemsejlingsfarvande forstår Danske Havne de internationale sejlruiter gennem Bælterne, Kattegat og Østersøen, samt farvande med hyppig gods- og færgefart. Danske Havne tænker i denne forbindelse særligt på Limfjorden, Smålandsfarvandet og Det Sydfynske Øhav."*

Endvidere nævner Danske Havne: "*Bestyrelsen for Vestlige Limfjordshavne er endvidere af den opfattelse, at Limfjorden mellem Thyborøn og Hals er et gennemsejlingsfarvand og dermed en statslig opgave, således at de enkelte havne skal betale for isbrydning fra egen havn til anduvningsbøjen ved gennemsejlingsfarvandet"*.

Danske Havne ønskede - gerne med øjeblikkelig virkning - at blive fritaget for forpligtelser som følge af den gældende isbryderordning og henviste til tidligere tilkendegivelse over for forsvarsministeren af 11. marts 2010, hvori Danmarks Rederiforening, Danmarks Skibsmæglerforening og Danske Havne stillede forslag om en arbejdsdeling for isbrydning. Således lagde man op til, at der blev lavet en politisk løsning, hvorefter staten skulle bryde is i de blå hovedveje, ganske som staten rydder sne, salter og vedligeholder statsvejnettet på land. Havnene ville således med egen eller indchartret tonnage bryde isen fra de blå hovedveje til havnene.

⁶ Skrivelser af 15. og 26. oktober 2010 fra Danske Havne

Danmarks Rederiforening

Rederiforeningen, der i denne sammenhæng har fungeret som repræsentant for hele rederigruppen, har mundtligt givet udtryk for, at man ikke ser et særskilt behov for en kontinuerlig isbrydningskapacitet i gennemsejlingsfarvandene, herunder stræderne og sundet. Således er det foreningens vurdering, at de moderne skibe er bygget på en sådan måde, at de i vidt omfang selv vil være i stand til at bryde de isdannelser, som kan opstå i disse farvande.

I den skriftlige tilkendegivelse anførte Danmarks Rederiforening herudover den 27. oktober 2010⁷: *"Vi har de senere år rettet en lang række henvendelser til skiftende forsvarsministre om dette emne, heraf flere sammen med bl.a. Danske Havne. Vort hovedsynspunkt er fortsat, at Statens Istjeneste er blevet anakronistisk, både for så vidt angår det operationsmæssige samt finansieringen. Danske Havne har påtaget sig at sørge for isberedskabet til og fra sejladsrenderne. Vi er optaget af, at der, indtil der findes en mere permanent ordning med udbud af istjenesten og de nærmere beredskabsvilkår, også er sikkerhed for, at man - selv om det måske ikke er så sandsynligt – kan komme eksempelvis et nødstedt skib til undsætning, hvis det bliver taget af isen og der opstår fare for grundstødning eller kollision med en bro eller for et mindre skib i risiko for at blive skruet ned af isen. Dette vil formentlig kunne klares gennem en midlertidig kontrakt med et rederi eller via beredskabet i nogle af vore nabolande".*

Videre hedder det: *"Vi mener klart, at istjenesten bør komme i udbud, men vi må samtidig konstatere, at området nok er så relativt snævert, at andre offentlige beredskabsopgaver inden for eksempelvis det miljø- og inspektionsmæssige må med i en udbudsrunde, såfremt der skal være større stordriftsfordele at hente. Vi er bekendt med, at en lille håndfuld danske rederier vil være interesserede i at se nærmere på et udbud.*

Sammenfatning af det maritime erhvervs tilkendegivelser

Samlet set er tilkendegivelserne fra det maritime erhverv således, at der alene er behov for en begrænset isbrydningskapacitet i forhold til det isbrydningsberedskab, der i dag er etableret. Det reelle behov for isbrydning omfatter ifølge erhvervets udmeldinger således alene følgende områder:

- Isbrydning i gennemsejlingsrender i Limfjorden vest for Ålborg, Smålandshavet og det Sydfynske Øhav; og
- Et beredskab til at bistå skibe, som er blevet fanget i isen og som udgør en risiko, herunder fx for havmiljøet eller i relation til beskadigelse af broer mv.

Der ses således ikke længere fra erhvervets side at være et behov for isbrydning i havnene, hvor disse ønsker – og har vist sig i stand til gennem flere vintre med isdannelser – selv at bryde is i havnebassinet og ud til et stykke uden for havnen, således at skibene har kunnet sejle fra sejlrenderne og ind i havnene. Der ses heller ikke et generelt behov for fast isbrydning i det store gennemsejlingsruter gennem fx Sundet og Bælterne, idet langt størstedelen

⁷ E-mail af 27. oktober 2010 fra Danmarks Rederiforening

af skibsfarten – grundet større motorkraft på skibene i dag – i vidt omfang selv ville være i stand til at sejle gennem lette isdannelse i disse områder. Dog forudses behov for et beredskab, som vil kunne hjælpe i særlige situationer.

Konklusion

I relation til spørgsmålet om det dimensioneringsmæssige behov kan det på baggrund af ovenstående konkluderes, at der ikke påhviler staten Danmark nationale eller internationale forpligtelser af en sådan karakter, at de tilsiger opretholdelse af en isbrydningskapacitet. Dette gælder såvel i relation til nationale farvande som i relation til gennemsejlingsfarvandede omkring Danmark.

Som nævnt foreligger der en overenskomst mellem de nordiske lande, som har en sådan juridisk karakter, at den kan betragtes som forpligtende. Imidlertid hviler aftalen forudsætningsvis på et isbrydningsregime, der afviger fra de behov, der gør sig gældende i dag, ligesom der er tale om en forpligtelse som – såfremt der opstår behov herfor – vil kunne indfries på forskellig måde. Dermed er det arbejdsgruppens vurdering, at denne overenskomst ikke indebærer retlige forpligtelser af en sådan karakter, at den har indflydelse på den fremadrettede dimensionering af den danske isbrydningskapacitet.

Som nævnt tidligere vil der – grundet de danske stræders rolle som eneste adgang til Østersøen – kunne komme en vis international bevågenhed ved en ændring af det danske isbrydningsregime. En sådan bevågenhed vil dog – som nævnt ovenfor – i høj grad bero på den valgte løsning og den information herom, som videreformidles til udenlandske interessenter. Embedsmandsgruppen vurderer på denne baggrund heller ikke dette forhold som værende af en sådan karakter, at det bør spille en afgørende rolle for den fremadrettede dimensionering af isbrydningskapaciteten.

For så vidt angår meldingerne fra erhvervets repræsentanter peger disse som anført ovenfor på, at det er havnenes opfattelse, at man selv vil kunne forestå isbrydning i havnene og ud til anduvningsbøjen, ligesom rederiforeningen tilkendegiver, at man fra deres side alene ønsker et beredskab til særlige situationer, men ikke ønsker en dimensionering, som er bygget på fast isbrydning i gennemsejlingsfarvandede.

På den baggrund kan det samlet konkluderes, at behovene i relation til dimensioneringen af den fremadrettede danske statslige isbrydningskapacitet peger på, at denne bør begrænses til en egentlig kapacitet, der kan dække behovet for et beredskab i danske gennemsejlingsfarvandede samt farvandede med hyppig gods- og færgefart, nærmere afgrænset til Limfjorden vest for Ålborg, Smålandsfarvandede og Det Sydfynske Øhav. Fælles for sidstnævnte områder er, at der er tale om lavvandede områder, hvor farvandede hurtigere overiser, og hvor de skibe, som sejler i farvandede typisk er mindre i størrelse. Dermed er der – i modsætning til de store gennemsejlingsfarvandede som f.eks. Sundet og bælteerne, hvor skibene typisk er større og farvandede ikke fryser til så hurtigt – i disse områder i højere grad behov for et beredskab til "fast" isbrydning i de perioder, hvor farvandede fryser.

AFSNIT 5

DIMENSIONERING OG FINANSIERING AF STATSLIG ISBRYDNINGSKAPACITET

Indledning

I det følgende afsnit vil blive præsenteret tre forskellige løsningsmodeller for dimensionering og finansiering af den residualkapacitet for isbrydning, der jf. de foregående kapitler vurderes at være behov for.

Fælles for de tre forskellige løsningsforslag er, at de tager udgangspunkt i de behov mv. for dimensioneringen af en dansk statslig isbrydningskapacitet, som følger af afsnit 4 ovenfor. Således er der som præmis for løsningsforslagene lagt til grund, at Danske Havne varetager isbrydning i havnene og fra havne og til anduvningsbøjen, og at rederiforeningen har givet udtryk for, at rederne alene ønsker etableret et beredskab, som i særlige situationer vil kunne bryde is i de danske gennemsejlingsfarvande.

Danske Havne har i forbindelse med embedsmandsgruppens arbejde foreslået, at havnenes isbrydning i havne ud til anduvningsbøjen finansieres ved, at havnene afholder omkostningerne og får dem dækket ind via skibs- og vareafgifter. Det kan her oplyses, at medlemmer af Danske Havne repræsenterer 98 pct. af godstransporten til og fra Danmark via søvejene. Det skal hertil bemærkes, at embedsmandsgruppen ikke i nedenstående løsningsforslag har forholdt sig til, hvorledes private aktører – som i dette tilfælde havnene – skal få dækket udgifterne til den isbrydning de måtte foretage. Embedsmandsgruppen ser det således ikke som liggende inden for gruppens kommissorium at komme med forslag herom, idet en sådan betaling i givet fald ikke vil indgå som en del af den statslige isbrydningskapacitet, men i stedet vil skulle afklares direkte mellem havnene og disses brugere.

Embedsmandsgruppen har dog noteret sig, at havnene i såvel vinteren 2009/2010 som nu i 2010/2011 selv har forestået isbrydning i havnene og et stykke herudover, således at skibene har kunnet sejle fra sejlrenderne og ind i havnene. Embedsmandsgruppen vurderer derfor, at havnenes oplæg om, at man selv er i stand til at løse denne opgave, hviler på et validt grundlag. Denne forudsætning er derfor lagt fuldt ud til grund ved udarbejdelsen af de forskellige løsningsmodeller.

Det skal dog bemærkes, at anvendelsen af begrebet "anduvningsbøjen" som måleenhed for en sådan løsning kan vanskeliggøres af, at der ikke er tale om en entydig term. Der er således fra havn til havn stor forskel på placeringen af anduvningsbøjen i farvandet mellem havneindsejlingen og sejlrenderne, ligesom nogle havne slet ikke har anduvningsbøjer. Det lægges derfor til grund for den videre behandling af emnet, at Danske Havne med anvendelsen af denne terminologi har ønsket at tilkendegive evnen til at forestå isbrydning i de områder, hvor havnene har gjort det i de seneste to vintre. På den baggrund lægges til grund, at havnene er i stand til at bryde is i havnebassinerne og et stykke uden for havnen, således at skibene vil kunne sejle fra sejlrenderne og ind i havn.

I det omfang havnene således selv bryder is i havnene og stykke herudenfor, således at skibene kan komme fra sejlrenderne og ind til havnen, begrænses behovet for statslig kapacitet for isbrydning til et beredskab i gennemsejlingsfarvandene samt til farvande med hyppig gods- og færgefart. Dette defineres som værende afgrænset til Limfjorden vest for Ålborg, Smålandsfarvandet og Det Sydfynske Øhav.

Embedsmandsgruppen har dog også lagt til grund, at der – selv hvor der fra erhvervets side ikke ønskes en egentlig stående kapacitet eller beredskab herfor – fortsat kan være behov for en central koordinering af muligheden for det enkelte skib for at få brudt is. Det kan f.eks. være i de områder, hvor havnenes isbrydning ikke sker i umiddelbar nærhed af et gennemsejlingsfarvand, eller i gennemsejlingsfarvandene, hvor der ikke kontinuerligt brydes is, men alene er et beredskab til brug for fastfrosne skibe. Embedsmandsgruppen forudser således, at isbrydning i disse områder i givet fald vil skulle ske ved private udbydere. Denne forudsætning er derfor tillige søgt indarbejdet i de følgende tre løsningsmodeller.

Fælles forudsætninger for nedenstående tre mulige løsningsmodeller I, II, III

Embedsmandsgruppen har på den baggrund lagt følgende fælles forudsætninger til grund for de tre mulige løsningsmodeller:

Den statslige isbrydningskapacitet begrænses fremadrettet til at kunne bryde is i to situationer:

- Isbrydning i gennemsejlingsrender i Limfjorden vest for Ålborg, Smålandshavet og det Sydfynske Øhav; og
- Et beredskab til at bistå skibe, som er blevet fanget i isen og som udgør en risiko, herunder fx for havmiljøet eller i relation til beskadigelse af broer mv.(herefter benævnt "fastfrosne skibe").

Embedsmandsgruppen bemærker i relation til disse forudsætninger, at der ikke foreligger en statslig forpligtelse til at bryde is ved fastfrosne skibe, med mindre der måtte være fare for menneskeliv i forbindelse hermed. I sådanne situationer vil den almindelige søredning naturligvis finde anvendelse. Embedsmandsgruppen bemærker endvidere, at isbrydning i relation til fastfrosne skibe, som udgangspunkt vurderes at ville ske af hensyn til enten økonomiske forhold – dvs. selve skibet og dets last, eller til havmiljøet eller sikkerhedsmæssige forhold.

Det er således vurderingen, at der kun i yderst sjældne tilfælde ville kunne blive tale om, at sådan isbrydning skulle foretages for at redde menneskeliv, idet besætningen på sådanne skibe som oftest ville kunne undsættes fra skibet på andre måder – f.eks. ved helikopter – i god tid før situationen bliver livstruende. Det anses dog i visse tilfælde at kunne være i statslig interesse, at der brydes is ved førnævnte fastfrosne skibe, når dette f.eks. sker for at afbøde potentielle miljøpåvirkninger, olieudslip etc. Således vil disse situationer – som det også er tilfældet ved redning af menneskeliv – principielt set ikke være anderledes ved fastfrosne skibe, end når de opstår for skibe under normale sejladsbetingelser. Når en isbryd-

ning f.eks. sker som følge af risiko for miljøpåvirkning fra et fastfrosset skib, forudses dette – alt andet lige – at ville ske efter de samme regler, som anvendes til at iværksætte andre forebyggende foranstaltninger ved risiko for miljøpåvirkning fra skibe under normale sejlforhold.

Embedsmandsgruppen har herudover lagt følgende yderligere forudsætninger til grund for de tre løsningsmodeller:

- Der er ingen præferencer i relation til, om den statslige isbrydning gennemføres ved statens egne skibe eller ved chartering af civil kapacitet.
- Dækningen af omkostninger ved indsættelse af statslig isbrydning skal ske ved brugerbetaling.

Løsningsmodeller

Under hensyntagen til førnævnte forudsætninger, er det Embedsmandsgruppens vurdering, at der kan opstilles følgende tre alternative løsningsmodeller vedrørende dimensionering og finansiering af den statslige isbrydningskapacitet:

Løsningsmodel I

Denne løsningsmodel består af to dele, hvor første del vedrører muligheden for skibsfarten for at få isbrydningsassistance i mere lokalgeografiske farvande⁸ – dvs. der hvor der ikke brydes is af enten havnene eller som følge af det statslige beredskab til at hjælpe fastfrosne skibe. Den anden del vedrører sidstnævnte situation, hvor det skal være muligt for skibsfarten at få assistance, såfremt et skib er fastfrosset og udgør en risiko.

- Del 1 – Isbrydningsassistance til skibsfarten i lokalgeografiske farvande
- Del 2 – Isbrydningsassistance i udvalgte gennemsejlingsruter og til skibe, som er fastfrosne.

Del 1 – Isbrydningsassistance til skibsfarten i lokalgeografiske farvande

I denne første del af løsningsmodellen foreslår Embedsmandsgruppen, at der i et samarbejde mellem det maritime erhverv og forsvaret v/Søværnets Operative Kommando etableres en database over tilgængelig isbrydningskapacitet i lokalområdet. Embedsmandsgruppen forudser, at en sådan database ville kunne placeres fysisk ved Maritime Assistance Service under Søværnets Operative Kommando, og at databasen gøres tilgængeligt for skibsfarten via en offentligt tilgængelig hjemmeside på internettet.

Hjemmesiden hvor skibsfarten kan tilgå oplysningerne i databasen forudses at kunne fungere på samme måde, som den tilsvarende hjemmeside, der i dag anvendes i forbindelse med lodsning. På sidstnævnte hjemmeside kan de skibe, der søger lods, taste sig ind på

⁸ Her defineres lokalgeografiske farvande som værende primært indre danske farvande, herunder sejlru-ter mv. i og til/fra disse områder.

hjemmesiden, angive udgangspunkt og destination for sejladsen, og herefter kan få oplyst prisen på lodsning for den pågældende strækning.

Isbrydningsdatabasen forudses som nævnt bygget op efter samme princip, dog således at databasen tillige indeholder et konkurrenceelement. Efter indtastning af strækningen, hvor på der ønskes isbrydningsassistance, tænkes skibene at kunne trække en liste over tilgængelige private operatører, som de kan henvende sig til for at få den ønskede isbrydningsassistance. Samtidig vil prisen for isbrydning hos den enkelte operatør fremgå af listen. Skibet, som ønsker isbrydningsassistance, vælger herefter en operatør, kontakter denne, og betaler selv efterfølgende operatøren for isbrydningsassistancen.

Det kan ikke uden en nærmere undersøgelse vurderes, hvorvidt der i alle geografiske lokaliteter i Danmark vil være muligt at få assistance fra operatører, der har isbrydning som en af deres kerneopgaver. Det kan derfor overvejes at lade operatører indgå i databasen, som virker i og fra danske havne. En sådan nærmere undersøgelse af omfanget af velegnet kapacitet vil kunne gennemføres i forbindelse med forberedelserne til etablering af databasen.

Ved etablering af databasen lægges til grund, at Maritime Assistance Service under Søværnets Operative Kommando forestår etableringen og vedligeholdelsen heraf. Det forudsættes endvidere, at tilmelding til databasen sker på frivillig basis, og at der dermed ikke skal ydes betaling for beredskab eller anden kompensation til de operatører, som melder sig ind i databasen. Databasen udgør således alene et centralt koordineringspunkt samt en platform for den frie konkurrence på markedet.

Fordelen ved denne løsningsmodel er, at den er brugerbetalt, men således at brugerbetalingen så at sige "går tilbage" til erhvervet selv. Dette forudses at være en vigtig præmis for, at løsningsmodellen kan gennemføres, og forventes tillige at kunne medvirke til at holde priserne på operatørernes assistance på et passende niveau. Der forventes således med denne løsningsmodel et stort element af selvregulering i erhvervet, når de pålagte udgifter på denne måde falder tilbage på erhvervet selv. Samtidig tjener staten ikke på modellen, men faciliterer alene denne - tilmed med et minimalt tilskud i form af oprettelse og vedligeholdelse af databasen, som i givet fald finansieres af forsvarets eksisterende økonomiske ramme.

Der kan oplistes følgende om den lokalgeografiske isbrydning (Del 1):

- Etablering af offentlig tilgængelig database. Databasen forankres i Maritime Assistance Service/Søværnets Operative Kommando (MAS/SOK)
- Skibet oplyser rute A til B og får liste med operatører og pris
- Skibet vælger selv den ønskede operatør
- Der opnås et "centraliseret" marked for udbydelse af isbrydningstjenester
- Ordningen er brugerfinansieret

Del 2 – Isbrydningsassistance i udvalgte gennemsejlingsruter og til skibe, som er fastfrosne.

Del 2 af løsningsmodellen vedrører spørgsmålet om et beredskab til dels at bryde is i de tidligere udpegede gennemsejlingsruter ved Limfjorden vest for Ålborg, Smålandsfarvandet og Det Sydfynske Øhav, dels muligheden for at komme fastfrosne skibe til assistance i tilfælde, hvor disse udgør en risiko for havmiljøet eller sikkerhed til søs med mere. Det er vigtigt i relation til sidstnævnte tilfælde at holde sig for øje, at der i disse situationer vurderes primært at blive tale om isbrydning af hensyn til økonomiske forhold – dvs. at redde selve skibet og dets gods – eller til havmiljøet. Det forudses således, at der kun i sjældne tilfælde vil kunne være tale om livstruende situationer, idet besætningen oftest vil være kommet fra borde på anden vis – f.eks. ved helikopter.

Embedsmandsgruppens forslag er her, at løsningsmodellen baserer sig på indgåelse af en beredskabskontrakt mellem forsvaret og det private erhverv. Udgangspunktet for løsningen er således, at der årligt indgås en såkaldt beredskabskontrakt med en eller flere private operatører, som forpligter sig til at stille med et passende beredskab i forhold til isbrydning i de nævnte områder såvel som til assistance til fastfrosne skibe. Kontrakten forudses indgået således, at der indledningsvis betales et fast beløb for selve beredskabet, herunder for "fast" isbrydning i de tre konkret nævnte lokale farvande. For så vidt angår beredskabet til fastfrosne skibe forudses, at der – som led i det indledningsvise faste beløb – betales for selve beredskabet, men at de redere, som måtte have behov for indsættelse som følge af fastfrosne skibe mv. efterfølgende betaler de faktiske omkostninger ved de konkrete indsættelser. Derved reduceres prisen for selve beredskabet for den del, som vedrører fastfrosne skibe.

Kontrakten forudses indgået mellem forsvaret og den eller de private operatører, således at beredskabskontrakten indgås og koordineres fra centralt hold. Betalingen for beredskabskontrakten skal imidlertid ske ved fuldt ud brugerbetaling. Således lægges til grund, at brugerbetalingen sker gennem skibsfartserhvervets årlige betaling af ét fast beløb (beredskabsbeløbet) ved indgåelse af kontrakten, og dernæst ved, at den enkelte reder, hvis skib får brug for assistance, afholder de konkrete udgifter ved indsættelsen heraf. På denne måde går denne nye form for "isafgift" direkte tilbage til erhvervet, og staten tjener ikke på modellen, men faciliterer alene denne. Ved implementering af denne finansieringsmodel, vil det i samarbejde med skibsfartserhvervet skulle vurderes, dels om ordningen alene skal finansieres af danske redere eller tillige af udenlandske redere, som til eller fra danske havne, dels hvorledes der tilrettelægges en ordning, der kan tage højde for forskelle i skibenes størrelser mv.

For at forebygge eventuelle tilkendegivelser fra erhvervet om, at prisfastsættelse mv. på en beredskabskontrakt ikke sker med erhvervets interesser for øje, forudsættes det, at der årligt fastlægges en såkaldt "kravsspecifikation" for beredskabskontraktens indhold. Kravsspecifikationen udarbejdes i dialog med erhvervet, som derved selv får direkte indflydelse på dimensionering af det beredskab, som der skønnes behov for. Efter udarbejdelsen af en sådan kravsspecifikation, sendes denne i udbud i erhvervet, og den eller de operatører, som har det billigste tilbud på opfyldelse af alle de oplyste krav (herunder f.eks. timepris ved faktisk indsættelse), får beredskabskontrakten det pågældende år. Derefter opkræves pri-

sen for beredskabskontrakten som en årlig afgift hos erhvervet. På denne måde får erhvervet fuld indflydelse på prisfastsættelsen for en isbrydningskapacitet, ligesom alle indtægter derved går direkte tilbage til erhvervet.

Som led i undersøgelsen af denne løsningsmodels gennemførlighed er det Embedsmandsgruppens vurdering, at der tillige bør ses på muligheden for ekstraordinært at kunne indsætte isbrydningsassistance til fastfrosne skibe i tilfælde, hvor en reder enten ikke kan eller selv vil afholde udgifterne hertil. Det kunne f.eks. være i situationer, hvor et skib skrues ned af isen, og hvor der opstår overhængende fare for sikkerheden til søs, såfremt skibet ikke frigøres. Det skal nærmere undersøges, hvorledes der kan skrives ind såfremt en reder i en sådan situation ikke selv ønsker at anmode om isbrydningsassistance eller hvis den pågældende ikke – måske pga. insolvens – er i stand til at afholde udgifterne dertil. Der vil her med fordel kunne ses på, hvorledes sådanne situationer håndteres på andre sammenlignelige områder, herunder på havmiljøområdet eller søredningsberedskabet i Grønland, hvor der er etableret særskilte hjemler for at afholde sådanne udgifter. Også her forudsættes som udgangspunkt, at den endelige afholdelse af en sådan udgift sker ved brugerbetaling.

Der kan oplistes følgende hovedpunkter i relation til isbrydningsassistance i udvalgte gennemsejlingsfarvande og til nødstedte skibe (Løsningsmodel I):

- Sikring af gennemsejlingsmuligheder i særligt udvalgte farvande, hvor erhvervet har defineret behov herfor
- Herudover primært redning af skib, gods og havmiljøet
- Beredskabskontrakt mellem forsvaret og en eller flere civile operatører
- Udbud på baggrund af årlig kravsspecifikation udarbejdet i samarbejde med erhvervet
- Erhvervet bærer udgiften til beredskabskontrakten
- Erhvervet betaler selv for konkrete indsættelser ved nødstedte skibe

Der er embedsmandsgruppens vurdering, at der er følgende væsentlige fordele og ulemper ved løsningsmodel I:

Fordele	Ulemper
<p>Der anvendes brugerbetaling</p> <p>Der anvendes en af skibsfarterhvervet kendt metode med database og valg af operatør</p> <p>Staten bidrager med den centrale koordination i form af databasen og beredskabskontrakten, men staten faciliterer alene modellen, og tjener ikke på denne</p>	<p>Der udestår undersøgelse af, hvorvidt der findes tilstrækkelige private operatører til etablering af databasen</p>

Erhvervet er med til årligt at fastlægge kravspecifikation, hvilket sikrer, at beredskabet er tilpasset erhvervets – og dermed den primære "kundes" – behov

Løsningsmodel II

Denne løsningsmodel er i princippet den samme som løsningsmulighed I, idet beredskabet i denne løsning dog adskiller sig ved at blive opstillet ved brug af statslige isbrydere.

- Del 1 – Isbrydningsassistance til skibsfarten i lokalgeografiske farvande
- Del 2 – Mindst én isbryder fra forsvaret til brug for isbrydningsassistance i udvalgte gennemsejlingsfarvande og til fastfrosne skibe.

Som nævnt ovenfor er det Embedsmandsgruppens forslag, at del 1 af denne løsningsmodel gennemføres på tilsvarende vis som anført under løsningsmodel I ovenfor. Der forudses således her oprettet en database, som gennem en internetportal giver skibene mulighed for selv at finde og kontrahere med en privat operatør om isbrydningsassistance. For nærmere detaljer om denne del af løsningsmodel II, se ovenfor.

Der kan oplistes følgende om den lokalgeografiske isbrydning (Del 1):

- Etablering af offentlig tilgængelig database. Databasen forankres i Maritime Assistance Service/Søværnets Operative Kommando (MAS/SOK)
- Skibet oplyser rute A til B og får liste med operatører og pris
- Skibet vælger selv den ønskede operatør
- Der opnås et "centraliseret" marked for udbydelse af isbrydningstjenester
- Ordningen er brugerfinansieret

Del 2 i løsningsmodellen adskiller sig fra del 2 i løsningsmodel I ovenfor ved, at der her ikke forudses indgået en generel beredskabskontrakt med det private erhverv. Derimod tager løsningsmodellen afsæt i den forudsætning, at forsvaret til løsning af del 2 af løsningsmodellen fremadrettet skal opretholde mindst én statslig isbryder. Derved er det – som i dag – forsvaret selv, der med en statslig isbryder forestår isbrydningsassistance i de situationer, der er omfattet af del 2 af denne model. Ved denne model vil forsvaret - på tilsvarende vis som i dag - have konkrete udgifter forbundet med at opretholde kapaciteten på den statslige isbryder, herunder til årlig uddannelse af besætninger, afholdelse af beredskabsudgifter og afholdelse af udgifter til vedligeholdelse.

Det forudsættes i denne løsningsmodel – som i del 2 af løsningsmodel I – at den skal være brugerbetalt. Dette forudses gennemført på tilsvarende vis som ved den i løsningsmodel I nævnte beredskabskontrakt. Således vil forsvaret årligt opgøre udgifter til opretholdelse af kapaciteten, uddannelse af besætninger mv. (dvs. hele beredskabsfasen), hvorefter skibs-

fartserhvervet vil blive opkrævet dette beløb som en årlig éngangsafgift. Dette beløb forudses at skulle dække såvel beredskab som faktisk indsættelse i de udvalgte gennemsejlingsfarvande ved isdannelse i disse områder. I øvrige tilfælde, hvor isbryderen derudover ind sættes til konkret assistance ved nødstedte skibe, vil det rederi, som anmoder om assistan- cen, skulle betale de faktiske omkostninger herved.

En sådan model forudsætter, at forsvaret årligt kan opstille et detaljeret budget til brug for fastsættelse af éngangsafgiften og derudover, at der årligt fastsættes en på forhånd kendt "sejltimepris", som vil blive anvendt ved den faktiske indsættelse. Udgangspunktet for pris- fastsættelsen forudses at være, at staten ikke tjener på ordningen, men at ordningen dog bliver udgiftsneutral for staten.

Der forudses dog ikke - som i løsningsmodel I - at kunne ske årlige reguleringer af "kravs- spesifikationer" til beredskabet, hvorved dette kan varieres individuelt i det enkelte år. Dette skyldes, at hverken isbryder eller driftspersonellet - i modsætning til hos en privat operatør - vil kunne anvendes til anden tjeneste i de perioder, hvor isbryderen ikke yder is- brydningsassistance. Der kan således ikke - når en sådan planlægning sker indenfor ram- men af forsvarets øvrige opgaveplanlægning - ske større variationer i beredskabet. Dette gi- ver den fordel, at prisen på beredskabet som udgangspunkt vil være kendt, men samtidig den ulempe, at beredskabet ikke vil kunne varieres på samme måde som ved brug af priva- te operatører. Erhvervet vil derfor have en minimal indflydelse på fastlæggelse af omfanget af beredskabet.

Dertil kommer, at der ved en løsning som denne forventeligt fortsat vil være behov for ind- gåelse af beredskabskontrakter med civile operatører til løsning af de opgaver, som indgår i del 2 af løsningsmodellen. Dette skyldes primært, at de nuværende statslige isbrydere stik- ker for dybt til at kunne bryde is i alle de gennemsejlingsfarvande, hvor dette forudses at skulle kunne ske på "fast" basis ved isdannelse. I disse situationer ville der derfor skulle chartres private operatører med mindre fartøjer. Samtidig er de statslige isbrydere imidlertid også så små, at der ville kræves en ekstraordinær stor indsats for at befri et af de større skibe, som f.eks. sejler gennem Sundet og Bælterne, såfremt et sådant fanges i isen. Det kan således ikke udelukkes, at det i en sådan situation - ud fra en timeprismæssig anskuel- se - reelt kunne være billigere at chartre en større isbrydningskapacitet fra en privat opera- tør.

Der kan oplistes følgende hovedpunkter i relation til isbrydningsassistance i udvalgte gen- nemsejlingsfarvande og til skibe, som er skruet ned af is (Løsningsmodel II):

- Forsvaret opretholder minimum én statslig isbryder til løsning af denne opgave
- Der er udgifter til opretholdelse af kapacitet, uddannelse, beredskab m.m.
- Udgifterne opgøres årligt og erhvervet bærer udgifterne
- Assistance ved nødstedte skibe udløser en konkret udgift for løsning af opgaven ba- seret på en fast timepris, der bæres af rekvirenten
- Der indgås beredskabskontrakter for de områder, hvor den statslige isbryder ikke selv kan løse opgaven

Der er embedsmandsgruppens vurdering, at der er følgende væsentlige fordele og ulemper ved løsningsmodel II:

Fordele	Ulemper
Der anvendes brugerbetaling	Der udestår undersøgelse af, hvorvidt der findes tilstrækkelige private operatører til etablering af databasen
Der anvendes en af skibsfartserhvervet kendt metode med database og valg af operatør i relation til del I af løsningsmodellen	Erhvervet kan kun i begrænset omfang selv få indflydelse på størrelsen af beredskabet.
Der sikres isbrydningskapacitet i form af databasen, opretholdelse af en statslig isbrydningskapacitet og eventuelle beredskabskontrakten, som staten tjener som udgangspunkt ikke tjener på	Prisen på beredskabet kan kun i begrænset omfang varieres, idet en statslig isbrydningskapacitet ikke kan anvendes til andet i de perioder, hvor der ikke brydes is.
Der er et kendt udgangspunkt for den årlige fastsættelse af prisen for isbrydningsberedskabet, idet dette ikke – som hos en privat operatør – vil kunne varieres.	Der vil fortsat være behov for at indgå beredskabskontrakter med private operatører på de områder, hvor statens isbrydere ikke – grundet deres dimensioner – selv er i stand til at løse opgaven.
	Erhvervet ville kunne kritisere løsningen for, at den indeholder en række af de elementer, som erhvervet har kritiseret den nuværende isafgiftsmodel for, herunder at der nogle år betales for en ydelse, som ikke leveres.

Løsningsmodel III

Den sidste løsningsmodel baserer sig på en model, hvor forsvaret – som i dag – opretholder en isbrydningskapacitet i form af mindst én isbryder, der kan indsættes såvel lokalgeografisk, i udvalgte farvande som ved fastfrosne skibe.

Embedsmandsgruppen forudser, at denne model vil kunne suppleres med havnenes tilbud om selv at bryde is i havneområdet og ud til et stykke udenfor havnen, således at skibene kan sejle fra sejltrederne og ind i havnene. Der ville således kunne kalkuleres med et vist "mindre behov" for isbrydning i konkrete geografiske områder i forhold til det behov, som er kendt i dag.

For så vidt angår finansieringen tager modellen udgangspunkt i princippet om en årlig afgift, som indbetales af erhvervet for opretholdelse af kapaciteten, uddannelse af besætning mv.

og etablering af et beredskab. Herudover betaling fra det rederi, der – uanset om der er tale om et fastfrosset skib eller almindelig assistance – anmoder om assistance. Betalingen for sidstnævnte forudses i givet fald at skulle være for de faktiske omkostninger ved en konkret indsættelse, baseret på en forud fastsat timepris for løsningen af opgaven.

Modellen vil på dette punkt kunne varieres, idet en model IIIa kunne være, at der alene betales faktiske omkostninger ved konkrete indsættelser, uanset om rederiets anmodning om assistance vedrører "almindeligt" behov for isbrydning eller fordi et af rederiets skibe er nødstedt.

En alternativ model IIIb kunne være, at der i den årlige afgift er indeholdt udgifter til såvel kapaciteten og uddannelse af besætning mv. som til de anslåede årlige "almindelige indsættelser", mens der alene er konkret brugerbetaling af faktisk indsættelse, når et rederi anmoder om dette, fordi et af rederiets skibe er fastfrosset.

Uanset om man vælger den ene eller den anden variant af løsningsmodel III, så har den dog samlet set den svaghed, at den i store træk viderefører det eksisterende isbrydningsregime, herunder at der - særligt i de år, hvor der ikke er is i danske farvande - betales for en relativ stor redundant kapacitet, idet forsvarrets isbryder ikke kan anvendes til at løse andre opgaver. Samtidig vil der ved anvendelse af en løsningsmodel IIIb være en særlig stor risiko for, at erhvervet - som nu - ville komme til at betale for "faktisk isbrydning" selv i de år, hvor der ingen is er.

Dertil kommer, at der ved løsningsmodel III – som det også sker ved det nuværende isbrydningsregime – fortsat er behov for at indgå beredskabskontrakter i særskilte geografiske farvande, hvor de statslige isbrydere pga. deres dimensionering ikke kan bryde is. Udgifterne til disse beredskabskontrakter vil tillige skulle afholdes af erhvervet.

Der kan oplistes følgende hovedpunkter i relation til løsningsmodel III

Forsvarets isbrydningskapacitet

- Minimum én isbryder
- Lokal isbrydning, såvel som generelt beredskab som for nødstedte skibe
- Udgifter til opretholdelse af kapacitet, uddannelse og beredskab m.m.
- Udgifter opgøres årligt og erhvervet bærer udgiften for beredskabet
- Enhver assistance udløser en udgift, der bæres af rekvirenten

Lokal kapacitet

- F.eks. Danske Havnes tilbud om at bryde is ud til anduvningen
- Alene et supplement
- Geografiske forskelle

Fordele

Kendt og fastetableret model med forsvaret,

Ulemper

Ingen mulighed for valg mellem operatører

der opretholder kapacitet til isbrydning og beredskab til nødstedte skibe.

Der anvendes brugerbetaling.

Staten tjener som udgangspunkt ikke på modellen, idet der dog pga. manglende mulighed for varians i redundanskapaciteten er mulighed for årlige "over- og underskud" ift. erhvervets betalinger.

Ingen konkurrencesituation

Erhvervet kan kun i begrænset omfang selv få indflydelse på størrelsen af beredskabet.

Prisen på beredskabet kan kun i begrænset omfang varieres, idet en statslig isbrydningskapacitet ikke kan anvendes til andet i de perioder, hvor der ikke brydes is.

Der vil fortsat være behov for at indgå beredskabskontrakter med private operatører på de områder, hvor statens isbrydere ikke – grundet deres dimensioner – selv er i stand til at løse opgaven.

Erhvervet ville kunne kritisere løsningen for, at den i overvejende grad er magen til den model, der findes i dag, og som erhvervet har kritiseret stærkt, herunder for at der nogle år betales for en ydelse, som ikke leveres.

AFSNIT 6

EMBEDSMANDSGRUPPENS ANBEFALING

Embedsmandsgruppen har drøftet de i afsnit 5 anførte tre løsningsmodeller, herunder de fordele og ulemper, som er forbundet med de enkelte elementer. Gruppen har endvidere uformelt drøftet principperne i de forskellige løsningsmodeller med henholdsvis foreningen af Danske Havne og Danmarks Rederiforening.

På baggrund heraf er det den enige embedsmandsgruppes anbefaling, **at der ved etablering af en fremadrettet statslig isbrydningskapacitet arbejdes videre efter principperne i løsningsmodel I.** Det er således embedsmandsgruppens vurdering, at løsningsmodel I – til trods for enkelte usikkerhedselementer – indebærer det bedste grundlag for at etablere en løsning, som tilgodeser såvel statens som erhvervets interesser på dette område. Herunder ikke mindst fordi der med anvendelse af principperne i løsningsmodellen etableres en ordning, der baserer sig på et privat/offentligt partnerskab, hvor såvel hensynet til effektivitet og rationalisering som til fleksibilitet i opgaveløsningen er tilgodeset. Samtidig etableres med løsningsmodel I en model, hvor erhvervet – gennem statslig facilitering – får en ydelse, der dels matcher det, som erhvervet ønsker, dels finansieres på en sådan måde, at udgifterne hertil går "tilbage" til erhvervet selv i form af betaling til private operatører for ydelsen.

For så vidt angår løsningsmodel II og III er det embedsmandsgruppens vurdering, at disse ikke indeholder den fornødne fleksibilitet til at kunne sikre den effektivisering og rationalisering af den Statslige Istjeneste, som må være et ønskeligt mål med denne proces. Dertil kommer problemstillingerne i relation til at fastholde en eller flere af de statslige isbrydere, dels i form af omkostninger til disses vedligehold, vartning og indsættelse, dels idet isbryderne ikke længere kan anses som værende optimalt dimensioneret til løsning af de isbrydningsopgaver, som er defineret i rapportens afsnit 4 og 5.

Embedsmandsgruppen har endvidere lagt vægt på, at løsningsmodel II og III ikke i videst muligt omfang tilgodeser erhvervets interesser, herunder ved den begrænsede mulighed for erhvervet for selv at få indflydelse på størrelsen af isbrydningsberedskabet i danske farvande. Dertil kommer, at der i nogen grad for løsningsmodel II og i høj grad for løsningsmodel III vil være tale om, at en række af de forhold, som erhvervet kritiserer ved den nugældende isbrydningsordning, fortsat vil være til stede. Det gælder f.eks. risikoen for i isfrie vintre, at skulle betale for en ydelse, som reelt ikke leveres.

Embedsmandsgruppen er opmærksom på, at der er en række forhold ved løsningsmodel I, som kræver nærmere undersøgelse og analyse inden denne kan iværksættes, og at etableringen af løsningen i høj grad er afhængig af, at erhvervet ønsker den pågældende løsningsmodel og om der kan nås enighed mellem staten og erhvervet om denne model. Der vil derfor som noget af det første ved iværksættelse af denne løsningsmodel skulle ske en formel drøftelse med erhvervet vedrørende dets involvering. Embedsmandsgruppen vurderer dog på baggrund af de hidtidige mere uformelle drøftelser med erhvervet, at der her vil

være lydhørhed og velvilje for at etablere en ordning inden for de principper, som er indeholdt i løsningsmodel I.

Samlet set anbefaler en enig embedsmandsgruppe derfor, at Forsvarsministeriet snarest muligt iværksætter en justering af den statslige isbrydningsordning, således at den fremadrettet etableres efter principperne som skitseret i løsningsmodel I.

Embedsmandsgruppen anbefaler endvidere, at embedsmandsgruppen fastholdes under formandskab af Forsvarsministeriet – og inden for rammen af det nugældende kommissorium – gennem undersøgelses- og implementeringsfasen af en fremadrettet isbrydningsordning. Det er således Embedsmandsgruppens vurdering, at der derved fastholdes et forum med de primære relevante statslige interessenter, som – henset til det forudgående arbejde med denne rapport og de deri indeholdte anbefalinger – hurtigt og effektivt vil kunne forholde sig til de forskellige faser af implementeringen af en løsning. Det er gruppens vurdering, at arbejdet derved vil kunne fremmes betydeligt. Endvidere vil der efter Embedsmandsgruppens vurdering også – i rammen af implementeringen af en løsningsmodel – kunne blive behov for ad hoc at inddrage andre relevante myndigheder som f.eks. Konkurrencestyrelsen mv.

AFSNIT 7

OVERORDNET PLAN FOR IMPLEMENTERING AF OMLÆGNING AF ISTJENESTEN

Det lægges her til grund, at en omlægning af istjenesten iværksættes med henblik på ikrafttræden ved indgangen til issæsonen 2011-2012, der indledes den 15. december 2011 og afsluttes med udgangen af marts måned 2012.

På baggrund heraf er det Embedsmandsgruppens anbefaling, at følgende plan lægges til grund for implementeringen af en fremadrettet isbrydningstjeneste. Planen er anført i kronologisk orden:

- Drøftelser med det maritime erhverv af bl.a. følgende forhold:
 - Erhvervets holdning og eventuelle bemærkninger til løsningsmodellen
 - Erhvervets bistand ved fastlæggelse af omfanget af relevante operatører
 - Erhvervets vurdering af tilrettelæggelsen af den brugerbetalte finansieringsmodel, herunder hensynet til forskelle i skibes størrelse og nationalitet
- Udarbejdelse af grundlag for etablering af database med operatører samt iværksættelse heraf
- Udarbejdelse af lovforslag mhp. gennemførelse af de fornødne ændringer af Lov om Statens Istjeneste

Som det fremgår af ovenstående, er det Embedsmandsgruppens vurdering, at den primære opgave i relation til implementeringen af den foreslåede løsning er hurtigst muligt at involvere det maritime erhverv. Det er således denne gruppe interessenter, som i vidt omfang vil skulle bidrage til løsningens gennemførelse, og som eventuelt også ville kunne komme med forslag til modifikationer til løsningen, som optimerer denne.

Indtil disse drøftelser er gennemført med det maritime erhverv vil det ikke være muligt at etablere de øvrige dele af implementeringen, herunder heller ikke ændringen af Lov om Statens Istjeneste. En ændring heraf afhænger således af, hvilken ordning der opnås enighed med det maritime erhverv om i relation til den brugerbetalte finansieringsmodel. Det er således f.eks. ikke klart, om erhvervet fortsat måtte ønske udstedelsen af årlige bekendtgørelser, som f.eks. kunne sikre betaling fra udenlandske redere, eller om erhvervet måtte ønske at have sit eget system for afregning.

Det er Embedsmandsgruppens forudsætning, at såfremt en løsningsmodel inden for de angivne principper ikke kan gennemføres som følge af, at eksempelvis det maritime erhverv ikke ønsker at deltage heri, vil de nugældende regler for opkrævning af isafgift fortsat finde anvendelse ved næstkommende issæson 2011/2012.

Bundesamt für Seeschifffahrt
und Hydrographie

EISKARTE
Jahrgang 82

Nr. 1
Rostock, 05.01.2010

