

RIGSREVISORS FORTSATTE NOTAT TIL STATSREVISORERNE

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

5. marts
2008

RN A503/08

I. Indledning

1. Jeg anførte i mit notat til Statsrevisorerne af 14. maj 2007, at jeg ville følge Forsvarsministeriets udarbejdelse af en kapacitetsundersøgelse af det samlede havmiljøberedskab og revurdering af beredskabsplanen, ministeriets vurdering af en samlet kompensation for hele projektforløbet for købet af OceanEye-radaren samt ministeriets vurdering af effekten af flyovervågningen. Endvidere ville jeg følge Miljøministeriets udarbejdelse af lokale beredskabsplaner, herefter kaldt planer for nødømråder.

Statsrevisorerne fandt i deres bemærkninger til notatet, at forsvarsministerens og miljøministerens opfølgning på beretningen havde været utilfredsstillende. Statsrevisorerne forventede, at Forsvarsministeriets og Kammeradvokatens igangværende vurdering af projektet ville afdække, hvad der var årsag til, at OceanEye ikke opfyldte et af formålene med anskaffelsen.

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

Jeg har valgt at afgive dette notat på nuværende tidspunkt, da Forsvarsministeriet nu har besluttet, at OceanEye ikke skal anvendes til overvågning af havmiljøet. Min opfølgning i sagen har i øvrigt vist, at der ikke har været tilstrækkelig fremdrift i flere af de øvrige forhold.

Notatudkastet har været forelagt Forsvarsministeriet og Miljøministeriet. Ministeriernes bemærkninger er indarbejdet i notatet.

II. Forsvarsministeriets kapacitetsundersøgelse af det samlede havmiljøberedskab og revurdering af beredskabsplanen

2. Det fremgik af mit notat fra maj 2007, at Forsvarsministeriet i efteråret 2005 havde sat en kapacitetsundersøgelse af havmiljøberedskabet i gang, og at undersøgelsen forventedes afsluttet i løbet af efteråret 2007. Formålet med kapacitetsundersøgelsen var at analysere, om der er mangler i beredskabet i forhold til de risici, der blev afdækket i en risikoanalyse, som blev afleveret til Forsvarsministeriet i marts 2007.

3. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet har færdiggjort kapacitetsundersøgelsen af havmiljøberedskabet og udarbejdet en rapport herom. Rapporten indeholder en række anbefalinger, bl.a. vedrørende omplacering af skibe, indførelse af overvågningssystemer som VTS (Vessel Traffic Service), samarbejde med nabolande mv.

Rapporten behandler ikke de økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af anbefalingerne.

4. Ministeriet har medio januar 2008 sendt rapporten i ekstern høring ved ministerier, styrelser, organisationer mfl. med en svarfrist på ca. 1 måned.

Forsvarsministeriet har oplyst, at forsvarsministeren i løbet af foråret 2008 vil fremkomme med forslag til initiativer vedrørende implementering af kapacitetsundersøgelsens anbefalinger. En justering af beredskabsplanen vil være afhængig af de beslutninger, der træffes af forligskredsen.

Jeg vil fortsat følge sagen om revurdering af beredskabsplanen, herunder hvorledes en eventuel tilpasning af beredskabet skal finansieres.

III. Forsvarsministeriets vurdering af en samlet kompensation for købet af OceanEye-radaren

5. Forsvaret besluttede i september 2000 at anskaffe en sensorpakke bestående af bl.a. en kombineret overvågnings- og olieeftersøgningsradar. Forsvaret skrev i december 2000 kontrakt med en leverandør om anskaffelse af 3 radarer kaldet OceanEye. Den samlede pris udgjorde ca. 130 mio. kr., hvoraf halvdelen vedrørte selve radarerne, mens resten vedrørte optimering af systemet til brug på Challenger-flyet. Det samlede system skulle bruges både til fiskeriinspektion og til overvågning af havmiljøet.

Tekniske forhold

6. Forsvaret fik leveret radarerne i 2003-2004, hvorefter forsvaret sammen med leverandøren søgte at optimere bl.a. radarens evne til at opdage olie på vandet.

Forsvarskommandoen har oplyst, at OceanEye ikke har samme ydelse som den hidtil anvendte radar SLAR (Side Looking Array Radar), hvorfor OceanEye ikke er et tilfredsstillende alternativ. Forsvaret anvender derfor ikke længere OceanEye til overvågning af havmiljøet. OceanEye fungerer dog tilfredsstillende i forbindelse med fiskeriinspektion.

7. Rigsrevisionen har anmodet Forsvarsministeriet om at uddybe årsagen til, at OceanEye teknisk set ikke fungerer tilfredsstillende.

Ministeriet har oplyst, at OceanEye kan opdage olie på vandet, men at forsvaret har vurderet, at det næppe er muligt at optimere OceanEye til samme ydeevne som SLAR.

Ministeriet har endvidere påpeget, at der var tale om et udviklingsprojekt, og har erkendt, at forsvaret har undervurderet de tekniske risici ved projektet.

Kontraktmæssige forhold

8. Forsvarskommandoen har oplyst, at kontrakten ikke er hensigtsmæssigt formuleret, idet den gennemgående er vanskeligt tilgængelig, kortfattet og upræcis. Udformningen af kontrakten har således gjort det besværligt at præcisere forsvarets nøjagtige retsstilling, hvilket har gjort det vanskeligt at komme igennem med krav over for leverandøren, fx om at rette op på de funktionsmæssige mangler.

9. Forsvarskommandoen har afsluttet kontrakten vedrørende OceanEye i 2007 med indgåelse af en tillægsaftale. I den forbindelse har leverandøren accepteret en nedsættelse af den samlede kontraktsum med 235.000 USD samt en udvidet garantiperiode på 18 måneder uden beregning. Leverandørens betaling for forsvarets flyvetimeforbrug til test på 150.000 USD kan modregnes, så det reelle nedslag i prisen er 85.000 USD. Hertil kommer forsvarets krav på bod på ca. 23.000 USD, hvorfor kompensationen samlet kan opgøres til ca. 62.000 USD eller lidt mere end 300.000 kr. Forsvaret har accepteret leveringen, og der kan ikke gøres yderligere krav gældende. Kammeradvokaten har bistået forsvaret med juridisk rådgivning i forbindelse med afslutningen af kontrakten. Kammeradvokaten har især bistået med udformning af en skrivelse til leverandøren.

Samlet set vurderer Forsvarskommandoen, at afslutningen af kontrakten, der indebærer en kontant kompensation og en udvidelse af garantiperioden, er den bedst mulige løsning under de givne omstændigheder.

10. På baggrund af sagen vedrørende OceanEye og Tårnfalken har departementet indgående drøftet med forsvarschefen, hvordan ministeriet kan sikre, at der er det nødvendige fokus på forsvarets materielanskaffelser. Disse drøftelser er mundet ud i, at forsvaret umiddelbart har iværksat følgende initiativer:

- Forsvarets Materieltjeneste opretter omgående yderligere 3 juridiske specialiststillinger i handelsafdelingen.
- Forsvarets Materieltjeneste pålægges dialog med Kammeradvokaten om fremtidig og systematisk inddragelse i forbindelse med forsvarets materielanskaffelser.
- Forsvarets Materieltjeneste pålægges generelt at inddrage ekstern ekspertbistand i forbindelse med projektstyring, anskaffelser mv.

11. Jeg konstaterer, at Forsvarsministeriet finder, at afslutningen af kontrakten, der indebærer en kontant kompensation og en udvidelse af garantiperioden, er den bedst mulige løsning under de givne omstændigheder.

Jeg må konstatere, at kompensationen på ca. 300.000 kr. er relativt ubetydelig, da prisen for radarerne udgjorde ca. 65 mio. kr., svarende til ca. halvdelen af den samlede pris på ca. 130 mio. kr.

Jeg konstaterer endvidere, at ministeriet har taget en række initiativer, som sammen med tidligere initiativer skal hindre en gentagelse af forløbet.

Jeg betragter hermed denne sag som afsluttet.

IV. Forsvarsministeriets vurdering af effekten af flyovervågningen

12. I mit notat fra maj 2007 konstaterede jeg, at forsvaret i perioden 2004-2006 havde opfyldt kravet om 500 jettflyvetimer årligt. Da Rigsrevisionen ikke kunne bedømme, om den gennemførte flyovervågning var den mest effektive overvågning af havmiljøet, bad jeg Forsvarsministeriet om at vurdere, om gennemførelsen af flyovervågningen var hensigtsmæssig, og redegøre for beslutninger om den fremtidige overvågning.

13. Ved et møde i Forsvarsministeriet i december 2007 med Rigsrevisionen besluttede departementet, at forsvaret senest med udgangen af januar 2008 skulle udarbejde en ramme for, hvorledes en undersøgelse af effekten af flyovervågningen kunne gennemføres, og hvornår resultaterne kunne foreligge.

Ministeriet har i februar 2008 fremlagt en foreløbig beskrivelse af en analysemodel til vurdering af effekten af flyovervågningen. Ifølge tidsplanen vil udviklingen af modellen tage ca. ½ år og afprøvning af modellen yderligere ca. 1 år.

Jeg finder, at der ikke har været tilstrækkelig fremdrift, men konstaterer, at Forsvarsministeriet nu vil iværksætte en undersøgelse og en vurdering af, hvorvidt flyovervågningen af havmiljøet er effektiv.

Jeg vil følge Forsvarsministeriets undersøgelse af flyovervågningen, og hvilke initiativer ministeriet vil tage for at sikre den mest effektive overvågning af havmiljøet.

V. Miljøministeriets udarbejdelse af planer for nødområder

14. Miljøministeriet forhåndsudpegede i februar 2004 i alt 22 foreløbige nødområder, som ifølge ministeriet siden da har været anvendt til skibe, der var ved at synke o.l. Miljøministeriet har imidlertid ikke foretaget den endelige udpegning af nødområderne og udarbejdet planer herfor.

15. Miljøministeriet har oplyst, at der i april 2007 blev igangsat et udredningsarbejde, der skulle belyse de erstatningsmæssige og søretsmæssige følger af, at et område udpeges til nødområde.

Miljøstyrelsen har i september 2007 oplyst, at arbejdsgruppen har afsluttet sit arbejde. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil der ikke være nye erstatningsmæssige problemer i forbindelse med den endelige udpegning af fx en havn som nødområde.

16. Arbejdsgruppen har videre overvejet det lovmæssige grundlag og finder, at udarbejdelse af planer for nødområderne, herunder den endelige udpegning af områderne, ikke kan foretages med hjemmel i den gældende lovgivning. Arbejdsgruppen har tillige udarbejdet et paradigme for de konkrete planer for nødområderne.

By- og Landskabsstyrelsen overtog sagen fra Miljøstyrelsen i oktober 2007. Styrelsen arbejder herefter på, at miljøministeren fremsætter forslag til ændring af havmiljøloven i overensstemmelse med arbejdsgruppens anbefalinger. Styrelsen vurderer, at det ikke vil være muligt at få udarbejdet udkast til planer for alle 22 nødområder, så planerne vil kunne foreligge samtidig med fremsættelsen af et lovforslag i indeværende folketingssamling. Styrelsen er derfor nu gået i gang med at forberede et lovforslag til fremsættelse i starten af folketingsåret 2008/2009.

17. By- og Landsskabsstyrelsen har bedt et konsulentfirma om at udarbejde et udkast til en konkret plan for nødområdet ved Kalundborg. Styrelsen har været i kontakt med Kalundborg Kommune, der er indstillet på at deltage i projektet. Det er styrelsens forventning, at dette udkast kan fungere som prototype for de øvrige planer. Udkastet forventes udarbejdet inden udgangen af januar 2008. På baggrund af prototype-planen vil styrelsen

forberede et projekt til udarbejdelse af udkast til planer for de øvrige nødområder. Projektet, der formentlig skal i EU-udbud, forventes at forløbe i perioden maj 2008 - september 2008. Det er således hensigten at sende planerne i høring, jf. høringsproceduren anført i overvågningsdirektivets artikel 20, samtidig med at miljøministeren fremsætter lovforslaget i Folketinget. I forlængelse heraf er det hensigten, at planerne vil kunne træde i kraft og finde anvendelse fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af lovforslaget.

18. Jeg konstaterer, at der i 2007 har været nogen fremdrift i sagen om nødområderne.

Jeg finder imidlertid, at implementeringen af nødområderne har taget for lang tid, særligt henset til at overvågningsdirektivet foreskriver, at planerne for nødområderne skulle have været udarbejdet senest i februar 2004.

Jeg vil følge Miljøministeriets arbejde med lovforslaget til ændring af havmiljøloven og udarbejdelse af planerne for nødområderne.

VI. Sammenfatning

19. Jeg finder samlet, at der ikke har været tilstrækkelig fremdrift i sagen. Det fremgår af Statsrevisorernes bemærkning til mit notat af 14. maj 2007, at Statsrevisorerne nøje vil følge sagen. Hverken Forsvarsministeriet eller Miljøministeriets initiativer er dog nær en afslutning.

Jeg vil i et senere notat orientere Statsrevisorerne om

- Forsvarsministeriets revurdering af beredskabsplanen, herunder hvorledes en eventuel tilpasning af beredskabet skal finansieres.
- Forsvarsministeriets undersøgelse af flyovervågningen, og hvilke initiativer ministeriet vil tage for at sikre den mest effektive overvågning af havmiljøet.
- Miljøministeriets arbejde med lovforslaget til ændring af havmiljøloven og udarbejdelse af planerne for nødområderne.

Henrik Otbo