

Statsrevisorerne 2012-13
Beretning nr. 16 Forsvarsministerens redegørelse af 20. januar 2014
Offentligt

FORSVARSMINISTERIET
DANISH MINISTRY OF DEFENCE



KOMMISSORIUM

4. december 2013

Bilag: 1

STYRKELSE AF FORSVARSMINISTERIETS OPGADELØSNING I ARKTIS

Indledning

Der sker i disse år store og gennemgribende forandringer i Arktis. Klimaforandringerne i Arktis bevirker en øget geografisk tilgængelighed, hvilket bl.a. resulterer i voksende opmærksomhed på udvinding af naturressourcer samt generel større kommerciel og videnskabelig aktivitet i Arktis. Den øgede tilgængelighed forventes i de kommende år at accelerere den økonomiske aktivitet i Arktis i form af bl.a. øget udvinding af mineraler og fossile brændstoffer, fiskeri samt turisme. Dette vil betyde en stigende skibstrafik i de arktiske egne, ligesom de nordlige skibsruiter fra Europa og Nordamerika til Asien i tiltagende omfang periodevis vil være åbne for kommerciel sejlads og dermed udgøre et alternativ til den væsentligt længere rute via Suez. En række lande – herunder Kina og Indien – viser i stadig større omfang interesse for det arktiske område bl.a. ved øget kommerciel tilstedeværelse.

Disse forhold betyder, at Arktis' geopolitiske betydning i de kommende år vil blive stadig mere markant. Udviklingen forudses at få afledte konsekvenser for bl.a. suverænitets håndhævelse i det arktiske område.

Arktisk Råd er det centrale forum for samarbejde og beslutninger vedrørende Arktis. Dette har bl.a. manifesteret sig gennem henholdsvis indgåelse af en juridisk bindende samarbejdsaftale på eftersøgnings- og redningsområdet i 2011 og en tilsvarende samarbejdsaftale på det maritime olieforureningsbekæmpelsesområde i 2013.

Kongeriget Danmark er centralt placeret i og dækker en væsentlig del af Arktis, hvor dele af kongerigets befolkning har hjemsted. Udviklingen i Arktis – herunder særligt i Grønland og på Færøerne – er derfor af afgørende betydning for Kongeriget Danmark. Forsvarsministeriet løser i Rigsfællesskabets arktiske egne en række vigtige opgaver, herunder overvågning og suverænitets hævde, redningstjeneste og beskyttelse af havmiljøet. Udviklingen i Arktis vil på en række områder stille ændrede og øgede krav til Forsvarsministeriets opgaveløsning og vil derfor fremadrettet have betydning for udviklingen af store dele af Forsvarsministeriets koncern – det være sig både inden for Forsvarskommandoens område, hjemmeværnet, Beredskabsstyrelsen og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Forsvaret har en lang tradition for at operere i de arktiske dele af Kongeriget, som bygger på et gensidigt, tæt og tillidsfuldt forhold til såvel befolkning som de lokale myndigheder. Det er afgørende for Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis at fastholde og videreudvikle dette.

De ændrede og øgede krav er også afspejlet i *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*, hvoraf det bl.a. fremgår, at "Forligspartierne er enige om, at forsvarets kapacitet til opgaveløsning i Arktis, herunder både suverænitets håndhævelsen og de civilrelaterede opgaver, ..., må tilpasses på baggrund af denne udvikling." Endvidere fremgår det, at "Forsvaret skal – hen-

set til udviklingen i Arktis – have kapacitet til løsning af alle nuværende opgaver i Arktis, samt en evne til at deployere kapaciteter fra hele ministerområdet til Arktis.”

På denne baggrund er det fastsat i den politiske aftale, at der inden udgangen af 2014 skal gennemføres en omfattende analyse af den fremadrettede opgaveløsning i Arktis med henblik på at udgøre grundlaget for den fremtidige dimensionering af forsvarets kapaciteter i Arktis. Det er fastsat, at analysen skal tage udgangspunkt i de analyseemner, der fremgår af aftaleteksten, herunder særligt bilag 2 hertil.

Opgaveløsning i Arktis er endvidere behandlet i Rigsrevisionens Beretning til Statsrevisorerne om Danmarks indsats i Arktis fra september 2013, hvor der på Forsvarsministeriets område blev peget på behovet for en øget prioritering af overvågning af og udstyr til beredskab på havmiljøområdet samt til eftersøgnings- og redningsberedskab. Der er iværksat en opfølgning på Rigsrevisionens bemærkninger, herunder et afklarende arbejde vedrørende myndighedskompetencerne i relation til havmiljøområdet i Grønland. Relevante myndigheder i Danmark og Grønland vil blive inddraget i arbejdet.

På trods af den kommende styrkelse af Forsvarsministeriets opgaveløsning i Arktis, er der enighed om, at opgaverne i rigsfællesskabets dele af Arktis løses under forhold, der ikke umiddelbart kan sammenlignes med danske forhold, særligt grundet de ekstreme klimatiske forhold og store geografiske afstande. Således er det hverken for nærværende eller fremadrettet realistisk, at f.eks. eftersøgnings- og redningsberedskabet kan have et niveau svarende til det i Danmark. Derfor er forebyggelse af bl.a. skibssulykker helt centralt i Arktis, herunder Danmarks indsats i arbejdet i internationale fora for fx koordineret sejlads i forbindelse med krydstogtsejlads.

Udnyttelsen af råstoffer i Grønland vil forventeligt for en række af de projekter, der er på tegnebrættet, omfatte etablering af ny infrastruktur, så som havneanlæg. Den øgede trafik, som vil være en konsekvens af disse projekter, kan medføre øgede udfordringer i relation til bl.a. redningstjeneste, havmiljøberedskab, overvågning og suverænitethåndhævelse. Analysen skal derfor inddrage disse aspekter.

Analysens formål og overordnede indhold

Med de store forandringer i forudsætningerne for Forsvarsministeriets opgaveløsning i Arktis tegner der sig et behov for at se mere grundlæggende på hele ministerområdets opgaver og kapaciteter i det arktiske område. Dette med henblik på at sikre, at kapaciteterne udvikler sig i takt med den øvrige udvikling i området, således at Forsvarsministeriets myndigheder også fremadrettet på troværdig vis kan værne om rigsfællesskabets interesser i området og løse den lange række af opgaver, som danske myndigheder har ansvaret for i Arktis.

Formål

Der gennemføres derfor en omfattende analyse af Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis med henblik på at fastlægge, på hvilke områder og med hvilket tempo opgaveløsningen og tilstedeværelsen i Arktis bør styrkes og ændres. Analysens primære geografiske fokusområde vil være Arktisk Kommandos ansvars- og interesseområde, herunder såvel Grønland som Færøerne.

Analysen skal danne grundlag for beslutning om indledende tiltag inden for den nuværende aftaleperiode, der strækker sig frem til og med 2017, samt danne grundlag for beslutning om yderligere tiltag i efterfølgende forligsperioder. Analysen skal munde ud i konkrete anbefalinger vedrørende ministerområdets fremadrettede kapaciteter i Arktis, idet anbefalingerne skal være prioriteret i tid og vurderet i en udenrigs- og sikkerhedspolitisk kontekst.

Overordnet indhold

Analysen skal indeholde en baggrundsbeskrivelse af relevante landes arktiske strategier og udviklingen i militær aktivitet og tilstedeværelse i Arktis generelt.

Analysen skal behandle alle ministerområdets nuværende opgaver i Arktis samt eventuelle nye opgaver, som analysen måtte identificere. Analysen skal således bl.a. behandle overvågning og suverænitetspåstande til lands, til vands og i luften, havmiljøopgaver, eftersøgnings- og redningstjeneste samt militære forsvarsopgaver. Derudover skal udviklingen i behovet for at kunne indsætte det statslige redningsberedskab (Beredskabsstyrelsen) i Arktis samt anvendelse af hjemmevernet behandles.

En styrket søkortlægning er en præmis for en forbedret sikkerhed til søs i Arktis. Analysen skal derfor behandle en styrkelse af søopmålingsindsatsen i og omkring Grønland og derigennem bl.a. se på mulighederne for at anvende nye teknologier til søopmåling og eventuelt omprioritere forsvarrets kapaciteter til søopmåling. De afledte konsekvenser af en sådan styrkelse for så vidt angår andre myndigheders opgavevaretagelse skal indgå i analysen.

Analysen skal desuden behandle behovet for infrastruktur i området, herunder landingsbaner, havne og andre logistiske støttepunkter. Endelig skal behandles det afledte behov for styrkelse af evnen til ledelse (kommando, kontrol) og kommunikation i det arktiske område. Der skal desuden belyses afledte behov for træning og uddannelse samt efterretningsindhentning.

Analysen skal endvidere belyse hvorledes den grønlandske befolkning i øget omfang kan involveres i den fremadrettede opgaveløsning. En øget inddragelse af den grønlandske befolkning i opgaveløsningen fremgår eksplicit af såvel forsvarsaftalen 2013-2017 som det nuværende beredskabsforlig. Den grønlandske befolknings lokalkendskab vil eksempelvis kunne nyttiggøres i forhold til en række af Forsvarsministeriets opgaver, fx overvågning, forureningsbekæmpelse, eftersøgning og redning. Derudover skal der ses på mulighederne for at øge antallet af grønlændere ansat i forsvaret mv. gennem eksempelvis øget rekruttering og etablering af skræddersyede uddannelser i Grønland.

Analysen skal også behandle de konkrete muligheder for at samarbejde med andre myndigheder, herunder Klima- og Energiministeriet, Miljøministeriet, forskningsinstitutioner, grønlandske og færøske myndigheder, samt for at indgå i bi- eller multinationalt samarbejde i Arktis om løsning af de nævnte opgaver.

Analysen skal understøttes af en risikoanalyse på havmiljøområdet, udenrigs- og sikkerhedspolitiske vurderinger samt en række forsøg og afprøvninger. Formålet med forsøg og afprøvninger er at afdække, i hvilket omfang moderne teknologi som fx satellitter og droner kan bidrage til at styrke opgaveløsningen. Der forudses fx gennemført forsøg med satellitovervågning af det grønlandske område, ligesom der også vil skulle gennemføres forsøg, som ser på muligheden for forbedret kommunikation i de nordligste arktiske egne, fx med satellitter. I denne sammenhæng forudses bl.a. samarbejde med danske universiteter, Danmarks Meteorologiske Institut samt det europæiske rumagentur ESA.

Økonomi

Forsøg og afprøvninger vil tage udgangspunkt i og vil ske inden for de økonomiske rammer til forsøg, der fremgår af forsvarsaftalen 2013-2017. Risikoanalysen samt forsøg og afprøvninger gennemføres i hovedsagen parallelt med analysen af den fremtidige opgaveløsning, hvorved delkonklusioner fra analyserne kan udveksles på tværs og skabe et gensidigt opdateret analysegrundlag.

Som grundlag for efterfølgende beslutninger vedrørende implementering af analysens konklusioner foretages en kortlægning af den nuværende økonomi for Forsvarsministeriets opgaveløsning i Arktis samt en økonomisk konsekvensvurdering af analysens anbefalinger samt en vurdering af konsekvenserne for Forsvarsministeriets øvrige opgaveløsning. Det skal i den forbindelse fremgå, hvilke tiltag der vil kunne gennemføres inden for den afsatte økonomi i indeværende aftaleperiode.

Leverancer

Analysen og dens konklusioner og anbefalinger dokumenteres i en rapport, der færdiggøres og afleveres inden udgangen af 2014. I midten af 2014 udfærdiges en statusrapport for analysearbejdet.

Senest den 1. december 2013 fremlægges en arbejdsplan indeholdende en tidsplan for arbejdet, synopsis for rapporten, analysemetode, milepæle, plan for kobling mellem de samtidige analyser samt oversigt over planlagte forsøg og afprøvninger.

Arbejdets organisering

Analysearbejdet ledes af en styregruppe under formandskab af Forsvarsministeriets departementschef.

Analysearbejdet udføres af en arbejdsgruppe under ledelse af Forsvarskommandoen. Arbejdsgruppen kan efter behov nedsætte underarbejdsgrupper.

Interessenter uden for Forsvarsministeriets ministerområde bidrager til selve analysen ved deltagelse i henholdsvis arbejdsgruppen og de underlagte underarbejdsgrupper. Nærmere deltagelse fastlægges indledningsvis i forbindelse med ovennævnte arbejdsplan.

Der etableres en koordinationsgruppe, som skal bidrage med koordination af analysearbejdet, herunder drøfte spørgsmål af tværgående karakter mellem relevante ministerier, med universiteter samt med andre nationer m.v. Koordinationsgruppen vil løbende blive orienteret om status i arbejdet i arbejdsgruppen. Koordinationsgruppen forestår afklaring af spørgsmål, der ikke kræver involvering af styregruppen. Grønland og Færøerne forudses at indgå i analysearbejdet gennem medlemskab af koordinationsgruppen.

Arbejdets organisering er beskrevet mere detaljeret i vedlagte bilag.

Bilag

Analysearbejdets organisering

Styregruppe
Formand: Departementschefen, Forsvarsministeriet
Medlemmer: <ul style="list-style-type: none">- Forsvarschefen- Chefen for Hjemmeværnet- Chefen for Beredskabsstyrelsen- Chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste- Chefen for Forsvarsstaben- Chefen for Planlægnings- og Operationsafdelingen, Forsvarsministeriet- Chefen for Ressourceafdelingen, Forsvarsministeriet- Chefen for International Policy afdeling, Forsvarsministeriet- Chefen for Planlægningsstaben, Forsvarskommandoen
Sekretariat: Planlægnings- og Udviklingskontoret, Forsvarsministeriet
Arbejdsgruppe
Formand: Chefen for Planlægningsstaben, Forsvarskommandoen
Medlemmer: <ul style="list-style-type: none">- Efter behov repræsentanter fra Forsvarsministeriets samlede koncern- Efter behov repræsentanter fra myndigheder uden for Forsvarsministeriets ministerområde- Repræsentanter fra Forsvarsministeriet
Sekretariat: Planlægningsafdelingen, Forsvarskommandoen
Koordinationsgruppe
Formand: Chefen for Planlægnings- og Operationsafdelingen, Forsvarsministeriet
Medlemmer: <ul style="list-style-type: none">- Repræsentanter på chefsniveau fra Statsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Miljøministeriet, Transportministeriet, Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser samt Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.- Repræsentant fra Grønland- Repræsentant fra Færøerne- Den Nationale Materieldirektør (Chefen for Forsvarets Materieltjeneste)- Chefen for Planlægningsstaben, Forsvarskommandoen- Chefen for Operationsstaben, Forsvarskommandoen- Chefen for Økonomistaben, Forsvarskommandoen- Chefen for Forsvarsakademiet- Repræsentant fra Hjemmeværnskommandoen- Repræsentant fra Beredskabsstyrelsen- Repræsentant fra Forsvarets Efterretningstjeneste- Chefen for Operationskontoret, Forsvarsministeriet- Chefen for Planlægnings- og Udviklingskontoret, Forsvarsministeriet- Chefen for Beredskabskontoret, Forsvarsministeriet- Chefen for Nyt Kampfly Program, Forsvarsministeriet- Sekretariatschefen for Redningsberedskabets Strukturudvalg, Forsvarsministeriet
Sekretariat: Planlægnings- og Udviklingskontoret, Forsvarsministeriet