

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**overvågningen af
olieforurening på havet**

**April 2001
RB B501/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	12
A. Indledning	12
B. Formål	14
C. Afgrænsning.....	14
D. Metode	15
III. Beredskab til opdagelse af olieudslip	15
A. Regelgrundlag	15
B. Ansvar for overvågning	17
C. Risikobilledet	18
D. Organisering og udførelse af overvågningen.....	19
E. Antal observationer	24
IV. Identifikation af forurenerne.....	26
A. Regelgrundlag	26
B. Overvågningsudstyr	26
C. Prøveopsamlingen.....	27
D. Efterforskning	29
E. EU-samarbejdet.....	31
F. Opklaringsprocent.....	32
V. Sanktionssystemet ved ulovlig olieudledning	34
A. Regelgrundlaget	34
B. De hidtidige regler om sanktioner.....	35
C. Domspraksis og anvendte straffesanktioner	36
D. De skærpede sanktionsregler pr. 1. juli 2000.....	38
VI. Sammenfatning	40
Bilag:	
1. Begrebsforklaring	42

Beretning om overvågningen af olieforurening på havet

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Beretningen behandler de statslige initiativer vedrørende opdagelse af olieforurening i de danske farvande samt identifikation og strafforfølgelse af olieforurenere i perioden 1995-2000.

Siden 1. januar 2000 har Forsvarsministeriet haft ansvaret for overvågning og håndhævelse på havmiljøområdet, mens lovgivningen på området henhører under Miljø- og Energiministeriet. Før 1. januar 2000 blev de udøvende opgaver varetaget i et samarbejde mellem Miljøstyrelsen og Forsvarskommandoen.

2. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om den statslige overvågning af olieforurening er effektiv.

Undersøgelsens formål har nærmere været

- at vurdere om overvågningsindsatsen er organiseret, så statens fly- og satellitovervågning opdager de forekommende olieudslip,
- at vurdere om kilden til forureningen identificeres og
- at belyse om lovovertræderne bliver straffet.

3. Undersøgelsen er primært baseret på bearbejdning af materiale indhentet ved brevveksling og møder med de involverede myndigheder.

Forsvarsministeriet har leveret talmateriale, der viser udviklingen i antal opdagede udslip. Oplysningerne vedrørende identifikation af olieforurening er tilvejebragt af Miljøstyrelsen og Forsvarsministeriet. Der har været brevvekslet og afholdt møde med Miljøstyrelsen vedrørende sanktioner. Endvidere har der været afholdt møde med Forsvarskommandoen om flyovervågningen og den retslige forfølgelse af forurenerne

Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven. Beretningen omfatter

forhold inden for finanslovens § 23.21. Miljøstyrelsen og § 12.21. Forsvarskommandoen.

Beredskab til opdagelse af olieudslip

4. Lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) har til formål at værne om natur og miljø og at forebygge mod og begrænse forurening af havmiljøet. Loven skal desuden sikre opretholdelsen af et beredskab til indsats mod forurening på havet, på kyster og i havne.

5. Der er forbud mod udtømning af olie på det danske søterritorium, dvs. op til 12 sømil fra kysten. I Østersøen har der været et forbud mod udtømning af olie siden 1983, da farvandet blev godkendt af FN som særligt havområde. Et lignende forbud har været gældende i Nordsøen siden 1. februar 1999.

I juli 1996 indførtes en såkaldt eksklusiv økonomisk zone omkring Danmark. Det betyder, at de internationale miljøbeskyttelsesregler også kan håndhæves op til 200 sømil fra land over for udenlandske skibe.

6. Forsvarets strategi, formål og mål for havmiljøovervågningen og indsatsen mod olieforurening på havet er beskrevet i Forsvarskommandoens direktiv for havmiljø fra januar 2000. Heraf fremgår bl.a., at det overordnede mål for opgaven er at sikre en præventiv virkning gennem overvågning, håndhævelse og bevissikring. Forsvarsministeriet har oplyst, at opgavevaretagelsen er koncentreret om overvågning og bevisindsamling, da det er nødvendigt at foretage en grundig overvågning for at opdage olieudslip og for at identificere forurenere. Denne identifikation er i sidste ende en nødvendig forudsætning for at få dømt en forurener.

7. Forsvarsministeriet har oplyst, at hovedkilderne til forurening af de danske farvande er ulovlige udslip fra skibe i transit gennem Skagerrak, Nordsøen og i Femer Bælt. Udslippene udspringer af disse skibes ulovlige udtømning af lastolietanke, maskinrum eller sloptanke og betegnes generelt som ”operationelt spild”.

8. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i perioden 1995-2000 har været en øget skibstrafik i de danske farvande, og at den snarlige etablering af en stor olieudskibnings-terminal i Primorsk i Rusland yderligere understreger behovet for et velfungerende beredskab mod olieforurening.

9. Med henblik på at opfylde Helsingfors-konventionens anbefalinger, samt for generelt at forbedre kontrollen med olieforurening, påbegyndte Miljøstyrelsen i 1989 en 3-årig forsøgsperiode med flyovervågning. Flyvningen omfattede fra starten 300 propeltimer årligt, hvilket blev øget til 450 propeltimer årligt i 1995. Som ansvarlig for dimensioneringen fordoblede Miljøstyrelsen i 1998 det samlede antal flyvetimer til 1.000 propeltimer svarende til 500 jettimers årlig flyvning. Forsvarsministeriet har ikke ændret på dimensioneringen af flytimer i forbindelse med overtagelsen af ansvaret for overvågningen.

10. Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at forsvaret har planlagt en kvartalsmæssig ligelig fordeling af flytimerne, men at afviklingen af flytimerne i 1999 og 2000 afveg markant fra det planlagte. I 2000 blev ca. 53 % af årets flytimer således afviklet i 4. kvartal.

11. Satellitovervågning har som forsøgsordning været anvendt i forbindelse med havmiljøovervågningen siden oktober 1998, og blev fra februar 2001 en permanent del af forsvarets overvågning af olieforurening.

For anvendelse af satellit til overvågning er det aftalt, at der leveres et nærmere antal billeder hvert år. For 2001 planlægger forsvaret at modtage ca. 90 satellitbilleder. Fordelen ved at benytte satellitovervågning er ifølge Forsvarsministeriet bl.a., at ét billede (150 sømil x 150 sømil) dækker næsten hele den danske eksklusive økonomiske zone i Nordsøen, hvilket omregnet til flyovervågningstimer svarer til ca. 10 timer. Ulempen ved satellitovervågning er, at observationerne skal verificeres visuelt, hvilket kræver fly- eller skibsressourcer og tager tid.

Ud over overvågning med fly og satellit udføres der miljøovervågning med skibe. Overvågningen er ikke systematisk, men gennemføres i forbindelse med forsvarets og øvrige statsskibes andre opgaver.

12. Antallet af reelle observationer har varieret i perioden 1995-2000 med et højdepunkt på 220 reelle olieobservationer i 1999, mens det laveste niveau var 150 opdagede olieudslip i 1997 og 151 i 2000. Den havmiljømæssige flyovervågning opdagede i perioden 1995-1997 mellem 0 og 6 af olieudslippene. I 1998 steg fly og satellitters andel markant til 54, hvorefter niveauet har været stigende til 87 i 2000. I perioden 1998-1999 opdagede statens fly og satellit et stigende antal olieudslip, men først i 2000 opdagede fly og satellit over halvdelen af det samlede antal olieudslip.

13. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at effekten af flyovervågningen var meget beskedent i perioden 1995-1997. I 1998 skete der en markant stigning i antal olieudslip opdaget af flyovervågningen, hvilket bl.a. skyldtes en fordobling af flytimerne. I 1999 steg antallet af statens reelle olieobservationer yderligere som en følge af den satellitbaserede overvågning. I 2000 opdagede den havmiljømæssige overvågning med fly og satellit sammenlagt flere olieudslip end andre kilder, som dog stadig opdager en betydelig del af olieudslippene.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at overvågningsindsatsen – da andre fortsat opdager en væsentlig del af olieudslippene – ikke er organiseret, så statens fly- og satellitovervågning opdager de forekommende udslip.

Identifikation af forurenerne

14. Efter havmiljøloven kan forsvaret og politiet med retskendelse få adgang til et skib og udtage prøver for at påse overholdelsen af lovens bestemmelser (ransagning). Ransagning kan dog foretages uden retskendelse, hvis øjemedet ville forspildes, såfremt der skulle afventes en retskendelse.

Forsvarskommandoen har oplyst, at forsvaret i 2000 har foretaget ransagning i 2 tilfælde.

15. For at flyovervågningens observationer skal kunne anvendes som bevis ved senere retsforfølgelse, er det nødvendigt, at der er forskellige former for overvågningsudstyr om bord i miljøflyet. Flyet er således bl.a. udstyret med "Sideway Looking Airborne Radar" (SLAR).

Forsvaret har oplyst, at radaren kan detektere olieudslip i havet, både når disse foretages, og når de er foretaget. Der kan dog være vejrforhold, herunder vindhastigheder og bølgehøjder, der har en reducerende indflydelse på radarens detekteringsmuligheder. Flyet har endvidere mulighed for at identificere skibe fra luften i mørke, såfremt disse har påført læseligt navn, nummer eller andre tydelige kendetegn. Flyet er udstyret med projektør, der kan rettes mod skibet, såfremt dette ikke selv er tilstrækkeligt belyst til at muliggøre identifikation. I dårligt og meget usigtbart vejr er det muligt at rekvirere identifikationsassistance i form af jagerfly og helikoptere, der er udrustet med infrarødt søge- og rekorderingsudstyr. Når det samlede sensorudstyr til flytypen Challenger er implementeret, vil dette omfatte lignende infrarødt søge- og rekorderingsudstyr, så overvågningsflyene i højere grad selv kan identificere skibe i mørke og usigtbart vejr.

Satellitten er ligeledes udstyret med SLAR.

16. Til bistand ved bevisførelse bruges forskellige analysemetoder: laboratorietest af olieprøver, databaser over olietyper og forskellige beregningsmodeller for olieudslips bevægelsesmønster på havet.

Analysen af olieprøver gennemføres efter den såkaldte Nordtest-metode, som Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) har været med til at udvikle. Nordtest-metoden er baseret på, at der analyseres prøver fra såvel forurening som mistænkt kilde, og at det ved sammenligning af disse analyser kan fastslås, om prøverne er identiske eller ej. På baggrund af dette kan forureneren eventuelt udpeges.

Miljøstyrelsen og forsvaret har været involveret i forskning, hvor man har forsøgt at anvende såkaldt backtracking, hvorved man beregner, hvor et udslip er sket. Backtracking er et modelværktøj, som ved hjælp af meteorologiske data om vind-, strøm- og tidevandsforhold kan anvendes til beregning af en oliepløks bevægelse på havoverfladen og til at forudsige, hvor den har befundet sig på et vilkårligt tidspunkt tilbage i tiden, og dermed hvor et udslip kan være sket. Backtracking har ikke været anvendt i de senere år.

DMU deltog i 1992-1995 sammen med 5 andre europæiske lande i det såkaldte EuroCrude-projekt, hvor hovedformålet var en opbygning af en database over råolier til brug for identifikation af olieprøver. EuroCrude-databasen har

imidlertid den svaghed, at den er en database over råolier. Udledning af sådanne råolier vil kun forekomme ved deciderede tankrensninger. Miljøstyrelsen har oplyst, at databasen kun er blevet brugt én gang i perioden 1997-2000.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der i slutningen af 70'erne blev gennemført et praktisk forsøg i Østersøområdet med mærkning af tankskibenes olierester med metalpartikler. Konklusionen var, at metoden med mærkning af olierester med metalpartikler var anvendelig på laboratorieplan, men at yderligere undersøgelser ville være nødvendige, før metoden kunne tages i anvendelse i fuldt omfang i Østersøområdet.

17. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det har været vanskeligt at finde frem til pålidelige supplerende efterforskningsmetoder. Nordtest-metoden har vist sig brugbar til laboratorietest, mens andre tiltag som backtracking, mærkning og databaser over råolier har vist sig nærmest uden værdi i praktisk anvendelse.

Andelen af identificerede forurenere har svinget mellem 12 og 22 % i perioden 1995-2000. Identifikationsandelen lå i 2000 på 19 %. Kilden til forureningen identificeres således kun i meget få tilfælde.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at den foretagne udbygning af overvågningssystemet, herunder det fordoblede antal flytimer, kun i ringe omfang har forøget antallet af identificerede forurenere. En medvirkende årsag hertil kan være, at kun ca. 1 % af flyvningerne foretages som natflyvninger på trods af forsvarets formodning om, at ulovlige udledninger ofte bliver foretaget i mørke og usigtbart vejr.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det kun i meget få tilfælde lykkes at identificere kilden til forureningen.

Sanktionssystemet ved ulovlig olieudledning

18. Reglerne om forebyggelse og forfølgelse af havforurening er indeholdt i havmiljøloven og i lov om sikkerhed til søs.

Der findes ingen domspraksis i Danmark vedrørende overtrædelser af havmiljølovens regler om ulovlige olieudtømminger mv. eller af reglerne i lov om sikkerhed til søs om manglende eller mangelfulde olie-, last- eller affaldsjournaler.

En gennemgang af sager om ulovlige olieudtømminger i perioden 1992-1996 har vist, at de danske myndigheder i 29 tilfælde havde foretaget en nærmere undersøgelse med henblik på at rejse en straffesag, men at ingen af disse sager blev indbragt for domstolene.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke foreligger noget samlet statistisk materiale vedrørende rejste straffesager og bødeforlæg for tiden efter 1996. Ifølge den seneste opgørelse fra Danmarks Statistik har der i perioden 1997-1999 været i alt 3 konstaterede overtrædelser af havmiljøloven, og disse gav kun anledning til ganske beskedne bøder.

19. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at antallet af straffede olieforurenere ikke er steget i den undersøgte periode. Rigsrevisionen har således påvist, at der kun er blevet forelagt ganske få sager for anklagemyndigheden, at sager, der er afsluttet med bødeforlæg, ligger på under en i gennemsnit om året, at bøderne er bagatelagtige, og at der igennem årene ikke er indbragt én eneste sag om olieforurening for de danske domstole. Dette vidner om manglende effektivitet hos myndighederne, både med hensyn til identifikation af forurenere og med retshåndhævelsen på området. De danske myndigheders mindre effektive indsats over for forurenere af de danske farvande må også formodes at have en negativ virkning i præventiv henseende.

20. Ved lov nr. 316 af 5. maj 2000 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet og lov om sikkerhed til søs vedtog Folketinget en generel stramning af sanktionspolitikken over for ulovlig udtømmning af olie mv. De nye regler indeholder hjemmel til at anvende administrative bøder og adgang til at foretage administrativ tilbageholdelse af mistænkte skibe med respekt for reglerne i retsplejeloven. I bemærkningerne til lovforslaget er angivet vejledende (skærpede) bødeniveauer.

21. Rigsrevisionen finder, at der med vedtagelsen af de nye, skærpede regler og procedurer er skabt forbedrede rammer for at drage olieforurenere til ansvar lettere og hurtigere end tidligere. Endnu kan der ikke konstateres en stigning i antallet af bøder eller i bødeniveauet. Virkningen af det nye system med administrative bøder kan derfor først bedømmes fuldt ud, når det har virket i nogle år.

22. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den samlede indsats over for olieforureningen på havet ikke er effektiv. Det har ikke været formålet med undersøgelsen at undersøge alternative løsninger. Så længe fly- og satellitovervågningen imidlertid er kernen i det præventive arbejde mod olieforurening, er det nødvendigt at øge effekten betydeligt. At der opdages flere olieforurenere af forsvarrets overvågning er relativt set uden betydning, så længe kilderne til forureningerne ikke identificeres. Det betyder, at indsatsen skal målrettes mod at opdage udslippene så tidligt, at der kan identificeres betydeligt flere forurenere og straffes langt flere lovovertrædere.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at overvågningsindsatsen – da andre fortsat opdager en væsentlig del af olieudslippene – ikke er organiseret, så statens fly- og satellitovervågning opdager de forekommende udslip,
- at kilden til forureningen kun identificeres i meget få tilfælde,
- at der ikke gennemføres egentlige natflyvninger på trods af forsvarrets formodning om, at ulovlige udledninger ofte bliver foretaget i mørke og usigtbart vejr,
- at antallet af straffede olieforurenere ikke er steget i den undersøgte periode, og
- at den samlede indsats over for olieforureningen på havet ikke er effektiv.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

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

Beretningen omfatter forhold inden for finanslovens § 23.21. Miljøstyrelsen og § 12.21. Forsvarskommandoen. Beretningen behandler olieforureningen i de danske farvande.

Siden 1. januar 2000 har Forsvarsministeriet haft ansvaret for overvågning og håndhævelse på havmiljøområdet, mens lovgivningen på området fortsat henhører under Mil-

jø- og Energiministeriet. Før 1. januar 2000 blev de udøvende opgaver varetaget i et samarbejde imellem Miljøstyrelsen og Forsvarskommandoen.

24. Oliespild på havet truer havmiljøet, herunder såvel økologisk vigtige områder og fiskeriet som områder udlagt til rekreation og turisme. Indsatsen mod olieforurening af havet har til formål at begrænse olieforureningens negative indvirkning på disse forhold.

25. Der er forbud mod udtømmning af olie på det danske søterritorium, dvs. op til 12 sømil fra kysten. I Østersøen har der været forbud mod udtømmning af registrerbare oliemængder siden 1983, da farvandet blev godkendt af FN som et særligt havområde. Et lignende forbud har været gældende i Nordsøen siden 1. februar 1999.

I juli 1996 indførtes en såkaldt eksklusiv økonomisk zone omkring Danmark. Det betyder, at de internationale miljøbeskyttelsesregler kan håndhæves op til 200 sømil fra land over for udenlandske skibe.

De internationale regelsæt er ikke helt absolutte, men betyder, at der kun må udledes ubetydelige mængder af olie. Denne mængde ligger under grænsen for, hvad der teknisk kan registreres.

26. Den statslige overvågning af de danske farvande foretages primært af fly, men også søværnets og statens øvrige skibe indgår, når de i forbindelse med andre opgaver gennemsejler de danske farvande. Hertil kommer, at Forsvarsministeriet i 2 år har gennemført forsøg med satellitovervågning. Forsvarsministeriet har truffet beslutning om at gøre satellitovervågningen permanent fra februar 2001.

27. Identifikation af forurenerne sker hovedsageligt ved direkte observation fra fly eller skibe. Til bistand ved bevisføring bruges forskellige analysemetoder: laboratorietest af olieprøver, databaser over olietyper og forskellige beregningsmodeller for olieudslips bevægelsesmønster på havet.

28. Håndhævelsen af udtømningsreglerne sker med udgangspunkt i de danske og internationale regler for sejlads i internationalt farvand.

Selve håndhævelsen over for forurenende skibe må hovedsageligt foretages fra søværnets skibe.

Den straf, der kan idømmes, er sædvanligvis bødestraf. Bødeniveauet i Danmark blev sat betydeligt op i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 316 af 5. maj 2000 om administrative bøder, skærpede bøder mv.

B. Formål

29. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om den statslige overvågning af olieforurening er effektiv.

Undersøgelsens formål har nærmere været

- at vurdere om overvågningsindsatsen er organiseret, så statens fly- og satellitovervågning opdager de forekommende olieudslip,
- at vurdere om kilden til forureningen identificeres, og
- at belyse om lovovertræderne bliver straffet.

C. Afgrænsning

30. I problemstillingen vedrørende skibes olieforurening indgår en række elementer: olieforureningens skadelige virkning, reglerne omkring olieudledning til søs, modtagefaciliteter for spildolie, beredskabet til bekæmpelse af olieforurening på havet, overvågning af skibsfartens overholdelse af bestemmelserne, identifikation af forurenerne og håndhævelsen af bestemmelserne, herunder gennemførelse af straffesager.

Ved olieforurening forstås her den ulovlige udledning af spildolie fra skibe, og ikke egentlige katastrofesituationer.

Undersøgelsen har sat fokus på: opdagelse, identifikation og straf. Rigsrevisionen har valgt ikke at behandle følgende problemstillinger:

- Olieforureningens skadevirkninger
- Målinger af omfanget af olieforureningen
- Olieudslip fra boreplatforme
- Modtagefaciliteterne i havnene
- Bekæmpelsen af olieforureningen.

Den tidsmæssige ramme for undersøgelsen er fastlagt til 1995-2000, så kun relevant baggrundsstof uden for denne

tidsperiode medtages. Det har dog ikke i alle tilfælde været muligt at skaffe tal for 2000.

D. Metode

31. Undersøgelsen baserer sig primært på bearbejdning af materiale indhentet ved brevveksling og møder med de involverede myndigheder.

Forsvarsministeriet har leveret talmateriale, der viser udviklingen i antal opdagede udslip. Oplysningerne vedrørende identifikation af olieforurening er tilvejebragt af Miljøstyrelsen og Forsvarsministeriet. Der har været brevvekslet og afholdt møde med Miljøstyrelsen vedrørende sanktioner. Endvidere har der været afholdt møde med Forsvarskommandoen om flyovervågningen og den retslige forfølgelse af forurenerne.

III. Beredskab til opdagelse af olieudslip

A. Regelgrundlag

32. Lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven), senest ændret 31. maj 2000, har til formål at værne om natur og miljø og at forebygge mod og begrænse forurening af havmiljøet. Loven gælder for alle danske og udenlandske fartøjer, der befinder sig på dansk søterritorium, og pålægger alle civile skibe og fly at foretage indberetning, såfremt der konstateres overtrædelser af lovens bestemmelser om bl.a. udledning af olie. Loven skal desuden sikre opretholdelsen af et beredskab til indsats mod forurening på havet, på kyster og i havne.

Havmiljølovens kap. 11 fastlægger, at der skal være et beredskab til bekæmpelse af olie- og kemikalieforurening, men ikke at der som sådan skal udføres overvågning af farvandene. Overvågningen reguleres af Helsingfors-konventionen fra 1974, som i Danmark trådte i kraft den 3. maj 1980, jf. bekendtgørelse nr. 93 af 2. december 1980 af konventionen af 22. marts 1974 om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet. I henhold til Helsingfors-konventionens rekommandation nr. 7/11 fra 1986, afløst af rekommandation nr. 12/8 fra 1992, har Danmark forpligtet sig til at foretage regelmæssig overvågning af Østersøområdet med fly, der er forsynet med indikeringsudstyr til brug for

dag- og natobservationer samt under dårlige vejrforhold. Ud over Helsingfors-konventionen har Danmark indgået en række andre internationale aftaler om beskyttelse af havmiljøet, herunder Oslo-Paris-konventionen om Nordøstatlantens miljø og Bonn-aftalen om samarbejde i forbindelse med olie- og kemikaliefurening fra skibe.

33. Ved lov nr. 200 af 7. april 1999 om afgrænsning af søterritoriet blev Danmarks søterritorium udvidet fra 3 til 12 sømil. Det er ikke muligt at udvide søterritoriet yderligere, idet det i FN's havretskonvention, artikel 4, er bestemt, at en stats søterritorium højst må fastsættes til 12 sømil målt fra kysten. Danmark har endnu ikke ratificeret konventionen, men har på sædvaneretligt grundlag anvendt og implementeret de miljørelaterede rammebestemmelser, navnlig ved oprettelse af en eksklusiv økonomisk zone i 1996 og håndhævelse af miljøforskrifter i denne zone i overensstemmelse med konventionens folkeretlige regler.

I henhold til havmiljøloven må der ikke udtømmes olie eller andre flydende stoffer på dansk søterritorium. Teknisk set er der grænser for, hvor små oliemængde der kan observeres, og forbudet gælder derfor udtømmning af observerbare mængder olie.

34. Ved lov nr. 411 af 22. maj 1996 om eksklusive økonomiske zoner oprettede Danmark en eksklusiv økonomisk zone indtil en afstand af 200 sømil fra de til enhver tid gældende basislinjer. Forsvarsministeriet har oplyst, at Danmark med oprettelsen af den eksklusiv økonomiske zone blev tillagt specifikke rettigheder i medfør af Folkeretten. Disse rettigheder handler om Danmarks mulighed for at håndhæve havmiljølovens regler over for udenlandske skibe, der overtræder lovens bestemmelser i den eksklusiv økonomiske zone, i det omfang de pågældende bestemmelser er udstedt i overensstemmelse med gældende internationale regler og konventioner.

Forsvarsministeriet har oplyst, at Østersøen og Nordsøen i henhold til MARPOL-konventionen har opnået status af særlige havområder. MARPOL-konventionen angiver de retningslinjer og regelsæt, som medlemslandene i FN's International Maritime Organisation (IMO) er blevet enige om. Definitionen af særlige havområder er havområder, hvor det under hensyn til området oceanografiske og øko-

logiske forhold og dets trafik er fundet nødvendigt at indføre særlige bestemmelser til beskyttelse af havmiljøet. I de særlige havområder må der kun udledes ubetydelige mængder af olie. Denne mængde ligger under grænsen for, hvad der teknisk kan observeres. Det er således ulovligt at udlede observerbare mængder olie og kemikalier i den økonomiske zone.

B. Ansvar for overvågning

35. Regelgrundlaget for beredskabet til overvågning af havmiljøet er fastsat i havmiljøloven, senest udmøntet i bekendtgørelse nr. 992 af 6. november 2000 om henlæggelse til Forsvarskommandoen af opgaver og beføjelser efter lov om beskyttelse af havmiljøet.

Fra 1992 til 1996 eksisterede der en samarbejdsaftale mellem Forsvarskommandoen og Miljøstyrelsen om overvågningsopgaven. I forbindelse med finansloven for 1996 og den tilknyttede forsvarsforligsaftale besluttede regeringen en successiv overførsel af driftsansvaret for havmiljøovervågning fra Miljø- og Energiministeriet til Forsvarsministeriet. Aftalen trådte i kraft den 7. november 1996 og er løbende blevet suppleret og justeret i takt med den fortsatte delegering af enkeltområder. Siden 1996 har Søværnets Operative Kommando (SOK) haft det operative ansvar for opretholdelsen af det pålagte indsatsberedskab, herunder det materialemæssige beredskab samt forsyninger og vedligeholdelse. Med virkning fra 1. januar 1998 overtog forsaret driftsansvaret for havmiljøovervågningen, og fra 1. januar 2000 har Forsvarsministeriet haft ressortansvaret.

Forsvarets strategi, formål og mål for havmiljøovervågningen og indsatsen mod olieforurening på havet er beskrevet i Forsvarskommandoens direktiv for havmiljø fra januar 2000. Heraf fremgår bl.a., at det overordnede mål for opgaven er at sikre en præventiv virkning gennem overvågning, håndhævelse og bevissikring. Forsvarsministeriet har oplyst, at opgavevaretagelsen er koncentreret om overvågning og bevisindsamling, da det er nødvendigt at foretage en grundig overvågning for at opdage olieudslip og for at identificere forurenere. Denne identifikation er i sidste ende en nødvendig forudsætning for at få dømt en forurener.

C. Risikobilledet

36. Olieudslip deles op i 2 overordnede hovedgrupper bestående af ikke-bekæmpbare udslip forårsaget af let olie/diesel, som fordamper, samt bekæmpbare udslip fra kraftigere olietyper. Ved begrebet "ikke-bekæmpbare olieudslip" skal dermed forstås et olieudslip, der på grund af en relativ hurtig fordampning er væk, inden der reelt kan sættes ind over for det. Der kan dog også forekomme olieudslip af kraftigere olietyper, der betegnes som ikke-bekæmpbare på grund af en forholdsvis ringe mængde, og som er længere tid om at fordampe.

Det er ikke muligt at sætte eksakte tal på de mængder olie, der årligt udledes i de danske farvande. Mængden af olien beregnes hovedsageligt som et skøn foretaget af observatøren på baggrund af oliens udbredelse og farve. De anvendte parametre har været uændrede i undersøgelsesperioden.

Forsvarsministeriet har oplyst, at hovedkilderne til forurening af de danske farvande er ulovlige udslip fra skibe i transit gennem Skagerrak, Nordsøen og i Femer Bælt. Udslippene udspringer af disse skibes ulovlige udtømning af lastolietanke, maskinrum eller sloptanke og betegnes generelt som "operationelt spild".

37. Rigsrevisionen har på grundlag af oplysninger fra Forsvarsministeriet vedrørende skibstrafikken i de danske farvande opstillet nedenstående **tabel 1** over antal passager i danske farvande i årene 1995-1999. Med passager menes skibe, der passerer en af forsvarets udkigsstationer sejlen- de i enten nord- eller sydgående retning. Der tages i denne forbindelse ikke højde for tværgående sejlads.

Tabel 1. Passager i danske farvande 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
	---- Antal ----				
Nordgående	52.050	55.680	60.286	60.593	60.447
Sydgående.....	52.850	55.373	59.832	60.549	60.322
I alt.....	104.900	111.053	120.118	121.142	120.769
Note: Tallene for 2000 forelå ikke ved afslutningen af denne beretning.					

Tabel 1 viser, at der fra 1995 og frem kan konstateres en stigning i skibstrafikken fra ca. 105.000 til ca. 121.000

passager, samt at tallet på ca. 121.000 passager har holdt sig stabilt siden 1997. Stigningen svarer til ca. 15 %. Til disse tal skal lægges trafikken igennem Kielerkanalen, som ifølge Forsvarsministeriet ligger på ca. 37.000 passager. Forsvarsministeriet har oplyst, at stigningen primært er sket i Øresund.

38. Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet gennem deltagelse i Sea-based Pollution Group, Helsingfors-konventionen, er blevet bekendt med, at der snart vil blive etableret en stor olieudskibningsterminal i Primorsk, Rusland. Dette vil formentligt betyde, at meget store olietransporter fremover vil skulle passere gennem de smalle danske farvande og stræder. Risikovurderinger, udarbejdelse af beredskabsplaner mv. vedrørende dette projekt vil blive behandlet i Helsingfors Kommissionen, som er det besluttede organ under Helsingfors-konventionen.

39. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i perioden 1995-2000 har været en øget skibstrafik i de danske farvande, og at den snarlige etablering af en stor olieudskibningsterminal i Primorsk yderligere understreger behovet for et velfungerende beredskab til forebyggelse af olieforurening.

D. Organisering og udførelse af overvågningen

40. Med henblik på at opfylde Helsingfors-konventionens anbefalinger samt for generelt at forbedre kontrollen med olieforurening påbegyndte Miljøstyrelsen i 1989 en 3-årig forsøgsperiode med flyovervågning. Flyvningen omfattede fra starten 300 propeltimer årligt, hvilket blev øget til 450 propeltimer årlig flyvning i 1995. Som ansvarlig for dimensioneringen fastsatte Miljøstyrelsen i 1998 det samlede antal flytimer til 1.000 propeltimer, svarende til 500 jettimers årlig flyvning, som forsvaret dermed var forpligtet til at udføre. Forsvarsministeriet har ikke ændret på dimensioneringen af flytimer i forbindelse med overtagelsen af ressortområdet.

Den statslige havmiljøovervågning udførtes indtil 1. maj 1999 både af det private firma JetAir og af flyvevåbnets Gulfstream G-III fly. Kontrakten med JetAir ophørte 1. maj 1999, hvorefter flyvningerne udførtes med forsvarrets fly og fortrinsvis med G-III fly. Forsvaret chartrede

dog i 4. kvartal 2000 et privat firma til at udføre 140 propeltimers overvågning.

Forsvarsministeriet har oplyst, at SOK i koordination med Flyvertaktisk Kommando planlægger gennemførelsen af flyvevåbnets overvågning. Flyvningerne gennemføres efter en 3-måneders plan. Planlægningen giver mulighed for gennemførelse af op til 60 % af flyvningerne uden for normal tjenestetid herunder flyvning på weekenddage. Flyvningerne udføres som regel ved 3-3½-timers (jettimer) missioner i den danske økonomiske zone på en fast aftalt rute i Østersøen samt i områder i Nordsøen og Skagerrak. Flyvningerne gennemføres som led i realiseringen af de beredskabs- og overvågningsaktiviteter, der er besluttet inden for de internationale og mellemstatslige aftaler, herunder Helsingfors-konventionen og Bonn-aftalen. Danmark har desuden indgået samarbejdsaftaler med Sverige og Norge om flyovervågning i Skagerrak, Nordsøen og Østersøen samt en aftale med Tyskland om, at man skiftes til at overflyve en del af hinandens eksklusive økonomiske zone mindst én gang om måneden. Endelig dækker den danske flyovervågning de etablerede skibruter i Femer Bælt, Storebælt, Sundet og Kattegat.

Ved 3 flymissioner (9 timer) dækkes Nordsøen, Skagerrak og Østersøen én gang, og samtidig dækkes de indre danske farvande langs skibruterne 2 gange. Dette indebærer, at Nordsøen dækkes ca. 4½ gange pr. måned, mens dækningen af de etablerede skibruter andrager ca. 9 gange pr. måned. Forsvarsministeriet har oplyst, at den geografiske fordeling af timerne er i overensstemmelse med Bonn-aftalen og Helsingfors-konventionen om overvågning i henholdsvis Nordsøen og de indre danske farvande og Østersøen. Forsvarsministeriet har bemærket, at den udførte overvågning sammen med satellitovervågningen antages "at være tilstrækkelig til opnåelse af en vis præventiv værdi".

41. Rigsrevisionen har modtaget oplysninger fra Forsvarsministeriet vedrørende forsvarets planlægning og afvikling af flyovervågningen. Nedenstående **tabel 2** viser den aktuelle flyvning i perioden 1995-2000.

Tabel 2. Planlagte og faktiske flytimer i propeltimer 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Propeltimer -----					
Planlagt flyvning	450	450	450	1.000	1.000	1.000
Afviklet flyvning.....	450	450	450	941	902	1.002

Tabel 2 viser, at antallet af planlagte overvågningstimer blev fordoblet fra 1997 til 1998, og at dette niveau siden er blevet fastholdt. Det fremgår endvidere af tabellen, at måltallene ikke blev nået i 1998 og 1999, idet der blev fløjet henholdsvis 59 og 98 færre timer end planlagt.

Forsvarsministeriet har yderligere givet oplysninger vedrørende den konkrete planlægning af flytimerne, og Rigsrevisionen har i denne forbindelse kunnet konstatere, at forsvaret har planlagt en kvartalsmæssig ligelig fordeling af flytimerne, men at afviklingen af flytimerne i 1999 og 2000 afveg markant fra det planlagte. I 2000 blev ca. 53 % af årets flytimer således afviklet i 4. kvartal. Forsvarsministeriet har oplyst, at det har været nødvendigt løbende at justere planen dels på grund af vejr-mæssige begrænsninger, tekniske problemer med Gulfstream fly, manglende flyressourcer i 1998 og 1999 samt højere prioriterede opgaver. Højere prioriterede opgaver dækker ifølge Forsvarsministeriet omskolings-, kvalifikations- og VIP-flyvning.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at forsvaret har haft vanskeligt ved at nå det fastsatte mål på 1.000 propeltimer. Målet er ikke nået i 1998 og 1999, og blev kun nået i 2000 ved en kraftig satsning i sidste kvartal med forsvarets egne fly og lejede fly. Forsvarets planer for 2001 søger at tage højde for dette ved at indlægge ekstra 28 timer pr. måned, svarende til det antal timer, som blev aflyst i 1. og 2. kvartal af 2000.

42. Forsvarsministeriet har oplyst, at man som supplement til den statslige flyovervågning med Gulfstream G-III fly i 1999 udførte 25 timers overvågning med F-16 fly og 84 timers overvågning med S-61 redningshelikopter. Ifølge Forsvarsministeriets oplysninger er det samlede tal for den havmiljømæssige flyovervågning i 1999 dermed ca. 1.010 timer.

43. Satellitovervågning har som forsøgsordning været anvendt i forbindelse med havmiljøovervågningen siden oktober 1998. Satellitovervågningen blev iværksat som en 1-årig prøveperiode, men på baggrund af årsrapporten for prøveperioden blev prøveperioden forlænget frem til december 2000. Forsvarsministeriet har oplyst, at satellitovervågningen fra februar 2001 blev permanent.

For anvendelsen af satellit til overvågning er det aftalt, at der leveres et antal billeder hvert år. Hovedvægten af overvågningsindsatsen med satellitter lægges i Nordsøen, idet de øvrige danske farvande bliver tilgodeset i forbindelse med flyovervågningen og den supplerende miljøovervågning med søværnets skibe. Forsvarsministeriet har oplyst, at forsvaret i den første prøveperiode fra oktober 1998 til november 1999 modtog 96 satellitbilleder. I den anden prøveperiode fra november 1999 til 21. december 2000 blev der modtaget 134 satellitbilleder. Siden februar 2001 har den satellitbaserede overvågning været permanent, og i den forbindelse har forsvaret truffet aftale om levering af 90 satellitbilleder pr. år. De 90 billeder leveres til en pris af ca. 1.800 USD pr. stk., og forsvaret har oplyst, at der løbende er muligheder for erhvervelse af ekstra billeder.

Fordelen ved at benytte satellitovervågning er ifølge Forsvarsministeriet bl.a., at ét billede (150 sømil x 150 sømil) dækker næsten hele den danske eksklusive økonomiske zone i Nordsøen, hvilket omregnet til flyovervågnings-timer svarer til ca. 10 timer. Ulempen ved satellitovervågning er, at satellitbillederne kun kan konstatere formodede olieforureninger, og at det er nødvendigt at foretage en eller anden form for verificering, hvilket kræver fly- eller skibsressourcer og tager tid.

Proceduren omkring satellitovervågning er, at SOK afgiver besked om, hvornår et satellitbillede skal tages. De 90 billeder vil dermed blive taget på forskellige dage fordelt over året alt efter SOK's bestilling. Bestillingen skal ske med minimum 6 dages varsel. Når satellitten har taget et billede, modtages det umiddelbart efter på en jordstation, hvor det gennemgås af en operatør. Det er operatørens opgave at give besked videre til SOK, såfremt billedet viser tegn på mulige olieforureninger. Pr. februar 2001 blev der fastsat en maksimal alarmeringstid på én time, fra det tidspunkt hvor operatøren får et billede, og til billedet via

internet er fremme hos SOK, der herefter kan iværksætte en verificering af observationen.

Forsvarsministeriet har oplyst, at satellitten betragtes som et supplement til den flybaserede overvågning, da den på kort tid kan give en indikation af, hvor en intensiveret flyovervågning, verificering eller eftersøgning af eventuelle forurenere skal sættes ind. Det er derfor på sigt forsvarrets ønske at sikre en tæt koordination mellem den satellit- og flybaserede overvågning. Den optimale koordination har til hensigt at muliggøre et samarbejde mellem satellitten og overvågningsflyet, så satellitten eksempelvis kan overvåge et område i Nordsøen, samtidig med at overvågningsflyet afsøger de indre danske farvande. Når satellitbillederne er analyseret, kan overvågningsflyet afbryde sin søgning og dirigeres mod de formodede forureninger, som satellitten måtte have opdaget, for visuelt at verificere satellittens observationer. Forsvarsministeriet har vurderet, at dette samarbejde først og fremmest vil bevirke, at den samlede overvågning fra luften kan dække et langt større areal, end det ellers vil være muligt at overflyve efter det fastsatte timetal. Forsvarsministeriet har ydermere vurderet, at det skitserede samarbejde vil danne grundlag for den mest effektive og økonomiske overvågning.

Sammenfattende betragter Forsvarsministeriet fly som en mere alsidig og fleksibel overvågningsplatform end satellit, men Forsvarsministeriet vurderer, at satellitten på sigt og i et koordineret samarbejde vil blive et endnu mere værdifuldt supplement til flyovervågningen.

44. Ud over overvågning med fly og satellit udføres der miljøovervågning med skibe. Der er dog ikke tale om systematisk miljøovervågning med skibe. Overvågningen er i stedet blevet gennemført i forbindelse med forsvarrets og øvrige statsskibes generelle besejling af danske farvande samt i forbindelse med søværnets permanente tilstedeværelse i forbindelse med løsningen af suverænitet- og overvågningsopgaver samt søredning, øvrig myndighedsudøvelse og assistance til den civile del af samfundet.

Til løsningen af disse opgaver disponerer søværnet traditionelt over 4 såkaldte Maritime Indsatsenheder i de forskellige danske farvandsområder og primært i Kattegat, Bælterne og den centrale og vestlige Østersø. Suverænitet- og overvågningsopgaver i Nordsøen er primært sket i

forbindelse med enheders transit til og fra det nordatlantiske område, rutinemæssige deployeringer og i forbindelse med andre aktiviteter i Nordsøen. Søværnets skibe har således ikke været og er ikke permanent til stede i Nordsøen.

E. Antal observationer

45.olieobservationer, eller observationer som formodes at kunne være olie eller anden form for forurening af havmiljøet, rapporteres til SOK's såkaldte miljøcelle. Alle meldinger tildeles et fortløbende olieobservationsnummer (OILOPS) og registreres herefter med tilhørende oplysninger i en særskilt database.

På baggrund af meldingerne foretages en såvel faglig som operativ vurdering af meldingen, herunder hvorvidt

- meldingen bør søges verificeret,
- forsvaret råder over ressourcer til udførelse af verificering,
- verifikation eventuelt kan ske ved anden statslig eller udenlandsk myndighed eller ressource,
- meldingen fordrer iværksættelse af bekæmpelses-/forebyggelsestiltag eller
- meldingen umiddelbart kan påvises som værende ikke-bekæmpbar forurening.

Meldinger modtaget fra civile efterfølges altid af tilbagemelding til anmelderen.

SOK's halvårlige olieobservationsrapporter omfatter OILOPS-meldinger med tilhørende statistiske oplysninger samt relevant kortmateriale.

46. På grundlag af oplysninger fra Forsvarsministeriet har Rigsrevisionen opgjort antallet af reelle olieobservationer for årene 1995-2000, som vist i **tabel 3**. De reelle olieobservationer er olieobservationer, der har vist sig at være olie og ikke alger, tang e.l.

Tabel 3. Reelle olieobservationer 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Antal -----					
Havmiljømæssig flyovervågning	0	1	6	42	43	35
Satellit	0	0	0	12	42	52
I alt, fly og satellit	0	1	6	54	85	87
Andre	188	171	144	147	135	64
I alt	188	172	150	201	220	151

Tabel 3 viser, at antallet af reelle olieobservationer har varieret i perioden 1995-2000 med et højdepunkt på 220 reelle olieobservationer i 1999, mens det laveste niveau var 150 opdagede olieudslip i 1995 og 151 i 2000. Tabellen viser endvidere, at den havmiljømæssige flyovervågning i perioden 1995-1997 opdagede mellem 0 og 6 af olieudslippene. I 1998 steg fly og satellitters andel markant til 54, hvorefter niveauet har været stigende til 87 i 2000. I perioden 1998-1999 opdagede den statslige overvågning med fly og satellit et stigende antal olieudslip, men først i 2000 opdagede fly og satellit over halvdelen af det samlede antal olieudslip.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at effekten af flyovervågningen var meget beskeden i perioden 1995-1997. I 1998 skete der en markant stigning i antal olieudslip opdaget af flyovervågningen, hvilket bl.a. skyldtes en fordobling af flytimerne. I 1999 steg antallet af statens reelle olieobservationer yderligere som en følge af den satellitbaserede overvågning. I 2000 opdagede den havmiljømæssige flyovervågning og satellit sammenlagt flere olieudslip end andre kilder, som dog stadig opdager en betydelig del af olieudslippene.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i perioden har været en øget skibstrafik i de danske farvande, og at den snarlige etablering af en stor olieudskibningsterminal i Primorsk yderligere understreger behovet for et velfungerende beredskab til forebyggelse af olieforurening.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at effekten af flyovervågningen var meget beskeden i perioden 1995-1997. I 1998 skete der en markant stigning i antal olieudslip opdaget af flyovervågningen, hvilket bl.a. skyldtes en fordobling af flytimerne. I 1999 steg antallet af statens reelle olie-

observationer yderligere som en følge af den satellitbaserede overvågning. I 2000 opdagede den havmiljø-mæssige - overvågning med fly og satellit sammenlagt flere olieudslip end andre kilder, som dog stadig opdager en betydelig del af olieudslippene.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at overvågningsindsatsen – da andre fortsat opdager en væsentlig del af olieudslippene – ikke er organiseret, så statens fly- og satellitovervågning opdager de forekommende udslip,.

IV. Identifikation af forurenerne

A. Regelgrundlag

47. Efter havmiljøloven kan forsvaret og politiet med en retskendelse få adgang til et skib og udtage prøver for at påse overholdelsen af lovens bestemmelser (ransagning). Ransagning kan dog foretages uden retskendelse, hvis øjemedet ville forspildes, såfremt der skulle afventes en retskendelse. Ransagning skal i det hele taget ske efter retsplejelovens regler herom. For så vidt angår udenlandske skibe, der er under passage af dansk søterritorium, følger det af FN's havretskonvention, at beføjelserne kun kan udøves, såfremt der åbenlyst er sket overtrædelse af lovens bestemmelser.

Med lovændringen af havmiljøloven pr. 1. juli 2000 fik forsvaret udvidet sin beføjelse til at kunne foretage ransagning i hele den eksklusive økonomiske zone.

Forsvarskommandoen har oplyst, at forsvaret i 2000 kun har foretaget ransagning i 2 tilfælde, henholdsvis til søs og i havn.

Rigsrevisionen kan konstatere, at ransagning således ikke er et særligt hyppigt anvendt retsmiddel.

B. Overvågningsudstyr

48. For at flyovervågningens observationer skal kunne anvendes som bevis ved senere retsforfølgelse, er det nødvendigt, at der er forskellige former for overvågningsudstyr om bord i miljøflyet. Flyet er således bl.a. udstyret med:

1. Sideway Looking Airborne Radar (SLAR)
2. Printer
3. Videoptager

4. Global Positioning System (GPS)
5. Maritim radio
6. Projektører.

Radarens antenne er monteret på langs under flyets krop, så den kan anvendes på begge sider af flyet. Radaren har en effektiv rækkevidde på op til 20 sømil på begge sider af flyet. Radaren kan ikke registrere olien på havet, men radarens signaler reflekteres anderledes af havets ujævne overflade, hvis der er olie på vandet, og de reflekterede signaler vises på radarskærmen som en jævn hvid/grå flade. SLAR-skærbilledet kan udskrives på en printer og gemmes til senere brug. Videoptagelser bruges til at dokumentere visuelle iagttagelser. Flyet er udstyret med en GPS-modtager, så man til enhver tid kan konstatere, på hvilken position man er, og hvilken position en eventuel forurener befinder sig på. Flyet er endvidere udstyret med en fastmonteret maritim radio og en bærbar radio, så man er i stand til at kunne kalde eventuelle forurenere.

Forsvaret har oplyst, at radaren kan detektere olieudslip i havet, både når disse foretages, og når de er foretaget. Der kan dog være vejrforhold, herunder vindhastigheder og bølgehøjder, der har en reducerende indflydelse på radarens detekteringsmuligheder. Flyet har endvidere mulighed for at identificere skibe fra luften i mørke, såfremt disse har påført læseligt navn, nummer eller andre tydelige kendetegn. Flyet er udstyret med projektør, der kan rettes mod skibet, såfremt dette ikke selv er tilstrækkeligt belyst til at muliggøre identifikation. I dårligt og meget usigtbart vejr er det muligt at rekvirere identifikationsassistance i form af jagerfly og helikoptere, der er udrustet med infrarødt søge- og rekorderingsudstyr. Når det samlede sensorudstyr til flytypen Challenger er implementeret, vil dette omfatte lignende infrarødt søge- og rekorderingsudstyr, så overvågningsflyene i højere grad selv kan identificere skibe i mørke og usigtbart vejr.

Satellitten er ligeledes udstyret med SLAR.

C. Prøveopsamlingen

49. Ved olieforureninger til havs er søværnet ansvarlig for prøveopsamlingen. Det er også søværnet, der anmoder udenlandske myndigheder om at udtage prøver fra et mistænkt skib, når det efter at have forladt dansk område an-

løber udenlandsk havn. Anmodningen fremsendes via Søfartsstyrelsen, som har kontakten til de udenlandske myndigheder.

I en vurdering i tilknytning til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalgs beretning om olieforureningen i de danske farvande, juni 1998, gav Miljø- og Energiministeriet udtryk for, at kvaliteten af de tilsendte prøver fra olieforureninger var rimelige og formodentlig repræsentative for den pågældende forurening. Det var imidlertid et betydeligt problem, at de anvendte prøvebeholdere ofte ikke opfyldte Nordtest-metodens krav og anbefalinger, jf. pkt. 51. Ligeledes manglede prøvebeholderne ofte tilstrækkeligt nøjagtige oplysninger om prøveudtagningen (sted, tid, dato, beskrivelse og navn på prøveudtager).

Et yderligere problem var antallet af udtagne prøver. Anbefalingerne i Nordtest-metoden blev ofte ikke fulgt, da der blev udtaget for få prøver til at sikre en tilstrækkelig beskrivelse af forureningen.

Forsvarskommandoen har oplyst, at problemerne omkring prøveopsamlingen er blevet løst med de nye tiltag for indsamling af olieprøver. Således er tidligere problemer forbundet hermed nu overvundet.

Beslutningen om at udtage olieprøver træffes af en central enhed, som er placeret i Forsvarskommandoen. For at kunne tage stilling til sager om ransagning, uanset tidspunktet, er den centrale enhed døgnbemandet.

Ved kollision eller forlis, hvor der er melding om udslip af olie eller andre skadelige stoffer, beordres et miljøskib til området for udtagning af olieprøver m.m.

Ved olieforureninger skyllet op på strande og kyster ligger ansvaret hos de kommunale miljømyndigheder, mens det i havneområder oftest vil være havnemyndigheder eller politi, som er ansvarlige for opsamling af prøver fra forurening og udtagning af prøver fra mistænkte skibe i havnen.

Søværnets Materielkommando og Flyvematerielkommandoen følger løbende udviklingen i udstyr og teknik. Forsvaret har som led i optimeringen af olieprøveindsamlingen udviklet og indført olieprøveoptagningsudstyr til anvendelse fra flyvevåbnets og søværnets helikoptere. Ud over dette er udstyr til optagning af olieprøver fra havoverfladen blevet fordelt og placeret ombord i alle forsvarets skibe og størstedelen af statsskibene.

D. Efterforskning

50. Til bistand ved bevisførelse bruges forskellige analysemetoder: laboratorietest af olieprøver, databaser over olietyper og forskellige beregningsmodeller for olieudslips bevægelsesmønster på havet.

For at kunne analysere olieprøver fra forureninger og mistænkte kilder har Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) et stående analyseberedskab, som træder i kraft i forbindelse med olieforureninger og modtagelse af olieprøver. De udtagne prøver er en væsentlig del af grundlaget for at kunne bevise, at olieforureningen er kommet fra et bestemt skib. Det er derfor af afgørende betydning, at prøverne udtages så sikkert som muligt, og at de dokumenteres omhyggeligt.

51. Analyserne gennemføres efter den såkaldte Nordtestmetode, som DMU har været med til at udvikle. Nordtestmetoden er baseret på, at der analyseres prøver fra såvel forurening som mistænkt kilde, og at det ved sammenligning af disse analyser kan fastslås, om prøverne er identiske eller ej. På baggrund af dette kan forureneren eventuelt udpeges.

At DMU finder, at der er identitet mellem prøver taget fra havet og et givet skib er imidlertid ikke i sig selv nok til at løfte bevisbyrden og få det pågældende skib dømt for udledningen. Hertil kræves yderligere beviser, fx i form af fastlæggelse af skibets bevægelser, fastlæggelse af mængden af olie ombord med henblik på en analyse af, om der mangler noget i forhold til, hvad der burde være, afhøring af besætningen, eventuelle billeder af udledningen, såfremt skibet er taget på fersk gerning osv.

DMU's analysemetoder er i princippet identiske med de metoder, der anvendes i de lande, vi normalt sammenligner os med og samarbejder med.

52. DMU deltog i 1992-1995 sammen med 5 andre europæiske lande i det såkaldte EuroCrude-projekt, hvor hovedformålet var en opbygning af en database over råolier til brug for identifikation af olieprøver.

EuroCrude-databasen har imidlertid den svaghed, at den er en database over råolier. Udledning af sådanne råolier vil kun forekomme ved deciderede tankrensninger.

Den typiske form for udledning af olie i Danmark i strid med havmiljøloven er udledning af olieprodukter, ikke råolie. Det vil således i de fleste tilfælde ikke være muligt at anvende EuroCrude-databasen til at sammenligne med olieprøven fra vandet.

Miljøstyrelsen har oplyst, at databasen kun er blevet brugt 1 gang i perioden 1997-2000.

53. Backtracking er et modelværktøj, som ved hjælp af meteorologiske data om vind-, strøm- og tidevandsforhold kan anvendes til beregning af en oliepløls bevægelse på havoverfladen og til at forudsige, hvor den har befundet sig på et vilkårligt tidspunkt tilbage i tiden, og dermed hvor et udslip kan være sket.

Backtracking har imidlertid ikke været anvendt i de senere år. Dels fordi den særlige geografi i de indre danske farvande gør det vanskeligt at beregne, nøjagtigt hvor forureningen eventuelt skulle være sket, og dels fordi den trafikthed, der er i de indre danske farvande, gør det vanskeligt at udpege en eventuel forurener selv ved hjælp af backtracking. Man vil ofte kun have løse skøn over, hvornår udledningen skete, og dette vil betyde, at antallet af mulige forurenere er stort.

Backtracking har været anvendt ved nogle af de store forureninger i Nordsøen og specielt i 1993-1995, hvor Miljøstyrelsen sammen med Vandkvalitetsinstituttet udviklede en drivmodel, som også kunne bruges til backtracking. Der blev ikke i de forsøg med backtracking, der blev udført i den periode, fundet et skib, som kunne være forurenere.

54. Miljøstyrelsen har oplyst, at der i slutningen af 70'erne blev gennemført et praktisk forsøg i Østersøområdet med mærkning af tankskibenes olierester med metalpartikler. Visse udpegede tankskibe blev mærket efter losning med det pågældende skibs egen kombination af metalpartikler, og visse havne mærkede andre udlossede tankskibe med de af havnene tildelte mærkningskombinationer.

Resultaterne fra forsøget blev efterfølgende vurderet af en arbejdsgruppe under Helsingfors Kommissionen, og konklusionen fra denne gruppe var, at metoden med mærkning af olierester med metalpartikler var anvendelig

på laboratorieplan, men at yderligere undersøgelser ville være nødvendige, før metoden kunne tages i anvendelse i fuldt omfang i Østersøområdet. På baggrund af gruppens nærmere vurderinger blev det i 1983 besluttet at stoppe projektet.

Miljøstyrelsen har endvidere oplyst, at der igennem 80'erne og 90'erne blev udarbejdet forskellige projekter om anvendelse af sporstoffer til mærkning af olie, men det har på nuværende tidspunkt ikke været muligt at finde et system, som kan anvendes globalt. For at anvendelsen af sporstoffer i olie skal have en effekt, er det nødvendigt, at det kan bruges globalt, idet der ikke vil være nogen særlig effekt, såfremt kun en del lande anvender sporstofferne.

55. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det har været vanskeligt at finde frem til pålidelige supplerende efterforskningsmetoder. Nordtest-metoden har vist sig brugbar til laboratorietest, mens andre tiltag som backtracking, mærkning og databaser over råolietyper har vist sig nærmest uden værdi i praktisk anvendelse.

E. EU-samarbejdet

56. I EU-rådets direktiv om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald og lastrester fra skibe af 14. september 2000 nævner præamblen, at et informationssystem med henblik på at identificere forurenende eller potentielt forurenende skibe vil kunne lette håndhævelsen af direktivet.

Det nævnes endvidere, at Informationssystemet SIRE-NAC, som er oprettet i medfør af Paris-memorandummet om havnestatskontrol (Paris Mou: Paris Memorandum of Understanding on Port State Control), vil kunne bruges som udgangspunkt for informationssystemet, da det indeholder mange af de supplerende oplysninger, som er nødvendige i denne forbindelse.

Danmark har siden begyndelsen af 80'erne deltaget i dette samarbejde. Fremgangsmåden er, at 25 % af de udenlandske skibe, som anløber en deltagerstats havne, skal kontrolleres.

Udenlandske skibe, der ikke lever op til de internationale konventioners standard, tilbageholdes, såfremt fejlene indebærer fare for sikkerheden eller fare for forurening.

Når der konstateres fejl indberettes disse til den database, der er oprettet som led i samarbejdet om havnestats-

kontrol. Paris Mous regler om udvælgelse af skibe indebærer, at skibe som tidligere har fået konstateret fejl, samt skibe fra de flagstater, hvor der ofte er konstateret fejl, bliver kontrolleret hyppigt.

Kontrollen gennemføres, mens skibene er i havn. Skibe, som passerer danske farvande uden at gå i havn, omfattes ikke af havnestatskontrollen. Da en række af de omkringliggende lande er med i samarbejdet, vil en stor del af disse skibe dog blive kontrolleret i de andre lande. Kontrol af journalerne indgår som led i havnestatskontrollen.

Er der en begrundet mistanke om, at skibet har forurennet, skal der i henhold til EU-direktivet foretages en udvidet inspektion. Denne inspektion omfatter bl.a. en grundig gennemgang af journalerne, ligesom mængden af olie og olieaffald mv. om bord sammenholdes med oplysningerne i journalerne.

Det internationale samarbejde om havnestatskontrollen sigter ikke imod strafferetlig forfølgning af overtrædelser. De oplysninger og det dokumentmateriale, som tilvejebringes i forbindelse med kontrollen, vil således i almindelighed ikke være tilstrækkelige til, at der kan gennemføres en straffesag.

F. Opklaringsprocent

57. Effektiviteten i opklaringssystemet fremgår af andelen af identificerede forurenere i forhold til det samlede antal reelle olieobservationer. Det er beviset på, om de foretagne tiltag vedrørende udstyr, opsamling, efterforskning og det internationale samarbejde virker efter hensigten.

Tabel 4 viser antal identificerede forurenere sammenholdt med det samlede antal reelle olieobservationer.

Tabel 4. Identificerede forurenere 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	----- Antal -----					
Reelle olieobservationer.....	188	172	150	201	220	151
Identificerede forurenere	24	21	33	27	31	28
Identificerede forurenere i %	12	12	22	13	14	19

Det fremgår af tabel 4, at andelen af identificerede forurenere har svinget mellem 12 og 22 % i perioden 1995-2000.

Identifikationsandelen lå i 2000 på 19 %. Kilden til forureningen identificeres således kun i meget få tilfælde.

Forsvarskommandoen har oplyst, at der ikke er identificeret nogen forurenere ved natflyvninger i årene 1998-2000. Ved dagflyvninger blev der i 1998 identificeret 5 forurenere, heraf en fra et udenlandsk fly. I 1999 blev 9 forurenere identificeret, heraf 3 fra civile fly og en fra et udenlandsk fly, og i 2000 blev 10 forurenere identificeret – alle fra forsvarets fly.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den foretagne udbygning af overvågningssystemet, herunder det fordoblede antal flytimer, kun i ringe omfang har forbedret antallet af identificerede forurenere. En medvirkende årsag hertil kan være, at kun ca. 1 % af flyvningerne foretages som natflyvninger på trods af forsvarets formodning om, at ulovlige udledninger ofte bliver foretaget i mørke og usigtbart vejr. Forsvarskommandoen har oplyst, at der i perioden 1998-2000 ikke har været gennemført egentlige planlagte natmissioner, og at der er gennemført mindre end 10 timers årlig flyvning i mørke.

Den satellitbaserede overvågning foretager ikke i sig selv identifikationen af forurenere. Ved etableringen af den permanente overvågning, er det dog et af kravene i den nye kontrakt, at satellitbillederne skal have en sådan opløsning, at også mindre skibe fremtræder klart på billederne, uden at der dog vil blive tale om identifikation. Samtidig er der stillet krav til den maksimale tid, der må gå, fra satellitten sender billedet til jordstationen, og til observationerne er modtaget i SOK. Disse tiltag skulle i højere grad gøre det muligt for operatørerne at konstatere, om der er et skib for enden af en oliestribe og dermed iværksætte en hurtig identifikation med fx overvågningsflyet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at andelen af identificerede forurenere har svinget mellem 12 og 22 % i perioden 1995-2000.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at den foretagne udbygning af overvågningssystemet, herunder det fordoblede antal flytimer, kun i ringe omfang har forøget antallet af identificerede forurenere. En medvirkende årsag hertil kan være, at kun ca. 1 % af flyvningerne foretages som natflyvninger på trods af forsvarets formodning om, at

ulovlige udledninger ofte bliver foretaget i mørke og usigtbart vejr.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det kun i meget få tilfælde lykkes at identificere kilden til forureningen.

V. Sanktionssystemet ved ulovlig olieudledning

A. Regelgrundlaget

58. I slutningen af juni 1998 afgav Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg en beretning om olieforureningen i danske farvande, og denne beretning kom til at danne grundlag for det efterfølgende lovforberedende arbejde. På grund af behovet for at styrke håndhævelsen af reglerne vedrørende olieforurening fra skibe havde miljø- og energiministeren kort forinden nedsat en arbejdsgruppe med repræsentanter for flere ministerier og anklagemyndigheden, som skulle vurdere mulighederne for at indføre administrative bøder for olieforurening mv. samt komme med forslag til lovregulering på området.

Af udvalgets beretning fremgik det, at den nævnte arbejdsgruppe skulle fremsætte konkrete forslag til sikring af, at olieforurening i danske farvande fremover ville blive sanktioneret strafferetligt, og at lovovertræderne ville blive draget effektivt til ansvar. Udvalget tilkendegav endvidere, at det hidtidige bødeniveau var alt for lavt, og at bødestørrelsen burde hæves væsentligt, det være sig ved domstolsafgørelser eller administrativt.

59. Arbejdsgruppen afgav i november 1999 sin "Rapport om mulighederne for at indføre administrative bøder i forbindelse med ulovlig olieudledning samt ved manglende eller mangelfulde olie-, last- og affaldsjournaler". På grundlag af arbejdsgruppens indstillinger blev der udarbejdet et lovforslag (om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet og lov om sikkerhed til søs), og de vedtagne lovændringer, herunder hjemmel til administrative bøder, trådte i kraft den 1. juli 2000.

B. De hidtidige regler om sanktioner

60. Reglerne om forebyggelse og retsforfølgelse af havforurening er indeholdt i havmiljøloven og i lov nr. 900 af 16. december 1998 om sikkerhed til søs.

Lov om sikkerhed til søs omhandler foruden sikkerhedsbestemmelser også regler om forebyggelse af havforurening fra skibe. Loven er en rammelov, hvorfor de nærmere forskrifter om olie-, last- og affaldsjournaler skal fastsættes administrativt. Miljø- og energiministeren har i henholdsvis 1983 (oliejournaler), 1987 (journaler for skadelige stoffer og farlige flydende stoffer i bulk) og i 1997 (affaldsjournaler) udstedt bekendtgørelser om disse journaler, og disse bekendtgørelser baserer sig alle på internationale regler.

61. I henhold til havmiljøloven og bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe kan der pålægges såvel fysiske som juridiske personer strafansvar, herunder både danske og udenlandske skibe. Havmiljøovertrædelser er normalt belagt med bødestraf, men straffen kan under skærpene omstændigheder stige til hæfte eller fængsel i indtil 2 år. Strafferammen blev i 1993 forhøjet fra 1 til 2 år, fordi man forventede, at dette i sig selv ville føre til en forhøjelse af bødeniveauet, som i Danmark var relativt lavt i forhold til andre lande. Dette skete imidlertid ikke. Inden for det område, der er omfattet af lov om sikkerhed til søs, er strafferammen i de senere år flere gange blevet skærpet, så den nu går op til 2 års fængsel.

62. Indtil 1. juli 2000 har det været Miljøstyrelsens opgave at vurdere, om der var tilstrækkeligt grundlag for, at en sag om et skibs udtømning af olie i havet skulle anmeldes til politiet. Styrelsen skulle herved bedømme, om bevisgrundlaget for en ulovlig handling var tilstrækkeligt, og om overtrædelsen kunne anses som forsætlig eller uagtsom. Miljøstyrelsen har endvidere haft til opgave at anbefale en bødestørrelse over for anklagemyndigheden. Sagen blev herefter sendt til politiet, som selv tog stilling til, om der var basis for at rejse tiltale eller give et bødeforlæg. Anklagemyndighedens vurdering af spørgsmålet om tiltalerejsning er typisk foregået i tæt samarbejde med Miljøstyrelsen, der sidder inde med den miljøfaglige ekspertise, der er nødvendig for at kunne bedømme sager om oliefor-

urening o.l. I stedet for at indbringe sagen for domstolene kan anklagemyndigheden foreslå, at den pågældende vedtager et bødeforlæg, idet sagen så afsluttes med betalingen af bøden.

63. I henhold til havmiljølovens § 63, stk. 2, kan skibet – efter at fældende dom er afsagt – tilbageholdes af tilsynsmyndigheden eller af politiet på tilsynsmyndighedens vegne, indtil bøder og sagsomkostninger er betalt, eller der er stillet den nødvendige sikkerhed. Tilbageholdelse er i disse sager et meget stærkt retsmiddel.

C. Domspraksis og anvendte straffesanktioner

64. Der findes ingen domspraksis i Danmark vedrørende overtrædelser af havmiljølovens regler om ulovlige olieudtømminger mv. eller af reglerne i lov om sikkerhed til søs om manglende eller mangelfulde olie-, last- eller affaldsjournaler.

En gennemgang af sager om ulovlige olieudtømminger i perioden 1992-1996, som Miljøstyrelsen har foretaget, viste, at myndighederne i 29 tilfælde havde foretaget en nærmere undersøgelse med henblik på at rejse en straffesag, men at ingen af disse sager blev indbragt for domstolene. Dette skal ses på baggrund af, at der alene i 1996 blev konstateret 172 olieudslip, hvoraf forurenerne i 21 tilfælde blev identificeret. Af de 29 tilfælde vedrørende 1992-1996 blev sagen i 5 tilfælde oversendt til flagstaten til videre foranstaltning (eventuelt retsforfølgning), mens der i 13 tilfælde ikke fandtes anledning til at involvere anklagemyndigheden i Danmark. I de resterende 11 tilfælde blev sagen videresendt til anklagemyndigheden, men kun 3 af disse sager gav anledning til reaktion over for de pågældende i form af bødeforlæg. Bødeniveauet lå i størrelsesordenen 3.000-5.000 kr. Der var ikke i de 3 sager nogen sammenhæng mellem mængden af udledt olie og bødens størrelse.

Miljøstyrelsen har oplyst, at der ikke foreligger noget samlet statistisk materiale vedrørende rejste straffesager og bødeforlæg for tiden efter 1996. Rigsrevisionen kan tilføje, at der ifølge den seneste opgørelse fra Danmarks Statistik (december 2000) om overtrædelser af miljølovene i 1999 og de nærmest forudgående år har været i alt 3 overtrædelser af havmiljøloven i perioden 1997-1999, og at

bøderne lå på et meget beskedent niveau. Det foreligger ikke oplyst, hvorvidt der er tale om sager vedrørende olieudslip. Rigsrevisionen må på denne baggrund konstatere, at der ikke i de senere år er sket nogen stigning i antallet af sanktioner, der stadig er yderst beskedent.

65. Det hidtidige system, hvorefter Miljøstyrelsen skulle indbringe sagen om en formodet ulovlig olieudledning for anklagemyndigheden (rigsadvokaten), der herefter kunne foreslå bødeforlæg eller rejse sag ved domstolene, alt efter om den formodede forurener erklærer sig skyldig eller ikke, indebærer, at forberedelsen og gennemførelsen af en straffesag typisk vil tage lang tid. Da en væsentlig del af de ulovlige udledninger sker fra skibe, der ikke anløber dansk havn, kan det i praksis være vanskeligt at foretage en effektiv retsforfølgning. Med hensyn til udenlandske skibe har Danmark på grund af sine traktatmæssige forpligtelser kun begrænsede muligheder for at tilbageholde skibet under forberedelsen og gennemførelsen af straffesagen. For danske skibe er myndighederne ikke bundet af de samme begrænsninger, men dog af almindelige proportionalitetsgrundsætninger, der tilsiger, at det kun er tilladt at tilbageholde skibet, hvor dette er nødvendigt for at sikre bevismaterialet, og hvor der i øvrigt er tale om en overtrædelse af en vis størrelse. Det tidsmæssige aspekt er vigtigt i disse sager, hvor store økonomiske interesser ofte står på spil, men hvor knapheden på tid samtidig kan være et problem for efterforskningen.

66. Administrative bøder, der er et væsentligt hurtigere og billigere sanktionsmiddel end domstolsprøvelse, kan anvendes til afhjælpning af dette problem. Endvidere har brugen af administrative bøder den fordel, at der sker en tidsmæssig sammenkædning mellem den ulovlige udledning og sanktionsanvendelsen, hvilket er med til at styrke den præventive effekt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke i den betragtede periode er sket nogen stigning i antallet af straffede lovovertrædere på olieforureningsområdet. Det forekommer særligt påfaldende, at antallet af sager, som overhovedet er blevet forelagt for anklagemyndigheden, er lavt, at sager, der er afsluttet med bødeforlæg, er mindre end 1 i gennemsnit om året, at bøderne er bagatelagte,

og at der gennem årene ikke er indbragt en eneste sag om olieforurening for de danske domstole. Dette vidner om manglende effektivitet hos myndighederne, både med hensyn til identifikation af forurenerne og med retshåndhævelsen på området. De danske myndigheders mindre effektive indsats over for forurenerne af de danske farvande må også formodes at have en negativ virkning i præventiv henseende.

D. De skærpede sanktionsregler pr. 1. juli 2000

67. Ved lov nr. 316 af 5. maj 2000 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet og lov om sikkerhed til søs vedtog Folketinget enstemmigt de nye regler om administrative bøder for ulovlig udtømming af olie mv. og en generel skærpelse af bødeniveauet. De nye regler indeholder hjemmel til at anvende administrative bøder og adgang til at foretage administrativ tilbageholdelse af mistænkte skibe med respekt for reglerne i retsplejeloven. I bemærkningerne til lovforslaget er angivet vejledende (skærpede) bødeniveauer.

68. Beslutningen om at tilbageholde et skib, udtage olieprøver og afslutte en sag med en administrativ bøde i tilfælde af ulovlig udtømming af olie træffes herefter af den nye, centrale enhed under Forsvarsministeriet, der ifølge bemærkningerne til loven skal råde over juridisk ekspertise. Dette skyldes, at behandlingen af disse sager indebærer, at enheden skal tage stilling til, om der overhovedet er grundlag for at rejse en sag med krav om bøde eller anden form for sanktion, og om tilbageholdelse af vedkommende fartøj i det konkrete tilfælde er nødvendig. Sådanne vurderinger kræver en dyberegående, juridisk funderet viden om beviskrav og sanktionsniveau i denne type sager.

Den centrale enhed blev etableret straks efter ikrafttrædelsen af den nye lov pr. 1. juli 2000 og er organisatorisk placeret i Forsvarskommandoen, idet beføjelserne til at pålægge administrative bøder mv., som efter havmiljølovens § 63a var tillagt forsvarsministeren, ved bekendtgørelse nr. 992 af 6. november 2000 blev henlagt til Forsvarskommandoen. Den centrale enhed er bemandet med 2 jurister, 1 officer og 1 assistent i dagtimerne, og i døgnberedskabet indgår (skiftevis) 9 jurister fra andre dele af Forsvarskommandoens administration. I alt anvendes ressourcer sva-

rende til ca. et personår på beredskabet uden for normal arbejdstid. Den centrale enhed må efter Rigsrevisionens opfattelse betragtes som værende i en opbygningsfase, hvor medarbejderne efterhånden må tilegne sig den fornødne specialistviden.

69. Forudsætningen for, at der kan udstedes en administrativ bøde, er, at den pågældende erkender at være skyldig i overtrædelsen og erklærer sig indforstået med, at sagen afgøres endeligt med en administrativ bøde. Hvis de anførte betingelser ikke er opfyldt, må sagen på sædvanlig vis overdrages til politiet med henblik på, at anklagemyndigheden indbringer sagen for domstolene.

Alt efter forholdets karakter kan det komme på tale at indhente retskendelser i forbindelse med tilbageholdelser eller ransagninger af skibe, ligesom politiets assistance kan rekvireres. Sådanne beslutninger træffes også af enheden. Beslutningernes rækkevidde kan være stor, idet den danske stat ved en uberettiget beslaglæggelse af et skib efterfølgende kan blive stillet over for et betydeligt erstatningskrav fra rederen.

Den centrale enhed modtager meldingerne om olieudslip mv. fra SOK og melder tilbage til denne om de forholdsregler, der skal tages. Enheden har desuden et samarbejde med rigsadvokaten vedrørende spørgsmål om retsforfølgning mv. Såfremt der er tale om udenlandske skibe, som forsynder sig, er det enhedens opgave at foranledige sagen fremsendt via Udenrigsministeriet til behandling og eventuel retsforfølgning i vedkommende flagstat.

Forsvarskommandoen har oplyst, at i de godt 6 måneder enheden har fungeret, er vagthavende jurist blevet aktiveret i alt 8 gange. I 2 tilfælde foranledigede enheden, at der blev foretaget ransagning på skibet, men ingen af de pågældende sager førte til, at der blev udstedt en administrativ bøde eller taget retslige skridt. I de resterende 6 sager blev der i 5 tilfælde anmodet om havnestatskontrol i næste ankomsthavn, mens det sidste tilfælde vedrørte udstedelse af påbud om fjernelse af et skibsvrag indeholdende olie.

70. Rigsrevisionen kan på baggrund af oplysningerne fra Forsvarskommandoen om erfaringerne i det første halvår efter enhedens etablering konstatere, at der endnu ikke har været en sag under behandling, som er resulteret i en ad-

ministrativ bøde, eller som er indbragt for domstolene. Indtil videre er der heller ingen udenlandske skibe, der er grebet som olieforurenere og siden retsforfulgt i den pågældende flagstat.

Forsvarskommandoen har over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at der er etableret et tilfredsstillende samarbejde mellem enheden og Rigsadvokaturen, og at enheden i flere tilfælde har trukket på Rigsadvokatens ekspertise med henblik på rådgivning. Rigsrevisionen finder dette positivt, men må samtidig konstatere, at samarbejdet endnu ikke har givet sig udslag i, at en eneste olieforurenere er blevet straffet, hverken administrativt eller ved domstolene.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke i den betragtede periode er sket nogen stigning i antallet af straffede lovovertrædere på olieforureningsområdet. Det forekommer særligt påfaldende, at antallet af sager, som overhovedet er blevet forelagt for anklagemyndigheden, er lavt, at sager, der er afsluttet med bødeforlæg, er mindre end 1 i gennemsnit om året, at bøderne er bagatelagtige, og at der gennem årene ikke er indbragt en eneste sag om olieforurening for de danske domstole. Dette vidner om manglende effektivitet hos myndighederne, både med hensyn til identifikation af forurenere og med retshåndhævelsen på området. De danske myndigheders mindre effektive indsats over for forurenere af de danske farvande må også formodes at have en negativ virkning i præventiv henseende.

Rigsrevisionen finder, at der med indførelsen af de nye, skærpede regler og procedurer er skabt forbedrede rammer og muligheder for at drage maritime olieforurenere til ansvar lettere og hurtigere end tidligere. Endnu kan der ikke konstateres en stigning i antallet af bøder eller i bødeniveauet. Virkningen af det nye system kan derfor først bedømmes fuldt ud, når det har haft mulighed for at virke i nogle år.

VI. Sammenfatning

71. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at antallet af konstaterede olieforurenninger på havet har været betydeligt i perioden 1995-2000. Den øgede flyovervågning og anvendelse af satellit har betydet, at forsvaret i 2000 opdagede godt halvdelen af udslippene, hvor flyovervågnings bidrag var meget beskedent indtil 1998. Rigsrevisionens un-

dersøgelse har vist, at overvågningsindsatsen – da andre fortsat opdager en væsentlig del af olieudslippene – ikke er organiseret, så statens fly- og satellitovervågning opdager de forekommende udslip. Undersøgelsen har også vist, at andelen af forurenere, som er blevet identificeret, har svinget en del i perioden. Identifikationsandelen lå på 19 % i 2000. Det er kun i meget få tilfælde, at det lykkes at identificere kilden til forureningen.

Forsvaret formoder selv, at ulovlige udledninger fortrinsvis bliver foretaget i mørke og usigtbart vejr, men har ikke hidtil gennemført natflyvninger. Forsvaret har peget på, at der bør ske en optimering af koordineringen mellem satellit og fly. Det lykkedes ikke under den tidligere lovgivning at få gennemført sager om ulovlige olieudtømmninger ved domstolene, og der er kun vedtaget få bødeforlæg.

Ved ændring af havmiljøloven i maj 2000 blev der bl.a. adgang til at anvende administrative bøder og indført forhøjede bøderammer. Men der er ikke givet bøder efter det nye system. Virkningen af lovændringen kan endnu ikke bedømmes. Antallet af lovovertrædere, der bliver straffet, er meget beskedent.

72. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at den samlede indsats over for olieforureningen på havet ikke er effektiv. Det har ikke været formålet med undersøgelsen at undersøge alternative løsninger. Så længe fly- og satellitovervågningen imidlertid er kernen i det præventive arbejde mod olieforurening, er det nødvendigt at øge effekten betydeligt. At der opdages flere olieforurenere af forsvarets overvågning er relativt set uden betydning, så længe kilderne til forureningerne ikke identificeres. Det betyder, at indsatsen i det nuværende system må organiseret bedre, så udslippene opdages så tidligt, at der kan identificeres betydeligt flere forurenere og straffes langt flere lovovertrædere.

Rigsrevisionen, den 10. april 2001

Morten Levysohn
fg.

/Bjørn Olsen

Bilag 1

Begrebsforklaring

Eksklusiv økonomisk zone

Zone ud for landets kyst i hvilken de internationale miljøbeskyttelsesregler kan håndhæves over for udenlandske skibe. I juli 1996 blev indført en zonegrænse på 200 sømil.

Flagstater

Det land hvor skibet er indregistreret, og hvis retssystem det er omfattet af.

Helsingfors-konventionen

Helsingfors-konventionen fra 1974, som i Danmark trådte i kraft den 3. maj 1980, regulerer overvågningen af havmiljøet i Østersøområdet. I henhold til konventionens rekommandationer har Danmark forpligtet sig til at foretage regelmæssig overvågning af Østersøområdet med fly, der er forsynet med indikeringsudstyr til brug for dag- og natobservationer samt under dårlige vejrforhold. Helsingfors Kommissionen er det besluttende organ under konventionen. Der er herunder nedsat en række arbejdsgrupper, bl.a. Sea-based Pollution Group.

MARPOL-konventionen

MARPOL = **M**arine **P**ollution.

Konventionen angiver de retningslinjer og regelsæt, som medlemslandene i FN's International Maritime Organisation (IMO) er blevet enige om. Det drejer sig bl.a. om, hvor store mængder olie, der må udledes i de såkaldte særlige havområder. Definitionen af særlige havområder er områder, hvor det under hensyn til områdets oceanografiske og økologiske forhold og dets trafik er fundet nødvendigt at indføre særlige bestemmelser til beskyttelse af havmiljøet. I de særlige havområder må der ifølge konventionens regelsæt kun udledes ubetydelige mængder af olie. Denne mængde ligger under grænsen for, hvad der teknisk kan observeres. Af de danske farvande er Østersøen og Nordsøen udpeget til særlige havområder.

Informationssystemet Sirenac

Sirenac er oprettet i medfør af Paris-memorandummet om havnestatskontrol. Udenlandske skibe, der ikke lever op til de internationale konventioners standard, tilbageholdes, såfremt fejlene indebærer fare for sikkerheden eller fare for forurening. Når der konstateres fejl, indberettes disse til den database, der er oprettet som led i samarbejdet om havnestatskontrol. Kontrollen gennemføres, mens skibene er i havn.

SLAR (Sideway Looking Airborne Radar)

Radar installeret i Gulfstream G-III flyene. Radarens antenne er monteret på langs under flyets krop, så den kan anvendes på begge sider af flyet. Radaren har en effektiv rækkevidde på op til 20 sømil på begge sider af flyet. Radaren kan ikke registrere olien på havet, men radarens signaler reflekteres anderledes af havets ujævne overflade, hvis der er olie på vandet, og de reflekterede signaler vises på radarskærmen som en jævn hvid/grå flade.

Global Positioning System (GPS)

En GPS-modtager viser til enhver tid, på hvilken position flyet er, og på hvilken position en eventuel forurener befinder sig.

Nordtest-metode

Metoden er baseret på, at der analyseres prøver fra såvel forurening som mistænkt kilde, og at det ved sammenligning af disse analyser kan fastslås, om prøverne er identiske eller ej. På baggrund af dette kan forureneren eventuelt udpeges.

Backtracking

Backtracking er et modelværktøj, som ved hjælp af meteorologiske data om vind-, strøm- og tidevandsforhold kan anvendes til beregning af en oliepløls bevægelse på havoverfladen og til at forudsige, hvor den har befundet sig på et vilkårligt tidspunkt tilbage i tiden, og dermed hvor et udslip kan være sket. Modeller under betegnelsen drivmodeller er også backtracking-modeller.