



NOTAT

Notat om spørgsmålet om syn af SCANDINAVIAN STAR i 1990 og efterfølgende skærper af sikkerheden på passagerskibe

SCANDINAVIAN STAR blev indsat på ruten mellem Frederikshavn og Oslo den 1. april 1990. Branden om bord udbrød om natten d. 7. april 1990.

SCANDINAVIAN STAR blev bygget i 1971 og var på tidspunktet for ulykken indregistreret i Bahamas. Skibet var således ikke under dansk flag på ulykkestidspunktet.

Søfartsstyrelsen har som led i udarbejdelsen af nærværende notat på ny gennemgået lovgrundlaget, herunder de internationale konventioner, lov om skibes sikkerhed m.v. og forarbejderne hertil samt de tilhørende bekendtgørelser, ligesom styrelsen har gennemgået sagsakterne vedrørende SCANDINAVIAN STAR-ulykken.

Det fremgår af sagen, at der efter ulykken rejstes spørgsmål ved Søfartsstyrelsens kontrol af passagerskibe under udenlandsk flag, der gik i fast rutefart på danske havne. Søfartsstyrelsen finder efter denne fornyede gennemgang af sagen, at styrelsens daværende havnestatskontrol var i overensstemmelse med både den danske lovgivning, de internationale konventioner og Paris memorandummet om havnestatskontrol (jf. nærmere herom nedenfor).

Regelgrundlaget for Søfartsstyrelsens synsvirksomhed i 1990

Danmarks internationale forpligtelser

I henhold til de internationale konventioner, konventionen om Sikkerhed for Menneskeliv til Søs (SOLAS), konventionen om Forebyggelse af Forurening fra Skibe (MARPOL) og Lasteliniekonventionen (ILL), påhviler det myndighederne i det land, hvor skibet er registreret (flagstaten), at sikre, at skibet underkastes regelmæssige syn.

SCANDINAVIAN STAR var på tidspunktet for ulykken ikke registreret under dansk flag, men under Bahamas flag.

Det er et fundamentalt, folkeretligt princip, at det er flagstatens opgave at sikre, at skibe, der fører dens flag, er såvel teknisk som operationelt for-

9. december 2010
Vores reference:
Sag 201004348
Arkivkode 30.90.06
Center for Maritim Regulering
/AVL/JLO

SØFARTSSTYRELSEN
Vermundsgade 38 C
2100 København Ø

Tlf. 39 17 44 00
Fax 39 17 44 01
CVR-nr. 29 83 16 10
EAN-nr. 5798000023000
sfs@dma.dk
www.sofartsstyrelsen.dk

ØKONOMI- OG
ERHVERVS MINISTERIET

svarlige. Det er også et princip, som anerkendes i Granskningsudvalgets¹ rapport, hvoraf det fremgår, at den primære varetagelse af et skibs sikkerhed påhviler flagstaten.

I henhold til konventionerne har de lande, som skibet anløber (havnestaten), i overensstemmelse med dette princip en ret, men ikke en pligt, til at udføre havnestatskontrol efter princippet "no more favourable treatment"². En sådan kontrol består som udgangspunkt i, at havnestaten sikrer sig, at skibet er synet og godkendt af myndighederne i flagstaten, dvs. er forsynet med de internationale certifikater til dokumentation for, at f.eks. SOLAS-reglerne om bygning og udstyr af skibet er overholdt. Derudover har havnestaten ret til at foretage en inspektion af skibet og dets udstyr, når der er særlige grunde hertil. Disse regler var også gældende i 1990.

I henhold til SOLAS-reglerne³ (kapitel I, regel 19) skal et skibs certifikater anerkendes som bevis på, at skibet har en tilstrækkelig god standard, medmindre der er åbenbare grunde ("clear grounds") til at antage, at skibets eller udstyrets forfatning ikke i det væsentlige lever op til det, som er anført i certifikaterne. Princippet om, at certifikatet som udgangspunkt skal anses som bevis for, at skibet lever op til reglerne, er også fastslået i nyere konventioner, herunder f.eks. konventionen om søfarendes arbejdsforhold fra 2006.

Allerede i 1982 blev der etableret et europæisk samarbejde mellem søfartsadministrationerne – det såkaldte Paris Memorandum⁴ – om samarbejde om havnestatskontrollen. Både Danmark og Norge, som SCANDINAVIAN STAR skulle sejle imellem, deltager i dette samarbejde. Samarbejdet har til formål at sikre en effektiv havnestatskontrol, bl.a. ved at fastlægge visse mål for, hvor mange skibe, der skal udføres havnestatskontrol på. Der blev således fastlagt et mål om, at hvert land skulle inspicere 25 % af de udenlandske skibe, der anløb landets havne – da skibe ofte anløber havne i flere lande, vil den overordnede inspektionsgrad reelt være en del højere end 25 %. Der etableredes også en fælles database for at sikre overblik over, hvilke skibe der blev inspiceret.

Danske regler

Lov om skibes sikkerhed m.v. blev vedtaget i 1980 (lov nr. 98 om skibes sikkerhed m.v. af 12. marts 1980), bl.a. med henblik på at gennemføre in-

¹ Jf. nærmere herom nedenfor.

² Princippet om "no more favourable treatment" indebærer, at skibe fra et land, som ikke tiltræder en international konvention, alligevel skal leve op til konventionens regler, når skibet sejler til et konventionsland. Skibet skal altså ikke behandles lempeligere, blot fordi det er registreret i et land, som ikke har tiltrådt den pågældende konvention.

³ SOLAS-konventionen fra 1974 er i dag tiltrådt af 159 lande. Der er lavet nogle ændringer til konventionen i form af protokoller. 1978-protokollen er tiltrådt af 159 lande og 1988-protokollen af 96 lande.

⁴ En bred kreds af lande både inden for og uden for EU deltager i Paris-memorandummet (Memorandum of Understanding on Port State Control).

ternationale konventioner i dansk ret. Bestemmelserne om syn fulgte af lovens § 12, hvorefter Søfartsstyrelsen⁵ skulle foretage

- 1) fuldstændigt syn af hele skibet (hovedsyn),
- 2) delvist eftersyn af skibet (kontrolsyn),
- 3) undersøgelse og opmåling til ansættelse af lastelinjer samt kontrol af forhold i forbindelse med fribord (fribordssyn).

Efter lovens § 12, stk. 2, kunne industriministeren fastsætte regler for, hvornår og efter hvilke retningslinjer et skib skulle synes, og om rederens og skibsførerens pligter i forbindelse hermed. Bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988 om syn og certifikater m.v. var udstedt i medfør heraf.

I henhold til § 1, stk. 2, i lov om skibes sikkerhed m.v. kunne industriministeren fastsætte regler om, at loven og de i medfør af denne udstedte forskrifter helt eller delvis skulle bringes til anvendelse på udenlandske skibe i dansk havn eller på dansk søterritorium.

Med hjemmel i den nævnte bestemmelse i lov om skibes sikkerhed m.v. udstedtes bekendtgørelse nr. 475 af 11. oktober 1983 om anvendelse af loven på udenlandske skibe.

Økonomi- og erhvervsministeren oplyste ved besvarelsen af spørgsmål S 934 af 15. februar 2002, at sigtet med bekendtgørelsen var, at udenlandske skibe, der anløb danske havne eller befandt sig på dansk søterritorium, som minimum skulle opfylde kravene i de gældende internationale konventioner, som måtte finde anvendelse på det pågældende skib i kraft af skibets størrelse, type eller fartsområde m.v., jf. kravet om anerkendelse af udenlandske certifikater i SOLAS.

Det var således sigtet med bekendtgørelsen at skabe en hjemmel til, at de danske myndigheder kunne gå om bord på udenlandske skibe, men der var intet krav i loven om, at dette skulle ske.

Tanken med bekendtgørelsen var derimod ikke, at udenlandske skibe skulle opfylde ethvert dansk nationalt krav, eller at de danske myndigheder skulle foretage de syn på udenlandske skibe, som påhviler flagstaterne.

Også i den lovgivning, som lå forud for lov om skibes sikkerhed m.v. (lov nr. 117 om tilsyn med skibe af 28. marts 1951), var der i § 3, stk. 2, en tilsvarende bestemmelse om, at udenlandske skibe med de begrænsninger, som fulgte af international ret og med passende lempelser kunne omfattes af lovgivningen. Det har således hele tiden været en forudsætning, at udenlandske skibe ikke i fuldt omfang skulle omfattes af samtlige de bestemmelser, som var gældende for danske skibe, men at dette alene skulle kunne være tilfældet med de fornødne tilpasninger.

⁵ På tidspunktet for lovens ikrafttræden Statens Skibstilsyn. Søfartsstyrelsen blev dannet i 1988.

SCANDINAVIAN STAR sejlede på tidspunktet for ulykken under Bahamas flag, og skibet var således i Danmark (og Norge) underlagt havnestatskontrolreglerne. Der var – som anført oven for – som følge heraf ikke et krav om forudgående kontrol, førend skibet blev sat i drift.

På tidspunktet for ulykken foretog Søfartsstyrelsen alene havnestatskontrol af udenlandske skibe, herunder udenlandske passagerskibe, efter de retningslinjer, som fulgte af konventionerne og Paris-memorandummet, jf. ovenfor. Der var ikke fastsat nærmere retningslinjer for, hvilke skibe der skulle udtages til kontrollen, bortset fra at udenlandske passagerskibe, som gik i rute på dansk havn, blev søgt kontrolleret en gang om året⁶. Udtagelsen af skibe til kontrol havde karakter af stikprøvekontrol. SCANDINAVIAN STAR blev ikke udtaget til kontrol inden ulykken.

Granskningsudvalgets rapport

Få dage efter ulykken om bord på SCANDINAVIAN STAR besluttede Sverige, Norge og Danmark at lade den norske regering nedsætte et fælles, uafhængigt såkaldt "Granskningsudvalg".

Udvalgets opgave var at vurdere ulykkens årsag og omfang, skibets tekniske standard og besætning, internationale og nationale regler samt interne rutiner for skibdrift og redningsberedskab.

Udvalget fik følgende sammensætning:

- Højesteretsdommer Tore Schei, Norge, formand.
- Professor Stian Erichsen, Norge.
- Overskibsinspektør Knud Skaareberg Eriksen, Danmark.
- Generaldirektør Olof Forssberg, Sverige.
- Divisionschef Svend Bojesen, Danmark.
- Professor Knut Kaasen, Norge, efter forslag fra Bahamas.

Granskningsudvalgets rapport fremkom i januar 1991 og blev oversendt til Folketingets Erhvervsudvalg den 20. marts 1991 (Alm. del – bilag 92).

Inden da havde et af de norske myndigheder nedsat udvalg, det såkaldte Jansen-udvalg, i en rapport fra 19. oktober 1990 vurderet passagerskibes sikkerhed, ligesom det danske Skibstilsynsråd⁷ den 9. november 1990 afgav et idekatalog over samme emne. Granskningsudvalget blev, inden det afgav sin rapport, gjort bekendt med forslagene fra Jansen-udvalget og Skibstilsynsrådet.

⁶ Der henvises til det nedenfor omtalte granskningsudvalgs rapport s. 156.

⁷ Skibstilsynsrådet er nedsat af økonomi- og erhvervsministeren og har bl.a. til opgave at rådgive Økonomi- og Erhvervsministeriet og Søfartsstyrelsen vedrørende sikkerhed til søs. En række organisationer, der repræsenterer henholdsvis rederierne og de søfarende, er medlem af rådet.

Det forhold, at hverken de danske eller de norske myndigheder havde foretaget kontrol af skibet (havnestatskontrol), er udførligt omtalt i rapporten, jf. nedenfor og jf. vedlagte uddrag af rapportens kapitel 10.

Ud over spørgsmålet om havnestatskontrollen behandlede udvalget også spørgsmålene om flagstatskontrollen og klassifikationsselskabernes⁸ rolle.

Granskningsudvalgets anbefalinger findes samlet i rapportens kapitel 13.

Havnestatskontrollen

I afsnittet om havnestatskontrollen gennemgik udvalget de to vigtigste internationale grundlag for havnestatskontrol: SOLAS og det ovennævnte Paris Memorandum.

Udvalget slog i den forbindelse fast, at den måde, som havnestatskontrollen blev praktiseret på i Danmark og Norge forud for ulykken, var på linje med den daværende havnestatskontrol i de fleste øvrige lande, som deltog i Paris-memorandummet.

At SCANDINAVIAN STAR ikke blev kontrolleret af de danske myndigheder, forinden skibet blev sat i fart, var en konsekvens af havnestatskontrollsystemet, således som det var udformet på daværende tidspunkt i henhold til Paris memorandsummet og SOLAS (jf. afsnit 10.4.3.2.7. i udvalgets rapport).

Udvalget konkluderede imidlertid også, at der var en række forhold, som tilsagde, at den havnestatskontrol for passagerskibe, som blev praktiseret i Danmark og Norge forud for ulykken, ikke var tilstrækkelig, selvom den var i overensstemmelse med de internationale regler og den internationale praksis på området. Udvalget anbefalede en væsentlig omlægning i retning af hyppigere og grundigere kontrol. Som udgangspunkt blev selve regelgrundlaget for havnestatskontrollsystemet kritiseret, men udvalget fandt dog, at de nationale søfartsadministrationer ikke var helt uden ansvar, idet der efter udvalgets opfattelse måtte påhvile myndighederne et eget ansvar for at registrere kontrolbehovet og udforme forsvarlige kontrolordninger, medmindre der forelå et klart politisk direktiv om det modsatte⁹.

Udvalget anbefalede på den baggrund, at alle passagerskibe skulle godkendes af havnestaten, før de gik i fast rutefart, kombineret med regelmæssige, uanmeldte, senere kontrolsyn.

⁸ Klassifikationsselskaberne er private virksomheder, som bl.a. foretager kontrol af skibe på flagstaternes vegne.

⁹ Som anført nedenfor udstedte Søfartsstyrelsen meget kort tid efter ulykken en teknisk forskrift om kontrol af udenlandske passagerskibe. Forskriften indebar, at alle passagerskibe, som blev sat i fast rutefart på dansk havn, skulle forhåndsgodkendes. Allerede før Granskningsudvalgets efterfølgende anbefaling om forhåndskontrol forelå, havde Søfartsstyrelsen således reageret i overensstemmelse hermed.

Af udvalgets rapport fremgår af afsnit 10.4.3.2.3, at udvalget vedrørende den praktiske udførelse af havnestatskontrollen i Danmark fik oplyst, at Danmark arbejdede for at nå målet i Paris-memorandummet om kontrol af 25 % af udenlandske skibe, som anløb dansk havn. Der var ikke noget mønster eller instruktioner med hensyn til, hvilke skibe der skulle kontrolleres, bortset fra at alle udenlandske passagerskibe, som gik i rute på Danmark, skulle kontrolleres én gang om året.

Søfartsstyrelsens brev af 16. november 1990 til Granskningsudvalget er vedlagt. I brevet redegøres bl.a. for den danske havnestatskontrol.

Initiativer til forbedring af sikkerheden umiddelbart efter ulykken

Søfartsstyrelsen udstedte allerede den 4. maj 1990 en teknisk forskrift om kontrol af udenlandske passagerskibe. Forskriften, som trådte i kraft den 1. juni 1990, foreskrev, at alle passagerskibe, som blev sat i rutefart på danske havne, skulle godkendes af Søfartsstyrelsen, forinden de blev sat i fart. Synet i den forbindelse skulle følges op med et senere uanmeldt syn. Der henvises i øvrigt til vedlagte besvarelse af 18. maj 1990 på spørgsmål 128 fra Folketingets Erhvervsudvalg.

Herudover blev der hurtigt udstedt en række nye regler, bl.a.:

- Teknisk forskrift om ekstra brandudstyr i skibe
- Teknisk forskrift om optælling og registrering af passagerer
- Teknisk forskrift om brandpatruljering i passagerskibe

Endvidere blev der umiddelbart efter ulykken i FN's internationale søfartsorganisation, IMO¹⁰, vedtaget en række skærper af de internationale regler om brandsikring. De sidste af disse ændringer trådte i kraft i 2010.

Ovenstående initiativer er nærmere beskrevet i et notat, som Folketinget blev orienteret om ved besvarelsen af et spørgsmål fra Folketingets Erhvervsudvalg (Alm. del – bilag 503 i 1997), jf. vedlagte notat fra Søfartsstyrelsen af 17. december 1996. Det fremgår af notatet, at der fra dansk side på flere sikkerhedsmæssige områder blev stillet krav, udover hvad der fulgte af de gældende internationale regler. Der skulle endvidere som nævnt ske forhåndsgodkendelse af udenlandske passagerskibe, der efter ikrafttrædelsen af forskriften om udenlandske passagerskibe blev sat i regelmæssig fart på danske havne. Det fremgår af notatet, at "De danske krav er næppe helt medholdelige ifølge internationale konventioner, men dette er hidtil ikke blevet problematiseret".

Endvidere kontrollerede Søfartsstyrelsen umiddelbart efter SCANDINAVIAN STAR-ulykken alle danske passagerskibe samt udenlandske passagerskibe i rutefart på danske havne med hensyn til evakue-

¹⁰ International Maritime Organization

rings- og brandøvelser. Lignende kontrol gennemføres fortsat af Søfartsstyrelsen.

Som anført i førnævnte og vedlagte brev af 16. november 1990 til Granskningsudvalget gennemførte Søfartsstyrelsen herudover i sommeren 1990 kampagnesyn, der først og fremmest blev koncentreret om – gennem realistiske øvelser – at vurdere beredskabet, operationelle forhold og samtlige besætningsmedlemmers kvalifikationer om bord på skibe, der anløber danske havne.

Senere initiativer til forbedring af søsikkerheden efter ulykken

Der er – bl.a. på baggrund af ulykkerne på SCANDINAVIAN STAR og ESTONIA – ud over ovennævnte initiativer, som blev gennemført ganske kort tid efter katastrofen på SCANDINAVIAN STAR, gennemført en række initiativer med henblik på forbedring af passagerskibes sikkerhed.

Den internationale kode for sikker drift af skibe og forebyggelse af forurening – ISM-koden¹¹ – har udbygget de særlige danske regler om sikker skibsdrift og indebærer bl.a., at der stilles krav til besætningens kvalifikationer på det operationelle område.

Kontrol af skibe under udenlandsk flag i dansk havn (havnestatskontrol) foregår med hjemmel i lov om sikkerhed til søs og havmiljøloven. Kontrollen udføres i dag i henhold til et EU-direktiv og i henhold til ovennævnte Paris Memorandum og omfatter også operationelle forhold, herunder at ISM-kodens krav herom er overholdt.

Havnestatskontrol har især til formål at forebygge overtrædelser af de sikkerhedsmæssige bestemmelser samt at sikre overholdelsen af de internationale konventionskrav til skibes udstyr, bygning, miljø og besætningens kvalifikationer m.v. Siden vedtagelsen af EU-direktivet om havnestatskontrol er der sket væsentlige ændringer i kontrollen, idet søfartsadministrationerne i høj grad har rettet kontrollen mod de skibe, der udgør den største risiko.

Det kan nævnes, at der som led i gennemførelsen af ISM-koden bliver stillet omfattende krav til de operationelle forhold ikke kun om bord, men også hos rederens landorganisation. Dette gælder også for udenlandske passagerskibe i rutefart på Danmark.

Den lange række af tiltag, som Søfartsstyrelsen gennemførte efter ulykken på SCANDINAVIAN STAR, er Folketinget flere gange orienteret om. Det skete allerede lige efter ulykken, hvor den daværende industri-

¹¹ International Safety Management-Code (ISM-koden). ISM-koden, som blev vedtaget i IMO i 1993, blev oprindeligt gennemført i dansk ret inden for rammerne af lov om sikkerhed til søs. Efterfølgende er den også gennemført som en EU-forordning, oprindeligt i 1995, og er dermed direkte bindende i alle EU-lande.

minister kommenterede på beslutningsforslag B 73 af 26. april 1990, jf. Folketingstidende af 10. maj 1990, spalte 9354 ff.

Også efterfølgende er der givet en omfattende orientering til Folketinget om både de danske og de internationale krav til forbedring af passagerskibes sikkerhed og kontrol. Der henvises til vedlagte besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Erhvervsudvalg (Alm. del – bilag 503 i 1997) samt til de vedlagte notater fra Søfartsstyrelsen af henholdsvis 15. april 1997 og 17. december 1996, som Erhvervsudvalget modtog i forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet. Som nævnt ovenfor blev Folketinget herved orienteret om bl.a. de skærpede krav vedrørende brandudstyr, krav om optælling og registrering af passagerer og sprogkrav til besætningen samt om førnævnte forhåndsgodkendelse af udenlandske passagerskibe, der indsættes i regelmæssig fart på danske havne. Endvidere blev der oplyst om den særlige gruppe af skibsinspektører i Søfartsstyrelsen, der i forlængelse af ulykken i en årrække gennemførte en skærpet kontrol med passagerskibe, ligesom der blev orienteret om, at der stilles krav om, at der på hver enkelt passagerfærge skal findes en godkendt redningsplan, som er udarbejdet i samarbejde med eftersøgnings- og redningsmyndigheder.

Folketinget blev i samme forbindelse endvidere orienteret om den række af tiltag, der på internationalt niveau blev gennemført til skærpelse af sikkerhedskravene for passagerskibe. Det drejer sig om ekstra brandsikring af eksisterende passagerskibe og om skærpede konstruktionsmæssige krav til nye passagerskibe, vedtagelse af den internationale kodeks for sikker skibsdrift og gennemførelse af denne for passagerskibe samt indførelse af kontrol med den virksomhed, som udføres af klassifikationselskaberne.

Det er væsentligt at bemærke, at en række af de danske og øvrige skandinaviske initiativer, som blev iværksat efter katastrofen på SCANDINAVIAN STAR, efterfølgende er gennemført som international regulering. Således er der også på EU-plan efterfølgende sket markante skærpelser af sikkerheden på passagerskibe. Det angår dels de generelle regler om havnestatskontrol af udenlandske skibe, dels indførelsen af særlige obligatoriske, periodiske syn af alle ro-ro-færger¹² og højhastigheds-passagerfartøjer, der udfører sejlads i fast rutefart på en havn i en medlemsstat, uanset hvilket flag de fører. De skærpede EU-krav er i dag indeholdt i Søfartsstyrelsens tekniske forskrift nr. 6 af 27. oktober 2003 om en ordning med obligatoriske syn med henblik på sikker drift af ro-ro færger og højhastigheds-passagerfartøjer samt Søfartsstyrelsens tekniske forskrift nr. 7 af 15. juli 2004 om havnestatskontrol af skibsfart.

Konklusion

SCANDINAVIAN STAR sejlede på ulykkestidspunktet ikke under dansk flag, men under Bahamasflag.

¹² Roll-on, roll-off-færger – dvs. bilfærger, hvor bilerne selv kører af og på.

Søfartsstyrelsen finder efter denne fornyede gennemgang af sagen, at styrelsens daværende havnestatskontrol var i overensstemmelse med både den danske lovgivning, de internationale konventioner og Paris memorandummet om havnestatskontrol.

Det forhold, at skibet ikke blev kontrolleret af de danske myndigheder, forinden det blev sat i fart, var en følge af kontrolsystemet, således som det var udformet på daværende tidspunkt.

Den måde, som Søfartsstyrelsen praktiserede havnestatskontrollen på forud for ulykken på SCANDINAVIAN STAR, var således – som det også fremgår af Granskningsudvalgets rapport – i overensstemmelse med de internationale konventioner samt på linje med den daværende havnestatskontrol i de fleste øvrige lande, som deltog i Paris-memorandummet.

Folketinget er, bl.a. i forbindelse med oversendelsen af Granskningsudvalgets rapport, blevet orienteret herom.

Ulykken har givet anledning til, at kontrollen er blevet ændret, således at passagerskibe i fast rutefart på danske havne, skal underkastes et syn inden farten påbegyndes.

Folketinget har modtaget orientering om de forbedringer af sikkerheden, som siden ulykken er sat i værk, herunder f.eks. kravet om forhåndsgodkendelse af alle passagerskibe, som går i fart på dansk havn, og om de internationale krav til besætningens kvalifikationer på det operationelle område. Der er endvidere indført skærpede regler om bl.a. ekstra brandudstyr i skibe, optælling og registrering af passagerer og brandpatuljering i passagerskibe.

Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at den meget tragiske ulykke på SCANDINAVIAN STAR har givet anledning til væsentlige sikkerhedsmæssige tiltag, herunder en ændring af kontrollen med udenlandske passagerskibe. En lang række af disse initiativer er endvidere efterfølgende gennemført på internationalt plan og i EU-retten. Med de ændringer, der løbende er sket siden ulykken, er det styrelsens opfattelse, at sikkerheden om bord på passagerskibe er forbedret markant siden branden på SCANDINAVIAN STAR den 7. april 1990.



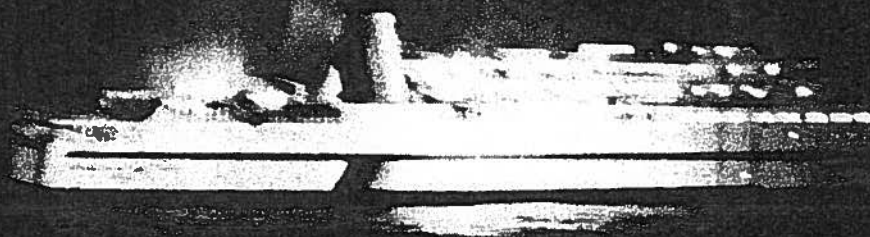
NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

«Scandinavian Star»- ulykken, 7. april 1990

HOVEDRAPPORT

J 1991: 1A



at en kontroll av slike viktige operasjonelle oppgaver er dekket av landets flaggstatskontroll. Bahamas burde, på samme måte som en rekke andre skipsfartsadministrasjoner, ha registrert dette kontrollbehovet og sørget for at det ble ivarettatt. Utvalget peker på at Bahamas' flaggstatskontroll følger reglene i SOLAS, og at SOLAS, når den er gitt anvendelse internrettslig også må antas å hjemle kontroll av besetningens evne til å utføre viktige sikkerhetsmessige oppgaver, selv om den ikke pålegger flaggstaten plikt til å foreta en slik kontroll.

Videre vil utvalget peke på at også Lloyd's Register etter utvalgets mening burde sett behovet for kontroll av viktige sikkerhetsmessige operasjonelle forhold og tatt opp med Bahamas spørsmålet om disse kontrolloppgavene var tilfredsstillende dekket. Klaseselskapene – og det gjelder selvfølgelig også de seks andre klaseselskaper Bahamas har delegert flaggstatsoppgaver til – må, hvor de, som her, reelt sett er overlatt det alt vesentlige av flaggstatskontrollen, anse det som seg vedkommende at flaggstatskontrollen totalt sett blir så god som den bør være.

Ved skifte av klasse vil det for det nye klaseselskapet kunne være en mangelfull dokumentasjon for skipet i form av tegninger m.v., se 10.4.2.2.2. Dette får betydning også for klaseselskapets mulighet for forsvarlig å utføre den delegerte flaggstatskontroll. Særlig viktig er dette når flaggstaten, som her, ikke selv besitter dokumentasjon vedrørende skipet.

Når det gjelder flaggstatskontrollen fra Bahamas, kan utvalget ikke unngå å peke på den meget beskjedne skipsfartsadministrasjonen som Bahamas har. Hovedtyngden av administrasjonen er plassert i Bahamas High Commission i London. Her arbeider tolv av de femten personer som utgjør skipsfartsadministrasjonen, dvs. Maritime Division i Ministry of Transport. Av de tolv som er ansatt i London, har tre utdannelse og sertifikat som sjøkaptein og én som maskinsjef. Alle fire har sine sertifikater fra Storbritannia.

Det vil ikke alltid være noen sammenheng mellom en administrasjons størrelse og dens effektivitet og evne til å løse viktige oppgaver. Den sjøfartsadministrasjon Bahamas har, er imidlertid så beskjeden at det er vanskelig å se at den i tilstrekkelig grad vil kunne følge opp alle de viktige spørsmål og problemer som vil oppstå i forbindelse med kontroll av en såvidt betydelig flåte som den som er registrert i Bahamas.

Når det gjelder flaggstatskontrollen i Danmark, Norge og Sverige, vil utvalget peke på følgende:

Det er en meget begrenset delegasjon av flaggstatsoppgavene når det gjelder kontrollen av passasjerskip. I det alt vesentlige utføres denne kontrollen av sjøfartsadministrasjonenes egne inspektører for så vidt gjelder Danmark, Norge og Sverige. Når det gjelder kontrollen av passasjerskip, ser man også på besetningens evne til å utføre sikkerhetsmessige viktige oppgaver. Det finner også sted uanmeldte kontroller. Selv om det har vært en viss intensivering av kontrollen etter «Scandinavian Star»-ulykken, er det som her er sagt i det vesentlige dekkende også for situasjonen før ulykken med «Scandinavian Star».

Når det gjelder kontrollen med lasteskip, skjer det her, spesielt for Danmark og Norge, delegasjon i stor utstrekning. Besetningens evne til å utføre sikkerhetsmessige viktige oppgaver synes ikke å kontrolleres, ut over den kontroll som ligger i en kontroll av besetningens sertifikater. Det skjer uanmeldt kontroll også overfor lasteskip.

10.4.3 Havnestatskontrollen

10.4.3.1 Innledning

Som nevnt under 10.1 kan også de stater der et skip anløper utøve kontroll over skip og besetning. Denne kontrollen er viktig. En effektiv havnestatskontroll vil kunne sikre at teknisk dårlige skip eller skip med ikke kompetent besetning, med den fare slik skip vil medføre for mennesker og miljø, ikke får anledning til å seile.

De aktuelle havnestater i forhold til «Scandinavian Star» var Danmark og Norge. «Scandinavian Star» ankom dansk havn (Fredrikshavn) 30. mars 1990. Det begynte å gå i rute mellom Danmark og Norge, Fredrikshavn – Oslo, 1. april og ankom Oslo første gang 2. april. Skipet ble ikke undergitt kontroll av danske eller norske sjøfartsmyndigheter før ulykken, se 10.4.3.2.7. Ulykken med «Scandinavian Star» tilsier at regelverk og praksis for havnestatskontrollen gjennomgås. Utvalget vil se på havnestatskontrollen i Danmark, Norge og Sverige, og som sammenlikningsgrunnlag vil også bli behandlet havnestatskontrollen i Storbritannia og USA, se 10.4.3.2.3 – 10.4.3.2.6. Under 10.4.3.2.7 gis en oppsummering, vurdering og sammenlikning. Men først skal gjennomgås det internasjonale regelverk om havnestatskontroll.

10.4.3.2 Internasjonale regler m.v. om havnestatskontroll

10.4.3.2.1 Havnestatskontrollen etter IMO-konvensjoner. Særlig om SOLAS

De viktigste IMO-konvensjoner har bestemmelser om havnestatskontroll. Utvalget vil

ved
kon
ran
S
stat
hav
hav
for
fast
sett
enk
skip
sen
tes
S
und
roll
gyl
sert
lere
påb
If
god
min
gro
ning
i sei
hvis
uter
D
dige
foru
til s
gru
insp
gro
ran
om.
utv
ret
lanc
D
dige
skip
tekr
lig l
kate
dels
ferd
nær
det
å k
kor
kon
lenc
røyl
K
slik
elle
tjen

ved gjennomgangen av disse kontrollreglene konsentrere seg om SOLAS samt Paris-memorandumet. Om det siste, se 10.4.3.2.2.

SOLAS hjemler – statene imellom – havnestatskontroll. Konvensjonen forutsetter at havnestatene i en viss utstrekning vil utføre havnestatskontroll, uten at de folkerettslige forpliktelser til å utføre kontroll er nærmere fastslått. Men – og det er viktig – konvensjonen setter også rammer for hvilken kontroll det enkelte lands myndigheter kan utøve overfor skip fra andre konvensjonsstater. Disse grensene er imidlertid ikke entydige, og de oppfattes forskjellig av ulike havnestater.

SOLAS kap. I R19 slår fast at ethvert skip er underkastet kontroll fra havnestaten. Kontrolltemaet er i hovedsak å fastslå at skipet har gyldige sertifikater fra flaggstaten. I tillegg til sertifikatene må skipets bøker kunne kontrolleres, f.eks. med henblikk på å få fastslått om påbudte øvelser er holdt.

Ifølge SOLAS kap. R19 b skal sertifikatene godtas som bevis på tilstrekkelig standard med mindre det er åpenbare grunner («clear grounds») for at skipets eller utstyrets forfatning ikke i det vesentlige svarer til angivelsene i sertifikatet. Inspeksjoner kan også finne sted hvis det har vært foretatt ombygginger o.l. uten myndighetenes tillatelse.

Dersom skipsføreren ikke kan forevise gyldige sertifikater, skipets bøker m.v. viser at forutsetningene for sertifikatene ikke lenger er til stede eller det foreligger andre «åpenbare grunner», kan skipet undergis en grundigere inspeksjon. Hva som skal anses som «clear grounds» er et skjønnsspørsmål. Paris-memorandumet jf. 10.4.3.2.2, har bl.a. bestemmelser om hva som kan anses som slike grunner. Som utvalget kommer tilbake til, praktiseres vilkåret om «clear grounds» høyst forskjellig fra land til land.

Det som skal kontrolleres ved en slik grundigere havnestatskontroll, er i første rekke skipets tekniske tilstand og tilstanden til det tekniske utstyret – som er det som hovedsakelig ligger til grunn for utstedelsen av sertifikater. Men hvor SOLAS for sertifikatutstedelse forutsetter bestemte kvalifikasjoner og ferdigheter hos besetningen til å utføre en nærmere angitt operasjon tilfredsstillende, må det ved en havnestatskontroll være adgang til å kontrollere om besetningen faktisk har slik kompetanse. Det må f.eks. være adgang til å kontrollere at besetningen fullt tilfredsstillende kan håndtere brannsløkkingsutstyr, røykdykkerutstyr, livbåter m.v.

Kontrollen skal så langt som mulig foretas slik at man unngår at skipet blir holdt tilbake eller forsinket unødig, jf. kap. I R19 f. Den tjenestemann som foretar kontrollen har imid-

lertid plikt til å ta de skritt som er nødvendige for å sikre at skipet ikke forlater havnen før det kan gå til sjøs eller fortsette til nærmeste reparasjonsverft uten fare for passasjerer eller besetning, jf. R19 c.

Dersom kontrollen fører til noen «innskriden», skal flaggstatens diplomatiske representanter og den institusjonen som har utferdiget sertifikatet underrettes om dette. Saken skal også rapporteres til IMO. Hvis skipet til tross for sine mangler blir tillatt å fortsette til neste havn for reparasjon, skal også havnemyndighetene der varsles, jf. kap. I R19 d og e.

10.4.3.2.2 Paris-memorandumet

SOLAS gir havnestaten en rett til å kontrollere fremmede skip, og konvensjonen forutsetter at slik kontroll skal finne sted. Men noen egentlig plikt til å utføre havnestatskontroll, følger ikke av konvensjonen. For å få etablert en effektiv havnestatskontroll, inngikk 14 europeiske skipsfartsadministrasjoner i 1982 en avtale om å foreta havnestatskontroll. Denne avtalen kalles Paris-memorandumet (Memorandum of Understanding on Port State Control).

Avtalelandene forplikter seg til å opprette et effektivt system for havnestatskontroll som gir sikkerhet for at alle handelsskip, uavhengig av flaggstat, oppfyller kravene i de traktatene som memorandumet omhandler. Det er bl.a. de viktigste IMO (tidligere IMCO)-resolusjoner og ILO-konvensjon 147, Minimum Standards Convention.

Memorandumet favner videre enn konvensjonene selv. Kontrollen skal ikke bare rette seg mot andre konvensjonsskip, hvor konvensjonene er gjort gjeldende, men også mot skip fra stater som står utenfor konvensjonen. Statene forplikter seg i section 2.4 til ikke å gi disse skipene mer fordelaktig behandling, dvs. at man stiller de samme krav her som til konvensjonsskip.

Statene forplikter seg til å foreta hyppige kontroller. Målet, som ifølge section 1.3 skulle være oppfylt i 1987, er at hver stat kontrollerer ca. 25 prosent av de skip som anløper dens havner (skip som anløper flere ganger et år teller likevel bare én gang i denne sammenheng). Section 3.3 og 3.4 gir retningslinjer for utvelgelsen av skip. Man skal prøve å unngå inspeksjon av skip som har vært inspisert av andre lands myndigheter i løpet av de siste seks månedene med mindre man har åpenbare grunner til dette. Ved utvelgelsen skal man særlig være oppmerksom på skip som kan representere en spesiell fare. Som eksempler er nevnt oljetankskip og gasskip, samt skip som nylig har vært beheftet med mangler. For å holde oversikt over de skip som er inspisert,

når inspeksjoner foregikk, mangler avdekket ved inspeksjonene, pålegg m.v. er det etablert til bruk for avtalelandene et rapporteringssystem og en database som kontinuerlig oppdateres om utførte kontroller.

Inspeksjonen skal foretas av en kvalifisert person som skal være oppnevnt av havnestatens myndigheter. I de nordiske land og Storbritannia er det sjøfartsmyndighetenes egne inspektører som står for kontrollen. I 1981 ble det akseptert at Italia benyttet det nasjonale klasseselskapet, da landet ikke hadde et apparat med egne, offentlige inspektører. De øvrige avtaleland benytter alltid egne, offentlige tjenestemenn for havnestatskontroll.

Havnestatskontrollen etter Paris-memorandumet følger opplegg og rammer angitt i IMO- og ILO-konvensjoner. Utgangspunktet er en sertifikatkontroll, inkludert en kontroll av skipets bøker m.v. Bare hvis disse dokumentene gir grunnlag for det eller det er «clear grounds for believing that the ship does not substantially meet the requirements of a relevant instrument, a more detailed inspection will be carried out.»

I motsetning til f.eks. SOLAS har Paris-memorandumet eksempler på hva som er «clear grounds». Det heter i section 3.2 at slike grunner «inter alia» er

- » - a report or notification by another Authority;
- a report or complaint by the master, a crew member, or any person or organization with a legitimate interest in the safe operation of the ship, shipboard living and working conditions or the prevention of pollution, unless the Authority concerned deems the report or complaint to be manifest unfounded;
- other indications of serious deficiencies, having regard in particular to Annex I.»

SOLAS angir rammene for den kontroll som kan gjennomføres hvis det foreligger «clear grounds», jf. 10.4.3.2.1. Det er forutsatt at havnestatskontrollen etter Paris-memorandumet skal følge IMO-resolusjon A 466 og A 481. I Appendix 1 til resolusjon A 466 er det gitt «Guidelines on Control Procedures». Det bemerkes at disse retningslinjene for kontrollen i det vesentlige legger opp til en teknisk kontroll av skipet. Men noe hinder - faktisk eller rettslig - for også ved havnestatskontrollen etter Paris-memorandumet å se på besetningens evne til å utføre funksjoner av sikkerhetsmessig art, kan ikke disse resolusjonene innebære.

Oppdages det gjennom havnestatskontrollen mangler som volder fare for sikkerhet,

helse eller miljø, skal havnestatens myndigheter forsikre seg om at faren er fjernet før skipet får tillatelse til å forlate havnen. Som for SOLAS gjelder det krav om underrettelse av diplomatiske representanter etc. Dersom faren ikke kan utbedres der skipet ligger, kan det gis adgang til å fortsette til en reparasjonshavn på det vilkår at det ikke voldes urimelig fare. I slike tilfeller skal mottakerhavnen myndigheter varsles.

10.4.3.2.3 Danmark

Hjemmel for danske myndigheter til å foreta havnestatskontroll overfor fremmede lands skip og besetning følger av bekg. nr. 475 av 11. oktober 1983. Havnestatskontrollen søkes praktisert innen de rammer bl.a. SOLAS og Paris-memorandumet setter.

Vedrørende den praktiske utførelsen av havnestatskontrollen i Danmark har utvalget fått opplyst at Danmark arbeider for å nå målet i Paris-memorandumet om kontroll av 25 prosent av fremmede skip som anløper dansk havn. Det er ikke noe mønster eller instruksjoner med hensyn til hvilke skip som skal kontrolleres, bortsett fra at alle utenlandske passasjerskip som går i rute på Danmark, skal kontrolleres én gang i året.

I det vesentlige er den havnestatskontroll som utføres en sertifikatkontroll. Her har det imidlertid skjedd en omlegging etter ulykken med «Scandinavian Star». Nå gjennomføres det grundigere kontroller om bord i passasjerskip, også uten at man kan påvise «åpenbare grunner». De forhold som undersøkes er såkalte nøkkelområder, som f.eks. livbåter eller nød-pumper. Men også operasjonelle forhold er gjenstand for kontroll.

Havnestatskontrollen utføres av Sjøfartsstyrelsens egne inspektører. Kontrollen innebærer i virkeligheten en kontroll av klasseselskapene, og det er derfor ikke aktuelt med noen delegasjon av havnestatsoppgaver til disse.

Oppdages det feil av betydning ved skipene som klasseselskapene burde ha avdekket, avkrever Sjøfartsstyrelsen en rapport fra klasseselskapet. Det tilbakeholdes ikke helt få skip av de som blir kontrollert ved havnestatskontrollen. I 1989 ble 32 av 581 skip som ble kontrollert, tilbakeholdt. Skip som tilbakeholdes rapporteres til IMO.

Når det gjelder utviklingen av havnestatskontrollen i Danmark, skriver Sjøfartsstyrelsen til utvalget:

«Der er siden 1978 i praksis sket en løbende forbedring af havnestatskontrollen og det var Styrelsens oppfattelse forud for branden på «Scandinavian Star», at kontrollen såvel i antallet af syn som i formen for det enkelte syn

for:
hav
F
ger
199

Enk
199
og
listi
tive
kvs
red
ker
ove
nor

I
ser
tilsi
bet
me.
gru
lan
son
ler
forl
av
trau
har
me.
me.
til
spe

10.4
I
nes
for
fast
fre
sen
I
«gr
ver
beg
fika
det
ikk
ter
me
ner
kor
ner

forsvarligst oppfylgte de krav, Danmark som havnestat måtte stille.

For at høje sikkerheden om bord på passagerskibe utstedte Søfartsstyrelsen den 4. maj 1990 følgende tekniske forskrifter (vedlægges):

Teknisk forskrift om ekstra brandutstyr i passagerskibe.

Teknisk forskrift om optælling og registrering av passagerer.

Teknisk forskrift om brandpatruljering i passagerskibe.

Teknisk forskrift om kontroll af udenlandske passagerskibe.

Endvidere gennemførtes i løbet af sommeren 1990 kampagnesyn på passagerskibe, der først og fremmest koncentrerades om gennem realistiske øvelser at vurdere beredskabet, operative forhold, samtlige besætningsmedlemmers kvalifikationer, deres træning i betjening af redningsmidler og brandslukningsudstyr, kendskab til skibet m.v. Disse kampagnesyn overskred således i princippet grænserne for normal havnestatskontroll.»

Det legges vekt på behovet for å harmonisere kontrollen mellom de ulike land som er tilsluttet Paris-memorandumet. Dels har dette betydning for å unngå konkurranseforvridning mellom havnene. Dels har det også sin bakgrunn i at Danmark ønsker å kontrollere utenlandske skip i samme grad og på samme måte som Danmark ønsker at dets skip skal kontrolleres i utenlandske havner. Det er i denne forbindelse bl.a. pekt på at om lag 85 prosent av de danske skipsfartsinntekter kommer fra transport mellom tredje-land. Som et ledd i harmoniseringen av havnestatskontrollen med de øvrige land som er tilsluttet Paris-memorandumet, sender Danmark inspektører til «Port State»-seminarer som holdes for inspektørene fra disse landene.

10.4.3.2.3 Norge

Hjemmel for kontroll av fremmede skip finnes i sjødyktighetslovens § 1 fjerde ledd jf. forskrift av 14. februar 1984. Forskriftens § 3 fastslår at tilsynet har rett til å gå om bord i fremmede skip. Sjødyktighetsl. § 12 om utførelsen av kontrollen får tilsvarende anvendelse.

Forskriftens § 3 annet ledd gir regler om «grunnlag for kontrollen». Kontrollen av konvensjonsreglene, bl.a. SOLAS, skal normalt begrenses til å påse at skipet har gyldige sertifikater. Sertifikatene skal godtas med mindre det er åpenbare grunner til å anta at skipet ikke er i den forfatning sertifikatene dokumenterer, jf. forskriftens § 3.3.1. Forskriftsbestemmelsene må imidlertid ses i lys av konvensjonenes bestemmelser, og hjemmelen til å foreta kontroll må antas å samsvare med konvensjonene. Om omfanget av den kontroll som byg-

ger på SOLAS og Paris-memorandumet, se 10.4.3.2.1 og 10.4.3.2.2

Når det gjelder den praktiske gjennomføring av havnestatskontrollen i Norge, bemerkes at Norge har nådd opp til det nivå som er bestemt i Paris-memorandumet. I 1988 ble 28 prosent av antall anløpte skip undersøkt. Kontrollen utføres av skipskontrollens egne inspektører.

Det er ikke noe bestemt system eller instruks for hvorledes de skip som skal inspiseres velges ut. Men etter Paris-memorandumet skal man forsøke å unngå å kontrollere skip som er kontrollert i de andre landene de siste seks månedene. Norge ligger ofte på slutten av en seilingsrute, og for å oppfylle kvoten må derfor Norge i stor utstrekning kontrollere alle skip som kommer hit og som ikke er kontrollert før. Til en viss grad vil skip bli valgt ut for havnestatskontroll i lys av de erfaringer man har med standarden på skip fra forskjellige land.

Den havnestatskontroll som gjennomføres, er i vesentlig grad en sertifikatkontroll. Bare hvis det foreligger «åpenbare grunner», blir det foretatt ytterligere kontroll. Det er da i første rekke skipets tekniske tilstand og tekniske utstyr som kontrolleres. Det man særlig ser etter er det branntekniske utstyret og redningsutstyret.

Om kontrollen av besetningen skriver Sjøfartsdirektoratet til utvalget:

«Havnestatskontroll vil primært ta sikte på skipets tekniske tilstand. Kontroll av besetningens yrkesmessige kompetanse vil være vanskelig å gjennomføre da det i motsetning til den tekniske tilstand, ikke er definert så entydige og påviselige kriterier at mangler kan bevises og gi grunnlag for pålegg/tilbakeholdelse av skip.

Gjeldene bestemmelser og avtaler legger imidlertid ingen hindring for kontroll av besetningen. Kontrollen vil omfatte antallet og at personell i sertifikatpliktige stillinger innehar de påbudte sertifikater. Hvorvidt vedkommende er kompetent til å tjenestegjøre i vedkommende stilling kan i praksis ikke kontrolleres.

Etter ulykken med «Scandinavian Star» er det ikke uvanlig at man ved inspeksjonen ber om at brannpumpene startes eller at det holdes brann- og båtøvelse. Men også nå undersøkes bare i beskjeden grad mannskapets kvalifikasjoner. Man undersøker mannskapsrullen og at offiserene har de nødvendige sertifikater.»

Før ulykken med «Scandinavian Star», hadde man ikke noe system som sørget for at Sjøfartsdirektoratet eller inspektørene ble orientert om skipsanløp. Nå er dette ivarettet gjennom losvesen, befraktere og havnevesen.

Ved sin praktisering av havnestatskontroll-

len, søker Norge å holde seg til Paris-memorandumets bestemmelser. Bl.a. ved deltakelse på såkalte Port State-seminarer for inspektører, fra de land som har sluttet seg til Paris-memorandumet, forsøker man å oppnå dette. I møtet 31. juli 1990 med Sjøfartsdirektoratet, ble det pekt på som viktig i denne forbindelse at «som følge av Norges avhengighet av å kunne seile mellom andre land er Norge interessert i å holde seg til memorandumets bestemmelser om hva slags kontroll som skal gjennomføres» (møtereferat).

10.4.3.2.4 Sverige

Kontroll av utenlandske fartøyer, skjer i henhold til Fartygssäkerhetslagen. Også i Sverige er utgangspunktet for havnestatskontrollen en kontroll av fartøyets sertifikater, og det er også et vilkår om særlige grunner før kontrollen går ut over en sertifikatkontroll.

Havnestatskontrollen utføres alltid av Sjøfartsverkets egne inspektører. Tjenesteforskriften 2/90 og det opplegg for inspeksjon som er skissert under 10.4.2.5 i den forbindelse, anvendes også ved havnestatskontroll overfor passasjerskip.

Sverige kontrollerer nå ca. 25 prosent av alle skip. Utvalget har forstått Sjøfartsverket slik at man i dag ikke ubetinget føler seg bundet av kravet om «clear grounds» for å iverksette en inspeksjon ut over skipets sertifikater. For så vidt gjelder fremmede passasjerskip søker man å kontrollere besetningens evne til å utføre viktige sikkerhetsmessige oppgaver.

10.4.3.2.5 Storbritannia

Storbritannia er blant de land som har undertegnet Paris-memorandumet. Dette sammenholdt med bl.a. SOLAS trekker derfor opp de folkerettslige rammer for den havnestatskontroll som utføres i Storbritannia.

Særlig etter ulykken med «Herald of Free Enterprise» er havnestatskontrollen overfor passasjerskip på flere måter blitt intensivert. For det første kontrolleres langt flere skip. Til tross for at det formelle utgangspunkt er at kontrollen skal være en ren sertifikatkontroll, er det utvalgets klare inntrykk at dette ikke representerer noe reelt hinder for en videregående kontroll dersom man ønsker det, også i situasjoner hvor «clear grounds» i tradisjonell forstand ikke foreligger.

I de tilfeller hvor inspektørene går ut over en sertifikatkontroll, og det skjer ofte, ser man det som viktig å kontrollere besetningens evne til å utføre arbeid av sikkerhetsmessig betydning – «the scope of the inspection has been widened to include important operational aspects of the ship particularly those connected with emergencies». (Notat utarbeidet til bruk

for granskningsutvalget av Department of Transport). Det er nå vanlig å kontrollere skip på den måten at et lag med inspektører reiser til en havn og går om bord, flere på samme tid, i så mange skip som mulig for å kunne gjennomføre en effektiv kontroll også av de operasjonelle, sikkerhetsmessige sider ved driften.

Utvalget nevner at Storbritannia krever at de passasjerskip som går i rute på landet har et sertifikat for maksimalt passasjerantall. Dette sertifikatet skal utstedes av Storbritannia. Sertifikatet bygger på en meget grundig kontroll av skip og besetning. Storbritannia har inngått en del bilaterale avtaler om gjensidig anerkjennelse av sertifikater for maksimalt passasjerantall. Dette er gjort med land som har skip som går i rute mellom vedkommende land og Storbritannia, bl.a. Norge, Danmark og Sverige. For disse landene kreves det ikke noe eget UK-sertifikat som nevnt. Det vil derimot bli krevd om et skip f.eks. registrert i Bahamas går i rute mellom Storbritannia og Danmark.

10.4.3.2.6 USA

Havnestatskontrollen i USA bygger på SOLAS og de nasjonale regler Titles 46, US codes 3303 og 3305. Den amerikanske havnestatskontrollen har først og fremst hatt som mål å sikre at passasjerskip, som tar passasjerer fra amerikansk havn, tilfredsstiller sikkerhetskravene i SOLAS.

Også for USA er utgangspunktet at man baserer seg på det sertifikatet som er utstedt av flaggstaten. Det er overfor utvalget av US Coast Guard understreket at:

«In keeping with the spirit of SOLAS, the Coast Guard relies upon the certificates issued by each vessel's flag administration as the primary means of demonstrating compliance with the Convention.»

Men systemet for utvelgelsen av skip er, når det gjelder passasjerskip, annerledes i USA sammenliknet med de øvrige land utvalget har sett på. For det første vil alle skip som tar passasjerer om bord i en havn i USA bli underkastet kontroll. Overfor denne gruppen skip er det med andre ord ikke snakk om stikkprøvekontroll. Utført kontroll er et vilkår for i det hele å få seile fra en havn i USA med passasjerer som er kommet om bord i De forente stater.

Dernest går kontrollen langt videre enn til å være en sertifikatkontroll. Kravet om «clear grounds» oppfattes ikke slik at det er til hinder for et kontrollsystem hvor det er gjort til regel å gå lenger i kontrollen enn til en ren sertifikatkontroll.

Om hva som særlig undersøkes ved kontrollen, skriver US Coast Guard:

«In verifying compliance with SOLAS, we

place primary emphasis on the overall condition of the hull, machinery, and safety equipment, and the structural fire protection. Recently, we have increased our attention to the human element in maritime safety. We are concentrating more on the cooperative effort of the officers and crew when conducting emergency drills, ensuring effective communication among crewmembers and with passengers. We are examining initiatives that seek to improve the «human factors» aspects of passenger vessel operation.»

Om den praktiske utførelsen av havnestatskontrollen opplyser US Coast Guard, at ethvert utenlandske passasjerskip over 100 brutotonn eller med soveplass for minst 50 passasjerer, ikke får gå fra amerikansk havn med passasjerer som har gått om bord i denne havnen, om ikke kystvakten har forvissnet seg om at fartøyet tilfredsstiller kravene i SOLAS. Kystvakten har et særskilt undersøkingsprogram (control verification program) for passasjerfartøy som skal operere fra havner i USA. Programmet begynner allerede før fartøyet første gang besøker en amerikansk havn. Kystvakten krever at tegninger som er godkjent av flaggstaten skal sendes til Coast Guard Marine Safety Center (MSC) senest 45 dager før fartøyet ankommer amerikansk havn. Bl.a. skal opplyses:

- dato for kjølstrekningen
- fartøyet tidligere navn
- landet der fartøyet er registrert
- brannkontrollplan
- tegning over rømningsveier
- totalt antall passasjerer og besetning
- metode som fartøyet er brannsikret etter

Etter å ha gått gjennom tegninger og opplysninger sender MSC materialet med eventuelle kommentarer til ansvarlig kystvakttoffiser i den havnen fartøyet først skal komme til.

Fartøyet eier skal avtale tid for kontrollen (control verification examination) med den ansvarlige kystvakttoffiser så god tid i forveien som mulig. Den første undersøkelsen er meget omfattende og tar gjerne tre til fire dager. Det er utarbeidet en detaljert håndbok (manual) om hvorledes undersøkelsen skal gjennomføres.

Av særlig interesse for den første undersøkelsen er de installerte aktive og passive brannbeskyttelsessystemer, inklusive den strukturelle brannbeskyttelsen, samt livredningsutrustningen. Kystvakten skal se på brann- og livbåtøvelser og skal forsikre seg om at besetningen evner å utføre sitt arbeid, kjenner sine plikter i nødsituasjoner og er kjent med fartøyet. Utstyr og installasjoner av sent-

ral sikkerhetsmessig betydning skal gås grundig gjennom.

Når undersøkelsen er ferdig, utferdiges et sertifikat i form av et brev om at kontrollen er gjennomført. Brevet har samme gyldighetstid som sikkerhetscertifikatet etter SOLAS.

Fortsetter skipet å operere fra havner i USA, skal det gjennomgå en årlig undersøkelse og noe mindre omfattende kvartalsvise undersøkelser. Formålet med den årlige undersøkelsen er å sikre at fartøyet holder oppe den standard på skip, sikkerhetsutstyr og besetning som var til stede ved den første undersøkelsen. Ved undersøkelsene skal f.eks. alle brann-detekterings- og sprinklersystemer opereres, det skal sjekkes at branndører fungerer, at livredningsutstyret og brannslukkingsutstyr og systemer er i god stand. Undersøkelsene skal innbefatte overværelse av brann- og livbåtøvelser som under den første undersøkelsen.

Kvartalskontrollen har til hensikt bl.a. å sikre at de operasjonelle sider av fartøyet er tilfredsstillende. Det undersøkes at rømningsveier ikke er stengt eller at det på annen måte er hindringer for å bruke dem, at fartøyet er i god stand og at besetningen kjenner fartøyet. Vanligvis vil man overvære brann- og livbåtøvelse også ved den kvartalsvise undersøkelsen.

Som det fremgår ovenfor legges det betydelig vekt på ved den kontrollen som utføres av den amerikanske kystvakten, å sikre at de operasjonelle sider ved driften er tilfredsstillende.

10.4.3.2.7 Havnestatskontrollen

Oppsummering, sammenlikning og vurdering

Folkerettslig danner bl.a. SOLAS rammen for havnestatskontrollen i USA, Storbritannia, Danmark, Norge og Sverige. De fire sistnevnte land er også bundet av Paris-memorandumet. Til tross for at de folkerettslige utgangspunkter og rammer for havnestatskontrollen av skip fra fremmede land langt på vei er de samme, er likevel den praktiske gjennomføringen av havnestatskontrollen forskjellig, se 10.4.3.2 – 10.4.3.6. Det er forskjeller bl.a. i antall av skip som kontrolleres, hvor ofte skipene kontrolleres og omfang av kontrollen.

Norge og Danmark var havnestater i forhold til «Scandinavian Star». Det er derfor grunn til ved oppsummeringen, sammenlikningen og vurderingen av havnestatskontrollen å se særskilt på hvorledes disse landene praktiserer denne. Havnestatskontrollen som har vært praktisert i Danmark og Norge har i det vesentlige vært lik. Utgangspunktet har vært en

sertifikatkontroll. Bare hvor det har foreligget åpenbare grunner – «clear grounds» – til å anta at de faktiske forhold ikke stemmer med sertifikatet, har det vært foretatt en mer vidtgående kontroll. En slik mer vidtgående kontroll har vært konsentrert om skipets tekniske side og bare i beskjeden grad om besetningens evne til å utføre sikkerhetsmessig viktige oppgaver. Med hensyn til det siste har det etter ulykken skjedd en viss endring i begge land.

Det er klare svakheter ved den havnestatskontroll som har vært praktisert i Danmark og Norge. Det er en rekke forhold som tilsier en vesentlig omlegging i retning av hyppigere og grundigere kontroller, og da også av besetningens evne til å utføre sikkerhetsmessig viktige oppgaver. Utvalget vil peke på:

Det vil kunne være svakheter ved flaggstatskontrollen. Kvaliteten på skipsbesetninger varierer. Det er ofte mangel på nødvendig kompetanse. I denne sammenheng er det også grunn til å peke på at store deler av skipsbesetningene kan bli skiftet ut samtidig og ganske hyppig. Skiftes større deler av besetningen, kan det i vesentlig grad få negative følger for sikkerheten om bord, bl.a. fordi det går tid før den nye besetningen blir kjent med skipet, bruken og funksjonen av sikkerhetsutstyr m.v.

Bl.a. disse forholdene tilsier som nevnt en omlegging og intensivering av kontrollen. Systemet med stikkprøvekontroller bør forlates. Man bør gå over til å kontrollere noenlunde etter det mønster som praktiseres i USA. Alle passasjerskip som går i rute på de nordiske land bør, uten hensyn til flagg, undergis kontroll før det får ta passasjerer, og det bør senere kontrolleres jevnlig, se 13.2.4.1.

Skal en regelmessig kontroll ha tilstrekkelig effekt, må kontrollen gå ut over en sertifikatkontroll. Kravet om «åpenbare grunner» for å gå ut over dette, må bort. Videre må kontrollen omfatte ikke bare, som tidligere, de tekniske sider ved skip og utstyr, men også besetningens og dens evne til å utføre sikkerhetsmessig viktig arbeid. Foruten det som foran er sagt om svakheter ved besetningens kompetanse og utskifting av større deler av besetningen, vil utvalget på dette punkt peke på at det synes å være en allment akseptert oppfatning at de fleste alvorlige ulykker til sjøs helt eller delvis skyldes «menneskelig svikt» eller svikt i systemets (f. eks. rederiets) evne til å gi enkeltindivider tilfredsstillende arbeids- og opplæringsbetingelser. Nettopp derfor er det viktig at kontrollen er rettet også mot besetningens evne til å handle riktig i en nødsituasjon.

Som argument mot en omlegging av havnestatskontrollen, kan det hevdes at en heller bør effektivisere flaggstatskontrollen. Utvalget

vil til dette bemerke at mye taler for en forbedring av flaggstatskontrollen. Utvalget ser det imidlertid ikke som sannsynlig at en forbedring av flaggstatskontrollen i seg selv vil fjerne behovet for en omlegging og effektivisering av havnestatskontrollen. I allfall inntil man gjør den erfaring at skip og besetning gjennomgående får en klart høyere standard enn i dag, må havnestatskontrollen praktiseres annerledes enn gjort til nå.

I tilknytning til dette vil utvalget peke på noe som ble understreket overfor utvalget av representanter for den engelske sjøfartsadministrasjonen. Når passasjerer reiser med skip fra Storbritannia, ser de ikke på hvilket flagg skipet fører. De går ut fra at sikkerheten er uavhengig av flagget, og at britiske myndigheter kontrollerer at skip og besetning har den nødvendige sikkerhetsmessige standard. En tilsvarende betraktning må gjelde når passasjerer seiler med skip som går fra Norge eller Danmark. Passasjerene har, etter utvalgets mening, en rimelig forventning om at norske og danske myndigheter foretar nødvendig kontroll, og ikke baserer seg på at kontrollen fra en fremmed flaggstat, kanskje beliggende i en annen verdensdel, i tilstrekkelig grad sikrer de norske og danske passasjerer.

Utvalgets konklusjon er som nevnt at den havnestatskontrollordning som har vært praktisert i Danmark og Norge på flere måter har vært svak, og at den må legges vesentlig om. Ved vurderingen av om det kan reises kritikk mot danske og norske myndighetsorganer for ikke å ha endret havnestatskontrollordningen, kommer en rekke momenter inn.

Et første spørsmål er om de forhold som tilsier en omlegging av kontrollen har eller burde vært kjent. Svaret på dette må være ja. For det første kan man her peke på at den begrensede havnestatskontrollordning som faktisk har vært praktisert, i ganske stort omfang har avslørt alvorlige mangler ved de skip som har vært kontrollert. Videre vil utvalget peke på den sterke kritikk som har vært reist mot kvaliteten på deler av classeselskapenes kontrollarbeid. Flaggstatskontroll utøves, som tidligere påpekt, ofte av classeselskapene etter delegasjon. Også svakheter ved skipsbesetninger og hyppige utskiftninger av større deler av skipsbesetningen, bør være kjent for sjøfartsadministrasjonene.

Det som imidlertid taler mot at danske og norske myndighetsorganer kan kritiseres for ikke å ha lagt om havnestatskontrollen, er for det første at den kontrollordning som har vært praktisert, synes å ha vært i samsvar med den havnestatskontroll som SOLAS og Paris-memorandumet legger opp til, jf. 10.4.3.2.1 og 10.4.3.2.2. Dernest kommer at de fleste land

som er
dumet
bedøm
kontro

Et u
redegi
særlig
Entery
på fler
ler, ial
om «c
gående
gens e
messig

Utv
intens
gjenn
seg fo
ris-me
drøftel
10.4.3.
til en
Skjønt
en vid
nelt h
omfatt
ikke v
randu
teknis
nok se
setten
kontro

Krit
vært
statsk
kritikl
Paris-
Havne
i Dan
dette
vesen
troll s
land.
forstå
av ha
men c
frita
tikk. I
å regi
og, in
forme
At an
gir en
om, r
å rett
Det
for kr
sjon, f
rekto
annet

som er avtaleland i forhold til Paris-memorandumet, så langt utvalget har materiale til å bedømme det, har praktisert en havnestatskontroll på linje med Danmark og Norge.

Et unntak her er Storbritannia. Som det er redegjort for under 10.4.3.2.5, har Storbritannia særlig etter ulykken med «Herald of Free Enterprise» intensivert sin havnestatskontroll på flere måter. Stikkord er: Hyppige kontroller, iallfall en delvis tilsidesettelse av vilkåret om «clear grounds» og – forutsatt videregående kontroll – en kontroll også av besetningens evne til å utføre funksjoner av sikkerhetsmessig viktig betydning.

Utvalget peker i denne forbindelse på at den intensivering av havnestatskontrollen som er gjennomført av Storbritannia, langt på vei lar seg forsvare innen de rammer SOLAS og Paris-memorandumet stiller opp. Se utvalgets drøftelse av disse spørsmål under 10.4.3.2.1 og 10.4.3.2.2. Kravet om «clear grounds» er iallfall til en viss grad tøyelig og gir rom for skjønn. Skjønnnet kan utnyttes til oftere å sette i gang en videregående kontroll enn det som tradisjonelt har vært gjort. Og dersom en slik mer omfattende kontroll først iverksettes, vil det ikke være i strid med SOLAS og Paris-memorandumet å strekke kontrollen ut over en rent teknisk kontroll av skip og utstyr, selv om man nok som tidligere sagt, i forhold til disse reglementene først og fremst har tenkt seg en teknisk kontroll.

Kritikken mot det forhold at det lenge har vært praktisert en tilfredsstillende havnestatskontroll, blir etter dette i første rekke en kritikk av selve systemet som SOLAS og Paris-memorandumet synes å legge opp til. Havnestatskontrollen som har vært praktisert i Danmark og Norge, har vært på linje med dette systemet, og derfor, som nevnt, i det vesentlige i samsvar med den havnestatskontroll som trolig har vært utført i en rekke andre land. Dette gjør det etter utvalgets mening forståelig at det ikke skjedde noen omlegging av havnestatskontrollen i Danmark og Norge, men det kan etter utvalgets mening ikke helt frita norske og danske myndigheter for kritikk. Det må være sjøfartsmyndighetenes plikt å registrere det kontrollbehov som foreligger og, innenfor det spillerom regelverket gir, utforme en kontroll som ivaretar dette behovet. At andres kontroll også er lite tilfredsstillende, gir en forklaring på at kontrollen ikke er lagt om, men dette kan ikke frita for plikt til å søke å rette på de mangler som foreligger.

Det kan reises spørsmål om rette adressat for kritikken er den faglige sjøfartsadministrasjon, Sjøfartsstyrelsen (Danmark) og Sjøfartsdirektoratet (Norge), eller om ansvaret ligger på annet hold. Utvalget vil i denne forbindelse

peke på at det har fått et klart inntrykk av at et medvirkende hensyn ved utformingen av kontrollordningen har vært et nokså generelt skipsfartspolitisk hensyn, som også er sammenfallende med et hensyn som i høy grad målbæres av næringen, nemlig at norske tiltak overfor fremmede skip skal utformes på en slik måte at den ikke får negative konsekvenser for norske skip som går mellom tredje-land. Utvalget vil peke på at slike mer generelle hensyn som nevnt, ikke kan frita fagadministrasjonene for det ansvar de har for å utforme forsvarlige kontrollordninger, med mindre det gis et klart politisk direktiv om utformingen av kontrollen.

«Scandinavian Star» ble ikke kontrollert av danske eller norske sjøfartsmyndigheter. Dette må ses som en konsekvens av den havnestatskontrollordning som har vært praktisert. Utvalget vil peke på at en havnestatskontroll overfor «Scandinavian Star» etter de retningslinjer som er skissert foran, ville ha avslørt bl.a. besetningens inkompetanse når det gjaldt å utføre viktige sikkerhetsmessige funksjoner. Dersom en kontrollordning hadde vært etablert, må man imidlertid anta at skipet hadde blitt klargjort på en tilfredsstillende måte og at besetningen hadde gjennomgått nødvendige øvelser og trening m.v., nettopp med henblikk på en slik kontroll.

10.4.4 Klaseselskapenes rolle

Det finnes en rekke klaseselskap. De syv største er nevnt under 10.4.1. Men det er også en del andre, av forskjellig kvalitet. Det finnes en organisasjon som omfatter de mer «seriøse» klaseselskapene, IACS (International Association of Classification Societies). I alt elleve selskaper er medlem av IACS.

Klaseselskapene spiller en sentral rolle ved kontrollen av skip. Klaseselskapene klasser skipene, kontrollerer og sertifiserer at skipet er bygd og senere vedlikeholdt i samsvar med omfattende regelsystem. At skipet er klasset, vil bl.a. ha den betydning at det vil være mulig å forsikre skip og last m.v.

Klassingen har i første rekke privatrettslige virkninger som nevnt. Men i tillegg til denne kontrollen med virkning for private rettssubjekter, utøver også mange klaseselskaper ofte rene offentlige kontrolloppgaver. En rekke land har som tidligere nevnt, helt eller delvis delegert sine kontrolloppgaver som flaggstat til klaseselskapene, eller til enkelte av dem.

Delegasjonen kan være begrenset til f.eks. kontroll og utstedelse av bestemte sertifikater etter én eller få konvensjoner, men den kan også være meget vid slik at nærmest all flaggstatskontroll kan være delegert. Det siste er

Søfartsstyrelsen



ku ASS

Granskningsudvalget efter
Scandinavian Star-ulykken
Postboks 8151 Oslo Dep.
0030 Oslo 1
Norge

16. november 1990
ASS
Internationalt kontor
Brevnr.: 238

Journalnr.: 121-1
(Bedes anført ved svar)

Deres ref.: Højesteretsdommer Tore Schei.

Granskningen efter SCANDINAVIAN STAR-ulykken.

Det skandinaviske Granskningsudvalg efter "Scandinavian Star"-ulykken har ved skrivelse af 29. oktober 1990 anmodet Søfartsstyrelsen om en række kommentarer til og oplysninger om havnestatskontrollsystemet.

Flagstatens ctr. havnestatens rettigheder og forpligtelser.

Tildelingen af skibes ret til at føre et lands flag medfører efter den almindelige folkeret, at fartøjet i retlig henseende bliver en del af flagstatens territorium. Det er derfor også alene flagstaten, der i teknisk og sikkerhedsmæssig henseende er ansvarlig for et skib, der fører dens flag.

Tildelingen af nationalitet indebærer også en forpligtelse for tredielande til at anerkende flagstatens overhøjhed over fartøjet. Det indebærer samtidig en begrænsning i disse tredielandes mulighed for selv at udøve jurisdiktion over det pågældende skib.

Dette fundamentale folkeretlige princip er blandt andet beskrevet i FN's Havretskonvention (1982). I konventionens art. 94 fastlægges nærmere de forpligtelser, et land har for at sikre, at skibe, der fører dets flag, er såvel teknisk som operativt forsvarlige og artiklens stk. 6 beskriver, hvad en havnestat kan gøre, såfremt den har sikre holdepunkter for at antage, at flagstatskontrol ikke er udøvet.

De internationale konventioner, der er vedtaget i IMO, som f.eks. SOLAS og STCW indeholder en tilsvarende afgrænsning mellem flagstatens forpligtelser og havnestatens rettigheder.

Afgørende i disse konventioner er, at havnestaten har ret til at kontrollere, at et skib og dets besætning har de i konventionerne nævnte certifikater. Kun såfremt der er åbenbare grunde til at antage, at skib og besætning ikke svarer til certifikaterne, kan det underkastes et mere detaljeret syn af havnestaten.

Spørgsmålet om en ensartet udøvelse af havnestatskontrol blev drøftet mellem europæiske lande i slutningen af 1970'erne. Drøftelserne resulterede i det såkaldte Haag-memorandum i 1978 mellem 8 europæiske søfartsadministrationer. I 1981 udvidedes aftalen til at omfatte 14 søfartsadministrationer.

Formålet med aftalen var blandt andet at sikre, at konventionernes havnestatsbestemmelser blev anvendt på en ensartet måde i de europæiske lande både med hensyn til synenes form og antal. I overvejelserne indgik tillige forhold som de i Granskningsudvalgets skrivelse skitse-mæssigt nævnte.

Det (nord)europæiske initiativ, hvori Danmark deltog aktivt fra begyndelsen, gav anledning til en række internationale reaktioner og resulterede blandt andet i, at IMO i 1981 vedtog resolution A 466 (XII) om procedurer for kontrol af skibe. I denne resolution er det ligeledes anført, at kontrollen kun, såfremt der er åbenbare grunde hertil, skal gå længere end til at påse, at skibet har de foreskrevne certifikater.

Havnestatskontrollen i Danmark har i overensstemmelse med de fælleseuropæiske aftaler principielt været udført som en stikprøvekontrol uden diskrimination med hensyn til flag eller skibstype.

Dog udstedte de danske søfartsmyndigheder i strid med stikprøvekontrol-princippet i 1985 en vejledning vedrørende afholdelse af syn på udenlandske skibe, hvorefter inspektørerne med henblik på udvælgelsen af skibe til syn instrueredes om, at passagerskibe i regelmæssig rutefart på eller mellem danske havne skal underkastes syn mindst én gang årligt.

Søfartsstyrelsen har blandt andet ved deltagelse i og afholdelse af seminarer for skibsinspektører bidraget til den harmonisering af synspraksis, der efter Styrelsens opfattelse er af væsentlig betydning for kontrollens værdi og for den troværdighed omkring kontrollen, som i sig selv indebærer en præventiv effekt over for såkaldte sub-standard skibe.

Der er siden 1978 i praksis sket en løbende forbedring af havnestatskontrollen og det var Styrelsens opfattelse forud for branden på "Scandinavian Star", at kontrollen såvel i antallet af syn som i formen for det enkelte syn forsvarligt opfyldte de krav, Danmark som havnestat måtte stille.

For at højne sikkerheden om bord på passagerskibe udstedte Søfartsstyrelsen den 4. maj 1990 følgende tekniske forskrifter (vedlægges):

Teknisk forskrift om ekstra brandudstyr i passagerskibe.
Teknisk forskrift om optælling og registrering af passagerer.
Teknisk forskrift om brandpatruljering i passagerskibe.
Teknisk forskrift om kontrol af udenlandske passagerskibe.

Endvidere gennemførtes i løbet af sommeren 1990 kampagnesyn på passagerskibe, der først og fremmest koncentreredes om gennem realistiske øvelser at vurdere beredskabet, operative forhold, samtlige besætningsmedlemmers kvalifikationer, deres træning i betjening af redningsmidler og brandslukningsudstyr, kendskab til skibet m.v. Disse kampagnesyn overskred således i princippet grænserne for normal havnestatskontrol.

Til Granskningsudvalgets kommentar om, at det ved implementeringen af havnestatskontrollen skulle have været et "bærende hensyn", at ca. 85% af valutaindsejlingen for danske skibe sker ved "cross trade", bemærkes, at Paris-aftalen og andre konventioner med hjemmel til inspektion af udenlandske skibe jo netop er skabt med henblik på at udføre en harmoniseret inspektion, idet man er opmærksom på behovet for at undgå konkurrenceforvridning mellem havnene.

Danmark ønsker at kontrollere udenlandske skibe i samme grad og på samme måde, som Danmark ønsker danske skibe skal kontrolleres i udenlandske havne.

Internationale initiativer.

Danmark har siden oprettelsen af havnestatskontrollsystemet deltaget aktivt i arbejdet i Port State Control Committee, herunder den løbende vurdering af "Guidelines for Surveyors", som Udvalget allerede er i besiddelse af, med henblik på materielt at udvide havnestatskontrollen. Opmærksomheden henledes i denne forbindelse på, at der fra flere landes side er gjort indsigelser over for uni-laterale tiltag. Man har fra disse landes side påpeget, at det juridiske grundlag for havnestatskontrollsystemet som udgangspunkt begrænser sig til at angå inspektion af certifikater.

Som eksempel vedlægges kopi af det hollandske bidrag til næste Port State Control arbejdsgruppemøde.

Granskningsudvalget har anmodet om at få tilstillet dokumenter omhandlende de foretagne vurderinger af havnestatskontrollen i 1980'erne. Hoslagt fremsendes i denne anledning referater af samtlige møder i Port State Control Committee i den relevante periode.

På initiativ af de nordiske lande - med Danmark som medforslagsstiller - vedtog IMO i oktober 1989 Res. A 647 (16) (vedlægges) om retningslinier for styring af sikker skibsdrift og forebyggelse af forurening. Formålet med disse retningslinier, der har retlig karakter af anbefalinger, er at sikre, at de ansvarlige skibsoperatører får en ramme, inden for hvilken de må skabe mulighed for en forsvarlig udvikling, gennemførelse og vurdering af sikkerhed og forebyggelse af forurening i overensstemmelse med, hvad der må anses for god praksis.

Det bemærkes i denne forbindelse, at der på nordisk initiativ arbejdes for at indkorporere et nyt kapitel i SOLAS, der skal afspejle filosofien i resolutionen - dog i en mere konkret og operationel form.

Resolutionen pointerer vigtigheden af, at et rederis øverste ledelse formulerer en politik på sikkerhedsområdet, der er i overensstemmelse med internationalt anerkendte normer.

Ledelsens holdninger reflekterer rederiets politik og påvirker således ansatte både på land og til søs og det er i sidste ende disse ansattes holdninger, kompetence og motivation, der er afgørende for slutresultatet.

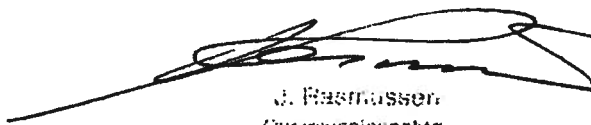
Ressourcer.

Til gennemførelse af Haag-aftalen om havnestatskontrol forøgedes det daværende Skibstilsyns personale i 1978 med 2 skibsinspektører.

Paris-aftalen i 1982 nødvendiggjorde tilførsel af yderligere 3 skibsinspektører til varetagelse af havnestatskontrollen.

Havnestatskontrol indgår i samtlige synende inspektørers arbejde og der er ikke særskilt udpeget havnestatskontrolinspektører, hvorfor de generelle besparelser, der i disse år rammer hele statsadministrationen, tillige vil have indflydelse på de ressourcer, der reelt afsættes til havnestatskontrolfunktioner.

FU /



J. Rasmussen
Overinspektør





København, den 18. maj 1990

Folketingets erhvervsudvalg

I 80 eksemplarer fremsender jeg vedlagt min besvarelse af de af udvalget i skrivelser af 10. og 17. april 1990 stillede spørgsmål nr. 128, 134, 139, 140 og 142 (Alm. del - bil. 187 og 191).

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Anne Birgitte Lundholt', written in a cursive style.

Anne Birgitte Lundholt

INDUSTRIMINISTEREN

Indenrigsministeriet
J.nr.: 20-711-5
Dokumentation
Efter: _____
Således: _____
Dokumentation: 136

Spørgsmål nr. 128:

"Udvalget anmoder om at få tilstillet Søfartsstyrelsens Instruks til Skibstilsynet om skibe i dansk rutefart"

Svar:

Søfartsstyrelsens bestemmelser for tilsyn med danske skibe, herunder passagerskibe, er fastsat i Søfartsstyrelsens Bekendtgørelse nr. 463 af 29. juli 1988 om syn og certifikater mv.

Bekendtgørelsens § 4, der citeres efterfølgende, fastsætter, hvor ofte disse skibe skal synes.

"§ 4. Passagerskibe i international fart og passagerskibe på 20 tons og derover i indenrigsfart skal underkastes hovedsyn med mellemrum af højst 12 måneder regnet fra sidste hovedsyn.

Stk. 2. Passagerskibe under 20 tons i indenrigsfart skal underkastes hovedsyn med mellemrum af højst 24 måneder. Sådanne skibe skal endvidere underkastes udrustningssyn mindst 9 og højst 15 måneder efter sidste hovedsyn.

Stk. 3. Søfartsstyrelsen kan tillade, at de i stk. 1 og 2 nævnte hovedsyn udskydes i indtil 3 måneder."

De enkelte syns indhold fremgår af stk. 1 i Søfartsstyrelsens vejledning nr. 1 af 29. juli 1988, der er publiceret i vedlagte Meddelelser fra Søfartsstyrelsen Nr. 3, 1988.

Udenlandske passagerskibe i dansk rutefart har synstermin som svarende

til danske passagerskibes, ligesom hovedsubstansen af synets indhold svarer til det, der er gældende for danske skibe.

Periodiske syn på udenlandske passagerskibe udføres af det pågældende skibs flagland eller af en organisation, der af flaglandet er bemyndiget til at foretage inspektion og syn på flaglandets vegne.

Søfartsstyrelsen har derudover tilstræbt at syne udenlandske passagerskibe en gang om året under havnestatskontrolordningen.

Der er imidlertid allerede nu indført en ny praksis med havnestatssynene på passagerskibe i fast rutefart på Danmark, idet skibene nu bliver synet i forbindelse med, at de går i rutefart mellem danske og udenlandske havne. Omfanget af ovennævnte syn bliver i princippet det samme som omfanget af periodiske hovedsyn på danske passagerskibe.

Den 1. juni 1990 træder der endvidere en ny teknisk forskrift i kraft om kontrol af udenlandske passagerskibe, i henhold til hvilken de nævnte skibe skal være godkendte af Søfartsstyrelsen, inden de sættes i fart.



**ERHVERVS
MINISTERIET**

Justitsministeriet
Civil- og Politiafdelingen
Politikontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Dato

Journal nr.
95-611-4

Med brev af 7. april 1997 har Justitsministeriet til brug for besvarelsen af et spørgsmål fra Folketingets Erhvervsudvalg (Alm. del - bilag 503) anmodet om en udtalelse for så vidt angår pkt. 2 i henvendelsen af 4. marts 1997 fra Jan Harsen.

Erhvervsministeriet har i den anledning indhentet vedlagte udtalelse af 15. april 1997 fra Søfartsstyrelsen, hvortil man henholder sig.

Med venlig hilsen

Torben Ginnerup
Kontorchef

Erhvervsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Telefon 33 92 33 50
Telefax 33 12 37 78



Søfartsstyrelsen

Styrelse under Erhvervsministeriet

Erhvervsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

15. april 1997

Søfartspolitisk Sekretariat/CBr
Journalnr.: 8609-1
(Bedes anført ved svar)

Deres ref.: 95-611-4

Vedr.: Erhvervsudvalgets spørgsmål vedrørende SCANDINAVIAN STAR

Justitsministeriet har i skrivelse af 7. april 1997 anmodet Erhvervsministeriet om en udtalelse vedrørende pkt. 2 i henvendelsen fra Jan Harsem på vegne af "Støttegruppen efter SCANDINAVIAN STAR". Søfartsstyrelsen skal i denne forbindelse fremkomme med følgende kommentarer.

Støttegruppen ønsker, at erfaringerne fra SCANDINAVIAN STAR skal medføre en skærpelse af sikkerheden til søs og peger i denne forbindelse på, at skibsfarten bør underlægges krav om indsigt i ejerforholdene.

Der er - bl.a. på baggrund af ulykken på SCANDINAVIAN STAR og ESTONIA - i de senere år gennemført og planlagt en række initiativer med henblik på forbedring af passagerskibes sikkerhed, jf. Søfartsstyrelsens notat af 17. december 1996.

Det overordnede lovmæssige ansvar for skibes sikkerhed påhviler - og bør efter Søfartsstyrelsens opfattelse fortsat påhvile - rederen, der er den, som disponerer over skibet og dermed også har indflydelse på dets sikkerhedsmæssige stand. Det er således efter lov om skibes sikkerhed afgørende, ikke hvem der er skibets ejer, men hvem der er dets reder. Denne ansvarsfastlæggelse er i overensstemmelse med den internationale søsikkerhedskonvention SOLAS og ISM-koden (Koden om sikker skibsdrift).

Ved afgørelsen af, hvem der er et skibs reder, skal der efter bemærkningerne til lov om skibes sikkerhed i første række lægges vægt på ejerforholdet. Der er imidlertid en række situationer, hvor der ikke er sammenfald mellem ejendomsretten til skibet og funktionen som reder. Således vil en korresponderende reder samt en bareboat-charterer, der selv ansætter mandskabet, under visse omstændigheder kunne betragtes som reder. Højesterets afgørelse i SCANDINAVIAN STAR sagen viser endvidere, at det efter loven er muligt at gå bagved den selskabsretlige ejerform og anse den, som reelt har haft indflydelse på skibets drift, som reder.

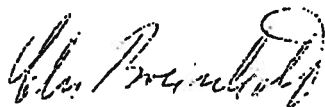
Kontrol i dansk havn af skibe under fremmed flag (havnestatskontrol) foregår med hjemmel i lov om skibes sikkerhed og i havmiljøloven. Kontrollen udføres i henhold til et EU-direktiv og under det såkaldte Paris Memorandum om havnestatskontrol, hvor en bred kreds af lande både inden for og uden for EU deltager.

Havnestatskontrol har især til formål at forebygge overtrædelser af de sikkerhedsmæssige bestemmelser. Hvor skibe tilbageholdes i forbindelse med kontrollen, kræver myndighederne oplysning om, hvem der er reder.

Det kan nævnes, at der som led i gennemførelsen af den såkaldte ISM-kode nu også for udenlandske Ro-Ro passagerskibe i fart på Danmark bliver stillet omfattende krav til de operationelle forhold ikke kun om bord i skibet, men også hos rederens landorganisation. For de øvrige udenlandske passagerskibe i fart på Danmark vil disse krav blive gennemført fra den 1. juli 1998.

Det er Søfartsstyrelsens opfattelse, at et krav om øget indsigt i ejerforholdene ikke vil indebære en forbedring af sikkerheden til søs. Hertil kommer, at det i praksis ofte ikke vil være muligt at skaffe oplysning om de reelle kapitalinteresser bag de selskaber, som ejer skibene.

Søfartsstyrelsen følger udviklingen i de nordiske lande, herunder især Norge.



Christian Breinholt
Direktionssekretær

Søfartsstyrelsen



NOTAT

17. december 1996
Søfartspolitisk Sekretariat/CBr
Journalnr.: 8501-3

Dansk og international opfølgning på SCANDINAVIAN STAR og ESTONIA.

SCANDINAVIAN STAR

Efter katastrofebranden den 7. april 1990 iværksattes en række udvalgsarbejder, først og fremmest det såkaldte Granskningsudvalg, der på et fælles dansk-norsk-svensk kommissorium bl.a. fik til opgave at klarlægge de nærmere omstændigheder i forbindelse med katastrofen. Granskningudvalgets rapport fremkom i januar 1991.

Inden da havde et af de norske myndigheder nedsat udvalg, det såkaldte Jansen-udvalg, i en rapport fra 19. oktober 1990 vurderet passagerskibes sikkerhed, ligesom det danske Skibstilsynsråd den 9. november 1990 afgav et idekatalog over samme emne.

Såvel de to rapporter som det danske idekatalog indeholder anbefalinger til forbedring af sikkerheden om bord i passagerskibe. I Danmark er alle anbefalingerne grundigt behandlet i Skibstilsynsrådet. Rådet, hvis medlemmer bl.a. omfatter alle søfartserhvervets organisationer, har til opgave at rådgive Erhvervsministeriet og Søfartsstyrelsen inden for området sikkerhed til søs. Søfartsstyrelsen har derefter - efter indstilling fra et enigt Skibstilsynsråd - gennemført en lang række tiltag. Blandt de vigtigste kan man nævne:

Teknisk forskrift om ekstra brandudstyr i passagerskibe. Denne forskrift, der bl.a. foreskriver mere røgdykkerudstyr om bord, herunder kompressor til fyldning af luftflasker, samt installation af røgmeldere i alle gange og korridorer, er for øvrigt baseret på erfaringerne fra branden om bord i TOR SCANDINAVIA.

Teknisk forskrift om optælling og registrering af passagerer. Denne forskrift sigter primært på at sikre viden om antallet af ombordværende bl.a. for derved at skabe større overblik i redningssituationer.

Teknisk forskrift om brandpatruljering i passagerskibe. Denne forskrift sigtede først og fremmest på at imødegå pyromanpåsatte brande. Forskriften er senere ophævet, idet der nu i medfør af ovennævnte forskrift om ekstra brandudstyr er installeret røgdetektorer, der

kontinuert overvåger flugtvejene.

Ovennævnte tre forskrifter gælder for danske skibe, idet det som udgangspunkt altid er flaglandet, der stiller og kontrollerer de tekniske krav. Fra bl.a. dansk side stilles der imidlertid spørgsmål ved visse landes evne og vilje til at leve op til deres flagstatsforpligtigelser. Derfor er det fundet nødvendigt, at Danmark dels sikrer, at de internationale regler overholdes i udenlandske passagerskibe i fast rutefart på danske havne, og dels kræver nogle af de ovennævnte nationale krav opfyldt i disse skibe. Dette er gjort med en teknisk forskrift om udenlandske passagerskibe. Med denne forskrift stilles der bl.a. visse krav ud over gældende internationale regler til brandsikring, krav om optælling og registrering af passagerer samt sprogkrav. Sidst, men ikke mindst stilles der krav om forhåndsgodkendelse af udenlandske passagerskibe, der efter forskriftens ikrafttræden i august 1990 indsættes i regelmæssig fart på danske havne. Denne forhåndskontrol omfatter også en kontrol af besætningens evne til at betjene ombordværende udstyr, en såkaldt operationel kontrol. Ved tilrettelæggelsen af såvel denne som anden synsvirksomhed på norske og svenske skibe lægges det til grund, at norske og svenske myndigheder tager sig af teknisk kontrol af egne skibe, hvorfor man her fra dansk side almindeligvis begrænser sig til den operationelle kontrol. De norske og svenske myndigheder gør det tilsvarende f.s.v.a. danske skibe. De danske krav på området er næppe helt medholdelige ifølge internationale konventioner, men dette er hidtil ikke blevet problematiseret.

Herudover er der i Danmark udstedt nationale forskrifter om uniformering af besætningsmedlemmer, sprogkrav, røgdykkeruddannelse og sikker skibsdrift. Desuden er der inden for de eksisterende rammer sket en styrkelse af de periodiske syn på større danske passagerskibe.

Danmark fik i 1992 i samarbejde med Norge og USA skærpet de internationale regler om ekstra brandsikring af eksisterende passagerskibe. Reglerne, der er vedtaget i den Internationale Søfartsorganisation, IMO, er udmøntet i fire pakker, der træder i kraft den første oktober i årene 1994, 1997, 2005 og 2010. De to første pakker indeholder krav om brandslukningsudstyr, brandudrustning, intern kommunikation, røgdetektorer, evakueringslys og fjernlukning af branddøre m.m. De to sidste pakker indeholder krav om automatiske sprinkleranlæg og ubrændbare materialer i apteringen (beboelsesområdet). Søfartsstyrelsen overvejer, om man skal kræve sprinkleranlæg installeret tidligere i danske skibe, end krævet internationalt, og der pågår forhandlinger med organisationerne med henblik på fastsættelse af en dato herfor. Kravet om ubrændbare apteringsmaterialer vil i realiteten umuliggøre anvendelsen af en række ældre passagerskibe. Som nævnt indeholdt pakkerne krav til eksisterende skibe. Derudover er der også i IMO vedtaget skærpede konstruktionsmæssige krav til nye passagerskibe. Det må i den forbindelse bemærkes, at det er væsentligt vanskeligere - og dermed også ofte meget kostbart - at ændre på eksisterende konstruktioner end at gennemføre nye tiltag i forbindelse med nybygning af skibe.

De konstruktions- og udstyrmæssige forbedringer, der er gennemført efter SCANDINAVIAN STAR sigter først og fremmest mod at forbedre sikkerheden i tilfælde af brand.

ESTONIA

De opfølgende initiativer sker på 4 niveauer; nationalt, nordisk, europæisk (EU) og internationalt (IMO).

Det danske arbejde.

Det nationale opfølgingsarbejde foregik i et særligt udvalg, Udvalget vedrørende Færge-sikkerhed, der nøje skulle følge opklaringsarbejdet efter ESTONIAS forlis og fremkomme med et bud på en dansk holdning til, hvorledes sikkerheden i Ro/Ro-passagerskibe kunne øges. Udvalget offentliggjorde sin første rapport den 12. september 1995. Rapporten indeholder godt 70 detaljerede anbefalinger inden for emnerne forskning, sikker skibsdrift, syns- og kontrolvirksomhed, uddannelse, evakueringsproces, redningsmidler, kommunikation, tekniske krav og udvikling af en bedre sikkerhedskultur. Anbefalingerne er helt overvejende fremsat af et enigt udvalg, og der er derfor kun ganske få særstandpunkter.

Rapportens anbefalinger kan gennemføres inden for gældende lovgivning. Statusnotat af 24. september 1996 over gennemførelsen af udvalgets detaljerede forslag vedlægges.

Det kan særligt fremhæves:

- at man i efteråret afsluttede et nordisk forskningsprojekt med deltagelse af UK samt et tysk og et fransk klassifikationsselskab, der særligt retter sig mod at identificere og afprøve midler til, at nye skibe fremover i konstruktion og indretning i endnu højere grad bliver i stand til at kompensere for konsekvenserne af tekniske og menneskelige fejl.
- at den såkaldte ISM-kode - ikke mindst af hensyn til vigtigheden af at få opretholdt eller fortsat udviklet en sikkerhedskultur i forbindelse med driften af danske passagerskibe - gennemføres for danske passagerskibe så hurtigt, som det er praktisk gennemførligt,
- at Søfartsstyrelsen har fået tilført ekstra ressourcer med henblik på en skærpet kontrol af færger, og at der, efter at den nødvendige uddannelse er gennemført, nu er etableret en særlig gruppe af skibsinspektører i Søfartsstyrelsen med henblik på udføre at uanmeldte kontrolsyn på passagerskibe, hvor man først og fremmest fokuserer på skibets operationelle beredskab, herunder de sikkerhedsområder, som erfaringsmæssigt ikke altid eller kun delvis kan kontrolleres ved det årlige lovpligtige hovedsyn,
- at der som noget nyt er indført en kontrol af den kontrolvirksomhed, der udføres af klassifikationsselskaberne i passagerskibe, og at Søfartsstyrelsen er tilført ressourcer til dette formål,
- at der vil blive stillet krav om, at der på hver enkelt færge skal findes en godkendt redningsplan udarbejdet i samarbejde med de relevante eftersøgnings- og rednings-

myndigheder,

at færger med stor sidehøjde skal kunne undsætte personer i vandet under ugunstige vejrforhold ved at udstyre disse med en "Fast Rescueboat" med en særligt uddannet og øvet besætning,

at der - som udgangspunkt for et udviklingsprojekt - er udviklet funktionskrav for en ny redningsvest, som foruden at opfylde nugældende bestemmelser bør være indlysende nem at tage på, passe alle voksne, give en vis termisk beskyttelse af kroppen, være forsynet med beskyttelse mod vandsprøjt og have et løftearrangement, og at Danmark søger sådanne krav gennemført internationalt,

at Søfartsstyrelsen og erhvervets organisationer sammen søger en egentlig sikkerhedskultur udviklet i og omkring driften af danske passagerskibe.

Det nordiske arbejde

Samarbejdet mellem de nordiske myndigheder skulle sikre en koordineret indsats ved udarbejdelsen af nye styrkekrav til bov- og hækporte samt stabilitetskrav til eksisterende Ro/Ro-færger og krav til redningsmidler. Arbejdet har haft og vil også fremover få stor afsmittende virkning på såvel det danske arbejde som arbejdet i IMO.

EU-arbejdet

Som opfølgning på rådsresolutionen af 22. november 1994 om fergesikkerhed vedtog rådet den 7. - 8. december 1995 en forordning, der gør anvendelsen af den i IMO vedtagne ISM-kode for sikker skibsdrift obligatorisk for EU-passagerfærger fra juli 1996.

IMO-arbejdet

Som følge af skibsfartens internationale karakter er en international regelfastsættelse en grundlæggende nødvendighed. Alle skibe uanset flag bør have et tilfredsstillende sikkerhedsniveau.

Ud over det sikkerhedsmæssige og miljømæssige aspekt, der ligger i en international regulering, sikrer den internationale enighed tillige, at skibe under andre flag ikke konkurrerer danske skibe gennem standarder, der er mindre kostbare for rederne.

Det væsentligste forum for den internationale regelfastsættelse på søfartsområdet er FNs internationale søfartsorganisation IMO. Her blev der straks efter ESTONIAS forlis taget initiativ til et hurtigt arbejdende ekspertpanel, der på tværs af de bestående systemer i IMO på mødet i den maritime sikkerhedskomite i maj 1995 skulle fremlægge forslag om Ro/Ro skibes sikkerhed.

Regeringen fandt det afgørende, at ekspertpanelet løftede denne opgave på en sådan måde, at IMO fortsat kan fremstå som en effektiv organisation, der kan frembringe international regulering på et tilfredsstillende sikkerhedsniveau. Regeringen stillede derfor Søfartsstyrelsens direktør til rådighed for at lede dette arbejde.

Ekspertpanelet fremkom med en lang række forslag til forbedring af færgesikkerheden. Disse drejede sig dels om krav til søfartsuddannelserne, som på en konference i juni - juli 1995 blev indarbejdet i den internationale konvention om uddannelse af søfarende, om sønærings og om vagthold, STCW-konventionen, dels om et stort antal forslag om tekniske krav, som dannede grundlaget for drøftelserne på en konference om færgesikkerhed i IMO fra 20. - 29. november 1995 om ændringer af den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv til søs, den såkaldte SOLAS-konvention. 84 konventionslande deltog i konferencen.

På konferencen blev ekspertpanelets tekniske forslag i meget vidt omfang vedtaget i form af ændringer i SOLAS-konventionen. Konventionsændringerne vil træde i kraft den 1. juli 1997 og de enkelte krav vil derefter skulle gennemføres efter nærmere fastlagte tidsplaner. Vedtagelserne drejer sig blandt andet om:

- | | | |
|---------------------|---|--|
| Konstruktive krav: | - | lækstabilitet, |
| | - | en række krav til bov- og sideporte m.v. |
| | - | udfasning af store et-rumskibe, |
| | - | evakueringsruter, |
| | - | helikopterfaciliteter, |
| Udstyrskrav: | - | tørskoet evakuering, |
| | - | hydrostatisk udløsning af redningsflåder, |
| | - | en særlig hurtig og manøvreedygtig "mand over bord båd", |
| | - | redningsplatform eller andet, der skal sætte skibe med stor sidehøjde i stand til at opsamle mennesker fra vandet og bringe dem i sikkerhed om bord, |
| | - | selvvendende redningsflåder, |
| | - | redningsveste, |
| Operationelle krav: | - | fælles arbejdssprog om bord, |
| | - | individuelle og godkendte SAR-planer, |
| | - | oplysninger om passagerer relevant for en redningssituation, |
| | - | radiokommunikation, |
| | - | pligter og procedure ved nødmeldinger. |

Vedtagelsen af et globalt krav om, at eksisterende færger skal opfylde de stabilitetskrav, som siden 1992 har været gældende for nye skibe, de såkaldte SOLAS-90 krav, er et meget vidtgående krav, som væsentligt vil forbedre standarden. Dette gælder også kravet om udfasning af store såkaldte etrumskibe.

Ekspertpanelets forslag indeholdt imidlertid en yderligere skærpelse af stabilitetskravene. Sigtet hermed var at tage hånd om den særlige svaghed ved Ro/Ro-færger, når der efter en ulykke trænger store vandmængder ind på vogndækket.

Danmark ønskede sammen med Norge, Sverige, Finland, UK, Irland og Tyskland regionalt at få en sådan skærpelse af de globale regler. Dette synspunkt fik ikke den nødvendige støtte på konferencen. Men det lykkedes imidlertid for denne landegruppe at få konferencen til at vedtage en resolution, som åbner mulighed for en regional gennemførelse af den af ekspertpanelet foreslåede standard. Straks efter konferencen indledte man forhandlinger om en sådan aftale gældende for det nordeuropæiske område. Efter vanskelige forhandlinger og efter at det tekniske indhold var blevet ændret på basis af et dansk forslag, kom aftalen på plads i form af den såkaldte Stockholmaftale, der træder i kraft den 1. april 1997.