

Sjøfartsdirektoratets funksjoner som sjø-sikkerhetsmyndighet og som forurensningsmyndighet med sikte på å unngå oljeforurensning fra skip i norsk territorialfarvann

Av Jan Lund.

Jan Lund er ansatt som rådgiver i Sjøfartsdirektoratet.

Som tittelen indikerer har Sjøfartsdirektoratet som forvaltningsorgan funksjoner både som

- sjøsikkerhetsmyndighet
og
- forurensningsmyndighet

Blant brukerne er Sjøfartsdirektoratet gjennom sin snart 100-årige historie best kjent som sjøsikkerhetsmyndighet, med overordnet ansvar for kontrollen med skips sjødyktighet. Denne funksjon er først og fremst av preventiv karakter.

Direktoratets funksjoner som forurensningsmyndighet er de fleste mindre klar over. Hvilket skyldes at dette ansvar er av lang nyere dato og av mer spesiell karakter. Den senere tids begivenheter — stikkordet er «Arisan» — viser imidlertid at Sjøfartsdirektoratet såvisst har et engasjement også på dette område.

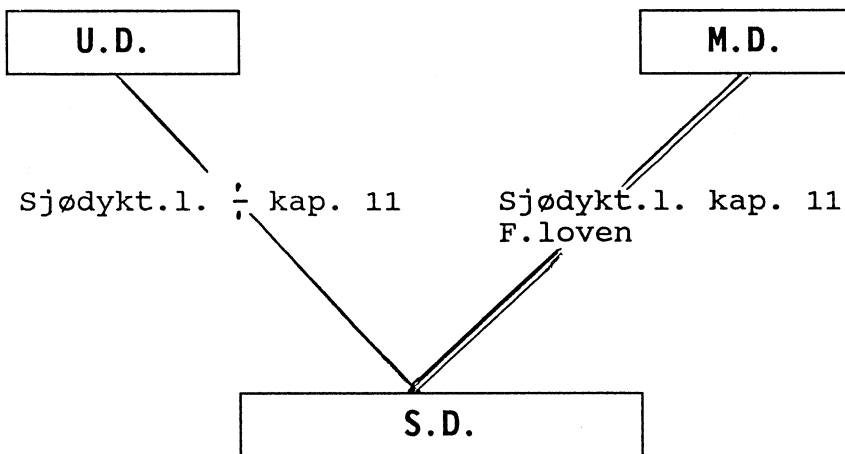
Først noen ord om Sjøfartsdirektoratets plass i det offentlige forvaltningssystem. Direktoratet er underlagt 2 departementer, nemlig:

- Utenriksdepartementet v/handels- og skipsfartsministeren forsåvidt den tradisjonelle sjødyktighet under Sjødyktighetsloven angår, mens
- Miljøverndepartementet har det overordnede ansvar for samme lovs kap. 11 om «Forurensning fra skip»
og
for direktoratets funksjoner som forurensningsmyndighet med hjemmel i «Forurensningsloven».

Skissert slik: (Figur 1).

Som utgangspunkt for den videre orientering er det derfor naturlig å knytte forbindelsen mellom disse to forhold, sikkerhet og forurensning, ved å sitere en av konklusjonene i Miljøverndepartementets Stortingsmelding nr. 49 (1988—89) om «NORSK OLJEVERN» side 4:

«Departementet vil understreke at et høyt sikkerhetsnivå generelt vil være den viktigste og første forsvarslinje mot oljesøl».



Figur 1. Sjøfartsdirektoratets plass i det offentlige forvaltningssystem.

Kort sagt: **Sikkerheten forutsettes å ligge i bunnen for alt beredskapsarbeide.**

Så noen ord om Sjøfartsdirektoratet som sjøsikkerhetsmyndighet.

«Sjødyktighetsloven» eller som dens egentlige navn er: «Lov om statskontroll med skibes sjødygtighet m.v.», er Sjøfartsdirektoratets grunnlov og basis for de fleste av dets funksjoner og forskrifter.

Direktoratet har — i et nøtteskall — det offentlige kontrollansvar for:

- Skip og flyttbare innretningers sjødyktighet
- de ombordværendes sikkerhet, velferd og tjenesteforhold
- havnestatskontrollen.

Kontrollen utføres i Norge først og fremst av Skipskontrollen, som har stasjoner på følgende steder:

- Båtsfjord
- Hammerfest

- Tromsø
- Harstad
- Narvik
- Svolvær
- Bodø
- Sandnessjøen
- Rørvik
- Trondheim
- Kristiansund N.
- Ålesund
- Flørø
- Bergen
- Haugesund
- Stavanger
- Kristiansand S.
- Horten
- Oslo

Narvik er først kommet med i år, og da som følge av Stortingets ønske om en forsterket kontroll av malmskipene til og fra denne havn. Som kjent har flere av denne kategori skip vært involvert i havarier på norskekysten de senere år.

Havnestatskontrollarbeidet

Sjøfartsdirektoratet har ingen myndighet til å nekte utenlandske skip av dårlig standard å komme inn i norsk farvann. Men er de først kommet inn, har man det nødvendige rettslige verktøy til å få plukket ut og holdt tilbake skip som ved sin sjødyktige tilstand representerer en sikkerhets- og derved også en miljøtrussel mot vårt kystfarvann.

Dette har signaleffekt og inngir befrakterne forståelsen av at det i det lange løp ikke lønner seg å sende usjødyktige skip til norske farvann. Man skal ikke glemme at norskekysten er den «rougheste» i verden.

FN's skipsfartsorganisasjon I.M.O.'s sikkerhetskonvensjon for skip (SOLAS) og forurensningskonvensjon (MARPOL 73/78) forutsetter havnestatskontroll. Videre har 15 vest-europeiske stater inngått en avtale Memorandum of Understanding, (MoU), hvoretter de forplikter seg til å kontrollere minst 25% av utenlandske skip som anløper deres havner.

Varslingen av skipenes ankomst er først og fremst basert på daglige oppgaver som Sjøfartsdirektoratet mottar fra Kystverket og Tollvesenet.

Videre mottar man meldinger om dårlige skip og om utslipp av olje fra lastmottakere, Sjøforsvaret, fra loser, fra SFT's overvåkingsfly og fra publikum.

På grunnlag av de daglige ankomstmeldinger som mottas, sjekker Sjøfartsdirektoratet skipene mot 2 internasjonale EDB registre som man er tilknyttet og som gir opplysninger om skipenes alder, klassemessige forhold, skifte av flagg, tidligere havarier etc.

På bakgrunn av disse opplysninger og under hensyntagen til vedkommende skipskontrollstasjons øvrige

prioriterte oppgaver, avgjøres lokalt eller av Sjøfartsdirektoratet om kontroll skal foretas ved skipets ankomst.

I Norge ble i 1991 584 skip kontrollert, hvilket tilsvarer 35%. Mere enn halvparten av de skip som ble kontrollert fikk skriftlige pålegg om utbedring av mangler, og 10 ble holdt tilbake fordi de representerte en alvorlig trussel mot vårt kystmiljø.

I årets 6 første måneder av inneværende år er det foretatt kontroll av 288 skip, hvorav 11 er blitt holdt tilbake.

I forhold til tallene for hele 1991 representerer dette en markert prosentvis økning både i antall kontrollerte og tilbakeholdte skip. Dette forhold har blitt kjent i det internasjonale skipsmeklermiljø og har hatt signaleffekt.

I den forbindelse siteres følgende fra Sjøfartsdirektoratets bedriftsorgan DELFINEN for juni måned i år:

«Rustholkene» unngår Narvik:

Statsråd Godal takker for innsatsen så langt

I en personlig hilsen til Sjøfartsdirektøren takker handels- og sjøfartsminister Bjørn Tore Godal for den innsatsen som hittil er gjort for å stanse trafikken av substandard skip i norske farvann. Statsråden syntes det var en hyggelig melding da Lofotposten i begynnelsen av mai kunne meddele sine lesere at «rustholkene unngår Narvik».

Lofotposten viser til at etableringen av skipskontrollen i Narvik allerede har gitt resultater; bare to måneder etter at kontrollen av malmskip ble intensivert, er «rustholkene!» på full fart ut av havnebildet.

Ifølge Lofotposten har havnevesenet i Narvik registrert en standardheving av båtene som i mars og april anløp havnen. — For malmfrakterne er det kun fortjenesten som teller. En tøffere kontroll av båtene

er det klart de vil tape på, er forklaringen kontorsjef Kjell Heggelund i Narvik Havnevesen har til det som har skjedd.»

Det er på det rene at dagens rapporteringsopplegg ikke er godt nok. Således er det ikke landsdekkende. Miljøverndepartementet har derfor bevilget betydelige forskningsmidler for utarbeidelse av et slikt. En arbeidsgruppe med representanter for de involverte offentlige etater er nedsatt i den forbindelse.

Sjøfartsdirektoratet som forurensningsmyndighet

Det formelle grunnlag er et delegasjonsvedtak av Miljøverndepartementet av 30. desember 1983. Dette fordeler funksjonene mellom SFT og Sjøfartsdirektoratet i forbindelse med havarerte norske og utenlandske skip som kan forårsake oljeskader av betydning.

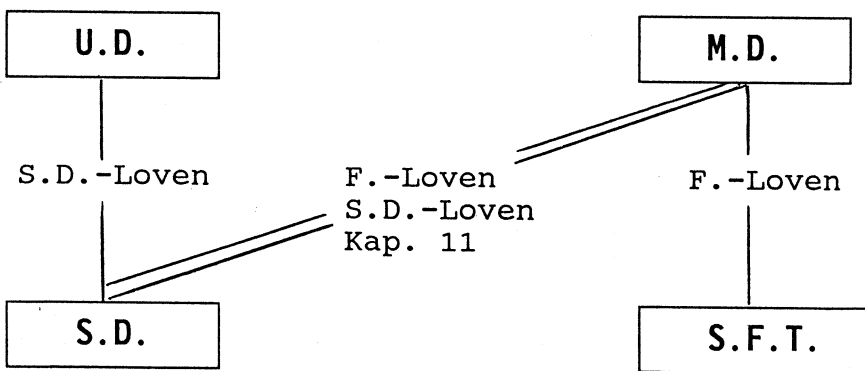
Nedenstående skisse viser de to forvaltningsorganer i forhold til sine overordnede departementer (figur 2).

Grovfordelingen av funksjoner og ansvar mellom de to forvaltningsorganer er følgende:

- Sjøfartsdirektoratets kontrollansvar som **sjøsikkerhets**-myndighet for at skip er i en slik fysisk tilstand og blir operert på en slik måte at de ikke forårsaker ulovlig oljeutslipp.
- Sjøfartsdirektoratets ansvar som **forurensnings**-myndighet til å
 - utarbeide beredskapsopplegg ved oljeforurensning
 - treffe enkeltvedtak vedrørende havarerte skip som kan forårsake oljeskader av betydning.
- SFT's overordnede ansvar for at det blir truffet de nødvendige tiltak for å samle opp olje, når denne er kommet på sjøen.

Det ligger i sakens natur at når det foretas en ansvarsfordeling mellom to eller flere forvaltningsorganer, kan oppstå gråsoner. Men ved samarbeide, både under øvelser og ved reelle oljevernaksjoner, er utviklet et ryddig og greit samarbeidsforhold mellom de to etater. I beredskapssammenheng er da også dette en absolutt forutsetning.

Så over til et par viktige punkter i delegasjonsvedtaket.



Figur 2.

Først en kort orientering om Sjøfartsdirektoratets rett til å treffe enkeltvedtak vedrørende norske og utenlandske skip som kan forårsake oljeskader av betydning.

Det klassiske utgangspunkt er et skip som har gått på grunn, og som lekker olje, eller står i fare for å gjøre det. Vedtaket nevner en rekke konkrete tiltak som kan være aktuelle å gjennomføre:

- stansing/begrensning av utslipp
- reduksjon av brann-/eksplosjonsfare
- gassmålinger på og i umiddelbar nærhet av skipet
- trimming av skipet
- nødlossing
- forflytning til nødhavn/strandsettingsplass.

Jeg vil understreke at i en slik situasjon skal man ikke glemme at det er skipets ansvarlige, ved dets fører som er det ordregivende og utførende subjekt. Det er han som skal gi ordrene. Eventuell inngripen fra myndighetenes side er bare aktuelt hvis føreren unnlater å handle, eller han tar gale avgjørelser. Skipets P & I, dvs. ansvarsassurandør, (stikkordet er assuranseforeningene Skuld og Gard), er sentrale støttepillere i denne forbindelse. De skal nemlig BETALE for oljesølskadene. Sjøfartsdirektoratet og P & I har således sammenfallende interesser, og i slike situasjoner er det alt om å gjøre for Sjøfartsdirektoratet, snarest å få etablert kontakt med skipets ansvarsassurandør.

Dette er ikke noe problem når vi har med en av de to nevnte norske foreningene å gjøre. Derimot kan vanskeligheter oppstå hvis vi står overfor en lite samarbeidsvillig utenlandsk, ikke særlig språkmektig kaptein, som kanskje

ikke engang vet hvem som er skipets ansvarsassurandør.

Nettopp endel slike situasjoner er det vi i den senere tid har stått overfor.

Dette forhold er det naturlige utgangspunkt for mitt neste punkt:

Litt om Sjøfartsdirektoratets beredskapsplan

Den ble utarbeidet av en arbeidsgruppe i Sjøfartsdirektoratet, forelagt en rekke instanser til uttalelse, deriblant Miljøverndepartementet, og fastsatt av Sjøfartsdirektøren 8. mai 1984.

I utgangspunkt gjelder planen for oljesøl, men den vil evtl også få anvendelse på ulykker med kjemikalieskip.

Den er pragmatisk i sin form, dvs. en manual med instruks for de personer som inngår i beredskapsplanen. Forøvrig er filosofien at i utgangspunktet representerer enhver grunnstøtning og ethvert maskinhavari etter omstendighetene en forurensningsrisiko.

Sentralt i opplegget står de 2 aksjonsinspektører. Disse er begge erfarne tankskipkapteiner med 24 timers beredskapsvakt. De kan bestandig rekes på mobiltelefon, og skal etter avtale med Sjøfartsdirektøren snarest begi seg til havaristedet, eller så nær dette som praktisk mulig.

Som jeg ovenfor kort berørte, er det skipsføreren som er det ordregivende og utførende subjekt. Opptrer han som en ansvarlig skipsfører, utviser godt sjømannskap og respekterer norsk lovverk — herunder våre forurensningsbestemmelser — skal ikke Sjøfartsverket gripe inn, men innta en OVERVÅKENDE og RÅDGIVENDE holdning.

MEN, hvis han UNNLATER å handle, eller etter myndighetenes vurdering tar GALE avgjørelser, har Sjøfartsdirektoratet rett og plikt til å gripe inn

- i norsk territorialfarvann, med hjemmel i «Forurensningsloven» eller
- i internasjonalt farvann, med hjemmel i Den internasjonale inngrepskonvensjon av 1969, gjennomført i norsk rett ved Miljøverndepartementets midlertidige forskrifter av 2. mai 1975.

Styrkelse av Sjøfartsdirektoratets beredkapsopplegg

Beredkapsplanen forutsetter ikke at direktoratet selv skal stå som eier, men være kjent med hvor nødvendig beredkapsutstyr og mannskap til betjening av dette, til enhver tid er tilgjengelig.

Sjøfartsdirektoratet har derfor, på vegne av Staten, i november 1992 kommet frem til en avtale med to bergingsfirmaer.

Filosofien bak avtalen er at ved skipshavarier, med oljesøl eller risiko for dette, fra lasten eller skipets bunkersbeholdning, vil det erfaringsmessig være behov for tilstedeværelse av følgende 4 elementer:

1. Nøddosseutstyr, for å få oljen ut av havaristen.
2. Slepekapasitet for evt. flottbringelse/avtrekking/slep til nødhavn/strandsettingsplass.
3. Tank-kapasitet for lagring av utlosset olje.
4. Trenet personell til betjening av utstyret og utførelse av de øvrige funksjoner.

Erfaringer, både fra utlandet og egne i Norge, senest i forbindelse med «Arisan», viser behovet for rask tilgjengelighet til nevnte elementer.

Det er her ikke plass til å gå i detaljer om avtalen, men noen hovedpunkter skal allikevel nevnes:

- Det opprettes baser for lagring av det avtalte nøddosseutstyr i Stavanger, Ålesund og Bodø.
- Det har hele tiden vært en forutsetning at «pakken» bl.a. skulle bestå av Frank Mohn A/S velprøvede og internasjonalt anerkjente nøddosseutstyr.
- Utstyret skal være pakket i enheter på maksimum 1.500 kg beregnet på helikoptertransport. responstid fra alarmen går til utstyret, inklusive 2 mann, er klart til ekspedering, er 1 time.
- Basen i Stavanger skal administreres av Buksér og Bjergning A/S, og i Ålesund og Bodø av Ødegaard Berging A/S. Transporten til havaristedet er basert på helikopter, fortrinnsvis fra Forsvaret.
- Filosofien bak en avtale nettopp med bergingsfirmaer, er at disse til enhver tid er godt kjent med hva som foregår på kysten. De lytter fast på VHF'en. De vet hvor eventuell nødvendig tilleggstonnasje er å få tak i. Videre har de inngående lokal- og farvannskjennskap. Og fremfor alt har de praktisk erfaring i bergingsarbeide.

Til slutt noen ord om
Andre samarbeidsforhold.

Det ligger i sakens natur at det allerede foregår et utstrakt samarbeide mellom Sjøfartsdirektoratet og en rekke organisasjoner og etater.

Forholdet til SFT og P & I-selskapene er allerede omtalt. Kystverket og Sjøforsvaret, herunder Kystvakten er det også et praktisk samarbeide med i ulike sammenhenger.