

Det er derfor en forudsætning for, at myndighederne har hjemmel til at tilbagekalde certifikatet, at myndighederne fører bevis for en sådan konkret alvorlig trussel eller alvorlig fare for mandskab, skib eller miljø som følge af en afvigelse eller som følge af, at koden ikke er gennemført effektivt og systematisk.

Hvis der derimod alene kan konstateres objektive beviser for, at et krav ikke er opfyldt eller ikke gennemført effektivt og systematisk, foreligger der alene en "afvigelse", jf. art. 1.1.9, og en sådan giver ikke hjemmel for tilbagekaldelse af certifikatet.

Det er således ikke tilstrækkeligt blot at konstatere, at koden ikke er gennemført effektivt og systematisk. Der må påvises helt konkrete forhold, der på grund af den manglende gennemførelse udgør alvorlige trusler for mandskab eller skibets sikkerhed eller alvorlig fare for miljøet, og som kræver øjeblikkelig afhjælpning.

Søfartsstyrelsen har ikke påvist, at der foreligger en sådan kvalificeret afvigelse fra koden. I særdeleshed har Søfartsstyrelsen ikke påvist, at den påståede manglende effektive og systematiske gennemførelse af koden udsætter mandskab og skibes sikkerhed for en alvorlig trussel eller miljøet for en alvorlig fare, som kræver øjeblikkelig afhjælpning.

2.

Ved almindelige afvigelser er det tilstrækkeligt at konstatere "objektive beviser". En grov afvigelse må tillige forudsætte subjektive hensigter - altså at Rederiet bevidst tilsidesætter ISM-kodens krav uden vilje til at efterleve denne. Rederiet har demonstreret, at man har ofret betydelige ressourcer på at optimere og styrke sikkerhedsstyringssystemet og fortsat arbejder på forbedringer. Endvidere har Rederiet efterlevet de anmærkninger, man har fået, som også bekræftet af Søfartsstyrelsen i relation til de audits, der blev foretaget i januar 2006. Rederiet har derfor ikke bevidst negligeret ISM-koden - tværtimod har man bestræbt sig på at efterleve denne.

Dette er et væsentligt element, når bedømmelsen af, om der foreligger en grov afvigelse, skal træffes.

3.

Endvidere forudsætter en tilbagekaldelse, at denne sanktion konkret står i rimeligt forhold til Rederiets forsømmelse. Dette følger direkte af art. 9 i EF's implementeringsforordning nr. 336/2006 af 15. februar 2006, der bl.a. præciserer, at sanktioner bl.a. "*skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen*". En tilbagekaldelse af certifikatet er den mest indgribende og helt ultimative sanktion, der i realiteten medfører en tvangsafvikling af Rederiet.

Derfor kan denne ultimative sanktion i sagens natur kun anvendes helt undtagelsesvist, og kun når overtrædelserne er særdeles grove og af en karakter, så de udgør en alvorlig trussel for mandskab eller skibets sikkerhed eller en alvorlig fare for miljøet, der kræver øjeblikkelig afhjælpning.

Den blotte konstatering af, at ISM-koden - eller nogen af dens krav - ikke er indført tilstrækkeligt systematisk eller effektivt, er således langt fra tilstrækkeligt til at give en sådan ultimativ sanktion.

Grovheden af afvigelserne skal i øvrigt bedømmes i forhold til den faglige standard, der normalt er gældende for småskibsrederier, som det H. Folmer driver. Denne bedømmelse savnes fuldstændigt i Søfartsstyrelsens afgørelse, jf. nedenfor under pkt. 5.

4.

Endvidere gælder der et almindeligt forvaltningsretligt princip om, at en myndighed skal bistå og vejlede, ikke blot kontrollere og sanktionere.

Søfartsstyrelsen har i denne sag kun foretaget observationer og har ikke villet inddrage sig i en konkret dialog med Rederiet om, hvilke forbedringstiltag man kunne foreslå, selvom Søfartsstyrelsen må anses for at besidde betydelig fagkundskab inden for dette område.

Søfartsstyrelsen har på intet tidspunkt fremsat konkrete anvisninger for effektivisering af sikkerhedsstyringssystemet, eventuelt i form af pålæg og i tilslutning hertil bøder, men har alene haft fokus på den ultimative sanktion - tilbagekaldelse af skibenes certifikater.

5.

Søfartsstyrelsen har endvidere undladt at foretage høringer af andre relevante instanser til bedømmelse af den faglige standard, der normalt anerkendes for småskibsfart svarende til den, H. Folmer driver.

Således burde Søfartsstyrelsen have indhentet udtalelse fra eksempelvis Rederiforeningen for Mindre Skibe for at få deres bedømmelse af, om standarden for Rederiets sikkerhedsstyringssystem afviger væsentligt fra andre tilsvarende rederiers. Dette er afgørende for bedømmelsen af, om en afvigelse kan kvalificeres som grov.

Endvidere burde man have indhentet udtalelse fra Bureau Veritas, eller eventuelt andre klassifikationsselskaber, der, i betragtning af at disse i almindelighed foretager audits, således også havde haft mulighed for at bedømme, om skibenes sikkerhedsstyringssystemer pr. december 2006 afveg i en sådan grad, at det måtte betragtes som en grov afvigelse i forhold til den normalt accepterede praksis. ”.

Rederiet begærede samtidig mundtlig forhandling af sagen i ankenævnet. Den 29. marts 2007 traf ankenævnets formand beslutning om mundtlig forhandling, og fastsatte samtidig formen for den mundtlige forhandling, jf. § 6 i bekendtgørelse nr. 439 af 6. juni 2005 om Ankenævnet for Søfartsforhold (Forretningsorden).

Mundtlig forhandling i Ankenævnet for Søfartsforhold:

Sagen er blevet foretaget i et lukket møde, jf. ovennævnte bekendtgørelses § 9, stk.1, den 2. og 3. maj 2007 med deltagelse af underdirektør Claus Pavar, direktør Peter Sneistrup, kaptajn Jens Fage-Pedersen, sekretariatschef Henrik Amdi Madsen og landsdommer Marianne Levy, sidstnævnte som nævnets formand.

For klageren mødte advokat Henrik Thal Jantzen og advokatfuldmægtig Birgitte Sølvgaard med Jørgen Folmer.

For indklagede mødte Kammeradvokaten ved advokat Morten Kroon og advokat Krester Kjær.

Klageren nedlagde følgende påstande:

1.
Søfartsstyrelsens beslutning om at tilbagekalde det til klageren udstedte Document of Compliance skal ophæves.

Endvidere skal Søfartsstyrelsens beslutning om at tilbagekalde Safety Management Certificate for de skibe, for hvilke klageren er bestyrende reder, ophæves.

2A.
Søfartsstyrelsen pålægges at udstede et Document of Compliance med en gyldighedsperiode på 5 år samt genudstede Safety Management Certificate for de i påstand 1 angivne skibe subsidiært at anmode Bureau Veritas om at udstede disse dokumenter.

2B.
Subsidiært pålægges Søfartsstyrelsen at udstede Certificate of Compliance for en efter Ankenævnets skøn fastsat periode subsidiært at anmode Bureau Veritas om et udstede et sådant dokument.

Indklagede har nedlagt følgende påstande:

Stadfæstelse.

Med hensyn til påstand 2A og 2B påstås frifindelse.

Document of Compliance er udstedt af Søfartsstyrelsen med kort gyldighed indtil 4. juni 2007. Der skal være gennemført årligt audit til verifikation af, at rederiet lever op til ISM-kodens krav, senest den 14. september 2007. Da der ikke har været gennemført et fornyelsesaudit med positivt resultat, bør et Document of Compliance i givet fald højst udstedes med gyldighed indtil denne dag.

Supplerende oplysninger:

Fra den audit, der blev gennemført af Bureau Veritas den 14. september 2006, er der anført følgende bemærkninger:

"Description and remark made by the auditor

Additional audit carried out at Copenhagen on 14 September 2006, subject of former additional audit recommendation.

Present at opening meeting/closing meeting:

Mr. Jørgen Folmer, DPA, Manager, Superintendent

Mr. Jacob Larsen, ISM subcontractor (opening only)

Mr. Hans Henrik Krog, Surveys Association – subcontracted internal auditor

Mr. John Børgesen, Surveys Association – observer

Mr. Per Sønderstrup, DMA, observer

Mr. John Tranberg, SSOM and auditor, Bureau Veritas
Undersigned CSOM and Lead Auditor, Bureau Veritas

Scope of audit explained, team presentation.
Lead Auditor questions enclosed in Danish language.

Conclusions of LA questions:

In the selected cases from various ships, there is a lack of preventive actions from the Company.
Examples: Poor condition of derrick girders, poor insulation on exhaust systems on diesel engines, protection of inflatable life rafts in their support, missing nameplates on sounding-, air- and filling pipes on deck, improper closing devices on main switchboards.

Audited by LA: Internal safety audits on selected ships, how to contact DP or Deputy, how to control corrections of charts, training of Masters in PSC inspection, use and reporting of PSC checklist from ships, examined communication ship/ashore on technical problems, requests, queries. Masters latest reviews.

LA note: That the ships, which have had additional deficiencies noted during PSC, are not subject to additional internal safety audit by company.

DMA observations and conclusion:

DMA has registered 7 working accidents in 2006. The DP when asked initially could not remember the accidents but it was verified that the ships working Safety Board has reported the accidents to the company. Evaluation of working accidents in 2006 is expected to be included in the annual management review, but there was doubt about how reports are evaluated in order to consider any preventive actions like information to all company vessels.

DMA noted that the company has not replaced the quality coordinator previously employed to strengthen the company ISDM organization. Instead the company uses "Besigtigelseskontoret" on consultant basis to carry out some of the internal audits and to update some of the documentation to the SMS.

Furthermore DMA noted that DP during the audit to some extent disagree in a number of reasons for detention of the ships. Deficiencies like problems to demonstrate proper use of oil separator and problem to ensure that the crew updates charts were discussed. To prevent future detentions the company attitude towards PSC is important. The company therefore should continue to develop and evaluate initiatives like pre-arrival and regular PSC-checklist to prevent detentions (initiated primo 2006).

Auditor questions and conclusion:

The designated person, who also is part-owner and technical manager, was audited on cases from company vessels, internal audits, support to company vessels in case of e.g. detentions and on company efforts on training and motivating masters of the vessels.

DP's interpretation of international rules and class rules do not in all cases comply with the common interpretation of these. Example: Switchboard covers where adhesive tape is needed to keep them closed is by DP not seen as a problem nor as a deficiency. A temporary repair is a repair carried out by the crew and should be allowed to remain until next planned dry-docking.

The need to assure safe and legally correct working conditions on vessels tween deck was raised during class inspection on DANICA VIOLET and again in a letter dated 31-07-2006 to the company. At this audit no action could be shown in the case and the DP repeatedly mentioned that since no accident had occurred the last twenty years the work could be considered safe. One of NC was raised on this.

As the DP is also technical manager for the fleet of 14 vessels and since he carries out all dry dockings himself it is questionable if he also has the capacity to fill in the role as DP. Auditor is by far not convinced that one person is able to perform both these jobs. Example: DANICA VIOLET detained by DMA with 40 deficiencies and 43 deficiencies found by Bureau Veritas plus 11 NC's raised were attended by a repair crew and not by DP or anyone to represent him.

DP and the external consultant from Survey Association had severe difficulties in presenting some of the documentation asked by auditor. One document could not be presented at all. One of the OBS was raised on company filing system.

Lead Auditor's conclusion: Today's additional show lack of preventive actions, probably caused by inadequate resources. "

Forklaringer:

Klager har under sagen fremlagt en e-mail af 22. marts 2007 fra rederiets kaskoassurandør Codan A/S, hvoraf det fremgår, at rederiet gennem alle årene har haft et positivt resultat på søforsikringerne, og at det er Codans vurdering, at rederiets søforsikringsstatistik er lige så god, endog bedre sammenlignet med en lang række andre rederier i tilsvarende segment. Ingen af de anmeldte skader vil kunne henføres til at rederiet drives søsikkerhedsmæssigt uforsvarligt. I en skrivelse af samme dato har rederiets P & I forsikringsselskab SKULD anført, at "Det er vort indtryk gennem det mangeårige samarbejde, at rederiet altid har været drevet professionelt og ordentligt. Det kan i øvrigt oplyses, at rederiet har en meget fin skadestatistik og altid har opfyldt sine forpligtelser over for foreningen."

Der er afgivet forklaringer af klagers direktør Jørgen Folmer, konsulent hos klager Jakob Larsen, kontorchef Per Sønderstrup, Søfartsstyrelsen, ledende auditor Jesper Jespergaard, Bureau Veritas, haveriekspert i Codan og Besigtigelses Kontoret A/S John Børgesen og direktør i Besigtigelses Kontoret A/S Lars Henriksen.

Jørgen Folmer har forklaret bl.a., at han er uddannet skibsfører, og at han overtog den daglige ledelse i rederiet efter faderens død i 1974. Rederiets skibe har altid sejlet under dansk flag, og har næsten undtagelsesfrit beskæftiget danske søfolk. Ud over de 4 af besætningsfastsættelsen omfattede besætningsmedlemmer, er der altid en kok om bord og ofte også en ekstra sømand. Medmindre det findes uhensigtsmæssigt, henvender man sig altid ved nyansættelse af en kaptajn til det tidligere arbejdssted, og kaptajnen får en opdatering i rederiets ISM og ISPs systemer over 1 - 2 dage på rederiets kontor. Såvel redningsudstyr som sikkerhedsudstyr udskiftes før der er krav herom, og skibene dokkes hvert 2. år, selv om dette ikke kræves. Rederiets skadestatistik er meget god, og så godt som alle medarbejdere har været der i en lang årrække.

Det var Jakob Larsen, der har været tilknyttet rederiet siden 1996, som sammen med vidnet stod fadder til ISM systemet. Da den ansatte konsulent ikke levede op til de forventede krav, blev Besigtigelseskontoret tilknyttet rederiet ved årsskiftet 2005/06. Dette kontor er stadig tilknyttet rederiet, som alene i år har udbetalt godt 100.000 kr. ud over den aftalte kontraktsum. Rederiet har altid rettet op på anmærkningerne om non-conformities ved de foretagne audits, og der er aldrig forekommet gentagne anmærkninger.

For så vidt angår anmærkninger ved Port State Control (PSC) har der kun været måske 2 gengangere, og Søfartsstyrelsen har i ingen tilfælde givet anmærkninger eller pålæg i den forbindelse. Afhørte bliver i alle tilfælde straks orienteret i tilfælde af en tilbageholdelse, og der er udarbejdet en checkliste til kaptajnerne med henblik på at forberede skibet på PSC. Kun hvis kaptajnen vurderer, at en anmærkning er reel, foretager afhørte

en opfølgning herpå. For så vidt angår tilbageholdelsen af DANICA RED på grund af en hængelås på nødudgangen fra maskinen, fandt afhørte ikke, at dette var noget problem, idet alle besætningsmedlemmer har en nøgle til hængelåsen.

I tilfælde af arbejdsulykker, være sig nok så ubetydelige, skal kaptajnen sende en mail til kontoret med kopi til afhørte. Herefter skal der foretages en undersøgelse, som skal munde ud i en ISM-rapport. Ved audit i september 2006 var han ikke opmærksom på, at der havde været 5 uheld siden seneste audit. Men han havde kendskab til dem. Drejer det sig om mere alvorlige arbejdsulykker, følger han altid op herpå ved orientering til samtlige skibe, såfremt der er forhold, der kan anvendes præventivt i andre skibe. Søfartsstyrelsen, der får indrapporteret alle arbejdsulykker, har aldrig givet nogen tilbagemelding om foranstaltninger, der skulle træffes. Foreholdt, at der allerede i 2004 var sket en arbejdsulykke på mellemdækket med pontonerne, og at der igen var en ulykke hermed den 7. december 2006, henviser afhørte til, at der er fulgt op herpå ved mail af 18. og 30. september 2006 til alle skibe. Rederiet har en alkoholpolitik med kun 2 øl om dagen, og opstår der problemer, bliver afhørte kontaktet.

Afhørte er DP (Designated Person) for rederiet, og kan anvende alle nødvendige midler herpå. Rederiets SMS manual er blevet udbygget til et meget bedre styringsredskab siden begyndelsen af 2005, hvor rederiet selv stod for de interne audits. Siden 2006 har Besigtigelseskontoret stået herfor. Det tager imidlertid nogen tid, før en ny manual bliver implementeret og indarbejdet. Det er hans ønske, at det på sigt vil være mest holdbart for rederiet at få tilknyttet en fuldtidsansat medarbejder til at tage sig af rederiets opfyldelse af ISM-koden, men det er vanskeligt at tiltrække kvalificeret personale hertil på grund af problemerne med Søfartsstyrelsen.

Søfartsstyrelsen har aldrig givet rederiet konkrete forslag til påkrævede forbedringer eller givet meddelelse om, at de ville trække DOC tilbage. Da rederiet følte, at Søfartsstyrelsen pressede Bureau Veritas meget, anmodede afhørte efter audit i maj 2006 Søfartsstyrelsen ved Per Sønderstrup om et møde, så han kunne få oplyst, hvilke foranstaltninger rederiet skulle iværksætte for at undgå inddragelse af DOC. Dette blev dog afvist.

Jakob Larsen har forklaret bl.a., at han efter en maskinmesteruddannelse og sejltilid blev ansat i rederiet i 1996. Han har således været med fra starten af ISM systemets implementering i rederiet. Han blev i 2001 selvstændig, men har hele tiden arbejdet på konsulentbasis i rederiet svarende til ca. 1 uge om måneden, og denne tid anvendes på rederiets ISM system. Alle forslag til forbedringer af dette system, er blevet accepteret af rederiet.

Vidnet udarbejdede rederiets handlingsplan i 2005, som blev godkendt af Bureau Veritas. På et ledelsesmøde i december 2006 gennemgik de handlingsplanen og checkede det allerede implementerede af. Siden 2005 er ledelsesmøderne medtaget i rederiets ISM system, hvor der er blevet struktureret med dagsordner.

Han har deltaget i alle audits. De anførte observationer blev der fulgt op på, og der har på intet tidspunkt været optræk til "røde lamper" i form af mulighed for tilbagekaldelse af DOC, heller ikke på den audit, der foregik den 14. september 2006, hvor vidnet var tilstede til kl. ca. 12.00.

Vidnet mener ikke, at rederiet kunne have reageret mere relevant overfor arbejdsulykkerne end sket. For så vidt angår PSC er der ikke givet pålæg om særlige foranstaltninger som opfølgning på bemærkninger. I november 2006 udarbejdede rederiet en særlig checkliste til kaptajnerne, som de kan anvende for at forberede sig på eventuelle PSC. Rederiet havde da udarbejdet en liste, der viste, at der gennem årene havde været ca. 140 forskellige bemærkninger i forbindelse med PSC med ca. 80 forskellige forhold, hvilket viste, at der ikke var mange gentagelser. Forud for ledelsesmøderne evaluerer vidnet herpå. Det er Besigtigelseskontoret, der indsamler oplysninger og foreslår korrigerende handlinger. Det er Jørgen Folmer, der laver de korrigerende handlinger, hver gang rederiet får oplysning herom, ligesom der sker en opfølgning herpå en gang om året. Vidnet kan dog, hvis han bliver bedt herom, lave en korrigerende handling på en non-conformity. Han tager kun hånd om det, han får besked på.

Per Sønderstrup har forklaret bl.a., at han har en baggrund med en skibsføreruddannelse, en MBA og en maskiningeniøruddannelse. Han har det daglige ansvar i Søfartsstyrelsen for ISM, ISPS og klasser og udstyr for skibe.

ISM koden er et ledelsessystem, som indeholder værktøjer til en sikker og god skibsdrift. Den dækker alt vedrørende skibsdrift også de underliggende regler og konventioner. Ved lastskibe er syn og certificering uddelegeret til 7 klassificeringsselskaber herunder Bureau Veritas.

Det er rederiet selv, der skal finde de bedst egnede korrigerende handlinger. Søfartsstyrelsen har ofte kontakt med rederier, og de har i væsentligt omfang ydet vejledning til rederiet Folmer, ligesom de er trådt til, hvis der har været brug for noget back up. Søfartsstyrelsen kan imidlertid ikke konkret fortælle, hvad der skal til for at opfylde ISM-koden og de afvigelser, der er fundet. Man kan derfor heller ikke give et pålæg om, hvordan et rederi konkret skal opfylde en afvigelse, idet det vil stride imod ånden i en audit. Søfartsstyrelsen tager møder med rederier om konkrete problemer, men ikke om mere generelle problemer. Hvis Bureau Veritas fandt grove afvigelser rettede de henvendelse til Søfartsstyrelsen, der i så fald skal vurdere beviserne og om der er hold i kvalifikationsselskabets påstande. I den forbindelse går Søfartsstyrelsen ind og vurderer egne registreringer.

Søfartsstyrelsens fokus på rederiet Folmer startede i 2004, hvor Bureau Veritas indstillede, at der skulle ske tilbagekaldelse. Indstillingen blev ikke fulgt, idet der ikke var det bevis- og dokumentationsmæssige grundlag herfor. Efter Bureau Veritas' indstilling i 2005 gennemgik Søfartsstyrelsen alle registreringer fra rederiet og fortog partshøring af rederiet, før man traf afgørelsen om, at der ikke var et fuldt tilstrækkelig bevismæssigt grundlag for tilbagekaldelse. Dette var begrundet i, at Bureau Veritas havde besluttet at nedgradere 2 major non-conformities til non-conformities. Søfartsstyrelsen lagde ved afgørelsen endvidere vægt på, at det med ansættelsen af en ny medarbejder til håndtering af ISM systemet kunne se ud til, at rederiet kunne få tilført ressourcer til implementeringen. Søfartsstyrelsen var dog fortsat i tvivl om, hvorvidt rederiet ville formå at få udført de nødvendige kraftige forbedringer, hvorfor det efterfølgende forløb skal ses i lyset af det tidligere passerede. Søfartsstyrelsen havde et møde i januar 2006 med Bureau Veritas, hvor man påpegede betydningen af dokumentationsarbejdet i tilfælde af en anbefaling om tilbagekaldelse.

Vidnet deltog i audit i januar 2006 som observatør. Da rederiet var gået i gang med at lave checklister svarende til dem, som Søfartsstyrelsen anbefalede for mindre skibe, gav det indtryk af, at der skete noget, og at der var et fornuftigt positivt fremskridt i det man kalder "Plan-Do-Check". Det er rederiet selv, der skal identificere problemer og risici bl. a. ved interne audits. Hvis der ved sådanne audits konstateres øget risiko, skal rederiet gøre noget ved det. En checkliste ved PSC er relevant for skibets vedligeholdelse, og det er en del af ISM systemet at have procedurer herfor.

Vidnet deltog også som observatør ved audit i maj 2006, idet der siden seneste audit havde været en del tilbageholdelser af rederiets skibe. Han fik i den forbindelse oplyst, at den systemansvarlige ikke arbejdede længere i rederiet, som i stedet havde valgt at anvende Besigtigelseskontoret på konsulentbasis. Der var imidlertid ingen dokumentation i ISM systemet for det nærmere omfang af Besigtigelseskontorets ansvar, beføjelser og opgaver. Hvis dette mangler, vil der kunne ske et systemnedbrud, idet der er ting, der ikke opfanges, og korrigerende handlinger bliver kun iværksat, hvis udefra kommende opfanger dette. Efter denne audit anmodede Jørgen Folmer om et møde for at få oplyst, hvad han kunne gøre anderledes. Det er imidlertid, som forklaret ovenfor, Søfartsstyrelsens politik alene at tage møde, hvis der oplyses om konkrete problemer, og det erindrings vidnet ikke at have fået forelagt.

Igen ved audit i september 2006 var vidnet observatør. Denne audit gik først og fremmest ud på at få konstateret, om der var foretaget de nødvendige korrigerende handlinger, og om rederiet havde vilje til at tage hånd om tingene. Endvidere fokuserede man på arbejdsmiljøet på grund af arbejdsulykkerne, hvor Jørgen Folmer på forespørgsel svarede, at der ikke havde været arbejdsulykker i 2006. De 7 arbejdsulykker blev gennemgået, og det viste sig, at der havde været de nødvendige indrapporteringer til rederiet herom. Jørgen Folmer blev forespurgt, hvorfor rederiet ikke havde gjort noget ved bl.a. mellemdækkene, som tidligere havde givet anledning til en arbejdsulykke, og hvorfor rederiet ikke havde sendt en meddelelse til samtlige skibe om de særlige risici ved mellemdækkene, hvilket burde være sket. Ved den pågældende audit blev der igen spurgt ind til Besigtigelseskontoret, der ikke var skrevet ind i ISM systemet, men alene agerede på bestilling. Rederiet blev således ved denne audit prøvet af på de korrigerende handlinger. Foretages disse korrigerende handlinger ikke, sker det først, når der kommer nogen udefra og påpeger problemerne. Det er ikke alle arbejdsulykker, der kræver korrigerende handlinger.

I Søfartsstyrelsen modtager man alle rapporter fra en PSC. Ved en PSC vurderes det, om et skib lever op til regler og krav jf. kodens punkt 1.2.3. Såfremt styrelsen finder, at en anmærkning og en tilbageholdelse ikke har været berettiget, rettes der henvendelse til den pågældende stat herom. For rederiets vedkommende har alle punkter været reelle og konkrete, og der har ikke været uberettigede tilbageholdelser. Det er ikke alle anmærkninger i forbindelse med en PSC, der er tilbageholdelsesgrund, men alle tilbageholdelser er ISM relaterede.

Det har for Søfartsstyrelsen været afgørende, at rederiet ikke selv ville tage hånd om de korrigerende handlinger, og der er ikke efterfølgende kommet nye oplysninger frem, som ændrer grundlaget for Søfartsstyrelsens afgørelse.

Jesper Jespergaard har forklaret bl.a. at han efter en fortid som maskinmester blev uddannet som værftsingeniør. Fra 1992 har han været ansat i Bureau Veritas som

surveyor nu som seniorsurveyor også betegnet i rapporterne som "Lead Auditor". Grundprincipperne i sikkerhedskoden er at opnå en sikker og miljørigtig skibsdrift. Ethvert rederi skal indføre et sikkerhedssystem, som er afpasset rederiets størrelse, omfang, fartsområder og rederiets skibsflåde.

Vidnet anvendte 1-2 dage på en audit hos rederiet Folmer og han har været med til 90 % af de auditeringer, Bureau Veritas har udført hos rederiet. Formålet med et audit er at se på, hvad der er beskrevet i rederiets SMS system, og om det passer til ISM-koden, samt foretage stikprøvekontrol af, om systemet kører og er implementeret. Som auditor virker man også på pragmatisk dansk facon med en "hjælpende hånd". Det er dog klart, at det er rederiet, der har ansvaret for SMS systemet. En audit hos rederiet kan sammenlignes med titlen på romanen "Krig og fred", afhængig af de forhold, der blev drøftet. Det var ofte vidnets indtryk, at rederiet arbejdede imod og ikke med koden. Ved det første audit i 2004 konstaterede vidnet, at rederiets SMS system var simpelt og effektivt, og passede fint til et rederi med små skibe med en lille besætning. På grund af flere tilbageholdelser efter PSC måtte Bureau Veritas kort efter foretage 2 nye audits, hvor det blev konstateret, at rederiet ikke levede op til nogle af de regler, der er et led i ISM-koden. Efter at handlingsplanen var indført gik opfølgningen af især skibsførerkurser trinvist godt, men det haltede bagefter på andre punkter. Ved audit i januar 2005 forklarede vidnet, hvad rederiet havde fået fat i, og hvad de skulle forbedre. I en mail af 2. februar 2005 til Jørgen Folmer anfører vidnet således bl.a.: *"Risikovurdering bør være et standardværktøj. ISM koden er jo "bare" en STOR risikovurdering, og handlingsplaner (procedurer, instruktioner, checklister) for at imødegå disse risici, sikre en kontinuerlig høj vedligeholdelsestandard og opretholde et sundt arbejdsmiljø. Rederiet skal løbende vurdere, om indsatsen er effektiv;"* men forholdene vedblev med ikke at være tilfredsstillende.

Den sidste audit, vidnet og Bureau Veritas har foretaget hos rederiet var den 14. september 2006. Vidnets bemærkninger og konklusion på denne audit viser, at der fortsat manglede opfølgning på det der var sket. Problemet er ikke SMS systemet, der i sig selv er udmærket, men at der helt klart mangler tilstrækkelige ressourcer til, at DP funktionen kan påtage sig alle de funktioner, som der skal til for at efterleve ISM kodens målsætning og dermed tage sig af fejl og mangler i skibene. På det tidspunkt opfyldte rederiet således ikke kodens krav. Vidnet har ikke indstillet tilbagekaldelse, idet han ville overlade det til andre og til Søfartsstyrelsen at drage konklusionen af det forefundne. Han fandt ikke, at Bureau Veritas kunne komme videre med rederiet Folmer.

John Børgesen har forklaret bl.a. at han har en navigatør- og en civilingeniøruddannelse. Han har været ansat i 27 år i forsikringsbranchen, og beskæftiget sig med kaskoforsikring for skibe nu i Codan A/S, der ejer Besigtigelseskontoret A/S, hvori vidnet også er ansat. Han har et indgående kendskab til rederiet, og deltager normalt i dokningerne, hvorfor han ofte er om bord i rederiets skibe. Det er hans klare indtryk, at vedligeholdelsestilstanden er over middel, også set i forhold til tilsvarende segment i andre lande, bl.a. fordi rederiet dokker hyppigere end foreskrevet. Også sikkerhedsniveauet forekommer over middel, men det checkes ikke af vidnets firma. Rederiet har en meget fin kaskostatistik på de seneste år 11 % og 13 %. Normalt anses en procent på 60 for fint. Rederiets administration reagerer altid prompte på henvendelser fra forsikringsselskabet.

Vidnet var med til audit den 14. september 2006 som observatør, fordi Lars Henriksen var forhindret. Der var fra start ros til rederiet, og der blev alene omtalt de 2 non-conformities. Det med ukendskab til arbejdsulykker i 2006 viste sig at bero på en fejltagelse, idet Jørgen Folmer havde kendskab hertil.

Lars Henriksen har bl.a. forklaret, at han er uddannet skibsfører. Han har sejlet som styrmand og været ansat i Søfartsstyrelsen i 5 år, hvor han beskæftigede sig med sikkerhedssystemer. Han er nu direktør for Besigtigelseskontoret A/S. Han blev ved årsskiftet 2005/06 kontaktet af Jørgen Folmer med henblik på bistand til rederiets ISM system. Vidnet lavede en intern audit den 20. januar 2006, hvor der alene var en enkelt sjuskefejl. Det er hans opfattelse, at rederiet er proaktivt, og har udvist evne til at forstå og implementere fremkomne forslag. Vidnet deltog i audit i maj 2006, hvor der blev anført 1 non-conformity, som blev besvaret og korrigeret. Der var ikke bemærkninger til kontrakten med Besigtigelseskontoret. Resultatet af audit var, at der ville blive udstedt et 5-årigt DOC. Jørgen Folmer bad Per Sønderstrup om et møde, så rederiet kunne få en dialog om, hvordan man skulle indrette sig frem over, men det var Søfartsstyrelsen ikke interesseret i. Der har ikke været tale om nogen grov afvigelse, der skete en forbedring af implementeringen. I forhold til situationen i andre rederier i samme segment, som vidnet har kendskab til, er niveauet i rederiet Folmer rimeligt. Besigtigelseskontoret bruger en række ressourcer på optimering, og finder at rederiet anvender tilstrækkelige ressourcer på sit sikkerhedssystem. Vidnet ser gerne, at rederiadministrationen udbygges med en fast koordinator for alt sikkerhedsarbejde.

Procedure:

Parterne har **procederet** i det væsentlige i overensstemmelse med deres påstandsdokumenter, samt yderligere udbygget argumentationen heri.

Klagers anbringender i påstandsdokument af 27. april 2007 er sålydende:

Klagerens anbringender

Det bestrides, at Søfartsstyrelsen har ført bevis for, at rederiet har overtrådt ISM-koden – eller overtrådt ISM-koden i sådan grad – at der er hjemmel til at tilbagekalde rederiets ISM-certifikater i henhold til ISM-kodens art. 13.5, jf. art. 1.1.10.

Til støtte herfor gør klageren følgende gældende:

1. Hjemmelsgrundlaget

- a) Søfartsstyrelsens hjemmel til at tilbagekalde rederiets ISM-overensstemmelsesdokument er udtømmende angivet i ISM-kodens art. 13.5, hvoraf fremgår, at en tilbagekaldelse (når denne ikke skyldes manglende overholdelse af den årlige verifikation) kræver bevis for grov afvigelse af kodens krav.

Definitionen af grov afvigelse ("major non-conformity") er angivet i art. 1.1.10, der har følgende ordlyd:

"Ved "grov afvigelse" forstås en påviselig fravigelse, som udgør en alvorlig trussel for mandskabets eller skibets sikkerhed eller en alvorlig fare for miljøet,

og som krævet øjeblikkelig afhjælpning; udtrykket omfatter også det forhold, at et krav i henhold til denne kode ikke er gennemført effektivt og systematisk."

- b) Med henvisning til disse bestemmelser gøres det supplerende gældende, at Søfartsstyrelsen har bevisbyrden for, at der foreligger en grov afgivelse, at en grov afvigelse i relation til, at "et krav i henhold til denne kode ikke er gennemført effektivt og systematisk", forudsætter, at Søfartsstyrelsen kan påvise konkrete krav i henhold til ISM-koden, der ikke er gennemført effektivt og systematisk, samt at sådanne overtrædelser er af en sådan alvorlig karakter, at de udgør en alvorlig trussel for mandskab eller skib eller en alvorlig fare for miljøet som angivet i art. 1.1.10,
at grove misligholdelser, der skal have så drastiske konsekvenser, at rederiets ret til at drive skibsfart inddrages, må ud fra almindelige retsprincipper forudsætte en sådan grad af kvalificeret forsømmelse, at det – i strid med ISM-kodens målsætning – medfører en væsentlig, umiddelbar og direkte fare for skib, mandskab eller miljøet, samt
at Søfartsstyrelsen langt fra har påvist, at rederiet har udvist en sådan grad af afvigelse, at dette berettiger Søfartsstyrelsen til at tilbagekalde rederiets ISM-certifikater.

2. ISM-kodens opfyldelse i forhold til rederiet

- a) ISM-koden opstiller generelle normer, hvor kravene til omfanget og detaljeringsgraden af kodens implementering afhænger af den skibstype og det skibssegment, det enkelte rederi opererer i.
Dette er klart forudsat i såvel ISM-kodens præambel som i de foreliggende vejledninger og litteratur herom, jf. klagerens replik side 5-6.

Rederier som klagerens, der alene opererer tørlastskibe, udøver en skibsdrift, hvor der utvivlsomt må stilles meget lempelige krav til rederiets ISM-system, da den pågældende skibsdrift i enhver henseende er langt den mindst risikobetonede i forhold til al anden skibsfart.

Den foreliggende retspraksis viser da også, at der ikke foreligger eksempler på, at ISM-certifikaterne er inddraget for rederier, der driver den pågældende skibsfart, hverken i Danmark eller i de lande, vi i øvrigt sammenligner os med. Der henvises til replikken side 8 samt bilag M.

- b) Samlet må ovennævnte betyde, at der skal foreligge en ekstrem grov misligholdelse af ISM-koden, som direkte påfører betydelig risiko for skib, mandskab eller miljø, samt at det skal påvises, at pågældende rederi ignorerer koden og ikke har vilje til at efterleve kodens krav.

Klageren driver et ordentligt rederi, og med såvel rederiets skadestatistik som de oplysninger, der i øvrigt foreligger om rederiets drift, er der langt fra grundlag for at inddrage ISM-certifikater set i forhold til de krav og den standard til rederiets sikkerhedssystem, der kan stilles inden for den pågældende skibsfart.

3. Rederiets overholdelse af ISM-koden - Konkrete forhold

- a) Det bestrides, at Søfartsstyrelsen har påvist, at (konkrete) krav i henhold til ISM-koden ikke er gennemført effektivt og systematisk og slet ikke i et sådant omfang, at der er grundlag for inddragelse af rederiets ISM-certifikater.

Søfartsstyrelsen har med afgørelsen af 8. december 2005 (samlingens side 281) konkluderet, at *"den nu foreliggende dokumentation ikke er et bevismæssigt grundlag, som er fuldt tilstrækkeligt til et så omfattende indgreb som tilbagekaldelse af rederiets overensstemmelse ville være"*.

Derfor må udgangspunktet for bedømmelsen af Søfartsstyrelsens afgørelse forudsætte, at der efter dette tidspunkt kan påvises grove afvigelser som defineret i ISM-kodens art. 1.1.10. Det bestrides, at der på nogen måde kan påvises en sådan negativ udvikling af rederiets sikkerhedsstyringssystem, at der er belæg for i dag – i modsætning til i december 2005 – at tilbagekalde rederiets ISM-certifikater.

Tværtimod kan der påvises en række forbedringer, som demonstrerer en positiv udvikling af rederiets sikkerhedssystemer.

- b) Søfartsstyrelsen har afholdt adskillige rederiaudits i 2006, og under ingen af disse audits har klassen eller Søfartsstyrelsen fundet anledning til at give rederiet "major non-conformity". Allerede af denne grund er der ikke grundlag for at tilbagekalde certifikaterne, da forudsætningen efter ISM-kodens art. 13.5 er, at der kan konstateres sådanne konkrete "major non-conformities" i forbindelse med myndighedernes verifikationer. Under alle omstændigheder har det klart formodningen imod sig, at der i marts 2006 skulle foreligge en grov afvigelse (som ikke var til stede i december 2005), uden at dette har manifesteret sig i et "major non-conformity".

4. Særligt om tilbageholdelser

Søfartsstyrelsen har begrundet inddragelse af rederiets ISM-certifikater med bl.a. henvisning til antallet af skibstilbageholdelser i forbindelse med foretagne Port State Controls.

Hertil bemærkes følgende:

- a) For det første har antallet af tilbageholdelser - og ikke mindst det antal anmærkninger, tilbageholdelserne har givet anledning til - været markant faldende i 2006 frem til 1. kvartal 2007, som det fremgår af følgende oversigt:

	Totale antal syn	Tilbageholdelser	Totale antal punkter	Punkter, som ikke er korrekte	Reelle punkter
1. kvartal 2006	13	3	71	27	44
2. kvartal 2006	8	1	35	6	29
3. kvartal 2006	13	1	30	15	15
4. kvartal 2006	10	1	5	3	2
1. kvartal 2007	9	0	3	0	3

Der er således en klar faldende tendens i Port State Controls og ikke mindst i tilbageholdelser og anmærkninger.

- b) Endvidere har Søfartsstyrelsens skærpede tilsyn utvivlsomt i sig selv ført til en intensiveret Port State Control af rederiets skibe, hvorved rederiet selvsagt blev langt mere eksponeret for tilbageholdelser.

Når rederiets skibe først har været udsat for tilbageholdelser, vil det betyde en særlig "targeting" af rederiets skibe i andre havne, hvilket ydermere udsætter rederiets skibe for havnestatskontrol og tilbageholdelser set i forhold til andre skibe. Der henvises nærmere til det i replikken side 10 anførte.

- c) Endelig bemærkes, at Kammeradvokatens statistiske oplysninger er misvisende og bør ikke indgå i Søfartsstyrelsens bedømmelse.

5. Særligt om arbejdsulykker

Det bestrides, at de arbejdsulykker, Søfartsstyrelsen henviser til som begrundelse for, at rederiet ikke har overholdt ISM-koden, giver noget belæg for, at rederiet ikke har overholdt ISM-kodens forskrifter.

Arbejdsulykkerne har alle karakter af individuelle uheld, som ikke giver anledning til generelle tiltag. Søfartsstyrelsen har da heller ikke gennem de audits, der har været afholdt i 2006, givet nogen anmærkninger om, at arbejdsulykkerne skulle give anledning til generelle ISM-tiltag.

Først ved audit af 14. september 2006 blev der givet en "non-conformity" om bedre sikring af arbejdsforholdene på mellemdækket, som herefter straks blev efterlevet og konkrete tiltag iværksat over for samtlige skibe, jf. klagerens replik side 11, jf. bilag 22-24.

Endvidere er det dokumenteret, at rederiet har implementeret klare procedurer på skibene i tilfælde af arbejdsulykker netop med det formål at sikre, at der – hvor det findes relevant – iværksættes opfølgende tiltag for at undgå tilsvarende uheld.

6. Generelt om rederiets ISM-forbedringer i perioden 2006 til dato

Rederiet har gjort en række tiltag for at styrke sit ISM-sikkerhedsstyringssystem og den generelle implementering af ISM-koden i øvrigt omfattende bl.a.

- indgåelse af konsulentaftale med Besigtelses Kontoret A/S fra primo 2006,
- afholdelse af årlige interne rederiaudits udført af Besigtelses Kontoret A/S,
- afholdelse af faste årlige interne skibsaudits med fast rapportering til rederiet,
- afholdelse af 1-dags undervisning af rederiets ISM-sikkerhedssystem for nyansatte skibsførere,
- udarbejdelse af handlingsplan og opfølgning herpå,
- løbende revision og forbedring af Safety Management System på basis af indhøstede erfaringer og anbefalinger fra skibene,
- konsekvent efterlevet ISM-anmærkninger, rederiet har fået.

Konklusion

Samlet gøres det derfor gældende, at de foreliggende oplysninger og den fremlagte dokumentation på ingen måde godtgør, at rederiet skulle have udvist en adfærd, der kan karakteriseres som en grov afvigelse som defineret i ISM-koden.

Særligt bemærkes, at rederiet stedse har demonstreret en vilje til at opfylde ISM-koden, således som den kræves implementeret i forhold til rederiets driftsform.

Søfartsstyrelsen har hverken ved de anmærkninger, der er givet rederiet, eller på anden vis påvist, hvilke konkrete krav der ikke er gennemført effektivt og systematisk, og som har så væsentlige konsekvenser for skib, besætning eller miljø, at det kvalificeres som en grov afvigelse og dermed hjemler en inddragelse af certifikaterne.

Særligt bemærkes, at afvigelser, som ikke anses for grove ("non-conformities") som defineret i ISM-kodens art. 1.1.9, ikke giver hjemmel for inddragelse af rederiets ISM-certifikater. Det forhold, at det muligvis på enkelte punkter kan konstateres, at rederiet ikke har efterlevet ISM-kodens krav (eksempelvis ved de anmærkninger der gives i form af "non-conformities"), giver således ikke hjemmel for at inddrage rederiets ISM-certifikater. Søfartsstyrelsens hjemmel til at inddrage ISM-certifikaterne forudsætter således konkrete krav, der kvalificeres som grov afvigelse i forbindelse med foretagne audits, hvilket ikke har været tilfældet i 2006 til dato.

Dette er i øvrigt i overensstemmelse med de krav til proportionalitet, der følger af de almindelige forvaltningsretlige principper samt EU-implementeringsforordning, jf. klageskriftet side 9.

Søfartsstyrelsen har haft fokus på overvågning, kontrol og ultimative sanktioner og har hverken ved kvalificerede anmærkninger eller på anden vis givet konkrete og konsekvente pålæg, som rederiet har kunnet henholde sig til, dels for at kende de præcise forudsætninger for certifikaternes opretholdelse, dels konditionerne for i givet fald at generhverve ISM-certifikaterne.

Indklagede Søfartsstyrelsen har i påstandsdokument af 27. april 2007 anført følgende:

Den indklagede afgørelse

Det, der foreligger til prøvelse, er den indklagede afgørelse af 12. marts 2007. Af afgørelsens ordlyd (side 29 sidste afsnit) fremgår det, at årsagen til tilbagekaldelsen er, at rederiet efter Søfartsstyrelsen vurdering ikke har foretaget en effektiv og systematisk implementering af ISM-kodens krav.

Efter Søfartsstyrelsens gennemgang af klageskriftet og replikken, er det fortsat Søfartsstyrelsens vurdering, at der ikke er foretaget en effektiv og systematisk implementering af ISM-kodens krav, hvorfor afgørelsen af 12. marts 2007 bør opretholdes med den virkning, at rederiets Document of Compliance (overensstemmelsesdokument) samt Safety Management Certificates (certifikater for sikker skibsdrift) for hver af rederiets 13 skibe inddrages.

Søfartsstyrelsen skal efter ISM-kodens punkt 1.1.10 og 13.5 inddrage overensstemmelsesdokumentet og certifikater for sikker skibsdrift i tilfælde af en grov afvigelse. Som grov afvigelse anses også det forhold, at et krav i henhold til koden ikke er gennemført effektivt og systematisk.

Det er i ISM-kodens punkt 13.5 og 13.9 udtrykkelig reguleret, at der skal ske tilbagekaldelse ved bevis for grov afvigelse, og sanktionen heroverfor er således fastsat i selve ISM-koden. Et sådant forhold kan derfor ikke afgøres ved en anden sanktion, f.eks. ved en bøde.

Koden indeholder ingen krav om, at der skal foreligge groft bebrejdelssværdige forhold, før en tilbagekaldelse kan finde sted, ligesom andet led i definitionen af grov afvigelse - manglende systematisk og effektiv indførelse af krav i henhold til koden – ikke forudsætter, at der foreligger en akut trussel for sikkerheden, som kræver øjeblikkelig indgriben.

Anbringender

Det gøres gældende, at den af Søfartsstyrelsen truffe afgørelse har fornøden hjemmel, at den af Søfartsstyrelsen truffe afgørelse er materielt rigtig, at der er ført det fornødne bevis herfor, og at det af Søfartsstyrelsen i den forbindelse udøvede skøn er sagligt og velbegrunder, hvorfor Ankenævnet ikke har grundlag for at tilsidesætte Søfartsstyrelsens afgørelse. Afgørelsen må derfor stadfæstes.

Det udgør ifølge ISM-kodens punkt 1.2.3.1 desuden et selvstændigt brud på ISM-koden, såfremt sikkerhedsstyringen ikke sikrer, at obligatoriske regler og bestemmelser overholdes.

Dette støttes også af, at det følger af IMO's vejledning (bilag B), punkt 3.2.1, at det er en sikker indikator for manglende overholdelse af ISM-koden, at det konstateres, at et rederi og dets skibe ikke opfylder IMO's konventioner, som er bindende regler eller overholder standarder og koder anbefalet af IMO, Søfartsstyrelsen eller Bureau Veritas.

Med hensyn til bevisbyrden bemærkes, at ISM-kodens udgangspunkt er, at bevisbyrden for grov afvigelse – og dermed grundlaget for tilbagekaldelse – påhviler Søfartsstyrelsen. Dette udgangspunkt må imidlertid fraviges, når der som hér er tale om fornyelse af certifikater, idet det påhviler rederiet at godtgøre, at betingelserne for fornyelse er opfyldt. Dette er netop baggrunden for, at overensstemmelsesdokumenter og certifikater kun må udstedes med begrænset gyldighed, højst fem år.

Det gøres gældende, at bedømmelsen af, om ISM-kodens krav er overholdt, skal foretages på grundlag af de objektivt konstaterbare forhold og uden hensyn til "skyld", at rederiet i det hele bærer risikoen for, at krav i henhold til ISM-koden er effektivt og systematisk gennemført, og at det ikke er relevant for denne bedømmelse, hvorfor dette ikke er sket.

Der er ikke grundlag for som anført i klagen, side 11, at stille "skærpede krav til Søfartsstyrelsens beviser" eller at lægge vægt på eventuelle beviser for subjektive forhold.

Det indgår således ikke – i modsætning til, hvad der er anført i klagen side 11. – i Ankenævnets prøvelse, hvorvidt rederiet har haft "*nogen hensigt til at undslå sig de forpligtelser, man har i søsikkerhedsmæssig henseende*".

Det taler for stadfæstelse af Søfartsstyrelsens afgørelse, at rederiet gennem den meget lange forudgående proces, hvor Bureau Veritas gentagne gange har anbefalet tilbagekaldelse, uden at Søfartsstyrelsen har fundet, at der var fuldt tilstrækkeligt bevis herfor, har haft al mulig opfordring og anledning til effektivt at rette op på forholdene. Dette har rederiet imidlertid enten ikke formået eller ikke ønsket at prioritere tilstrækkeligt.

For stadfæstelse taler også, at manglen på sikkerhedskultur i rederiet fører til større risiko for arbejdsulykker samt vanskelige – og til tider farlige – arbejdsforhold for besætningerne på rederiets skibe, og at rederiet ikke ses at have prioriteret understøttelsen af besætningerne i ISM-arbejdet tilstrækkeligt.

Det for Ankenævnets afgørelse relevante er således, at afgørelsen har fornøden hjemmel, at Søfartsstyrelsen har ført det fornødne bevis for de objektive forhold, samt at den hviler på et sagligt og velbegrunderet skøn.

Allerede som følge af, at disse krav er opfyldt, må Søfartsstyrelsens afgørelse stadfæstes.

Endvidere gøres det gældende, at den af Søfartsstyrelsen truffne afgørelse er i overensstemmelse med det af regeringen i handlingsplanen tilkendegivne ønske om stramning af håndhævelsen af sikkerhedsregler mv. over for rederier, der som klageren "har konstaterede gentagne vanskeligheder med at overholde gældende regler", og at denne stramning og de bagved liggende hensyn nu er godkendt af lovgiver med vedtagelsen af lovændringen den 22. marts 2007.

Desuden gøres det gældende, at det forhold, at det (u)forholdsmæssigt store antal PSC-tilbageholdelser af klagerens skibe giver anledning til international påtale, f.eks. i IMO's

auditering af Danmark som søfartsnation, og således udgør en afvigelse fra - og dermed en trussel mod - Danmarks status som førsteklasses søfartsnation, også må indgå ved bevisvurderingen, at det understreger behovet for, at den trufne afgørelse skal være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen samt have en afskrækkende virkning, jf. også direktivets artikel 9, og at det således også taler for stadfæstelse af den indklagede afgørelse.

Det gøres endelig gældende, at rederiet ikke har dokumenteret, at rederiet efterfølgende skulle have levet op til ISM-kodens krav om effektiv og systematisk implementering af rederiets sikkerhedsstyringssystem.

Ankenævnets afgørelse og begrundelse herfor:

4 af nævnets medlemmer voterer for at stadfæste Søfartsstyrelsens afgørelse. Disse medlemmer har anført følgende:

Den Internationale Kode for Sikker Drift af Skibe og Forebyggelse af Forurening (International Safety Management-koden) (ISM-koden), der er hjemmelsgrundlaget for Søfartsstyrelsens afgørelse af 12. marts 2007, er udarbejdet af FN's søfartsorganisation IMO, og er obligatorisk for passager og lastskibe med en bruttotonnage på 500 og derover. Koden blev inkorporeret i dansk ret, jf. Søfartsstyrelsens Meddelelser B, kapitel IX i 2002.

Ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 336/2006 af 15. februar 2006 om gennemførelse af den internationale kode for sikker skibsdrift i Fællesskabet, blev ISM-koden, der var optrykt som bilag til forordningen, gjort direkte anvendelig i EU landene med virkning fra tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende, hvilket skete den 4. marts 2006. Formålet med forordningen var at tilvejebringe forbedringer inden for sikkerhedsstyring og sikker drift af skibe samt forebyggelse af forurening fra skibe, ved at sikre, at rederier, der driver sådanne skibe, opfylder ISM-koden, idet de pågældende rederier skulle indføre og gennemføre systemer for skibs- og landbaseret sikkerhedsstyring og vedligeholde dem korrekt. Medlemsstaterne skal sikre, at forordningens bestemmelser overholdes af alle rederier, hvis skibe er omfattet af forordningen, ligesom medlemsstaterne skal fastsætte de sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af forordningen. Sanktionerne skal ifølge forordningen være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Bestemmelser i koden, som specielt må anses for at være relevante i forbindelse med sagens afgørelse, har følgende ordlyd:

- 1.1.4: Ved "sikkerhedsstyringssystem (SMS)" forstås et struktureret og dokumenteret system, der sætter rederiets personale i stand til effektivt at gennemføre rederiets sikkerheds- og miljøbeskyttelsespolitik.
- 1.1.8: Ved "bemærkning" forstås en konstatering af fakta under en audit, som er underbygget af objektive beviser.
- 1.1.9: Ved "afvigelse" forstås en observeret situation, hvor det fremgår af de objektive beviser, at et specificeret krav ikke er opfyldt.

- 1.1.10: Ved ”grov afvigelse” forstås en påviselig fravigelse, som udgør en alvorlig trussel for mandskabets eller skibets sikkerhed eller en alvorlig fare for miljøet, og som kræver øjeblikkelig afhjælpning; udtrykket omfatter også det forhold, at et krav i henhold til denne kode ikke er gennemført effektivt og systematisk.
- 1.2.1: Målsætningerne med koden er at tilvejebringe sikkerhed til søs, at forebygge legemlig skade og tab af menneskeliv, og at undgå skade på miljøet.
- 1.2.3: Sikkerhedsstyringen skal sikre at obligatoriske regler og bestemmelser overholdes, og at relevante koder, retningslinjer og standarder anbefalet af organisationen, administrationer, klassifikationselskaber og søfartserhvervsorganisationer tages i betragtning.
- 1.4: Ethvert rederi skal udvikle, indføre og opretholde et sikkerhedsstyringssystem (SMS), som indeholder følgende funktioner:
- en sikkerheds- og miljøbeskyttelsespolitik,
 - instruktioner og procedurer, som skal sikre sikker drift af skibet og beskyttelsen af miljøet i overensstemmelse med relevant international lovgivning og flagstatslovgivning,
 - definerede ledelsesniveauer og kommunikationslinjer mellem land- og skibspersonel, samt indbyrdes mellem personellet begge steder,
 - procedurer for rapportering af ulykker og afvigelser fra denne kodes bestemmelser,
 - procedurer til forberedelse på og håndtering af nødsituationer, og
 - procedurer for intern audit og revurdering fra ledelsens side.
- 3.3: Rederiet er ansvarlig for at sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer og landbaseret støtte til rådighed, således at den udpegede person ... er i stand til at udføre deres funktioner.
- 4: For at varetage sikker drift af det enkelte skib og udgøre bindeleddet mellem rederiet og de ombordværende skal ethvert rederi udpege en person eller flere personer i land, som har direkte adgang til det højeste ledelsesniveau. Den (de) udpegedes person(er)s ansvar og beføjelser skal omfatte overvågning af sikkerheds- og miljøbeskyttelsesaspekterne ved driften af hvert enkelt skib samt sikring af, at tilstrækkelige ressourcer og landbaseret støtte anvendes i nødvendigt omfang.
- 9.1: SMS skal indeholde procedurer, som sikrer, at afvigelser, ulykker og farlige situationer rapporteres til rederiet, og at de undersøges og analyseres med det formål at forbedre sikkerheden og forebyggelsen af forurening.
- 9.2: Rederiet skal etablere procedurer for gennemførelse af korrigerende indgreb.
- 12.2: Rederiet skal periodisk evaluere effektiviteten af SMS og om nødvendigt ændre på SMS ifølge procedurer, som fastsættes af rederiet.
- 13.5: Overensstemmelsesdokumentet inddrages af administrationen eller, på anmodning fra administrationen af den kontraherende regering ... eller hvis der er bevis for grov afvigelse fra kodens krav.

Efter at have foretaget 2 auditeringer af rederiet i marts og maj 2004, det sidste med oplysning til rederiet om skærpet overvågning, afholdt Bureau Veritas en ekstraordinær ISM-auditering den 9. september 2004, hvor Bureau Veritas konstaterede, at en række nærmere anførte forhold, hvorom der ved en tidligere udført audit var givet bemærkninger, kun var blevet initieret og implementeret delvist, hvorfor det med henvisning hertil og til antallet af tilbageholdelse blev anbefalet, at rederiets overensstemmelsesdokument blev inddraget. Ved skrivelse af 14. september 2004 til Bureau Veritas anførte Søfartsstyrelsen bl.a., at ”tilbagekaldelse af et rederis Document of Compliance

er et særdeles vidtgående indgreb, som ikke blot fordrer, at rederiet på væsentlige punkter ikke lever op til kodens forskrifter, men tillige at der er etableret et solidt dokumentationsgrundlag herfor." Søfartsstyrelsen fandt derfor ikke, at der med den fremsendte rapport var etableret en tilstrækkelig dokumentation for det faktiske grundlag for en afgørelse om tilbagekaldelse, hvorfor Bureau Veritas blev anmodet om at sikre tilvejebringelse af et udførligt beslutningsgrundlag.

Efter 2 auditeringer i henholdsvis januar og september 2005 indstillede Bureau Veritas i en skrivelse af 4. oktober 2005 på ny, at rederiets overensstemmelsesdokument blev tilbagekaldt, idet rederiet ikke havde fremsendt forslag til forbedringer og korrektioner af de forefundne 13 non-conformities, hvoraf de 2 var "major". Den 8. december 2005 traf Søfartsstyrelsen, efter at have foretaget høring af rederiet, afgørelse om ikke at tilbagekalde rederiets overensstemmelsesdokument og anførte i sin afgørelse bl.a. at de fandt, ligesom Bureau Veritas, at der var grund til at betvivle, hvorvidt rederiet opererer et sikkerhedsstyringssystem, der i tilstrækkelig grad opfylder kravene til ISM-koden, idet det særligt blev bemærket, at rederiet først ved iværksættelse af kontrolsyn og ekstraordinært audit gennemfører korrigerende handlinger for hændelser, som burde være identificeret og korrigeret gennem rederiets eget interne kontrolsystem. Styrelsen fandt imidlertid, at der, henset til den forudgående sagsbehandling hos klassifikations-selskabet og den nu foreliggende dokumentation, ikke var et bevismæssigt grundlag, som var fuldt tilstrækkeligt til et så omfattende indgreb, som tilbagekaldelse af rederiets overensstemmelsesdokument ville være.

Efter denne afgørelse blev der ved flere Port State Controls givet anmærkninger til rederiets skibe, 4 blev tilbageholdt og Bureau Veritas foretog 3 auditeringer i januar, maj og september 2006, hvor der alle gange blev givet anmærkninger. I rapporten fra den seneste audit konkluderes det: "Today's additional audit show lack of preventive actions, probably caused by inadequate resources." Bureau Veritas udstedte derfor den 3. november 2006 et 5-måneders overensstemmelsesdokument og ikke det normale 5 års, idet bureauet forventede ved sin audit januar 2007 bl.a. at finde "objective evidence of proper improvement in the implementation of the ISM-code." Også efter dette tidspunkt og efter at rederiet den 14. december 2006 havde modtaget en høring vedrørende den påtænkte tilbagekaldelse, er der noteret non-conformity og givet anmærkninger til rederiets skibe. Hertil kommer, at der er indtruffet en lang række arbejdsulykker af varierende sværhedsgrad, uden at der er sket opfølgning herpå, hvilket fremgår af, at der ved audit af 14. september 2006 blev givet anmærkning herom som non-conformity.

Uanset at tilbagekaldelse af overensstemmelsesdokumentet 2 gange var blevet anbefalet af Bureau Veritas, hvor Søfartsstyrelsen hver gang var vejet tilbage herfor også henset til de meget alvorlige konsekvenser af en tilbagekaldelse, findes det ved det yderligere i 2006 fremkomne om rederiets fortsatte manglende opfølgning på de indtrufne anmærkninger og hændelser, tilstrækkeligt godtgjort, at rederiets sikkerhedssystem fortsat over en flerårig periode ikke er blevet gennemført effektivt og systematisk. De foranstaltninger, som rederiet har forsøgt ved en kortvarig ansættelse af en kvalitetskoordinator og efterfølgende ved en konsulentaftale med Besigtigelses Kontoret A/S har ikke medført den fornødne implementering, idet rederiet i hele perioden først ved de foretagne kontrolsyn og ekstraordinære auditeringer har gennemført korrigerende handlinger for hændelser, som allerede burde være identificeret og korrigeret ved rederiets interne kontrolsystem, ligesom Søfartsstyrelsen ved de 2 tidligere afgørelser havde givet rederiet alle muligheder for at rette op på den manglende implementering. Dette

understøttes tillige af konklusionen fra audit i september 2006 og af forklaringen fra Lead Auditor Jesper Jespergaard om, at han efter denne audit ikke fandt det muligt at komme videre med rederiet Folmer.

Ved således gennem flere år, hvor det stedse har været nødvendigt at afholde ekstraordinære audits, uden at det har formået rederiet til selv at iværksætte en procedure i sikkerhedssystemet, der opfanger de hændelser, der først korrigeres af rederiet, når de blev påtalt ved de pågældende audits, eller forefundet ved Port State Controls og i forbindelse med arbejdsulykker, findes dette samlet set at udgøre en sådan "grov afvigelse" som omfattet af kodens punkt 1.1.10 andet led, at betingelserne for tilbagekaldelse, jf. kodens punkt 13.5 var opfyldt, da Søfartsstyrelsen traf sin afgørelse den 12. marts 2007. Manglende korrigerende handlinger i det ovenfor nævnte omfang og tidsrum findes i sig selv at udgøre den i bestemmelsen omtalte alvorlige trussel for mandskabets eller skibets sikkerhed. Den omstændighed, at rederiet alene opererer med mindre tørlastskibe, må der anses for at være taget højde for ved det ISM-system, som rederiet selv har udarbejdet, og som Bureau Veritas har certificeret. Der kan ikke herudover tillægges dette betydning i forbindelse med omfanget af implementeringen.

En af de voterende stemmer for at give klageren medhold i dennes påstand 1 og 2A. Som begrundelse herfor anfører denne voterende, at rederiet har en god skadesstatistik, der er over gennemsnit, hvilket også gælder ved P & I forsikringen. Hertil kommer, at det af rederiet anvendte ISM system af alle de afhørte er betegnet som godt, enkelt og velegnet til netop dette rederi, der hver gang har rettet sig efter de givne anmærkninger. Henset til, at rederiet i den seneste tid fra 2006 og til begyndelsen af 2007 har gjort alt for at leve op til kravene i ISM-koden, finder denne voterende, at der er sket sådanne væsentlige forbedringer, at betingelserne i 2. led af kodens punkt 1.1.10 for tilbagekaldelse ikke er opfyldt.


Der afsiges kendelse efter stemmeflertallet.

T h i b e s t e m m e s:

Søfartsstyrelsens afgørelse af 12. marts 2007 om tilbagekaldelse af ISM-overensstemmelsesdokumentet for rederiet H. Folmer og Co. stadfæstes.

Marianne Levy

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Ankenævnet for Søfartsforhold, den 8. maj 2007


Preben Jakobsen
Sekretær (stedftr.)