

Rockfestivaler og sikkerhedsforskrifter i EU perspektiv¹

af

Lektor Susanne Storm

1. Indledning

Rockfestivaler er ved overgangen til det nye årtusinde blevet et ungdomsfænomen navnlig i de skandinaviske lande, i England og i USA. Det kendes også i de østeuropæiske lande efter Sovjetunionens sammenbrud. På en måde synes fænomenet at være det synlige tegn på ungdomsoprør mod autoriteterne hvad enten disse autoriteter er forældre, offentlige myndigheder eller andre. Hertil kommer, at de kropslige udfordringer i det moderne samfund, hvor der lægges stadig mere vægt på viden og kommunikation frem for forskellige former for fysisk indsats, bliver færre. Kropslige udfoldelser henlægges derfor af de unge for eksempel til rockkoncerter og musikfestivaler i en lang række udgaver. I disse sammenhænge får de unges søgen efter fysisk udfoldelse afløb på forskellig måde. Flere af de unges adfærdsmønstre er farlige: For eksempel plejer de unge til rockkoncerter at mase sig frem mod scenen, således at der opstår et meget stort pres bagfra på de foranstående. Når de unge står så tæt presset ind mod hinanden, etableres der en slags kropsligt kollektiv. Dette kropslige kollektiv giver mulighed for yderligere udfoldelser, som alle går ud på, at den enkelte på en måde sætter sit liv på spil for derved at opnå en oplevelse af at have givet slip på sig selv og af at være blevet en del af fællesskabet. »Stagediving« er et eksempel. Den enkelte tilskuer klatrer op på scenen og kaster sig herfra ned på publikum, der er klumpet sammen foran scenen og som følge heraf er i stand til at gribe personen i luften. Det kan også være én af musikerne i rockbandet, der kaster sig ud fra scenen for at blive båret oppe af den tætpakkede tilskuermasse. Et andet eksempel er »crowd-surfing«. Her klatrer tilskuere, der eksempelvis står bagest på tilskuerpladsen, op på toppen af kollektivet og bliver båret af de ståendes hoveder og skuldre gennem tilskuerrummet frem til scenen og scenegraven, hvor de gribes og sendes tilbage til publikum. Et tredje eksempel er, at mindre grupper i publikum begynder en voldsom dans, hvorunder deltagerne kaster sig mod hinanden, ja faktisk slår sig mod hinanden og herved opnår en slags kollektiv smerte oplevelse. Disse fysiske adfærdsformer giver de unge deltagere en oplevelse af umiddelbart at være med i begivenhedernes centrum samtidig med at

¹ Denne artikel bygger på idéer og tanker, som blev fremlagt i et paper af forfatteren ved konferencen »Festivals and Events Management« arrangeret af International Festivals & Events Association i samarbejde med Sheffield Hallam University, England, i Bonn, Tyskland i februar 2002.

disse adfærdsformer i hvert fald potentielt både er selvdestruktive og farlige for andre i den tætpakkede tilskuerskare.

Hvor farlig denne adfærd er, viste sig med al ønskelig tydelighed ved ulykken under Roskilde Festivalen i juni 2000. Ulykken skete under en koncert med rockgruppen »Pearl Jam« på Orange scene, Festivalens største scene, fredag d. 30. juni lige før midnat. Publikums antal var 50.000 tæt pakkede deltagere. Scenen er ikke overdækket, og vejrforholdene var meget dårlige den aften, det var koldt, regnfuldt og blæsende. Publikum bagest i tilskuerrummet masede sig frem mod scenen, ligesom enkeltpersoner crowd-surfede. Vagterne foran scenen var derfor fra koncertens begyndelsen travlt beskæftigede med at hjælpe tilskuere ud fra området. Presset bagfra på publikum lige foran scenen bevirkede, at tilskuere faldt eller blev væltet omkuld. Nogle kom straks op igen ved egen hjælp, mens andre ikke med det samme kunne rejse sig. Derfor faldt andre over dem, og samtidig faldt nogle crowd-surfere ned i det derved opståede »hul«. De omkringstående hjalp tilsyneladende ikke de faldne, eller også kunne de ikke hjælpe dem. På grund af mørket og det dårlige vejr gik der nogen tid, før det blev opdaget af vagterne, at der var noget galt. Først da livløse tilskuere blev løftet op og bragt til lægevagten ved siden af scenen, slog vagterne alarm og standsede musikken. Der blev gjort forsøg på at få publikum til at trække sig tilbage fra området lige foran scenen samtidig med, at yderligere livløse tilskuere blev løftet op og bragt til lægevagten. Først på dette tidspunkt blev brandvæsen og politi alarmeret. Ved ulykken omkom 8 unge mænd, og endnu en ung mand døde få dage efter uden at være kommet til bevidsthed. Dødsårsagen for samtlige var kvælning som følge af en sammenpresning af brystkassen.²

Ulykken gav anledning til selvransagelse hos Roskilde Festivalens arrangører, til en nærmere redegørelse fra Roskilde Politi, som i medfør af Politivedtægten havde givet tilladelsen til Festivalens afholdelse, til en rapport fra en af den daværende regering nedsat arbejdsgruppe i Kulturministeriets regi, jf. note 1, og en redegørelse fra statsadvokaten for Sjælland om eventuel placering af et strafferetligt ansvar for ulykken.³ Det spørgsmål, som vil blive behandlet i denne artikel, har tæt tilknytning til ulykken (og andre tilsvarende ulykker), men har et andet perspektiv, end placeringen af et strafferetligt eller erstatningsretligt ansvar. Det spørgsmål, der stilles her, er, om publikumssikkerheden ved musik- og rock-festivaler bør reguleres gennem indførelse af regler om sikkerhedsforanstaltninger. Udgangspunktet i denne artikel er, at sådanne regler bedst vil kunne indføres på Fællesskabsplan. Det første spørgsmål, der skal undersøges her, er derfor, om

² Ulykken er beskrevet i rapporten afgivet i februar 2001 af den af den daværende regering nedsatte arbejdsgruppe vedr. sikkerheden ved musikfestivaler, jf. senere i teksten.

³ Ifølge referat i dagspressen konkluderede Statsadvokaten i sin redegørelse i foråret 2001, at det ikke var muligt at placere et ansvar for ulykken i strafferetlig henseende. Roskilde Festivalens arrangører havde dækket omkostningerne ved de omkomnes hjemtransport og begravelse. Da ingen af de omkomne var forsørgere, var der herudover intet erstatningskrav, skønt én af de omkomnes forældre i pressen har gjort sig stærkt til talsmand for, at Roskilde Festivalen måtte have et erstatningsansvar under én eller anden form.

der er hjemmel i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab til at indføre sådanne regler.

2. Er der hjemmel i EF Traktaten til at udstede sikkerhedsforskrifter?

Spørgsmålet er imidlertid, om publikumssikkerhed ved rockfestivaler overhovedet er et problem med fællesskabsdimension. En forudsætning for regulering er nemlig, at Fællesskabet har hjemmel i EF Traktaten til at gribe ind og fastsætte sikkerhedsforskrifter. Svaret på spørgsmålet om EF dimensionen må nok være et ja af to grunde: 1) En meget stor del af publikum ved de større festivaler er unge fra andre lande både inden for og uden for Det Europæiske Fællesskab. Festivalerne er med andre ord internationale trækplastre og giver anledning til ungdomsturisme og deraf følgende bevægelighed over landegrænserne imellem i et ikke ubetydeligt omfang. 2) Ulykkerne ligner hinanden, da de forårsages af et voldsomt publikumspres bagfra, således at de foranstående ingen mulighed har for at komme væk. Når svaret således – i hvert fald som et udgangspunkt – er et ja, bliver det næste spørgsmål: Hvilke regler i Fællesskabstraktaten kunne der blive tale om at anvende som hjemmel? Og hvad kan Fællesskabet rent faktisk gøre inden for disse rammer?

Med udgangspunkt i EF Traktatens artikel 3 om »Fællesskabets midler« kan følgende mulige hjemmelsområder udpeges:

1. Artikel 3(1)q, bidrag til ... udfoldelsesmuligheder for Medlemsstaternes kulturer. Med andre ord, Fællesskabets kulturpolitik.
2. Artikel 3(1)t, bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse.
3. Artikel 3(1)u, indførelse af foranstaltninger på områderne energi, civilbeskyttelse og turisme, altså Fællesskabets turisme politik.

Artikel 3 giver imidlertid ikke hjemmel i sig selv for Fællesskabs initiativer inden for et område, men Traktaten fastsætter i særlige afsnit mere detaljerede regler om kultur (afsnit XII, artikel 151) og om forbrugerbeskyttelse (afsnit XIV, artikel 153). Derimod findes i Traktaten – udover omtalen i artikel 3(1)u – intet særligt afsnit om turisme. Dette punkt vil blive nærmere omtalt neden for.

2.1 Fællesskabets kulturpolitik, jf. artikel 3(1)q

Hvilke muligheder giver Traktaten Fællesskabet for at handle inden for kulturpolitikken? Ifølge artikel 151(1), skal Fællesskabet »bidrage til, at medlemsstaternes kulturer udfolder sig med respekt for den nationale og regionale mangfoldighed og med fremhævelse af den fælles kulturarv«. Her står ikke ret meget mere end i artikel 3(1)q. I henhold til artikel 151 (2) og (3) skal Fællesskabet ved sin indsats »fremme samarbejdet« mellem medlemsstaterne på forskellige områder inden for kulturpolitikken. Dette gælder også samarbejdet med tredjelande og internationale institutioner, navnlig Europarådet. Ligeledes skal Fællesskabet tage hensyn til kulturelle aspekter i sin indsats på andre politikområder i Traktaten (artikel 151(4)). Men ingen af disse bestemmelser giver mulighed for en egentlig lovgivning. En hjemmel findes først i bestemmelsens femte stykke, hvorefter Rådet –

for at bidrage til virkeliggørelsen af artikel 151's mål – kan vedtage tilskyndelsesforanstaltninger efter proceduren i artikel 251, men med enstemmighed i Rådet, dog må der ikke være tale om harmoniseringsforanstaltninger. Desuden kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen vedtage henstillinger. Medmindre sikkerhedsforskrifter kan henføres til kategorien »tilskyndelsesforanstaltninger« – hvad jo nok er tvivlsomt – kan Fællesskabet efter de kulturpolitiske regler kun vedtage »henstillinger« på dette område. Medlemsstaterne var ikke rundhåndede ved indførelsen af de kulturpolitiske regler med Maastricht-traktaten i 1992.⁴

2.2 Forbrugerbeskyttelse i Fællesskabet, jf. artikel 3(1)t

Ifølge artikel 153(1), som fastlægger Fællesskabets målsætning inden for forbrugerpolitikken, skal Fællesskabet bidrage til at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og til at fremme deres ret til oplysning og uddannelse og til at organisere sig for at beskytte deres interesser. Denne målsætning blev formuleret og indsat ved Amsterdam-traktaten i 1997. Ligeledes blev der på det tidspunkt indsat en bestemmelse svarende til den, der gælder for kulturpolitikken, hvorefter Fællesskabet skal inddrage forbrugerbeskyttelseshensyn ved udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets andre politikker. Bestemmelsen indeholder i sit stk. 3, a) og b) to hjemler til at vedtage forbrugerbeskyttelsesforanstaltninger: enten vedtagelse af harmoniseringsforanstaltninger i henhold til artikel 95 som led i gennemførelsen af det indre marked (a) eller vedtagelse af foranstaltninger, der støtter, supplerer og overvåger den politik, som medlemsstaterne selv fører(b). For begge hjemler gælder det, at foranstaltninger skal vedtages af Rådet efter proceduren i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Ligeledes gælder det for begge, at medlemsstaterne gerne må opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger.

En eventuel hjemmel til udstedelse af sikkerhedsforskrifter må snarest skulle findes i harmoniseringshjemlen vedrørende det indre marked. Fordelen herved er, at dette hører under Fællesskabets ene kompetence. Dog er formålet med vedtagelse af sikkerhedsforskrifter for festivaler primært at gøre deltagelsen i disse begivenheder mere sikker for publikum og kun sekundært at fremme personernes frie bevægelighed over landegrænserne. Det er vanskeligere at forestille sig, at sikkerhedsforskrifterne vil kunne udstedes i henhold til stk. 3, b) da ingen af medlemslandene har en politik på dette område, som Fællesskabet kan støtte supplere eller overvåge, jf. oven for ved note 3.⁵

⁴ I øvrigt nævnes kulturelle hensyn ikke i Traktaten bortset fra undtagelsesbestemmelsen i artikel 30, der tillader medlemsstaterne – undtagelsesvist – at begrænse varernes frie bevægelighed for at beskytte »nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi.« Litteraturen om Fællesskabets kulturpolitik er sparsom, men se f.eks. M. Niedobitek (1997), »The Cultural Dimension in EC Law«, Kluwer Law International.

⁵ Litteraturen om Fællesskabets forbrugerpolitik er – i modsætning til kulturpolitikken – righoldig, se f.eks. S. Weatherhill (1997), »EC Consumer Law and Policy«, European Law Series Longman.

2.3 Fællesskabets turisme politik, jf. artikel 3(1)u

Udover den ved Maastricht-traktaten i 1992 indføjede bestemmelse i artikel 3(1)u, hvorefter Fællesskabets virke skal indebære, at der indføres foranstaltninger på områderne energi, civilbeskyttelse og turisme, er Traktaten tavs om turisme.⁶ Det betyder imidlertid ikke, jf. straks neden for, at Fællesskabet ikke har en blomstrende turismepolitik.

At Traktaten ikke indeholder egentlige bestemmelser om turisme, var ikke hensigten, da de første forberedelser til ændringerne ved Unionstraktaten blev gjort. I 1990 anbefalede Det Økonomiske og Sociale Udvalg, at der blev indføjet en særlig henvisning til turisme i den nye Traktat. I juli 1991 foreslog Europa-Parlamentet, »at der i Traktaterne indføres et afsnit om turistpolitik i betragtning af dennes væsentlige betydning som ledsagepolitik«.⁷

Et udkast til Maastricht-traktaten blev udarbejdet, da Luxembourg havde formandskabet for Rådet i 1992. Dette udkast indeholdt ikke alene en målsætning om Fællesskabets turismepolitik i udkastets artikel 3(u), men også et afsnit XV om turisme. Udkastet, der kun havde én artikel, indeholdt i stk. 1 en uddybning af målsætningen, hvorefter Fællesskabet skulle opmuntre til samarbejde mellem medlemsstaterne med det formål at bidrage til en udvikling af deres indsats for turisme. Det skulle endvidere efter forslaget i stk. 1 pålægges Kommissionen at udføre studier, at fremkomme med udtalelser og at rådføre sig inden for følgende områder: indsamling af statistisk materiale, udveksling af information og erfaring, koordinering af medlemsstaternes initiativer om turisme – alt med det formål at implementere fælles projekter om turisme. Ifølge forslaget i stk. 2, skulle det pålægges Rådet efter forslag fra Kommissionen i samarbejde med Parlamentet efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Det Regionale Udvalg med kvalificeret flertal at vedtage foranstaltninger – dvs. retsakter – på de områder, der var omtalt i stk. 1.⁸ Imidlertid forsvandt denne bestemmelse fra Traktaten om Den Europæiske Union – uvist af hvilken grund.⁹

Konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i Maastricht i februar 1992 erklærede i stedet, at spørgsmålet om medtagelse i Traktaten af regler på områderne for civilbeskyttelse, energi og turisme ville

⁶ *P.J.G. Kapteyn and P. VerLoren van Themaat* (1998) *Introduction to the Law of the European Communities* (third edition) Kluwer Law International, s. 1117-1118. Her omtales forsøget på at indsætte en bestemmelse om turisme politik i Traktaten.

⁷ EF-Bull. 9-1990, pkt. 1.2.106 og EF-Bull. 6-1991, pkt. 1.2.67.

⁸ Europe Documents No 1722/1723, 5 July 1991, s. 14, Title XV.

⁹ *P. Dejemeppe* i artiklen »Les Droits du Touriste Européen« i *Journal des Tribunaux Droit Européen*, no. 10, 16. juni 1994, s. 97-100 ser på hvilke beskyttelsesregler, der indtil da (1994) var blevet indført i Fællesskabet for at beskytte turistens rettigheder, men han kommer ikke ind på spørgsmålet om, hvorfor Traktatbestemmelsen om turisme ikke blev medtaget. Det samme gælder artiklen af *J. Wouters*, »La Libre Circulation des Touristes dans la Jurisprudence de la Cour de Justice C.E.« *ibid.*, s. 102-105, måske fordi han i sin artikel først og fremmest behandler spørgsmålet om turistens frie bevægelighed på det indre marked.

blive drøftet på grundlag af en rapport, som Kommissionen skulle forelægge for Rådet senest i 1996 og drøftes på regeringskonferencen samme år.¹⁰ Kommissionen gjorde i denne beretning opmærksom på, at der stadig mangler et specifikt retsgrundlag for Fællesskabets indsats på bl.a. turistområdet, men at dette ikke har forhindret iværksættelsen og gennemførelsen af en række foranstaltninger med hjemmel i Traktatens daværende art. 235 (nu art. 308) med enstemmighed i Rådet efter forslag fra Kommissionen og høring af Parlamentet.¹¹ Overvejelserne om at iværksætte en Fællesskabs politik på turismeområdet går således helt tilbage til Fællesskabets oprettelse i 1957, men først med Rådets beslutning i 1989, da året 1990 blev udnævnt til at være det Europæiske Turisme År, vedtog Rådet en egentlig handlingsplan for Fællesskabets turisme politik med hjemmel i Traktatens art. 235 (nu art. 308).¹² Traktatens art. 308 giver mulighed for at udstede retsakter, på områder hvor sådanne er »påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, såfremt Traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil«. Fællesskabets indsats har betydet, at turismepolitikken tages med ved udarbejdelsen af programmer og politikker og forberedelsen af lovgivning på områder, som nok har en turisme dimension men ikke primært vedrører turisme politik. I Kommissionens Grønbog fra 1995 om »Den Europæiske Unions betydning for turismen« redegør Kommissionen for Fællesskabets hidtidige indsats, idet Kommissionen giver udtryk for, at turisme berører alle europæiske borgere, for hvem den udgør et umisteligt socialt gode, og at turisten som forbruger derfor skal have en central placering i en fællesskabspolitik for turisme.¹³ Senere var det Fællesskabets arbejdsmarkeds politik, hvori turisme politikken spiller en tilsvarende stor rolle, da så mange i Fællesskabet er ansat i turistindustrien.¹⁴ At turisme politikken således lever i bedste velgående, men som en såkaldt »flanke politik« – dvs. som supplement for andre egentlige politik områder, er sikkert grunden til, at der er ej heller i Nice Traktaten er indføjet nye regler om Fællesskabets turisme politik, skønt Kommissionen i sin 1996 beretning havde anbefalet indførelsen af sådanne regler i det kommen-

¹⁰ Erklæring nr. 1 til Maastricht Traktaten.

¹¹ Kommissionens beretning til rådet om civilbeskyttelse, turisme og energi vedtaget d. 3. april 1996. EU-Bull. 4-1996, I Regeringskonferencen.

¹² Council Resolution 89/46/EEC, OJ L 17/53, Council Resolution 92/421/EEC, OJ L 231/26-32.

¹³ Kommissionens Grønbog, "Den Europæiske Unions betydning for Turismen" af 4. april 1995 KOM (95) 97.

¹⁴ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, »Community measures affecting Tourism (1997/99)«, 28 March 2001. COM (2001) 171 final. Dette er den seneste rapport på området.

de udvidede Fællesskab særlig med henvisning til at kravet om enstemmighed i art. 308 vil blive vanskeligere at opfylde til den tid.¹⁵

Som konklusion på disse overvejelser kan det vel konstateres, at det er tvivlsomt, om reglerne i Traktaten om Fællesskabets kulturpolitik overhovedet giver mulighed for at fastsætte sikkerhedsforskrifter for rockfestivaler eller festivaler i det hele taget. Derimod er hjemlen som nævnt oven for bedre i forbrugerbeskyttelsesafsnittet, men problemet er her, at foranstaltningerne enten skal vedtages som et led i harmoniseringsforanstaltninger i det indre marked eller også supplere en politik, som medlemslandene allerede fører. Det mest nærliggende ville nok være, at sådanne regler blev udstedt som et led i Fællesskabets initiativer på turisme området – eventuelt i kombination med forbrugerbeskyttelsesreglerne. Muligheden herfor vil blive behandlet i det følgende afsnit.

3. EF sikkerhedsforskrifter for turister

Egentlige overvejelser om turisternes sikkerhed i deres egenskab af modtagere af tjenesteydelser og forbrugere ses første gang i en Rådsbeslutning fra 1984 om en Fællesskabspolitik for turisme.¹⁶ I denne beslutning opfordres Kommissionen til at fremkomme med forslag på turisme området efter konsultation med medlemslandene og med respekt af deres nationale særpræg og internationale forpligtelser. Rådet anbefalede regulering på mange områder, hvor der senere er indført regler til gunst for eller til beskyttelse af turister, f.eks. en fjernelse af medlemslandenes grænsekontrol, indførelsen af en europæisk sygeforsikring for turister, harmonisering af reglerne om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, indførelse af regler til beskyttelse mod rejsearrangørers vildledende markedsføring af pakkerejser, for blot at nævne nogle af de vigtigste områder. Rådet nævner også, at Kommissionen bør fremsætte forslag, som sikrer turisten mod sikkerhedsrisici ved overnatning på hoteller. Denne anbefaling resulterede i et forslag til en Henstilling fra Kommissionen om brandsikkerhed for hoteller, der, – med hjemmel i den daværende art. 235 (nu art. 308) – blev vedtaget med enstemmighed i Rådet. Der henvises i Henstillingens præambel til, at nogle medlemslande på det tidspunkt slet ikke havde brandsikringsregler for hoteller, mens andre medlemslandes regler var mangelfulde. Det var et formål med reglerne, at beskytte turister og forretningsrejsende under deres ophold på hoteller

¹⁵ Treaty of Nice, (2001/C 80/01) OJ C 80/1, 10 March 2001. Den juridiske litteratur om Fællesskabets turisme politik er sparsom, men et eksempel er *F. Van Kray* (1993), »Tourism and the Hotel and Catering Industries in the EC«, European Community Law Series, the Athlone Press.

¹⁶ Council Resolution on a Community policy for tourism of 10 April 1984, OJ C 115, 30 April 1984, s. 2-27. Turister nyder godt af Traktatens regler om fri bevægelighed for tjenesteydelser i art. 49-55. Dette blev fastslået af EF Domstolen første gang i sag 286/82 og 26/83, *Luisi og Carbone*, Saml. 1984 s. 377.

i værtslandet ved på Fællesskabsplan at definere tekniske minimumsstandarder for sikkerhedsforanstaltninger i tilfælde af ildebrand.¹⁷

Anden gang spørgsmålet om turisternes sikkerhed blev berørt var i 1991, da et medlem af Europa Parlamentet rejste spørgsmål om, hvorvidt redskaber, som f.eks. gynger, pariserhjul, karruseller, rutschebaner, og som benyttes af besøgende i omrejsende tivolier og forlystelsesparker, måtte anses for at være tilstrækkeligt sikre. I sit svar på spørgsmålet henviste Kommissionen til, at et forslag til et Råds direktiv havde været under udarbejdelse med det formål at regulere den frie bevægelighed for redskaber såsom karruseller, gynger og lignende, som benyttes af omrejsende tivolier og forlystelsesparker i det indre marked. Forslaget, der havde den daværende harmoniseringsbestemmelse i art. 100a (nu art. 95) i Traktaten som hjemmel, indeholdt regler, der, hvis de var blevet gennemført, ville have betydet, at den slags redskaber ville være blevet meget sikre at benytte for publikum. Imidlertid besluttede Det Europæiske Råd under Edinburgh topmødet i 1992, at netop dette spørgsmål var omfattet af subsidiaritetsprincippet, og at det derfor ikke var påkrævet at regulere denne problemstilling på Fællesskabs niveau. Derfor kom udkastet ikke videre.¹⁸

Tredje gang spørgsmålet om turisternes sikkerhed blev rejst var i 1998. Det var igen et medlem af Europa Parlamentet, der spurgte Kommissionen, om den havde planer om at introducere sikkerhedsforskrifter for turisternes sikkerhed og sundhed ved benyttelsen af campingpladser og andre lignende turist faciliteter – som i øvrigt sagtens kunne omfatte de pladser, hvor festivaler afholdes, idet der er afsat plads til at de besøgende kan rejse telt og bo på stedet, så længe festivalen varer. Hertil svarede Kommissionen benægtende under henvisning til, at spørgsmålet om fastlæggelse af standarder for publikums sikkerhed og sundhed under deres ophold på turistattraktioner af den ene eller den anden art først og fremmest er et spørgsmål, som medlemslandenes myndigheder selv skal tage sig af. Ligeledes skal turistindustrien (altså branchen selv) i medlemslandene spille en aktiv rolle for at højne standarden både med hensyn til kvalitet og sikkerhed for det enkelte medlemslands turistattraktioner. Kommissionen fremhævede følgende i sit svar: »Effective dissemination of information to the tourist on minimum health and safety requirements on tourist sites is an essential element in raising standards. In that context, the Commission will seek to encourage the dissemination of information and best practice in the case of innovative measures taken in Member

¹⁷ Council Recommendation 86/666/EEC 22 December 1986 on fire safety in existing hotels, OJ 1986 L 384/60-68. Kommissionen har offentliggjort en rapport om Henstillingen, dens implementering i medlemslandene og behovet for yderligere regulering af området på Fællesskabsplan: COM (2001) 348 final.

¹⁸ Commission Staff Working Paper on Community Actions Affecting Tourism 1995/96 SEC (97) 1419 - 11 July 1997, s. 37, i afsnittet om forbrugernes sundhed og sikkerhed.

States in this area. This will be a priority issue in the case of future work programmes dealing with the promotion of tourists' interests«.¹⁹

De to sidstnævnte eksempler har det til fælles, at de – direkte eller indirekte – indeholder en reference til subsidiaritetsprincippet, jf. EF Traktatens art. 5(2), hvorefter Fællesskabet på de områder, som ikke hører ind under dets ene kompetence, kun handler hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne selv og derfor bedre kan gennemføres på Fællesskabs plan. Fællesskabets turismepolitik er netop et sådant område, en såkaldt »flankepolitik«, hvor hjemlen til at handle skal findes i Traktatens art. 308 sammenholdt med art. 3(1)u. Denne elastiske hjemmel hører afgjort ikke til Fællesskabets ene kompetence – i modsætning til f.eks. reglerne om fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser, varer og kapital (art. 25-31 og art. 39-60), ligeløns- og ligebehandlingsreglerne i art. 141 eller konkurrencereglerne i art. 81 og 82. Kommissionen besvarer de to spørgsmål fra Europa-parlamentarikerne ved at henvise til, at formålet med de af de to parlamentarikere foreslåede handlinger bedst kan opfyldes af medlemslandene selv. Ikke alene henviser Kommissionen til, at medlemslandenes myndigheder bedre vil kunne forfølge de foreslåede mål: sikkerhed for turister, når de opholder sig på turistattraktioner, men at professionen, dvs. turismeindustrien selv, skal spille en rolle, når det drejer sig om at højne kvalitets- og sikkerheds standarder på steder med turistattraktioner, som besøges af turister i stort antal, netop som det sker ved de omtalte rockfestivaler. Som et eksempel nævner Kommissionen i sit svar på spørgsmål to, at en effektiv distribution af information og introduktion af vejledninger om »god skik« kunne være sådanne nyskabelser, som medlemslandene ville kunne gennemføre uden de store problemer.

Konklusionen på dette er således nok, at spørgsmålet om at indføre sikkerhedsregler til beskyttelse af turister, når de opholder sig på steder, der kan betegnes som turistattraktioner af den ene eller den anden art herunder også, når de er tilskuere ved rockkoncerter eller deltagere i rockfestivaler – er et spørgsmål, der i medfør af subsidiaritetsprincippet i Traktatens art. 5(2) vises tilbage til medlemslandene som et område, hvor de bedst vil kunne regulere og det med en forventet deltagelse af festivalindustrien og arrangørerne selv. I det næste afsnit vil det blive undersøgt, om medlemslandene og festivalarrangørerne har levet op til denne forventning.

4. Medlemslandenes og festivalarrangørernes egen indsats for at skabe publikums sikkerhed

Det vil ikke være forkert at sige, at det land i Fællesskabet, der er nået længst med at udarbejde retningslinier for det, der på engelsk hedder crowd management, og som måske lidt klodset kan oversættes til forsamlings/publikums håndtering i forbindelse med rockkoncerter og -festivaler, er England. Årsagen hertil var Castle Donnington ulykken i 1988: Under en stor udendørs rockfestival

¹⁹ OJ C 354, 19 November 1998, s. 127.

på Castle Donnington med deltagelse af mange af verdens den gang førende hard rock og heavy metal bands blev to unge mænd mast ihjel af det pres, der opstod i publikumsmængden umiddelbart foran scenen. Ulykken skete d. 8. august 1988 og gav stødet til udarbejdelsen af The Event Safety Guide på initiativ af det britiske Home Office. Den var et resultat af et samarbejde mellem The Home Office, The British Health and Safety Council og repræsentanter for koncert- og festivalindustrien selv. Den blev første gang publiceret i 1993 og fik omgående kælenavnet »The Pop Code« og udkom igen i 1999 i anden reviderede udgave. Den består ikke, som man måske ville have forventet, af et sæt håndfaste regler om, hvordan festivaler og rockkoncerter kan gøres mere sikre for publikum at deltage i. Tilgangen er en helt anden. Udgangspunktet for denne guide er en gennemgang af de forskellige risikofaktorer ved den slags begivenheder, f.eks. er den store menneskemængde en risikofaktor ved rockkoncerter, da publikum maser, tramper, svajer, opfører sig aggressivt eller farligt. Men også de fysiske omgivelser såsom tribuner, hegn og aflukker, ja selv vejret repræsenterer sikkerhedsrisici.²⁰ Guiden foreslår, på baggrund af en gennemgang af disse risikofaktorer, forskellige fremgangsmåder og procedurer, som festivalarrangørerne kan følge for at undgå, at der overhovedet opstår en farlig situation, således at en ulykke slet ikke kommer på tale. Den samme fremgangsmåde følges i England ved evaluering af arbejdernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og har vist sig at være langt mere effektiv end fastsættelse af egentlige regler.²¹

I Sverige arbejder et udvalg under det svenske kulturministerium hovedsageligt sammensat af repræsentanter for musik- og koncertbranchen med udarbejdelsen af en vejledning for festival- og koncertsikkerhed. Anledningen var også i dette tilfælde en ulykke, nemlig ulykken på Hultsfred Festivalen d. 17. juni 1999, hvorunder en ung kvinde omkom formodentlig mast ihjel af et meget animeret publikum, der blev opfordret af bandet på scenen, »The Holes«, til at tage tøjet af. Bandets kvindelige forsanger tog selv alt sit tøj af umiddelbart før ulykken og presset frem mod scenen blev yderligere forstærket af, at bandet inviterede publikums kvindelige deltagere op på scenen.²²

I Danmark blev der ikke taget initiativer til at overveje risikofaktorer og publikumssikkerhed ved rockfestivaler og – koncerter før ulykken skete på Roskilde festivalen i juni 2000. Men før da, i 1995, efter ulykken på Vejle stadion

²⁰ At vejret er en sikkerhedsrisiko, sås med al tydelighed under den nys afholdte Jean-Michel Jarre lyskoncert i Hjørring med 40.000 deltagere. Regnen opblødte alle til- og frakørselsveje. Såfremt ambulancer eller brandbiler skulle have været tilkaldt, havde de ikke haft mulighed for at nå frem til et eventuelt ulykkessted. Koncerten blev afholdt med politiets tilladelse.

²¹ The Event Safety Guide: A Guide to Health, Safety and Welfare at Music and Similar Events. HSG 195 Health & Safety Executive Books 1999.

²² Både Castle Donnington og Hultsfred ulykkerne samt den svenske arbejdsgruppe er omtalt i den rapport, som d. 19. februar 2001 blev afgivet af arbejdsgruppen vedr. sikkerhed ved musikfestivaler, som den danske regering nedsatte d. 20. juli 2000 efter ulykken på Roskilde Festivalen. Rapporten vil blive omtalt nærmere i den følgende tekst.

samme år, havde et udvalg nedsat under kulturministeriet udarbejdet en rapport om sikkerheden på danske idrætsanlæg. Udvalget konkluderede, at ståpladser rangerede blandt de højeste risikofaktorer for tilskuere ved fodboldkampe. Samtidig hermed besluttede det europæiske fodboldforbund (UEFA), at alle tilskuerpladser ved internationale kampe fra sæsonen 1998/99 skulle være siddepladser med sæder forsynet med ryglæn.²³

Roskilde Festivalen er blevet afholdt i Danmark årligt de sidste tredive år. Den har altid været undergivet polititilsyn, da tilladelse til at afholde den skal indhentes fra Roskilde politi i medfør af politivedtægten før Festivalens afholdelse hvert år. Arrangørerne af Roskilde Festivalen har hvert år udarbejdet en ansøgning indeholdende en evaluering af risiko faktorerne ved festivalens afholdelse og tilladelsen er blevet givet af Roskilde politi på basis af risiko evalueringen. Denne fremgangsmåde er der ikke sket ændringer i efter ulykken, men arrangørerne har efter ulykken udarbejdet en langt mere detaljeret risikoevaluering og beskrivelse af forholdsreglerne end tilfældet var før ulykken. Arrangørerne tog forskellige nye initiativer i forbindelse med planlægningen af Festivalen år 2001, som f.eks. indførelsen af et personaleuddannelsesprogram, indretning af båse til publikum foran de store scener for at lette publikumspresset og gennemførelse af bedre kommandolinier mellem sikkerhedsvagter blandt publikum og den centrale sikkerhedsovervågning på Festival pladsen. Crowd surfing blev forbudt. Roskilde Festivalens arrangører udarbejdede en vejledning til publikum om sikkerhed i samarbejde med et managementfirma, der har publikumssikkerhed som sit speciale: »Du og Publikumsmængden. Om oplevelse og sikkerhed på musikfestivaler«. Hensigten var at give publikum en bedre forståelse for de farlige situationer, der kan opstå i en stor publikumsmængde, og hvad den enkelte deltager selv skal gøre, hvis en farlig situation pludselig skulle opstå. Ekspert i publikumshåndtering fra Sverige, Holland, England, USA og Australien deltog i 2001 Festivalen og roste arrangørernes håndtering af publikums sikkerhed²⁴ Både Festivalen 2001 og 2002 forløb uden uheld, men dog med et dalende tilskuerantal.

Roskilde Festivalens arrangører brugte den engelske Events Safety Guide som inspiration til udarbejdelsen af deres ansøgning om efterfølgende afholdelser af Festivalen, som blev indgivet til Roskilde politi. Dette gælder både arrangørernes overvejelser om risikofaktorer og sikkerhedsforanstaltninger. Spørgsmålet var derfor, om ikke en tilsvarende dansk Events Safety Guide skulle udarbejdes til brug for alle festivalarrangører. Den daværende regering nedsatte derfor i juli 2000, da mindet om ulykken endnu var friskt, en arbejdsgruppe med otte med-

²³ Den danske arbejdsgruppe rapport af 19. februar 2001, s. 13.

²⁴ Disse oplysninger er givet af den ansvarlige for sikkerhed på Roskilde Festivalen, Henrik Nielsen under et interview d. 27. november 2001. Han berettede desuden, at forbudet mod crowd-surfing blev strengt håndhævet af sikkerhedsvagterne, idet første gangs overtrædere fik en advarsel, men deres adgangstegn, armbåndet, blev klippet af, hvis der skete gentagelser. Dette armbånd er et trofæ for deltagerne, og at miste det derfor en alvorlig sag for den besøgende.

lemmer, som blev udpeget af henholdsvis kulturministeren, justitsministeren, Beredskabsstyrelsen, Statens Musikråd, Kommunernes Landsforening og sammenslutningen af danske musikfestivaler. Arbejdsgruppens rapport blev offentliggjort i februar 2001. Arbejdsgruppen konkluderede i rapporten, at publikum sikkerheden ganske rigtigt burde forbedres – særlig for så vidt angår arrangørernes håndtering af et talstærkt publikum. Arbejdsgruppen pegede især på, at kontrollen med publikums opførsel burde styrkes – uden dog at gribe så meget ind, at Festivalens karakter ville blive ændret eller forstyrret – en vanskelig balancegang. Udvalget anbefalede en mere hensigtsmæssig indretning af de fysiske omgivelser. Udvalget mente endvidere, at Festivalernes personale burde have styrket deres beføjelser og have mulighed for konstant tæt kontakt med et centralt overvågningsteam, ligesom der skulle gennemføres en forbedret mulighed for hurtig og umiddelbar kommunikation med det store festival eller koncert publikum f.eks. via meddelelser på opstillede storskærme, hvis der skulle opstå farlige situationer. Endelig anbefalede udvalget, at der skulle udarbejdes en officiel Guide i lighed med den engelske Events Safety Guide med en meget grundig beskrivelse af navnlig risikofaktorerne ved afholdelsen både af store rockkoncerter og festivaler, således at det blev overladt til arrangørerne selv at finde frem til de bedst mulige sikkerhedsforanstaltninger til brug for netop deres koncert eller festival. Derimod fastslog udvalget, at fastsættelse af bindende sikkerhedsregler ikke var en hensigtsmæssig løsning, men at det nuværende system med individuelle politi tilladelser burde videreføres.

5. Konklusion

Spørgsmålet er nu, om det, der er blevet gjort rundt omkring i medlemslandene med England som forbillede, er tilstrækkeligt. Ligeledes om Kommissionen ved at henvise til subsidiaritetsprincippet måske bare har valgt den nemme udvej. Som med trafikulykker, hvor der helst skal et par dødsulykker til, før et farligt vejkryds bliver forbedret, kunne man få den fornemmelse, at det samme gør sig gældende her. En anden faktor er, at ikke alene Roskilde Festivalen, men mange andre festivaler ikke blot i Danmark, men i hele Europa har lang tradition bag sig, og hidtil er det jo gået godt – bortset fra de ulykker, der har fundet sted og som har givet anledning til en forstærket indsats til gavn for publikums sikkerhed. Spørgsmålet er imidlertid, om den omstændighed, at det »normalt går godt« er en falsk tryghed, som ingen burde læne sig til. Som det fremgår af ovenstående, har arrangørerne af Roskilde Festivalen gjort en meget stor indsats for at forbedre sikkerheden ved dens afholdelse de efterfølgende år, og arrangementet er forløbet uden uheld. Imidlertid pegede én af deltagerne ved den i note 1 omtalte konference, som selv var medarrangør til en festival i Holland, at hun var chokeret over den fuldstændige mangel på forudgående overvejelser om, hvad der eventuelt kunne gå galt. Denne festival blev afholdt i august og omfattede et optog på adskillige kilometers længde. Det skulle normalt ikke være noget problem på den tid af året, men i august 2001 var det pludselig blevet uvejr med stærk regn og en meget kold vind. De fleste af deltagerne havde kun deres tynde sommertøj og mange blev stærkt forkomne, uden at det var muligt at undsætte dem på en

virkelig effektiv måde. Den pågældende konferencedeltager havde gerne set, at der fandtes fælles regler på europæisk plan. Meget synes at pege i denne retning. Egentlig forekommer den fremgangsmåde, som benyttes i den engelske Events Safety Guide at være god. Alle er enige om, at Festivalerne i Europa er alt for forskellige til at kunne reguleres med bindende regler, men en opregning af forskellige risikofaktorer i en guide, der dækker hele Fællesskabet ville være den ideelle løsning. Der synes også at være et behov for en sådan guide, jf. den hollandske konferencedeltagers bemærkninger oven for, så hvorfor vente til at der sker flere af den slags tragiske ulykker? Subsidiaritetsprincippet skal uden tvivl anvendes, så længe Traktaten mangler regler med hjemmel til at føre en Fællesskabs turismepolitik, men peger det ikke i virkeligheden i den modsatte retning: ikke til medlemslandene, som Kommissionen påstår, men til Fællesskabet selv?: Problemet om publikumssikkerhed ved rock- og musikfestivaler vil bedst kunne løses på Fællesskabsniveau i betragtning af den meget menneskelige tendens til at lade stå til, så længe det bare går godt.