



SJÖFARTSINSPEKTIONEN

Handläggare direkttelefon
Johan Franson, 011-19 11 51

Datum
2003-03-28

Ert datum
2002-11-21

Vår beteckning
0701-02-18120

Er beteckning
N2002/10977/TP

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

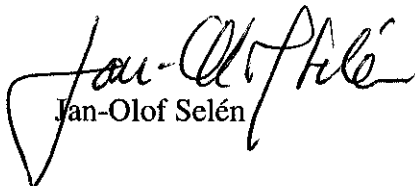
Uppdrag åt Sjöfartsverket att utreda genomförande och konsekvenser av internationella regler om sjöfartsskydd

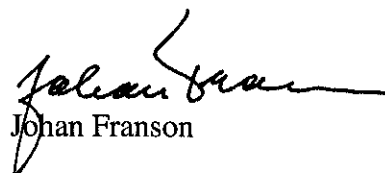
Regeringen uppdrog genom beslut 2002-11-21 (N2002/10977/TP) till Sjöfartsverket att utreda hur IMOs regler för sjöfartsskydd skall genomföras i svensk rätt samt att belysa vilka juridiska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska konsekvenser detta kommer att innebära framförallt för sjöfartssektorn.

Uppdraget redovisas härmed i bilagda rapport, som utformats i föreskrivet samråd med Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen och Tullverket. Sjöfartsverket har berett de i regeringsbeslutet i övrigt nämnda organisationerna tillfälle att lämna synpunkter.

Sjöfartsverket önskar i samband med denna redovisning av uppdraget särskilt anföra att de uppgifter, som i rapporten föreslås bli lagda på Sjöfartsverket, inom verket bör falla inom sjöfartsinspektionens ansvarsområde. Ett tillägg bör således göras till 13 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.

I handläggningen av detta ärende, som beslutats av generaldirektören Jan-Olof Selén, har deltagit sjösäkerhetsdirektören Johan Franson, föredragande, samt juristen Marina Axén.


Jan-Olof Selén


Johan Franson

Sändlista:

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Kopia:

KBV Box 536 371 23 KARLSKRONA	Förste kustbevakningsinspektör Henry Nilsson Rikspolisstyrelsen Box 12256 122 26 STOCKHOLM
Rikskriminalpolisen Björn Holck-Clausen Box 122 56 STOCKHOLM	Tullverket Tommy Persson Box 12854 112 98 STOCKHOLM
Sveriges Redareförening Box 330 401 25 GÖTEBORG	Sveriges Hamnar Box 1621 111 86 STOCKHOLM
Svenska Kommunförbundet Hornsgatan 20 118 82 STOCKHOLM	Sjöbefälsförbundet Box 12100 102 23 STOCKHOLM
Sveriges Fartygsbefälsförening Gamla Brogatan 19 2 tr 111 20 STOCKHOLM	SEKO-Sjöfolk Box 311 76 400 32 GÖTEBORG
Svenska Hamnarbetarförbundet Hamnvägen 42 115 41 STOCKHOLM	Svenska Transportarbetareförbundet Box 714 101 33 STOCKHOLM
Sveriges Transportindustriförbund Box 17114 104 62 STOCKHOLM	Sjöfartsverkets styrelse
GD Verksgruppen Stf CI Samtl. enhetschefer och öir M. Axén E. Aspegren	



Genomförande och konsekvenser av nya regler om sjöfartsskydd

Bakgrund

Genom regeringsbeslut 2002-11-21 (N2002/10977/TP) uppdrogs åt Sjöfartsverket att utreda hur de vid en diplomatkonferens i december 2002 beslutade reglerna om sjöfartsskydd skall genomföras i svensk rätt samt att belysa vilka juridiska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska konsekvenser detta kommer att medföra för framförallt sjöfartssektorn. En kopia av regeringsbeslutet biläggs denna rapport.

Under arbetet med rapporten har Sjöfartsverket under hand från kommissionen i Bryssel fått en översiktlig information om vad som kommer att föreslås inom EU i fråga om införandet av det nya regelverket i unionens lagstiftning. Sjöfartsverket återkommer till den frågan under rubriken Lagstiftningsbehov nedan.

I denna rapport redovisas uppdraget.

De internationella reglerna

De vid ovannämnda diplomatkonferens beslutade nya internationella reglerna om sjöfartsskydd är dels ett tillägg till Convention of Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS), dels en kod, International Ship and Port Facility Code (ISPS).

De nya reglerna i SOLAS utgörs av en ändring av kapitel V regel 19. Den innebär ett krav på tidigare införande av AIS-transponder på fartyg och en föreskrift om när den skall hållas påslagen. Det har vidare, i vad som numera kallas kapitel XI-1, införts ett krav på att fartyg i internationell trafik på visst sätt skall märkas med sitt s k IMO-nummer och att de alltid skall

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

medföra ett sk Continuous Synopsis Record (CSR) (fartygshistorik), en handling med vissa uppgifter om fartyget, dess ägare, klassificerings-sällskap m m samt att fartyg skall förses med ett alarmsystem, som skall kunna utnyttjas om fartygets befälhavare anser att fartyget kan utsättas för eller är utsatt för en attack från terrorister.

Till SOLAS har slutligen fogats ett nytt kapitel XI-2. Detta är översiktligt och lägger grunden för det nya internationella regelverket. Det innehåller korta föreskrifter om staternas, rederiernas, fartygens och hamnanläggningarnas ansvar. Det innehåller vissa begränsningar vad staterna i sjöfartsskyddsammanhang får lov att delegera till andra organ. Det innehåller också möjligheter för stater att tillåta skyddsarrangemang, som är alternativa eller ekvivalenta till dem, som föreskrivs i kapitlet. Ett alternativt arrangemang innebär ett arrangemang, i vilket säkerheten är lägre än om man följde reglerna i kapitel XI-2. Med ekvivalenta arrangemang avses däremot system, som kan vara annorlunda ordnade än enligt regelverket men som ger samma grad av säkerhet.

Kapitel XI-2 innehåller också två principiellt och praktiskt viktiga regler, nämligen reglerna 7 och 9. Regel 7, som föranleddes av attacken mot det franskflaggade fartyget Limburg utanför Jemens kust, ålägger staterna en skyldighet att besluta om säkerhetsnivå för och ge information till fartyg, som befinner sig i deras territorialvatten eller som meddelat att de avser att gå dit. Regeln förorsakade en betydande diskussion eftersom den av vissa ansågs kunna uppfattas som en inskränkning i rätten till oskadlig genomfart.

Regel 9 avser kontroll av att fartyg, som skall anlöpa en hamn, uppfyller de internationella kraven beträffande sjöfartsskydd. Denna regel är lång, komplicerad och föranledde mycket arbete före diplomatkonferensen. Tanken bakom kontrollregeln är att den ”vanliga”, inledande kontrollen av om ett fartyg uppfyller kraven i regelverket skall vara en del av den hamnstatskontroll, som utförs idag. Om man emellertid vid denna inledande hamnstatskontroll finner ”clear grounds” för att reglerna inte följs eller om man har information, erhållen genom underrättelseverksamhet eller på annat sätt, om att ett fartyg kan utgöra en säkerhetsrisk, får en strandstat ingripa på sitt territorialhav, dvs innan fartyget gått i hamn. I avvaktan på att ett eventuellt fel rättas till kan fartyget anvisas en ankarplats och uppehållas där eller kan fartyget förhindras att gå i hamn. Det finns också en möjlighet att, om allvarliga brister hittats på ett fartyg i en hamn, avvisa det. Regeln är långtgående. – Kravet att ingripande inte får ske utanför ett lands territorialhav drevs igenom för att hindra att någon stat tog det nya regelverket till intäkt att genomföra ”kontroller” inom ett stort område. I de nya reglerna i SOLAS finns emellertid (regel 2) en bestämmelse som säger att inget i SOLAS förtar stater deras rättigheter eller skyldigheter enligt internationell rätt. Till dessa rättigheter räknas även rätten till självförsvar.

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

SOLAS kapitel XI-2 innehåller, som framgår av det som ovan sagts, grunden för det nya internationella regelverket för sjöfartsskydd. I kapitlet hänvisas upprepade gånger till ISPS-koden. Denna kod innehåller regler, som fyller ut SOLAS regler. Koden består av två delar, del A och del B. Del A är tvingande medan del B sägs vara rekommenderande. Detta är emellertid en formell skillnad. Del B betraktas av många länder, däribland USA, som en internationell standard, som förväntas bli iakttagen. Så bör också i princip bli fallet i Sverige, eftersom sjöfarten till och från Sverige annars sannolikt skulle kunna bli föremål för störningar.

ISPS kodens två delar är strukturerade på ett likartat sätt. Föreskrifterna i del A fylls ut av rekommendationerna i del B. Del B är textmässigt omfattande, innehåller upprepningar och vissa felaktigheter. Den kommer sannolikt ganska snart att bli föremål för en bearbetning, som dock principiellt inte kommer att påverka det sakliga innehållet.

ISPS koden är det dokument, som måste vara utgångspunkt för regleringen av statens, rederiernas och fartygens samt hamnanläggningarnas ansvar. Strukturen i del A är tämligen klar medan del B är mindre klar. Regleringen i SOLAS, såvitt den avser fartyg, rederier och hamnanläggningar, lägger, som ovan sagts, endast grunden för det som sedan sägs i koden.

En preliminär översättning av det nya internationella regelverket är utlagd på Sjöfartsverkets hemsida.

Statens ansvar

En översiktlig genomgång av det nya regelverket ger vid handen att staten beträffande fartyg, rederier och hamnanläggningar främst har följande väsentliga uppgifter:

1. besluta om säkerhetsnivå,
2. besluta när säkerhetsdeklaration (declaration of security) skall avges,
3. godkänna säkerhetsplaner för fartyg,
4. verifiera och certifiera skyddsverksamheten på fartyg.
5. besluta för vilka hamnanläggningar reglerna om sjöfartsskydd skall gälla,
6. genomföra hot/riskbedömningar av hamnanläggningar,
7. godkänna säkerhetsplaner för hamnar,

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

8. tillåta att en säkerhetsbedömning får avse mer än en hamnanläggning samt
9. kontrollera effektiviteten hos säkerhetsplaner för fartyg och hamnanläggningar.

Förutom dessa mer specifika uppgifter skall staten besluta om och i så fall för vilka hamnanläggningar alternativa eller ekvivalenta skyddsarrangemang får vidtas. Dessutom skall staterna tillhandahålla information till fartyg i deras territorialhav och under vissa förhållanden besluta om vilken säkerhetsnivå de skall tillämpa. Slutligen har stater rätt att kontrollera sjöfartsskyddet på utländska fartyg, som anlöper deras hamnar och – i vissa fall – befinner sig i deras territorialhav.

Det bör här nämnas att i det internationella regelverket används uttryck som Contracting Government, Administration och Designated Authority. Med Contracting Government avses den fördragsslutande staten och med Administration avses i SOLAS den myndighet/de myndigheter, som utför flaggstatens uppgift gentemot de fartyg, som för statens flagga. Designated Authority är ett nytt begrepp i SOLAS. Det infördes eftersom vissa stater av nationella, rättsliga skäl inte kunde acceptera tanken att samma myndighet kunde vara ansvarig för såväl fartyg som hamnanläggningar. – För svenskt vidkommande saknar denna distinktion betydelse; den nationella svenska lagstiftningen kan ordna ansvarsfrågorna på det sätt som passar Sverige så länge staten fullgör de uppgifter, som den får enligt de nya reglerna.

Fördelning av uppgifter och ansvar mellan svenska myndigheter

Sjöfartsverket har samarbetat med Kustbevakningen och Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen) under arbetet i International Maritime Organization (IMO) med framtagandet av de nya internationella reglerna. Vid utförandet av det utredningsuppdrag, som redovisas genom denna rapport, har verket samarbetat med de nämnda myndigheterna och Tullverket. Därvid har grundligt diskuterats hur de fyra myndigheterna anser att uppgifter och ansvar bör fördelas mellan dem och hur nödvändigt samarbete kan ordnas. Resultatet av den diskussionen redovisas i detta avsnitt.

1. Föreskrifter

När det gäller rederier och fartyg innebär de nya reglerna att fartygen skall införa och tillämpa ett system för sjöfartsskydd som principiellt har vissa likheter med det av IMO beslutade och sedan en tid tillbaka införda International Safety Management systemet (ISM); bl a kommer tillsynen av systemet för sjöfartsskydd att genomföras på i princip samma sätt som tillsyn enligt reglerna för ISM. Sjöfartsverket är den myndighet som har

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

bemyndigande att utfärda och har utfärdat föreskrifter om ISM. Av detta skäl bör skyldigheten att utfärda föreskrifter om sjöfartsskydd efter erforderliga bemyndiganden läggas på Sjöfartsverket. I detta fall, liksom det nedan berörda fallet med hamnanläggningar, bör Sjöfartsverket åläggas samrådsskyldighet med övriga berörda myndigheter.

När det gäller hamnanläggningar bör likaledes ansvaret för erforderliga föreskrifter läggas på Sjöfartsverket. Skälen till detta är följande.

Samtliga berörda myndigheter har viss kunskap om hamnverksamhet och rör sig i hamnmiljö i ungefär lika stor omfattning. Eftersom det nya regelsystemet är avsett att säkerställa samverkan mellan fartyg och hamnanläggning (ship-port-interface) framstår det emellertid möjligt som naturligt att Sjöfartsverket får ansvaret för att utfärda föreskrifter avseende sjöfartsskydd även för hamnanläggningar.

Sjöfartsverket återkommer under ett senare avsnitt till en typ av beslut som möjligen kan ses som föreskrifter och som Sjöfartsverket inte lämpligen fattar.

2. Tillsyn av svenska fartyg

När det gäller tillsyn av fartyg är det rimligt att Sjöfartsverket genomför denna. De nya reglerna förutsätter en periodisk tillsyn av svenska fartyg. Sjöfartsverket har i tillsynshänseende bäst fartygskunskap av de berörda myndigheterna och har huvudansvaret för övrig tillsyn av fartyg. De tillsynsförrättningar, som de nya reglerna kommer att föranleda, kan i tiden harmoniseras med verkets övriga förrättningar ombord. Detta underlättar för fartygen.

3. Tillsyn av utländska fartyg

Som inledningsvis sagts är tanken bakom SOLAS-konventionens kontrollregel i kapitel XI-2 regel 9 att kontrollen av om ett fartyg följer de internationella reglerna om sjöfartsskydd inledningsvis skall behandlas som en vanlig hamnstatskontroll och lämpligen utförs som en del av denna. Om emellertid Sjöfartsinspektionens fartygsinspektörer vid en sådan skulle finna sådana brister eller eljest finna något, som inte kan lätt åtgärdas, bör handräckning begäras av polisen eller Kustbevakningen. Det kan bli tal om att tillgripa åtgärder enligt ovannämnda regel 9, som lämpligen beslutas och genomförs av tjänstemän, som har polisiära befogenheter. Sjöfartsverket återkommer till denna fråga under avsnittet nedan om lagstiftningsbehov.

Om tanken att fortsätta kontrollåtgärder efter en ”misstänkt” hamnstatskontroll skall ske efter begäran om handräckning till tjänstemän med polisiära befogenheter godtas, fordras att Sjöfartsverket, polisen, Kustbevakningen och övriga myndigheter bygger upp en samarbetsform/

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

informationskanal, som säkerställer att det finns möjligheter att genomföra adekvata åtgärder.

Det kan också förekomma situationer då svensk myndighet fått underrättelser om att ett fartyg är på väg till Sverige och att det allvarligt brister såvitt gäller sjöfartsskydd. I sådana lägen finns det ingen anledning varför man skulle gå omvägen över Sjöfartsverket utan då bör ”rätt” myndighet ingripa från början. Sjöfartsinspektionens medverkan kan dock vara påkallad eftersom sjösäkerhet och sjöfartsskydd kan hänga ihop.

4. Tillsyn av hamnanläggningar

Det internationella regelverket förutsätter inte en periodisk tillsyn av efterlevnaden av föreskrifter om sjöfartsskydd i hamnanläggningar men väl att efterlevnaden skall kontrolleras (koden del A 4.4). Periodiciteten i en sådan tillsyn måste variera beroende på hur känslig från skyddssynpunkt en hamnanläggning anses vara men målet bör troligen vara att känsliga anläggningar kontrolleras minst vartannat år och mindre känsliga anläggningar vart tredje. Detta måste dock utredas ytterligare.

5. Vissa hamnanläggningar

De nya internationella reglerna om sjöfartsskydd förutsätter att fartyg och laster inte skall ”smittas”, när de går mellan olika länder. Eftersom regleringen av sjöfartsskydd gjorts genom SOLAS-konventionen, som tidigare enbart tagit sikte på fartyg i internationell trafik, har man varit noga med att inte låta denna ”gå iland” mer än absolut nödvändigt. Man har därför i det nya regelverket avstått från att reglera hamnar utan begränsat sig till hamnanläggningar, dvs man vill reglera det som kallas ”ship-port-interface”. Att reglera verksamheten i hamnar skulle dels ha skapat nationella lagstiftningsproblem i många länder, dels lett till geografiska avgränsningssvårigheter. Men i och med att man avstått från att reglera hamnar, löper man risken att inte kunna reglera en ”smittokälla”, nämligen främst ankarplatser utanför kusten.

I Sverige finns ett antal ankarplatser, där fartyg ankras upp i väntan på order eller för att bunkra och ta ombord förnödenheter. För att förhindra att dessa blir en smittokälla, kan man därför enligt det nya regelverket betrakta dem som hamnanläggningar. Sådana ankarplatser finns i Sverige bl a utanför Göteborg och Helsingborg. Även för sådana platser finns således behov av reglering och kontroll men det finns inte organisationer eller företag, som omedelbart kan utpekas som naturligen ansvariga för dem.

I arbetet med denna utredning har det framstått som mest naturligt att Kustbevakningen görs till ansvarig för tillsyn av sådana platser. Varken Sjöfartsinspektionen, polisen eller Tullverket har egna fartyg och kontroll av

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

sådana platser kan harmoniseras med Kustbevakningens ordinarie patrullverksamhet. Vilka kontroller som från sjöfartsskydds synpunkt skall göras och vilka ankarplatser det skall vara fråga om kan inte bedömas nu utan måste bli föremål för ytterligare arbete. – Det bör påpekas att med tillsyn i detta avseende avses i första hand den rutinmässiga kontrollen av vad som försiggår på en plats. Om det blir fråga om en kontroll av ett fartyg, antingen som ett led i en hamnstatskontroll eller en fördjupad kontroll, kommer även andra myndigheter att beröras.

Under utredningsarbetet har frågan om den nu aktuella typen av ankarplatser kan beraktas som allmän plats aktualiserats. Den frågan kan behöva uppmärksammas i det kommande lagstiftningsarbetet.

6. Information till och från fartyg

Ett fartyg, som skall anlöpa en hamn, är skyldigt (SOLAS kapitel XI-2 regel 9.2), att på begäran lämna viss information till hamnstaten. En kuststat är vidare skyldig (SOLAS kapitel XI-2 regel 7) att meddela fartyg i dess territorialhav och fartyg som sagt sig ha för avsikt att gå in på territorialhavet vilken säkerhetsnivå som skall tillämpas och förse fartyg med relevant information i sjöfartsskyddsfrågor. Kuststaten skall vidare ha en kontaktpunkt, till vilken fartyg kan vända sig för att få råd, bistånd eller rapportera oro rörande andra fartyg m m.

Kustbevakningen mottar dygnet runt året runt anmälningar av fartygs ankomster till Sverige över yttre gräns. Det ter sig därför naturligt att Kustbevakningen blir den myndighet, som svarar för denna kontakt med fartyg, som skall anlöpa svensk hamn.

7. Avslutning

Sjöfartsverket återkommer nedan under avsnittet lagstiftningsbehov till regleringen inbördes mellan berörda myndigheter av ansvar och samarbete. Det är uppenbart att samverkan mellan flera myndigheter kommer att behövas även i detta arbete.

Särskilt om hot/riskbedömningar

Grunden för tillämpningen av det nya regelverket om sjöfartsskydd är hot/riskbedömningar. Detta begrepp, med ibland i praktiken varierande räckvidd, nämns på många ställen i koden. Sådana kommer att behöva göras på skilda plan. I detta avsnitt skall ett försök göras att utreda dels grovt vilka bedömningar som bör göras, dels hur de bör göras, dels vem som bör göra dem. Det bör emellertid redan nu sägas att förutsättningarna för och kompetensen att göra de hot/riskbedömningar, som kommer att behandlas

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

nedan, främst finns hos polisen; den måste i detta sammanhang spela en ledande roll såväl nationellt som lokalt.

1. Generell hot/riskbedömning

För att ett nationellt system för sjöfartsskydd skall kunna sättas på plats fordras att kunskap sprids till dem, som berörs, om vilken typ av hot, som man skall planera för och mot. Kunskap och information om detta finns främst hos polisen. Kustbevakningen, Tullverket och Sjöfartsverket har dock också information av värde att bidra med när det gäller just sjöfart. En samarbetsform måste skapas för att bästa möjliga hot/riskbedömning skall kunna göras. Detta kan göras av de berörda myndigheterna i samråd men med polisen som ledande aktör.

Det är sannolikt att en generell hot/riskbedömning idag avseende svenska hamnanläggningar, svenska fartyg i allmänhet och sjöfart på Sverige skulle resultera i att hoten mot och riskerna för fartyg och hamnanläggningar, när man har ett säkerhetsmässigt ”normalläge”, ses som allmänt sett små och låga. Skillnader mellan olika typer av trafik kommer emellertid att förekomma. Således måste idag containertransporter direkt från Sverige till USA anses präglas av mer hot och risk än en systemtransport från en svensk industrihamn till en europeisk terminal. Hoten mot och riskerna med kryssningstrafik måste idag likaledes anses vara större än mot den reguljära färjetrafiken. – I detta sammanhang bör nämnas att när det gäller containertransporter till och från USA, sker dessa i praktiken bara över Göteborgs hamn. En jämförelsevis hög säkerhet finns i denna redan idag till följd av svenska och amerikanska tullverkens samarbete inom ramen för det s k CSI-programmet.

Det bör för fullständighetens skull påpekas att resultatet av hot/riskbedömningar självklart kommer att variera över tiden.

Det är inte troligt att svenska redare och innehavare av svenska hamnanläggningar har stor medvetenhet om behovet av sjöfartsskydd. Såvitt är Sjöfartsverket bekant har svenska hamnanläggningar inte varit utsatta för annat än ”vardagsbrottslighet” i modern tid. Svenska fartyg har lika lite som utländska fartyg varit utsatta för terroristangrepp under de senaste 15 åren. Vissa svenska redare kan dock ha haft fartyg, som varit utsatta för piratangrepp och annan liknande brottslighet i mer exotiska delar av världen. Det kommer därför att finnas en pedagogisk uppgift att få hamnanläggningsinnehavare och redare att förstå nödvändigheten, inte minst den kommersiella nödvändigheten, att anpassa sig till det nya regelverket. Oavsett om behovet anses finnas idag eller inte, skall ribban när

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

det gäller sjöfartsskydd höjas, främst för att man om och när riskerna skärps skall kunna lägga sig på en högre säkerhetsnivå.

För att en sådan anpassning skall kunna ske måste intressenterna få en nivå att utgå från. Denna kan inte beskrivas idag utan polisen, Kustbevakningen, Tullverket och Sjöfartsverket måste ges en möjlighet att formulera denna. Sjöfartsverket utgår från att det arbetet kan påbörjas omedelbart eftersom det är klart att dessa myndigheter, oavsett hur förslagen i övrigt i denna rapport behandlas, är de, som kan bedöma frågan.

2. Hot/riskbedömningar av hamnanläggningar och fartyg

Enligt det nya regelverket skall stater göra hot/riskbedömningar avseende de hamnanläggningar, som skall falla under det nya regelverket (ISPS-koden del A 15.2). För fartyg gäller att de, när de ger in sina säkerhetsplaner för godkännande, skall bifoga de hot/riskbedömningar, på vilka planerna grundas (ISPS-koden del A 9.3).

Det finns så många hamnanläggningar i Sverige, som kommer att falla under de nya reglerna, att det inte finns en rimlig möjlighet för någon myndighet att genomföra individuella hot/riskbedömningar av dem annat än i speciella situationer. Sjöfartsverket anser att hamnanläggningsinnehavare skall förses med en generell hot/riskbedömning. Mot bakgrund av denna skall de sedan kunna bedöma hoten och riskerna, som kan finnas för deras egen anläggning. Den myndighet som slutligen får ansvaret för detta, godkänner eller underkänner sedan efter kontakt med anläggningens innehavare den bedömning som gjorts i samband med prövningen av planen.

När det gäller fartyg föreskriver inte regelverket ett uttalat godkännande av hot/riskbedömningen men ett implicit sådant ligger självfallet i godkännandet av säkerhetsplanen. Även fartygets redare och därmed rederiets och fartygets ansvarige för skyddsfrågor måste ges ett underlag på vilket de kan bygga den särskilda bedömningen av sitt fartyg.

Det bör för fullständighetens skull sägas att de, som enligt det internationella regelverket och det blivande svenska regelverket är ansvariga för hot/riskbedömningar av hamnanläggningar och fartyg självfallet kan ta hjälp av företag och konsulter för att genomföra dessa.

3. Särskilda hot/riskbedömningar

Det nya sjöfartsskyddssystemet är tänkt att utgå från ett normalläge när det gäller hot från och risk för terroristangrepp mot sjöfarten. Detta normalläge

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

måste vara sådant så att man uppnår en högre grad av generellt skydd än vad fallet är idag men sjötransportsystemet får inte störas så att handeln hindras.

Det normalläge, som man skall inta vid vad som i regelverket kallas säkerhetsnivå 1, skall emellertid kunna växlas upp till högre säkerhetsnivåer. Hot/riskbedömningar och säkerhetsplaner skall ta höjd för detta. Uppväxling till en högre säkerhetsnivå skall ske antingen när den allmänna hot/riskbilden förvärras eller när ett hot riktas mot eller en risk uppstår för en eller flera hamnanläggningar eller ett eller flera fartyg eller typer av fartyg. En sådan förändring av läget kan uppkomma plötsligt.

Det är enligt det internationella regelverket staten, som bestämmer säkerhetsnivå. I Sverige skall detta således göras av regeringen eller en myndighet.

Säkerhetsnivå 1, som är normalläge, avser den nivå, vid vilken de lindrigaste skyddsåtgärderna alltid skall upprätthållas. Med säkerhetsnivå 2 avses den nivå, vid vilken lämpliga ytterligare skyddsåtgärder skall vidtas och bibehållas under en viss tidsperiod beroende på ett förhöjt hot eller en förhöjd risk. Med säkerhetsnivå 3 avses den nivå, vid vilken ytterligare specifika skyddsåtgärder skall upprätthållas under en begränsad tidsperiod i samband med att säkerhetstillbud kan förväntas eller är uppenbart, även om det kanske inte är möjligt att identifiera något specifikt mål.

Enligt Sjöfartsverkets uppfattning vore det lämpligast att polisen beslutar vilken säkerhetsnivå, som från tid till annan skall gälla. Beslut om en förändring av nivån kommer att behöva fattas med kort varsel, i varje fall när det gäller höjning av nivån. Detta bör gälla både när det är fråga om en allmän höjning av nivån och då det är fråga om att höja nivån vid en eller ett begränsat antal hamnanläggningar eller fartyg.

I ett tidigare avsnitt om föreskrifter har Sjöfartsverket antytt att en viss typ av beslut eller föreskrifter möjligen inte skall ligga på verket; det är detta som avses. Om förslaget följs, måste bestämmas hur besluten skall fattas. Som allmän utgångspunkt bör rimligen gälla de rutiner, som gäller för den civila luftfarten skall tillämpas. Sjöfartsverket återkommer till detta i avsnittet Lagstiftningsbehov nedan.

I detta sammanhang bör emellertid också uppmärksammas att ett beslut om att gå från säkerhetsnivå 1 till en högre nivå också kan avse svenska fartyg i andra vatten än svenska. Det är troligt att det lämpligaste är att polisen efter samråd med Sjöfartsverket, Utrikesdepartementet och utländska myndigheter fattar sådana beslut.

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

Möjligheter att utnyttja nuvarande kontrollrutiner

1. Tillsyn av svenska och utländska fartyg

Det finns ett väl etablerat system för tillsyn av svenska fartyg (flaggstatstillsyn) och utländska fartyg (hamnstatskontroll). Tillsynen av båda slagen av fartyg utförs av Sjöfartsinspektionen. Detta tillsynssystem kan utvecklas och utnyttjas även för skyddsfrågor.

Det skall också noteras att det nya systemet för sjöfartsskydd kräver att fartyg, som internationellt berörs av det från och med utgången av 2004 kommer att vara tvungna att ha en AIS-transponder ombord. Sjöfartsverket har tillgång till en sådan radiotäckning av den svenska kusten att varje sådant fartyg kommer att kunna elektroniskt iakttas och noteras.

2. Schengen

Sveriges deltagande i Schengensamarbetet har givit svenska myndigheter en betydligt bättre kontroll över fartyg på väg till svenska hamnar än vad som tidigare fanns. Det omfattande system, som finns uppbyggt för att klara alla de anmälningar från fartyg, som skall passera yttre gräns, kan utnyttjas i detta sammanhang. En grov skiss över hur detta skall kunna ske finns i avsnittet om fördelningen av ansvaret mellan myndigheterna för de nya reglernas genomförande ovan.

3. Tullverket

Tullverket har, bl a på grund av den överenskommelse, som träffats mellan Sverige och USA om tillämpning av Container Security Initiative (CSI) i Göteborg, beslutat om inköp av scanning utrustning. Denna kan användas för inspektion av innehållet i slutna lastbärare utan att dessa behöver öppnas. Inom Tullverket har planerats inköp av två mobila utrustningar. Det bör också påpekas att överenskommelsen med USA inom ramen för CSI/Stairsec (Servicetrappan) innebär att logistikkedjan och exporten till USA över Göteborgs hamn kvalitetssäkras så att möjligheten att ”terrorismittat” gods medförs drastiskt minskar.

Utrustningarna är avsedda att användas i Tullverkets tullnära verksamhet, dvs för att undersöka om det gods som finns i de slutna lastbärarna lagligen får importeras eller exporteras. Undersökningarna sker emellertid också, som framgår av det som sagts ovan, som ett led i tillämpningen av CSI-programmet. Detta är i första hand inte föranlett av en amerikansk önskan att säkerställa efterlevnaden av tullbestämmelser utan en önskan att hindra

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

terrorism. Det är uppenbart att de möjligheter att använda scanningutrustningen, som finns, bör utnyttjas även i sjöfartsskyddssammanhang. Det kan vara en fråga om att möjligen anskaffa någon eller några ytterligare utrustningar utöver dem, som behövs för tullkontroll, och att säkerställa att de bedömningar, som görs vid val av lastbärare, som skall undersökas, täcker in inte bara tullmässiga risker utan även andra risker. - Detta är en fråga som – inte minst beroende på de investeringskostnader som kan bli aktuella - behöver utredas ytterligare.

Konsekvenser av införandet av ett system för sjöfartsskydd

Införandet av ett system för sjöfartsskydd kommer att leda till konsekvenser för många intressenter. I detta avsnitt kommer konsekvenserna för de viktigaste intressenterna att behandlas. Konsekvenserna för de berörda myndigheterna redovisas inte särskilt utan får anses vara redovisade i rapporten i övrigt.

1. Hamnanläggningar

Hamnanläggningar kommer att påverkas av ett nytt system för sjöfartsskydd. Påverkan kommer att vara mycket olika beroende på vilken typ av anläggning det är fråga om, vilka hot/risker den kan vara föremål för, dess storlek m m. Konsekvenserna kan naturligtvis mildras av om anläggningen redan har ett säkerhetssystem av andra skäl än risken för terrordåd.

I Sverige har skyddet av hamnanläggningar företrädesvis varit inriktat mot ”vanlig brottslighet”, främst stölder. Vissa hamnar har ett jämförelsevis gott skydd beroende på att de beslutats vara skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m m. Allmänt sett kan man emellertid konstatera att de kommande föreskrifterna om sjöfartsskydd kommer att leda till krav på förändrat skydd, som inte styrs av främst privaträttsliga eller ”skyddsobjektsskäl”. Beroende på det hot och de risker en anläggning kan bli utsatt för kommer kraven att variera.

Det skydd som skall skapas är dels fysiskt, dels systemmässigt. Det fysiska skyddet kan bestå av att ett område måste stängslas in, ankommande passagerare måste skiljas från avresande och in- och utpassering kontrolleras. Ett systemmässigt skydd kan innebära att man måste ha kontroll över vad som faktiskt finns i hamnområdet i form av last och lastbärare. En del av det systemmässiga skyddet kan bestå i att all personal inom ett område skall ha identitetshandlingar.

I ISPS-koden del A och del B finns i princip beskrivna samtliga de åtgärder, som kan tänkas behöva vidtas. Alla hamnanläggningar kommer inte att

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

behöva vidta alla åtgärder utan de hot/riskbedömningar, som skall göras, kommer att avgöra vilka åtgärderna blir.

Den mentala beredskapen i Sverige inför behovet att vidta skyddsåtgärder mot terrorism är, som tidigare sagts, sannolikt ganska låg. De nya internationella reglerna ställer emellertid krav på att sådana åtgärder skall vidtas även i Sverige. Det som kommer att vara viktigt att komma ihåg är dels att erfarenhetsmässigt kan terrorhandlingar planeras, förberedas och påbörjas på lugna platser just därför att de är lugna, dels att de åtgärder man kommer att behöva vidta till inte obetydlig del kommer att ta sikte på att man skall kunna gå från säkerhetsnivå 1, dvs normalläget, till en förhöjd säkerhetsnivå till följd att hot- och riskbilden förändrats. Hamnanläggningarna kommer nu också att för första gången att ställas inför en statlig reglering som är specifik för just hamnanläggningar.

Kostnaderna för de åtgärder, som skall vidtas, kan idag inte beräknas. De kommer sammantaget troligen inte att bli obetydliga men de kommer att variera på den mognadsgrad hamnanläggningens skyddsåtgärder redan har, trafikmönster m m.

2. Rederier och fartyg

Rederier och fartyg befinner sig i en bättre situation än hamnanläggningar när det gäller att införa ett system för sjöfartsskydd. Det kommer förvisso att i olika stor utsträckning ställas krav på fysiska förändringar av fartygen. Dessa kommer emellertid att vara begränsade och främst avse att förbättra kontrollen över möjligheten att ta sig ombord, låsningen av utrymmen och installation av viss utrustning. Det kommer också att krävas att fartygen ständigt för med sig ett officiellt dokument med fartygets historik (Continuous Synopsis Record); det kommer att föranleda krav på fartygets redare att rapportera vissa förhållanden till Sjöfartsverket för att dokumentet skall kunna hållas aktuellt. Regeln om fartygshistorik finns i SOLAS kapitel XI-1, där också uppgifter om vad dokumentet skall innehålla finns.

Förutom dessa förändringar av och för fartygen kommer redarna också att behöva måla fartygets IMO-nummer antingen på fartygens båda sidor eller i fartygets akter på visst sätt samt märka fartyget inombords med numret. Fartygen skall också förses med en larmanordning.

När det gäller skyddssystemet som sådant har fartygen vana vid att bygga operativa system genom den erfarenhet man har haft av ISM-koden. Initialt kommer arbete med att göra en hot/riskbedömning för fartyget och utarbetandet av en säkerhetsplan att kräva arbete. Upprätthållandet av planen kommer – om det görs på ett rationellt sätt – inte att kräva mer arbete

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

än upprätthållandet av fartygets safety management system (SMS). Det nya sjöfartsskyddssystemet för fartyg är dessutom uppbyggt på ett sådant sätt att arbetet med det kan göras till en integrerad del av fartygets SMS.

Vissa svårigheter kommer troligen att uppkomma initialt, när svenska fartyg anlöper utländska hamnar. Detta är naturligt med tanke på att regelverket är nytt och kan bli föremål för olika tolkningar. Sjöfartsverket får här vara berett att bistå svenska fartyg genom kontakter med de behöriga myndigheterna i utlandet.

3. *Allmänheten*

Med allmänheten avses här dels dem som för last till och från en hamnanläggning eller i övrigt rör sig i den miljön, dels den allmänhet som är passagerare på fartyg i internationell trafik.

De som hanterar last eller levererar last till hamnanläggningar kommer att utsättas för en kontroll, som på vissa ställen kommer att vara annorlunda än vad den är idag eftersom ett annat syfte numera också skall tillgodoses. Det är klart att det för många kommer att bli en märkbar påverkan men hur och hur mycket detta kommer att märkas går ännu inte att säga.

När det gäller färjetrafik kommer i ett normalläge inte stora förändringar att märkas för passagerarna. Det är t ex inte möjligt och inte heller nödvändigt att i ett normalläge genomföra samma typ av passagerarkontroll som man gör inom flyget. Möjligheter att göra stickprovskontroller måste däremot finnas (se nedan under Lagstiftningsbehov). Kontrollen av fordon, som skall köras ombord på fartyg, kommer i ett normalläge att vara stickprovskontroller.

Om på grund av en förändring av hotbilden säkerhetsnivån kommer att höjas kommer däremot passagerarna tydligt att märka en förändring. Det kan då bli tal om kontroll av allt bagage och kontroll av alla fordon. Detta kommer oundvikligen att leda till fördröjningar och förseningar.

För den kryssningstrafik, som går på Sverige, kan förutses att kontroller av passagerare, bagage och annan last till fartygen kommer att utföras på ungefär samma sätt som kontroller sker inom luftfarten.

4. *Konsekvenser av brister i systemet*

Om ett fartyg idag inte uppfyller de sjösäkerhetskrav, som gäller för det enligt internationella regler kan det åläggas att rätta till bristerna inom viss tid eller hållas kvar tills rättelse har skett. I princip kommer samma system att gälla enligt reglerna för sjöfartsskydd. Man bör emellertid komma ihåg att det i många fall inte kommer att vara lika lätt att rätta till en brist i sjöfartsskyddet som det kan vara när det gäller en brist i säkerheten.

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

Konsekvenserna av bristande efterlevnad av reglerna för sjöfartsskydd kan emellertid också vara att ett fartyg kan utsättas för kontroller som framstår som betydligt ”brutalare” än vad sjöfarten varit van vid (t ex bordningar utanför hamn) och påföljden vid ett bristande sjöfartsskydd kan förutom bristföreläggande och kvarhållande bli förbud att gå in i en hamn eller att fartyget avvisas från en hamn.

Det finns också en risk att en flagga på grund av enskilda uppmärksammade brister eller upprepade brister hos dess fartyg på ett annat sätt än när det gäller brister i sjösäkerheten kan betraktas som ”besmittad”. Vissa länder, t ex USA, kommer att mycket kraftfullt tillämpa det internationella sjöfartsskyddssystemet och kommer att bedöma vad de anser vara kvaliteten i sjöfartsskyddet hos olika flaggors fartyg.

Samma typ av resonemang kan föras beträffande hamnanläggningar. Om last eller fartyg har hanterats i en hamnanläggning på ett okontrollerat, inte regelenligt sätt kan detta få konsekvenser för hela sjöfarten på det landet. Ett nyckelord som under förhandlingarna, som ledde till det nya regelverket, var, som tidigare sagts, ”smitta”; laster och fartyg får inte vara ”smittade” när de lämnar en hamnanläggning.

Det som nu sagts om hamnanläggningar har föranlett Sjöfartsverket att i avsnittet om lagstiftningsbehov föreslå möjligheten att förbjuda en hamnanläggning att ta emot fartyg i internationell trafik. Möjlighet att fatta sådana beslut bör finnas för såväl Sjöfartsverket som polisen.

Finansiering

I Regeringens uppdrag sägs bl a att en av utgångspunkterna skall vara att systemet med sjöfartsskydd, såvitt gäller de statliga myndigheternas medverkan, skall vara självfinansierande.

1. Kostnader för myndigheter utom Sjöfartsverket

Det förslag till ansvarsfördelning mellan de berörda statliga myndigheterna, som lagts fram tidigare i denna rapport, innebär att Sjöfartsverket drabbas av inte obetydliga kostnader för det arbete verket skall utföra med sjöfartsskydd. När det gäller övriga myndigheter kan följande konstateras.

1.1 Polisen

För polisens vidkommande kommer kostnader att uppkomma i samband med polisiära insatser till följd av en ökad hot- och riskbedömning för

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

hamnanläggningar och/eller fartyg och vid kontroll av allvarliga säkerhetsbrister hos fartyg, som ankommit till svenskt vatten. Insatser med anledning av det nya internationella regelverket kommer troligen att bli vanligare än idag. Det är för närvarande svårt att bedöma omfattningen av de eventuella merkostnader, som kan komma att uppstå i polisens verksamhet. Detta sammanhänger med att slutlig ansvarsfördelning ännu inte beslutats, krav på operativ förmåga inte formulerats och behovet av kompetensutveckling inom området sjöfartsskydd ännu inte kunnat belysas.

Vissa kostnader kommer sannolikt att uppstå för polisen om den skall ges uppgiften att besluta vilken säkerhetsnivå, som skall gälla för hamnanläggningar och fartyg. Hot/riskbedömningar bör kunna ske enligt de rutiner, som gäller för den civila luftfarten. Med reservation för att omfattningen av dessa bedömningar och arbete inför ändringar av säkerhetsnivå ännu inte är kända, torde merkostnaden vara av förhållandevis marginell karaktär.

Sjöfartsverket kommer dessutom troligen att behöva polisens hjälp vid kontroll av främst hamnanläggningar och genomförandet av övningar/kontroller vid dessa. Det är idag svårbedömbart hur stora dessa kostnader skulle kunna bli. Om de inte är försumbara och det beslutas att polisen skall ha dem täckta, kan detta lösas genom att Sjöfartsverket "hyr in" bistånd från polisen och att kostnaden för detta täcks in i de avgifter Sjöfartsverket tar ut av hamnanläggningarna (se nedan). Om ett sådant "inhyrningsförfarande" kräver författningsändringar har inte utretts.

1.2 Tullverket

I denna rapport föreslås inte att Tullverket skall ges några egna uppgifter inom ramen för arbetet med sjöfartsskydd. Tullverkets tjänstemän rör sig emellertid i hamnarna och går ombord i fartyg. Tullverkets tjänstemän får förväntas delta i arbetet i så måtto att de rapporterar kända avvikelser från det system, som tillämpas på ett fartyg eller vid en hamnanläggning, – beroende på omständigheterna - till Sjöfartsverket eller polisen.

Några särskilda kostnader bedöms inte uppkomma för Tullverket som en följd av att ett system för sjöfartsskydd införs.

Tidigare i denna rapport har talats om scanningutrustning och möjligheten att utnyttja sådan för kontroller av sjöfartsskydd och nämnts tanken att antalet utrustningar kan ökas. Detta är något som måste utredas ytterligare eftersom upphandling och användning av sådan utrustning avgjort ökar kostnaden för sjöfartsskydd. Kostnadsökningen skulle bli betydande och med tanke på kravet att det nya tillsynssystemet skall vara självfinansierat motiverar ytterligare utredning.

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

1.3 Kustbevakningen

Förslaget i denna rapport innebär att Kustbevakningen skulle ges två nya uppgifter. Den första är att vara ”innehavare” av de hamnanläggningar som kommer att utgöras av ankarplatser utanför kusten och i skärgårdarna. Denna uppgift förutses kunna harmoniseras med Kustbevakningens ordinarie arbete och patrullverksamhet. Den anses därmed inte skapa några ytterligare kostnader för myndigheten.

Den andra uppgiften är att vara kontaktpunkt för spridning av skyddsinformation till fartyg, som meddelat att de är på väg in på svenskt territorialhav eller som befinner sig där, och att begära information av sjöfartsskyddskaraktär av fartyg, från vilka sådan information bedöms böra inhämtas. I denna uppgift ligger också att vidareföra information till Sjöfartsverket. Denna uppgift kan inom Kustbevakningen utföras av samma enhet, som svarar för mottagande och kontroll av de anmälningar från fartyg, som passerar yttre gräns till Sverige.

Spridning av information till fartyg av sjöfartsskyddskaraktär kommer sannolikt att ske i mycket liten omfattning i svenska farvatten. Kostnaden för den verksamheten bör inte bli alls betungande under förutsättning att nuvarande informationskanaler kan merutnyttjas för spridning av information avseende sjöfartsskydd.

Verksamheten med insamling av information kommer att föranleda en merkostnad för Kustbevakningen. Av naturliga skäl går det inte att nu beräkna med någon exakthet hur stora denna kommer att bli eftersom systemet ännu inte är byggt.

När det gäller inhämtande av information av sjöfartsskyddskaraktär från fartyg måste skapas ett system varigenom Kustbevakningens tjänstemän ges besked och ledning om vilka fartyg information skall begäras från. Något sådant system finns av naturliga skäl ännu inte utan måste byggas i samarbete mellan Sjöfartsverket, polisen, Tullverket och Kustbevakningen. Det bör emellertid noteras att det inom de tre sistnämnda myndigheterna finns system, som kan utnyttjas; några svårigheter att skapa det nu aktuella systemet finns därför inte.

Det finns dessutom sannolikt möjligheter att utöka samarbetet mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen när det gäller informationsinsamling i hamnstatskontrollsammanhang. Sjöfartsverket och Kustbevakningen skall fortsätta samarbetet i den frågan.

De kostnader man kan förutspå kommer att uppkomma för Kustbevakningen för nya uppgifter i sjöfartsskyddssystemet och eventuellt i hamnstatskontrollsammanhang, kan myndigheten – om den tanken

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

accepteras av Regeringen – få tackning för genom att Sjöfartsverket – på i princip samma sätt som föreslagits beträffande polisen ovan – ersätter Kustbevakningen för denna merkostnad.

2. Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets kostnader kommer att uppstå i arbetet som riktar sig mot fartygen och i arbetet, som riktar sig mot hamnanläggningarna.

2.1 Fartyg

Sjöfartsverkets kostnader för svenska fartyg i sjöfartsskyddsammanhang kommer att uppstå dels i samband med godkännande av hot/riskbedömningen för fartyget och godkännandet av fartygets säkerhetsplan samt periodisk besiktning av fartygets säkerhetssystem. Dessa kostnader föreslås Sjöfartsverket få debitera fartygens ägare/redare enligt den taxa, som tillämpas för tillsyn av fartyg.

Kostnader för oanmälda inspektioner av svenska fartyg bör inte debiteras fartygens ägare/redare utan de kostnaderna bör liksom ”vanliga” inspektioner av svenska fartyg stanna på Sjöfartsverket.

När det gäller utländska fartyg kan endast inspektioner komma i fråga. Dessa bör i normalfallet, som kommer att vara dominerande, att kunna kombineras med sedvanlig hamnstatskontroll av fartygen. I de fall det inte finns anledning att gå vidare efter sedvanlig certifikatskontroll kommer marginalkostnaden för skyddskontroll att vara – förmodligen – försumbar. I de fall en fördjupad kontroll måste göras har verket uppskattat tidsåtgången för denna till 350 timmar på ett år, vilket skulle medföra en kostnad om ca 210 000 kr. Kostnaden har beräknats efter antagandet att av de 720 fartyg, på vilka verket skall göra hamnstatskontroll varje år, kommer något mindre än vart fjärde att fordra en genomsnittlig kontrollinsats om två timmar. – Denna kalkyl bygger idag på tämligen lösa antaganden.

Kostnaden för de nu nämnda kontrollerna uppgår till i storleksordningen 0,2 % av Sjöfartsinspektionens kostnader. I den mån denna skall finansieras särskilt kan den bakas in i de avgifter som bör tas ut av hamnanläggningarna.

2.2 Hamnanläggningar

Enligt det förslag, som lagts, skall Sjöfartsverket eller den myndighet Regeringen bestämmer godkänna hamnanläggningarnas hot/riskbedömningar och deras säkerhetsplaner. Dessutom skall operativa kontroller genomföras med viss ännu inte bestämd periodicitet. Det är idag omöjligt att säga vilka kostnader detta kommer att ge upphov till eftersom vi

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

ännu inte ens säkert vet vilka och hur många hamnanläggningar, som kommer att omfattas av systemet.

Sjöfartsverket anser att, om verket får ansvar för en del av detta arbete, en fast avgift bör tas ut av hamnanläggningarna och att denna avgift skall vara differentierad beroende på typ av anläggning, dvs om det är en passagerarterminal, en bulkanläggning, en containerhamn etc. och att avgiften också skall styras av anläggningens ekonomiska omsättning. Avgiften bör differentieras efter hur mycket arbete kontroll och godkännande av hot/riskbedömningarna och säkerhetsplanerna med olika typer av hamnanläggningar kan kräva och hur omfattande operativa kontroller kan tänkas bli. Detta pekar på att container- och passageraranläggningar kommer att få en högre avgift än oljeanläggningar och industrianläggningar.

Sjöfartsverket räknar med att – om verket blir ansvarigt för de nu nämnda uppgifterna – behöva nyanställa två eller tre tjänstemän. Kostnaden för dessa, innefattande resekostnader och liknande, beräknas till 2 200 000 – 3 300 000 kr.

Hamnar

1. Allmänt

I nästa avsnitt redovisas en bedömning av vilka hamnanläggningar, som kommer att omfattas av de nya reglerna om sjöfartsskydd. Som kommer att framgå är det nu ännu inte möjligt att peka ut de anläggningar, som skall omfattas; det behövs en noggrannare genomgång än vad det funnits tid för när denna rapport skrivits. I detta avsnitt kommer vissa allmänna frågor beträffande hamnar att beröras.

I Sverige finns många olika typer av hamnar/hamnanläggningar, som betjänar internationell trafik. Det finns således stora hamnar som Göteborg och Helsingborg med flera hamnanläggningar inom hamnen, som är mer eller mindre väl sammanhållna. Det finns dessutom små hamnanläggningar, t ex industrier, som har en egen kaj med några enstaka internationella anlöper per år. Det stora antalet hamnar/hamnanläggningar finns mellan dessa ytterligheter. Ett problem kommer att vara att hitta en balans i tillämpningen av regelsystemet.

Hamnverksamhet i Sverige har aldrig varit föremål för en statlig reglering av själva hamnverksamheten. Detta i kombination med att många människor, som är engagerade i verksamheten, troligen för egen del inte kommer att se behovet av en reglering av skyddsverksamheten som särskilt stort, gör att det kommer att finnas ett problem med attityden till det nya

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

regelverket. Det finns ett behov av information och upplysning som kommer att vara svårt att tillfredsställa. Behovet kommer att vara större för hamnanläggningar än för fartyg, eftersom redare och sjöfolk har en mångårig vana vid internationella och nationella regleringar av olika förhållanden, som påverkar fartyg och fartygsdrift.

Förutom att det kommer att finnas en pedagogisk uppgift gentemot svenska hamnanläggningar, finns det en osäkerhet i hur regelverket kommer att tillämpas internationellt. Vilka krav kommer utländska hamnar att ställa på gods och fartyg, som kommer från Sverige och vilka krav kommer vi i praktiken att behöva ställa på gods och fartyg, som kommer hit från utlandet? Det nya regelverket har mycket att säga om detta men vi vet inte hur tillämpningen kommer att bli.

2. Befintliga säkerhetssystem

Många hamnar har redan säkerhetssystem för att förhindra brottslighet riktad mot hamnanläggningen, gods i denna och anlöpande fartyg. I vissa hamnar är dessa långtgående och väl etablerade. Vissa hamnanläggningar är dessutom klassade som skyddsobjekt. Dessa system kommer att kunna utnyttjas och anpassas för att skapa ett skyddssystem. Vissa hamnar har dock troligen mycket bristfälliga system. Beroende på vilken trafik hamnanläggningen betjänar kan betydande investeringar och arbete – som tidigare antytts - bli aktuella.

Hamnanläggningar som bör beröras av det nya regelverket

1. Allmänt

Det internationella regelverket omfattar hamnanläggningar, som tar emot passagerarfartyg innefattande höghastighetsfartyg, lastfartyg innefattande höghastighetsfartyg med en bruttodräktighet om 500 eller mer och mobila borrhälsformar, som alla går i internationell sjöfart. En regering kan emellertid bestämma i vilken utsträckning en hamnanläggning, som normalt inte betjänar fartyg på internationell resa men undantagsvis gör det, skall omfattas av regelverket. Detta framgår av SOLAS kapitel XI-2 regel 2.

I regeringsuppdraget ingår att redogöra för vilka hamnar som kan beröras av regelverket. Sjöfartsverket utgår från att Regeringen avsett vilka hamnanläggningar, som kan komma att beröras. Det är väsentligt att hålla i minnet att det – av skäl som inledningsvis redovisats – inte är hamnar utan just hamnanläggningar, som berörs.

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

Kustbevakningen har genom den kontrollverksamhet, som sker inom ramen för Schengenöverenskommelsen kontroll över vilka orter fartyg, som passerar yttre sjögräns, går till. Fartygsanlöpen, som registrerats, framgår av bilaga 2. Den informationen, som finns där är emellertid otillräcklig för att avgöra vilka hamnanläggningar, som kan komma att beröras. För det första innefattar informationen samtliga de fartyg, som är på väg till svensk hamn och passerar yttre gräns. Det kan emellertid vara fråga om fartyg som går från en svensk hamn till en annan och därvid passerar yttre gräns.

För det andra måste ”ort” förstås på olika sätt. Så finns det på vissa orter endast en hamnanläggning medan det i Göteborg finns ett femtontal anläggningar. Informationen måste dels sorteras så att endast de orter, till vilka fartyg klareras in från utlandet, tas med, dels utredas vilka hamnanläggningar, som finns i varje enskild hamn. Den första uppgiften kan endast Tullverket lösa och det arbetet pågår. Den andra uppgiften kan endast lösas genom att Sjöfartsverket och Kustbevakningen utnyttjar sina regionala organisationer som har god lokalkännedom; dessa får helt enkelt lista de anläggningar, som finns inom deras verksamhetsområde.

2. Definition av hamnanläggning

I SOLAS kapitel XI-2 regel 1 definieras hamnanläggning som ”a location, as determined by a Contracting Government or by the Designated Authority, where the ship/port interface takes place. This includes areas such as anchorages, waiting berths and approaches from seaward, as appropriate.” Ship/port interface definieras som “the interactions that occur when a ship is directly and immediately affected by actions involving the movement of persons, goods or the provision of port services to or from the ship.”

Dessa definitioner är mycket vida. De ger i många fall ledning inför ett beslut att direkt utpeka en hamnanläggning, som en anläggning som skall falla under regelverket. I vissa fall ger de dock ingen ledning. De fall som avses är de som rör hamnanläggningar, som endast sällan har internationella anlöp och beträffande vilka en stat kan besluta att de inte skall falla under regelverket (se ovanstående avsnitt). Som framgår av bilaga 2 är det ett betydande antal orter, som bara har ett fåtal anlöp under ett år.

Det är möjligt att precisera definitionerna men det är inte troligt att man utan vidare kan skapa en definition från vilken man kan dra en säker slutsats av vilka hamnanläggningar, som skall falla under den. Att stora passagerarterminaler, containerhamnar och oljeterminaler skall anses vara hamnanläggningar är uppenbart. Det skulle möjligen också anses vara uppenbart att anläggningar vid vilka t ex bara fyra internationella anlöp sker under ett år borde kunna undantas från tillämpningen av regelverket. Sjöfartsverket anser emellertid att ett sådant betraktelsesätt vore alltför

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

trubbigt; det bör vägas in vilken typ av trafik det är fråga om och vilken fart den går i.

Frågan om vilka hamnanläggningar, som skall beröras av det nya regelverket, måste behandlas på individuell basis. Sjöfartsverket bör ges bemyndigande att i samråd med övriga berörda myndigheter fatta beslut om vilka enskilda hamnanläggningar, som skall falla under regelverket. En visserligen svag men dock parallell finns i det beslut verket på sin tid tog om vilka hamnar, som skall anses vara allmänna.

Uppbyggnad av kompetens

Som tidigare sagts i denna rapport är tvingande regler för sjöfartsskydd något som är nytt för såväl fartyg som hamnanläggningar. Rederier och fartyg kommer sannolikt att ha lättare att bygga system och upprätthålla dem dels därför att det nya regelverket för fartyg har likheter med ISM-systemet, dels därför att i varje fall vissa fartyg har haft anledning att ha rutiner för att undvika piratöverfall och liknande. Hamnanläggningarna i Sverige ligger på mycket skiftande skydds nivåer.

Det finns ett behov att bygga upp kompetens. Det kommer att vara svårt att tillfredsställa inledningsvis. Kompetensen måste inledningsvis byggas upp genom intensiv utbildning.

Sjöfartsverket har börjat försöka koppla ihop Polishögskolan med andra utbildningsanordnare. Det är troligt att sjöfartshögskolorna kommer att bli aktiva inom området. Ett antal företag, som sysslar med skyddsfrågor, har under arbetet med denna rapport hört av sig till verket; företagen kommer att aktivt marknadsföra sig gentemot rederier och hamnanläggningsinnehavare. På sikt kommer utbildningen i skyddsfrågor av sjöfarare att ligga i deras skolutbildning och praktik. Det är troligt att sjöfartshögskolorna på sikt även kommer att ordna utbildning även för en del personal från hamnanläggningar.

Det bör uppmärksammas att det nya regelverket inte innehåller krav på certifiering eller motsvarande av utbildningsanordnare. Berörda myndigheter måste troligen vara beredda att stå till tjänst med råd i vissa fall om huruvida vissa utbildningar kan anses lämpliga eller adekvata.

Inom IMO håller man för närvarande (USA och Indien) på att utarbeta vad som kallas en ”model course” för sjöfartsskydd. I denna kommer att redovisas den kunskap som skyddsansvariga i hamnanläggningar, på rederier och fartyg skall kunna. Tanken är att den utbildning av personal, som inte är direkt skyddsansvariga men som ändå har uppgifter av betydelse för skyddet, skall kunna ges utbildning ”in house”.

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

Lagstiftningsbehov

SOLAS-reglerna är föremål för sk ”tacit acceptance procedure”. Det innebär att om stater, som är parter till SOLAS, inte beslutar och meddelar IMOs generalsekreterare att man inte vill vara bunden av reglerna, blir man det om inte minst en tredjedel av de fördragsslutande staterna, som har minst 50 procent av världens handelsflotta, meddelar att de inte vill vara bundna av de nya reglerna. – Sjöfartsverket tar i denna rapport inte ställning till om det nya kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen och ISPS-koden del A måste föreläggas Riksdagen för godkännande.

1. EU

Sjöfartsverket har under arbetet med denna rapport under hand frågat kommissionen om den avser att gå fram med något förslag med anledning av det nya internationella regelverket. Verket har muntligt fått information om att kommissionen avser att föreslå transportministermötet i slutet av mars att en förordning skall beslutas, varigenom koden del A och delar av del B görs till europeisk rätt. Dessutom avser kommissionen att föreslå att de nya reglerna inte bara skall gälla för internationell trafik utan även för nationell trafik, som går mer än 20 nautiska mil utanför inre vatten; för svensk del skulle det – såvitt hastigt kan bedömas – bara beröra trafiken till och från Gotland. Skälet till att man önskar göra även delar av del B tvingande har uppgivits vara att det är nödvändigt av konkurrensskäl.

Den information, som Sjöfartsverket fick, var muntlig och självfallet inte fullständig. Om en förordning kommer att beslutas kommer det att starkt påverka lagstiftningsbehovet i Sverige.

2. Lagstiftningsbehov

I regeringsuppdraget ingår att utreda hur det nya internationella regelverket skall införas i svensk rätt. Innan verket fått den information det erhållit från kommissionen hade ett utredningsarbete om det svenska lagstiftningsbehovet med anledning av det nya internationella regelverket satts igång. Detta har fullföljts och redovisas nedan. Skälet till redovisningen är den ger en genomlysning av lagstiftningsbehovet, som kan vara nyttig att ha även om Unionen skulle besluta en förordning; det kommer med all säkerhet att finnas ett behov av lagstiftning även om en förordning beslutas.

Sjöfartsverket lägger inte fram förslag till lag- eller förordningstexter men redovisar vad som enligt verkets uppfattning skulle behöva regleras i lag och var bemyndiganden bör ges; verket har utgått från att en ramlagstiftning är det lämpligaste sättet att lagstifta.

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

2.1 Allmänt

Lagstiftning rörande skydd mot terrorism finns i Sverige. Som exempel kan nämnas lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats och lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. När ett nytt regelverk skall införas är en första utgångspunkt att se om det kan införas genom ändring av redan införd lagstiftning.

Den först nämnda lagen tar sikte på luftfart. Det nu aktuella regelverket tar sikte på sjöfart. Det är två väsensskilda verksamheter och bara av det skälet bör den lagen inte användas.

Den andra lagen tar sikte på skydd mot åtgärder mot användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism) och riktar sig mot skydd för anläggningar, områden, fartyg eller luftfartyg. Lagen tar också sikte mot åtgärder för att förhindra spioneri och sabotage.

Lagen syfte är att hindra kränkningar av eller skador på svenska intressen. Även om motsvarande lagstiftning sannolikt finns i de flesta länder, får den anses vara en utpräglad nationell typ av lagstiftning. Det som nu är aktuellt är att för svenskt vidkommande sätta i kraft ett internationellt regelverk, som inte bara är avsett att skydda svenska intressen utan i lika hög grad internationella intressen. – Det som sagts nu pekar enligt Sjöfartsverkets uppfattning klart mot att införandet av det nya regelverket i svensk rätt skall ske genom ny lagstiftning.

För ny lagstiftning talar också det förhållandet att det som skall regleras berör ett område, nämligen sjöfarten; de intressen som kommer att beröras av en ny lagstiftning har nära band till varandra.

Sjöfartsverket utgår, som ovan sagts, från att den svenska lagstiftning, som kommer att erfordras, är en ramlagstiftning, i vilken bemyndiganden att utfärda detaljföreskrifter kommer att läggas på Sjöfartsverket eller den myndighet, som annars kan få ansvaret. Sjöfartsverket betonar också återigen att den genomgång, som görs är gjord utan närmare hänsynstagande till en eventuell EU-förordning, eftersom dess föreslagna innehåll inte är känt.

3. Lagstiftningens form och innehåll

Sjöfartsverket utgår, mot bakgrund av det som sagts om ramlagstiftning ovan, att de grundläggande bestämmelserna kommer att finnas i en ny lag om sjöfartsskydd. Denna skall därefter kompletteras med en förordning om sjöfartsskydd, i vilken bemyndiganden ges till Sjöfartsverket eller en annan myndighet att besluta föreskrifter om sjöfartsskydd. Sjöfartsverket utgår

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

vidare från att den tänkta lagen om sjöfartsskydd begränsas till att omfatta sådana bestämmelser, som måste ges i lagform.

3.1 Lag om sjöfartsskydd

I ett tidigare avsnitt har nämnts vilka uppgifter, som genom SOLAS kapitel XI-2 och ISPS-koden del A läggs på stater. Enligt Sjöfartsverkets uppfattning bör följande frågor regleras i en ny lag.

3.1.1 Tillämpningsområdet

De fartyg, som skall omfattas av bestämmelserna om sjöfartsskydd, bör regleras i lag. Verket erinrar om att viss nationell trafik kan komma att beröras. (*SOLAS XI-1, regel 3.4, SOLAS XI-2, regel 2 och ISPS-koden del A 3*).

De hamnanläggningar, som skall omfattas av de nya bestämmelserna, måste anges (*SOLAS XI-2 regel 2 och ISPS-koden del A 3*). På grund av den tidigare i denna rapport redovisade svårigheten att utan vidare per definition klargöra vilka hamnanläggningar, som skall beröras, bör Regeringen eller den myndighet Regeringen bemyndigar få besluta vilka hamnanläggningar lagstiftningen skall omfatta.

3.1.2 Definitioner

Det kommer att finnas behov av definition av ett antal begrepp som t ex hamnanläggningsinnehavare (*jfr SOLAS XI-2 regel 1 och ISPS-koden del A 2*).

3.1.3 Dokument och certifikat

De svenska fartyg, som skall omfattas av de nya reglerna, skall undergå verifiering och ha certifikat. Bestämmelser om detta bör, om den europeiska lagstiftningen gör det möjligt, utformas efter samma mönster som i fartygssäkerhetslagen, se 1 kap 4 § FSL. Verifiering skall utföras och certifikat skall utställas av myndighet, som Regeringen bestämmer (*ISPS-koden del A 19*). Det fordras också bestämmelse om i varje fall när ett certifikat skall kunna återkallas.

Det bör uppdras till Regeringen att utse den myndighet, som skall godkänna svenska fartygs säkerhetsplaner (*ISPS-koden del A 9*). Samma bör gälla godkännande av hamnanläggningars hot/riskbedömningar och säkerhetsplaner (*SOLAS XI-2 regel 10.2 och ISPS-koden del A 15 och 16*).

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

3.1.4 Delegering

Det nya regelverket ger möjlighet att delegera vissa uppgifter beträffande hamnanläggningar samt verifiering, tillsyn av fartyg och utfärdande av certifikat till vad som i regelverket kallas Recognized Security Organizations (RSO) (*ISPS-koden del A 4.3. och 9.2*). Lagen bör öppna möjlighet för Regeringen eller den myndighet Regeringen beslutar att träffa avtal om sådan delegering. En förebild finns i 1 kap 6 § fartygssäkerhetslagen.

3.1.5 Säkerhetskrav gällande rederier och fartyg

I SOLAS XI-1 reglerna 3.5 och 5 samt XI-2 regel 6 finns krav på visst dokument och viss utrustning. Regeringen eller en myndighet, som Regeringen bestämmer, bör ges ett generellt bemyndigande att besluta vilka dokument ett fartyg skall medföra och vilken utrustning det skall ha av sjöfartsskyddsskäl.

Rederier, som bedriver sjöfart med fartyg, som omfattas av de nya reglerna, och varje fartyg skall ha en person ansvarig för sjöfartsskyddet (*ISPS-koden del A 11-13*). Kvalifikationer och uppgifter för dessa måste läggas fast. För fartyg skall en hot/riskbedömning göras (*ISPS-koden del A 8*). För fartyg skall finnas en skyddsplan (*ISPS-koden del A 9 och 13*). I skyddsplanen för ett fartyg skall ingå hur fartyget skall kunna "växla upp" till en högre skyddsnivå (*SOLAS XI-2 regel 4.3-4*) och vilka åtgärder som skall vidtas för att kunna identifiera risk för och undvika incidenter (*ISPS-koden del A 7.1*). - Det måste föreskrivas vem som skall göra bedömningen och planen, vad planen skall innehålla, hur den skall upprättas, vilka ändringar som får göras m m. Regeringen eller den myndighet Regeringen bestämmer bör bemyndigas att besluta föreskrifter om detta.

Fartyg skall under vissa förhållanden göra anmälan och lämna information (*SOLAS XI-2 regel 4.5 och 9.2 samt ISPS-koden 7.7*). Regeringen eller den myndighet Regeringen bestämmer bör bemyndigas föreskriva när anmälan skall göras, vilken och till vem information skall lämnas.

Regeringen eller den myndighet Regeringen föreskriver bör vidare bemyndigas besluta föreskrifter om ytterligare åtgärder, som fartyg skall vidta för att bibehålla skyddet ombord vid olika skyddsnivåer eller vid interaktion mellan fartyg och hamnanläggning, om skyldighet att spara information ombord, genomföra övningar m m (*ISPS-koden del A 10 och 13*).

Slutligen måste beslutas att svenska fartyg som inte har certifikat, som krävs enligt ISPS-koden del A inte får användas till sjöfart.

3.1.6 Skyddskrav på hamnanläggningar

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

För varje hamnanläggning skall finnas en skyddsansvarig (*ISPS-koden del A 17*). Regeringen eller den myndighet Regeringen bestämmer måste kunna föreskriva vilka kvalifikationer denne skall ha och vilka uppgifter och skyldigheter han skall ha. Eventuellt bör föreskrifter om registerkontroll enligt säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) beslutas.

För varje hamnanläggning skall en hot/riskbedömning göras (*SOLAS XI-2 regel 10.2 och ISPS-koden del A 15*) och en skyddsplan upprättas (*SOLAS XI-2 regel 10.2 och ISPS-koden del A 16*). Bemyndigande erfordras för föreskrifter om hur detta skall göras och vad utredningen respektive planen skall innehålla.

En hamnanläggning skall omedelbart kunna efterkomma ett beslut om att ”växla upp” till en högre säkerhetsnivå och vidta de åtgärder, som anges i skyddsplanen (*ISPS-koden del A 14*). En hamnanläggning skall kunna på det sätt som redovisats i skyddsplanen identifiera och undvika incidenter och intensifiera åtgärderna vid högre skyddsnivåer. Regeringen eller den myndighet Regeringen bestämmer bör bemyndigas att föreskriva vilka dessa åtgärder skall vara, vilka aktiviteter som skall utföras m m. Det fordras också ett bemyndigande för att föreskrifter om ytterligare åtgärder som hamnanläggningen skall vidta för att bibehålla skyddet (t ex övningar) vid olika skyddsnivåer eller vid interaktionen med fartyg (*ISPS-koden del A 14 och 18*).

Antalet hamnanläggningar, som kommer att beröras av de nya reglerna kommer att vara stort. Anläggningarna kommer att vara av mycket skiftande slag och med olika trafikmönster och verksamhet. Det kommer med stor sannolikhet inte att finnas någon möjlighet att hålla skyddet på den förhållandevis högre nivå jämfört med idag, som regelverket kräver, om ingripanden, som idag skulle kräva en polisiär insats, inte kan göras utan bistånd från polisen vid varje tillfälle. Dessutom måste ingripanden/kontroller kunna göras i fall där man idag inte kan göra det. Detta kan belysas med två exempel.

Det första är att om skyddsnivå 1 gäller skall man kunna göra stickprovskontroller av passagerare och deras bagage. Det kan idag bara göras av polisman och bara om misstanke om brott föreligger. En möjlighet måste skapas för att hamnanläggningsinnehavaren kan ha anställda som har befogenheter motsvarande en skyddsvakts; vederbörande skall ha befogenhet att kroppsvisitera och undersöka bagage utan att misstanke om brott föreligger. Om den som skall bli visiterad eller få sitt bagage undersökt vägrar detta, skall han kunna avvisas.

Det andra exemplet är att all last, som förs från land in i hamnanläggningen eller från ett fartyg till en hamnanläggning skall kunna genomsökas vid äventyr att den eljest avvisas.

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

Sjöfartsverket är medvetet om att detta aktualiserar grundläggande rättssäkerhetsfrågor. Förslaget i denna del skall också ses mot bakgrund av den polisresursfråga, som skulle aktualiseras om man skulle kräva att enbart polismän genomför kontroller. Om man skulle välja Sjöfartsverkets förslag att skapa de befogenheter, som ovan nämnts, är det viktigt, bl a av hänsyn till rättssäkerheten, att lagstiftningen utformas så att polisen kan och skall på lämpligt sätt kontrollera den del av skyddsverksamheten, som de nämnda personerna skall utföra.

3.1.7 Förhållandet fartyg/hamnanläggning

Det nya regelverket föreskriver att en s k Declaration of Security (DOS) skall kunna utväxlas mellan hamnanläggningar och fartyg i vissa fall (*ISPS-koden del A 5*). Regeringen eller den myndighet Regeringen bestämmer bör bemyndigas att föreskriva regler om när en DOS skall upprättas, under vilka förutsättningar den skall utväxlas, vad den skall innehålla och hur länge den skall sparas.

3.1.8 Myndigheter

I *SOLAS XI-2 regel 3 och 7 samt ISPS-koden del A 4.1* talas om behovet att växla skyddsnivå. I avsnittet om fördelning av ansvar och uppgifter mellan berörda myndigheter har Sjöfartsverket föreslagit att polisen skall besluta om vilken skyddsnivå, som skall gälla. Polisen bör således bemyndigas att fatta sådana beslut.

3.1.9 Tillsyn och kontroll

Tillsynen av svenska fartyg bör utformas i så nära överensstämmelse som möjligt med tillsynsbestämmelserna i fartygssäkerhetslagen. Samma gäller tillsynen av utländska fartyg genom inspektion (*SOLAS XI-2 regel 9*). Detta innefattar regler om rätt till tillträde till fartyg och skyldigheter för andra myndigheter att lämna tillsynsmyndigheter begärt biträde.

SOLAS XI-2 regel 9 innehåller som tidigare berörts föreskrifter om kontroll av utländska fartyg som systematiskt är uppbyggt som, inledningsvis, hamnstatskontroll och därefter, när skäl finns till det, en kontroll av polisiär natur; den senare typen av kontroll kan bli aktuell som ”förstakontroll” i vissa fall. Sjöfartsverket har inte närmare utrett vilken lagstiftning, som kan bli aktuell, för den polisiärt betonade kontrollen eller om det alls behövs någon lagstiftning för denna utöver vad som finns idag i den lagstiftning, som reglerar polisiär verksamhet.

Under detta avsnitt bör även frågan om sanktioner i fall av bristande efterlevnad av regelverket behandlas. Ett fartyg kan drabbas (*SOLAS XI-2*

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

regel 9) av föreläggande om att rätta till brister, nyttjandeförbud, besked att ligga på viss plats, avvisning eller utestängning från en hamn. Dessa sanktioner måste regleras i lag.

Sjöfartsverket erinrar om vad som sagts tidigare i denna rapport om en av tankarna med det nya regelverket: ”smitta” skall inte kunna föras mellan länder. Om en hamnanläggning inte upprättar skyddsplan eller inte följer den eller regelverket i övrigt bör Regeringen eller den myndighet Regeringen bestämmer ha möjlighet att stänga den; en parallell till förbud att nyttja ett fartyg behövs.

3.1.10 Alternativa/ekvivalenta system

SOLAS XI-2 regel 11 och 12 föreskriver möjligheten att tillämpa alternativa eller ekvivalenta skyddssystem. Regeringen eller den myndighet Regeringen bestämmer bör ges möjlighet att träffa överenskommelser med andra länders myndigheter om sådana.

3.1.11 Övrigt

Arbete med hot/riskbedömningar och säkerhetsplaner kommer att ge tillsynsmyndigheten tillgång till uppgifter av känslig natur. Detta kommer att aktualisera frågor om sekretess. Sådana berörs på flera ställen i SOLAS och koden.

4. Förordning om sjöfartsskydd m m

En förordning om sjöfartsskydd bör främst innehålla de bemyndiganden lagen skulle kräva. Sjöfartsverket går inte närmare in på vad en sådan förordning skulle innehålla men vill dock betona att det enligt verkets uppfattning är viktigt att en tydlig föreskrift om erforderligt samråd mellan berörda myndigheter finns.

De nya reglerna om sjöfartsskydd kommer i större eller mindre utsträckning att leda till ett behov av ändringar i instruktionerna för de berörda myndigheterna. Det bör också nämnas att om Regeringen väljer att göra Sjöfartsverket till den myndighet som skall ha huvudansvaret för att utfärda myndighetsföreskrifter och utöva tillsyn, måste ställning tas till om chefen för sjöfartsinspektionen skall vara ansvarig inom Sjöfartsverket (jfr 11 § verkets instruktion).

Internationellt samarbete

I den korta redovisningen inledningsvis av det nya internationella regelverkets innehåll nämndes att reglerna 11 och 12 i SOLAS kapitel XI-2

Datum
2003-03-28

Vår beteckning
0701-02-18120

ger möjligheter att tillämpa alternativa respektive ekvivalenta åtgärder för fartyg och hamnanläggningar.

Regel 11, som behandlar alternativa åtgärder, drevs under förberedelsearbetet och diplomatkonferensen främst av Danmark och Sverige. Bakgrunden till regeln är att trafiken mellan Helsingborg och Helsingör inte skulle överleva tillämpningen av ISPS-koden. Något egentligt behov av dess tillämpning för den trafiken finns egentligen inte heller eftersom den fasta förbindelsen mellan Köpenhamn och Malmö också finns. En strikt tillämpning av ISPS-kodens regler på H/H-leden skulle föranleda den som vill klara sig undan tillämpningen att välja den fasta förbindelsen.

Regel 11 förutsätter överenskommelser mellan de två stater, som berörs.

Regel 12 talar om möjligheten till ekvivalenta åtgärder beträffande hamnanläggningar och/eller fartyg, dvs åtgärder andra än dem som förutses i ISPS-koden men som ger samma grad av skydd, som en tillämpning av koden skulle ge. Denna regel förutsätter inte överenskommelser mellan två stater.

Tillämpning av regel 12 kan aktualiseras för flera typer av sjöfart, framförallt sjöfarten i Östersjön. Det framstår emellertid som naturligt att – innan beslut fattas om att godta ekvivalenta åtgärder – Sverige samråder med de grannländer, som kan bli berörda av sådana beslut. Det är rimligt att man gör samma bedömningar.

Det som nu sagts ger anledning att kontakt etableras mellan, i varje fall inledningsvis, vissa av Östersjöländerna. Sjöfartsverket har således tillsammans med utländska kollegor planerat ett möte i maj 2003.



REGERINGEN

Regeringsbeslut

II 14

2002-11-21

N2002/10977/TP

Näringsdepartementet

Sjöfartsverket

601 78 NORRKÖPING

0701-22-18120

Uppdrag åt Sjöfartsverket att utreda genomförande och konsekvenser av internationella regler om sjöfartsskydd

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Sjöfartsverket att utreda hur Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) kommande regler för sjöfartsskydd, som antas vid IMO:s diplomatkonferens den 9-13 december 2002, skall genomföras i svensk rätt samt belysa vilka juridiska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska konsekvenser detta kommer att innebära för framför allt sjöfartssektorn.

Utredningen skall omfatta hur nuvarande kontrollrutiner upptyller föreslagna åtgärder. Vidare skall verket lämna förslag till hur ansvaret för aktuella frågor bör fördelas mellan Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Sjöfartsverket. Förslaget om ansvarsfördelning skall utgå dels från myndigheternas uppgifter och ansvarsområden enligt gällande bestämmelser, dels från att systemet skall vara självfinansierande och inte leda till några merkostnader för myndigheterna. Sjöfartsverket skall därutöver redogöra för vilka hamnar som kan komma att beröras och hur kompetens inom området kan byggas upp.

Förslaget skall utformas i samråd med Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen och Tullverket. Sjöfartsverket skall därtill bereda Sveriges Redareförbund, Sveriges Hamnar, Svenska Kommunförbundet, Svenska Sjöbefälsförbundet, Sveriges Fartygsbefälsförbund, SEKO Sjöfolk, Svenska Hamnarbetarförbundet, Svenska Transportarbetarförbundet, och Sveriges Transportindustriförbund tillfälle att lämna synpunkter.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 mars 2003.

Skälen för regeringens beslut

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) väntas under en diplomatkonferens den 9-13 december 2002 anta dels en ny kod om sjöfarts-

skydd, dels ändringar i den befintliga sjösäkerhetskonventionen SOLAS. Detta arbete inleddes i februari innevarande år mot bakgrund av terror-dåden i USA den 11 september 2001. Syftet är att införa internationella standarder och rekommendationer för att stärka skyddet mot brottsliga handlingar riktade mot sjöfartssektorn. Detta gäller såväl fartyg som hamnar.

Med anledning av IMO:s nya regelverk kommer organisationens medlemsstater att behöva vidta åtgärder för att se till att det nya regelverket genomförs inom ramen för den tidsgräns som kommer att fastställas i samband med nämnda diplomatkonferens.

Det är med anledning av ovanstående av största vikt att regeringen förses med ett underlag om vilka konsekvenser som genomförandet av ovanstående system kommer att innebära för framför allt sjöfartssektorn.

På regeringens vägnar


Ulrica Messing


Jaak Meri

Kopia till

Justitiedepartementet/PÅ
Utrikesdepartementet/FMR
Utrikesdepartementet/IH
Försvarsdepartementet/CIV
Finansdepartementet/S7
Kustbevakningen
Rikspolisstyrelsen
Tullverket
Sveriges Redareförening
Sveriges Hamnar
Svenska Kommunförbundet
Svenska Sjöbefälsförbundet
Sveriges Fartygsbefälsförening
SEKO Sjöfolk
Svenska Hamnarbetarförbundet
Svenska Transportarbetarförbundet
Sveriges Transportindustriförbund

Reg	Ankhamn	Antal anlöp över yttre gräns
KRN	ALA	11
KRN	BOLLSTA	24
KRN	DOCKSTA	1
KRN	DOMSJÖ	132
KRN	FREDRIKSKANS	12
KRN	GRANUDDEN	4
KRN	GÄVLE	520
KRN	HAPARANDA	1
KRN	HARAHOLMEN	167
KRN	HARGSHAMN	166
KRN	HOLMSUND	296
KRN	HUDIKSVALL	11
KRN	HUSUM	437
KRN	HÄRNÖSAND	16
KRN	HÖRNEFORS	3
KRN	IGGESUND	189
KRN	KARLSBORG	32
KRN	KARSKÄR	167
KRN	KORSTA	27
KRN	KRAMFORS	1
KRN	KUBIKENBORG	18
KRN	KÅGE	2
KRN	KÖPMANHOLMEN	2
KRN	LUGNVIK	9
KRN	LULEÅ	373
KRN	LÅNGRÖR	9
KRN	NORRSUNDET	246
KRN	ORRSKÄR	47
KRN	PITEÅ	86
KRN	RUNDBIK	42
KRN	RÖNNKÄR	180
KRN	SANDARNE	21
KRN	SKELLEFTEÅ	50
KRN	SKUTSKÄR	294
KRN	STOCKA	4
KRN	STOCKVIK	50
KRN	STUGSUND	27
KRN	SUNDSVALL	107
KRN	SÖDERHAMN	7
KRN	SÖRÅKER	38
KRN	TUNADAL	141
KRN	UMEÅ	1
KRN	URSVIKEN	1
KRN	UTANSJÖ	69
KRN	VALLVIK	101
KRN	WIFSTAVARV	13
KRN	VÅJA	25
KRN	ÖRNSKÖLDSEVIK	37
KRN	ÖSTRAND	6
KRO	BRÅVIKEN	42
KRO	BURGSVIK	1
KRO	BÅLSTA	34
KRO	DALARÖ	1
KRO	ENKÖPING	1
KRO	FYRUDDEN	1
KRO	FÄRÖSUND	1

KRO GUSTAVSBERG	6
KRO HALLSTAVIK	140
KRO HÄSSELBY	28
KRO KAGGHAMRA	18
KRO KAPELLSHAMN	25
KRO KAPELLSKÄR	544
KRO KLINTEHAMN	54
KRO KÖPING	295
KRO LIDINGÖ	1
KRO LOUDDEN,STOCKHOLM	3
KRO LÖTEN STOCKHOLM	4
KRO NORRKÖPING	811
KRO NORRTÄLJE	27
KRO NYKÖPING	10
KRO NYNÄSHAMN	494
KRO OXELÖSUND	537
KRO RONEHAMN	9
KRO SALTSJÖBADEN	1
KRO SANDHAMN	2
KRO SLITE	156
KRO STAVSNÄS	2
KRO STOCKHOLM	733
KRO STORUGNS	247
KRO STRÅ	5
KRO STRÄNGNAS	7
KRO STUDSVIK	1
KRO SVARTKLUBBEN	11
KRO SÖDERKÖPING	7
KRO SÖDERTÄLJE	465
KRO VISBY	116
KRO VÄSTERÅS	382
KRS BERGKVARA	42
KRS DEGERHAMN	33
KRS ELLEHOLM (KARLSHAMN)	2
KRS FLIVIK	66
KRS GUNNEBO	8
KRS HELSINGBORG	1040
KRS HÖGANÄS	75
KRS HÖLLVIKEN	4
KRS JÄTTERSÖN	35
KRS KALMAR	367
KRS KARLSHAMN	1518
KRS KARLSKRONA	601
KRS LANDSKRONA	316
KRS LOMMA	6
KRS MALMÖ	744
KRS MÖNSTERÅS/JÄTTERSÖN	395
KRS MÖRBYLÅNGA	2
KRS OSKARSHAMN	177
KRS RONNEBY	4
KRS RÅÅ	24
KRS SIMRISHAMN	197
KRS SKANÖR	8
KRS SKILLINGE	13
KRS STERNÖ (KARLSHAMN)	2
KRS STILLERYD	2
KRS SÖLVESBORG	324

KRS TRELLEBORG	161
KRS UTKLIPPAN	1
KRS VÄSTERVIK	211
KRS YSTAD	1366
KRS ÅHUS	470
KRV AGNESBERG	6
KRV BOHUS	82
KRV BROFJORDEN	736
KRV DONSÖ	8
KRV EDSHULTSHALL	2
KRV ELLÖS	1
KRV FALKENBERG	225
KRV GREBBESTAD	6
KRV GRUVÖN	114
KRV GRÄNNA	8
KRV GÖTEBORG	4024
KRV HALMSTAD	691
KRV HAMBURGSUND	1
KRV HÄLLEKIS	17
KRV HÄTTEBERGET (LOTSPÅSTIGNING)	3
KRV HÖNSÄTER	22
KRV KARLSTAD	53
KRV KRISTINEHAMN	57
KRV KUNGSHAMN	5
KRV KÅLVIK	2
KRV KÄRINGÖN	1
KRV LIDKÖPING	207
KRV LYSEKIL	351
KRV LÖDÖSE	7
KRV MARIESTAD	1
KRV MARSTRAND	9
KRV NOL	4
KRV OTTERBÄCKEN	36
KRV RIVÖ FJORD	2
KRV RÖNNÄNG	9
KRV SKATTKÄRR	1
KRV SKOGHALL	54
KRV SKÄRHAMN	30
KRV STENUNGSUND	569
KRV STRÖMSTAD	11
KRV SURTE	64
KRV TROLLHÄTTAN	6
KRV UDDEVALLA	282
KRV WALLHAMN	155
KRV VARBERG	498
KRV VARGÖN	31
KRV VIDEBERG	1
KRV VÄNERSBORG	66
KRV ÅMÅL	2
KRV ÄNGHOLMEN	7
KRV ÖCKERÖ	5