



SJÖFARTSINSPEKTIONEN

Sjösäkerhetsdirektören

Handläggare direkttelefon

Johan Franson, 011-19 11 51

Datum
2005-05-09

Ert datum

Vår beteckning
1601-04-17477

Er beteckning
N2004/7030/TP

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

1 (1)

Hamnskydd

Regeringen har givit Sjöfartsverket uppdrag att utreda hur Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om hamnskydd på lämpligt sätt kan genomföras i svensk rätt. Uppdraget redovisas i bilagda rapport.

Föreskrivet samråd har skett med Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen och Tullverket. De i uppdraget nämnda organisationerna har beretts tillfälle att yttra sig. Sveriges Hamnar har inkommit med ett yttrande, som biläggs.


Johan Franson
Sjösäkerhetsdirektör



Hamnskydd

Inledning

Regeringen har genom beslut den 21 oktober 2004 (N2004/7030/TP) givit Sjöfartsverket i uppdrag att utreda hur Europaparlamentets och Rådets föreslagna direktiv om hamnskydd på lämpligt sätt kan genomföras i svensk rätt. Uppdraget skall utföras i samråd med Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kustbevakningen. Ett antal organisationer skall dessutom beredas tillfälle att lämna synpunkter. En kopia av regeringens beslut är fogad till denna rapport som bilaga.

Europaparlamentet har, när denna rapport skrivs, ännu inte beslutat direktivet. Det förslag som finns är föremål för behandling i parlamentet. Det finns således ingen färdig eller ens nästan färdig text att utgå från, vilket naturligtvis försvårar arbetet och gör resultatet osäkert. Den text, som det som sägs i rapporten bygger på, är 2004//0031 (COD).

Rapporten är upplagd på så sätt att den i princip följer ovannämnda direktivförslag så att den belyser det som sägs i varje enskild artikel, som har saklig betydelse för hamnskyddsfrågan. I särskilda avsnitt efter genomgången av varje artikel behandlas frågor av svenskt intresse. Avslutningsvis kommer dessutom att behandlas vissa frågor som utan egentligt samband med enskilda artiklar, behöver en grundligare belysning.

Det bör inledningsvis också slutligen sägas att det förslag till direktiv, som föreligger, ursprungligen kom till i omedelbar anslutning till att arbetet med EG-förordningen om sjöfartsskydd avslutades; förslaget till direktiv skrevs med viss brådska. Det ankommer inte på Sjöfartsverket att uttala sig om behovet av ett direktiv som sådant om hamnskydd men det svårt att låta bli att konstatera att det direktivförslag, som denna rapport avser, är som lagstiftningsprodukt mycket dåligt.

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

Artikel 1

Artikelns syfte är egentligen bara vad direktivet syftar till, nämligen införa och genomföra gemenskapsåtgärder för att förbättra hamnskyddet och tillförsäkra att skyddsåtgärder som vidtagits enligt EG-förordningen 725/2004 gagnas av förbättrat skydd i hamnarna.

Artikel 2

Artikelns syfte är egentligen bara vad direktivet syftar till, nämligen införa och genomföra gemenskapsåtgärder för att förbättra hamnskyddet och tillförsäkra att skyddsåtgärder som vidtagits enligt EG-förordningen 725/2004 gagnas av förbättrat skydd i hamnarna.

Artikelns syfte är egentligen bara vad direktivet syftar till, nämligen införa och genomföra gemenskapsåtgärder för att förbättra hamnskyddet och tillförsäkra att skyddsåtgärder som vidtagits enligt EG-förordningen 725/2004 gagnas av förbättrat skydd i hamnarna.

Artikelns syfte är egentligen bara vad direktivet syftar till, nämligen införa och genomföra gemenskapsåtgärder för att förbättra hamnskyddet och tillförsäkra att skyddsåtgärder som vidtagits enligt EG-förordningen 725/2004 gagnas av förbättrat skydd i hamnarna.

Till artikel 2

Artikelns syfte är egentligen bara vad direktivet syftar till, nämligen införa och genomföra gemenskapsåtgärder för att förbättra hamnskyddet och tillförsäkra att skyddsåtgärder som vidtagits enligt EG-förordningen 725/2004 gagnas av förbättrat skydd i hamnarna.

Artikel 3

Artikelns syfte är egentligen bara vad direktivet syftar till, nämligen införa och genomföra gemenskapsåtgärder för att förbättra hamnskyddet och tillförsäkra att skyddsåtgärder som vidtagits enligt EG-förordningen 725/2004 gagnas av förbättrat skydd i hamnarna.

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

Artikel 4

Artikeln föreskriver en självklarhet, nämligen att åtgärder, som skall vidtas enligt det kommande direktivet, noga skall samordnas med åtgärder som vidtas för tillämpningen av ovannämnda EG-förordning.

Denna artikel kommer att ha betydelse för frågan om ansvarig myndighet, som behandlas nedan.

Artikel 5

I artikeln talas om att medlemsstaterna skall utse en hamnskyddsmyndighet för varje hamn, för varje hamn som faller under direktivet. En hamnskyddsmyndighet kan vara myndighet för mer än en hamn. Myndigheten skall ansvara för upprättande och tillämpning av hamnskyddsplaner, som skall grundas på de hamnskyddsutredningar, som skall göras (artikel 6).

En medlemsstat kan utse en behörig myndighet för sjöfartsskydd enligt förordningen 725/2004 till hamnskyddsmyndighet.

Till artikel 5

Behörig sjöfartsskyddsmyndighet i Sverige enligt EG-förordningen 725/2004 är Sjöfartsverket. Detta framgår av 3 § förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd.

I artikel 5 sägs att en behörig hamnskyddsmyndighet skall utses för varje hamn, som omfattas av direktivet. I artikeln sägs vidare att denna skall ansvara för upprättande och tillämpning av hamnskyddsplaner för en hamn.

En behörig sjöfartsskyddsmyndighet skall godkänna skyddsutredningar och skyddsplaner för hamnanläggningar. Detta framgår motsatsvis av bilaga A 4.3 förordningen.

Sjöfartsverkets uppfattning är att det som avses med behörig hamnskyddsmyndighet enligt förslaget till direktiv och behörig sjöfartsskyddsmyndighet enligt förordningen är väsensskilda begrepp. Det som avses i direktivförslaget är ett organ som har betydligt mer konkreta ("hands on") uppgifter i en viss hamn. Det som avses är ett organ, som har eller kan ha ett inflytande över verksamheten i hamnen. Det förhållandet att man säger att en behörig sjöfartsskyddsmyndighet enligt förordningen kan vara hamnskyddsmyndighet motsäger egentligen inte detta.

I den mån Sjöfartsverkets uppfattning om hur direktivförslaget skall förstås i fråga om hamnskyddsmyndighet är godtagbar, kan följande sägas. Hamnar i Sverige drivs i olika organisationsformer. De hamnar, som består av en

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

hamnanläggning, ägs normalt av ett aktiebolag; dessa hamnar är, som ovan sagts, utan egentligt intresse i detta sammanhang. De hamnar, som består av mer än en hamnanläggning drivs oftast av ett kommunalt aktiebolag eller av en kommunal förvaltning. Det förekommer att ett aktiebolag ägs av kommunala och privata intressen gemensamt. Det finns ingen riktig gemensam nämnare för organisationsformerna, vilket sammanhänger med att hamnverksamheten i Sverige inte varit statligt styrd. Det finns ingen generell myndighetsstruktur, som har något ansvar för hamnverksamheten i en kommun och det finns ingen statlig myndighet, som har ansvaret för hamnverksamhet som sådan. Detta skapar problem när det gäller att föreslå vem som skall vara hamnskyddsmyndighet.

Det finns olika vägar att gå. En är att föreslå att en central statlig myndighet utses att vara hamnskyddsmyndighet. Med tanke på en hamnskyddsmyndighets uppgifter, som med nödvändighet kommer att beröra detaljfrågor med lokala variationer, vilka i sin tur förutsätter kännedom om de lokala förhållandena, förefaller detta inte lämpligt. En annan väg är att föreslå att den kommun, i vilken hamnen ligger, kan vara hamnskyddsmyndighet.

Man skulle också kunna tänka sig att det organ, som driver en hamn, vare sig det är en bolagsstyrelse eller en kommunal förvaltning, utses till hamnskyddsmyndighet. Detta förefaller dock mindre lämpligt eftersom uppdraget att vara hamnskyddsmyndighet kommer att ställa sådana krav, inte minst när det gäller gränsdragningsfrågor och konsekvenserna av dessa, att det är osannolikt att alla bolagsstyrelser eller för den delen kommunala hamnförvaltningar skulle kunna leva upp till dem.

Sjöfartsverket är benäget att föreslå att man går den i nästföregående stycke nämnda senare vägen med en viss modifikation. Skälen till detta är följande. Genom förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1632) har kommunerna givits en rätt att enligt 3 kap 10 § ordningslagen besluta föreskrifter för säkerheten och ordningen, som behövs med hänsyn till den verksamhet som bedrivs i hamnen. Bemyndigandet gäller för hamnar som ägs eller förvaltas av kommunen eller av ett kommunalägt företag. Länsstyrelsen är bemyndigad att meddela sådana föreskrifter för hamnar, som ägs av någon annan. Sjöfartsverket föreslår således att kommuner, som direkt eller genom ett kommunägt bolag äger en hamn, och länsstyrelser i de fall hamnar inte är kommunägda utses till hamnmyndigheter. - Det kan förefalla vara en detaljdistinktion att inte lägga uppdraget på en kommunal hamnförvaltning utan på en kommun men det torde förhålla sig så att förvaltningen av en kommunal hamn kan skötas av olika förvaltningar och nämnder; hamnförvaltning är inte något kommunalrättsligt föreskrivet organ.

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

De lagstiftningsfrågor, som blir aktuella om ovannämnda förslag skulle godtas, behandlas nedan,

Artikel 6

I artikel 6 talas om hamnskyddsutredning. Det sägs att en hamnskyddsutredning skall göras för hamnar, som kommer att täckas av det kommande direktivet. När en hamnskyddsutredning görs skall man dels beakta de särskilda förhållandena, som kan finnas i olika delar av hamnen, dels, om så är påkallat, intilliggande områden, som kan påverka, direkt eller indirekt, skyddet för en viss hamn. Man skall beakta de skyddsutredningar, som enligt förordningen gjorts för de hamnanläggningar, som ligger inom hamnen. Hamnskyddsutredningen skall minst omfatta ett antal förhållanden, som räknas upp i bilaga 1 till direktivförslaget.

Hamnskyddsutredningar kommer att få utföras av erkända skyddsorganisationer, som nämns i artikel 12. Sjöfartsverket återkommer till dessa längre fram.

Slutligen kommer att föreskrivas att hamnskyddsutredningar skall godkännas av den medlemsstat, i vilken hamnen ligger.

Till artikel 6

I artikeln sägs inte vem, som skall utföra hamnskyddsutredningar. Enligt Sjöfartsverkets uppfattning bör dessa utföras av hamnskyddsmyndigheterna, dvs av kommunerna eller i förekommande fall av länsstyrelser. Det är principiellt samma inställning, som Sjöfartsverket hade när det gällde skyddsutredningar avseende hamnanläggningar. Den inställningen motiverades av att det är innehavarna, som bäst känner sina anläggningar, sårbarheten hos dem, behov av skydd med hänsyn till typen av verksamhet som bedrivs etc. Samma resonemang kan föras beträffande hamnarna. Det är de lokalkända organen, som har bäst förutsättningar att genomföra en utredning.

I detta sammanhang skall särskilt beaktas att i en hamnskyddsutredning skall ingå att hamnens gränser, som är av betydelse vid tillämpning på plats av regler om hamnskydd, måste identifieras. Detta görs bäst av dem, som har kunskap om de lokala förhållandena. Det finns också, troligen, synergier med andra uppgifter som i varje fall kommuner har.

En invändning, som restes mot Sjöfartsverkets inställning i fråga om ansvaret för genomförandet av skyddsutredningar för hamnanläggningar, var att hamnanläggningsinnehavarna saknade kunskap om skyddsfrågor som sådana. Samma invändning kan tänkas gjord i detta sammanhang. Svaret på den är att det finns en tillräcklig marknad för konsulter att vara verksamma på inom detta område. Flera stora säkerhetsföretag och även andra företag

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

har en god kunskap om skyddsfrågor (se här även det som sägs vid artikel 12).

De skyddsutredningar, som skall göras av hamnarna, är sakligt sett inte särskilt komplicerade. Skyddsutredningar beträffande hamnanläggningar är mer omfattande. En generell iakttagelse rörande det föreslagna direktivet, som kan nämnas här, är att det är en "light version" av sjöfartsskyddsförordningen.

Sjöfartsverket återkommer till frågan om sekretess avseende hamnskyddsutredningar och de skyddsutredningar rörande hamnanläggningar, som skall beaktas när hamnskyddsutredningar görs, vid artikel 17.

I artikeln sägs att hamnskyddsutredningar skall godkännas av den stat, som hamnen ligger i. Sjöfartsverket återkommer till detta under artikel 13.

Artikel 7

I artikeln föreskrivs att skyddsplaner skall upprättas, vidmakthållas och uppdateras. Dessa skall ta hänsyn till särskilda förhållanden i olika delar av hamnen och integrera de skyddsplaner, som gäller för hamnanläggningarna inom hamnen. Vid upprättandet av skyddsplanen skall man särskilt beakta det som sägs i bilaga 2 till direktivförslaget. I skyddsplanen skall man också identifiera de procedurer, som skall följas, de åtgärder, som skall vidtas och vad man i övrigt skall göra vid de olika skyddsnivåerna (artikel 8). I planerna skall man särskilt beakta de skyddsåtgärder i en hamn, som lämpligen skall vidtas avseende passagerare och fordon som skall embarkera färjor. I de fall det är fråga om internationella transporter skall berörda medlemsstater samarbeta i fråga om skyddsutredningar (till denna föreskrift återkommer Sjöfartsverket särskilt nedan). I artikeln finns vidare krav på att tillämpningen av planen skall följas upp av medlemsstaterna, att övningar skall utföras i enlighet med de krav som framgår av bilaga 3 till direktivförslaget och – slutligen - att medlemsstaterna skall fastställa skyddsplanerna innan de börjar tillämpas.

Till artikel 7

Denna artikel är något märklig och skapar problem och frågor, som inte är lätta att lösa eller besvara. Det som sägs om upprättande av skyddsplaner och det som sägs i bilaga 2 om vad man då särskilt skall beakta innebär i sig inga svårigheter; även i denna del är det fråga om en "light version" av föreskrifterna om sjöfartsskydd för hamnanläggningar. Att procedurer, åtgärder m m skall anpassas i planen till de olika skyddsnivåerna är i sammanhanget en självklarhet. Genomförandet av kontroller skapar inget problem men övningsverksamhet kan, om övningarna läggs upp som "live

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

exercises”, skapa problem för de medborgare, som rör sig i hamnområdet. Bilaga 3 ger emellertid möjligheten till simuleringar.

Svårigheterna börjar med det som sägs om kontroll av fordon och passagerare som skall embarkera färjor och att samråd skall ske med en annan medlemsstat i denna skyddsfråga om fartyget går i internationell trafik. Detta kan förstås så att det skulle krävas skyddsåtgärder utöver dem som tillämpas vid inpassering i färjeterminalen; det är i Sverige en praktisk orimlighet vid skyddsnivå 1 (se nedan). Dessutom föreskrivs att det bara är embarkerande fordon och passagerare, som skall bli föremål för skyddsåtgärder, inte debarkerande. Slutligen kan det som sägs läsas så att hamnskyddsdirektivet skall gälla även inrikestrafik, eftersom en medlemsstat *i de fall* det är fråga om internationell trafik skall samråda med annan berörd medlemsstat.

Det finns inget i förslaget till direktiv, som säger att det skall gälla för annat än hamnar, i vilka internationell trafik förekommer. Tvärtom – i artikel 2 sägs att tillämpningsområdet avser de hamnar, i vilka finns hamnanläggningar som har skyddsplaner fastställda enligt sjöfartsskyddsförordningen; denna avser idag endast hamnanläggningar, i vilka förekommer internationell trafik. Det undandrar sig Sjöfartsverkets bedömning om det som sagts i det nu aktuella avsnittet i artikel 7 är att hänföra till den dåliga kvalitén i förslaget eller om något annat ligger bakom.

Ett annat problem som skapas av det som avses föreskrivas i artikeln är kravet på att i hamnens skyddsplan skall integreras de skyddsplaner som fastställts för de hamnanläggningar, som är belägna i hamnen. Om det kravet inte tillämpas på rätt sätt kommer det att leda till svårigheter med sekretessen. Skyddsplanerna för hamnanläggningar är sekretessbelagda och det är på intet sätt självklart att de skall vara tillgängliga, i alla fall inte i alla delar, ens för den, som skall skapa en skyddsplan för en hamn.

Artikel 8

I denna artikel behandlas skyddsnivåer, av vilka det skall finnas tre. Definitionen av de tre nivåerna i artikel 8 överensstämmer ordagrant med definitionerna av de tre skyddsnivåerna i sjöfartsskyddsförordningen.

I artikeln sägs vidare att det är medlemsstaterna som för sina hamnar eller delar av hamnar beslutar skyddsnivån. Det sägs också (artikel 8.3) att en stat kan besluta att olika skyddsåtgärder kan sättas i kraft i olika delar av en hamn beroende på resultatet av hamnskyddsutredningen.

I artikeln sägs slutligen (artikel 8.4) att en medlemsstat på lämpligt sätt skall ge besked om den skyddsnivå som gäller för en hamn eller del av en hamn.

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

Till artikel 8

De olika skyddsnivåernas innebörd skapar inga problem eftersom definitionen av begreppet skyddsnivå – som sagts ovan – överensstämmer med vad som gäller för hamnanläggningar enligt sjöfartsskyddsförordningen. Detsamma gäller att man kan besluta om olika skyddsnivåer för olika delar av en hamn. Att så måste kunna ske följer redan av att *en* hamnanläggning enligt EG-förordningen om sjöfartsskydd kan bli föremål för ett beslut om höjning av skyddsnivån. Vad konsekvenserna vid en höjning av skyddsnivån för ett tänkt område utanför hamnanläggningen, som inte tillhör någon annan hamnanläggning, blir kommer att framgå av hamnskyddsutredningen och hamnskyddsplanen.

Det som sägs i artikel 8.3 framstår som direkt onödigt med tanke på det som tidigare sagts.

Innebörden av det som sägs i 8.4 är höljd i dunkel. Om man med detta menar att man skall tala om för hamnen eller del av hamnen att skyddsnivån har höjts, torde föreskriften vara onödig; den faktiska skyddsnivån lär i praktiken inte höjas med mindre man meddelar sitt beslut. I den mån man menar något annat har Sjöfartsverket inte förstått detta.

Artikel 9

I artikeln sägs att medlemsstaterna skall godkänna en hamnskyddschef för varje hamn, för vilken direktivet gäller. En hamnskyddschef kan vara hamnskyddschef, om det är lämpligt, för mer än en hamn.

Hamnskyddschefen skall vara kontaktpunkt för hamnskyddsfrågor och om han inte är densamme som en skyddschef för en eller flera hamnanläggningar skall han samarbeta nära med dessa.

Till artikel 9

Denna artikel skapar inga svårigheter. Det organ, som ger in förslag till hamnskyddsutredning och hamnskyddsplan, kan i samband därmed föreslå en lämplig person. Godkännande av honom kan ske genom samma beslut varigenom hamnskyddsplanen godkänns.

Artikel 11

I artikeln föreskrivs att hamnskyddsutredningar och hamnskyddsplaner skall omprövas på lämpligt sätt. Det sägs vidare att detta skall ske minst vart femte år.

Till artikel 11

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

Denna artikel skapar i sig inga problem. Önskvärt vore dock att man kunde samordna omprövningen av skyddsutredningar och skyddsplaner för såväl hamnanläggningar som hamnar vid samma tidpunkt. Detta kan praktiskt vara ett problem i och med att i en hamn kan finnas hamnanläggningar, vars planer gäller olika tider; Sjöfartsverket har vid godkännande av skyddsplaner för hamnanläggningar funnit att dessa gjorts mot bakgrund av olika ambitioner och kunskap. Vissa har därför ansetts bara få gälla en kortare tid än andra.

Artikel 12

I artikeln sägs att s k erkända skyddsorganisationer får anlitas för att utföra skyddsutredningar enligt artikel 6 och utarbeta skyddsplaner enligt artikel 7. En erkänd skyddsorganisation skall uppfylla vissa krav, som framgår av bilaga 4 till direktivförslaget.

Till artikel 12

Det bör inledningsvis noteras att i direktivförslaget definieras inte vad som avses med en erkänd skyddsorganisation. Det är en brist. Sjöfartsverket utgår från att man menar detsamma med begreppet som i sjöfartsskyddsförordningen.

Det bör noteras att i direktivförslaget säger man endast att man får använda en erkänd skyddsorganisation för att *utföra* skyddsutredningar och utarbeta skyddsplaner. Det framstår som en självklarhet; många hamnar har inte sådan kunskap om skyddsfrågor så att de kan genomföra det arbetet. De är tvingade att anlita konsulter. Ett problem uppstår om artikeln skall läsas begränsande i den meningen att endast erkända skyddsorganisationer får användas om den som skall utföra utredningen och ta fram en skyddsplan avser att använda utomstående expertis. Sjöfartsverkets inställning är att man inte rimligen bör begränsa möjligheten att använda utomstående. Det måste vara arbetets slutresultat, dvs utredningens och planens innehåll, som är det avgörande om man skall kunna godta dem.

Även denna artikel kan vara hänförlig till direktivförslagets dåliga kvalitet.

Artikel 13

I artikeln föreskrivs att en medlemsstat skall utse en sambandspunkt för hamnskyddsfrågor och att detta kan vara samma som enligt sjöfartsskyddsdirektivet. I artikeln föreskrivs vidare att sambandspunkten till kommissionen skall sända en förteckning över de hamnar, som faller under direktivet, och meddela kommissionen om alla ändringar i förteckningen.

Till artikel 13

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

Denna artikel föreskriver endast ett krav på en sambandspunkt. Sjöfartsverket anser att det bör vara verket som är det. Det ligger i linje med vad som föreskrivs i 2 § förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd.

I detta sammanhang är det också lämpligt att beröra frågan om vilken myndighet, som bör godkänna skyddsutredningar och skyddsplaner för hamnar, som faller under direktivet. Enligt Sjöfartsverkets uppfattning bör även det vara verket eftersom det finns synergier mellan det och verkets uppgifter enligt sjöfartsskyddslagstiftningen. I artikel 14 nämns frågan om tillsyn av hamnskyddsplaner och deras tillämpning i hamnarna. Även den uppgiften bör läggas på Sjöfartsverket.

Samtliga de uppgifter, som nu föreslås lagda på Sjöfartsverket, föreslås inom Sjöfartsverket handläggas enligt 13 § förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.

I konsekvens med vad som gäller beträffande hamnanläggningar, fartyg i svenska farvatten och svenska fartyg utanför svenska farvatten bör emellertid Rikspolisstyrelsen vara den myndighet, som fattar beslut om vilken skyddsnivå, som skall tillämpas.

Artikel 14

I artikeln föreskrivs att medlemsstaterna skall skapa ett system för tillsyn av hamnskyddsplaner och deras tillämpning i hamnarna. Systemet skall leda till tillräcklig och regelmässig tillsyn.

Till artikel 14

Artikeln skapar ett behov av att regeringen i den kommande nationella lagstiftningen bemyndigar Sjöfartsverket att besluta föreskrifter dels om tillsyn, dels om vissa andra frågor.

Artikel 17

I denna artikel regleras frågor om sekretess. Det bör i detta sammanhang betonas att kommissionens förslag är betydligt mer detaljerat än rådets men att parlamentet, såvitt nu är känt, gillar rådets förslag. Redovisningen här utgår därför från rådets förslag.

I artikeln sägs att kommissionen skall vidta lämpliga åtgärder enligt kommissionens beslut 2001/844/EC, ECSC, Euratom, för att från sekretessynpunkt skydda information, som kommissionen har tillgång till eller som tillställs kommissionen av medlemsstaterna. Medlemsstaterna skall vidta motsvarande åtgärder. Därefter sägs i artikeln att all personal, som utför skyddsinspektioner eller hanterar sekretessbelagd information i anslutning till direktivet, skall genomgå lämplig säkerhetskontroll av den

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

medlemsstat, vars nationalitet vederbörande har (by the Member State of the nationality of the personnel concerned).

Till artikel 17

Sekretessföreskrifterna som sådana är det inte mycket att säga om. Däremot bör noteras att direktivförslaget föreskriver att om någon skall säkerhetskontrolleras/registerkontrolleras skall det utföras av den medlemsstat, vars nationalitet vederbörande har. Om således en svensk medborgare arbetar i en utländsk hamn och vederbörande utländska myndighet kräver en säkerhetskontroll, skall han registerkontrolleras av svensk myndighet.

Om man i Sverige ställer upp ett krav att en statlig eller kommunal befattning skall vara säkerhetsklassad, förutsätter det att innehavaren är svensk medborgare. Ett sådant krav kan därför inte generellt ställas upp i detta sammanhang eftersom det skulle få konsekvenser, som är oönskade. Kontroll bör därför ske endast av ett begränsat antal nyckelpersoner.

Artikel 18

I artikeln föreskrivs att medlemsstaterna skall besluta effektiva, proportionella och avhållande sanktioner mot brott mot de nationella föreskrifter, varigenom det blivande direktivet införs i medlemsstaternas nationella lagstiftningar.

Bilaga 1 – hamnskyddsutredningar

I bilagan, till vilken hänvisning görs i artikel 6, redovisas minimikraven för vad som skall beaktas när en hamnskyddsutredning skall göras. Som tidigare sagts är direktivförslaget i bl a dessa delar en "light version" av sjöfartsskyddsförordningen. Det innebär att genomförandet av utredningen som sådan i sak inte kommer att vara särskilt svårt.

Man bör emellertid uppmärksamma att i skyddsutredningen skall ingå att identifiera vilken hamnpersonal som skall bli föremål för kontroll (se ovan).

Bilaga 2 – hamnskyddsplaner

I bilagan, till vilken hänvisning görs i artikel 7, redovisas minimikraven för en hamnskyddsplan. Bilagans sakliga innehåll kommer inte att förorsaka några stora svårigheter att införa i svensk rätt eller att tillämpa.

Här skall särskilt noteras att vid ett möte med bland annat berörda fackföreningar påpekades att en hamnskyddsplan, som kan innehålla restriktioner i fråga om möjligheterna för personer att röra sig inom

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

hamnområdet, detta inte får leda till begränsningar i möjligheterna för fackliga förtroendemän att vistas i hamnarna.

Bilaga 3 – grundläggande krav på skyddsövningar

I bilagan, till vilken hänvisning görs i artikel 7, redovisas, som sägs i rubriken, grundläggande krav skyddsövningar i hamnar. Sådana bör, enligt vad som sägs i bilagan, genomföras minst en gång om året och tiden mellan dem skall inte överstiga 18 månader. I övningarna bör berörda myndigheter i medlemsstaten delta och deltagare kan vara skyddschefer vid hamnanläggningar, skyddschefer vid rederier eller fartygs skyddsbefäl. Vid övningar skall kommunikationer, koordinering, resurstillgänglighet och åtgärder testas. Övningar kan genomföras i fullskala, simulerade, i seminarieform eller i kombination med andra övningar.

Kraven på övningar är inte långtgående.

Bilaga 4 – villkor som skall uppfyllas av en erkänd skyddsorganisation

Med hänvisning till det som sagts om erkända skyddsorganisationer i anslutning till artikel 12 behandlas inte denna bilaga här.

Som sagts i det inledande avsnittet till den rapport kommer avslutningsvis vissa frågor, som inte har omedelbar anslutning till enskilda artiklar och som behöver belysas grundligare, att behandlas.

Gränser för hamnområde

I artikel 2.3 sägs att medlemsstaterna skall identifiera gränserna för varje hamn, som faller under direktivet. Sjöfartsverket har ovan sagt (avsnitt Till artikel 5) att hamnskyddsmyndighet bör vara en kommun eller i vissa fall en länsstyrelse därför att dessa organ har en bättre kännedom om de lokala förhållandena. Ett av dessa är frågan om gränsdragning.

Gränser för hamnar finns fastställda i olika sammanhang. Det finns hamnordningar beslutade med stöd av förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617). Dessa innehåller normalt ett definierat landområde, inom vilket föreskriften gäller. Ett hamnområde kan också vara beskrivet, om än grovt, i Sjöfartsverkets beslut att en hamn skall vara allmän. Slutligen kan ett hamnområde i viss mening vara bestämt genom ett kommunalt planläggningsbeslut, i vilket angivits att viss mark är avsett för hamnverksamhet.

Det som nu sagts skall inte förstås så att andra beslut om hamnområde skall vara styrande för vad som skall vara hamnområde när det gäller

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

sjöfartsskydd men viss vägledning kan sökas i dessa. Bestämmandet av hamnskyddsområdet måste göras baserat på de förhållanden, som man vid genomförandet av skyddsutredningen kommer fram till måste beaktas.

Ett förslag till hamnskyddsområde bör läggas fram i förslaget till hamnskyddsutredning och hamnskyddsplan och slutligt fastställas av Sjöfartsverket.

Nedan berörs frågan om lagstiftningsbehov i fråga om fastställelse av hamnskyddsområde.

Skyddsnivåer

Det som här kommer att sägas har inte direkt bäring på skyddsnivåerna, som sådana utan mer på den principiella olikheten, enligt Sjöfartsverkets uppfattning, i hur man skall se på skyddsnivå 1 i hamnanläggningar respektive hamnar.

En hamnanläggning är en anläggning i vilken det drivs verksamhet, som består av mottagning av fartyg, lastning och lossning av passagerare och gods och förflyttning av mänsikor, gods, förnödenheter och annat mellan hamnanläggningen och "yttervärlden". En hamnanläggning är en sammanhållen verksamhet, som geografiskt är klart definierad och som bara används för ett ändamål.

En hamn är ett område som i Sverige – om Sjöfartsverkets förslag följs – innehåller mer än en hamnanläggning. Det kommer att finnas hamnområde mellan hamnanläggningar, som kan användas åkerier, verkstäder eller andra företag, och det kan finnas gator, som används av allmänheten genom ett hamnområde.

Skyddsnivå 1 innebär i Sverige för hamnanläggningar att dessa har tvingats vidta ett antal åtgärder som t ex avspärningar, inpasseringskontroller och liknande. En höjning av skyddsnivån för en hamnanläggning innebär att redan vidtagna åtgärder intensifieras och i de flesta fall kombineras med andra. Att redan vid skyddsnivå 1 vidta inskränkande skyddsåtgärder innebär naturligtvis besvär för driften av en hamnanläggning men anpassning av verksamheten låter sig göras utan alltför stort hinder.

Annorlunda förhåller det sig när det gäller hamnar. Som ovan sagts rör sig företag och allmänhet ofta inom hamnområdet. Hinder för dessa rörelser vid skyddsnivå 1 i Sverige ter sig inte som rimligt. Skyddsnivå 1 när det gäller hamnar bör därför enligt Sjöfartsverkets uppfattning vara ett tillstånd då förberedelser har gjorts för att vid nivå 2 vidta konkreta åtgärder, som t ex kan innebära avspärningar och inskränkningar av rörelsefriheten inom hamnområdet.

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

Sjöfartsverket hänvisar här igen till artikel 7, där det föreskrivs att man skall överväga lämpliga åtgärder avseende fordon och passagerare, som skall embarkera ett fartyg. Vid skyddsnivå 1 är det i Sverige en orimlighet att vidta sådana.

Avgifter

I regeringens uppdrag till Sjöfartsverket sägs att en utgångspunkt för ansvarsfördelningen mellan Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kustbevakningen skall vara att systemet skall vara självfinansierande. Det undandrar sig Sjöfartsverkets bedömning varför ansvarsfördelningen som sådan skulle behöva ha någon påverkan på finansieringen av statens kostnader för verksamhet som rör ett system för hamnskydd i Sverige.

I denna rapport har inte föreslagits att Kustbevakningen eller Tullverket skall ha några direkta uppgifter inom hamnskyddet. Rikspolisstyrelsen skall enligt vad som föreslagits ha uppgiften att besluta om skyddsnivåer, dvs samma som man har enligt föreskrifterna om sjöfartsskydd. Detta har ansetts vara en del av det ansvar för polisiärt arbete, som Rikspolisstyrelsen redan har.

Den kostnad som staten i övrigt kommer att drabbas av är kostnaden för tillsyn av efterlevnaden av de kommande reglerna om hamnskydd. Det har i denna rapport föreslagits att det ansvaret skall ligga på Sjöfartsverket. Det arbetet kan till större delen finansieras genom att avgifter för tillsynen tas ut av hamnarna. Det förefaller från allmänna utgångspunkter rimligast att avgiften tas där och inte av kommunerna eller av länsstyrelserna. Sjöfartsverket är övertygat om att det finns olika uppfattningar i frågan om vem, som skall betala tillsynsavgifter.

Kommunernas och länsstyrelsernas kostnader för upprättande av skyddsutredningar och skyddsplaner bör få bäras av dem.

Svensk lagstiftning

Inledning

I det beslut, varigenom regeringen gav Sjöfartsverket i uppdrag att genomföra den utredning, som redovisas i denna rapport, sägs att verket skall utarbeta konkreta författningsförslag.

Enligt Sjöfartsverkets uppfattning finns vissa frågor, som måste regleras i lag. Lagregleringen bör begränsas till de frågor som statsrättsligt måste regleras i lag. Regeringen eller den myndighet regeringen beslutar bör bemyndigas att besluta ytterligare föreskrifter för tillämpningen av lagen.

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

Någon ny lag bör inte beslutas. Nya regler om hamnskydd bör införas som en ändring av lagen (2004:487) om sjöfartsskydd och förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd. Sjöfartsverket bör därefter i förordning bemyndigas att utfärda föreskrifter för tillämpning av lagstiftningen.

I fråga om sekretesskraven i artikel 17 kan dessa tillmötesgå genom att ett tillägg görs till de bestämmelser som idag finns om sekretess i sjöfartsskyddsfrågor.

Vad behöver regleras i lag?

Begreppet hamn måste definieras i lag.

Enligt Sjöfartsverkets uppfattning måste frågan om beslut om skyddsnivå regleras i lag. Det bör regleras på i princip samma sätt som i lagen om sjöfartsskydd, dvs Rikspolisstyrelsen, eller i brådskande fall polismyndighet, skall fatta besluten. Samrådsförfarandet bör regleras på samma sätt som i sjöfartsskyddslagen. – Det kan här noteras att en höjning av skyddsnivån i en hamn med stor sannolikhet aldrig kommer att beslutas med mindre skyddsnivån höjs för en eller flera hamnanläggningar i hamnen.

Sjöfartsverket utgår från att i varje fall det ansvar för upprättande av skyddsutredningar och –planer, som föreslås lagt på kommunerna, måste regleras i lag. Det bör ske i form av ett åläggande att upprätta de nämnda handlingarna enligt de föreskrifter, som beslutas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. I det sammanhanget bör övervägas om i ett sådant ansvar skall ingå att föreslå en hamnskyddschef. Det kan möjligen lämnas till en myndighetsföreskrift.

Även skyldigheten för hamnar att underkasta sig tillsyn bör regleras i lag. Regleringen kan principiellt utformas på samma sätt som regleringen av skyldigheten för innehavare av hamnanläggningar att låta anläggningarna undergå tillsyn.

Ett särskilt problem, som kommer att uppstå när det gäller brister i hamnskyddet, är vilka sanktioner, som skall kunna tillgripas för att få en rättelse till stånd. Om brister påträffas kommer i alldeles övervägande antalet fall dessa att rättas till efter ett påpekande men det kan tänkas att ett undanröjande av brister måste tvingas fram.

Den starkaste sanktionen, som finns när det gäller vid tillsyn iakttaga brister i sjöfartsskyddet i en hamnanläggning, är att hamnanläggningen förbjuds ta emot fartyg i internationell trafik, dvs hamnanläggningen stängs. En motsvarande sanktion är allmänt sett inte lika lämplig när det gäller en hamn. Den skulle dels kunna drabba ”oskyldiga” innehavare av hamnanläggningar, dels möjligen andra verksamhetsutövare. Den sanktion, som är lämpligast, torde vara att låta ett föreläggande om undanröjande av

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

bristen vara förenad med ett vitesföreläggande. Det skapar inga rättsliga problem när det gäller hamninnehavare, som är en enskild eller ett bolag, men torde inte kunna användas om innehavaren är en kommun. Enligt direktiv förslaget skall dock effektiva, proportionella och avhållande sanktioner beslutas, vilket betyder att överträdelser också måste kunna straffbeläggas.

Slutligen bör nämnas frågan om gränsdragningen för att fastställa vad som är en hamn i det blivande direktivets mening. Det undandrar sig Sjöfartsverkets bedömning vilken reglering, som är erforderlig när det gäller detta. Att fastställa området såsom sådant kräver inte något särskilt författningsstöd och några problem kommer med stor sannolikhet inte att uppstå vid skyddsnivå 1. Om emellertid skyddsnivån höjs, kan det bli aktuellt att spärra av gator, ordna kontroller av inpassering m m. Sjöfartsverket föreställer sig att en reglering av det lämpligen sker i anslutning till 3 kap 8 § ordningslagen (1993:1617), varigenom en kommun skulle ges bemyndigande att eventuellt i samråd med polismyndigheten utfärda lokala föreskrifter, som begränsar tillträdet till en hamn vid en höjd skyddsnivå.

Lagstiftningen måste också ge hamninnehavaren rätt, inte vid skyddsnivå 1 men väl vid en höjd skyddsnivå, att på samma sätt som gäller för en innehavare av en hamnanläggning (13-19 §§ sjöfartsskyddslagen) genomföra kontroller av fordon, utrymmen och personer. Det vore fullständigt orimligt att vid skyddsnivå 1 kunna utföra kroppsvisitation och liknande ingripande kontroller inom ett hamnområde. Det bör kunna utföras sådana kontroller vid skyddsnivå 2 men troligen måste i lagstiftningen finnas en begränsning av rutinmässiga kontroller. Sådana kontroller skulle kunna beröra allmänheten, näringsidkare inom hamnområdet och andra. Frågan om kroppsvisitationer i samband med införandet av följdlagstiftning till sjöfartsskyddförordningen var föremål för politiska överväganden. Sådana torde behöva göras i än högre grad i detta fall.

Sekretesskravet i artikel 17 måste regleras genom ett tillägg till sekretessföreskrifterna, som beslutades i samband med införandet av sjöfartsskyddet.

Sjöfartsverket utgår från att något allmänt krav på registerkontroll för arbete i hamnar inte skall ställas. Däremot kan krav på registerkontroll behöva ställas för enskilda nyckelbefattningsinnehavare.

Vad behöver regleras i förordning?

I en förordning bör regleras att Sjöfartsverket är sambandspunkt enligt artikel 13, att Sjöfartsverket är bemyndigat att utfärda föreskrifter för tillämpningen av lagen och att Sjöfartsverket är tillsynsmyndighet.

Datum
2005-05-09

Vår beteckning
1601-04-17477

Vad behöver regleras i myndighetsföreskrifter?

Sjöfartsverket bör kunna besluta en föreskrift om vilka hamnanläggningar, som enbart skall styras av sjöfartsskyddsförordningens föreskrifter. I en föreskrift skall vidare finnas bestämmelser om vad en hamnskyddsutredning och en hamnskyddsplan skall innehålla (bilagorna 1-2). I en föreskrift skall slutligen finnas bestämmelser om periodiciteten i tillsynen.

Konkreta författningsförslag

I regeringsuppdraget till Sjöfartsverket sägs att konkreta författningsförslag skall upprättas. Sjöfartsverket har inte gjort detta. Skälen är att förslaget till direktiv fortfarande är föremål för behandling inom EU. Dess sakliga innehåll är således inte klart. Det förslag, som Sjöfartsverket för att ha något att utgå från, vilket är ett senare förslag än det uppdraget hänvisar till, bestämt sig för att använda är så ofullgånget och dåligt som lagstiftningsprodukt att det inte framstår som meningsfullt att utarbeta konkreta författningsförslag. Sjöfartsverket är självfallet berett att den dag en slutlig text föreligger biträda Näringsdepartementet med utarbetandet av författningstexter m m.



REGERINGEN

Näringsdepartementet

Regeringsbeslut

11 6

2004-10-21

N2004/7030/TP

Sjöfartsverket

601 78 NORRKÖPING



SJÖFARTSVERKET
Sjöfartsinspektionen

Ink. 2004-11-15

1601-04-17477

Dnr.

Uppdrag åt Sjöfartsverket att utreda genomförande och konsekvenser av kommande EG-direktiv om ökat hamnskydd

Lnr 1

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Sjöfartsverket att utreda hur Europaparlamentets och rådets föreslagna direktiv om ökat hamnskydd på lämpligt sätt kan genomföras i svensk rätt.

Utredningen skall omfatta en analys av de olika konsekvenser som direktivet medför för de svenska hamnarna och de aktörer som befinner sig inom hamnarnas områden. Vidare skall Sjöfartsverket utarbeta förslag till riktlinjer för hur hamnarna skall avgränsas och redogöra för hur nuvarande förhållanden och rutiner i hamnarna – framför allt mot bakgrund av befintligt sjöfartsskydd – uppfyller eller kan vidareutvecklas för att uppfylla de krav som ställs i direktivet. Därutöver skall Sjöfartsverket lämna förslag till hur ansvaret för aktuella frågor bör fördelas mellan verket, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och eventuellt Kustbevakningen. En utgångspunkt för ansvarsfördelningen är att systemet skall vara självfinansierande och inte leda till några merkostnader för myndigheterna. Slutligen skall konkreta författningsförslag utarbetas.

Utredningen skall, framför allt vad avser författningsförslagen, ske i samarbete med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). I övrigt skall utredningen bedrivas i samråd med Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kustbevakningen. Dessutom skall Sveriges Hamnar, Svenska Kommunförbundet, Föreningen Sveriges Varv, Sveriges Redareförening, Svenska Sjöbefälsförbundet, Sveriges Fartygsbefälsförening, Svenska Hamnarbetareförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges Transportindustriförbundet och SEKO Sjöfolk beredas tillfälle att lämna synpunkter.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 april 2005.

Bakgrund

Den 1 juli 2004 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar i kraft. Bestämmelserna om sjöfartsskydd syftar till att skydda sjöfarten mot olagliga handlingar, såsom terroristattacker, genom att förebyggande åtgärder vidtas på fartyg och i hamnanläggningar. Begreppet "hamnanläggning" definieras som den plats där samverkan mellan fartyg och hamn äger rum, dvs. oftast endast en begränsad del av hamnområdet.

Den europeiska kommissionen har lämnat förslag till ett direktiv om ökat hamnskydd [KOM(2004) 0076]. Förslaget har tillkommit i syfte att uppnå ett heltäckande skydd för sjöfartssektorn genom att hela hamnområdet inkluderas i skyddet. Hamnar är viktiga länkar i transportkedjan, kan ha central betydelse för transport av farligt gods och rymma anläggningar för petrokemisk produktion. De kan därför vara intressanta från bl.a. terroristsynpunkt. Redan i samband med kommissionens förslag till EG-förordning om förbättrat sjöfartsskydd uttalades att ett ökat hamnskydd är ett nödvändigt andra steg när det gäller skydd för både hamnen och samverkan mellan hamnen och upplandet [KOM(2003) 229 slutlig].

Direktivet om ökat hamnskydd har ännu inte antagits, men kommer att behandlas i Europaparlamentet under hösten 2004. Direktivet skall ha genomförts i svensk rätt inom 18 månader efter att det trätt i kraft.

Skälen för regeringens beslut


Regeringen anser att det mot bakgrund av det föreslagna direktivets art och omfattning finns skäl att låta utreda hur det på lämpligt sätt kan genomföras i svensk rätt. Enligt direktivets bestämmelser skall åtgärder av såväl organisatorisk som ekonomisk beskaffenhet vidtas av hamnarna. De svenska hamnarna ser emellertid olika ut vad avser bl.a. ägarförhållanden, organisation, verksamhet och geografiska förutsättningar varför dessa åtgärder kan komma att variera hamnarna emellan. Krav på åtgärder måste därför utformas med beaktande av dessa förhållanden.

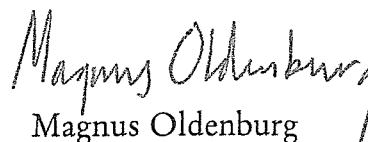
Utredningen bör därför omfatta en konsekvensanalys avseende hamnarna och de berörda aktörer som befinner sig inom hamnarnas områden. I förekommande fall bör konsekvenser av kommunalrättslig karaktär ingå i analysen.

Utredningen bör också lämna förslag till riktlinjer för hur hamnarna skall avgränsas. Vidare bör en redogörelse för huruvida nuvarande rutiner uppfyller direktivets krav liksom förslag på ansvarsfördelning mellan olika myndigheter lämnas. Dessutom bör konkreta författningsförslag utarbetas. Utredningen bör, framför allt avseende författningsförslagen,

ske i samarbete med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

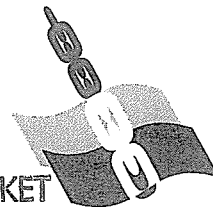
På regeringens vägnar


Ulrica Messing


Magnus Oldenburg

Kopia till

Statsrådsberedningen/POL SEKR
Justitiedepartementet/PO
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/S7
Finansdepartementet/KE
Finansdepartementet/KL
Försvarsdepartementet/CIV
Utrikesdepartementet/IH
Näringsdepartementet/NL
Näringsdepartementet/ARM
Näringsdepartementet/RS
Näringsdepartementet/EIS
Rikspolisstyrelsen
Tullverket
Kustbevakningen
Sveriges Hamnar
Svenska Kommunförbundet
Föreningen Sveriges Varv
Sveriges Redareförening
Svenska Sjöbefälsförbundet
Sveriges Fartygsbefälsförening
Svenska Hamnarbetareförbundet
Svenska Transportarbetareförbundet
Sveriges Transportindustriförbund
SEKO Sjöfolk



2005-05-04
Civ 1601-04-17477

Sjöfartsinspektionen
Johan Franson

Er ref 1601-04-17477

601 78 STOCKHOLM

Stockholm den 4 maj 2005/ AK

Synpunkter på Sjöfartsinspektionens utkast till rapport om införande av direktiv om utökat hamnskydd i Sverige

Förbundet Sveriges Hamnar har tagit del av utkastet och har följande synpunkter:

- att den myndighet som utses till hamnskyddsmyndighet skall arbeta på ett likartat sätt över hela landet. Tillämpningen av kommande regelverk får inte skilja mellan olika hamnar beroende på vilken kommun eller länsstyrelse hamnen tillhör.
- om avgift för tillsyn skall tas ut bör avgiften givetvis belasta den som tillsynen är riktad mot, d v s den myndighet som kommer att utses. Att "allmänna utgångspunkter" skulle betyda att avgiften skickas till någon annan (hamnarna) är tvärtom vad utkastet säger, inte alls rimligt.
- att nedlagt arbete inom sjöfartsskyddet tas tills vara så långt som möjligt.

Med vänlig hälsning

SVERIGES HAMNAR

Anders Klingström