

PM 2006 RIII (Dnr 309-4420/2005)

**Hamnskydd - genomförande av direktivet om ökat hamnskydd
(Ds 2005:49)**

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid 22 februari 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på stadens remiss från Näringsdepartementet angående Hamnskydd – genomförande av direktivet om ökat hamnskydd (Ds 2005:49) hänvisas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omdelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Leif Rönngren anför följande.

Bakgrund

Näringsdepartementet har översänt promemorian ”Hamnskydd - genomförande av direktivet om ökat hamnskydd” till Stockholms stad för synpunkter.

Efter terrorhändelserna i New York 11 september 2001 utarbetade internationella sjöfartsorganisationen (IMO) internationella bestämmelser om sjöfartsskydd. Händelserna kom att belysa behovet av att vidta åtgärder för att något liknande inte skall inträffa inom sjöfarten.

Inom EU har merparten av IMO:s bestämmelser om sjöfartsskydd harmoniserats och införts i rådets förordning och i Sverige har EG-förordningen dessutom kompletterats genom lagen om sjöfartsskydd som trädde i kraft samtidigt med de EG-rättsliga bestämmelserna. Redan i meddelandet om förbättring av sjöfartsskyddet nämndes att hamnskyddet är ett nödvändigt andra steg.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, brand- och räddningsnämnden, Stockholms Hamnar AB, Roslagshamnar AB samt Nynäshamns Hamn AB.

Stadsledningskontoret konstaterar att inom hamnområdet skall en hamnskyddsutredning göras och en hamnskyddsplan skall tas fram. Det är därför viktigt att hamnområdet definieras. I promemorian framgår inte klart hur ett hamnområde skall definieras. Antalet berörda av hamnskyddsplanen beror på hamnområdets utsträckning.

Kontoret ser det som positivt att kommunen eller kommunalägt bolag kan utses som hamnskyddsorgan. Men det är viktigt att Sjöfartsverket snarast tar fram råd och anvisningar för vad hamnskyddsutredningar och planer skall innehålla. Det är också viktigt att staten tar ett ansvar för tillsynen över hamnskyddsorganen, för att det skall finnas en likställighet över landets hamnar. Tillsynsmyndigheten bör också vara rådgivare vid upprättandet av hamnskyddsplanerna. Tillsynsmyndigheten skall också godkänna hamnskyddschef. Bedömningsgrunden bör snarast klargöras eftersom det är hamnskyddschefen som bör ansvara för framtagandet av utredning och plan.

Hamnarna föreslås stå för hela finansieringen för hamnskyddsutredning och hamnskyddsplan samt de fysiska åtgärder som krävs för att uppfylla planen. Till detta kommer driftkostnader som kan bli omfattande framförallt om det blir aktuellt med en högre skyddsnivå. Dessutom planeras att ta ut tillsynsavgifter.

Kontoret bedömer att staden svårigen kan ta ut kostnaderna för detta av brukarna, eftersom det till stor del är fråga om en konkurrensutsatt verksamhet. Kontoret anser därför att staten bör stå för en del av dessa kostnader, eftersom det bör anses vara en riksangelägenhet att upprätthålla säkerheten för medborgare och turister samt anläggningar.

Brand- och räddningsnämnden beslutade att uppdra åt brandchefen att besvara remissen. Sammanfattning av brandchefens svar redovisas nedan.

Hamnskyddet är en naturlig utveckling av sjöfartsskyddet. Kostnaderna för ett genomförande kommer dock att bli stora. Förslaget att hamninnehavaren är hamnskyddsorgan är bra. Det är rimligt att kommunerna fungerar som hamnskyddsorgan. Ett tydligt system för tillsyn av kommunernas myndighetsutövning behövs. Sjöfartsverket kan vara lämpligt för denna uppgift, men även säkerhetspolisen kan vara ett alternativ. Det är rimligt med tanke på säkerhetsnivån, att överväga om hamnområden bör klassas som skyddsområde enligt säkerhetsskyddslagen. Då kommer problematiken med hantering av intrång och bevakning att bli enklare och tydligare men det är mycket viktigt att definitionen för hamnområde klargörs.

Stockholms Hamnar AB har svarat med en bolagsremiss. Svaret är gemensamt för Stockholms hamn AB, Roslagshamn AB och Nynäshamns Hamn AB.

En likhet mellan hamnarna eftersträvas och det är därför viktigt att det tas fram skriftliga rekommendationer eller detaljrika föreskrifter av exempelvis Sjöfartsverket så snart lagen antagits. Detta är viktigt för att det skall bli enhetlighet på de skyddsutredningar som skall utföras och de hamnskyddsplaner som skall tas fram.

Sjöfartsverket skall godkänna hamnskyddschef. Det är viktigt att de bedömningsgrunder som kommer att bli avgörande vid myndighetens prövning av frågan klargörs tidigt.

Det är vår uppfattning att staten bör ta ansvar för en betydligt större del av kostnaderna än vad som föreslås.

Mina synpunkter

Ofta har hamnarna central betydelse för transport av farligt gods, rymmer stora anläggningar för kemisk och petrokemisk produktion och ligger i närheten av städer. En terroristattack mot en hamn kan därför lätt leda till allvarliga störningar i transportsystemen, utlösa dominoeffekter för den omgivande industrin och direkt skada människor i hamnen eller i närliggande bebyggelse. Det är i detta sammanhang viktigt att hänsyn tas till att hamnverksamheten i Stockholm till viss del ligger i stadsmiljömässigt känsliga områden.

En omfattande hamnskyddsstrategi är därför nödvändig. Genom hamnskyddet kompletteras sjöfartsskyddet och kommer då att omfatta hela hamnområdet. Det kan inte nog understrykas att gränsdragningsfrågorna och preciseringen av hamnområdet är viktig. Av departementsskrivelsen framgår att för vissa hamnar med många hamnanläggningar kan gränsdragningsfrågan eventuellt bli komplicerad. Detta blir fallet för Stockholms Hamn och hamnskyddsutredningen blir här extra viktig. Det kan vara rimligt som Stockholms brandförsvaret påpekar, med tanke på säkerhetsnivån, att undersöka om

hamnområden bör klassas som skyddsområde enligt säkerhetsskyddslagen. Då kan problematiken med hantering av intrång och bevakning bli enklare och tydligare.

Stadsledningskontoret belyser en viktig ståndpunkt när det gäller att hamnarna föreslås stå för hela finansieringen för hamnskyddsutredning och hamnskyddsplan samt de fysiska åtgärder som krävs för att uppfylla planen. Till det kommer driftkostnader som kan bli omfattande framförallt om det blir aktuellt med en högre skyddsnivå. Dessutom planeras att ta ut tillsynsavgifter.

Staden kommer svårtligen att kunna ta ut kostnaderna för detta av brukarna, eftersom det till stor del är fråga om en konkurrensutsatt verksamhet. Staden bör därför stå för en del av dessa kostnader, eftersom det bör anses vara en riksangelägenhet att upprätthålla säkerheten för medborgare och turister samt anläggningar.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på stadens remiss från Näringsdepartementet angående Hamnskydd – genomförande av direktivet om ökat hamnskydd (Ds 2005:49) hänvisas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 9 februari 2006

LEIF RÖNNING

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Näringsdepartementet har översänt promemorian ”Hamnskydd - genomförande av direktivet om ökat hamnskydd” till Stockholms stad för synpunkter. Sjöfartsskyddet är begränsat till den del av hamnen där samverkan mellan fartyg och hamn sker. Hamnar är viktiga länkar i transportkedjan och knyter ihop sjöfarten med landtransporter och passagerarflöden. Ofta har hamnar en central betydelse för transporter av farligt gods, och inrymmer stora anläggningar för kemisk och petrokemisk produktion samt är belägna i närheten av städer. En hamnskyddsstrategi är därför nödvändig för att skydda infrastruktur och utrustning samt människor som arbetar i eller passerar genom hamnar. Genom bestämmelserna om hamnskydd täcks hela hamnens område och de kompletterar därmed bestämmelserna om sjöfartsskydd.

Hamnskyddet har samma systematik och uppbyggnad som sjöfartsskyddet. Alla hamnar som täcks av direktivet skall göra en hamnskyddsutredning. En hamnskyddsplan som bygger på utredningens resultat skall utarbetas. Planen skall ange vilka åtgärder och förfaranden som skall vidtas. Liksom inom sjöfartsskyddet föreskrivs i direktivet att det skall finnas tre skyddsnivåer.

De nya bestämmelserna skall tillämpas på alla hamnar i Sverige i vilka det finns en eller flera hamnanläggningar som omfattas av lagen om sjöfartsskydd. Direktivet skall vara genomfört senast 18 månader från att det trätt i kraft.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, brand- och räddningsnämnden, Stockholms Hamn AB, Roslagshamnar AB och Nynäshamns Hamn AB. Stockholms Hamnar AB har meddelat att man svarar även för Roslagshamnar AB och Nynäshamns Hamn AB.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 9 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Inom hamnområdet skall en hamnskyddsutredning göras och en hamnskyddsplan skall tas fram. Det är därför viktigt att hamnområdet definieras. I promemorian framgår inte klart hur ett hamnområde skall definieras. Antalet berörda av hamnskyddsplanen beror på hamnområdets utsträckning.

Kontoret ser det som positivt att kommunen eller kommunalägt bolag kan utses som hamnskyddsorgan. Men det är viktigt att Sjöfartsverket snarast tar fram råd och anvisningar för vad hamnskyddsutredningar och planer skall innehålla. Det är också viktigt att staten tar ett ansvar för tillsynen över hamnskyddsorganen, för att det skall finnas en likställighet över landets hamnar. Tillsynsmyndigheten bör också vara rådgivare vid upprättandet av hamnskyddsplanerna. Tillsynsmyndigheten skall också godkänna hamnskyddschef. Bedömningsgrunden bör snarast klarläggas eftersom det är hamnskyddschefen som bör ansvara för framtagandet av utredning och plan.

Brand- och räddningsnämnden beslutade 15 december 2005 att uppdra åt brandchefen att besvara remissen. Brandchefens svar daterat 11 januari redovisas nedan.

Hamnskyddet är en naturlig utveckling av sjöfartsskyddet. Det kommer att höja säkerheten i många hamnanläggningar. Kostnaderna för ett genomförande kommer dock att bli stora.

För att få en helhet i säkerhetsarbetet är ett skydd mot terrorism i form av kapningar och angrepp på fartyg i närheten av hamnar och städer en viktig fråga att beakta utanför detta ärende.

Det är mycket viktigt att definitionen för hamnområde klargörs. Enligt IMO (FN-organet International Maritime Organization) kan anläggningar utan någon som helst kontakt med kajer och vatten där gods packas eller hanteras ses som hamnområde. I andra fall finns snävare definitioner. Väldigt många aktörer kan komma att beröras av hamnskyddet.

Förslaget att hamninnehavaren är hamnskyddsorgan är bra och en förutsättning för ett aktivt och levande säkerhetsarbete. Det är rimligt att kommunerna fungerar som hamnskyddsorgan; leder arbetet med skyddsutredningar, utarbetar skyddsplaner utövar tillsyn i enlighet med lag och förordning.

För att åstadkomma största samhällsnytta är det viktigt att hamnskyddsorganet aktivt samordnar de olika privata och kommunala aktörer som finns i hamnområdet.

Ett tydligt system för tillsyn av kommunernas myndighetsutövning behövs. Sjöfartsverket är vid en första anblick den givna utföraren av denna uppgift. Likheter med säkerhetsskyddsfrågor gör att även Säkerhetspolisen kan vara ett gott alternativ.

Det är naturligt att den centrala tillsynsmyndigheten kan bistå hamnskyddsorganen med kunskapsstöd gällande hamnskyddsutredningar och utarbetande av hamnskyddsplaner. Detta bör vara en uttalad uppgift.

Det är rimligt med tanke på säkerhetsnivån, att överväga om hamnområden bör klassas som skyddsområde enligt Säkerhetsskyddslagen. Då kommer problematiken med hantering av intrång och bevakning att bli enklare och tydligare.

Skyddsplanerna skall vara sekretessbelagda. Däremot bör samverkande aktörer kunna ta del av innehåll som påverkar det egna skyddet. Det är också viktigt att möjliggöra ett samspel i arbetet med olika typer av analyser av skydd, säkerhet och risk. De analyser som görs inom ramarna för hamnskydd, sjöfartsskydd, lag om skydd mot olyckor, lag om extraordinära händelser och Säkerhetsskyddslagen får en högre kvalitet och dubbelarbete undviks om information kan delas på ett klokt och legalt sätt.

Stockholms Hamnar AB har besvarat remissen med yttrande daterat 11 januari för Stockholms Hamn AB, Roslagshamn AB samt Nynäshamns Hamn AB

Direktivet är att betrakta som ett andra, kompletterande, steg efter bestämmelserna om sjöfartsskyddet och genom dess införande flyttar skyddet längre upp på land och omfattar därmed de områden inom hamnens gränser som inte täcks av det tidigare införda regelverket.

Hamnskyddet har samma systematik och uppbyggnad som sjöfartsskyddet. Alla hamnar som täcks av direktivet skall göra en hamnskyddsutredning. En hamnskyddsplan som bygger på utredningens resultat skall utarbetas. Planen skall ange vilka åtgärder och förfaranden som skall vidtas. Liksom inom sjöfartsskyddet föreskrivs i direktivet att det skall finnas tre skyddsnivåer.

De nya bestämmelserna skall tillämpas på alla hamnar i Sverige i vilka det finns en eller flera hamnanläggning som omfattas av lagen om sjöfartsskydd. Direktivet skall vara genomfört senast 18 månader från att det trätt i kraft.

Föreliggande remissvar har behandlats som en förvaltningsremiss på grund av förläggningen av bolagsstyrelsernas mötestider. Nedan har utvalts några väsentliga punkter i promemorian. Koncernens kommentarer har tagits upp i anslutning till varje punkt.

Hamnbegreppet

Som en viktig åtgärd vid formuleringen av hamnskyddet måste det geografiska området bestämmas inom vilket direktivet skall vara tillämpligt. I promemorian redovisas ett antal vägledande regleringar ex. hamnordning och detaljplan. Det konstateras slutligen att det väsentliga är att alla områden som är av betydelse för hamnskyddet ingår i det fastställda området.

Kommentar: I Nynäshamns hamn och framförallt i många delar av Stockholms Hamn nyttjas samma markområde (utanför hamnanläggning) dels av allmänheten som rekreatiionsstråk och

dels av resp hamnbolag för hamnverksamhet. Det är viktigt att inte alltför stora ingrepp sker i allmänhetens rörelsefrihet. Det är därför med tillfredsställelse vi noterar att Sjöfartsverket anser det orimligt att vid skyddsnivå 1 införa skyddsåtgärder vilka kan bestå i att spärra av gator, ordna kontroller av inpasseringar eller utföra undersökning av väskor, bagage och gods.

Det kan vara förtjänstfullt ur hamnskyddssynpunkt att införliva ex. ett värmekraftverk i hamnområdet som ligger i omedelbar anslutning till en hamnanläggning som hanterar bränsle till verket. Detta förutsätter givetvis att hamnen/kommunen har rådighet över marken på vilken verket är anlagt.

Hamnskyddskommittéer

I parlamentets och rådets direktiv anges att medlemsstaterna bör kunna inrätta hamnskyddskommittéer som har till uppgift att komma med praktiska råd i de hamnar som omfattas av direktivet. I lagförslaget finns hamnskyddskommittéer ej reglerade.

Kommentar: Det bör från statens sida göras insatser för att underlätta och minska kostnaderna för framtagandet och höja kvalitén på utredningar och planer.

Det är också viktigt att en likasyn eftersträvas så att skyddsåtgärdernas omfattning något så när överensstämmer mellan hamnarna.

Erfarenheterna från sjöfartsskyddet visar att det ibland finns avsevärda skillnader mellan hamnarna vad avser i vilken omfattning skyddsåtgärder vidtagits. Detta förhållande kan påverka säkerheten på ett icke önskvärt sett ur ett nationellt perspektiv men även storleken på nedlagda kostnader hos resp. hamn. I direktivet står att läsa att finansieringen inte bör leda till att konkurrensen snedvrids.

De efterlysta insatserna kan bestå av skriftliga rekommendationer eller detaljrika föreskrifter utfärdade av exempelvis Sjöfartsverket. Viktigt är att dessa utges så fort som möjligt efter det att lagen antagits. Publikationerna kan kompletteras med av staten tillsatta hamnskyddskommittéer som enligt direktivet skall ha till uppgift att komma med praktiska råd.

Även av myndighet framtagna mallar kan vara till stor nytta vid utarbetandet av utredning och plan. En enhetlig struktur på utredningar och planer bör även underlätta den granskande myndighetens arbete.

Noterbart är också att lagförslagets 3 kap §3 ger relevant myndighet rätt att vid samtliga skyddsnivåer besluta ytterligare åtgärder utöver de som har angetts i skyddsplan. Detta är en skillnad från vad som gäller inom sjöfartsskyddet som endast medger ett sådant förfarande vid den högsta skyddsnivån.

Hamnskyddsutredning och hamnskyddsplan.

Enligt lagförslaget skall hamninnehavaren utföra en skyddsutredning och ansvarar också för att en skyddsplan utarbetas.

Kommentar: Vi delar den i PM:et redovisade uppfattningen att innehavarna är de som bäst känner till sina anläggningar, sårbarheten hos dem, behov av skydd med hänsyn till typen av verksamhet som bedrivs. Vi anser i enlighet med vad som ovan redovisats att staten aktivt skall engagera sig i arbetet.

Hamnskyddschef

I lagförslaget anges att en skyddschef skall utses för varje hamn. Denne skall godkännas av Sjöfartsverket som föreslås bli tillsynsmyndighet.

Kommentar: Det framgår ej vilka bedömningsgrunder som kommer att bli avgörande vid myndighetens prövning av frågan. Det är önskvärt att detta klargöres på ett tidigt stadium då personen ifråga kan förmodas delta i utarbetandet av utredning och plan.

Finansiering

I Promemorian föreslås att hamnarna skall bära kostnaderna för framtagande och vidmakthållande av hamnskyddsutredning och hamnskyddsplan. Hamnarna skall även bekosta de fysiska åtgärder som krävs för uppfyllande av den framtagna planen. Till detta skall läggas årliga driftkostnader som kan bli mycket höga om skyddsnivå 2 eller högre skall tillämpas. Tillsynsavgifter planeras också att påföras hamnarna.

Kommentar: Det är vår uppfattning att staten bör ta ansvar för en betydligt större del av kostnaderna än vad som föreslås. Det måste anses vara en övergripande samhällsuppgift att skydda sina medborgare och turister från att bli utsatta för terrorhandlingar. Som skäl till direktivet 2005/65/EG anges bl.a. att människor, infrastruktur, och utrustning i hamnar bör skyddas mot säkerhetstillbud och de förödande effekter sådana kan få. Ett sådant skydd gynnar både dem som använder transporter och ekonomin och samhället som helhet.

Skyddsnivå 1 när det gäller hamnar bör enligt Sjöfartsverkets uppfattning vara ett tillstånd då förberedelser har gjorts för att vid nivå 2 vidta konkreta åtgärder som t.ex. kan innebära att avspärningar skall hävdas och kontroller utföras av personer och bilar.

Hotbilden kan dock förändras snabbt och se betydligt allvarigare ut än den gör idag vilket kan innebära att nivå 2 eller 3 skall tillämpas.

Kostnaderna för framtagande av utredning och plan vad avser sjöfartsskyddet uppgick för Stockholms Hamnars del till c:a 1 milj. kronor. Kostnaderna för framtagande av utredning och plan vad avser hamnskyddet beräknas, trots vunna erfarenheter inom området, vara obetydligt lägre med reservation för i vilken omfattning råd och anvisningar för detta arbete ges av myndigheterna. De årliga driftkostnaderna för upprätthållande av skyddsnivå 1 inom Stockholms Hamn uppgår till c:a 6 milj. kronor.

När det gäller kostnaderna för sjöfartsskyddet anvisades hamnarna en möjlighet att kompensera sig för utgifterna genom att höja avgifterna för rederier och varuägare.

Hamnarna har i mycket liten omfattning lyckats med detta utan har fått bära kostnaderna till större delen själva. Det finns goda skäl att anta att hamnarna denna gång blir än mindre lyckosamma.