

Dato : 14. november 2002  
J.nr. : 119-1  
Sagsbeh. : JLo  
Org. enhed : 2. Kontor

## **Foreløbig orientering om kommende internationale regler om forebyggelse af terrorhandlinger m.v. mod skibe og havne**

### ***Resumé***

*På en diplomatisk konference i december 2002 forventes FN's Internationale Maritime Organisation (IMO) at vedtage en række regelændringer med sigte på at forebygge terrorhandlinger m.v. mod skibe og havne. Det er hensigten, at de nye regler skal finde anvendelse fra den 1. juli 2004.*

*De nye regler vil berøre flere forskellige danske myndigheder. Det drejer sig om Forsvarsministeriet, herunder selve forsvaret, Justitsministeriet, herunder politiet, Trafikministeriet, herunder Kystdirektoratet, samt Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Søfartsstyrelsen.*

*Gennemførelsen af de nye regler vil have lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.*

### **Baggrund**

I lyset af terrorhandlingerne den 11. september 2001 vedtog IMO's Assembly den 20. november 2001 Resolution A.924(22), hvori det blev besluttet, at der skulle foretages en højt prioriteret analyse af behovet for regelændringer med sigte på at forebygge terrorhandlinger m.v. mod skibe og havne og i givet fald gennemføre disse.

Der er siden gennemført et omfattende arbejde med forberedelse og udvikling af nye regler herom. Reglerne, som vil stille store krav til skibe, havne og myndigheder, forventes vedtaget på en diplomatisk konference i IMO i perioden 9.-13. december 2002 med henblik på, at de skal være trådt i kraft og finde anvendelse for skibene, havne og myndighederne fra den 1. juli 2004.

## **Indhold**

Det foreliggende udkast til nye regler er udarbejdet som ændringer af bilaget til den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv til søs (SOLAS konventionen). Det drejer sig om ændring af bilagets kapitel V om skibes broudstyr, ændring af kapitel XI (1) om krav til skibes identifikationsnumre samt nye krav om en såkaldt fortløbende historisk optegnelse for skibene, indføjelser af et nyt kapitel XI (2) om antiterrorforanstaltninger samt endelig etablering af en detaljeret underliggende kode, som i detaljer udmønter konventionsændringerne. Koden vil komme til at indeholde dels en del A, som i medfør af bilaget til SOLAS konventionen bliver obligatorisk, dels en del B, som bliver vejledende.

### **Reglernes anvendelsesområde**

For skibene skal reglerne finde anvendelse for alle passagerskibe uanset størrelse, herunder højhastighedsfartøjer, for lastskibe med en bruttotonnage på 500 eller derover samt for platforme, når disse er under sejlads. Reglerne finder således ikke anvendelse for fiskefartøjer. Reglerne skal endvidere kun gælde for fartøjer, der sejler i international fart.

For havnene introduceres som noget nyt begrebet ”havnefacilitet”. En havnefacilitet er defineret som et specifikt område i en havn, hvor der er direkte og umiddelbar kontakt mellem havn og skib. En havnefacilitet udgør således et mindre område af den samlede havn, og der kan dermed tænkes tilfælde med flere og uafhængige havnefaciliteter inden for samme havn.

Reglerne skal kun gælde for havnefaciliteter, som betjener skibe omfattet af reglerne, hvilket vil sige skibe i international fart. Der lægges dog op til, at de kontraherende stater kan indgå bilaterale eller multilaterale aftaler med andre kontraherende stater om at iværksætte alternative og mindre omfattende sikkerhedsforanstaltninger for havnefaciliteter og skibe, som alene sejler i international fart mellem disse stater.

Den sidstnævnte mulighed kan i særlig grad vise sig relevant i relation til international skibstrafik, hvis kommercielle grundlag er baseret på kort overfartstid mellem to havne. For Danmarks vedkommende er det navnlig tilfældet for færgeruten Helsingør-Helsingborg. Spørgsmålet om bestemmelsens nærmere rækkevidde og de alternative foranstaltningers omfang og udstrækning er et af de væsentligste udestående spørgsmål i forhandlingerne og er derfor endnu ikke beskrevet i detaljer. Der udfoldes fra dansk side betydelige bestræbelser på at opnå en hensigtsmæssig og afbalanceret løs-

ning, som på den ene side imødekommer sikkerhedshensynene, og som på den anden side ikke afgørende påvirker de berørte færgerutters mulighed for at opretholde et sundt forretningsgrundlag.

### **Etablering af et sikkerhedsberedskab**

De nye reglers udgangspunkt er, at rederier, skibe og havnefaciliteter skal etablere et egentligt sikkerhedsberedskab. Sådanne beredskaber skal beskrives i en detaljeret sikkerhedsplan, som skal indeholde retningslinier og procedurer udarbejdet på baggrund af en sårbarhedsvurdering for det enkelte skib eller den enkelte havnefacilitet. I sikkerhedsberedskaberne indgår særligt udpeget personel.

Sikkerhedsberedskabets væsentligste formål er at overvåge og kontrollere, at udveksling af passagerer, besætning, forsyninger eller ladning mellem skib og havn eller mellem to skibe ikke medfører, at skib eller havnefacilitet (og dermed tillige det øvrige havneområde) udsættes for risiko.

### **Fastlæggelse af sikkerhedsniveau**

En af krumtappene i de nye regler er, at de kontraherende staters myndigheder skal fastlægge et sikkerhedsniveau for skibe og havnefaciliteter med henblik på at beskytte disse mod terrorhandlinger.

Der opereres med tre sikkerhedsniveauer. Niveau 1 er normalsituationen, niveau 2 indebærer øget risiko, mens niveau 3 udgør den højeste risiko. Sikkerhedsniveau 3 bør kun etableres i situationer, hvor pålidelige efterretninger gør risikoen for en terrorhandling overhængende eller dog sandsynlig.

Ved fastlæggelsen af sikkerhedsniveauet bør der tages højde for både generelle og særlige efterretninger. Det bør blandt andet tages i betragtning, hvorvidt efterretningerne er pålidelige, hvorvidt de er bekræftede, og om en trussel er konkretiseret eller må anses for overhængende. Herudover bør en given trussels potentielle konsekvenser indgå i fastlæggelsen af sikkerhedsniveauet.

### **Krav til rederier og skibe**

Alle rederier, der i deres flåde har skibe omfattet af reglerne, skal udpege en særligt uddannet sikkerhedsofficer.

Sikkerhedsofficeren har det overordnede ansvar for, at der udarbejdes en sårbarhedsvurdering for hvert af rederiets skibe. Sårbarhedsvurderingen skal tage udgangspunkt i en analyse af trusselsbil-

ledet for det enkelte skib. Der skal blandt andet tages højde for det enkelte skibs indretning og udstyr, herunder adgangsforhold generelt og adgang til last- og bagagerum. Herudover skal vurderingen tage stilling til fastlæggelse af særligt sikre områder på skibet og til håndtering af leverancer af forsyninger eller ladning til og fra skibet. Endvidere skal skibets eksisterende sikkerhedsforanstaltninger, -procedurer og -operationer tages i betragtning. Endelig skal det indgå i sårbarhedsvurderingen, hvorvidt der i skibet er personer, aktiviteter eller operationer, som forudsætter særlig beskyttelse.

Rederiet skal endvidere udpege en særligt uddannet sikkerhedsofficer for hvert enkelt skib.

På baggrund af sårbarhedsvurderingen skal rederiets sikkerhedsofficer i samarbejde med skibenes sikkerhedsofficerer udarbejde en sikkerhedsplan for hvert af rederiets skibe. Sikkerhedsplanen skal fastlægge strukturen for skibets sikkerhedsorganisation, herunder give et billede af de fysiske og operationelle foranstaltninger for det enkelte skib i forhold til det aktuelle sikkerhedsniveau. I sikkerhedsplanerne skal der på forhånd være taget stilling til, på hvilken måde skibene skal agere på de enkelte sikkerhedsniveauer.

Med hensyn til sikkerhedsniveau 3 skal skibets sikkerhedsplan omfatte mulige forberedende foranstaltninger, som skibet skal iværksætte med henblik på at sætte det i stand til at reagere prompte på eventuelle instruktioner fra myndighederne, herunder evakuerings tiltag. Skibets sikkerhedsplan skal endvidere fastlægge detaljerede procedurer for udveksling af passagerer, besætning, forsyninger eller ladning mellem skib og havnefacilitet. Skibenes sikkerhedsplaner skal endelig fastlægge ansvarsområder og øvelseskrav for skibets sikkerhedspersonel.

Skibenes sikkerhedsplaner skal godkendes af de kontraherende staters myndigheder eller af sikkerhedsgodkendte private organer, som er godkendt af myndighederne. Sikkerhedsplaner skal i øvrigt være beskyttet mod utilsigtet gennemsyn eller anvendelse.

Alle skibe skal udstyres med et særligt alarmsystem, der skal anvendes i tilfælde af terrorhandlinger m.v. mod skibet. Dette indebærer, at de kontraherende staters myndigheder skal udpege eller etablere et døgnbemandet kontaktsted for modtagelse af sådanne alarmopkald fra skibe.

Alle skibe skal medbringe et sikkerhedscertifikat, som viser, at skibet efterkommer de nye regler. Certifikatet udstedes af flagstatens myndigheder og er genstand for andre staters havnestatskontrol.

Alle skibe omfattet af reglerne skal føre en såkaldt fortløbende historisk optegnelse for skibene, som udstedes af det pågældende skibs flagstat og opbevares om bord i skibet. Optegnelsen – der skal foreligge på blandt andet engelsk – skal indeholde oplysninger om skibet, rederiet, skibets flagstat samt dennes myndigheder samt om skibets klassifikationsselskab. Optegnelsen er genstand for andre staters havnestatskontrol.

Endelig vil der blive stillet øgede krav til skibes identifikationsnumre, som blandt andet skal være permanent afmærket på skibets skrog.

### **Krav til havnefaciliteter**

De kontraherende stater skal sikre, at der udarbejdes en sårbarhedsvurdering for havne, hvori der efter den kontraherende stats vurdering findes havnefaciliteter, som er omfattet af reglerne. Sårbarhedsvurderingen kan eventuelt foretages af et af myndighederne særligt udpeget og sikkerhedsgodkendt privat organ, men i så fald skal vurderingen godkendes af myndighederne.

Sårbarhedsvurderingen er basalt set en analyse af alle aspekter af en havnefacilitets operationer. Sårbarhedsvurderingen skal blandt andet tage højde for trusselsbilledet for de enkelte havnefaciliteters installationer, herunder computer- og kommunikationssystemer, udstyr og infrastruktur, herunder blandt andet godshåndteringssystemer, lagerfaciliteter og terminaler. Sårbarhedsvurderingen skal endvidere identificere mulige sårbarhedspunkter og -områder i havnefaciliteten, herunder blandt andet adgangsfaciliteter, forsyningskanaler (vand, elektricitet m.v.), lodsservice samt anker- og ventepladser udenfor havnen. Endelig skal sårbarhedsvurderingen forholde sig til en given trussels potentielle konsekvenser for den pågældende havnefacilitet.

Sårbarhedsvurderingen skal danne grundlag for, at der udarbejdes en sikkerhedsplan for den pågældende havnefacilitet.

Sikkerhedsplanen skal på samme måde som for skibene fastlægge strukturen for havnefacilitetens sikkerhedsberedskab, herunder give et billede af de fysiske og operationelle foranstaltninger for den enkelte havnefacilitet i forhold til det aktuelle sikkerhedsniveau. I sikkerhedsplanerne skal der på forhånd være taget stilling til, på hvilken måde havnefaciliteten skal agere på de enkelte sikkerhedsniveauer.

Med hensyn til sikkerhedsniveau 3 skal sikkerhedsplanen omfatte mulige forberedende foranstaltninger, som havnefaciliteten skal

iværksætte med henblik på at sætte den i stand til at reagere prompte på eventuelle instruktioner fra myndighederne, herunder evakueringstiltag. Sikkerhedsplanen tager endvidere sigte på at fastlægge detaljerede procedurer for havnefacilitetens udveksling af passagerer, besætning, forsyninger eller ladning med skibe. Havnefaciliteternes sikkerhedsplaner skal endelig fastlægge ansvarsområder og øvelseskrav for sikkerhedspersonellet.

Havnefaciliteternes sikkerhedsplaner skal godkendes af de kontraherende staters myndigheder og skal i øvrigt være beskyttet mod utilsigtet gennemsyn eller anvendelse.

### **Kontrolforanstaltninger over for skibe**

Et af formålene med de nye reglers omfattende dokumentationskrav til skibe er at give myndighederne et bedre grundlag for kontrol med, at skibe i en havnefacilitet, eller som er på vej mod en sådan, ikke udgør en risiko for terrorhandlinger m.v.

Spørgsmålet om udøvelse og gennemførelse af kontrol er fortsat genstand for substansforhandlinger i IMO, men der lægges med reglerne op til et trestrengt system. For det første er der kontrol som led i den almindelige undersøgelse af skibe, som finder sted i forbindelse med myndigheders havnestatskontrol, når skibene er i havn. For det andet er der mulighed for at iværksætte kontrolforanstaltninger over for skibe, som er på vej mod en havn. Endelig er der i relation til begge situationer mulighed for at gennemføre en mere vidtgående kontrol, når særlige forhold gør det nødvendigt.

Med hensyn til skibe, der befinder sig i havn, undersøges ved den almindelige kontrol, om det krævede sikkerhedscertifikat findes om bord i skibet. Finder den kontrollerende myndighed ved besøg i skibet klart grundlag for at antage, at det pågældende skib ikke lever op til reglernes krav og dermed udgør en sikkerhedsrisiko, skal myndighederne iværksætte yderligere foranstaltninger efter forholdets karakter, eksempelvis tilbageholdelse, restriktioner i forhold til operationer på skibet, flytning inden for havnefacilitetens område eller bortvisning fra havnefaciliteten.

Et klart grundlag kan eksempelvis foreligge, hvis et sikkerhedscertifikat er ugyldigt eller ligefrem et falsum, hvis der konstateres alvorlige mangler i skibets sikkerhedsberedskab, hvis skibsføreren eller andre personer i skibets sikkerhedsberedskab ikke har fornødent kendskab til sikkerhedsplaner og -operationer, eller hvis skibet har medtaget passagerer, besætning, forsyninger eller ladning fra en havnefacilitet eller et andet skib, som ikke lever op til reglerne.

Med hensyn til skibe på vej mod en havnefacilitet kan de kontrollerende myndigheder kræve, at skibet forud for indsejling afgiver en række oplysninger med henblik på myndighedernes vurdering af, om skibet opfylder reglerne. Det drejer sig blandt andet om bekræftelse af, at det krævede sikkerhedscertifikat findes om bord i skibet, oplysning om skibets aktuelle sikkerhedsniveau samt bekræftelse af, at alle krævede sikkerhedsprocedurer har været fulgt i forbindelse med tidligere kontakt til havnefaciliteter eller andre skibe. Skibene er forpligtet til at afgive denne form for oplysninger. Finder den kontrollerende myndighed efter modtagelsen af oplysningerne klart grundlag for at antage, at det pågældende skib ikke lever op til reglernes krav og dermed udgør en sikkerhedsrisiko, kan myndighederne iværksætte en række yderligere foranstaltninger, herunder blandt andet inspektion af skibet eller afvisning af skibets indsejling i havnefaciliteten.

Der lægges i reglerne vægt på, at de kontrollerende myndigheder giver skibene udførlige informationer om gennemførelse af kontrolforanstaltninger. Der lægges endvidere vægt på, at enhver kontrolforanstaltning skal være proportional i forhold til den mulige trussel eller foreliggende overtrædelse af reglerne. Eksempelvis vil bortvisning af et skib fra en havnefacilitet kun kunne iværksættes, hvis de kontrollerende myndigheder finder, at skibet udgør en umiddelbar sikkerhedsrisiko over for personer, skibe eller anden ejendom. Herudover skal de kontrollerende myndigheder skriftligt orientere myndighederne i skibets flagstat om gennemførelse af kontrolforanstaltninger samt om baggrunden herfor.

### **Information og kommunikation**

Reglerne indeholder bestemmelser, der pålægger de kontraherende stater myndigheder at afgive og løbende opdatere en række informationer til IMO med henblik på at gøre udvekslingen af vitale oplysninger så smidig som mulig. Det drejer sig blandt andet om kontaktoplysninger i relation til myndigheder, til skibes og havnefaciliteters sikkerhedsberedskab samt til de af myndighederne eventuelt særligt udpegede private godkendelsesorganer. De kontraherende stater myndigheder skal endvidere afgive og opdatere en liste over godkendte sikkerhedsplaner for havnefaciliteterne. Det er hensigten, at IMO og de kontraherende stater skal stille oplysningerne til rådighed for andre stater på disses anmodning herom.

Indgår de kontraherende stater bilaterale eller multilaterale aftaler med andre kontraherende stater om at iværksætte alternative sikkerhedsforanstaltninger for visse havnefaciliteter, bør andre stater, som ikke er part i aftalen, men dog alligevel har interesse heri, konsulteres.

## **Myndigheder**

De nye regler vil berøre en række forskellige offentlige myndigheder. Den nærmere rollefordeling ligger endnu ikke fast i detaljer, men drøftes i en embedsmandsgruppe med repræsentanter fra de involverede myndigheder.

Med forbehold for de videre drøftelser samt ikke mindst afklaring af de udestående spørgsmål i relation til de internationale forhandlinger i IMO, forventes det, at gennemførelsen og administrationen af de nye regler kommer til at berøre Forsvarsministeriet, herunder selve forsvaret (kontrol, bevogtningsopgaver og sårbarhedsvurdering), Justitsministeriet, herunder politiet (sikkerhedsniveau m.v), Trafikministeriet, herunder Kystdirektoratet (regler vedrørende havne) samt Økonomi- og Erhvervsministeriet, herunder Søfartsstyrelsen (reglerne vedrørende rederier og skibe).

## **Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser**

Der vil i anledning af de nye regler blive gennemført lovændringer vedrørende rederierne, skibene og havnene. De nødvendige lovforslag forventes fremsat i efteråret 2003.

SOLAS konventionens ændringsprocedure indebærer, at ændringerne kan træde i kraft, uden at ratifikation er nødvendig. De konventionsændringer, som vedtages på den diplomatiske konference i IMO i december 2002, er imidlertid ikke umiddelbart juridisk bindende for Danmark. IMO's medlemslande kan inden 12 måneder efter udsendelsen af ændringerne meddele IMO's generalsekretær, at de ikke kan acceptere dem, hvorved ændringerne ikke er juridisk forpligtende for dette land. I lyset heraf skønnes der ikke at være behov for, at Danmarks medvirken til vedtagelse af konventionsændringerne forelægges Folketinget med henblik på samtykke efter grundlovens § 19 forud for diplomatkonferencen. Anmodning om samtykke vil blive forelagt Folketinget i tidsrummet mellem diplomatkonferencen og fristen for indsigelse, der forventes at udløbe den 31. december 2003. Det beror på sagens videre udvikling, hvorvidt anmodningen om samtykke vil blive forelagt i forbindelse med de omtalte lovforslag eller som et selvstændigt beslutningsforslag.

Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at give et detaljeret skøn over de nye reglers statsfinansielle konsekvenser. Gennemførelsen må imidlertid forventes af kunne medføre øgede udgifter for samtlige de berørte offentlige myndigheder.



Der er betydelige erhvervsøkonomiske interesser knyttet til rettidig gennemførelse af de nye regler. Skibe fra lande, som ikke har accepteret eller ikke lever op til reglerne, må forventes at være udelukket fra international sejlads. Det danske rederierhverv, som støtter de foreslåede ændringer, har stort set hele sin indtjening i international sejlads.

Tilsvarende må havne, der ikke lever op til de nye krav, forvente at se sig udelukket fra at indgå i internationale logistikkæder, idet skibe, som har anløbet en sådan havn, vil møde problemer ved senere havneanløb. Det vil reelt kunne betyde en lukning for international sejlads for havne, som ikke lever op til kravene.

### **Forhandlingssituationen**

Der er bred opbakning til de nye regler blandt IMO's medlemsstater. Det forventes, at den diplomatiske konference i IMO i december 2002 munder ud i en konsensusløsning med konventionsændringer svarende til det ovenfor skitserede. Der er dog endnu en række udestående spørgsmål, og der må derfor generelt tages forbehold for eventuelle ændringer i forhold til det beskrevne.

Danmark har under forhandlingerne i IMO generelt støttet de fremlagte tiltag, men har samtidig arbejdet for, at de øgede krav afspejler en hensigtsmæssig afbalancering af sikkerhedshensynene over for hensynet til at sikre skibsfartens og havnevirksomhedernes muligheder for fortsat at operere på rimelige kommercielle vilkår. Denne overordnede forhandlingslinie vil blive fortsat under den diplomatiske konference i december 2002.

Sagen koordineres tæt EU landene imellem. Danmark forestår i kraft af formandskabet koordineringen i samarbejde med Europa-Kommissionen forud for og under den diplomatiske konference i december 2002.

### **Tiltag i andre internationale fora**

Sideløbende med forhandlingerne i IMO har den internationale arbejdsorganisation ILO taget initiativ til at udvikle og indføre sikrere identifikationsbeviser for søfarende. ILO ændringerne forventes gennemført som en protokol til ILO konvention nr. 108.

Herudover er navnlig spørgsmålet om containersikkerhed genstand for drøftelser i den internationale toldorganisation WCO.

Endelig forventes Europa-Kommissionen efter den diplomatiske konference i IMO i december 2002 at tage initiativ til at gøre de

**kommende ændringer af SOLAS konventionen til en del af fælles-**  
**skabsretten gennem fremsættelse af et eller flere forslag til EU**  
**retsakter.**