

2016

Nationell strategi för sjöövervakning

2016-04-22

Innehåll

1. Uppdraget.....	2
1.1 Målgrupp, arbetsgång och syfte.....	2
1.2 Omfattning och avgränsningar	2
1.3 Läsanvisningar	3
1.4 Bakgrund och orientering - nationellt	3
1.5 Bakgrund och orientering - EU	4
2. Sjöövervakning	7
2.1 Förklaring av begreppet sjöövervakning	8
2.2 Ansvar och uppgifter – en nulägesbeskrivning	9
Sjösäkerhet (inklusive sjöräddning), sjöfartsskydd och förebyggande av föroreningar från fartyg	9
Fiskerikontroll.....	10
Beredskap och insatsförmåga vid föroreningar till havs och havsmiljön.....	12
Tull	13
Gränskontroll.....	13
Efterlevnad av gällande regelverk	14
Försvar	14
2.3 Goda exempel och omvärldsorientering.....	15
BarentsWatch	15
FIMAC	16
Maritime Single Window	16
SJÖBASIS	16
CISE	17
IMDatE	18
GOB-samverkan.....	18
2.4 Sammanfattning nuläge och förmodad utveckling	18
3. Målbild.....	21
3.1 Åtgärdsområden.....	21
Information.....	21
Resurser	22
Samverkan och samordning	22
Administrativa hinder.....	23
4. Förslag till genomförande av strategin.....	24

1. Uppdraget

I 2014 års regleringsbrev fick Kustbevakningen i uppdrag att "inom ramen för verksamheten i Sjöövervakningsrådet leda arbetet med att ta fram en nationell strategi för sjöövervakning för civila behov". Vidare angavs också att arbetet skulle bedrivas i samverkan med de myndigheter som ingår i Sjöövervakningsrådet. Dessa är Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, MSB¹, Sveriges geologiska undersökning, Sjöfartsverket, SMHI², Transportstyrelsen, Tullverket samt Försvarmakten (fortsättningsvis benämnda som myndigheterna). Till arbetet med att ta fram Nationell strategi för sjöövervakning (strategin) bildades en arbetsgrupp där en representant från varje myndighet utsågs att ingå i arbetsgruppen undantaget Naturvårdsverket.

Sjöövervakningsrådet är ett samrådsorgan för civil sjöövervakning och sjölägesinformation. Rådet inrättades 2001 och består av Kustbevakningens chef eller den chefen utser, som ordförande, och högst tolv andra ledamöter från de andra medverkande myndigheterna. Syftet med rådet är att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna till berörda myndigheter.

1.1 Målgrupp, arbetsgång och syfte

Strategin vänder sig i huvudsak till myndigheterna i Sjöövervakningsrådet men omfattar också andra aktörer som har ansvar och/eller utövar verksamhet inom sjöövervakningsområdet. Detta inkluderar såväl andra myndigheter som privata aktörer. Strategin är framtagen i samverkan med berörda myndigheter som deltar i Sjöövervakningsrådet. Det huvudsakliga arbetet med strategin har bedrivits i tidigare nämnda arbetsgrupp med representanter från de myndigheter som uppdraget avsåg. Arbetet har underhand stämts av med ledamöterna i Sjöövervakningsrådet.

Det övergripande syftet med *Nationell strategi för sjöövervakning* är att förbättra Sveriges samlade förmåga till effektiv och ändamålsenlig sjöövervakning

1.2 Omfattning och avgränsningar

Direktiven för strategin ger ett brett mandat att se över den nationella sjöövervakningen för civila behov. Dock har vissa avgränsningar gjorts vilka framförallt går att härleda till myndigheternas ansvar och verksamhet inom sjöövervakningsområdet. Kustbevakningen, som fick uppdraget att vara sammanhållande för framtagandet av strategin, har till uppgift att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter – det så kallade sjöövervakningsuppdraget. Själva begreppet sjöövervakning är komplext och redovisas mer i detalj under kapitel 2 Sjöövervakning. Avseende det geografiska område som strategin omfattar måste det korrelera med respektive myndighets geografiska ansvarsområde. Viktigt att betona är att strategin därmed också omfattar inlandsvatten.

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

² Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

1.3 Läsanvisningar

Det är många förkortningar och akronymer som förekommer i strategin. Då dessa ofta är mer vedertagna än hela namnet/beskrivningen används dessa företrädesvis i strategin och skrivs endast ut första gången den förekommer. I vissa fall finns också en kort förklarande text i fotnot.

1.4 Bakgrund och orientering - nationellt

De statliga maritima myndigheterna och likaledes resurser har utretts vid flera tillfällen. Det har handlat om statliga offentliga utredningar, regeringsuppdrag åt myndigheter m.m. I syfte att sätta in strategin i sitt sammanhang följer här en kort sammanfattning av ett urval av tidigare utredningar.

I *En strategi för Sveriges säkerhet*³ framhöll Försvarsberedningen att användningen av Sveriges maritima resurser kan effektiviseras och att det finns betydande synergier i att merutnyttja, samutnyttja respektive samordna berörda myndigheters kompetens, infrastruktur, ledningsresurser, materiel och personal samt verksamhetsplanering.

Helikopterutredningen⁴ studerade hur den offentliga sektorns användning av helikoptertjänster skulle kunna effektiviseras. Bland annat föreslogs ett merutnyttjande av Sjöfartsverkets räddningshelikoptrar för vissa uppgifter utöver sjö- och flygräddning, ett projekt för att knyta samman skilda lägesbilder avseende var olika offentliga helikoptrar befinner sig – i syfte att förbättra operativ koordinering vid räddningsinsatser, ett utökat nordiskt samarbete inom räddningstjänst vad gäller exempelvis sjöräddning, samt en samordnad statlig upphandling av helikoptertjänster.

I regeringens skrivelse *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*⁵ konstaterades avseende samverkan till sjöss att informationsutbytet mellan olika sektorer, såväl civila som militära, borde göras mer effektivt och säkert.

Havsplaneringsutredningen föreslog i sitt betänkande *Planering på djupet – fysisk planering av havet*⁶ ett sammanhållet system för statlig havsplanering som omfattar både territorialhavet och Sveriges ekonomiska zon. Havsplanerna riktar sig till statliga myndigheter, kommuner och övriga kommunala organ och ska tillämpas när de prövar tillstånd för verksamheter och beslutar om åtgärder i havet. Den 15 juli 2015 trädde Havsplaneringsförordningen⁷ i kraft som reglerar hur statlig havsplanering ska genomföras i Sverige.

I *Ökad sjöstödssamverkan!*⁸ hade Statskontoret till uppgift att analysera möjligheterna till ökad samverkan mellan sjöverkande myndigheter avseende stödfunktioner – primärt upphandling, underhåll och utbildning. Myndigheternas operativa verksamhet omfattades inte av uppdraget. Statskontoret konstaterade att viss myndighetssamverkan sker avseende stödfunktioner och att det finns en begränsad besparingspotential genom ökad samverkan inom utbildning, upphandling av standardbetonade produkter, underhåll samt tekniskt stöd. Statskontoret framhöll betydelsen av regelbundna kontakter och informationsutbyte för att kunna få till stånd ökad samverkan.

³ Ds 2006:1

⁴ SOU 2008:129

⁵ skr. 2009/10:124

⁶ SOU 2010:91

⁷ Havsplaneringsförordningen (2015:400)

⁸ Ökad sjöstödssamverkan! (2011:15)

I *Maritim samverkan*⁹ konstateras att de svenska sjöövervakande myndigheterna sammantaget har ett stort antal plattformar och andra resurser och att myndigheterna i varierande utsträckning är beroende av varandra för att kunna lösa sina uppgifter. De utvecklingsområden som redovisas i rapporten är merutnyttjande av myndigheternas operativa resurser, infrastruktur, personalfrågor, sjöövervakning och sjöinformation samt investeringsplaner. Utredningen slår fast att sjöövervakning och kvalificerad sjöinformation är en viktig grund för god maritim samverkan. Av denna anledning gav regeringen 2013 i uppdrag åt Kustbevakningen, Försvarmakten, Sjöfartsverket och Trafikverket att tillsammans lämna förslag om en fördjupad samverkan inom infrastrukturuområdet. I uppdraget ingick att ta fram förslag som ska leda till bättre kostnadseffektivitet och ett mer ändamålsenligt och flexibelt nyttjande av statens infrastruktur resurser såsom hamnar, kajer och andra relevanta anläggningar inklusive angränsande lokaler. I rapporten från myndigheterna¹⁰ redovisas den inventering som gjorts och som visar att det visserligen finns förutsättningar för vissa samlokaliseringar men att det kräver en relativt omfattande beredning. Myndigheterna påvisar också att respektive myndighets infrastruktur på de orter som inventerats är anpassad efter verksamhetens behov och att det inte finns någon överkapacitet som omedelbart kan merutnyttjas.

Också med bakgrund av de förslag som Maritimumredningen lämnade i sitt betänkande¹¹ avseende förstärkt samverkan mellan Kustbevakningen och Försvarmakten, gav regeringen de båda myndigheterna i uppdrag att utreda möjligheterna till utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik. I rapporten som myndigheterna lämnade till Regeringskansliet 2014¹² identifieras sju möjliga samverkansområden däribland informationsutbyte med särskilt fokus på Försvarmaktens behov av stöd med anomalidetektion samt Kustbevakningens behov av utökad sjölägesinformation. Rapporten belyser också utökad samverkan avseende snabba transporter (helikopter) t.ex. vid räddningstjänstoperationer samt utökad samverkan avseende dykeri och annan undervattensverksamhet.

I augusti 2015 lade regeringen fram "En svensk maritim strategi"¹³ som är ett inriktningsdokument för utveckling av de maritima näringarna. I strategin identifieras ett antal åtgärdsområden och under åtgärdsområde *Friskt och säkert hav* beskrivs integrerad sjöövervakning som ett instrument som ger myndigheter och länder möjlighet att utbyta information och därigenom förbättrar förutsättningarna för de maritima näringarna. Strategin ska därvidlag betraktas som en fördjupning av "En svensk maritim strategi" i de delar som omfattar sjöövervakning.

1.5 Bakgrund och orientering - EU

EU-kommissionen presenterade 2007 ett meddelande om en integrerad havspolitik som innebär ett tvärvärdigt synsätt på havs- och kustområden och utvecklingsmöjligheter utifrån dessa. Med denna politik som grund ville EU nå ett harmoniserat synsätt på bland annat planeringen av nyttjandet av havens resurser och övervakning¹⁴. I nära koppling till havspolitikerna har också ett havsmiljödirektiv antagits¹⁵.

⁹ SOU 2012:48

¹⁰ Fö2014/1045/SSK

¹¹ SOU 2012:48

¹² Fö2014/2096/MFI

¹³ N2015.28

¹⁴ KOM(2007) 575 slutlig

¹⁵ 2008/56/EG

Ett av EU:s viktigaste strategiska mål inom den integrerade havspolitikerna är att öka informationsutbytet mellan EU:s sjöövervakningsmyndigheter. Under det svenska ordförandeskapet 2009 enades medlemsstaterna om en färdplan för integrerad sjöövervakning i EU¹⁶. Med utgångspunkt i färdplanen lanserade EU-kommissionen två pilotprojekt för att utveckla en gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöövervakningsområde - Common Information Sharing Environment (CISE): MARSUNO i norra Europa som leddes av svenska Kustbevakningen, med deltagande av 24 myndigheter från totalt tio medlemsstater däruv flera svenska sjöverkande myndigheter¹⁷, samt BLUEMASSMED med fokus på Medelhavsområdet. Projekten syftade till att bidra till den fortsatta utvecklingen av CISE. Utförligare beskrivning av CISE-utvecklingen inklusive den utveckling som bedrivits i olika projekt återfinns under avsnitt 2.3 Goda exempel och omvärldsorientering.

I ett meddelande¹⁸ till Europaparlamentet och rådet slår EU-kommissionen fast att ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter minskar risken för att samma information samlas in flera gånger samt att överlappande verksamhet utförs. Kommissionen pekar framförallt ut tre övergripande motiv till varför ett ökat informationsutbyte är av största vikt:

- Myndigheterna utför sjöövervakningsverksamhet mer effektivt om de har tillgång till all relevant information under planering och utförandet av den operativa verksamheten.
- En stor andel av den information som samlas in av olika myndigheter i medlemsländerna samlas in av flera myndigheter samtidigt. Således borde en större benägenhet att dela information mellan myndigheter, inte minst mellan civila och militära, innebära en kraftigt minskad arbetsinsats för datainsamling.
- Ökat informationsutbyte skulle sannolikt leda till minskade administrativa och operativa kostnader för sjöövervakning.

Däruv belyser kommissionen vikten av åtgärder på nationell nivå samt att medlemsstaterna bör hämta erfarenheter från varandra.

På regional nivå har EU arbetat med att ta fram särskilda strategier för de olika havsbassängerna. Strategierna innebär en konkretisering av den integrerade havspolitikerna i olika utvecklingsprojekt. EU:s strategi för Östersjöregionen (Östersjöstrategin) är den regionala havsstrategi som finns i Sveriges närhet. Östersjöstrategin antogs under Sveriges EU-ordförandeskap 2009 och syftar till att möta de gemensamma utmaningar som länderna i Östersjöregionen står inför i dag. Strategin har tre huvudmål; rädda havsmiljön, länka samman regionen samt öka välståndet. Flera svenska myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att implementera Östersjöstrategin däribland Kustbevakningen, MSB, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, SMHI, SGU, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Europa 2020 är EU:s tioårsstrategi för tillväxt. Strategin innehåller fem mål som ska vara uppfyllda till år 2020; målen rör sysselsättning, FoU¹⁹, klimatförändringar, utbildning samt kamp mot fattigdom och social utestängning. Som en del av Europa 2020 tog EU-kommissionen fram Vitboken om EU:s

¹⁶ KOM (2009) 538 final

¹⁷ Rysslands federala säkerhetstjänst (FSB) deltog också i projektet som observatörer.

¹⁸ COM(2014) 451 final

¹⁹ Forskning och utveckling

framtida transportpolitik²⁰. I vitboken lämnar kommissionen sin övergripande syn på utvecklingen i transportsektorn, kommande utmaningar i sektorn, sina visioner om framtida transporter med ett perspektiv ända fram till 2050 och nyckelåtgärder som de anser måste vidtas för att nå visionerna. I en bilaga listas ett 40-tal olika förslag till åtgärder. Där anges att fartygsrapporteringsystemet SafeSeaNet²¹ kommer att utgöra utgångspunkten för alla viktiga informationssystem som tillgodoser säkerheten och tryggheten på sjötransportområdet samt skyddet av miljön mot utsläpp från fartyg. Av vitboken framgår att det är kommissionens inriktning att SafeSeaNet väsentligt kommer att bidra till inrättandet av CISE. Detsamma står att finna i uppdatering av det s.k. övervakningsdirektivet²². En av ändringarna är att man nu talar om "unionens system för informationsutbyte inom sjöfarten" för att visa att systemet är bredare än att bara inbegripa SafeSeaNet. Man nämner även att den utveckling som återspeglas i direktivet också kan spela en central roll i utvecklingen av CISE.

Inom EU-kommissionen och dess byråer och organ, i huvudsak DG MARE²³, DG MOVE²⁴ och DG HOME²⁵ (inklusive deras byråer och organ) pågår sedan några år tillbaka arbete som rör medlemsstaternas olika kustbevakningsfunktioner. Kommissionen konstaterar att ansvaret för kustbevakningsfunktioner är spridd mellan flera olika myndigheter bland medlemsstaterna inom EU. Det är ofta en blandning mellan civila och militära myndigheter när det gäller ansvaret för uppgifterna. Därutöver finns det flera bilaterala och multilaterala gränsöverskridande samarbeten både inom och utanför EU. I och mellan medlemsstaterna finns det väl utvecklade samarbetsformer inom maritim säkerhet (innefattande både *safety* och *security*), fiskerikontroll, polisär verksamhet och förvaltning av havsområden. Kommissionen anser dock att detta samarbete skulle kunna förbättras genom att en större del information delas, om gemensamma standarder utvecklas och fler resurser nyttjas gemensamt. Som ett led i det arbetet presenterade kommissionen i slutet under 2015 ett förslag till ökad samverkan mellan EFCA²⁶ och EMSA²⁷ inklusive ett förslag till en nyinrättad byrå för europeisk gräns- och kustbevakning²⁸. Den europeiska gräns- och kustbevakningen föreslås bestå av dels den nyinrättade europeiska byrån för gräns- och kustbevakning (European Border and Coast Guard Agency, "gränsbyrån") och dels medlemsländernas nationella gränskontrollmyndigheter och kustbevakningar i den utsträckning dessa har gränsbevakande uppgifter. Detta arbete kommer på sikt komma att ha stor inverkan på svenska sjöövervakande myndigheter, hur stor är svårt att avgöra i dagsläget då förslagen fortfarande är i sin linda. Svenska regeringens ståndpunkt är dock att gränskontroll främst är en nationell fråga men att den nya byrån för gräns- och kustbevakning kan utgöra ett viktigt stöd för medlemsstater som inte själva kan kontrollera sina gränser tillräckligt väl²⁹.

²⁰ KOM (2011) 144 slutlig

²¹ EMSA:s informationssystem för fartygsrapportering. I Sverige ansvarar Sjöfartsverket för SafeSeaNet Sweden.

²² 2002/59/EU

²³ EU:s generaldirektorat för havsfrågor och fiske.

²⁴ EU:s generaldirektorat för transport och rörlighet.

²⁵ EU:s generaldirektorat för migration och inrikes frågor.

²⁶ EU:s fiskerikontrollbyrå.

²⁷ EU:s sjösäkerhetsbyrå.

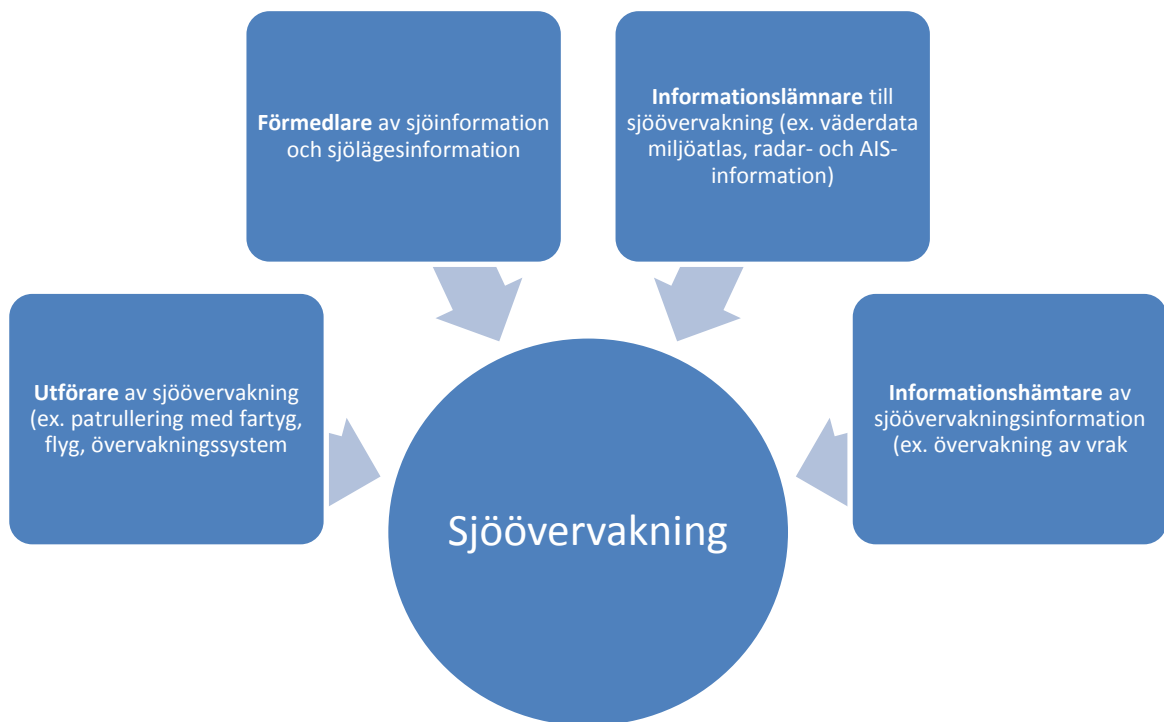
²⁸ KOM (2015) 671

²⁹ Faktapromemoria 2015/16:FPM45, Förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning.

2. Sjöövervakning

Sjöövervakning bedrivs i en bred omfattning, där respektive myndighet ansvarar för olika områden. Inom en rad områden sker sjöövervakningsrelaterad verksamhet i samverkan, som biträde eller på uppdrag av annan ansvarig myndighet.

Kustbevakningen har till uppgift att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation tillberörda myndigheter. Därutöver har de olika myndigheterna olika roller, ansvar och tillvägagångssätt i förhållande till sjöövervakning. För att ta några exempel så ska Polismyndigheten främst agera i förhållande till att förebygga och utreda brott samt genom att tillhandahålla service ex. eftersök av personer, sjuktransporter mm. Sjöfartsverket agerar inom sjöövervakning i första hand genom att arbeta förebyggande och proaktivt mot sjötrafiken inom miljö- och sjösäkerhet. SMHI ska ta fram beslutsunderlag som bidrar till sjösäkerhet och god samhällsplanering för att minska sårbarheter i samhället, varav EU:s Havsmiljödirektiv väger tungt vad gäller att tillgodose samhället med oceanografiska varningstjänster (kan vara rörande isbildning, förekomst av giftiga alger m.m.). Det är härmed tydligt att sjöövervakning och sjöövervakningsrelaterad verksamhet har ett vitt spektra.



Myndigheternas olika ansvarsområden inom sjöövervakning beskrivs i respektive instruktion. Påverkan på nationell sjöövervakning hör ihop med ändringar och anpassningar till omvärldsförändringar och t.ex. nya direktiv eller krav på EU- eller annan internationell nivå. Det kan också finnas påverkan genom nya författningar, regeringsbeslut eller genom förändringar i myndighetens ekonomiska villkor.

2.1 Förklaring av begreppet sjöövervakning

Behovet av att förklara begreppet sjöövervakning har visat sig vara centralt, då de olika myndigheterna har olika tolkningar av vad som ingår i begreppet. Området sjöövervakning innefattar många olika typer av verksamheter och behöver därför en bred ansats för att beskriva den samlade förmågan. Detta är också anledningen till att begreppet behöver hållas så neutralt som möjligt, för att inte exkludera verksamhet. Det geografiska ansvarsområdet varierar stort mellan de som berörs av strategin varför detta har utelämnats i formuleringen. Strategin ska vidare implementeras hos aktörerna. Det är främst då det geografiska ansvarsområdet blir aktuellt eftersom genomförandet relateras till aktörens befogenheter.

Myndighetsgemensam formulering av begreppet sjöövervakning:

Sjöövervakning är en systematisk övervakning av marina och maritima objekt, aktiviteter och skeenden för att skapa en sjölägesbild. Sjöövervakning omfattar insamling, bearbetning, analys, förmedling av sjöläges- och sjöinformation. Syftet är att samordna och inrikta resurser effektivt.

Term	Innebörd
Marin	i betydelsen miljö
Maritim	i betydelsen sjöfart (näringen)
Sjölägesbild	är flera olika aktuella eller historiska data med indirekt eller direkt geografisk koppling som täcker en eller flera verksamheter. Varje berörd myndighet kan samla ett för sin verksamhet nödvändigt underlag för utförande av sitt uppdrag/verksamhet.
Sjölägesinformation	är aktuella eller historiska uppgifter om till exempel fartyg och andra föremål som rör sig på sjön. Uppgifterna kan t.ex. vara fartygets kurs, fart, position och identitet (fartygsnamn och flaggstat).
Sjöinformation	innehåller tilläggsinformation, till sjölägesinformationen, som svenska myndigheter behöver för att bedriva sin verksamhet, som till exempel fartygets ägare, besättning och last, kartor och väderinformation eller misstankar om brott.
Sjöövervakningsinformation	består av samlad och sammanställd sjö- och sjölägesinformation.

2.2 Ansvar och uppgifter – en nulägesbeskrivning

Fokus i strategin är på vilka funktioner och uppgifter som är relevanta inom sjöövervakningsområdet snarare än vilka myndigheter som har ansvar för vad. Därför redovisas nedan ansvar och uppgifter sorterat i sju funktioner/delområden;

1. Sjösäkerhet (inklusive sjöräddning), sjöfartsskydd och förebyggande av föroreningar från fartyg
2. Fiskerikontroll
3. Beredskap och reaktionsförmåga vid föroreningar till havs och havsmiljön
4. Tull
5. Gränskontroll
6. Efterlevnad av gällande regelverk
7. Försvar

Indelningar av sjöövervakning i olika delområden eller funktioner återfinns i flera sammanhang och utredningar. Indelningen ovan är densamma som används av EU-kommissionen och återfinns bl.a. annat i färdplanen för arbetet med CISE³⁰. För att inte ytterligare komplicera ett redan komplext område används samma indelning av delområden även i strategin. Syftet med att redovisa ansvar och uppgifter avseende sjöövervakning per verksamhetsområdet är att visa på synergierna mellan berörda myndigheter och vikten av att arbetet utförs samordnat.

Sjösäkerhet (inklusive sjöräddning), sjöfartsskydd och förebyggande av föroreningar från fartyg

Sjösäkerhet kan delas upp i säkerhet kring själva fartyget, kring hur det framförs, den nödvändiga infrastrukturen samt olycksberedskap. Att fartyget inklusive dess utrustning uppfyller säkerhetskraven är Transportstyrelsens uppgift, såväl när det gäller att utforma regler som att utfärda certifikat och utöva tillsyn. Detsamma gäller för fartygets bemanning och hur det ska framföras på svenska vatten. Även Kustbevakningen utför tillsyn av lastsäkring och farligt gods i hamnarna samt bemannings- och behörighetskontroller.

När det gäller huvuddelen av de svenska farlederna har Sjöfartsverket ansvar att se till att de är farbara. Myndigheten ansvarar för sjögeografisk information, sjökartläggning, navigationsvarningstjänsten MSI Sweden³¹, VTS³² samt för att övervaka trafikseparering och rapportera incidenter i enlighet med övervakningsdirektivet³³. Sjöfartsverket ansvarar också för det svenska civila kustradionätet inkluderande det svenska AIS³⁴-nätet. Havs- och vattenmyndigheten har, förutom den information som Sjöfartsverket har om opererande fartyg, samlad information om svenska och utländska fiskefartygs positioner och aktiviteter. Väderinformation är en annan säkerhetsfaktor och såväl SMHI som Sjöfartsverket insamlar och distribuerar väderinformation. SMHI

³⁰ COM(2010)584 final

³¹ Brådslande information av betydelse för sjösäkerheten benämns Maritim Säkerhetsinformation (MSI) och förmedlas till sjöfarten via radio.

³² Vessel Traffic Service (sjötrafikinformation och service till sjötrafik).

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/17/EG om ändring av direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen.

³⁴ Automatic Identification System. System som gör det möjligt att från ett fartyg identifiera och följa andra fartygs rörelser.

övervakar vattenstånd, våghöjder, havsströmmar m.m. samt bevakar närliggande länders väderdata. De utfärdar också varningar vid hårt väder som förmedlas av MSI Sweden vid Sweden Traffic³⁵.

Vid en olycka är många myndigheter inblandade. Sjöfartverket tillhandahåller sjöräddnings- och flygräddningstjänst. Försvarmakten bistår liksom Polisen och Kustbevakningen. Transportstyrelsen utser skyddade platser och nödhamnar för fartyg. Transportstyrelsen för också statistik över olyckor och tillbud.

Sjöfartsskyddet omfattar två områden. En civil del som handlar om egenskydd av fartyg och hamnanläggningar mot yttre hot i fredstid och som regleras i lagen (2004:487) om sjöfartsskydd. Den berör fartyg i internationell trafik såsom lastfartyg, passagerarfartyg samt flyttbara oljeplattformar till sjöss. Regelverket omfattar även hamnanläggningar som betjänar sådana fartyg samt passagerartrafik mellan Gotland och fastlandet. Transportstyrelsen utfärdar sjöfartsskyddscertifikat för dessa och kontrollerar att hamnarna lever upp till kraven. Samma myndighet kan också utfärda tillstånd för bevakning med beväpnad säkerhetspersonal ombord på svenska fartyg.

Den andra delen hanterar den nationella förmågan att säkra fungerande handelsvägar med relevant tillgänglighet och framkomlighet för sjötrafiken i händelse av en höjd beredskapsnivå i någon form. En sådan sjöfartsskyddsoperation innebär aktiva åtgärder från Försvarmakten för att upprätthålla sjösäkerhet (*safety*), säkerhet (*security*) och skydd av rörelsefrihet (*protection*) i svenska farvatten och hamnområden för handelssjöfarten, inklusive handelssjöfartens stöd till militär verksamhet. Exempel på sådana operationer är konvojering och eskortering av handelsfartyg, specialtransporter, särskild lotsning och riktad sjötrafikledning.

Miljöskydd tas om hand i reglering, tillståndsgivning och tillsyn av Transportstyrelsen. Kustbevakningen utför miljöövervakning med hjälp av Kustbevakningsflyget och ska bidra till att utsläppen av olja och andra skadliga ämnen från fartyg minskar. Polisen arbetar förebyggande kring brott av olika slag, även när det gäller miljö. Havs- och vattenmyndigheten tillhandahåller rådgivning via oljejouren i samband med olje- och kemikalieolyckor.

Avseende internationell verksamhet utför Transportstyrelsen hamn- och värdstatskontroller och har register över lotsdispenser samt sjömäns behörigheter och certifikat (oavsett nationalitet) som arbetar på svenska fartyg. Myndigheten samordnar IMO³⁶-arbetet i Sverige, är Sveriges representant i EU:s genomförandekommittéer och är för närvarande ordförande i Helcom Maritime³⁷.

Fiskerikontroll

Fiskerikontroll är en del av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP). GFP brukar indelas i fyra politikområden och inom varje område finns det en kontrollverksamhet. Utöver resurspolitiken finns kontrollverksamhet relaterad till strukturpolitiken, marknadspolitiken samt i viss utsträckning till den externa politiken (relationer till tredje land). Sjöövervakningen berörs i huvudsak av resursfrågorna

³⁵ Sjöfartsverkets dygnet runt bemannade central.

³⁶ International Maritime Organization. FN:s internationella sjöfartsorganisation.

³⁷ Helsingforskommissionen – The Helsinki Commission for the protection of the marine environment of the Baltic Sea Area (HELCOM) verkar för att multilateralt förbättra miljön i Östersjön och för internationellt samarbete vid större olje- och kemikalieolyckor. Helcom Maritime är en arbetsgrupp inom Helcom som framförallt arbetar med att förebygga utsläpp från fartyg.

samt sådana strukturfrågor som handlar om fiskefartygs kapacitet. Inom resurspolitiken hanteras frågor om förvaltning av fiskresurserna och om fiskets miljöhänsyn. Styrningen sker genom begränsningar i tillträdet (licenser), fångstkvoter, begränsningar i fartygsanvändningen samt tekniska regler för hur fisket får bedrivas. Primärt är det Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen som genomför den fiskerikontroll som sker inom ramen för GFP. Myndigheter som Transportstyrelsen, Sjöfartsverket samt Försvarmakten bidrar med underlag till genomförandet av fiskerikontrollen. Till exempel utgör uppgifter från Transportstyrelsen om fiskefartygens ägarförhållanden och kapacitet en grundläggande del av det fiskefartygsregister som Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för. Även underlag från SMHI och Sveriges geologiska undersökning (bottenförhållanden) kan utgöra planeringsunderlag för fiskerikontrollen.

GFP reglerar i huvudsak det yrkesmässiga fisket i medlemsländernas havsområden. Det finns även en nationell reglering av fisket. Även här finns bestämmelser om tillträdet, fångstuttag samt tekniska regler om fiskets bedrivande. Fritidsfisket regleras i huvudsak nationellt, men EU har en generell bestämmelse om förbud för fritidsfisket i havet att saluföra fångsten. I kontroll som avser nationella bestämmelser och då särskilt fritidsfisket verkar utöver ovan nämnda myndigheter, även Polismyndigheten (Sjöpolisen) och länsstyrelserna. Polismyndigheten arbetar även med utredningar som rör straffrättsliga överträdelser av fiskebestämmelser.

Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för fiskeriförvaltningen inklusive fiskerikontrollen i Sverige. Myndigheten har föreskriftsrätt för fisket och fiskerikontrollen och utfärdar administrativa sanktioner för andra överträdelser än de straffrättsliga. Vidare är myndigheten tillsynsvägladande för fiske och vattenbruk och ska enligt Miljöbalken arbeta med stöd, rådgivning, samordning, uppföljning samt utvärdering inom operativ tillsyn.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för landningskontrollen och bedriver även annan landbaserad fältkontroll. På uppdrag av länsstyrelser bedrivs en mindre och mycket kustnära kontroll från båt av utestående redskap. Den administrativa fiskerikontrollen omfattar viss realtidsuppföljning av fisket genom den elektroniska loggboken, det satellitbaserade fartygsövervakningssystemet (VMS³⁸) samt fartygspositioner via Sjöbasis³⁹. Viss AIS-information hämtas även direkt från Sjöfartsverket.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar även för regleringen av tillträdet till yrkesfisket och vetenskapligt fiske genom olika former av licenser, tillstånd och dispenser. Uppgifter som rör enskilda fartygs tillträde kommer att på sikt bli tillgängliga via Sjöbasis. Vidare ansvarar Havs- och vattenmyndigheten även för förvaltningen av de fångstkvoter som tilldelats Sverige och beslutar därför också om när fiske på en kvot kan påbörjas och när det måste avslutas. Vissa kvoter är helt eller delvis fördelade fartygsvis.

Sjöfartsverket bidrar till fiskerikontrollen genom den AIS-information myndigheten förvaltar. Det finns en skyldighet enligt kontrollförordningens artikel 10.3⁴⁰, att tillgängliggöra AIS-information från egna flaggstatens fartyg för tillsynsmyndigheter inom fiskerikontrollen. Försvarmakten har ett

³⁸ Vessel Monitoring System. Satellitbaserat övervakningssystem som visar fartygens position.

³⁹ Sjöbasis är ett system för sjöbaserad informationsamordning, som Kustbevakningen har utvecklat på uppdrag av Regeringen. Utförligare beskrivet under 2.3 Goda exempel och omvärldsorientering – Sjöbasis.

⁴⁰ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

uppdrag enligt IKFN-förordningen⁴¹ att medverka vid tillsynen av utländskt fiske på svenska vatten. Försvarmakten lämnar också uppgifter om fartygspositioner till Sjöbasis, vilka utgör underlag för fiskerikontroll.

Tullverket har inga direkta funktioner inom fiskerikontroll relaterad till operativ sjöövervakning men berörs i viss mån av kontrollen av direktlandningar av fiskefartyg från tredje land samt kontroll av andra fartyg från tredje land med fiskeriprodukter som last.

Kustbevakningens arbete med fiskerikontroll omfattar övervakning och kontroll av fritids- och yrkesfisket, från flyg, fartyg och övervakningssystem. Kontrollarbetet genomförs i enlighet med de ramar som anges i GFP. Inför varje år beslutar Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten om en gemensam nationell tillsynsplan som övergripande styr övervaknings- och kontrollverksamheten. Kustbevakningen ska med flyg och inspektionsfartyg delta i EU-gemensamma övervaknings- och kontrollinsatser enligt den omfattning som anges i Joint Deployment Plans (JDP)⁴². Kustbevakningen ska också bedriva sådan övervakning av fisket som åligger svensk myndighet som följer av andra internationella överenskommelser.

Genom förvaltning av Sjöbasis har Kustbevakningen en viktig uppgift som nav i överföring av information mellan myndigheter som fiskerikontrollen har behov av direkt eller indirekt.

Beredskap och insatsförmåga vid föroreningar till havs och havsmiljön

Kustbevakningen har huvudansvar för miljöräddningstjänsten till sjöss och ska kunna bekämpa oljeutsläpp på upp till 10 000 ton. Kustbevakningen ska även ha förmåga till nödbogsering, nödläktring och brandbekämpning till sjöss. Vid miljöräddningsinsatser stödjer Försvarmakten Kustbevakningen med i huvudsak sjölägesinformation och vid behov återuppspelning av detsamma samt uppkoppling och förmedling av samband. Även annat stöd kan lämnas av Försvarmakten efter samråd. Transportstyrelsen har beredskapsfunktion inom ramen för lagen om åtgärder mot förorening från fartyg och Sjöfartsverket har till ansvar att verka för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras. Havs- och vattenmyndigheten bidrar operativt vid miljöräddningsoperationer genom att tillhandahålla rådgivning via oljejouren⁴³ i samband med olje- och kemikalieolyckor. Även vid internationella miljöräddningsoperationer, dvs. som berör fler länder än Sverige, kan Havs- och vattenmyndigheten vara behjälplig med oljejouren. Detsamma gäller för Sea Track Web som tillhandahålls av SMHI, systemet är utvecklat tillsammans med Danmark och Tyskland och används t.ex. vid gemensamma miljöräddningsoperationer inom Helcom.

Kustbevakningen har ständigt övervakningsflyg, övervakningsfartyg och miljöskyddsfartyg i patrull för att kunna nå larm om utsläpp inom hela det svenska ansvarsområdet inom fyra timmar för att bedöma situationen och inom åtta timmar för att påbörja en kvalificerad bekämpningsoperation. Havs- och vattenmyndigheten har genom satellittranspondrar (VMS) och e-loggbok samlad information om svenska och utländska fiskefartygs positioner och aktiviteter (fartyg från 12 meter), vilket kan vara ett stöd i arbetet. Havs- och vattenmyndigheten har även ett allmänt ansvar för att

⁴¹ Förordning (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (29§)

⁴² Gemensam inspektions- och övervakningsinsats mellan EU:s medlemsländer. Dessa kampanjer samordnas och genomförs gemensamt.

⁴³ Tillhandahålls av SWECO som arbetar på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten.

göra kunskaper om havs- och vattenmiljön och fisket tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda.

Havs- och vattenmyndigheten är tillsynsvägladande enligt miljöbalken för bl.a. vattenskyddsområden, vattenverksamhet och dumpning. Det innebär bland annat att Havs- och vattenmyndigheten ska arbeta med stöd, rådgivning, samordning, uppföljning och utvärdering inom operativ tillsyn för dessa områden. På uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten har SMHI till uppgift att utföra långsiktig övervakning av havsmiljön med avseende på hydrografisk status (vattenomsättning, syresituation, algsituation m.m.)

Kustbevakningen är svensk nationell kontaktpunkt (NCP⁴⁴) avseende miljöräddning. Kustbevakningen får begära bistånd från och lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser enligt Helsingforskonventionen⁴⁵, Bonn⁴⁶- och Köpenhamnsavtalet⁴⁷ samt OPRC/OPRC-HNS⁴⁸. Detsamma gäller även för avtalet om samarbete om beredskap för och insatser vid förorening av den marina miljön genom olja i Arktis. Vid miljöräddningsinsatser till sjöss får Kustbevakningen även begära bistånd från och lämna bistånd till de länder som deltar i samarbetet inom ramen för Europaparlamentets och rådets beslut om en civilskyddsmekanism för unionen.

Tull

Tullverket är ansvarig för att uppbära tullar och andra avgifter samt beivra att varor som är belagda med förbud eller restriktioner olovligen förs in i landet. Analys och kontroller av in- och utförselrestriktioner ska särskilt inriktas på hot mot hälsa, miljö och säkerhet (inklusive vapen). I Tullverkets uppdrag ingår att minska antalet kriminella nätverk som ägnar sig åt narkotika-, alkohol- eller tobaksmuggling eller ekonomisk brottslighet.

Kustbevakningen ska utöva tullkontroll till sjöss enligt tullförordningen. Kustbevakningen ska stödja Tullverket med tullkontroll i hamnar och färjelägen enligt tullagen. Polismyndigheten ska vara Tullverket behjälplig vid tullkontroll enligt tullagen. Då Tullverket inte förfogar över egna fartyg eller båtar använder sig Tullverket av Kustbevakningen som sin maritima plattform, normala kontrollplatser är dock i hamnar och färjeterminaler. Samverkan mellan Tullverket och Kustbevakningen regleras i en gemensam överenskommelse med tillhörande nationell strategi avseende samarbete för tullkontroll.

Gränskontroll

Polisen har huvudansvaret för gränskontrollverksamheten i Sverige och den inre utlänningskontrollen. Polisens nationella operativa avdelning (NOA) ansvarar för en sammanhållen svensk gränskontroll. Kustbevakningen medverkar i gränskontrollen genom att utöva kontroll av sjöfarten. Verksamheten utförs i form av övervakning av den svenska delen av EU:s yttre gräns, vid särskilt utpekade ställen för gränsövergångar samt i form av kontroller av besättningsmän och

⁴⁴ National Contact Point

⁴⁵ Helcom

⁴⁶ Överenskommelse (SÖ 1984:13) om samarbete vid bekämpning av förorening av Nordsjön genom olja och andra skadliga ämnen (Bonn Agreement).

⁴⁷ Avtal (SO 1997:16) mellan de nordiska länderna om samarbete för den marina miljön.

⁴⁸ The Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to Pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances (OPRC-HNS-protokollet).

passagerare i sjötrafiken. Gränskontrollen utförs i enlighet med EU-lagstiftningen samt nationell lagstiftning. Arbetet sker i nära samverkan med Polismyndigheten.

Polismyndigheten är nationell kontaktpunkt för Schengens informationssystem gentemot Frontex⁴⁹. Gränspolisens samlar underrättelseinformation som rör gränsfrågor och samordnar kontakten med Frontex. Kustbevakningen är svensk kontaktpunkt (NCC)⁵⁰ för gränsövervakningssamarbetet i Östersjöregionen (BSRBCC⁵¹). Polismyndigheten är svensk kontaktpunkt för EU- och Schengenfrågor.

Andra myndigheter som kan lämna stöd vid gränskontrollarbetet är t.ex. Sjöfartsverket som redovisar och dokumenterar Sveriges gränser till havs samt svarar för skötsel och tillsyn av dessa gränser utmärkning. Havs- och vattenmyndighetens information om svenska och utländska fiskefartygs fartygspositioner och aktiviteter är ett annat komplement i arbetet. Även Försvarsmakten kan stödja arbetet inom ramen för IKFN-förordningen.

Efterlevnad av gällande regelverk

Polismyndighetens uppgift avseende sjöövervakning är bl.a. att minska olyckor till sjöss. Polismyndigheten har sjöpolis med egna båtar, dyk- och sonarförmåga samt helikopterverksamhet dygnet runt.

Kustbevakningens sjötrafikövervakning omfattar handelssjöfarten under hela året och fritidsbåtstrafiken i huvudsak under sommarmånaderna. Den övervakning och kontroll som genomförs avser bland annat ordning och säkerhet till sjöss, nykterhet till sjöss och sjötrafikregler. Inom sjötrafikövervakningen genomförs fartkontroller och övervakning av att yrkessjöfarten följer regelverket beträffande trafiksepareringssystemen. Sjöfartsverket har till uppgift att övervaka sjötrafiken i trafiksepareringsområdena och rapportera brott mot COLREG 10⁵² till Transportstyrelsen liksom brott mot lotsplikt och fartygsanmälan.

Polismyndigheten är nationell kontaktpunkt för Europol och Interpol. Vid internationella sektionen finns Polismyndighetens SPOC⁵³-funktion som är Polismyndighetens nationella kontaktpunkt för internationella ärenden och som är bemannad dygnet runt.

Försvar

Försvarsmakten har till uppgift att värna Sveriges territoriella integritet genom att övervaka Sveriges sjöterritorium, upptäcka eventuella kränkningar och avvisa dessa. Försvarsmakten ska kunna utföra uppgifterna självständigt, men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer. Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet. Försvarsmaktens roll i samverkan med andra myndigheter rörande sjöövervakning och biträde vid ingripande vid överträdelser av svensk lagstiftning regleras av IKFN-förordningen. Försvarsmakten kan stödja övriga myndigheter enligt förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

⁴⁹ EU:s gemensamma gränskontrollbyrå som samordnar medlemsstaternas gränskontroll.

⁵⁰ National Co-ordination Center

⁵¹ Baltic Sea Region Border Control Cooperation är ett samarbete i östersjöregionen mellan ländernas gränsbevakande myndigheter.

⁵² The International Regulations for Preventing Collisions at Sea (Internationella sjövägsregler).

⁵³ Single Point of Contact

Försvarsmakten ansvarar för att samla in, bearbeta och via Kustbevakningen lämna sjölägesinformation sammanställd för civila behov. Sjöövervakning genomförs i första hand av Sjöcentralerna, med hjälp av Försvarsmaktens egen sensorredja och med fartyg, flygplan och helikoptrar. När Sjöcentralerna upptäcker avvikelser avseende fartygs uppträdande från normalbilden rapporteras dessa av Sjöcentralerna till Kustbevakningen, Sjöfartsverkets samt Transportstyrelsen.

Kustbevakningen stödjer Försvarsmakten i sjöövervakningen med bland annat identifiering av radarföljda objekt med hjälp av dess fartyg och flygplan. Andra civila myndigheter som kan stödja Försvarsmakten är bland annat Havs- och vattenmyndigheten vilka via VMS-data kan bidra med information. SMHI stödjer med väder- och vattendata (vågor, skiktningar etc.) kontinuerligt och särskilt vid insatser och övningar. Polismyndigheten stödjer Försvarsmakten med tillsyn av skyddsobjekt och utreder brott mot skyddslagen. Sjöfartsverket har ett ansvar för beredskapsplanläggning i fråga om sjötransporter och kan därtill bidra med övervakningsresurser via sina trafikcentraler.

Internationellt samverkar Försvarsmakten inom sjöövervakning främst med Finland genom SUCFIS⁵⁴ vilket är ett bilateralt samarbete för utbyte av sjölägesinformation syftande till att med gemensamma resurser skapa en vältäckande sjölägesbild i de båda ländernas intresseområden. Samarbetet har varit operativt sedan 2006. Under 2008 tog Finland och Sverige initiativet att, med SUCFIS som förebild, starta och ingå ett sjöövervakningssamarbete med länderna kring Östersjön vilket resulterade i SUCBAS⁵⁵. Under 2015 anslöt sig Storbritannien till samarbetet SUCBAS vilket från 2015 består av totalt nio länder.

På EU-nivå samarbetar Försvarsmakten i MARSUR⁵⁶ som ska möjliggöra ett utökat samarbete avseende sjöövervakning, i både militära och civila syften, där det civila främst är kopplat mot säkerhetsfrågor, sjösäkerhet samt miljöskydd. Ett exempel på användningsområde är att MARSUR ska kunna stödja CSDP⁵⁷-operationer. MARSUR kommer att utgöra det militära informationslagret i CISE.

2.3 Goda exempel och omvärldsorientering

I det här avsnittet redovisas goda nationella och internationella exempel på hur sjöövervakning kan bedrivas tvärssektoriellt men också hur liknande myndighetsgemensam samverkan kan utformas.

BarentsWatch

BarentsWatch⁵⁸ är ett samarbetsprojekt mellan offentlig sektor och akademien i Norge som arbetar med att samla in, utveckla och dela kunskap och information om kust- och havsområdena nära Norge. Tio departement och 25 statliga myndigheter och forskningsinstitutioner samverkar inom BarentsWatch. Kystverket är av norska regeringen utsedd till att etablera Barents Watch och arbetet bedrivs i ett separat projekt under Kystverket.

⁵⁴ Sea Surveillance Co-operation Finland-Sweden

⁵⁵ Sea Surveillance Co-operation Baltic Sea

⁵⁶ Maritime Surveillance Networking

⁵⁷ Common Security and Defence Policy - EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

⁵⁸ www.barentswatch.no

Genom att samordna information och utveckla nya tjänster, baserat på kombinationer av data, ska BarentsWatch förmedla en mer enhetlig lägesbild av havs- och kustområdet. Systemet gör information och tjänster lättare tillgängligt för myndigheter och allmänna brukare. Utvecklingen av BarentsWatch är just brukarstyrt i meningen att det är användarnas behov som ska vara styrande för hur BarentsWatch utvecklas.

BarentsWatch innehåller två delar, en del är en offentlig och öppen informationsportal som innehåller bl.a. information om klimat, miljö, sjötransporter, karttjänster m.m. Den andra delen är under utveckling och är ett gemensamt system med begränsad åtkomst som ska vara tillgängligt för myndigheter med operativt ansvar.

FIMAC⁵⁹

FIMAC är ett samarbete mellan finska maritima myndigheter som syftar till att samordna och utveckla maritima funktioner, stödfunktioner samt investeringar och upphandlingar. Syftet är att göra verksamheten mer effektiv, förbättra produktiviteten och hushålla med statens resurser. FIMAC ska säkerställa att samarbetet mellan de maritima myndigheterna sker kostnadseffektivt och att internationellt arbete utgår från myndighetsgemensamma mål. FIMAC skapar en lägesbild (sic!) och distribuerar denna till berörda aktörer och samordnar också kontrollen av hur data som ägs av de finska myndigheterna används i olika nationella och internationella projekt. De medverkande myndigheterna i FIMAC har som ambition att sprida sin samverkansmodell i nationella och internationella projekt och forum⁶⁰.

Maritime Single Window

Maritime Single Window är ett system för fartygsrapportering och kan beskrivas som en portal för sjöfartsnäringen där sjöfartsnäringen lämnar all information som ska till myndigheter och hamnar i Sverige i Single Window. Systemet sorterar och skickar vidare informationen till rätt mottagare och tar emot en bekräftelse från respektive mottagare att informationen kommit fram. Vissa Uppgifter som anmäls i det svenska systemet förmedlas till den Europeiska indexdatabasen som ägs av EMSA. Sjöfartsverket har ansvaret att samordna och utveckla Maritime Single Window i Sverige i enlighet med direktiv 2010/65/EU. Sjöfartsverket har tillsammans med Kustbevakningen, Tullen och Transportstyrelsen arbetat för att utveckla systemet nationellt.

På sikt ska informationen även kunna skickas mellan Single Window-system i olika länder. T.ex. ska en avgångsanmälan i ett land automatiskt ligga till grund för en ankomstanmälan i nästa land. Det är sedan upp till myndigheten att ta emot informationen och bearbeta den i sina egna system. Lösningen gör det väldigt enkelt att till exempel koppla på ytterligare intressenter, som t.ex. andra myndigheter. Syftet är att göra fartygsrapporteringen enklare och få kortare svarstider samt ge bättre kommunikation med och inom myndigheterna. En gemensam lösning ger också fördelar som bättre möjligheter för riskanalys, kontroll och uppföljning och säkerställande av respektive myndighets uppgifter.

SJÖBASIS

Med hjälp av det myndighetsgemensamma systemet Sjöbasis samlar Kustbevakningen in, sammanställer, bearbetar och förmedlar sjöläges- och sjöinformation från Försvarmakten och civila

⁵⁹ Finnish Maritime Authorities Cooperation, finska namnet är FIMAS.

⁶⁰ FIMAC - Finnish Maritime Authorities Cooperation Strategy 2013

myndigheter som arbetar med civil sjöövervakning alternativt ansvarar för information som är intressant för civil sjöövervakning till berörda myndigheter. Att relevant sjöövervakningsinformation samlas i ett gemensamt system möjliggör effektivare samordning av informations- och underrättelsearbete. Utvecklingen av Sjöbasis har sin grund i Kustbevakningens uppdrag från regeringen att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter.

Informationsutbytet sker inom dagens myndighetsstruktur och ansvar. Arbetet pågår med att modernisera Sjöbasis. Arbetet bedrivs i samverkan med användarna dvs. de andra berörda myndigheterna.

CISE

EU:s initiativ avseende gemensam informationsdelningsmiljö – CISE, har redan berörts tidigare i strategin. CISE beskrivs av kommissionen som en gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöövervakningsområde. Det ska varken ersätta eller överlappa befintliga system och plattformar för informationsutbyte, utan bygga vidare på dessa. Dess huvudsakliga syfte är att effektivisera och förbättra övervakningsverksamheten inom EU:s sjöövervakningsområde och att möjliggöra snabbare och mer samordnade insatser. Målet är att se till att den information som en myndighet samlar in och som bedöms nödvändig för andra myndigheters operativa verksamhet kan utbytas och användas för fler ändamål, istället för att samlas in och sammanställas flera gånger, eller samlas in och sparas för ett enda ändamål⁶¹.

Arbetet med utvecklingen av CISE har bedrivits i flera steg bl.a. i projekten BLUEMASSMED , MARSUNO samt CoopP⁶². För närvarande pågår vidareutveckling av CISE bl.a. i det tre åriga projektet EUCISE2020 som är under italiensk ledning och startade i december 2014. Kustbevakningen deltar i projektet och SMHI och Försvarmakten är så kallade associerade partner. Parallellt med detta ska DG MARE tillsammans med medlemsstaterna påbörja arbetet med en så kallad CISE handbok vilken ska beskriva förutsättningarna och tillvägagångssättet för informationsutbytet. Kommissionen kommer också att fortsätta arbetet med att ta fram gemensamma standarder och rekommendationer för att underlätta informationsutbytet. Enligt färdplanen för CISE är målsättningen full utveckling och implementering på nationell nivå år 2020. Det innebär att de tre aktiviteterna a) teknisk testverksamhet genom projektet EUCISE 2020, b) den gemensamma handboken som medlemsstaterna ska ta fram tillsammans med DG MARE samt c) fortsatt utveckling av tekniska standarder fortgår som planerat enligt färdplanen⁶³.

Angående utvecklingen av CISE kan sägas att i kommissionens meddelande till rådet⁶⁴ framgår att senast i slutet av 2016 har kommissionen för avsikt att i nära samarbete med medlemsstaterna utarbeta en icke-bindande handbok avseende implementeringen av CISE med rekommendationer för hur informationsutbytet ska tillämpas. Därutöver uppmanar kommissionen medlemstaterna att fortsätta sitt arbete med att ytterligare öka informationsutbytet mellan myndigheter som arbetar med sjöövervakning. Det kommer också att finnas viss finansiering på EU-nivå till stöd för mindre förbättringar. Kommissionen ska dessutom fortsätta arbete för att återstående juridiska hinder på

⁶¹ COM(2014) 451 final

⁶² Cooperation Project Maritime Surveillance

⁶³ COM(2010) 584 final

⁶⁴ COM(2014) 451 final

nationell nivå undanröjs. Senast 2018 kommer kommissionen att inleda en granskningsprocess för att utvärdera genomförandet av CISE. Överordnande principer för utvecklingen av CISE är att undvika dubbelarbete samt att använda effektiva och kostnadseffektiva lösningar.

IMDatE⁶⁵

Inom ramen för informationstjänst och sjöövervakning erbjuder EMSA medlemsstaterna ett antal stödfunktioner såsom SafeSeaNet, CleanSeaNet⁶⁶, LRIT⁶⁷ och Thetis⁶⁸. IMDatE är EMSA:s tjänst för samlad sjöövervakningsinformation som inhämtar och kombinerar data från dessa fyra system samt information från medlemsstaterna⁶⁹. Ett antal pilotprojekt har bedrivits för att utforska möjligheten att komplettera IMDatE med ny data som t.ex. VMS och AIS. IMDatE har tills nyligen varit en pilotjänst men är nu driftsatt och kan därmed användas av medlemsstaterna. Kustbevakningen är Sveriges kontaktpunkt (NPC⁷⁰-funktion) för IMDatE.

GOB-samverkan

Regeringen gav 2008 Polismyndigheten (dåvarande Rikspolisstyrelsen) och andra berörda myndigheter i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten, GOB⁷¹. Enligt uppdraget inrättades samverkan på olika nivåer:

- Operativa rådet är ett nationellt myndighetsgemensamt beslutsorgan i operativa frågor med bred myndighetsrepresentation på lika villkor. I uppdraget underströks att ledamöterna i rådet skulle ha tillräckliga befogenheter att inom ramen för rådets verksamhet fatta bindande beslut för den myndighet som de företräder.
- Samverkansrådet bestämmer inriktningen för GOB-verksamheten, med utgångspunkt i en gemensam lägesbild som uppdateras årligen.
- Nationellt underrättelsecenter (NUC) är ansvarig för att ta fram en myndighetgemensam nationell lägesbild som GOB-samverkan ska utgå från. Lägesbilden uppdateras årligen.
- Regional underrättelsecenter (RUC) finns på åtta platser i landet.

GOB-samverkan mellan myndigheterna fortgår alltjämt och resultaten redovisas årligen till regeringen. Syftet med att redovisa GOB-samverkan i strategin är att visa på formerna för samverkan över myndighetsgränserna. GOB-samverkan kan tjäna som exempel på hur myndighetssamverkan avseende sjöövervakning kan utvecklas och ytterligare formaliseras.

2.4 Sammanfattning nuläge och förmodad utveckling

Myndigheter har olika behov av sjöinformation men deras behov avseende sjölägesinformation är relativt lika. Primärt fordras information avseende aktuell sjölägesbild av den typ som levereras via Sjöbasis. Flera myndigheter anger att de på längre sikt kommer att behöva mer men också pålitlig information. På kort sikt är det inte främst mer information som behövs för myndigheternas verksamhet utan det är mer angeläget med bättre analysverktyg och resurser för att bearbeta

⁶⁵ Integrated Maritime Data Environment. I Sverige är Kustbevakningen kontaktpunkt (National Point of Contact) för IMDatE.

⁶⁶ EMSA:s oljeutsläpps- och fartygstjänst baserad på satellitbilder. I Sverige är Kustbevakningen kontaktpunkt (National Competent Authority) för CleanSeaNet.

⁶⁷ Long-Range Identification and Tracking är EMSA:s tjänst för långväga identifiering och spårning.

⁶⁸ EMSA:s system för hamnstatskontroll.

⁶⁹ <https://portal.emsa.europa.eu/web/imdate>

⁷⁰ National Point of Contact

⁷¹ Ju2008/5776/PO

informationen. Förbättrad samordning av de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation leder till en mer komplett sjölägesbild. Det ger i sin tur ett bättre beslutsunderlag för myndigheterna och med resultatet att det blir lättare för myndigheterna att inrikta statens resurser mot rätt aktivitet och på ett effektivare sätt använda tilldelade anslag.

För att ge en så komplett sjölägesbild som möjligt behöver myndigheterna samverka vid insamling av sjölägesinformation. Ett exempel belyser Försvarmakten som idag har en sensorkedja runt rikets kust som tillgodoser behovet av att dygnet runt kunna upptäcka mål inom svenskt territorialhav. Tillgång till ytterligare sensordata från t.ex. Sjöfartsverkets radaranläggningar skulle ge bättre täckning vilket i sin tur höjer kvaliteten på sjöövervakningen. Därutöver kan information som utbyts mellan myndigheter också behöva återkopplas, t.ex. påtalar Försvarmakten ett behov av att av övriga myndigheter få återkoppling av överlämnad sjölägesinformation kompletterad med identitet på så många icke identifierade fartyg som möjligt. Viktigt att notera i sammanhanget är att det i grunden inte finns någon uttalad militär eller civil sjölägesbild. Det finns sjö- och sjölägesinformation som innehåller såväl civila fartyg som statsfartyg och till dessa knuten information för civila eller militära intressen. Olika myndigheter har olika behov av information och alla myndigheter har inte och ska inte heller per automatik ha tillgång till all information med anledning av t ex sekretess. Den information som kan delas ska däremot finnas tillgänglig för de myndigheter som behöver den.

Svenska sjöövervakande myndigheter har ett stort antal plattformar och andra resurser och myndigheterna är i varierande utsträckning beroende av varandra för att kunna lösa sina uppgifter. Resurssamordning av statens maritima resurser för sjöövervakning är därmed inte bara möjlig utan också önskvärd. Det kan dock finnas vissa försvårande förutsättningar som t.ex. lagstiftning och andra regelverk. När myndigheter samverkar och utför uppgifter åt varandra, behöver de även förhålla sig till upphandlingslagstiftningen, vilken ställer till svårigheter för myndigheterna när det gäller att nyttja varandras tjänster. Rättsläget är oklart och i ett flertal rättsfall, nationella och inom EU, görs bedömningen att upphandlingsreglerna kan gälla mellan statliga myndigheter, när de är självständiga i förhållande till varandra, trots att de tillhör samma juridiska person (staten).⁷² Det är dock rimligt att anta att förutsättningarna för effektiv resurssamordning av statens resurser skulle förbättras om var och en av myndigheterna fick i uppdrag i regleringsbrev eller instruktion att samverka antingen övergripande med sjöövervakning eller i specifika uppgifter som rör sjöövervakning. Stödförordningen för Försvarmakten skulle då kunna tjäna som en förebild, för att även andra myndigheter ska kunna stödja varandra på motsvarande sätt som Försvarmakten. Ett annat exempel är GOB-samverkan där flera myndigheter tillsammans fått i uppdrag att samverka för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Styrkan i GOB-samverkan är flera däribland det myndighetsgemensamma uppdraget men också själva strukturen med ansvarsindelning i olika grupperingar. Ytterligare en framgångsfaktor är själva uppföljningen av arbetet dvs. den årliga återrapporteringen till regeringen.

Det finns emellertid vissa förutsättningar för resurssamordning inom flera områden och ett sådant exempel gäller flygburen sjöövervakning. Försvarmakten har begränsad tillgång till egna resurser för detta ändamål. Flyg är en mycket effektiv resurs som på kort tid spanar över stora havsområden och

⁷² Fördjupad samverkan på infrastrukturområdet (Fö2014/01045/SSK)

genom att samutnyttja Kustbevakningens flygresurser kan möjligheten till sjöövervakning och identifiering av okända mål öka.⁷³

En relativt enkel samordnande åtgärd som belysts i tidigare utredningar gäller gemensam planering av operativ verksamhet t.ex. daglig sjöövervakningsverksamhet som skulle innebära att eventuellt dubbelarbete undviks. Genom att regelbundet och dagligen utbyta information om planerad verksamhet skulle sjöövervakande myndigheters resurser i första hand kunna inriktas till områden där andra myndigheter vid aktuellt tillfälle inte genomför någon verksamhet (t.ex. Försvarsmakten och Kustbevakningen).

Även internationellt har behoven av en förbättrad samordning av sjöövervakning och sjöinformation identifierats. Som redogjorts för i tidigare kapitel pågår flera parallella initiativ inom sjöövervakning, inte minst inom EU. Det bör eftersträvas att svenska myndigheter har gemensam hållning i dessa initiativ samt att myndigheterna koordinerar sina inspel och ställningstagande med övriga berörda svenska myndigheter. Det är också tydligt att svensk sjöövervakning inte kan utvecklas separerat utan måste gå i takt med övrig utveckling inom området kanske framförallt inom EU. Myndigheterna belyser också behovet av snabbare och effektivare datautbyte med andra myndigheter och andra länder.

Således förutspås en framtid där ökad samverkan inom sjöövervakningsområdet får en allt större betydelse. För att kunna etablera en bra samordning av svensk sjöövervakning och medverka till en gemensam miljö för sjöinformation även inom EU krävs en bra nationell samordning inklusive civil-militär samverkan. Nationell strategi för sjöövervakning är en viktig del i en myndighetsgemensam utveckling av sjöövervakningsområdet som också återspeglas i arbetet med CISE. Ansatsen är att strategin ska skapa en gemensam nationell samsyn och inriktning som ska ligga till grund för Sveriges deltagande i utveckling av sjöövervakningsområdet även inom EU. En sammanhållen tvärsektorieell nationell strategi för sjöövervakning torde förbättra samordningen samt utvecklingen av området.

⁷³ Försvarsmaktens och Kustbevakningens möjligheter till utökad samverkan avseende övervakning av sjöterritoriet och sjörörlig logistik (Fö2014/2096/MFI)

3. Målbild

Det övergripande målet med strategin är att Sverige ska ha en effektiv och ändamålsenlig sjöövervakning. Strategin ska betraktas som en vägledning i det fortsatta arbetet med nationell sjöövervakning för civila behov.

Sjöövervakningsrådet har till uppgift att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna till berörda myndigheter. Strategin ska vägleda och underlätta för rådets prioriteringar i sitt fortsatta arbete med att stärka den nationella förmågan till effektiv och ändamålsenlig sjöövervakning. Det fortsatta arbetet med att implementera strategin ska hållas samman av Sjöövervakningsrådet och omfattar därmed också de myndigheter som representeras i rådet. Vidare ska strategin förvaltas av Sjöövervakningsrådet som också säkerställer att strategin revideras och uppdateras vid behov.

I ett nationellt perspektiv handlar det om att myndighetssamverkan ska optimera statens resurstillgångar och därmed uppnå ökad effektivitet, flexibilitet och operativ effekt på sjöövervakningsområdet.

Vissa av åtgärderna i strategin bedöms kunna realiseras inom en ganska snar framtid och andra kräver mer långsiktigt arbete. Därför ska införlivandet av strategin ske på kort (2020) och lång sikt (2025).

3.1 Åtgärdsområden

För att realisera strategins övergripande mål ska arbetet brytas ned i fyra åtgärdsområden: information, resurser, samverkan och samordning samt administrativa hinder.

Information

Delmål: Myndigheterna ska ha tillgång till och utgå från samma sjö- och sjöläges-information.

Myndigheterna har i stor utsträckning behov av samma rådata. Denna information ska tillgängliggöras och förmedlas via en myndighetsgemensam informationsdelningsmiljö som ska vara systemoberoende. Informationen som förmedlas genom miljön ska vara kategoriserad och "skalbar" dvs. myndigheterna ska kunna välja vilken information som de ska integrera i sina egna system. Varje myndighet har då möjlighet att skapa sin myndighetsspecifika sjölägesbild.

Sjöövervakningsinformation ska ligga till grund för myndighetsbeslut och inriktning av verksamheten och måste därför bearbetas och analyseras. Myndigheterna behöver primärt inte mer information, förutsatt att den information som finns hos andra myndigheter tillgängliggörs (hänsyn ska tas till sekretess). Myndigheterna är däremot i större behov av bättre analysverktyg samt personella resurser som kan omhänderta och bearbeta den insamlade informationen. Först därefter kan det vara aktuellt att komplettera sjölägesbilden med ny information, utöver den som myndigheterna sammantaget har tillgång till idag.

Det krävs ökade insatser och anpassningar för att följa de riktlinjer som EU fastställt för medlemsstaterna när det t.ex. gäller medverkan i utvecklingen av CISE. De myndigheter som omfattas av utvecklingen behöver vara flexibla och kunna anpassa sina systemstöd och informationsplattformar för förbättrad informationsöverföring.

Resurser

Delmål: Statliga sjöövervakande myndigheters resurser ska användas effektivt.

Som redovisats i strategin har myndigheter olika uppdrag och uppgifter avseende sjöövervakning. Detta styr också vilka resurser respektive myndighet har att tillgå. Då myndigheterna under en längre tid har slimmat sina egna organisationer finns det i dagsläget inte så stort utrymme att samutnyttja varandras resurser då de till stor del redan används fullt ut i respektive myndighet. Däremot ska myndigheterna i ökad omfattning stödja varandra och, i den mån det är görligt, resurssamordna sig samt samplanera sina verksamheter. Detta gäller främst myndigheter med operativ verksamhet inom sjöövervakning.

Ett konkret exempel som flera myndigheter har belyst är behovet av ökat samutnyttjande av radar, vilket bör utredas vidare i arbetet med implementeringen av strategin. Det är dock viktigt att understryka att resurssamordning och stöd till andra myndigheter ska vara behovsstyrt samt utgå från de allmänna principerna om stöd till andra myndigheter.

Myndigheternas viktigaste resurs är dess personal. Det finns idag en obalans hos de operativa myndigheterna mellan materiella och personella resurser. Resurssamordning och samplanering kan ge visst mervärde till myndigheternas verksamhet men det kan inte fullt ut åtgärda obalansen mellan materiella och personella resurser.

Samverkan och samordning

Delmål: Samverkan och samordning ska vara systematisk, aktiv och strukturerad.

Samverkan och samordning mellan sjöövervakande myndigheter sker redan idag i form av arbetsgrupper, forum, daglig operativ samverkan etc. Sjöövervakningsrådet är ett redan etablerat samverkansforum som dock behöver intensifieras och kompletteras. Sjöövervakningsrådet ska därför ges en beredningsgrupp vars syfte är just att bereda inför och mellan rådets möten. Beredningsgruppen ska bl.a. ha till uppgift att öka informationsflödet mellan berörda myndigheter avseende sjöövervakningsrelaterade frågor. Även arbetsformerna för sjöövervakningsrådet ska omstruktureras och rådets roll och uppdrag ska förtydligas. Därutöver bör de myndigheter som är representerade i Sjöövervakningsrådet ha ett formellt uppdrag att göra så i respektive regleringsbrev eller instruktion.

Det finns också ett behov av en tydligare gemensam svensk hållning i europeiska och övriga internationella initiativ rörande sjöövervakning. Därför bör en myndighet utses som huvudansvarig för respektive internationellt initiativ, projekt etc. (dvs. mer omfattande sådana). Detta görs redan i vissa fall men här bör konsekvens eftersträvas oavsett departement och/eller myndighet. Huvudansvarig myndighet ska ha till uppgift att bereda med andra berörda myndigheter t.ex. inför möten eller andra inspel. Huvudansvarig myndighet ska, efter instruktion från vederbörandes departement, föra svensk talan. Detta ska dock ej begränsa andra myndigheter från att delta då det kan vara av vikt p.g.a. olika sakområden, kompetenser etc. Strävan är att de svenska myndigheterna ska tala med en röst och vara enade i gemensamma internationella frågor samt att myndigheterna koordinerar sina inspel och ställningstagande med övriga berörda svenska myndigheter. Det är också tydligt att svensk sjöövervakning inte kan utvecklas separerat utan måste gå i takt med övrig utveckling inom området kanske framförallt inom EU.

Administrativa hinder

Delmål: Undanröjande av administrativa hinder ska underlätta för samverkan, samordning, informationsdelning samt resurssamordning och samplanering.

För att uppnå en effektiv och ändamålsenlig sjöövervakning måste det vara enkelt för myndigheterna att samverka. Fler och mer strukturerade forum där t.ex. information om kommande upphandlingar, införskaffande av nytt materiell etc. utbytas. Vidare är det viktigt att säkerställa att nya system, som införskaffas i sjöövervakningssyfte, kan kommunicera med den myndighetsgemensamma informationsdelningsmiljön.

För att förenkla samverkan krävs det mindre uppdragsverksamhet mellan myndigheter. Det är en särskilt stor utmaning för samverkan mellan anslagsfinansierade myndigheter och myndigheter som drivs som affärsverksamhet.

Även upphandlingslagstiftningen kan utgöra hinder för myndighetssamverkan. Det ska därför finnas konsekvens och samsyn mellan myndigheterna om hur lagstiftning och andra regelverk ska tolkas.

4. Förslag till genomförande av strategin

Uppdraget till Kustbevakningen och därmed också för den myndighetsgemensamma arbetsgruppen var att ta fram en nationell strategi för sjöövervakning för civila behov. Arbetet har bedrivits i samverkan med de myndigheter som ingår i Sjöövervakningsrådet. Det finns alltså en samsyn bland de berörda myndigheterna gällande strategin inklusive förslagen avseende hur strategin ska implementeras. Myndigheterna bör därför ges i uppdrag att implementera strategin enligt följande:

1. Strategin ska konkretiseras i en myndighetsgemensam handlingsplan.
2. Handlingsplanen bör kompletteras av en kartläggning av respektive myndighets samverkan med andra myndigheter med särskilt fokus på överenskommelser mellan myndigheter, samverkansforum, gemensamma upphandlingar etc. Kartläggningen ska innehålla en matris som åskådliggör myndigheternas uppdrag och ansvar enligt gällande regelverk.
3. Sjöövervakningsrådet ska säkerställa att det görs en årlig översyn av strategin och att revidering sker med fyra års intervaller.
4. Sjöövervakningsrådet ska arrangera s.k. *hearings* där andra myndigheter och aktörer bjuds in för att ta del av strategin samt lämna synpunkter och inspel till handlingsplanen.
5. Myndigheterna som är representerade i Sjöövervakningsrådet bör ha detta som ett formellt uppdrag i regleringsbrevet eller instruktion.
6. Arbetet i Sjöövervakningsrådet ska intensifieras och rådets roll och uppdrag ska förtydligas.
7. Den arbetsgrupp som arbetat med Nationell strategi för sjöövervakning föreslås permanentas och inordnas som en beredningsgrupp under Sjöövervakningsrådet.
8. Sjöövervakningsrådet ska vid behov kunna inrätta områdesspecifika arbetsgrupper under rådet (t.ex. avseende särskild materiel eller system, upphandling, operativa behov etc.).
9. Den gemensamma inriktningen är att sjö- och sjölägesinformation från myndigheterna ska tillgängliggöras och förmedlas via Sjöbasis och på sikt i en myndighetsgemensam informationsdelningsmiljö.
10. Myndigheterna ska vara samordnade avseende internationella sjöövervakningsfrågor och för detta ändamål har Sjöövervakningsrådet en central roll. Huvudansvarig myndighet bör utses för olika internationella initiativ, som ansvarar för att samordna med andra berörda myndigheter.