

Handläggare
Jerzy Slazak
Telefon: 08-508 289 74
Mathias Eriksson
Telefon: 08-508 288 78**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnaämnden
MHN 2013-10-22 p.9

Kapacitet vid karantänshamnar och karantänsflygplatser – vägledning utifrån det internationella hälsoreglementet

Remiss från Socialstyrelsen, dnr 38028/2010

Förvaltningens förslag till beslut

- 1 Godkänna detta tjänsteutlåtande som svar på Socialstyrelsens remiss.
- 2 Översända detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.
- 3 Justera beslutet omedelbart.
- 4 Överlämna detta tjänsteutlåtande till KS rotel RVII för kännedom.

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefPia Winbladh Högfors
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms stad har givits möjlighet att yttra sig över Socialstyrelsens remiss ”Kapacitet vid karantänshamnar och karantänsflygplatser – vägledning utifrån det internationella hälsoreglementet”. Kommunstyrelsen har uppdragit till miljö- och hälsoskyddsnämnden att besvara remissen. Given svarstid är 28 oktober 2013.

Syftet med vägledningen är att tydliggöra vilken beredskapskapacitet som ska finnas i karantänshamnar och karantänsflygplatser i Sverige. Vägledningen riktar sig till flera myndigheter däribland miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad i egenskap av kommun med karantänshamn.

För Stockholms karantänshamn finns en beredskapsgrupp som kallas *Epidemiberedskap Hamngruppen* och som leds av smittskyddsläkaren på smittskyddsenheten för Stockholms läns landsting. Miljöförvaltningen i Stockholm ingår i denna grupp.

Förvaltningen är övervägande positiv till Socialstyrelsens förslag till vägledning, men lämnar i detta tjänsteutlåtande en del synpunkter på ett antal punkter som förvaltningen anser bör förtydligas. Förvaltningen lyfter särskilt fram frågan om ansvar för djur.

Bakgrund

Världshälsoorganisationens (WHO) Internationella hälsoreglemente (IHR), ställer krav på vilken grundläggande kapacitet som ska finnas i alla medlemsstater för att kunna förebygga, upptäcka och hantera internationellt hot mot människors hälsa. De internationella hot mot människors hälsa som avses är t ex vissa specifika sjukdomar såsom SARS, polio och pest, men också utsläpp av kemikalier och radioaktiva ämnen.

Lag (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa (IHMH-lagen) innehåller bestämmelser för genomförande av IHR. Lagen kompletteras av förordning (2007:156) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa. Med ett internationellt hot mot människors hälsa avses i IHMH-lagen en risk för att smittämnen eller andra ämnen som utgör eller kan utgöra ett allvarligt hot mot människors hälsa förs in i landet eller sprids till andra länder.

För att minimera risken för internationell spridning av smittsamma sjukdomar och farliga ämnen genom transport, handel och resande ska medlemsstaterna utse hamnar och flygplatser som bör utveckla den kapacitet som behövs och som anges i reglementet.

I Sverige finns idag åtta karantänshamnar (Gävle, Göteborg, Helsingborg, Luleå, Malmö, Stockholm, Sundsvall, Umeå) och fem karantänsflygplatser (Arlanda, Jönköping, Landvetter, Sturup, Umeå) som är utsedda av Socialstyrelsen enligt förordningen (2007:156) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa.

För att tydliggöra de kapacitetskrav som ställs enligt IHR på karantänshamnar och karantänsflygplatser, har Socialstyrelsen tagit fram vägledningen ”Kapacitet vid karantänshamnar och karantänsflygplatser – vägledning utifrån det internationella hälsoreglementet” (bilaga 1). Vägledningen bygger på de bestämmelser som finns i IHR, teknisk vägledning från Världshälsoorganisationen (WHO), IHMH-lagen och Socialstyrelsens föreskrift Skydd mot internationella hot mot människors hälsa (SOSFS 2007:11).

I vägledningen beskrivs bland annat ansvarsfördelningen mellan de aktörer som ska agera i en situation där man måste hantera smitta i en hamn eller på en flygplats. Aktörerna med sådant utpekat ansvar är: Socialstyrelsen, Landstinget (Smittskyddsläkaren), befälhavare på fartyg/flyg, Tullverket, Kustbevakningen, verksamhetsansvarig vid karantänshamn eller karantänsflygplats, Polismyndigheten, länsstyrelsen, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Smittskyddsinstitutet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Transportstyrelsen och kommunerna.

Enligt 4 § IHMH-lagen svarar kommunen enligt denna lag för att åtgärder till skydd för människors hälsa vidtas i fråga om transportmedel, bagage och annat gods samt djur.

Av 7 § IHMH-lagen följer att kommuner ska svara för att karantänshamnar och karantänsflygplatser har tillgång till den personal och den utrustning som behövs för kontroll av transportmedel, bagage och annat gods samt djur för att skydda mot internationella hot mot människors hälsa.

Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder har enligt miljöbalken (1998:808) tillsynsansvar över bl.a. miljö- och hälsoskyddet. Enligt 9 kap. 15 § miljöbalken ska kommunen vid misstanke om att ett sällskapsdjur som innehåller av privatperson eller ett objekt bär på en allvarlig smittsam sjukdom som kan föras över till människor omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att spåra smittan och undanröja risken för smittspridning. Objektburen smitta är alla sjukdomar som kan spridas mellan objekt och människa via exempelvis vatten, avlopp, luft, sällskapsdjur, livsmedel m.m.

Stockholms karantänshamn har en beredskapsgrupp som kallas *Epidemiberedskap Hamngruppen* och som leds av smittskyddsläkaren på smittskyddsenheten för Stockholms läns landsting. I arbetsgruppen för epidemiberedskapsplanen deltar representanter från Stockholms hamn AB, Polismyndigheten i Stockholms län, Sjötullen inom Tullverket, Kustbevakningen, miljöförvaltningen i Stockholm stad, Regionala enheten för kris och katastrofberedskap, Transportstyrelsen samt representanter från Smittskydd Stockholm.

Syftet med denna grupp är att planera för beredskap och att utbyta information. Gruppen träffas ca 2 gånger om året, vid behov oftare. På mötena diskuteras bl.a. aktuella händelser och nyheter inom epidemiberedskapsområdet. Under mötena ser man också över och uppdaterar innehållet i pärmen *Karantänsplan för Stockholms Hamn*. Pärmen innehåller en beredskapsplan i händelse av en incident. På miljöförvaltningen finns två exemplar av pärmen vilka för närvarande förvaras hos områdesansvarig handläggare och dennes enhetschef. Planen omfattar larmrutiner, kontaktlistor till berörda aktörer som ska hållas uppdaterade, samt ansvarsfördelning mellan aktörerna. Nyheter och nya direktiv från andra myndigheter och organisationer som Socialstyrelsen och WHO diskuteras och integreras med epidemiberedskapsplanen.

Det har hittills inte inträffat någon incident som medfört ett allvarligare hot mot människors hälsa i Stockholm. Miljöförvaltningens inspektörer har dock medverkat vid inspektioner och utredningar av några mindre allvarliga incidenter vid utbrott av smitta (vinterkräksjuka).

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är övervägande positiv till Socialstyrelsens förslag till vägledning. Den beskriver på ett tydligt sätt vilka aktörer som har ett ansvar att säkerställa att en beredskap finns för att upptäcka och hantera potentiella hot mot människors hälsa utifrån IHMH-lagen.

Socialstyrelsen delar i sin vägledning upp kapacitetskraven i två olika kategorier; Rutinmässiga kapacitetskrav och Särskilda kapacitetskrav. Miljöförvaltningens synpunkter på respektive kategori redovisas nedan.

Rutinmässiga kapacitetskrav

De rutinmässiga kapacitetskraven innefattar att det för karantänsflygplatser och karantänshamnar ständigt ska finnas en viss baskapacitet och vissa resurser. Kraven kan till stor del likställas med normala servicekrav som rutinmässigt bör finnas inom hamnverksamheten.

De rutinmässiga kapacitetskraven är:

1. *Samordning och kommunikation*
2. *Bedömning och möjlighet till vård*
3. *Utrustning och personal för transport av sjuka resenärer*
4. *Utbildad personal för inspektion av flygplan eller fartyg*
5. *En säker omgivning för resenärer*
6. *Kontroll av vektorer i och reservoarer i och i närheten av flygplats/hamn*
7. *Särskilda kapaciteter beroende på typ av gränspassage (flygplats eller hamn)*

Förvaltningen noterar att enbart punkt 4,5 och 6 av dessa kapacitetskrav berör miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvarsområde.

Punkt 4 innebär att det ska finnas tillgång till personal som ska kunna utföra inspektioner av transportmedlen, t.ex. för att kontrollera ifall transportmedlet misstänks vara kontaminerat med smittsamma ämnen eller på annat sätt.

I Stockholm är det inspektörer från miljöförvaltningen som med delegation från miljö- och hälsoskyddsnämnden utför denna kontroll. Dels utfärdar de på begäran av rederierna eller hamnen saneringsintyg – en form av periodisk kontroll som är obligatorisk för vissa fartyg i internationell trafik. De utför även inspektioner med anledning av utbrott av smitta.

Eftersom en incident som omfattas av IHR kan innebära vitt skilda typer av kontamination (smittförande ämnen, vektorer, radioaktiva eller kemiska produkter, sjukvårdsutrustning mm) så genomförs inspektionerna alltid i samråd och samarbete med andra myndigheter och experter. Förvaltningen anser dock att kunskapen hos inspektörerna borde fördjupas och breddas. Förvaltningen föreslår därför att Socialstyrelsen anordnar en utbildning för inspektörer och andra som jobbar med IHR och epidemiberedskap.

Punkt 5 och 6 innefattar områden där en verksamhetsutövare pekas ut som ansvarig, men där kommunen ses som tillsynsmyndighet. Förvaltningen anser att detta kapacitetskrav uppfylls i Stockholm i och med att miljöförvaltningen är en av aktörerna som deltar i *Epidemiberedskap Hamngruppen* där också verksamhetsutövaren Stockholms hamns representanter ingår. Stockholms hamn informerar på mötena om sin kapacitet i frågan om de åtgärder som behövs för att utrota råttor, insekter, och andra djur som är bärare av smittämnen som utgör en hälsorisk för människor.

Särskilda kapacitetskrav

De särskilda kapacitetskraven bygger delvis på de rutinemässiga kapacitetskraven. Följande beredskapsförmåga och resurser bör finnas vid karantänshamnar och karantänsflygplatser för att allvarliga händelser ska kunna hanteras:

1. *Beredskapsplanering*
2. *Bedömning och vård av drabbade resenärer och djur*
3. *Lokaler, avskilda från andra resenärer, för att intervjua misstänkta eller infektiösa/kontaminerade resenärer*
4. *Bedömning och eventuell karantänsättning av resenärer*
5. *Transport av misstänkta eller infektiösa/kontaminerade resenärer*
6. *Desinficering och sanering*
7. *Intressekontroll*

Under punkten 1 förtydligas att såväl verksamhetsutövare (hamnen/flygplatsen) som kommunen och landstinget bör ha beredskapsplaner eller rutiner för att hantera händelser som kan utgöra ett hot mot människors hälsa. Miljöförvaltningen anser sig ha beredskap i denna fråga genom deltagandet i *Hamngruppen* som beskrivits tidigare och som innefattar olika aktörer som har i uppdrag att planera för fungerande organisation vid sådana händelser.

Under punkt 2 anges att det rutinmässigt och till vardags bör finnas en möjlighet till bedömning och om nödvändigt ordna med vård för sjuka resenärer. Bl.a. anges att uppdaterade kontaktlistor till vart djur kan transporteras för nödvändig vård bör finnas. Vid en allvarlig händelse ska drabbade eller misstänkt drabbade djur kunna bedömas, behandlas och isoleras.

Enligt 4 § IHMH-lagen ansvarar kommunen för åtgärder till skydd för människors hälsa vad gäller transportmedel, bagage och annat gods samt djur. Förvaltningen anser att det finns behov av att förtydliga kommunens ansvar. Detta mot bakgrund av att regeringen i propositionen till IHMH-lagen anger att lagen är ett komplement till redan befintlig lagstiftning inom olika områden som rör människors hälsa. Som förslag på lagstiftningar till vilka lagen utgör ett komplement nämns bland annat smittskyddslagen (2004:168), miljöbalken (1998:808), livsmedelslagen (2006:804), epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658). Dessutom gäller den så kallade ansvarsprincipen för IHMH-lagen. Ansvarsprincipen innebär att den myndighet som normalt har ansvaret för ett område även har det under en kris.

Det ansvar som kommunen normalt har för smittskydd definieras på följande sätt i 9 kap 15 § miljöbalken:

Vid misstanke om att ett sällskapsdjur som innehas av privatperson eller ett objekt bär på en allvarlig smittsam sjukdom som kan föras över till människor, skall kommunen omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att spåra smittan och undanröja risken för smittspridning. Om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen får kommunen låta förstöra föremål av personlig natur och låta avliva sällskapsdjur som innehas av privatpersoner.

Första och andra styckena gäller inte om åtgärder vidtas enligt livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., epizootilagen (1999:657) eller zoonoslagen (1999:658).

Det är normalt Jordbruksverket som har samordningsansvar för zoonoser och epizootier. Länsstyrelsen har också ett centralt ansvar enligt dessa lagar. Förvaltningen tolkar det som att kommunen enligt 4 § IHMH-lagen har ett bredare ansvar än det man normalt har enligt miljöbalken och andra lagar som rör smittskydd. Detta överensstämmer inte med ansvarsprincipen. Dessutom uppstår ett tolkningsutrymme som är olämpligt i krissammanhang när alla ansvariga behöver agera snabbt och effektivt. Förvaltningen anser därför att det finns behov av att Socialstyrelsen förtydligar kommunens och andra aktörers ansvar när det gäller djur.

Förvaltningen vill också understryka veterinärkunskapen avseende djurskydd, och smittsamma sjukdomar hos djur som smittar människor (zoonoser) har flyttats från kommunerna till länsstyrelsen. Förvaltningen anser därför att Socialstyrelsen borde ge en anvisning om vilken myndighet som kommunen borde konsultera för bedömning av misstänkt drabbade djur.

Under punkt 4 nämns även att det vid gränskontrollstationerna finns möjlighet till att sätta djur i karantän. Miljöförvaltningen föreslår att vägledningen kompletteras med en lista över dessa stationer.

Punkt 6 beskriver kommunens ansvar för att åtgärder vidtas i fråga om transportmedel, bagage och annat gods samt djur. Man ska ha rutiner för att genomföra lämpliga åtgärder för insektssanering, råttutrotning, desinficering, sanering eller för på annat sätt behandla bagage, last, gods, postförsändelser, containrar och transportmedel. Det ska finnas planer och möjligheter att omhänderta avfall och avlopp och eventuella rester efter sanering, tills man vet vilka risker de kan medföra och om det behövs särskilda åtgärder.

Miljöförvaltningen i Stockholm har valt att ha beredskap i denna fråga genom att ha en förteckning över företag som vid behov kan anlitas för att utföra sådant saneringsarbete.

Planer för att omhänderta avfall och avlopp och eventuella rester efter sanering är svåra att bestämma i förväg. För Stockholms Hamn handlar det om flera olika kajplatser och ytor som ligger i anslutning till kajplatserna. Denna fråga kommer att avgöras när den aktualiseras. I Karantänsplanen för Stockholms Hamn fastställs att ett fartyg som misstänks ha smittan ombord inte får lämna avfall, såväl fast som svart- eller gråvatten, utan att miljöförvaltningen i samråd med smittskyddsläkaren givit sitt tillstånd därtill.

Checklistor

Till vägledningen följer Bilaga 1 som sammanfattar och specificerar de kapacitetskrav som beskrivs i remissomgången. Bilagan är tänkt att användas som ett stöd för att ta fram egna checklistor eller rutiner. Förvaltningen föreslår att denna bilaga borde förtydligas genom att den delas upp per myndighet/aktör.

Tillsyn

Enligt lagsstiftningen är det Socialstyrelsen som utser karantänshamnar och karantänsflygplatser i Sverige. Socialstyrelsen är nationell kontaktpunkt för IHR och har ansvar för samordningen av smittskyddet. Mot bakgrund av detta föreslår förvaltningen att Socialstyrelsen börjar bedriva aktiv tillsyn på varje karantänshamn respektive flygplats för att bedöma om de kapacitetskrav som ställs i vägledningen uppfylls vad gäller smittskydd.

Slut

Bilaga

Bilaga 1 (tidigare utsänd)
”Kapacitet vid karantänshamnar och
karantänsflygplatser – vägledning utifrån
internationella hälsoreglementet”.