

Infrastrukturdepartementet

Inges via:

[i.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:i.remissvar@regeringskansliet.se)

[i.transport.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:i.transport.remissvar@regeringskansliet.se)

D.nr. I2022/00657

## Yttrande över

1. **Promemoria – Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina**
2. **Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina**
3. **Förslag till förordning om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina**

Såsom remissinstans inger härmed FORSEA AB och ForSea-koncernen (gemensamt "ForSea") sitt yttrande över ovanstående. ForSea stödjer även Svensk Sjöfarts yttrande i samma sak.

## Sammanfattning

1. ForSea motsätter sig förslagen till lag samt förordning enligt ovan (gemensamt "Förslagen") såsom de har lagts fram. Under rådande världsläge har ForSea stor förståelse för den utmaning som Sverige och dess myndigheter står inför. Ett ordnat mottagande av skyddsbehövande och upprätthållandet av god allmän ordning är tunga utmaningar. Att ålägga ForSea, som endast trafikerar en kort sträcka över sundet mellan Danmark och Sverige, ett ansvar att utföra identitetskontroller är med hänsyn till den aktuella flyktingströmmen dock varken nödvändig eller proportionerlig i förhållande till den effekt som Förslagen önskar uppnå. Såväl dagsaktuella uppgifter över resrutter för flyktingar från Ukraina såsom tidigare erfarenheter från flyktingkrisen och de därpå följande gränskontrollerna 2016–2017 visar att flyktingar inte i någon större utsträckning nyttjar vår färjesträcka att ta sig till Sverige. Danmark registrerar alla ukrainska migranter vid inresa till Danmark, vilket innebär att kontrollen redan har skett när en resenär befinner sig i hamnen i Helsingör. Det är inte, såsom det var under flyktingkrisen som började 2015, en okontrollerad flyktingström in i Sverige. Danska myndigheter möjliggör för ukrainare att söka asyl i Danmark och har per den 17 mars 2022 antagit en lag för att underlätta ansökningsprocessen. Eftersom danska myndigheter redan hanterar registreringen av ukrainska migranter, finns ingen anledning till att ha ytterligare gränskontroll från Danmark till Sverige. Inresor från Danmark borde därför kunna likställas med inresor från Norge som har undantagits i Förslagen.

Belastningen och konsekvenserna för ForSea kommer dock vara avsevärd, men till mycket liten nytta och stora kostnader. Syftet kan istället uppnås med kontroller i land på Helsingborgs centralstation av Polismyndigheten och Tullverket som har den nödvändiga kompetensen och det utrymme i därför avsedda lokaler och landarealer att utföra kontroller, utan att stoppa upp trafiken över sundet eller ålägga ForSea en kostnad och ytterligare skador. Två års gränskontroller med anledning av coronapandemin har tydligt visat att det fungerar utmärkt med att ansvariga myndigheter kontrollerar vid ankomst i de för ändamålet inrättade faciliteterna som finns i Helsingborgs hamn. ForSea har haft två års framgångsrikt samarbete med både Polismyndigheten (inklusive gränspolisens) och Tullverket.



2. Skulle Förslagen genomföras i den utsträckning som presenterats med innebörden att ForSea åläggs krav att utföra kontroll av giltig identitetshandling, kommer det som nämnts i föregående stycke innebära mycket stora konsekvenser för ForSea som privat företag, för våra resenärer och all transport av gods och fordon som sker med oss över sundet. Kostnaden för identitetskontrollerna uppskattas till ca 25 miljoner kronor på årsbasis.

Därtill kommer de skador som ForSea lider för indirekta skador, såsom ett minskat resande. På kort sikt kommer övriga resenärer och fraktbolag i tydligt märkbar utsträckning välja annan transportväg över sundet, framförallt Öresundsbron. På längre sikt kommer det gynna en redan snedvriden konkurrenssituation, likt den som kunde noteras som effekt efter flyktingkrisen. Skulle således Förslagen införas kommer ForSea kräva ersättning från staten för nedlagda kostnader på samma sätt som skedde i fråga om motsvarande reglering som gällde mellan januari 2016 och maj 2017. Därtill kommer krav om indirekta skador, såsom minskad försäljning av biljetter och annan försäljning och ett långsiktigt omsättningstapp.

3. Skulle Förslagen genomföras i den utsträckning som framlagts, bör regeringen under alla omständigheter överväga att begränsa på vilket sätt identitetskontroller ska genomföras. Erfarenhet av flyktingkrisen och gränskontrollerna under 2016–2017 visade att den övervägande majoriteten av resenärerna som blev avvisade från att resa med en av våra färjor på grund av saknade identitetshandlingar var svenska eller danska medborgare som hade glömt dessa hemma, eftersom de var vana vid att fritt kunna resa mellan våra grannstäder över sundet. Vidare ska inte så kallade "turaresenärer" (resenärer som stiger ombord i Sverige och som åker fram och tillbaka för att t.ex. äta i en av våra restauranger och som aldrig stiger av i Danmark) omfattas av bestämmelserna av identitetskontroller, vilket de i praktiken gjorde under 2016–2017. Om turaresenärerna ändå ska omfattas beräknas kostnaderna för identitetskontroller stiga med ytterligare 50-100 %, totalt till 37-50 miljoner kronor på årsbasis, eftersom det då inte räcker med att utföra kontroller innan ombordstigning på den danska sidan, utan även innan ombordstigning på den svenska.

Under nämnda tidsperiod 2016–2017 ålades ForSea att betala sanktionsavgifter i ett tjugotal ärenden för att under närmare 16 månader missat att säkerställa identiteten i ett fåtal fall av sammanlagt fyra miljoner utförda kontroller. I samtliga avseenden gällde ärendena dock svenska medborgare som glömt sina identitetshandlingar och till och med endast "turat". Även detta visar på den oproportionerliga effekten av kraven på transportöransvaret för ForSea. Det kan i sammanhanget tilläggas att av de fyra miljoner identitetskontrollerna blev 12 000 personer avvisade. Endast 200–250 personer av dessa var dock migranter. Resten var svenska eller danska resenärer som hade glömt sin identitetshandling hemma.

Ett mer balanserat tillvägagångssätt, där resenärer som reser från Danmark men som har glömt sin identitetshandling hemma och som kan göra det sannolikt att man är nordisk medborgare utesluts från det absoluta kravet på identitetshandling, skulle sannolikt påtagligt begränsa ForSeas skada. Vidare bör så kallade turaresenärer från Sverige uteslutas från kontrollkravet. Dessa två åtgärder skulle troligen begränsa den indirekta skadan såsom minskat resande och minskad försäljning ombord, samtidigt som den önskade effekten av Förslagen fortfarande bibehålls. Även sanktionsavgifterna bör tas bort då de står i illa avvägd proportion till de enstaka och i sammanhanget helt betydelselösa överträdelserna.

Förslagen har som syfte att skapa ett ordnat mottagande av ukrainska medborgare som flyr undan ett krig. Reglerna som nu föreslås i Förslagen – och som har stora likheter med vad som infördes 2016–

2017 – slår dock vilt och brett omkring sig och kan liknas vid att skjuta mygg med kanoner. Det är ett missbruk av en situation där man breder ut sanktionskatalogen med en lång rad åtgärder som inte har något med Ukrainakrisen att göra.

## Närmare utveckling

### *Bakgrund om ForSea*

ForSea bedriver färjetrafik mellan Helsingborg i Sverige och Helsingör i Danmark. Under helåret 2019 (innan coronapandemin, vilken påverkade verksamheten mycket under 2020 och 2021) genomförde ForSea totalt cirka 49 300 överfarter. ForSea transporterar upp till cirka 3 300 passagerare och cirka 600 personbilar per timme och riktning. En överfart med en av våra färjor tar endast ca. 20 minuter över vårt sund som är blott ca 4 km långt. Färjan ligger enbart i hamn i 10 minuter. Varje dag görs upp till 130 överfarter. 2019 fraktades totalt 1,26 miljoner personbilar, 7 miljoner passagerare, 435 000 lastbilar och 16 000 bussar. Vår verksamhet löper dygnet runt, sju dagar i veckan. Vi är en "flytande bro" där snabb och smidig överfart värdesätts av våra kunder som utgörs bl.a. av arbetspendlare, transporter av gods samt turister och nöjesresenärer.

### *Flyktingkrisen och gränskontrollerna 2016–2017 och erfarenheter därav*

ForSea (tidigare HH Ferries AB) hänvisar till tidigare ingivet lagrådsremissvar daterat den 7 december 2015 inför införande av lag om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet etc. samt Svensk Sjöfarts remissvar i samma ärende, som bilägges till detta remissvar, se **bilagorna 1–2**. Den påverkan på ForSea som transportör och privat företag kommer idag, om Förslagen genomförs, i stort sett vara den samma som redan framfördes då och som även blev verklighet.

Under perioden 4 januari 2016 till 3 maj 2017, vilket var den tidsperiod då gränskontroller utfördes under flyktingkrisen, utförde ForSea ca fyra miljoner kontroller av identitetshandlingar. Kontrollerna gick till på sådant sätt att för ändamålet inhyrd personal från säkerhetsföretag kontrollerade samtliga gångpassagerare och fordon i hamnen i Helsingör i Danmark innan ombordstigning/-åkning. Av dessa fyra miljoner kontroller avvisades ca 12 000 resenärer. Den absoluta majoriteten av dessa var svenska eller danska medborgare som hade glömt sina identitetshandlingar hemma. Endast ca 200–250 personer var syrier eller andra flyktingar, vilket är en försvinnande del jämfört med det stora antalet flyktingar som anlände till Sverige.

Vid landstigning i Helsingborg i Sverige utförde därtill Polismyndigheten och Tullverket ytterligare kontroller. Det innebar att även så kallade "turaresenärer", dvs. personer som aldrig satt sin fot i Danmark, omfattades av myndigheternas kontroller och därmed även av sanktionssystemet. Av fyra miljoner utförda kontroller bötfälldes ForSea i tjugo ärenden. I 17 av dessa 20 fall rörde det sig om svenska medborgare, två var danska och en var litauisk medborgare som inte hade giltiga identitetshandlingar med sig. Den direkta kostnaden uppgick för ForSeas del till ca. 19,5 miljoner kronor, en kostnad som ForSea sedermera fick ersatt av staten. Identitetskontrollerna gav upphov till längre köer, mer trängsel och att resenärerna inte kom med den färja som de hade tänkt, vilket fick till följd att våra passagerare, t.ex. arbetspendlare, kom för sent till sina arbeten och att de transportfartyg som transporterar gods mellan våra länder fick fördröjningar.

Därtill såg ForSea ett märkbart omsättningstapp då färre antal resenärer valde att resa med oss. Sammanlagt minskade antalet bilar under perioden med 35 000 bilar och antalet fotpassagerare med 170 000 jämfört med samma motsvarande period dessförinnan. Detta i sin tur innebar minskad försäljning av mat, dryck och varor ombord. Omsättningstappet var ca 20 miljoner kronor jämfört med en motsvarande föregående period.

Det kan i sammanhanget tilläggas att svenska resenärer som saknade identitetshandlingar hade svårt att ta sig hem. Framförallt äldre människor bad i stor utsträckning familjemedlemmar om hjälp att hämta pass eller

liknande hemifrån. Andra tog istället tåget eller sin bil söderut från Helsingör till Köpenhamn och vidare över Öresundsbron. Gränskontrollerna vid Öresundsbron utfördes nämligen inte av ett privat säkerhetsbolag som i ForSeas fall, utan av Polismyndigheten och Tullverket som hade den rätta befogenheten att ändock acceptera inresa av en person utan korrekta handlingar, en möjlighet som ForSea inte hade. Den erfarenhet som resenärerna gjorde då om att det var lättare att ta sig över sundet över bron var en bidragande orsak till att ForSea tappade ovannämnda 35 000 bilar och 170 000 passagerare.

Staten bör inte ålägga privata aktörer att svara för obligatoriska identitetskontroller i terminaler utomlands inför resa till Sverige eftersom rederierna därigenom i princip åläggs att svara för en form av gränskontroll. En uppgift som rimligen inte bör överlåtas på privata aktörer, utan på de myndigheter som har den nödvändiga kompetensen, resurserna och befogenheterna.

Sammanfattningsvis medförde gränskontrollerna 2016–2017 en mycket negativ påverkan på antalet resenärer och fordon och vår omsättning som inte ersattes av kompensation för direkta kostnader. Det finns en överhängande risk att ForSea på nytt – och utan att Förslagen uppfyller sitt egentliga syfte – drabbas hårt. Återigen vill ForSea betona att vi har en ödmjuk inställning till statens och myndigheternas uppgift, men Förslagen såsom de har presenterats idag går långt förbi sitt mål och får oproportionerliga konsekvenser. Det om något är att skjuta mygg med kanoner.

#### *Allmänt om påverkan av trafik*

Som regeringen antyder under punkt 8.7 i promemorian, skulle ett införande av identitetskontroller leda till en kvalitetsförsämring i trafiken på grund av restidsförlängningar och minskat antalet turer. Regeringen har dock i sin analys underskattat konsekvenserna för ForSeas del. Gränskontrollerna 2016–2017 ledde till långa köer i våra hamnar och att resenärer och transportfartyg missade avgångar med förseningar som följd.

En konsekvens av att vara en "flytande bro" med hög turtäthet, är att det endast är en bråkdel av våra resenärer som köper biljetter i förväg, vilket även redogjorts för i remissvar 2015 som ovan nämnts. Endast runt en 1 % av överfarterna bokas i förväg och då inte till en särskild avgång. Detta innebär att så gott som all biljettförsäljning medför en manuell kontroll av identitetshandlingar i nära anslutning. Någon elektronisk kontroll av biljetter i förväg som på sätt skulle minska belastningen på personal eller verksamheten, vilken nämns under punkt 8.7. i promemorian, är utesluten för ForSea.

#### *Mycket begränsat problem med flyktingströmmar med färja Helsingör - Helsingborg*

Såsom ovan antytts, kunde redan under flyktingkrisen 2016–2017 tydligt konstateras att dåvarande flyktingar i mycket begränsad omfattning reste med våra färjor in till Sverige. Idag är läget ytterligare annorlunda. Ukrainska medborgare har i mycket hög utsträckning pass eller andra identitetshandlingar med fotografi. Nyhetsbyrån TT publicerade den 15 mars 2022 en artikel som sedermera togs upp av ett trettiotal tidningar, se **bilaga 3**, om att den danska gränspolisens endast avisar 10–20 flyktingar som inte har godkända pass med biometriska uppgifter per dag vid gränsen mot Tyskland. Efter den 17 mars 2022 kommer dock även ukrainska flyktingar med gamla pass kunna få hjälp i Danmark med att ordna nya identitetshandlingar med biometriska uppgifter.

I artikeln berättar gränspolisens att "[de] flesta flyktingar kommer via Karlskrona, därefter Ystad och Trelleborg och via Öresundsbron. På de stora färjelägena är Migrationsverket på plats med oss, därför blir det en ganska smidig hantering." Att Helsingborg inte är en vanligt förekommande ankomstort bekräftas också av promemorian, se punkt 2.1.

Det är tydligt att de flyktingströmmarna som sker idag med anledning av Rysslands invasion av Ukraina inte är samma situation som vi såg för några år sedan. Danmark registrerar alla ukrainska migranter vid inresa till Danmark. Det är inte, såsom det var under flyktingkrisen som började 2015, en okontrollerad flyktingström in i Sverige. Danska myndigheter möjliggör för ukrainare om att söka asyl i Danmark och har per den 17 mars 2022 antagit en lag för att underlätta ansökningsprocessen. Självklart ska Sveriges myndigheter ha utrymme att uppfylla sina arbetsuppgifter, men inte på bekostnad av orätmätiga åtgärder som dessutom medför stora kostnader och slår ner på privata transportörer, resenärer och transporter. Regeringen ombeds att göra en omviktning av åtgärderna i förhållande till konsekvenserna och i åtanke om att behovet av åtgärderna inte är tillnärmelsevis lika stort som ledde till gränskontrollerna 2016–2017.

#### *Nuvarande uppskattningar av direkta kostnader*

Det ovan nämnda belopp om 19,5 miljoner kronor i direkta kostnader för gränskontrollerna som utförde 2016–2017 skulle idag uppgå till ca 25 miljoner kronor på årsbasis med hänsyn till ca sju års uppgång i lönekostnader. Av dessa 25 miljoner beräknas sommarhalvåret ge en direkt kostnad om ca 2,5 miljoner kronor per månad.

För det fall att tillsyn sker av ForSeas gränskontroll på den *svenska* sidan, såsom den skedde 2016–2017 av Polismyndigheten och/eller Tullverket, och sanktionsavgifter följaktligen kunde dömas ut för svenska passagerare som endast turat över sundet utan att sätta sin fot i Danmark, så kommer ForSea nödgas införa ytterligare kontroller även innan ombordstigning i Sverige till en beräknad kostnad om 12-25 miljoner kronor extra på årsbasis, en kostnad som är helt disproportionerlig för att uppnå målet. ForSea utförde ett extraordinärt arbete 2016–2017 men drabbades hårt av såväl indirekt skada och omsättningstapp mot bil- och lastbilstrafiken på Öresundsbron som inte hade samma problematik och sanktionsavgifter.

#### *Risk för att ytterligare snedvrída konkurrensen*

ForSea och den konkurrerande Öresundsbron utgör viktiga delar i integrationen mellan Sverige och Danmark. Regeringen har i sin promemoria inte tagit tillräcklig hänsyn till den konkurrenspåverkan som nu – på nytt – sker mellan ForSea och fordonstrafiken över den statligt ägda Öresundsbron, där endast Polismyndigheten och/eller Tullverket utför sina sedvanliga kontroller utan extra skyldigheter. Förslagen är inte konkurrensneutrala. Vid införande av gränskontroller är färjetransportörerna skyldiga att utföra identitetskontroller, medan konkurrerande operatörer av fasta förbindelser inte berörs. ForSea påläggs enligt Förslagen ett ansvar att i egen regi genomföra identitetskontroll vilket ofrånkomligen kommer ge upphov till köer, längre transporttider, allmänna olägenheter för resenärerna och betydande kostnadsökningar. Konsekvensen av de oproportionerligt breda och hårda kraven på ForSea som rederi, medför olika kommersiella villkor. Gods- och personbilsflöden kommer att öka på Öresundsbron till följd av bromsklossarna, i form av manuella och tidskrävande identitetskontroller på färjorna. Statistik visar att Öresundsbron under gränskontrollerna 2016–2017 hade en ökning av antalet bilar, under samma period som ForSea hade en minskning. Denna skillnad i behandling är inte rättfärdigad och den redan hårt naggade konkurrensneutraliteten får sig ytterligare en törn. I denna del hänvisas även till ovan nämnda remissvar från 2015.

---

Avslutningsvis ska framhållas att åtgärder måste stå i proportion till syftet. Förslagen har som ändamål att ordna ett bra flyktingmottagande för ukrainska migranter och upprätthålla den inre säkerheten i landet till följd

av Rysslands aggression mot Ukraina. Förslagen såsom de har presenterats är dock för färjetrafiken Helsingör - Helsingborg varken nödvändiga eller effektfulla. Istället drabbas ForSea och all den transport av resenärer och gods som far med oss över sundet, till höga kostnader, förseningar och kort- såväl som långsiktiga skador. Regeringen ombeds att utifrån erfarenheterna från 2016–2017 och nuvarande fakta göra en ombalansering innan konsekvenserna blir får hårda och orättmätiga, utan att ens uppfylla sitt syfte.

Helsingborg den 18 mars 2022



---

Kristian Durhuus

VD, ForSea AB