

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Inges via:

li.remissvar@regeringskansliet.se

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

D.nr. LI2023/02926

Yttrande över

1. **Promemoria – Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige**
2. **Förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige**

Nedan benämnda "Lagförslaget".

Såsom remissinstans ingår härmed FORSEA AB och ForSea-koncernen (nedan "ForSea") sitt yttrande över ovanstående. Sedan januari 2023 ägs ForSeakoncernen av NFI, Nordic Ferry Infrastructure, som i sin tur äger danska rederiet Molslinjen A/S med koncern (nedan "Molslinjen"). ForSeakoncernen och Molslinjenkoncernen har numera gemensam ledningsgrupp och är systemverksamheter. Molslinjen A/S bedriver bland annat rutten Bornholmslinjen. Detta yttrande inges således för båda verksamheterna ForSea och Molslinjen.

Sammanfattning

ForSea och Molslinjen motsätter sig Lagförslaget såsom de har lagts fram.

Inledningsvis kan nämnas att det givetvis finns en förståelse för den utmaning som Sverige och dess myndigheter står inför vid till exempel flyktingkriser då ett ordnat mottagande av skyddsbehövande och upprätthållandet av god allmän ordning kan tära på de resurser som finns inom det allmänna.

ForSea har bland annat i samband med "*Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina*" i mars 2022 yttrat sig skriftligen. Dåvarande lagförslag, som mötte stort motstånd och sedermera bordlades, resulterade till stor del i samma kritik som härmed får anföras på nytt från ForSeas och Molslinjens sida. Regeringens nu aktuella Lagförslag har alltså inte tagit någon större hänsyn till varken det oerhört betungande ansvar som föreslås åläggas en enskild näringsverksamhet eller den ekonomiska påverkan – såväl direkt som indirekt – som ökade gränskontroller utförda av transportörer kommer att medföra. Därtill ska läggas den snedvridning av konkurrensen som riskeras ytterligare. Såväl ForSea och Molslinjen som privata företag, våra resenärer och all transport av gods och fordon som sker med oss kommer att påverkas markant om transportöransvar införs såsom det är föreslagit.



Regeringen har dragit korrekt slutsats när det anges i Lagförslaget (se sid. 17) avseende Öresundstrafiken att "[p]åverkan på fartygstrafiken från Danmark skulle alltså bli avsevärd om regeringen utnyttjar bemyndigandet". Trots detta konstaterande utformas dock Lagförslaget med de oproportionerliga konsekvenserna som det innehåller, utan att det kommer leda till en större nytta. Som transportörer har vi inte de resurser, kunskaper eller för kontrollverksamhet anpassade lokalerna att utföra omfattande identitetskontroller av alla resenärer. Att ålägga privata företag sådana skyldigheter att agera statlig gränskontroll är att som myndighet ta handen från sitt ansvar. Vidare är det förbundet med höga kostnader som det kommer att krävas ersättning från staten för, även i framtiden. Till detta kommer krav på indirekta skador som minskat resande och minskade intäkter som leder till ett ytterligare vridmoment på en redan snedställd konkurrenssituation. Lagförslaget kommer, likt erfarenheterna visar från 2016/2017, att till absolut övervägande del också skjuta förbi målet med enorma förluster som följd.

En välfungerande och sammanhängande arbetsmarknad och handel i Öresundsregionen är viktig för den ekonomiska tillväxten i området. Omfattande identitetskontroller skulle försvåra och i värsta fall minska pendlingen, något som allvarligt kan påverka tillgången till kvalificerad arbetskraft. Detsamma gäller resandet för bl.a. danskar genom Skåne mellan det danska fastlandet och Bornholm som inte heller för försvåras och onödigt kompliceras. Bornholmslinjen var undantaget Sveriges krav på identitetskontroller under 2016/2017 och bör så förbli även i framtiden, under alla omständigheter.

Närmare utveckling

Bakgrund om ForSea

ForSea bedriver färjetrafik mellan Helsingborg i Sverige och Helsingör i Danmark. Under 2022, som till viss del fortfarande var påverkat av coronarestriktioner, genomförde ForSea totalt cirka 42.600 överfarter. ForSea transporterar upp till cirka 3.000 passagerare och cirka 500 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. 2022 fraktades totalt 1,03 miljoner personbilar, 6,12 miljoner passagerare, 457.000 lastbilar och 7.300 bussar. Vår verksamhet löper dygnet runt, sju dagar i veckan. ForSea 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. Ett populärt nöje är att "tura" dvs. stiga ombord i en av hamnarna och segla fram och tillbaka utan att gå i land i det andra landet under tiden som man inmundigar en måltid eller umgås med vänner och familj i en av våra restauranger och barer.

Bakgrund om Bornholmslinjen

Molslinjen A/S bedriver som ovan nämnts rutten Bornholmslinjen, vilken bl.a. seglar mellan Ystad i Sverige och Rønne på Bornholm, som tillhör Danmark. Under 2022 genomförde Molslinjen totalt cirka 3800 överfarter mellan Ystad och Rønne och transporterade då upp till cirka 1400 passagerare och cirka 320 personbilar per avgång och riktning. (En kapacitet som har utökats med en ny färja från 2023.) En överfart på denna rutt tar ca. 1 h 20 min och besegling sker från tidig morgon under hela dagen och 4 gånger per dag, vilket ökar i antal under sommartider. 2022 fraktades totalt en halv miljon personbilar, cirka 1,7 miljoner passagerare, cirka 4100 lastbilar och 3900 bussar. Molslinjen vann 2016 en dansk statlig upphandling av färjetrafiken till och från Bornholm, vilken gäller i sammanlagt tolv år mellan 2018 – 2030.

Flyktingkrisen och gränskontrollerna 2016–2017 och erfarenheter därav

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 för att utföra identitetskontrollerna 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.

Inställning till Lagförslaget

ForSea och Molslinjen framhåller följande.

1. Privata verksamheter ska inte åläggas myndighetsansvar

I Sverige är Polismyndigheten ytterst ansvarig för identitetskontroller, till vilken hjälp även Tullverket och Migrationsverket bistår. Att utföra kontroller av personers identiteter är ett viktigt och ansvarsfullt uppdrag som ställer krav på kunskap, därtill anpassade utrymmen vid gränsovergångar, erfarenhet samt beredskap om kontrollerna stöter på motstånd av individer. Att ålägga privata företag detta ansvar, dessutom med hot om avsevärda sanktionsavgifter, innebär att ta handen från sitt myndighetsansvar. Erfarenheter från 2016/2017, som i korthet redovisats ovan, visar även på hur oproportionell konsekvensen blir och att den till absolut övervägande del sköt rakt förbi målet genom att träffa helt fel personer. ForSea och Molslinjen är rederier som förflyttar människor och fordon över hav, såväl i transport- som i nöjessyfte, inte en statlig kontrollinstans med det ansvar och kunskap som det kräver.

2. Kostnad

Tidigare års erfarenheter visar också på den enorma kostnaden som kontroller innebär. Gränskontrollerna som utfördes av ForSea under perioden januari 2016 till maj 2017 innebar en kostnad för extern anlita bevakningsfirma om ca. 19,5 miljoner kronor. I nuvarande tider uppskattas den siffran behöver öka med runt 30–50%, dvs. uppskattningsvis 1,6 – 1,8 miljoner kronor per månad

(eller ca. 9,6 – 10,8 miljoner kronor för en sexmånadersperiod). Denna kostnad avser då endast trafiken över Öresund som bedrivs av ForSea.

ForSea fick visserligen ersättning för dessa direkta kostnader för 2016/2017 av staten, vilket det antyds i Lagförslaget även ska gälla framgent, även om detta inte är säkert utfäst. I Lagförslaget påstås dock att ett åläggande av transportöransvaret skulle minska den påfrestning, särskilt på Polismyndigheten, som omfattande identitetshandlingar medför. Med anblick på de omfattande kostnaderna som kontroll av identitetskontroller för bara en transportör på en rutt kostar, så kan det ifrågasättas om kostnaden med att ersätta transportörerna verkligen är en besparing av de allmänna medlen, helt vid sidan om att transportörer inte besitter den kunskap eller verksamhetsanpassningar som krävs.

3. *Tappad omsättning, på lång och kort sikt*

Ovan nämns den omfattande kostnad som transportöransvaret innebär, tagna ur egna erfarenhet från flyktingkrisen 2016/2017. I Lagförslaget antyds att *"Biljettpriserna för den gränsöverskridande trafiken kan komma att höjas om transportörerna drabbas av ökade kostnader till följd av förbuden mot transport av personer utan giltiga identitetshandlingar om dessa kostnader inte ersätts av staten"*, se sid 17 i promemorian. Det är en direkt verklighetsfrånvänd uppfattning att privata transportörer bara kan "höja sina biljettpriser" och därmed kompenseras för ökade kostnader. Under alla förhållanden, måste transportörer tillförsäkras ersättning av staten för samtliga ökade kostnader. Detta ska under inga omständigheter drabba oss som privata företag (och t.ex. gällande Öresund en av regionens största arbetsgivare), våra arbetspendlare, fraktföretag eller våra övriga kunder som reser med oss, oaktat om man måste av transportskäl eller för att man vill av nöjesskäl. Att ersätta manuella kontroller med digitala lösningar är också en enorm investering och som knappast löses i en handvändning. Därtill ska läggas att varken ForSea eller Molslinjen har de nödvändiga utrymmena. Detta har dock t.ex. Polismyndigheten samt Tullverket som i nära anslutning till rederiernas verksamhet har särskild därför avsedda lokaler och kontrollområden i hamnarna och på terminalerna. I Lagförslaget anges (se sid. 16) att *"[f]ärjetrafik med hög turtäthet kräver anpassningar i verksamheten för att kunna hantera krav på identitetskontroll"*. Återigen skjuts ansvaret och kostnaderna över på transportören, som ska godta ökade biljettpriser, försenade/ inställda eller färre avgångar och stora investeringar. Som "tack" får rederierna ökade kostnader, minskad omsättning och intäkter (även lägre skatteintäkter), på både kort och lång sikt. Det kan inte uteslutas att det leder till personaluppsägningar.

Till saken kan läggas även så kallade "turaresenärer" drabbades under identitetskontrollerna 2016/2017. Passagerare i vår Öresundsregion är vana vid att kunna resa utan att behöva komma ihåg att ta med giltiga identitetshandlingar. Det är en stolthet i vår region att vi har en så tät och naturlig kontakt med andra sidan sundet, vilket är till stort gagn för bl.a. arbetsmarknaden och handeln. Om man endast tar en "tura", dvs. stiger ombord i Helsingborg och turar fram och tillbaka utan gå i land i Helsingör, så landstiger man inte heller på dansk mark. Trots detta kontrollerades även dessa passagerare 2016/2017, vilket fick till följd att det utdelades straffavgifter, trots att en resa från utlandet aldrig hade gjorts. I Lagförslaget anges (se sid. 11) att tillsynsmyndigheter kommer att kontrollera om transport av personer gjorts utan giltiga identitetshandlingar vid ankomst i Sverige. *"En överträdelse kan alltså konstateras utan att det behöver föras någon bevisning i frågan om huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingar eller när sådan kontroll har skett eller vad som kan ha hänt i tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången."* Någon hänsyn till att personen i fråga aldrig har rest från Danmark görs inte.

Vidare är det många danska medborgare som reser från Bornholm genom Skåne och vidare till fastlandet i Danmark. Att säkerställa en fri lejd för danskar mellan danska territorier får inte försvåras. Det måste kunna finnas möjlighet för personer som trots att de inte kan uppvisa identitetshandlingar ändå kan göra det sannolikt att de är bosatta i Sverige respektive Danmark, utan bli nekade inresa till Sverige eller transportören ska bestraffas med en synnerligen oproportionerlig straffavgift.

4. *Snedvriden konkurrens*

Till ovan angivna kan även tillfogas följande. Under 2016/2017 utfördes identitetskontroller i Öresundsregionen på radikalt olika sätt. Som ovan nämnts var det inhyrd personal som på ForSeasträckan mellan Helsingborg och Helsingör ("HH-leden") utförde identitetskontrollerna i våra egna, begränsade utrymmen. Detta medförde såväl förseningar som minskat antal resenärer. ForSea konkurrerar med Öresundsbron, framförallt gällande icke-lokala transporter med bil och fordon, men även med övriga passagerare på tåg och buss. Även tågavgångar på Öresundsbron påverkades av de ökade kontrollerna, men påverkan på ForSeas verksamhet var större. En del av de passagerare som hade för avsikt att resa med ForSea men hade glömt sina identitetshandlingar hemma tog istället tåget eller sin bil söderut från Helsingör till Köpenhamn och vidare över Öresundsbron. Gränskontrollerna vid Öresundsbron, vilken som bekant ägs gemensamt av den svenska och danska staten genom Öresundsbro Konsortiet, utfördes nämligen inte av ett privat säkerhetsbolag som i ForSeas fall, utan av Polismyndigheten och Tullverket som hade den rätta befogenheten att ändå acceptera inresa av en person utan korrekta handlingar, en möjlighet som ForSea eller dess anlitade vaktfirma inte hade. Den erfarenhet som resenärerna gjorde då om att det var lättare att ta sig över sundet över bron vid bristande identitetshandlingar var en bidragande orsak till att ForSea tappade en omsättning på 35 000 bilar och 170 000 passagerare under tiden som gränskontrollerna varade.

Sverige är, precis som andra EU-stater, skyldigt att handla i enlighet med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens¹. En stat får inte medverka till åtgärder som begränsar konkurrensen. Sverige är skyldigt att respektera EU:s grundläggande rättsprincip om icke-diskriminering. Om Öresundsbron värnas särskilt, men inte HH-leden, diskrimineras ForSea. För att det ska vara tillåtet krävs sakliga skäl. Vidare, i ett avtal mellan Sverige och Danmark stadgas att utgångspunkten för fastställande av vägtrafikantavgifter på Öresundsbron ska vara nivån för färjetaxorna². Avtalet baseras på förutsättningen att det finns färjetrafik över Öresund samt att det ska råda konkurrensneutralitet mellan Öresundsbron och färjerederierna. Om Öresundsbron värnas särskilt, men inte HH-leden, kan detta strida mot den överenskomna konkurrensneutraliteten. Utöver ersättning för direkta kostnader kommer således de skador som ForSea och Molslinjen lider för indirekta skador, såsom ett minskat resande, skador som bara skulle förvärras ytterligare om nu rederierna till och med skulle tvingas höja sina biljettpriser för att täcka merkostnader, såsom Lagförslaget anger.

¹ Se artikel 120 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt.

² Se <https://www.regeringen.se/contentassets/ab49a291fdc3454bbba44710fa308c71/avtal-jamte-tillaggsprotokoll-med-danmark-om-en-fast-forbindelse-over-oresund-kopenhamn-den-23-mars-1991.pdf>.

Sammanfattningsvis kommer rederierna ForSea och Molslinjen drabbas hårt, särskilt ForSea som varken har mycket täta turavgångar och kort väntetid i hamn. Med beaktande av de argument som framförts ovan, motsätter sig ForSea och Molslinjen kraftigt Lagförslaget.

Helsingborg den 18 september 2023

Kristian Durhuus

VD, ForSea AB och Molslinjen A/S