

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se.

Stockholm 2025-08-21

Ref LI2025/00726

Sveriges Hamnars remissvar angående rapporten ”Ett ökat hamnskydd – Redovisning av regeringens uppdrag att genomföra en analys av hamnskyddsdirektivets bestämmelser”

Sveriges Hamnar är ett av sju förbund inom Transportföretagen, transportnäringens bransch- och arbetsgivarorganisation. Förbundet företräder cirka 60 medlemsföretag med omkring 4 000 anställda – varav en betydande andel består av kommunalt ägda hamnbolag. Bland medlemmarna finns såväl hamnägare som operatörer och andra företag som verkar inom och i anslutning till svenska hamnar.

Sveriges Hamnar tillstyrker behovet av ett stärkt, harmoniserat och EU-anpassat hamnskydd i Sverige. Det är centralt att svensk rätt lever upp till kraven i EU:s hamnskyddsdirektiv och att skyddet ges en robust och likvärdig struktur i hela landet. Vi ser positivt på att direktivets krav nu ligger till grund för ett reformarbete, men noterar samtidigt med viss oro att remissutskicket endast gått till Sveriges Hamnar och inte direkt till berörda hamnverksamheter. Det är viktigt att påpeka att alla svenska hamnar som omfattas av regleringen inte är medlemmar i Sveriges Hamnar. En så genomgripande reform bör föregås av en bred och inkluderande dialog med hela hamnsektorn.

Vad gäller förslagen ser vi betydande utmaningar för hamnsektorn, inte minst vad gäller den föreslagna ansvarsförskjutningen, de ekonomiska och administrativa konsekvenserna, samt bristen på branschspecifik konsekvensanalys. För våra medlemmar – där många är kommunala bolag – är det avgörande att implementeringen sker med balans, förutsebarhet och förståelse för hamnbranschens förutsättningar. Vi efterlyser därför en genomarbetad konsekvensanalys samt ett tydligt åtagande från staten vad gäller dialog, stöd och kompensation i samband med reformens genomförande.

Nedan redovisar vi våra synpunkter på Transportstyrelsens rapport. Vi framför även konkreta rekommendationer och förslag till åtgärder för att stärka hamnsektorns konkurrenskraft och bidra till ett robust och hållbart transportsystem.



Ansvarsförskjutning och kompetenskrav

Förslaget förutsätter att Polismyndigheten, i sin nya roll som operativt ansvarig för hamnskydd, besitter en hög och specialiserad kompetens inom sjöfarts- och hamnverksamhet. Ett effektivt och rättssäkert hamnskydd kräver ingående kunskap om logistikflöden, säkerhetsskydd och internationella regelverk. Enligt vår bedömning saknas i dagsläget denna kunskapsbas inom Polismyndigheten. Detta innebär betydande risker för att skyddsåtgärder inte utformas eller tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Den föreslagna reformen innebär en genomgripande förändring i ansvarsfördelningen, där det operativa ansvaret för hamnskydd helt övergår från hamninnehavaren till Polismyndigheten. Samtidigt föreslås att hamn- och anläggningsinnehavare ska bistå myndigheten i både utredning och genomförande av skyddsåtgärder. Trots detta tilldelas de inte något formellt inflytande över skyddsplanernas utformning eller innehåll. En sådan ordning riskerar att urholka både effektiviteten i det praktiska skyddsarbetet och ansvarsförankringen hos de verksamheter som ytterst bär risken vid brister i hamnskyddet.

Vi noterar med oro att frågan om Polismyndighetens framtida kompetensförsörjning inom hamnskydd inte analyserats i tillräcklig omfattning i förslaget. Vi ifrågasätter myndighetens förmåga att inom rimlig tid bygga upp och vidmakthålla den specialistkompetens som krävs för att på ett professionellt och effektivt sätt axla det föreslagna operativa ansvaret. Enligt vår uppfattning är det inte tillräckligt att uppgifterna utförs av en utbildad polistjänsteman. Det måste vara en funktion eller person med omfattande och dokumenterad erfarenhet av hamnverksamhet. Det bör därför tydliggöras hur Polismyndigheten avser säkerställa att denna operativa kompetens finns representerad i det framtida skyddsplaneringsarbetet.

Vi konstaterar vidare att det i förslaget saknas en tydlig konsekvensanalys av vad ansvarsförskjutningen innebär i praktiken – såväl för berörda verksamheter som för den övergripande beredskapen. Detta försvårar en samlad bedömning av hur förslaget påverkar skyddsnivå, samordning, resursfördelning och ansvarsförhållanden.

Slutligen vill vi framhålla behovet av tydlig definition av roller, ansvarsfördelning och arbetsformer mellan Polismyndigheten och hamn- eller anläggningsinnehavare. För att kunna genomföra skyddsåtgärder effektivt krävs svar på följande frågor:

- Hur ska det gemensamma arbetet organiseras?
- Vem ansvarar för vad?
- Hur säkerställs att nödvändig kompetens är tillgänglig?
- Och hur upprätthålls ett högt och enhetligt skydd i praktiken?
- Säkerhetsstyrningssystem (Kamerasystem, larm, passagesystem m.m) som hamninnehavaren idag äger, innehar licensrättigheter på och nyttjar. Är detta en åtgärd som ska förvaltas av innehavaren eller ska licensen läggas över på Polismyndigheten?
- Under året kommer hamnarna investera många hundra tusen kronor i system som är viktiga för säkerheten och skyddet av hamnen. Om detta skall hanteras av Polismyndigheten - kommer hamnen då att bli kompenserade för de åtgärder som redan vidtagits? Om inte, finns någon gräns för när ansvaret tas över av Polismyndigheten?

Mot denna bakgrund ställer sig Sveriges Hamnar ställer sig mycket tveksamma till att genomföra föreslagen ansvarsförskjutning utan att ovanstående frågor adresseras i grunden.

Sveriges Hamnar noterar att det enligt förslaget föreslås ett uppdelat ansvar där Transportstyrelsen genomför hamnskyddsutredningar medan Polismyndigheten ansvarar för att upprätta hamnskyddsplaner med tillhörande krav på operativa åtgärder. Vår samlade erfarenhet visar att dessa myndigheter tillämpar olika arbetssätt och tolkningspraxis, vilket riskerar att leda till bristande samordning. Det är därför av största vikt att en tydlig och formaliserad samverkan säkerställs mellan ansvariga myndigheter – såväl under utredningsfasen som vid framtagande av skyddsplaner. Utan sådan samordning finns en påtaglig risk att hamnverksamheter åläggs att genomföra åtgärder som antingen är praktiskt ogenomförbara eller medför betydande, och i vissa fall orimliga, kostnader. För att säkerställa rättssäkerhet, proportionalitet och effektivitet bör förslaget kompletteras med krav på samordnade bedömningar och tydliga ansvarsgränser mellan berörda myndigheter.

Vi rekommenderar starkt att förslaget omarbetas med särskild fokus på kompetensförsörjning, ansvarsutkrävande och tydlig konsekvensanalys, innan några beslut fattas.

Hamnskyddsmyndighetens organisation

En nationell struktur är avgörande för att skapa enhetlig tillämpning och undvika olika tolkningar i olika delar av landet, vilket annars riskerar snedvrida konkurrensen. Därför föreslår Sveriges Hamnar att en central funktion inom Polismyndigheten ges ansvar för tolkning, styrning och samordning av hamnskyddsarbetet. En nationell struktur är avgörande för att skapa enhetlig tillämpning och undvika olika tolkningar i olika delar av landet, vilket annars riskerar snedvrida konkurrensen.

Hamnskyddskommittéer och samverkan

Sveriges Hamnar vill uppmärksamma att det redan idag finns etablerade och fungerande samverkansformer mellan hamnar och berörda myndigheter i flera delar av landet. Dessa samverkansstrukturer har visat sig vara effektiva och bör utgöra en grund för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Sveriges Hamnar vill därför understryka att nya former för samverkan bör bygga vidare på befintliga samarbeten och inte leda till uppkomsten av parallella eller överlappande strukturer. För att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet bör eventuella nya kommittéer eller samverkansorgan ha ett tydligt definierat mandat, en klar organisatorisk struktur samt reglerad hantering av sekretessbelagda uppgifter.

Vikten av regionalt anpassade skyddslösningar.

Det är av största vikt att hamnskyddet utformas med hänsyn till den enskilda hamnens unika förutsättningar. Skillnader i fysisk struktur, trafikmönster, geografiskt läge och samspel mellan civila och eventuellt militära funktioner innebär att standardiserade lösningar inte alltid är ändamålsenliga. Det är därför nödvändigt att det föreslagna regelverket är flexibelt och möjliggör regionala anpassningar av skyddsåtgärder och processer, i dialog med berörda aktörer i varje hamn.

Höjd administrativ och ekonomisk börda.

Förslagen innebär betydande ekonomiska och administrativa konsekvenser för Sveriges hamnar – särskilt för de kommunalt ägda. Sveriges Hamnar anser att staten bör ta ansvar för att dessa merkostnader kompenseras, i synnerhet när skyddsåtgärder avser områden som hamnarna saknar rådighet över. Hamnskyddet är en nationell angelägenhet och inte en enskild fråga för berörda hamnar.

Enligt rapporten antyds att det nya systemet skulle kunna minska den administrativa belastningen för hamnverksamheterna. Det är en bedömning vi inte delar. Förslaget innebär i praktiken nya skyldigheter i form av informationslämning, tillträde, planering och samordning – utan att det anges vilket stöd som ska erbjudas för att hantera dessa uppgifter. Dessa nya åtaganden tillkommer utöver det ansvar hamnverksamheterna redan bär i sin dagliga drift, inklusive logistikplanering, säkerhet, trafikledning och samverkan med ett stort antal aktörer. I realiteten riskerar detta att ytterligare belasta hamnorganisationer som redan arbetar med ett omfattande och komplext uppdrag. Många av de mindre hamnarna har begränsade personalresurser, där samma medarbetare ofta ansvarar för såväl operativ drift som strategisk utveckling, säkerhet och myndighetskontakter.

En aspekt som inte behandlas i rapporten är den betydande risken för kostnadsdrivande åtgärder som kan åläggas hamninnehavare i samband med myndighetskrav för att uppnå ett godtagbart skydd enligt hamnskyddsreglerna. Som vi förstår det kommer kostnaden för dessa säkerhetsåtgärder bäras av innehavaren av en (eller flera) hamnanläggningar varför det är av stor vikt att denne får ett inflytande och en möjlighet att påverka föreslagna/begärda åtgärder. Beroende på omfattningen av de säkerhetsåtgärder som föreskrivs i hamnskyddsplanen finns en påtaglig risk att dessa kan medföra avsevärda kostnader för den enskilda hamnen. Mot denna bakgrund efterlyser vi en tillämpning av en proportionalitetsprincip liknande den som återfinns inom miljölagstiftningen, där krav på åtgärder som är orimligt betungande i förhållande till deras kostnader inte bör ställas. Det bör säkerställas att säkerhetsrelaterade investeringar är ekonomiskt rimliga och proportionerliga utifrån hamnens förutsättningar.

Även i större hamnar kan resurssituationen vara ansträngd på grund av det breda uppdraget och det höga kravställandet från flera håll. Att addera ytterligare administrativa krav och ansvar, utan motsvarande stöd eller inflytande, kan leda till undanträngning av kärnverksamheter och försämrad kapacitet att hantera både daglig drift och långsiktig utveckling. Avgifter för Transportstyrelsens tillsyn föreslås belasta Polismyndigheten, men väntas i praktiken övervältras på hamnarna. Det saknas en redogörelse för hur detta påverkar förutsättningarna för långsiktig planering och investeringar i hamnarna. För mindre hamnar, där personalresurser och finansiella marginaler är begränsade, kan detta få betydande negativa följder och ytterligare minska möjligheten att delta aktivt i hamnskyddsplaneringen. Det är uppenbart att reformen kommer att innebära ökade kostnader för hamnverksamheter, inte minst för kommunala hamnar som i många fall redan verkar under strama ekonomiska ramar. Frågan om ekonomisk kompensation till dessa aktörer har inte belysts i rapporten, men måste hanteras för att säkerställa att skyddsåtgärderna blir genomförbara utan att äventyra annan samhällsviktig verksamhet.

Överföring och giltighet av befintliga godkännanden

Sveriges Hamnar vill särskilt uppmärksamma att flera hamnar redan har hamnskyddsplaner som är godkända och giltiga långt bortom år 2027. I det remitterade förslaget saknas information om

hur dessa befintliga planer avses hanteras vid en eventuell reform. Vi ser med oro på risken att dessa hamnskyddsplaner kan komma att kräva förtida omprövning eller godkännande, vilket i så fall skulle medföra både administrativa bördor och betydande kostnader för berörda verksamheter.

För att säkerställa rättssäkerhet, kontinuitet i skyddsarbetet samt undvika onödiga omställningskostnader, föreslår Sveriges Hamnar att redan godkända hamnskyddsplaner, tillhörande utredningar samt utsedda skyddschefer fortsatt ska gälla under en övergångsperiod om minst fem år från det att den nya regleringen träder i kraft.

Behov av tydliga riktlinjer och vägledning.

Det är av största vikt att genomförandet av den föreslagna reformen sker i nära samverkan med den svenska hamnbranschen, vilken utgörs av såväl kommunala som privata aktörer. För att reformen ska kunna genomföras på ett rättssäkert, likvärdigt och praktiskt genomförbart sätt, föreslår Sveriges Hamnar att Transportstyrelsen och Polismyndigheten ges i uppdrag att, i dialog med hamnverksamheterna, ta fram vägledningar, mallar och utbildningsstöd.

Därtill föreslår Sveriges Hamnar att ett Nationellt Samverkansforum inrättas. Syftet med ett sådant forum bör vara att främja kontinuerlig dialog, erfarenhetsutbyte och gemensam tolkning av regelverket mellan myndigheter och berörda aktörer i branschen.

Mot bakgrund av att reformen innebär införandet av ett helt nytt system för hamnskydd – där ansvarsfördelningen förändras och nya skyldigheter tillkommer – är det avgörande att hamnverksamheterna ges förutsättningar att kunna uppfylla de nya kraven. Detta förutsätter att berörda myndigheter, särskilt Transportstyrelsen och Polismyndigheten, tillhandahåller tydliga, tillgängliga och praktiskt användbara riktlinjer, vägledningar, mallar och utbildningsinsatser i god tid före regelverkets ikraftträdande.

Utformningen av dessa stödresurser bör ske i nära samverkan med branschen, så att innehållet utgår från faktiska behov och är anpassat till den operativa verklighet som råder i hamnarna. Avsaknad av ett sådant stöd riskerar att leda till osäkerhet kring hur regelverket ska tolkas och tillämpas, vilket i sin tur kan medföra att skyddsåtgärder blir ineffektiva, oenhetliga mellan olika hamnar och att konkurrensen snedvrids till följd av oklara ansvarsförhållanden och ojämn kostnadsfördelning.

Utvidgning av hamnskyddets omfattning

Förslaget att utöka hamnskyddet till hela hamnområdet, inklusive infrastruktur, vägar och allmänna ytor, innebär betydande nyinvesteringar i teknik, kontrollsystem och personal i delar som tidigare inte reglerats. Kostnaderna kan dock inte uppskattas förrän den ”nya hamngränsen” fastställts.

Sveriges Hamnar ser med oro på att dessa åtgärder riskerar att påverka logistikflöden och tredjepartsaktörer utan föregående analys, och betonar att förändringar av detta slag måste föregås av en grundlig konsekvensanalys och en tydlig ansvarsfördelning.

Brister i konsekvensanalysen.

Vi kan konstatera att rapporten saknar en tillräckligt detaljerad analys av hur de föreslagna förändringarna påverkar hamnverksamheter i praktiken. Den svenska hamnstrukturen är komplex och varierad, med skillnader i bland annat verksamhetsinriktning, volym, ansvarsförhållanden och resursförutsättningar. Det är därför av största vikt att en reform av denna karaktär föregås av en noggrann konsekvensanalys som beaktar hur olika typer av hamnar kan påverkas av nya skyldigheter och avgiftsmodeller. Det saknas en tydlig genomlysning av hur förslaget påverkar hamnverksamheternas möjligheter att planera, finansiera och långsiktigt upprätthålla både skyddsåtgärder och övrig funktionalitet. Avgiftssystemet måste differentieras utifrån verksamheternas faktiska förutsättningar, och reformen får inte leda till en snedvridning av konkurrensen mellan hamnar eller urholka deras investeringsförmåga.

I konsekvensavsnittet tas ”*andra aktörer i hamnarna*” upp, Sveriges Hamnar tar med stort intresse del av vilka aktörer som avses här.

Samordning med angränsande myndigheter och regelverk

Sveriges hamnar saknar perspektiv och resonemang utifrån totalförsvarets behov och samhällets skyddsvärden särskilt mot bakgrund av det oroliga världsläget vi befinner oss i. Mot denna bakgrund skulle vi vilja föreslå att Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får möjlighet att vara delaktiga i hamnskyddets utformning.

Sveriges Hamnar vill även understryka att det remitterade förslaget måste beakta andra befintliga regelverk som är centrala för hamnars säkerhetsarbete och beredskap. Det är av yttersta vikt att den föreslagna reformen samordnas med dessa regelverk för att undvika målkonflikter, rättsosäkerhet och ineffektiva processer. I synnerhet bör hänsyn tas till följande:

- **Skyddslagen (2010:305) och säkerhetsskyddslagen (2018:585)**, inklusive bestämmelser om hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information, informationsdelning, samt tillträdesbegränsningar till skyddsobjekt. Dessa lagar innehåller specifika krav som direkt påverkar hur skyddsåtgärder får planeras och genomföras inom hamnområden.
- **Regelverk avseende civil beredskap, krigsorganisation och totalförsvaret**, där hamnar ofta har utpekade roller och skyldigheter enligt annan lagstiftning samt genom samverkansformer med exempelvis Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelserna.
- **NIS-direktivet (och kommande NIS 2) samt CER-förordningen**, vilka ställer krav på robusthet, kontinuitetsplanering och cybersäkerhet inom samhällsviktiga och kritiska infrastrukturer. Många hamnar omfattas eller kommer att omfattas av dessa regelverk, vilket ställer särskilda krav på skydd av IT-system, riskhantering och incidentrapportering. Det är nödvändigt att det föreslagna systemet för hamnskydd harmoniseras med dessa regelverk för att undvika dubblering av krav och säkerställa ett samlat och effektivt säkerhetsarbete.

Utöver dessa bör även annan relaterad lagstiftning, som påverkar hamnverksamhetens säkerhetsstruktur och informationshantering, särskilt beaktas vid utformningen av nya regler inom hamnskyddsområdet.

Sveriges Hamnar efterlyser därför en fördjupad analys samt ett tydligt regelverk som klargör hur den föreslagna reformen ska samverka med befintliga lagar och regler inom skydd, säkerhet och beredskap. En sådan samordning är avgörande för att säkerställa ett rättssäkert och effektivt genomförande av det föreslagna systemet.

Sammanfattning och avslutning

Vi delar bedömningen att ett stärkt hamnskydd kan bidra till totalförsvarsarbetet och en mer likvärdig skyddsnivå i landet. Samtidigt är det avgörande att inte förlora det operativa perspektiv som finns inom hamnverksamheterna. Hamnar spelar en central roll i Sveriges försörjningsberedskap, utrikeshandel och samhällsfunktion – de utgör strategiska noder i logistikkedjan för både civila och militära flöden. Ett fungerande skydd måste därför bygga på lokalkännedom, praktisk erfarenhet och kunskap om den dagliga verksamheten. Om detta perspektiv inte beaktas riskerar skyddsåtgärderna att bli ineffektiva eller kontraproduktiva i relation till hamnarnas samhällsuppdrag.

Det är avgörande att införandet av det nya systemet sker med balans mellan statlig styrning och lokalt inflytande, där operativ kunskap och praktisk erfarenhet ges tillräckligt utrymme. En framgångsrik implementering förutsätter:

- att hamnverksamheter får reellt inflytande i skyddskommittéer och planeringsprocesser,
- att avgiftssystemet utformas så att det speglar hamnarnas olika förutsättningar och inte missgynnar mindre eller specialiserade verksamheter,
- att vägledning, mallar och andra stöddokument tas fram i nära samverkan med branschen,
- att staten tar ett finansiellt ansvar för att möjliggöra genomförandet av skyddsåtgärder, särskilt i hamnar med begränsad kapacitet.

För att ytterligare anpassa reformförslaget till hamnverksamheternas faktiska förutsättningar vill vi även lämna följande konkreta rekommendationer och åtgärdsförslag:

- Transportstyrelsen bör säkerställa att det införs ett formellt krav på samråd mellan Polismyndigheten och berörd hamnverksamhet innan skyddsplan fastställs. På så sätt ges hamnens operativa perspektiv utrymme och möjlighet att påverka planens innehåll.
- Vidare bör ett uppföljningsuppdrag ges till Transportstyrelsen och Polismyndigheten att senast två år efter införandet redovisa hur reformen påverkat hamnarnas verksamhet, med särskilt fokus på kommunalt ägda bolag. Denna analys bör innefatta såväl ekonomiska som praktiska aspekter.
- Vi anser även att ett tillfälligt samverkansråd bör etableras inför reformens genomförande, där representanter från berörda myndigheter och hamnsektorn tillsammans kan identifiera behov av justeringar, vägledning och gemensamma tolkningar.

- Slutligen bör rättssäkerhetsaspekterna förstärkas. Det behöver tydliggöras vilka beslut hamninnehavare har rätt att överklaga, särskilt i de fall där skyddsåtgärder påverkar den dagliga driften men beslut fattas av extern aktör.

Vi står till förfogande för fortsatt dialog i detta viktiga arbete och ser gärna en löpande samverkan mellan myndigheter och bransch i det vidare genomförandearbetet.

Med vänlig hälsning

Monika Przedpelska Öström

Monika Przedpelska Öström
Branschchef Sveriges hamnar
Transportföretagen/ Hamn