



# Ytterligare förlängd tid för statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbranschen

---

## Sammanfattning

Trafikutskottet anser att riksdagen bör bemyndiga regeringen att fr.o.m. den 24 november och tills vidare ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolagen för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare. Riksdagen bör sålunda inte ange någon tidsbegränsning. Regeringen föreslår i propositionen att bemyndigandet förlängs att gälla t.o.m. den 31 januari 2002. Trafikutskottet anser att det är angeläget att garantigivningen kan avvecklas så snart som möjligt och att regeringen med kraft inom EU verkar för att så kan ske. Det som trafikutskottet anfört om förlängd tid för statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbranschen bör riksdagen ge regeringen till känna.

I betänkandet finns 4 reservationer.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Regeringens förslag.....	4
Motionsförslag.....	5
Utskottets ställningstagande.....	6
Reservationer.....	8
1. Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen (m).....	8
2. Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen (v).....	9
3. Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen (fp).....	9
4. Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen (mp).....	10
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Propositionen.....	11
Följdmotioner.....	11
Finansutskottets yttrande 2001/02:FiU4y.....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen**

Riksdagen

a) bemyndigar regeringen att fr.o.m. den 24 november 2001 och tills vidare mot en riskavspeglande avgift (inklusive administrativa kostnader) iklåda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för av Sverige licensierade flygbolag och för flygplatser och vissa s.k. handlingagenter,

b) tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2001/02:66 och motion 2001/02:T65 samt avslår motionerna 2001/02:T63, 2001/02:T64, 2001/02:T66, 2001/02:T67 och 2001/02:T68.

*Reservation 1 (m)*

*Reservation 2 (v)*

*Reservation 3 (fp)*

*Reservation 4 (mp)*

Stockholm den 6 december 2001

På trafikutskottets vägnar

*Monica Öhman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Monica Öhman (s), Sven Bergström (c), Per-Richard Molén (m), Jarl Lander (s), Hans Stenberg (s), Tom Heyman (m), Krister Örnfjäder (s), Lars Björkman (m), Monica Green (s), Inger Segelström (s), Stig Eriksson (v), Tuve Skånberg (kd), Birgitta Wistrand (m), Mikael Johansson (mp), Kenth Skårvik (fp) och Sture Arnesson (v).

## Redogörelse för ärendet

Trafikutskottet tog på eget initiativ upp frågan om statliga garantier på grund av ändrade förutsättningar för företag inom flygbranschen efter terroraktionerna i USA den 11 september 2001 (bet. 2001/02:TU5). Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2001/02:1). Bemyndigandet för regeringen gällde under en period av högst 30 dagar räknat fr.o.m. den 25 september 2001. Det upphörde alltså att gälla senast vid utgången av den 24 oktober 2001. I propositionen Förlängd tid för statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbranschen (prop. 2001/02:23) föreslog regeringen att perioden skulle förlängas t.o.m. den 23 november 2001. Regeringen uttalade i propositionen att den inte avsåg att därefter begära någon ytterligare förlängning. Riksdagen biföll propositionen (bet. 2001/02:TU6, rskr. 2001/02:12).

Regeringen föreslår i proposition 2001/02:66 Ytterligare förlängd tid för statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbranschen att bemyndigandet förlängs att gälla t.o.m. den 31 januari 2002.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut och de motioner som väckts framgår av *bilaga 1* till betänkandet. Finansutskottet har avgivit yttrande i ärendet (yttr. 2001/02:FiU4y) som fogas som *bilaga 2* till betänkandet.

## Regeringens förslag

Regeringen konstaterar i propositionen att det inte har hänt mycket på den internationella flygförsäkringsmarknaden sedan riksdagen senast behandlade frågan. Ett problem för flygbolag som tecknar en försäkring på marknaden i dag är att bolaget måste binda sig för försäkringen för lång tid, i regel minst ett år. Flygbolaget kan alltså inte med omedelbar eller nästan omedelbar verkan byta till ett försäkringsbolag med lägre premie om och när en sådan lösning skulle erbjudas.

Enligt propositionen är situationen i andra EU-länder något splittrad, men man kan konstatera att de flesta länder ställer ut statliga garantier i varje fall t.o.m. utgången av år 2001, eller avser att förlänga sina garantier till detta datum. I Danmark, Norge och Finland kommer man att förlänga systemet med statliga garantier i varje fall fram till årsskiftet. Ett problem är att de amerikanska och japanska flygmarknaderna täcks av omfattande statliga stödåtgärder till slutet av mars månad 2002.

Den tillfälliga arbetsgrupp som tillskapats inom EU för behandling av försäkringsfrågor inom flygbranschen hade ett möte den 21 november 2001. Vid

mötet konstaterade kommissionens representant att marknaden för försäkringar ännu inte hade återhämtat sig. Det konstaterades att försäkringsbolagen gör nya riskvärderingar och ser över vissa försäkringsvillkor m.m. i samband med årsskiftet, varför situationen möjligen kan förändras under januari 2002. Arbetsgruppen enades om att de riktlinjer för förnyelse av tillfälliga statliga garantier som togs fram den 23 oktober 2001 skall fortsätta att gälla i första hand t.o.m. utgången av detta år.

Regeringen framhåller att det inte finns tillräckligt försäkringsskydd för flygplatser och s.k. handlingagenter. När det gäller försäkringar för flygbolag gör regeringen den bedömningen att marknaden inte har återhämtat sig till fullo. Regeringen anser därför att det av riksdagen tidigare beslutade bemyndigandet bör förlängas att gälla t.o.m. den 31 januari 2002. Regeringen kommer att överväga att begränsa garantierna för flygbolagen till mellan 150 miljoner och 750 miljoner US-dollar.

## Motionsförslag

Vänsterpartiet framhåller i motion T63 av Gudrun Schyman m.fl. att det finns marknadslösningar som ger flygbolagen tillräckligt skydd. Motionärerna motsätter sig därför att den statliga garantin för att återställa försäkringsskyddet för flygbolag förlängs. När det gäller försäkringsskyddet för flygplatser och s.k. handlingagenter finns ännu inte några fullgoda marknadslösningar. Motionärerna anser därför att bemyndigandet för regeringen bör förlängas för dessa försäkringar.

Per-Richard Molén m.fl. (m) framhåller i motion T64 att riksdagen bör besluta att de statliga garantierna för flygbranschen skall förlängas som längst till utgången av mars månad 2002 med förbehållet att garantierna endast skall omfatta försäkringsskydd som inte kan täckas av marknaden. De bör därför begränsas till belopp mellan 150 miljoner och 750 miljoner US-dollar (yrkande 1). Vidare anser motionärerna att garantierna bör avgiftsbeläggas med en premie som avspeglar den med garantierna kopplade risken och som inte leder till ekonomiska fördelar i förhållande till andra flygbolag som tecknat försäkringar enligt de villkor som nu råder på marknaden eller ligger på högre nivåer än de som tillämpas i övriga europeiska länder (yrkande 2). I motionen framhålls också att regeringen har handlagt frågan på ett sätt som förtjänar allvarlig kritik.

I motion T65 av Magnus Jacobsson m.fl. (kd, c) framhålls att regeringen återigen försätter riksdagen i en situation där den tvingas att under stark tidspress fatta beslut med retroaktiv verkan. Den brist på framförhållning och respekt för den demokratiska ordningen som regeringen genom sitt agerande uppvisar är anmärkningsvärd, anför motionärerna. De anser att regeringen,

när de statliga garantierna för flygbranschens försäkringsskydd har upphört, i en skrivelse till riksdagen skall redovisa hur ärendet har hanterats.

Enligt motion T66 av Mikael Johansson och Maria Wetterstrand (båda mp) bör staten inte ikläda sig något garantiansvar. Flygbolagens försäkringsskydd är en fråga som bör lösas av marknaden på rent kommersiella villkor. Det finns redan nu försäkringsbolag som erbjuder ett försäkringsskydd på upp till 1 000 US-dollar, vilket ger ingen eller en låg extrakostnad per passagerare. Motionärerna anser att riksdagen bör avslå propositionen.

I motion T67 av Kenth Skårvik m.fl. (fp) anförts att regeringen inte har haft någon framförhållning i frågan om försäkringsskyddet för flygbranschen. I andra länder har förslag till beslut lagts fram i god tid. I Sverige kommer regeringen i efterhand och vill att riksdagen skall fatta retroaktiva beslut. Motionärerna, som accepterar den av regeringen föreslagna förlängningen av garantierna t.o.m. den 31 januari 2002, anser att någon ytterligare förlängning därefter inte bör komma i fråga.

I motion T68 av Anna Kinberg och Carl Erik Hedlund (båda m) yrkas att riksdagen beslutar att inte förlänga de statliga garantierna för försäkringsskyddet inom flygbranschen. De bör enligt motionen avvecklas med omedelbar verkan.

## Utskottets ställningstagande

Trafikutskottet delar regeringens och finansutskottets uppfattning att bemyndigandet för regeringen att utfärda statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbolag, flygplatser och s.k. handlingagenter bör förlängas. Detta är nödvändigt eftersom marknaden till fullo inte har återhämtat sig.

EU:s finans- och ekonomiministrar, Ekofin, uttalade vid sitt möte den 4 december 2001 att statligt stöd bör kunna ges till utgången av mars månad 2002. Detta ställningstagande från Ekofin togs efter det att finansutskottet justerat sitt yttrande till trafikutskottet. Ekofins uttalande talar enligt trafikutskottets mening för att bemyndigandet för regeringen rörande de statliga garantierna bör avse en längre tidsperiod än den som regeringen föreslår. EU:s transportministrar kommer att behandla frågan vid rådmötet den 6–7 december 2001.

Det här är tredje gången som riksdagen skyndsamt behandlar denna fråga. Som anförts i flera av motionerna är detta otillfredsställande. Trafikutskottet anser därför att riksdagen bör ge regeringen ett bemyndigande att utfärda statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbranschen fr.o.m. den 24 november 2001 och tills vidare, dvs. utan tidsbegränsning. Trafikutskottet anser dock, i likhet med finansutskottet, att det är väsentligt att garantigivningen kan avvecklas så snart som möjligt. Det är vidare angeläget att de skandinaviska länderna, som har ägarintressen i SAS, och övriga EU-

länder kan finna gemensamma lösningar. Enligt trafikutskottets mening bör regeringen med kraft inom EU verka för att det statliga stödet avvecklas. Vidare är det, som både regeringen och finansutskottet framhåller, angeläget att garantierna så länge de finns kvar begränsas så mycket som möjligt. Av propositionen framgår att regeringen kommer att överväga att begränsa garantierna till mellan 150 miljoner och 750 miljoner US-dollar. Trafikutskottet anser vidare att regeringen, senast när den statliga garantigivningen upphört, för riksdagen bör redovisa vilka beslut som regeringen har fattat med stöd av bemyndigandet.

Som finansutskottet anför bör inte, som begärs i motion T64 (m) yrkande 1, garantigivningen begränsas enbart till ett sådant försäkringsskydd som inte täcks av marknaden. Skälet är att en sådan lösning ter sig krånglig och svår-administrerad ur försäkringsteknisk synvinkel. Finansutskottet framhåller vidare, med anledning av yrkande 2 i denna motion, att de tidigare riksdagsbesluten förutsätter att full avgift skall tas ut och att det i propositionen även förutsätts att premien skall täcka de administrativa kostnaderna för garantigivningen. I enlighet härmed ankommer det på Riksgäldskontoret att beräkna och fastställa hur stor den riskrelaterade avgiften samt administrationsavgiften skall vara. Trafikutskottet har ingen annan uppfattning.

Vad trafikutskottet nu anført om statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Trafikutskottets ställningstagande innebär att motionerna T63 (v), T64 (m), T66 (mp), T67 (fp) och T68 (m) avstyrks. Syftet med regeringens förslag och motion T65 (kd, c) tillgodoses delvis.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### **1. Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen**

av Per-Richard Molén (m), Tom Heyman (m), Lars Björkman (m) och Birgitta Wistrand (m).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

- a) Riksdagen förlänger giltighetstiden för bemyndigandet till regeringen rörande statliga garantier för flygbranschen till utgången av mars månad 2002 med förbehållet att garantierna endast skall omfatta försäkringskydd som inte kan täckas av marknaden och att de begränsas till att gälla belopp mellan 150 miljoner och 750 miljoner US-dollar,
- b) Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1.

Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:T64 samt avslår proposition 2001/02:66 och motionerna 2001/02:T63, 2001/02:T65, 2001/02:T66, 2001/02:T67 och 2001/02:T68.

#### *Ställningstagande*

Vi anser att de statliga garantierna endast skall omfatta försäkringskydd som inte kan täckas av marknaden. Garantierna bör därför begränsas till att gälla belopp mellan 150 miljoner och 750 miljoner US-dollar. De bör vidare som längst gälla till utgången av mars månad 2002, vilket motsvarar den tidsgräns som Ekofin har beslutat om.

Den statliga garantin bör avgiftsbeläggas med en premie som dels avspeglar den med garantin kopplade risken, dels inte leder till ekonomiska fördelar i förhållande till andra flygbolag som tecknat försäkringar enligt de villkor som nu råder på marknaden eller ligger på högre nivåer än de som tillämpas i övriga europeiska länder.

## 2. Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen

av Stig Eriksson (v) och Sture Arnesson (v).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen förlänger giltighetstiden för bemyndigandet för regeringen att mot en riskavspeglande avgift (inklusive administrativa kostnader) ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för flygplatser och vissa s.k. handlingagenter t.o.m. den 31 januari 2002. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:T63 och bifaller delvis proposition 2001/02:66 och motion 2001/02:T66 samt avslår motionerna 2001/02:T64, 2001/02:T65, 2001/02:T67 och 2001/02:T68.

### *Ställningstagande*

Regeringen skriver i propositionen att det i dag finns marknadslösningar som ger ett skydd upp till 1 miljard US-dollar, och att det i dag inte efterfrågas någon garanti i Sverige från något flygbolag för att täcka skador som överstiger 750 miljoner US-dollar. Vi anser att en ytterligare förlängning av den statliga garantin för att återställa försäkringsskyddet till flygbolag inte är nödvändig.

När det gäller försäkringsskyddet för flygplatser och s.k. handlingagenter finns ännu inte några fullgoda marknadslösningar. Därför bör riksdagen besluta att förlänga bemyndigandet för regeringen att ställa ut garantier för dessa försäkringar.

## 3. Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen

av Kenth Skårvik (fp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen

- a) förlänger giltighetstiden för bemyndigandet för regeringen att mot en riskavspeglande avgift (inklusive administrativa kostnader) ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för av Sverige licensierade flygbolag och för flygplatser och vissa s.k. handlingagenter t.o.m. den 31 januari 2002,
- b) tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 3.

Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:T67, bifaller delvis proposition 2001/02:66 samt avslår motionerna 2001/02:T63, 2001/02:T64, 2001/02:T65, 2001/02:T66 och 2001/02:T68.

#### *Ställningstagande*

Jag anser att det är anmärkningsvärt att regeringen inte har haft någon framförhållning i frågan om försäkringsskyddet för flygbranschen. I andra länder har förslag till beslut lagts fram i god tid. I Sverige kommer regeringen i efterhand och vill att riksdagen skall ta retroaktiva beslut.

Jag accepterar att, som regeringen föreslår, bemyndigandet för regeringen rörande de statliga garantierna förlängs att gälla t.o.m. den 31 januari 2002. Riksdagen bör uttala att någon ytterligare förlängning inte kan komma i fråga.

#### **4. Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet inom flygbranschen**

av Mikael Johansson (mp).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2001/02:T66. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/:T66, bifaller delvis motion 2001/02:T63 samt avslår motionerna 2001/02:T64, 2001/02:T65, 2001/02:T67 och 2001/02:T68.

#### *Ställningstagande*

Enligt Miljöpartiet de grönas uppfattning bör staten inte ikläda sig något garantiansvar. Flygbolagens försäkringsskydd är en fråga som bör lösas av marknaden på rent kommersiella villkor. Redan nu finns det försäkringsbolag som erbjuder ett försäkringsskydd på upp till 1 000 miljoner US-dollar. Riksdagen bör därför avslå propositionen.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

Regeringen (Näringsdepartementet) föreslår i proposition 2001/02:66 att riksdagen förlänger giltighetstiden för bemyndigandet för regeringen att mot en riskavspeglande avgift (inklusive administrativa kostnader), ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för av Sverige licensierade flygbolag och för flygplatser och vissa s.k. handlingagenter t.o.m. den 31 januari 2002.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till fem dagar. Detta med hänsyn till att saken brådskar och att nuvarande bemyndigande löper ut den 23 november 2001.

## Följdmotioner

*2001/02:T63 av Gudrun Schyman m.fl. (v):*

Riksdagen beslutar att förlänga giltighetstiden för bemyndigandet för regeringen att mot en riskavspeglande avgift (inklusive administrativa kostnader) ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för flygplatser och vissa s.k. handlingagenter t.o.m. den 31 januari 2002.

*2001/02:T64 av Per-Richard Molén m.fl. (m):*

1. Riksdagen beslutar att förlänga giltighetstiden för bemyndigandet till regeringen rörande statliga garantier för flygbranschen längst till utgången av mars månad 2002 med förbehållet att garantierna endast skall omfatta försäkringsskydd som inte kan täckas av marknaden och att de begränsas till att gälla belopp mellan 150 och 750 miljoner US-dollar.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att den statliga garantin för ett försäkringsskydd avgiftsbeläggs med en premie som dels avspeglar den med garantin kopplade risken, dels inte leder till ekonomiska fördelar i förhållande till andra flygbolag som tecknat försäkringar enligt de villkor som nu råder på marknaden eller ligger på nivåer högre än dem som tillämpas i övriga europeiska länder.

*2001/02:T65 av Magnus Jacobsson m.fl. (kd, c):*

Riksdagen begär att regeringen, när de statliga garantierna för flygbranschens försäkringsskydd upphört, i en skrivelse skall återkomma till riksdagen med en redogörelse för ärendets hantering.

*2001/02:T66 av Mikael Johansson och Maria Wetterstrand (båda mp):*

1. Riksdagen avslår regeringens förslag om att förlänga giltighetstiden för bemyndigandet för regeringen att mot en riskavspeglande avgift (inklusive administrativa kostnader) ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för av Sverige licensierade flygbolag t.o.m. den 31 januari 2002.

2. Riksdagen avslår regeringens förslag om att förlänga giltighetstiden för bemyndigandet för regeringen att mot en riskavspeglande avgift (inklusive administrativa kostnader) ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för flygplatser t.o.m. den 31 januari 2002.

3. Riksdagen avslår regeringens förslag om att förlänga giltighetstiden för bemyndigandet för regeringen att mot en riskavspeglande avgift (inklusive administrativa kostnader) ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för vissa s.k. handlingagenter t.o.m. den 31 januari 2002.

*2001/02:T67 av Kenth Skårvik m.fl. (fp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som framförs i motionen om hanteringen av frågan om förlängningen av bemyndigandet för regeringen.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen vad som framförs i motionen om att ytterligare förlängning av garantierna utöver den nu aktuella inte bör komma i fråga.

*2001/02:T68 av Anna Kinberg och Carl Erik Hedlund (båda m):*

Riksdagen beslutar att de statliga garantierna för flygbranschen upphör.

BILAGA 2

## Finansutskottets yttrande 2001/02:FiU4y

## Ytterligare förlängning av statliga garantier till flygbranschen (prop. 2001/02:66)

## Till trafikutskottet

Trafikutskottet har tidigare denna dag beslutat att bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2001/02:66 om ytterligare förlängd tid för statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbranschen samt de med anledning av propositionen väckta motionerna.

Sex motioner har väckts i ärendet, nämligen motionerna T63 av Gudrun Schyman m.fl. (v), T64 av Per-Richard Molén m.fl. (m), T65 av Magnus Jacobsson m.fl. (kd, c), T66 av Mikael Johansson och Maria Wetterstrand (båda mp), T67 av Kenth Skårvik m.fl. (fp) och T68 av Anna Kinberg och Carl Erik Hedlund (båda m).

Som ett led i behandlingen av detta yttrande har finansutskottet ordnat en intern utfrågning med riksgäldsdirektören Thomas Franzén.

## Utskottets överväganden

**Frågans tidigare behandling**

Finansutskottet har två gånger tidigare under hösten yttrat sig i denna fråga. Första gången när trafikutskottet två veckor efter terrorattackerna mot USA övervägde att ta ett utskottsinitiativ för att med hjälp av statliga garantier återställa det försäkringsskydd som flygbranschen inte länge kunde teckna på den öppna marknaden. Andra gången när regeringen en månad senare föreslog riksdagen att garantitiden skulle förlängas med ytterligare en månad. Vid båda tillfällena var syftet med garantigivningen att återställa det försäkringsskydd som fallit bort. Behovet av ett sådant stöd var dock inte lika framträdande när garantitiden skulle förlängas eftersom det då fanns marknadslösningar att tillgå. Marknadslösningarna motsvarade emellertid inte fullt ut vad som tidigare erbjudits.

Upprinnelsen till garantigivningen var att de internationella flygförsäkringsbolagen efter terroraktionerna i USA den 11 september 2001 beslutade att kraftigt minska sin täckning av sådana skador på tredje man som förorsakas av krigshandlingar, terrorattacker, kapningar, m.m. mot flygplan. Den tidigare högsta ersättningsnivån sänktes i ett steg från maximalt 1 750 miljo-

ner US-dollar till 50 miljoner US-dollar. Ändringen trädde i kraft den 25 september och medförde att det inte längre blev möjligt att på den öppna marknaden teckna försäkringar som i tillräcklig grad täckte eventuella skador på tredje person. Och utan ett sådant försäkringsskydd fanns det risk för att flygtrafiken inte skulle kunna upprätthållas.

Finansutskottet har därför vid båda tillfällena tillstyrkt att staten ikläder sig garantier som säkerställer flygbranschens försäkringsskydd. Båda gångerna har finansutskottet framhållit att en riskavspeglande avgift bör tas ut, vilken även skall täcka de administrativa kostnaderna för garantierna. Finansutskottet har också ansett att full avgift bör tas ut för att man skall slippa att belasta statsbudgeten med ett anslag motsvarande subventionseffekten av stödet. Trafikutskottet har ställt sig bakom dessa principer, vilka godkänts av riksdagen.

### **Utnyttjandet av den statliga garantin**

Under den första garantiperioden tecknade sig elva flygbolag för ett försäkringsskydd på mellan 100 och 1 750 miljoner US-dollar. Tidigare var det endast ett bolag, SAS, som haft ett försäkringsskydd på 1 750 miljoner US-dollar, och detta bolag var därigenom ensamt om att kunna teckna sig för den maximala nivån. Övriga bolag tecknade sig för ersättningsnivåer på 1 000 miljoner US-dollar eller därunder.

Försäkringsskyddet för de första 50 miljoner US-dollarerna fick flygbolagen teckna på den öppna marknaden, medan den statliga garantin säkerställde den överskjutande delen. Premien för skyddet upp till 50 miljoner US-dollar kostade flygbolagen 1,25 US-dollar per passagerare och resa. För skyddet däröver upp till 750 miljoner kronor tillkom den statliga garantiavgiften på 0,25 US-dollar per passagerare och resa, en avgift som vid ersättningsnivåer över 750 miljoner kronor ökade till 0,50 US-dollar. Dessutom tillkom en administrationsavgift motsvarande 7,5 % av den statliga garantiavgiften. För att få ett försäkringsskydd i intervallet 750–1 750 miljoner US-dollar fick således flygbolagen betala en premie på inte fullt 1,8 US-dollar per passagerare, varav 0,5 US-dollar utgjorde den statliga avgiften.

När premien för garantin skulle fastställas var det enligt vad utskottet inhämtat från Riksgäldskontoret oklart hur marknaden låg till och hur risksituationen skulle bedömas. I det läget gavs arbetet med att snabbt få fram en garanti högsta prioritet, och Riksgäldskontoret följde i frågan om avgiftssättningen de nivåer som Storbritannien, Danmark och Norge bestämt sig för.

Förutom flygbolagen tecknade sig under den första garantiperioden också Arlanda flygplats, Stockholm Skavsta Flygplats samt 28 kommunala flygplatser och två s.k. handlingagenter för den statliga garantin.

Av dessa flygplatser och handlingagenter var det emellertid endast Luftfartsverket som med ansvar för Arlanda valde att teckna sig för en förlängning när den första garantiperioden gick ut. Övriga har avstått från den statliga garantin trots att marknaden ännu inte kan erbjuda dem ett tillräckligt

försäkringsskydd. Såsom framgår av propositionen inskränker sig detta försäkringsskydd för närvarande till 50 miljoner US-dollar.

Av de tidigare elva flygbolagen har åtta tecknat sig för en förlängning av garantin. Två av dessa har valt ett lägre ersättningskydd än tidigare, vilket fått till följd att inget bolag denna gång efterfrågat ett högre skydd än 750 miljoner US-dollar. De tre som helt avstått från garantier är mindre bolag som enligt propositionen lyckats teckna försäkringar på marknaden till premier som är likvärdiga eller lägre än dem som gäller för de statliga garantierna.

Liksom under den första garantiperioden har flygbolagen efter förlängningen fått klara försäkringsskyddet för de första 50 miljoner US-dollarerna på den öppna marknaden till en oförändrad premie på 1,25 US-dollar per passagerare och resa. För att tillgodose kravet på full kostnadstäckning har emellertid Riksgäldskontoret anpassat garantiavgiften till den rådande marknadsbildningen, vilket fått till följd att flygbolagens premie för ett försäkringsskydd i intervallet 1 000–1 750 miljoner US-dollar höjts från knappt 1,8 till knappt 3,0 US-dollar per passagerare. Av den nya, högsta premien utgör 1,65 US-dollar avgiften för den statliga garantin. Administrationsavgiften, som tillfaller det försäkringsbolag som Riksgäldskontoret samarbetar med, har under den andra perioden sänkts till 5 %.

Inget bolag har emellertid efterfrågat ett högre försäkringsskydd än 750 miljoner US-dollar, och för detta har de fått betala en premie på drygt 2,45 US-dollar per passagerare, varav 1,15 US-dollar utgjort den statliga garantiavgiften.

### **Premiesättningen i Danmark och Norge**

Vid en internationell jämförelse har de svenska premierna efter förlängningen av garantigivningen legat något över vad som gällt i våra grannländer Danmark och Norge. Där har man i huvudsak tillämpat de miniminivåer som EU lagt fast för avgiftssättningen. I motsats till Sverige beviljar dessa båda länder inte längre några statliga garantier för ersättningsnivåer understigande 150 miljoner US-dollar. Sverige har i stället valt att upp till denna nivå ta ut en avgift som är 0,05 US-dollar högre än vad som gäller för den vanligaste marknadslösningen. I övriga intervall ger de svenska garantiavgifterna mer förmånliga villkor än vad som erbjuds på den öppna marknaden.

Nivån på de premier som flygbolagen har fått betala fram t.o.m. den 23 november i Sverige respektive i Danmark och Norge samt med den vanligaste marknadslösningen framgår av efterföljande sammanställning.

**Försäkringspremier inklusive garantiavgifter vid olika ersättningsnivåer**

Belopp i US-dollar per passagerare och resa

Ersättningsnivå i miljoner US\$	Premienivåer i Sverige <sup>1</sup>		EU:s miniminivåer	Premienivåer i Norge o Danmark	Marknads- lösning
	Period 1	Period 2			
-50	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
50 - 150	1,50	1,65	1,60	1,60	1,60
150 - 750		2,40			
750 - 1 000	1,75	2,60	1,95	1,95	3,10
1 000 - 1 750		2,90			

<sup>1</sup> Administrationsavgift på 7,5 respektive 5 % av den statliga garantiavgiften tillkommer.

Finansutskottet ser skillnaderna i premiesättningen som en konsekvens av vår nationella lagstiftning. Enligt 15 § budgetlagen (1996:1059) skall garantiavgifternas storlek motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst ändamål beslutar något annat. Riksdagen kan fatta beslut om att full avgift inte skall tas ut, men då skall ett belopp motsvarande subventionen belasta ett anslag på statsbudgeten. Finansutskottet anser för egen del att det inte finns anledning för staten att subventionera denna typ av garantigivning. Därtill kommer att det statsfinansiella läget inte ger utrymme för nya åtaganden av detta slag.

**Behovet av en fortsatt garantigivning**

I början av december 2001 hade ca 275 flygbolag och markserviceföretag världen över tecknat sig för någon av de båda privata försäkringslösningar som funnits på marknaden sedan den 3 oktober, och av dessa bolag har ungefär 150 bundit sig för ett försäkringsskydd överstigande 150 miljoner US-dollar. Flygbolag från sammanlagt sju västeuropeiska länder, däribland Sverige, finns företrädade bland dem som tecknat sig för ett högre försäkringsskydd än 150 miljoner US-dollar. Flera svenska flygbolag, däribland SAS, har på den privata marknaden tecknat sig för ett försäkringsskydd upp till 150 miljoner US-dollar.

Situationen i andra EU-länder är enligt propositionen något splittrad, men generellt gäller att de flesta medlemsländerna redan har ställt ut eller avser att ställa ut garantier till utgången av detta år. I Danmark, Norge och Finland kommer man likaså att förlänga de statliga garantierna i varje fall fram till årsskiftet.

Med tanke på att nivån på det försäkringsskydd som flygbolagen efterfrågat i Sverige sänkts kraftigt under den andra perioden skulle bolagen i princip ha kunnat klara sig med de befintliga marknadslösningarna. Fortfarande gäller emellertid att dessa lösningar inte ger samma försäkringsskydd som före terrorattackerna i USA.

Såsom redan nämnts finns för flygplatser och företag som tillhandahåller olika typer av marktjänster inget försäkringsskydd för skador överstigande 50 miljoner US-dollar. Det högre skydd som flygbolagen erbjuds innebär dessutom att de möjliga utbetalningarna har begränsats till högst 1 000 miljoner US-dollar per försäkringsperiod oavsett hur många terrorattacker ett flygbolag

utsätts för. Tidigare lösningar gav ett visst försäkringsskydd räknat per skadetillfälle och saknade alltså denna begränsning. Vissa länder inom EU har en statlig garanti som är begränsad till högst 1 000 miljoner US-dollar per försäkringsperiod, medan andra har ställt ut garantier som gäller för ett obegränsat antal skadetillfällen under försäkringsperioden. Sverige har valt det mer generösa alternativet. I propositionen pekar regeringen också på den omständigheten att ett flygbolag som tecknar en försäkring på marknaden tvingas binda sig för lång tid, som regel minst ett år. Bolaget kan därför inte snabbt byta försäkring om andra, billigare alternativ skulle dyka upp på marknaden.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att giltighetstiden för det av riksdagen tidigare lämnade bemyndigandet skall förlängas drygt två månader och gälla t.o.m. den 31 januari 2002. Finansutskottet har inget att erinra mot en sådan förlängning. Enligt finansutskottets mening bör således trafikutskottet tillstyrka att det tidigare lämnade bemyndigandet förlängs fram t.o.m. utgången av januari 2002.

I propositionen erinrar regeringen om att inget flygbolag i Sverige efterfrågat ett försäkringsskydd överstigande 750 miljoner US-dollar och att den danska respektive norska staten inte utfärdar några garantier understigande 150 miljoner US-dollar. Regeringen kommer därför att överväga att begränsa garantierna till flygbolagen till mellan 150 miljoner och 750 miljoner US-dollar.

Finansutskottet ser det som motiverat att garantigivningen begränsas på angivet sätt. Den statliga garantigivningen tillkom som en provisorisk åtgärd för att säkerställa flygtrafiken i ett läge då det inte fanns några marknadslösningar att tillgå. Nu finns det sådana lösningar, som visserligen inte ger samma skydd som tidigare men som har tecknats av ett stort antal flygbolag. Förutsatt att regeringarna i Danmark och Norge även fortsättningsvis avstår från att utfärda garantier understigande 150 miljoner US-dollar finns det starka skäl som talar för att Sverige på aviserat sätt anpassar nivåerna för garantigivningen till vad som efterfrågas och vad som gäller i Danmark och Norge. En sådan åtgärd skulle innebära ett naturligt steg mot en avveckling av den statliga garantigivningen.

### **Motionerna**

Av de sex motioner som väckts med anledning av propositionen föreslås i tre att det av regeringen begärda bemyndigandet helt eller delvis skall avslås. Vänsterpartiet anser i *motion T63* att det inte är nödvändigt med en förlängning av garantigivningen till flygbolag men godtar en sådan lösning för flygplatser och handlingagenter eftersom det för dem ännu inte finns några fullgoda marknadslösningar. Mikael Johansson och Maria Wetterstrand (båda mp) yrkar i *motion T66* avslag på propositionen i dess helhet. Detsamma gör Anna Kinberg och Carl Erik Hedlund (båda m) i *motion T68*.

Av vad som nyss framgått tillstyrker finansutskottet regeringens förslag att förlänga garantigivningen till utgången av januari 2002. Finansutskottet anser

med hänsyn härtill att trafikutskottet bör avstyrka motionerna T63 (v), T66 (mp) och T68 (m).

Moderata samlingspartiet föreslår i *motion T64* att garantigivningen i första hand skall begränsas till belopp mellan 150 och 750 miljoner US-dollar och enbart omfatta det försäkringsskydd som inte kan täckas av marknaden. En uttalad strävan bör dessutom vara att garantigivningen skall gälla längst t.o.m. utgången av mars 2002 (yrkande 1).

Enligt finansutskottets mening framstår det som motiverat att på det sätt som regeringen angivit snäva in nivåerna för garantigivningen till intervallet 150–750 miljoner US-dollar. Däremot bör garantigivningen inte begränsas till enbart sådant försäkringsskydd som inte täcks av marknaden. En sådan lösning ter sig enligt finansutskottets mening som krånglig och svåradministrerad ur försäkringsteknisk synvinkel.

I den moderata motionen föreslås även att premien för den statliga garantin dels skall avspegla de risker som är förknippade med garantin, dels inte får ge garantitagarna några ekonomiska fördelar gentemot andra flygbolag som tecknat försäkringar till marknadsanpassade villkor (yrkande 2).

Finansutskottet vill med anledning härav framhålla att de tidigare riksdagsbesluten förutsätter att full avgift skall tas ut och att det i propositionen även förutsätts att den premie som skall tas ut också skall täcka de administrativa kostnaderna för garantigivningen. I enlighet härmed ankommer det på Riksgäldskontoret att beräkna och fastställa hur stor den riskrelaterade avgiften samt administrationsavgiften skall vara.

Finansutskottet föreslår mot denna bakgrund att trafikutskottet avstyrker motion T64 (m).

Kristdemokraterna och Centerpartiet är i *motion T65* kritiska till regeringens hantering av garantifrågan. Återigen har regeringen försatt riksdagen i en situation där den tvingas att under stark tidspress fatta beslut med retroaktiv verkan. För att i framtiden undvika liknande situationer anser motionärerna att den begärda förlängningen av bemyndigandet inte skall tidsbegränsas utan gälla tills vidare. Denna ordning bör upphöra så snart marknadssituationen är sådan att statliga garantier till försäkringsbolagen är överflödiga. När garantigivningen upphört bör regeringen i en skrivelse återkomma till riksdagen med en redogörelse för ärendets hantering.

Finansutskottet har – med tanke på den forcerade hantering som flyggarantiärendena haft i riksdagen – förståelse för motionärernas önskan att finna en smidigare handlägningsordning för frågor av detta slag. Trots det anser utskottet att det är angeläget att riksdagen återkommande ges tillfälle att pröva om tidigare angivna förutsättningar för garantigivningen alltjämt är giltiga eller om de ändrats i något viktigt avseende. Riksdagen bör således enligt utskottets mening inte frånhända sig något ansvar för dessa frågor.

Motion T65 (kd, c) bör således avstyrkas av trafikutskottet.

Folkpartiet accepterar i *motion T67* den av regeringen föreslagna förlängningen av garantitiden. Motionärerna anser emellertid att om ingen annan

lösning har uppnåtts den 1 februari 2002 skall man överlåta åt flygbolagen att teckna försäkring enligt någon av de båda tillgängliga marknadslösningarna.

Enligt finansutskottets mening är det önskvärt att garantigivningen kan avvecklas så snart som möjligt. Det vore därför en fördel om EU-länderna vid dagens Ecofinmöte kunde komma överens om en slutpunkt för den statliga garantigivningen, eftersom konkurrensen annars snedvrids.

Motion T67 bör med hänsyn härtill avstyrkas av trafikutskottet.

Stockholm den 4 december 2001

På finansutskottets vägnar

*Mats Odell*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Sonia Karlsson (s), Anna Åkerhielm (m), Carin Lundberg (s), Kjell Nordström (s), Per Landgren (kd), Gunnar Axén (m), Yvonne Ruwaida (mp), Karin Pilsäter (fp), Tommy Waidelich (s), Carl-Axel Johansson (m), Hans Hoff (s), Marie Engström (v) och Agne Hansson (c).

## Avvikande meningar

### 1. Begränsad förlängning av garantigivning t.o.m. mars 2002 (m)

av Gunnar Hökmark (m), Anna Åkerhielm (m), Gunnar Axén (m) och Carl-Axel Johansson (m).

Vi anser att den del av finansutskottets yttrande i avsnittet **Motionerna** som börjar med ”Enligt finansutskottets mening framstår” och slutar med ”motion T64 (m)” borde ha följande lydelse:

Regeringen har för tredje gången på tre månader återkommit till riksdagen med förslag om statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbranschen. Regeringen har, som framhålls i motion T64 (m), handlagt frågan på ett sätt som förtjänar kritik.

Enligt vår principiella mening bör förlängningar av statliga garantier för återställande av försäkringsskyddet inom flygbranschen få ske endast i de fall och i den omfattning det inte är möjligt att teckna rimliga försäkringar på den reguljära marknaden. Det är vidare angeläget att den avgift som de svenska flygföretagen skall betala till Riksgäldskontoret för denna garanti ligger på en nivå som är konkurrensneutral i förhållande till vad andra flygföretag betalar för sitt försäkringsskydd.

Det är klart otillfredsställande att medlemsländerna inom EU inte i full utsträckning respekterar de rekommendationer om avgiftsnivåer och garantiernas omfattning som Ecofin och EU:s transportministrar uttalat. En återanpassning till en fungerande marknad vad gäller flygförsäkringar försvåras om enskilda nationer månad efter månad ställer ut garantier till priser som understiger vad marknaden kan erbjuda.

Så länge statliga garantier ställs ut är flygföretagen av naturliga skäl mindre intresserade av att teckna privata försäkringar för en längre period när dessa bara inom loppet av någon månad kan vara både försäkringsmässigt och prismässigt fördelaktigare utformade. De statliga garantierna försvårar därmed övergången till marknadsmässiga lösningar och leder både till en subventionering av flygföretagen och till onödigt risktagande för staten som inte långsiktigt kan motiveras. Detta talar för att man inte minst från svenskt håll aktivt bör verka för att påskynda återanpassningen till en bättre fungerande försäkringsmarknad. Det är vår bestämda uppfattning att så snart försäkringsmarknaden och flygbranschen får klart för sig att de inte längre kan påräkna statliga garantier kommer kravet på marknadslösningar att uppfyllas.

Med hänsyn till rådande marknadssituation inom det internationella flyget, och risken för att dessa brister kan permanentas, bör riksdagen enligt vår mening i samband med behandlingen av den aktuella propositionen besluta att tillhandahålla statliga garantier i första hand begränsade till belopp mellan 150 och 750 miljoner US-dollar. En uttalad strävan bör vara att dessa garantier skall gälla längst till den 31 mars 2002. Tiden fram till dess bör Sverige använda för att på den internationella flygmarknaden tillsammans med EU:s övriga medlemsländer och inom ramen för ICAO och WTO utarbeta internat-

ionella regler som tillgodoser rimliga krav på konkurrensneutralitet såväl vad gäller statliga garantier som andra former av statliga subventioner.

Vad vi här redovisat innebär att vi anser att trafikutskottet bör tillstyrka motion T64 (m).

## **2. Garantigivning tills vidare (kd, c)**

av Mats Odell och Per Landgren (båda kd) samt Agne Hansson (c).

Med hänsyn till situationen på försäkringsmarknaden och det sätt på vilket andra stater agerar bör enligt vår mening de statliga garantierna till flygbranschen ytterligare förlängas.

Regeringens hantering av denna fråga är emellertid otillfredsställande eftersom riksdagen återkommande har tvingats fatta beslut med retroaktiv verkan under stor tidspress. För att dessa situationer skall undvikas i framtiden, bör det till regeringen lämnade bemyndigandet att utfärda garantier till flygbranschens försäkringsskydd inte vara tidsbegränsat utan gälla tills vidare. Denna ordning bör upphöra så snart marknadssituationen är sådan att de statliga garantierna är överflödiga. Vi förutsätter att regeringen verkar för att garantierna skall avvecklas snarast möjligt.

När garantigivningen till flygbranschen upphört, bör regeringen i en skrivelse återkomma till riksdagen med en redogörelse för hur ärendet har hantearats.

Vi anser således att trafikutskottet bör tillstyrka motion T65.

## **3. Förlängd garantigivning endast för flygplatser och handlingagenter (v)**

av Marie Engström (v).

Enligt min mening bör det av regeringen begärda bemyndigandet att utfärda garantier till flygbolagen avvisas av riksdagen. För flygbolagen finns redan ett tillräckligt försäkringsskydd på marknaden.

Några fullgoda marknadslösningar finns däremot ännu inte för flygplatser och handlingagenter. Riksdagen bör därför bifalla regeringens förslag i denna del.

Jag tillstyrker således Vänsterpartiets förslag i motion T63 om att bemyndigandet för regeringen att ställa ut garantier för flygplatser och handlingagenter skall förlängas t.o.m. den 31 januari 2002.

## **4. Garantigivning endast till utgången av januari 2002 (fp)**

av Karin Pilsäter (fp).

Jag tillstyrker att regeringens bemyndigande att utfärda garantier till flygbranschens försäkringsskydd förlängs t.o.m. den 31 januari 2002. Detta bör emellertid ses som ett definitivt slutdatum. Har det på marknaden då inte kommit fram mer förmånliga försäkringslösningar än dagens alternativ bör det redan

nu stå helt klart för flygbolagen att de måste vara beredda att teckna sig för premier på upp till 3,10 US-dollar per passagerare.

Jag tillstyrker således Folkpartiets förslag i motion T67.

### **5. Nej till förlängd garantigivning (mp)**

av Yvonne Ruwaida (mp).

Enligt min uppfattning bör staten inte ikläda sig något garantiansvar. Miljöpartiet de gröna anser att flygbolagens försäkringsskydd är en fråga som bör lösas av marknaden på rent kommersiella villkor. Och sedan länge finns försäkringsbolag som erbjuder faciliteter med ett försäkringsskydd på upp till 1 000 miljoner US-dollar. Det är ett högre skydd än vad flygbolagen efterfrågar, och det kan fås till ingen eller en låg extrakostnad per passagerare.