

4 Försäkringsskydd på transportområdet

I detta kapitel kartlägger vi hur försäkringsutbudet ser ut på de olika transportområdena. Vi kartlägger också vilka krav på försäkring som finns, eftersom det dels visar vilka områden lagstiftaren har tyckt att det är angeläget med försäkring, dels visar när brist på utbud avgör om en transportverksamhet inte får bedrivas. Vi redogör också för olika statliga försäkringsåtaganden och EU:s regelverk för statsstöd. Vi inleder med att beskriva hur försäkringsmarknaden kan hantera risker.

4.1 Allmänt om skadeförsäkring

Att teckna skadeförsäkring är ett sätt att avhända sig risk. Försäkringsavtal tecknas med en försäkringsgivare som mot en premie åtar sig att utbetala ett visst belopp om en viss skada uppstår. Risken för att en skada ska inträffa liksom skadans förväntade omfattning påverkar premiens storlek. I och med att en försäkringsgivare ingår många likartade avtal med kunder som är utsatta för samma risk sker en riskspridning. Genom att inte alla försäkringstagare förväntas drabbas av skador under försäkringsperioden kan premien hållas nere. Riskspridning över tid sker genom att försäkringsbolagen bygger upp fonder. När det gäller risker som kan orsaka stora skador kan ytterligare spridning av risk ske genom att försäkringsgivaren antingen återförsäkrar delar av risken hos andra försäkringsföretag eller går samman med andra försäkringsgivare i pooler.

En form av skaderisk som försäkringsbranschen har svårt att hantera är händelser som inträffar sällan men som när de inträffar ger upphov till mycket stora skador, såsom t.ex. naturkatastrofer och skador till följd av krigshandlingar och terroråd. Försäkrings-

branschen har sedan början av 1990-talet utvecklat analysen av katastrofrisker. Man har utvecklat sofistikerade analysmetoder för att kunna förutse olika typer av katastrofer. Försäkringsföretag och återförsäkringsföretag har analysavdelningar som ägnar sig åt omvärldsbevakning på olika fronter; politiska, ekonomiska, och naturvetenskapliga och i dag utgör globala analyser ett betydelsefullt beslutsunderlag för prissättning och riskexponering. Till sin hjälp tar man bl.a. expertis inom meteorologi för att förutse naturkatastrofer och säkerhetsexpertis för att förutse terroraktioner. Riskkvantifiering och riskhantering är högprioriterade områden för försäkringsföretagen. Även försäkringsförmedlarna har verktyg för att på klientnivå hjälpa t.ex. rederier att bedöma och hantera deras katastrofriskexponeringar.

Med de nya metoderna och genom global riskspridning finns en försäkringsmarknad även för risker som kan ge upphov till mycket stora skador, som t.ex. olika typer av naturkatastrofer och kärnkraftsolyckor. Det bygger dock på att risken för att skadan ska inträffa är relativt liten. De risker som försäkringsmarknaden inte klarar är stora skador som har hög sannolikhet att inträffa, såsom t.ex. skador till följd av krig i krigssituationer. För risker som det råder stor osäkerhet om och där bedömningen av risken plötsligt kan ändras har därför försäkringsgivarna i regel klausuler i kontraktet som ger dem rätt att med kort varsel ändra försäkringsvillkoren, t.ex. höja premien eller säga upp försäkringen.

Stora katastrofer får typiskt effekter på premierna för försäkringar mot den typen av skador. Kapaciteten och prissättningen på försäkringsmarknaden och återförsäkringsmarknaden är känslig för inträffade katastrofer med påföljande betydande förluster. Marknaden följer ett cykliskt mönster som påverkas av större katastrof-händelser. En nyligen inträffad katastrof medför att premierna stiger. Efter hand som kapaciteten på försäkringsmarknaden byggs upp sjunker premierna. Om det varit länge sedan en stor skada inträffat kan premierna nå mycket låga nivåer.

4.2 Sjöförsäkring

4.2.1 Sjöförsäkringsmarknaden

Den nordiska marknaden

På den svenska marknaden tillhandahålls sjöförsäkringar av dels försäkringsbolag, dels ömsesidiga försäkringsklubbar. Under senare år har det skett en utveckling mot färre försäkringsgivare som verkar på nordiska marknader.¹ Flera av försäkringsföretagen verksamma i Sverige är internationella aktörer. Försäkringsföretag som erbjuder försäkringar på den svenska marknaden är organiserade i branschorganisationen Svensk Försäkring.²

De större fartygen försäkras bl.a. i The Swedish Club³, norsk-kontrollerade Gard Marine & Energy AB, danska Codan Marine, åländska Alandia och danska Vesta Marine. Det mindre tonnaget försäkras bl.a. i If skadeförsäkring, Länsförsäkringar Sak och Bohusläns Allmänna Sjöförsäkringsbolag.

Sjöförsäkringsverksamheten är omfattande. År 2011 uppgick inbetalade premier för försäkringar som tecknades i Sverige i här etablerade försäkringsföretag sammantaget för kasko, ansvar och last till ca 1,6 miljarder kronor.⁴

Londonmarknaden

Den brittiska marknaden är en stor marknad för sjöförsäkring och för återförsäkring. Den brittiska marknaden består av flera separata marknader. Den viktigaste är Londonmarknaden som är uppdelad på Lloyd's och privata försäkringsföretag som är knutna till the Institute of London Underwriters. Lloyd's är inte ett försäkringsbolag utan en marknad där olika försäkringsföretag är medlemmar och går samman för att försäkra risker. Medlemmarna är organiserade i syndikat. Syndikaten representeras av auktoriserade mäklare. Den auktoriserade mäklaren förbereder försäkringen genom att

¹ Wilhelmsen, Bull, *Handbook in Hull Insurance*, 1:st ed. 2007, s. 38.

² Medlemmar på sjöförsäkringssidan är i dag Bohusläns Allmänna Sjöförsäkringsförening, Chartis, Folksam, If skadeförsäkring, Inter-Hannover, Länsförsäkringar, Moderna Försäkringar, Sirius International, Trygg-Hansa och Zurich.

³ Det registrerade företagsnamnet är Sveriges Ångfartygs Assurans Förening. Det är ett icke vinstdrivande, ömsesidigt försäkringsföretag som ägs av sina medlemmar.

⁴ Svensk Försäkring.

utfärda en s.k. ”slip”. Därefter kan underwriters som representerar syndikaten teckna andelar av den risk som ska täckas. Olika syndikat tecknar sig för procentsatser av den totala risken på denna ”slip” till dess 100 procent av risken är täckt. Ansvaret för syndikaten är delat och inte solidariskt, dvs. alla försäkringsgivarna är ansvariga, men endast för sin andel eller del av risken. Om en försäkringsgivare inte skulle klara att täcka sin andel av en fordran, är således övriga inte skyldiga att svara för mer än sin del av fordran. Varje medlem av Lloyd’s måste avsätta kapital till en fond hos Lloyd’s för att stödja sin försäkringsverksamhet.

Försäkringsförmedlare

En redare kan antingen teckna försäkring genom att ha direktkontakt med ett försäkringsföretag eller teckna försäkringar via en försäkringsförmedlare. En försäkringsförmedlare är en mellanhand som är fristående i förhållande till försäkringsgivaren och redaren. Den 1 juli 2005 trädde lagen (2005:405) om försäkringsförmedling i kraft och ersatte därmed lagen om försäkringsmäklare. Försäkringsförmedlaren kan i motsats till en försäkringsmäklare företräda både kund och försäkringsföretag, men har skyldighet att göra klart för kunden om tjänsten följer av avtal med försäkringsgivare eller grundar sig på opartisk analys. Försäkringsförmedlarna har också verktyg för att på klientnivå hjälpa rederier att bedöma och hantera sin katastrofriskexponering.

Trenden är att försäkringsförmedlare anlitas i allt större utsträckning på sjöförsäkringsmarknaden. De största försäkringsmedlarna på marknaden är Aon, Marsh och Willis. Försäkringsförmedlarna verkar mot hela försäkringsmarknaden. De får betalt genom provision på premier från försäkringsgivarna.

Utspridning av risken på flera försäkringsföretag

En redare kan teckna försäkring hos ett försäkringsföretag för hela värdet av fartyget eller fartygsflottan. Det är som tidigare nämnts dock vanligt att dela upp försäkringsansvaret mellan två eller flera direktförsäkrare som svarar för en procentandel av försäkringen. Dessa försäkringsgivare delar ansvaret för samtliga risker som försäkringen omfattar. Att placera risken hos flera försäkringsföretag

kan innebära en riskspridning för fartygsägaren. Om fartyget exempelvis är försäkrat i en ömsesidig klubb kan ägaren vilja minska risken för att behöva tillföra ytterligare medel för att täcka uppkomna förluster i klubben. Det innebär en riskminskning att sätta en del av försäkringen till fast premie hos andra försäkringsföretag.

Återförsäkring

Återförsäkring innebär att försäkringsföretaget försäkrar sina egna åtaganden hos andra företag, återförsäkringsföretag. Återförsäkring innebär att försäkringsföretaget minskar sin riskexponering och ökar sin kapacitet att klara stora skador. Återförsäkringssystemet baseras på separata avtal mellan å ena sidan den försäkrade och försäkringsföretaget och å andra sidan försäkringsföretaget och återförsäkringsföretaget. Återförsäkring sker i stor uträkning hos Lloyd's. I Sverige sker även återförsäkring hos Gard Marine & Energy och The Swedish Club.

4.2.2 De olika sjöförsäkringarna

Sjöförsäkring kan delas in i två huvudgrupper, dels de försäkringar som redaren tecknar, dels de försäkringar som lastägaren tecknar. En redare behöver försäkringsskydd både för sin egendom och för det ansvar som kan uppkomma vid sjötransporter. Försäkringen tecknas vanligen för ett fartyg, men även en hel flotta kan försäkras. De två huvudsakliga typerna av försäkring är kaskoförsäkring för skrovet och maskineriet (H&M, Hull and Machinery) och Protection and Indemnity-försäkring (P&I) för ansvaret.

Utöver dessa försäkringar kan en fartygsägare teckna ytterligare försäkringar för att täcka olika typer av förluster som kan uppstå till följd av sjötransportverksamheten. Dessa betraktas som tillägg eller utvidgningar till kaskoförsäkringen. Det kan också vara nödvändigt att täcka risker som är undantagna från skydd enligt kaskoförsäkringspolicyn. Det gäller t.ex. skador till följd av krigs- och terroristhandlingar.

Sjökaskoförsäkring

Redarens huvudsakliga försäkring är kaskoförsäkringen, (Hull and Machinery, H&M-försäkringen). Kaskoförsäkringen utgår från ett försäkringsvärde på fartyget, taxerat värde. Försäkringsvärdet fastställs efter olika faktorer, som fartygspriser på andrahandsmarknaden och fraktmarknaden. Framst styrs värdet av värdet på lånen på fartyget. Försäkringsperioden är tolv månader och vanligtvis tecknas försäkring för kalenderår. Det förekommer även att försäkring tecknas för viss resa. Det gäller särskilt vid resor som innebär högre risk, t.ex. på grund av oroligheter i det aktuella området.

På den svenska marknaden tecknas kaskoförsäkring på Allmänna svenska kaskoförsäkringsvillkor av år 2000. Kaskoförsäkringen täcker skador på och förlust av fartyget. Den täcker främst sakskador, men även ett visst ansvar för kollisionsskador. Den omfattar också bidrag till gemensamt haveri samt vissa räddnings- och bärgningskostnader. Kollisionsansvaret omfattar redarens skadeståndsansvar vid kollision med andra fartyg och andra fasta eller flytande föremål, som kajer, pirar eller isflak. Den svenska kaskoförsäkringen täcker hela fartygsägarens kollisionsansvar upp till försäkringsvärdet, och inte tre fjärdedelar som i t.ex. Storbritannien.

Skador till följd av krig och krigsliknande händelser täcks inte av kaskoförsäkringen. Likaså är embargo, beslag, konfiskation och andra åtgärder vidtagna av civila eller militära myndigheter undantagna. Rekvistition av civila eller militära myndigheter och skador på fartyget under tid det är rekvirerat är också undantaget från försäkringen. Ett skydd kan dock erhållas genom att teckna försäkring mot krigsrisk enligt Allmänna svenska krigsförsäkringsvillkor, se beskrivning nedan. Från försäkringen undantas även skada som har orsakats av bruk av atomvapen eller atomskada, varmed menas dels skada som orsakas av radioaktiva egenskaper hos atombränsle eller radioaktiv produkt m.m., dels skada som orsakas av joniserande strålning från annan strålningskälla än atombränsle eller radioaktiv produkt. Sådana skador täcks inte heller av krigsförsäkringen.

Protection and Indemnityförsäkring

Att bara tre fjärdedelar av ansvaret täcks i vissa kollisionsförsäkringar har historiska orsaker. Tidigare fanns en förhärskande teori som gick ut på att om en försäkringstagare skulle få full ersättning för kollisions-skador skulle han sakna incitament att hålla fartyget i gott skick eller att vara noggrann i valet av besättning och befäl. Försäkringsgivare av skrovförsäkringar vägrade därför att försäkra mer än 75 procent av kollisionsansvaret.

För att täcka den återstående fjärdedelen av kollisionsansvaret gick redare samman i ömsesidiga försäkringssammanslutningar, protection and indemnity-klubbar, P&I-klubbar. I klubbarna försäkrade redarna varandra mot sådant ansvar som alla var exponerade för i driften av sina fartyg. Inom klubbarna försäkrade man sig för ansvar för lastskador, personskador, skador på pirar, broar och andra fasta objekt och dessutom de 25 procent av ansvaret för skada på andra fartyg som sakförsäkringsbolagen vägrade försäkra.

Det finns tre skandinaviska klubbar, Gard, Skuld och The Swedish Club. Dessa och ytterligare 10 av de större klubbarna i världen ingår i The International Group of P&I Clubs. Klubbarna som ingår i gruppen har ingått ett pooling-avtal som styr hur anspråk uppkomna i en klubb fördelas på övriga klubbar och hur stora skador hanteras. En av de viktigaste verksamheterna i gruppen är att samordna och reglera återförsäkringsverksamheten inom gruppen.

Till följd av poolingöverenskommelsen som bl.a. innebär att de olika klubbarna svarar för varandras skador, finns det innehållsmässigt stora likheter mellan de olika klubbarnas villkor. På den svenska marknaden tillämpas villkor för protection & indemnity-försäkring 2012/13 utfärdade av The Swedish Club.

P&I täcker legalt skadeståndsansvar, dvs. ansvar för tredje man utanför kontraktsförhållanden. P&I täcker inte krigsrisk, utan kan bara tecknas för civila risker.

Övriga försäkringar

Det finns ytterligare försäkringar att tillgå på marknaden. En försäkring är *fraktintresseförsäkring*, som täcker ägarens inkomstbortfall vid totalförlust av fartyget. *Redarens avbrottsförsäkring* täcker händelser som orsakar att ett fartyg inte kan ge inkomster. Försäk-

ringen täcker förluster av inkomster kopplade till skador som ersätts via fartygets kaskoförsäkring.

Krigsförsäkringar

Kasko- och P&I-försäkringarna täcker inte krigsrisker och vissa andra risker som är krigsliknande. Krigsförsäkringen ger försäkringsskydd till besättningar och fartyg. Krigsförsäkring tecknas normalt i det försäkringsföretag där kaskoförsäkringen tecknas.

Det finns gemensamma krigsförsäkringsvillkor som har godkänts av Sjöassuradörernas Förening, The Swedish Club och Transportförsäkringspoolen.⁵ Det allmänna villkoret heter Krigsförsäkringsvillkor för fartyg. Enligt dessa villkor ansvarar försäkringsgivaren för skada på eller förlust av fartyget orsakat av

a) militärt bruk av projektiler, bomber, raketer, robotar, torpeder, minor, sprängmedel, eller annat för sitt ändamål använt stridsmedel, vare sig krig eller krigsliknande förhållanden rått vid tiden för skadan eller ej;

b) embargo, beslag, uppbringning, konfiskation eller annat ingrepp av annan statsmakt än fartygets registreringsstat eller av annan statsmakt än där väsentliga ägarintressen i fartyget befinner sig.

Med statsmakt avses inte personer och organisationer som olagligen utger sig för att utöva offentlig eller överstatlig makt.

Som ingrepp anses inte rekvisition av statsmakt för ägarskap eller bruk av fartyget eller annan egendom som tillhör fartyget;

c) deltagare i inbördeskrig, krigsliknande operation, revolution eller uppror, strejk, lockout, kravaller, borgerliga oroligheter, sjöröveri eller myteri;

d) sabotage;

e) terrordåd med politiska eller religiösa motiv;

f) att fartyget till följd av krig eller krigsliknande förhållanden framförts på ett från fredsförhållanden avvikande sätt, såsom då
- fartyget framförts i konvoj eller

⁵ Sjöassuradörernas förening är en gren av branschorganisationen Svensk försäkring och är en förening för försäkringsföretag som tillhandahåller sjö- och transportförsäkring på den svenska marknaden. Transportförsäkringspoolen är ett organ som bildades 1961 i syfte att fungera som beredskapsorgan för den svenska sjö- och transportförsäkringsverksamheten.

- vid fartygets navigering de hjälpmedel som normalt skulle ha varit tillgängliga inte kunnat användas eller
- fartyget nödgats gå i led eller farvatten, som inte skulle ha använts under vanliga förhållanden.

Försäkringsgivaren ansvarar vidare för

a) sådan totalförlust som förorsakats av krig eller krigsliknande förhållanden och som anses föreligga

1) då fartyget försvunnit och tre månader har förflutit från den dag det senast väntats till hamn,

2) då fartyget har övergivits av besättningen i öppen sjö och inte inom tre månader därefter kommit till rätta; har fartyget blivit iakttaget efter övergivandet räknas tiden från den dag det senast iaktogs, eller,

3) då fartyget undanhållits den försäkrade och utsikt att återfå det samma uppenbarligen inte föreligger eller då fartyget undanhållits den försäkrade under längre tid än tio månader, såvida inte försäkringsgivaren visar att fartyget rimligen kan återfås inom kort,

b) fartygets bidrag till gemensamt haveri förorsakat av händelse som omfattas av försäkringen,

c) fartygets bidrag till kostnad för uppehåll enligt kap. 14 § 40 Sjölagen, dock endast i fall fartyget anläpt hamn för visitation av fartyg eller last och då endast för uppehållstiden utöver de första sju dagarna.

Krigsförsäkringen täcker dels risker kopplade till krig och krigsliknande händelser, dels vissa andra risker som inte har med krig att göra, såsom terrorism och sjöröveri. Som nämnts täcker krigsförsäkringen inte atomskador. Det finns inget försäkringsskydd att tillgå i tilläggförsäkring för de uteslutna skadorna på grund av utsläpp av kärnkraft, fission eller fusion i samband med explosion eller testexplosion av kärnvapen eller kärnladdning eller andra nukleära skador från kärnbränsle, radioaktiv produkt, atomreaktor och kärnteknisk anläggning.⁶ Försäkringen täcker inte heller skador som orsakats av bruk av av atomvapen.

På den svenska marknaden tecknas krigsförsäkring normalt hos det försäkringsbolag som tillhandahåller kaskoförsäkringen. För

⁶ Atomansvarighetslagen (1968:45) reglerar ansvarsfrågorna vid atomolyckor, se avsnitt 4.9.3.

krigsförsäkringar utgår en grundläggande premie. I denna premie är vissa områden undantagna, t.ex. Persiska viken och Somalia.⁷ Den som avser att trafikera exkluderade områden får betala en tilläggspremie. Tilläggspremierna sätts efter rådande förhållanden i respektive områden och kan uppgå till mycket höga belopp. Pirater har blivit ett växande problem. Stora problem med pirater finns bl.a. utanför Somalias kust och i Adenviken. Krigsförsäkringen kan kompletteras med en Kidnap & Ransom-försäkring (K&R). Försäkringen täcker kostnader för t.ex. leverans av lössumma, förhandling med pirater, psykologisk behandling och resekostnader för anhöriga.

Om en skada omfattas av krigsförsäkringen täcker den även det skadestånd för skada på egendom som den försäkrade är skyldig att utge till tredje man enligt gällande skadeståndsrättsliga regler. Försäkringen omfattar alltså inte skadeståndsansvar för personskada.

Försäkringen omfattar försäkrat kaskointresse, dvs. ersättning vid totalförlust av fartyget. Försäkringen omfattar även ansvar för kollisionsexcess, dvs. det sammanstöttningsansvar som den försäkrade är skyldig att utge till tredje man som överstiger försäkringsbeloppen.

Försäkringen omfattar fraktintresse och redaransvar. Genom fraktintresséförsäkring kan rederiet skydda sig mot förlusten av framtida inkomstbortfall vid totalförlust av fartyget. Med redaransvar avses ersättning för ansvar, kostnader eller utgifter som normalt ersätts av fartygets ordinarie P&I-försäkring under förutsättning att skadorna är undantagna i nämnda försäkring. Har fartyget inte en P&I-försäkring omfattar försäkringen ansvar, kostnader eller utgifter som omfattas i de aktuella villkoren för P&I-försäkring som tillämpas av The Swedish Club.

Respektive villkor i försäkringen ska åsättas särskilda försäkringsbelopp.

Krigsförsäkringsvillkoren innehåller en uppsägningsrätt för såväl den försäkrade som för försäkringsgivaren. När som helst under försäkringstiden kan såväl den försäkrade som försäkringsgivaren säga upp försäkringen med sju dagars varsel. Därefter kan försäkringen fortsätta att gälla, men då till nya premier och villkor som parterna kan ha träffat överenskommelse om.

⁷ De exkluderade områdena uppdateras löpande. I december 2012 försvann således Elfenbenskusten från listan och Syrien tillkom; Joint War Committee, Hull War, Piracy, Terrorism and related Perils Listed Areas, JWLA/019 8th Dec 2012.

Krigsförsäkringsvillkoren innehåller också bestämmelser om att försäkringstagaren i förväg måste informera försäkringsgivaren om resor till vissa exkluderade områden med förhöjd risk. Om inget annat avtalats mellan parterna gäller enligt standardvillkoren de bestämmelser som utfärdats av "Joint War Committee" (Navigation Limitations for Hull War, Strikes, Terrorism and Related Perils Endorsement) vid resor inom dessa områden som räknas upp i en lista (List of areas of perceived enhanced risk). "Joint War Committee" består av representanter från The International Underwriting Association of London (IUA) och Lloyd's Market Association (LMA) i London.

Avtalet innehåller också en hävningsklausul som innebär att försäkringen upphör omedelbart utan föregående uppsägning om krig bryter ut mellan några av länderna Storbritannien, USA, Frankrike, Ryska Federationen och Folkrepubliken Kina.

Vidare upphör försäkringsskyddet omedelbart vid en fientlig detonation av atomvapen.

4.3 Försäkring av järnvägstransporter

4.3.1 Avreglering av järnvägsmarknaden

Ett uttalat mål med den gemensamma transportpolitiken inom EU är att skapa en konkurrensutsatt och öppen marknad för järnvägstransporter och att stärka järnvägens ställning i förhållande till andra transportsätt. Europeiska kommissionen har därför under de senaste 20 åren arbetat för att öppna järnvägsmarknaden för konkurrens, för att förbättra driftskompatibiliteten och säkerheten i de nationella näten och för att utveckla infrastrukturen för järnvägstransporterna.⁸ Utvecklingen har lett till att marknaden för godstrafik på järnväg har varit helt avreglerad inom EU sedan början av 2007 för både nationella och internationella tjänster. Detta innebär att alla licensierade EU-järnvägsföretag med nödvändiga säkerhetsintyg kan ansöka om spårkapacitet och erbjuda nationella och internationella godstransporter på järnväg i hela EU. Marknaden för internationell persontrafik på järnväg har avreglerats i EU från den 1 januari 2010. Varje licensierat, certifierat järnvägsföretag etablerat i EU ska i princip kunna erbjuda sådana tjänster, och därmed ha

⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/index_en.htm

rätt att ta upp och lämna av passagerare vid varje station utmed den internationella sträckan.⁹ Marknaden för rent nationell persontrafik på järnväg har ännu inte öppnats för gränsöverskridande konkurrens.

Avregleringen har lett till att marknaden i de olika länderna har delats upp i å ena sidan separata infrastrukturorgan som ofta är statligt ägda och å andra sidan privata järnvägsföretag. I Sverige äger och driver statliga Trafikverket infrastrukturen. För passagerartransporter finns bl.a. Statens Järnvägar AB och Länstrafikbolagen och för godstrafik finns bl.a. Green Cargo AB.

Innan avregleringen var järnvägsmarknaderna helt nationella marknader med i princip ingen konkurrens och de flesta järnvägsföretag var statliga. Öppnandet av järnvägsmarknaderna började på 1990-talet. Under 2000-talet har tre järnvägspaket antagits. Harmoniseringen har skett i olika takt i de olika EU-länderna vilket har resulterat i olika grad av öppenhet på marknaderna i olika länder. Medan en del länder kan anses erbjuda marknadsmöjligheter för externa järnvägsföretag finns det å andra sidan länder som är restriktiva eller där det i praktiken saknas möjligheter för externa företag att konkurrera.

4.3.2 Försäkring på järnvägsområdet

Försäkringsmarknaden för järnväg är en förhållandevis ny marknad som har vuxit fram utifrån den nyligen genomförda avregleringen av järnvägssektorn. Tidigare när järnvägarna var statliga angelägenheter var många självförsäkrade. Trafikverket ansvarar för drift och förvaltning av de flesta statliga järnvägarna i landet. Dessa är självförsäkrade av svenska staten. Det finns även järnvägsinfrastruktur som inte förvaltas av Trafikverket, t.ex. Arlandabanan, Inlandsbanan och Öresundsbanan. Situationen med järnvägsföretag som inte är ägare av infrastrukturen leder till att järnvägsföretagen inte har tillräckligt stora tillgångar för att försäkra sig själva utan behöver försäkring på den kommersiella försäkringsmarknaden.

De intressen som enligt lag måste finnas försäkring för i Sverige är passagerare, bagage, post, last, infrastruktur och tredjemansskador. Nivån på det skydd som ska erbjudas är inte fastställt i lag.

⁹ http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/index_en.htm

Kasko- och ansvarsförsäkring

För de i Sverige aktiva tågoperatörerna har branschföreningen Tågoperatörerna tagit fram villkor för den svenska marknaden. Villkoren är delvis standardiserade men till följd av avtalsfriheten skiljer de sig dock mycket mellan varje operatör och försäkring. Försäkring tecknas normalt per år och avser all operatörens egendom. Operatören försäkrar tåget och ägarna medförsäkras. I Sverige exkluderas alltid krig i de vanliga egendomsvillkoren. Normalt sett undantas även terrorism samt strejk, kravaller, upplopp och uppror. Terroristrisken kan tecknas som en event risk (per skada och år totalt för all försäkrad egendom) eller som en separat försäkring. Försäkring för skador till följd av strejk, kravaller, upplopp och uppror kan tecknas separat och kommer då att ingå i försäkringen. En vanlig policy löper på ett år med uppbyggnad minst 30 dagar innan förfallodagen.

Kaskoförsäkring för rullande järnvägsmaterial

Det finns ett allmänt villkor som heter *Särskilda villkor för kaskoförsäkring av rullande järnvägsmaterial* som är antaget av Sjöassurandörernas förening. Försäkringen täcker skador på rullande järnvägsmaterial, dvs. en järnvägsoperatörs vagnpark. Försäkringsskyddet täcker endast skador som är en direkt konsekvens av en trafikolycka eller haveri. De händelser som räknas som trafikolyckor är: kollision, brand, varmgång, explosion, åskslag, nedstörtning, urspårning, vältning eller brott på ram, hjul, hjulaxel eller dylikt. Undantagna från försäkringen är skador till följd av strejk, lockout, kravaller, borgerliga oroligheter, plundring eller sabotage.¹⁰ Även krig, kärnenergi, embargo eller liknande åtgärder från offentlig myndighet, fel i konstruktionsmaterial och indirekta förluster av olika slag är undantagna.

¹⁰ § 2 Särskilda villkor för kaskoförsäkring av rullande järnvägsmaterial.

Försäkring av kontraktuellt ansvar

Ansvar för en järnvägsoperatör för skador på gods i anslutning till transport kan försäkras under försäkringsvillkoren för ansvar under Nordiskt Speditörförbunds Allmänna Bestämmelser, NSAB 2000.¹¹ Nordiskt Speditörförbunds Allmänna Bestämmelser redogör för speditörens och uppdragsgivarens rättigheter och skyldigheter, däri innefattande speditörens ansvar enligt olika transporträttsliga konventioner.

Krigsförsäkring

Det finns ingen krigsförsäkring för järnväg.

4.4 Luftfartsförsäkring

4.4.1 Marknaden för luftfartsförsäkring

Marknaden för luftfartsförsäkring är internationell. Utmärkande för luftfartsförsäkringsmarknaden är att det är förhållandevis få och låga risker att försäkra men å andra sidan, då en skada inträffar, är den ofta mycket kostsam och av katastrofnatur. Ett flygbolag försäkrar ofta sin flygplansflotta som helhet med en kombinerad försäkring för både kasko och ansvar för passagerare och tredje man. Ingen ensam försäkringsgivare har tillräcklig kapacitet för att ensam bära risken för ett större flygbolag.

Ett stort flertal försäkringsgivare deltar i att täcka risken för ett flygbolag. Risken försäkras genom ett antal försäkringsgivare som var och en ingår ett separat avtal med den försäkrade. En av försäkringsgivarna svarar för förhandling av villkor och premier. Denne försäkringsgivare kommer också typiskt sett att vara den som handlägger skadeanspråk och skadereglering. När en ansvarig försäkringsgivare finns utsedd kommer försäkringsförmedlaren bjuda in andra försäkringsgivare att dela risken genom att teckna procent-satser av risken på en "slip". Fullt försäkringsskydd uppnås då 100 procent av risken har blivit tecknad på denna slip. Marknaden för flygförsäkring och särskilt försäkring av flygbolag innehåller

¹¹ Johansson, Svante O, *Marine and other types of Transport Insurance*, s. 64.

stora och relativt få försäkringsobjekt, vilket gör att systemet med "slipp" inte är tillräckligt för att försäkringsföretagen ska få en tillräcklig riskspridning. Direktförsäkringsföretag återförsäkras därför riskerna genom återförsäkringsbolag. Även återförsäkringsföretagen återförsäkras sina risker, antingen genom försäkringslösningar eller genom andra finansiella lösningar. Riskerna sprids därmed dels mellan olika försäkringsföretag på samma nivå i försäkringskedjan och dels i fler nivåer genom återförsäkring.

Luftfartsförsäkringar för större flygplan tecknas för svenska luftfartygsoperatörer i allmänhet via en försäkringsförmedlare. Luftfartsförsäkringar tecknas med deltagande av försäkringsgivare på många olika marknader över hela världen. London är traditionellt en dominerande marknad för luftfartsförsäkringar, men stora luftfartsförsäkringsmarknader finns också i bl.a. USA, Frankrike, Tyskland och Japan.

Londonmarknaden för luftfartsförsäkring består dels av sammanslutningar, syndikat, av underwriters, dels sådana brittiska och utländska försäkringsbolag som erbjuder skydd mot luftfartsrisker. Marknaden är uppdelad på Lloyd's underwriters och försäkringsföretagen, men det förekommer ett omfattande samarbete mellan dessa sektorer av marknaden.¹² Större risker delas mellan Lloyd's och försäkringsföretagen. Försäkringsmedlare deltar i processen och är en viktig del av marknaden. Ett företag tar kontakt med en försäkringsmedlare och beskriver sina försäkringsbehov. Försäkringsmedlaren förhandlar med underwriters. Underwriters avgör vilka risker ett syndikat försäkras och på vilka villkor. Det finns "managing agents", som är företag som driver ett eller flera syndikats verksamhet. "Managing agents" anställer underwriters och sköter driften av syndikatets verksamhet. Lloyd's medlemmar tillhandahåller kapital för syndikatens försäkringsåtaganden. Bland medlemmarna finns stora försäkringskoncerner och andra bolag noterade på Londonbörsen. Vidare finns privatpersoner och bolag som medlemmar med begränsat ansvar. Hos Lloyd's sker underwritingverksamheten genom agenter för Lloyd's.¹³

¹² Margo, *Aviation Insurance* 3:rd ed. 2000, s. 29.

¹³ www.lloyds.com/marketstructure

4.4.2 Luftfartsförsäkringar

Flygförsäkring utformas normalt så att den täcker hela den flygflotta som flygbolaget disponerar. En flygförsäkring täcker vanligtvis ett flertal olika risker. Försäkrade risker är kasko (hull), legalt tredjemansansvar (aircraft liability), varor (cargo), ansvar (aviation liability) och krigsrisker (war). Det finns två huvudsakliga standardvillkor för flygförsäkring på den svenska marknaden. För försäkring av flygbolag med internationell trafik används Londonmarknadens villkor anpassade efter skandinaviska förhållanden. Det svenska standardformuläret *Allmänna försäkringsvillkor för flygförsäkring* används för mindre flygföretag och flygplan. Beskrivningen nedan utgår från den internationella marknadens villkor.¹⁴

Flygkaskoförsäkringen täcker förluster till följd av förlust av eller fysiska skador på själva flygplanet. Olika typer av reservdelar som förvaras på flygplanet brukar omfattas av försäkringsskyddet. Reservdelar som inte finns på planet omfattas inte utan får försäkras separat.

Ansvarsförsäkringarna är indelade i olika kategorier. Flygplanets ansvarsförsäkring täcker operatörens legala skadeståndsansvar för skador på tredje man, dvs. i förhållande till personer eller egendom utanför planet. Operatörens kontraktuella ansvar täcks genom ansvarsförsäkring för passagerare och bagage samt för varor och post som fraktas med planet. Det finns försäkring för produktansvar. Vidare finns en ansvarsförsäkring för flygplatsverksamhet med anknytning till flygverksamheten, som täcker ansvar för lokaler, flygledartjänst, reparation och underhåll m.m. Dessa ansvarsförsäkringar är obligatoriska.

Krigsförsäkringar

Flygförsäkringar innehåller alltid undantag för krigsrisk. Lloyd's introducerade 1969 en klausul som utesluter krig och kapning och som efter några justeringar numera är standard i luftfartygs kasko- och ansvarsförsäkringar. Ändringarna, bl.a. undantaget för kapning och terrorism, var en följd av att Israel attackerade flygplatsen i Beirut i december 1968 och förstörde 14 passagerarplan som tillhörde två flygbolag i Mellanöstern. Klausulen benämns AVN 48B

¹⁴ Lloyd's Standard Policy Forms, Fifth ed. 1996, amended as at 2010.

och utesluter ersättningsanspråk som grundas på krig, invasion, upplopp, inbördeskrig m.m., skador från atomvapen eller annan atomskada, terroristattacker, sabotage, konfiskation, kapning och liknande. Undantaget för krigsrisker inkluderar inbördeskrig och krig utan krigsförklaring, detonation av vapen som använder kärnfission eller kärnfusion, strejker, upplopp, civila oroligheter och arbetskraftsstörningar liksom politiska aktioner eller terroristaktioner eller sabotage. Vidare omfattas konfiskation och motsvarande och kapning eller annat olagligt eller felaktigt besittningstagande av luftfartyget av undantaget.

Undantaget kan till stor del köpas tillbaka. Ofta används då Lloyd's standardformulär i form av AVN 51 (krigskaskoförsäkring) och AVN 52D (krigsansvarsförsäkring).

Försäkringsgivaren kan säga upp försäkringen med sju dagars varsel för omförhandling av villkor och geografiska begränsningar. Krigsförsäkringen kan också sägas upp av försäkringstagaren eller försäkringsgivaren med sju dagars uppsägningstid.

Försäkringen upphör automatiskt vid utbrott av stormaktskrig mellan två eller fler av länderna Frankrike, Folkrepubliken Kina, Ryska federationen, Storbritannien eller USA. Eventuellt krigsförsäkringsskydd upphör omedelbart vid en fientlig detonation av atomvapen eller liknande oavsett var en sådan inträffar och oavsett om de försäkrade luftfartyget är inblandat eller inte. Likaså upphör försäkringsskyddet omedelbart vid rekvisition av luftfartyget.

Försäkringsskydd saknas således sammanfattningsvis efter utbrott av stormaktskrig och efter detonation av atomstridsmedel. Försäkringsbolagen kan när som helst säga upp krigsförsäkringarna med sju dagars varsel.

4.5 Försäkring för motorfordon och vägtransporter

I Sverige erbjuds försäkring för lastbilar av ett flertal försäkringsgivare. Försäkringsmarknaden för lastbilar och åkerier är flexibel och det finns ett flertal tilläggförsäkringar. Även särskilt utformade försäkringslösningar förekommer.

För motorfordon är trafikförsäkring obligatorisk enligt lag.¹⁵ Syftet med trafikförsäkringen är att ge ett ekonomiskt skydd vid

¹⁵ Trafikskadelagen (1975:1410).

trafikolyckor. Trafikförsäkringen ersätter bland annat personskador och vissa skador på annans egendom. Ansvaret för trafikskador, med undantag av s.k. kollisionsskador, är strikt, det vill säga oberoende av skuld och vårdslöshet. Ersättningsansvaret ligger direkt på trafikförsäkringsgivarna och är alltså frikopplat från ägares, förares och brukares personliga skadeståndsansvar. De skadelidande ska föra sin talan direkt mot det skadeorsakande fordonets trafikförsäkringsgivare. Enligt trafikskadelagen utgår ersättning för personskada även till fordonets förare. Lagen är numera anpassad till de fem EU-direktiv som har utfärdats på detta område (se avsnitt 4.8.5).

Trafikförsäkringen täcker inte skador på ägarens eget fordon. För det tecknas en sakförsäkring, halvförsäkring. Halvförsäkring täcker förutom skador på det egna fordonet till följd av trafik typiskt sett även brand-, glas-, stöld-, räddnings-/bärgnings-, kris- och rättsskyddsförsäkring. Täckningsområdet varierar en del mellan olika försäkringsbolag.

Halvförsäkringen kan kompletteras med en vagnsskadeförsäkring. En försäkring som täcker både sakskada och vagnsaka kallas för helförsäkring. Vagnsskadeförsäkringen täcker skador på det egna fordonet som är självförvållade.

Transportöransvarsförsäkring

En transportör kan råka ut för att godset som sådant skadas eller att det uppstår en skada till följd av att leveransen försenas. I Sverige följer ansvaret av två olika system av författningar. För internationella transporter gäller the Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road (CMR). Konventionen är införlivad med svensk rätt genom CMR-lagen, lag (1969:12) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen den 19 maj 1956 om fraktavtalet vid internationell godsbehandling på väg. Transporter inom Sverige regleras i vägtrafiklagen (1974:610).

Ansvaret för förlust eller skada är strängt. Transportören är utan ansvar om skadan är orsakad av omständigheter som han inte kunnat undvika och som har lett till konsekvenser som han eller hon saknat möjligheter att undvika.¹⁶

¹⁶ Art. 23.2 och 17.2 CIM.

Varken trafikförsäkringen eller motorfordonsförsäkringen täcker ansvar för fraktade varor.¹⁷ Ägaren av en lastbil måste täcka ansvaret genom att teckna en ansvarsförsäkring. På den svenska marknaden finns det två typer av ansvarsförsäkringar. För nationella eller inomnordiska transporter finns *Allmänna villkor för försäkring av fraktförarens ansvar vid vägtransport inom Norden i anslutning till lag om inrikes vägtransport och CMR-konventionen (CMR-ansvar)*. För internationella transporter finns *Allmänna villkor för försäkring av transportörens ansvar i anslutning till CMR-konventionen (CMR-försäkring)*. Försäkringsvillkoren hänvisar till att för försäkringen gäller i övrigt Allmän Svensk Sjöförsäkringsplan av år 2006. Försäkringarna innehåller också en krigsutbrottsklausul. Båda försäkringarna är rekommenderade av Sjöassuradörernas förening och justerade per den 1 januari 2006.

Försäkring mot krig och terrorism

Allmänna villkor för företagsmotorförsäkring innehåller inte försäkring mot krigsrisker. Det är vanligt att krig och terrorism undantas från ersättning i de försäkringsvillkor som erbjuds för tung lastbil och släpfordon på den svenska marknaden.

På den svenska marknaden förekommer det försäkringsföretag som i sitt produktsortiment erbjuder skydd för skador till följd av krig och terrorism. Exempelvis ersätter TryggHansa under vissa förutsättningar förluster till följd av skada som har samband med krig, krigsliknande händelser, inbördeskrig, revolution eller uppror utanför Sverige. Även skador till följd av terrorism ersätts.¹⁸ Försäkringarna löper normalt på ett år med ömsesidig uppsägningsrätt senast 30 dagar innan löptidens slut.

Mot atomskador erbjuds dock inte något skydd.

4.6 Varuförsäkring (transportförsäkring)

Varor under transport försäkras genom transportförsäkring. Transportförsäkring täcker förlust av eller skada på gods under transport. Transporten kan ske till sjöss, i luften, på järnväg eller på väg.

¹⁷ 10 kap. 2 § trafikskadelagen.

¹⁸ TryggHansa Allmänna villkor G.6.1. (tilläggsförsäkring).

Försäkringen kan omfatta alla typer av risker eller endast vissa namngivna risker. Försäkringsavtalen kan köpas utifrån färdiga villkor eller anpassas efter särskilda förutsättningar och önskemål.

Ofta är varuförsäkring reglerad i ett köpeavtal. Avtalet reglerar hur kostnaden för transporten ska fördelas och vem som ska ”stå faran” för godset, med andra ord vem som ska bära risken för att godset skadas eller går förlorat. Den som bär risken är normalt den som försäkrar varorna. Normalt innehåller försäljningskontraktet uppgift om vem som ska betala försäkring för varorna och när risken för varorna övergår från säljaren till köparen.

Internationella handelskammaren, International Chamber of Commerce, ICC, har utarbetat och publicerat Incoterms, som har funnits sedan 1930-talet och som har uppdaterats ett antal gånger under årens lopp för att anpassas till utvecklingen inom handeln. Incoterms är internationellt erkända regler som beskriver vem som bär ansvaret för varan under transporten och hur länge. Incoterms 2010 gäller från och med den 1 januari 2011. När det gäller försäkring innehåller Incoterms endast det fall då säljaren måste teckna försäkring för köparens risk. Parterna avgör själva om de vill försäkra varorna under tid de står risken för dem.

Internationalisering av marknaden för transportförsäkringar

Man kan numera inte tala om en isolerad svensk marknad för transportförsäkring. Till följd av sammangåenden mellan försäkringsbolag och slutna samverkansavtal mellan främst nordiska bolag kan man tala om en nordisk marknad.¹⁹

Varuförsäkring kan liksom övriga försäkringar på marknaden tecknas på två sätt. Antingen kan försäkringsföretaget självt ha kontakt med försäkringstagaren. Alternativt sköts kontakten mellan kunden och försäkringsföretaget av en försäkringsförmedlare. Även för varuförsäkring är trenden att försäkringsförmedlare anlitas i allt större utsträckning. En kund, till exempel ett större svenskt exportföretag, vänder sig till en försäkringsförmedlare som tar in erforderliga uppgifter som underlag för försäkringen. Försäkringsförmedlaren upprättar därefter offertunderlag som lämnas till flera försäkringsgivare, ofta på en internationell marknad.

¹⁹ Johansson, Svante O, *Varuförsäkringsrätt. Den rättsliga regleringen av transportförsäkring av varor*, 2004 s. 29.

Företag som regelbundet transporterar varor brukar teckna ett transportförsäkringskontrakt med ett försäkringsbolag. Transportvolymen uppskattas för det kommande året och en förskottspremie erläggs. Vid årets slut görs en premieavräkning i förhållande till den faktiska transportvolymen.

Varuförsäkring utfärdas på svenska eller engelska villkor. De svenska försäkringarna täcker riskerna som inte är undantagna, medan de engelska täcker de risker som räknas upp. Exporter försäkras ofta på engelska villkor, och standardvillkoren heter *Institute Cargo Clauses*. Svenska standardvillkoren kallas *Allmänna villkor för transportförsäkring av varor* och är framtagna och rekommenderade av Sjöassuradörernas förening. Reglerna är av vägledande karaktär. De nuvarande svenska villkoren är från 2000 och uppdaterade per den 1 januari 2007.

Krigsförsäkringar

För att få försäkring mot krigsrisk krävs en tilläggsförsäkring. *Krigsförsäkring av varor* är de svenska standardvillkoren antagna av Transportförsäkringspoolen, och den engelska motsvarigheten är *Institute Cargo Clauses (War)*. Krigsförsäkringsvillkoren i de svenska villkoren motsvarar i princip villkoren för kaskoförsäkring av fartyg, som redogörs för ovan. De gäller för skada eller förlust direkt orsakad av militärt bruk av projektiler, bomber, raketer, robotar, torpeder, minor, sprängmedel eller annat för sitt ändamål använt stridsmedel, vare sig krig eller krigsliknande förhållanden rått vid tiden för skadan eller ej. Försäkringen omfattar också embargo, beslag, uppbringning, konfiskation eller annan åtgärd av främmande makt, som befinner sig i krig, eller utför krigsliknande operationer eller vidtager föreberedelseåtgärder för krig (krigförande makt). Vidare omfattas sabotage i den mån skadan kan anses ha samband med krig eller krigsliknande förhållanden och att fartyget eller luftfartyget till följd av krig eller krigsliknande förhållanden framförts på ett från fredsförhållanden avvikande sätt, såsom då fartyget framförts i konvoj eller vid fartygets navigering de hjälpmedel som normalt skulle ha varit tillgängliga inte kunnat användas eller fartyget nödgats gå i led eller farvatten, som inte skulle ha använts under vanliga förhållanden.

I krigsförsäkringsvillkoren undantas bruk av atomvapen och atomskada samt indirekt skada.

Försäkringen gäller endast vid sjötransporter och lufttransporter, med ett undantag. Vid postbefordran börjar försäkringen gälla då varan avlämnas till posten och upphör då posten avlämnar varan till adressaten. Detta innebär att varor som inte går med post saknar krigsförsäkring under landtransporter, på lastbil eller järnväg. De svenska krigsförsäkringsvillkoren innehåller även en krigsutbrottsklausul av följande lydelse.

Därest under den tid, för vilken denna försäkring är gällande, utbryter sådant krig, att enligt ett mellan statens krigsförsäkringsnämnd och försäkringsgivaren träffat, av regeringen godkänt, s.k. krigsutbrottsavtal nämnden övertager ansvaret för av försäkringsgivaren beviljade vid krigsutbrottet löpande krigsförsäkringar, övergår försäkringsgivarens krigsförsäkringsansvar enligt denna försäkring på nämnden.

För den av krigsförsäkringsnämnden övertagna krigsförsäkringen gäller av nämnden fastställda krigsförsäkringsvillkor.

4.7 Generella undantag och uppsägning av krigsförsäkringar

Krigsförsäkringar på transportområdet täcker inte skador till följd av storkrig. Om två av staterna Storbritannien, Frankrike, Ryska federationen, USA eller Folkrepubliken Kina råkar i krig upphör försäkringen automatiskt. Undantaget för storkrig gäller för krigsförsäkring för sjökasko, luftfart, motorfordon och varuförsäkring. För flygförsäkringar gäller att om ett plan är i luften vid ett sådant krigsutbrott gäller försäkringen till dess att planet har genomfört sin första landning därefter. Under krigsförhållanden utanför Sveriges gränser som leder till att det råder utomordentliga förhållanden i Sverige får regeringen föreskriva att krigsförsäkringslagens bestämmelser ska tillämpas. Detta innebär att staten har möjlighet att teckna krigsförsäkringar i ett sådant läge.

Till följd av att det kan bli snabba och plötsliga förändringar i det politiska läget innehåller krigsriskförsäkringarna allmänt korta uppsägningstider. Krigsförsäkringen för sjökasko ger försäkringsgivaren och försäkringstagaren rätt att säga upp försäkringen med sju dagars varsel. På luftfartssidan förbehåller sig försäkringsgivaren rätten att ge sju dagars varsel för omförhandling av premier och geografiska begränsningar. Om överenskommelse inte träffas inom sjudagarsperioden upphör försäkringen efter utgången av dessa sju dagar.

Ett ytterligare undantaget täckningsområde enligt krigsförsäkringarna är risker för skador som härrör från atomvapen eller atomskador eller indirekta skador av dessa. Krigsförsäkringar för sjökasko undantar risker för skador till följd av bruk av atomvapen eller skador från kärnkraft. På motsvarande sätt undantar krigsriskförsäkringar för flygkasko skador som direkt eller indirekt orsakas av detonation av kärnvapen eller annan skada som härrör från kärnkraft. Även varuförsäkringarna innehåller undantag för bruk av atomvapen och atomskada.

4.8 Rättslig reglering av försäkringar på transportområdet

Det finns ingen generell svensk författningsreglering för just försäkring på transportområdet. Varje område – sjötransporter, lufttransporter, vägtransporter och järnvägstransporter – regleras för sig. Lagen (2005:104) om försäkringsavtal, försäkringsavtalslagen, som trädde i kraft 2006, innehåller bara en bestämmelse som rör försäkring på transportområdet, och den stadgar endast att den tvingande karaktären av lagen inte gäller sådan sjöförsäkring, annan transportförsäkring eller försäkring av luftfartyg som inte är konsumentförsäkring. Slutsatsen av den följande genomgången är att det finns krav på försäkringar inom alla transportområdena, framför allt olika typer av ansvarsförsäkringar. Utan tillgång på den typ av försäkring som det finns krav på kan således inte transportverksamheten bedrivas.

4.8.1 Försäkringsrörelselagen

Allmänna bestämmelser om försäkringsrörelse finns i försäkringsrörelselagen (2010:2043), FRL, som trädde i kraft den 1 april 2011 och ersatte försäkringsrörelselagen från 1982. FRL innehåller de centrala näringsrättsliga och associationsrättsliga bestämmelserna för verksamheten i svenska försäkringsföretag. Försäkringsföretag kan vara försäkringsaktiebolag, ömsesidiga försäkringsbolag eller försäkringsföreningar. För försäkringsaktiebolag utgör aktiebolagslagen grunden för regleringen. För ömsesidiga försäkringsbolag och försäkringsföreningar görs i olika utsträckning hänvisningar till lagen om ekonomiska föreningar.

De näringsrättsliga reglerna skiljer mellan skadeförsäkringsrörelse och livförsäkringsrörelse. Dessa verksamheter ska i princip bedrivas i olika företag. För att få etablera ett försäkringsföretag eller för att utöka verksamheten med nya försäkringsområden krävs tillstånd, vilket i normalfallet lämnas av Finansinspektionen.

Den svenska försäkringsrörelselagstiftningen är anpassad till EU:s tredje skadeförsäkringsdirektiv och det konsoliderade livförsäkringsdirektivet. Det tillstånd som beviljas i hemlandet för ett försäkringsbolag i ett EES-land gäller i alla EES-länder. Försäkringsrörelselagens bestämmelser omfattar som sagt försäkringsrörelse som drivs av svenska försäkringsföretag. Bestämmelser om utländska försäkringsgivare som yrkesmässigt erbjuder försäkringstjänster här i landet finns i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige.

Försäkringsbolagens verksamheter står inför genomgripande förändringar för att anpassas till bestämmelserna i EU:s Solvens II-direktiv, som antogs i maj 2009.²⁰ Solvens II är bland annat tänkt att stärka sambandet mellan solvenskrav och risker för försäkringsföretag. Solvens II-utredningen har lämnat förslag till hur EU:s direktiv ska införas i svensk lag.²¹ Förslagen innebär bland annat stora förändringar i försäkringsrörelselagen där Solvens II-direktivets bestämmelser om kapitalkrav, kapitalbas, krav på företags styrning, tillsyn och rapportering formuleras. Förslagen är för närvarande under beredning i regeringskansliet.

Dessutom föreslår Solvens II-utredningen en ny lag om tjänstepensionsrörelse. Regeringen har beslutat att frågan behöver utredas ytterligare och nyligen tillsatt en utredning för att se över vilka regler som bör gälla för tjänstepensionsverksamhet.²²

Försäkringsrörelselagen gäller inte försäkringsrörelse som drivs enligt andra författningar. Undantaget innebär t.ex. att krigsförsäkringslagen inte omfattas av lagen.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II).

²¹ SOU 2011:68.

²² Dir 2013:32.

Återförsäkring

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/68/EG om återförsäkring (återförsäkringsdirektivet) har genomförts genom FRL.²³ Återförsäkringsdirektivet reglerar rätten att starta och driva självständig återförsäkringsverksamhet, utövad av försäkringsföretag som uteslutande driver återförsäkringsverksamhet och som är etablerade i en medlemsstat eller som önskar etablera sig där. I 1 kap. 9 § FRL framgår att med ett återförsäkringsföretag avses i svensk rätt ett försäkringsaktiebolag eller ett ömsesidigt försäkringsbolag som har fått tillstånd för rörelse som bara avser återförsäkring.

Av skäl 13 i direktivets ingress framgår att direktivet inte bör tillämpas för återförsäkringsskydd som tillhandahålls eller till fullo garanteras av en medlemsstat, när denna av skäl som är av betydande allmänt intresse uppträder som återförsäkringsgivare i sista hand, särskilt när det på grund av en särskild situation på marknaden är omöjligt att erhålla adekvat återförsäkringsskydd på affärsmässiga grunder. I detta sammanhang bör brist på "återförsäkringsskydd på affärsmässiga grunder" huvudsakligen betyda en marknadssituation som karakteriseras av uppenbar brist på försäkringserbudanden, även om överdrivna försäkringspremier dock i sig själv inte bör innebära att detta återförsäkringsskydd på affärsmässiga grunder är adekvat. Enligt artikel 1.2 d) ska återförsäkringsdirektivet inte tillämpas på sådan återförsäkringsverksamhet som utförs eller till fullo garanteras av en medlemsstats regering, när denna av skäl som är av betydande allmänt intresse uppträder som återförsäkringsgivare i sista hand inbegripet under omständigheter när detta krävs på grund av att situationen på marknaden gör det i praktiken omöjligt att erhålla adekvat återförsäkringsskydd på affärsmässiga grunder. I samband med direktivets genomförande i svensk rätt anfördes i motiven att om staten genom en myndighet eller annat statligt organ driver återförsäkringsrörelse, får det förutsättas att verksamheten har stöd i lag eller annan författning varför någon undantagsbestämmelse i detta avseende inte ansågs nödvändig.²⁴

²³ Prop. 2007/08:40, bet. 2007/08 :FiU15, rskr. 2007/08 :136.

²⁴ Prop. 2007/08:40 s. 58.

4.8.2 Försäkringsavtalslagen

Nu gällande försäkringsavtalslag (2005:104), FAL, trädde i kraft den 1 januari 2006. Den ersatte 1927 års lag om försäkringavtal och 1980 års konsumentförsäkringslag. Lagen reglerar rättsförhållandet mellan å ena sidan försäkringsgivaren och å andra sidan försäkringstagaren eller andra som försäkringen ska skydda.

Försäkringsavtalslagen är en samlad lag för stora delar av försäkringsavtalsrätten. Lagen reglerar konsumentförsäkringar (t.ex. hemförsäkringar, villaförsäkringar, fordonsförsäkringar och reseförsäkringar), företagsförsäkringar och personförsäkringar (livförsäkringar, sjukförsäkringar och olycksfallsförsäkringar). Den reglerar även gruppförsäkringar och kollektivavtalsgrundade försäkringar. Som huvudregel är lagen tvingande till försäkringstagarens eller den försäkrades förmån, vilket innebär att parterna inte har möjlighet att sätta lagens regler ur spel om avtalet skulle försämra för försäkringstagaren. Möjlighet att frångå lagens skydd genom avtal gäller för företagsförsäkringar, men även sjöförsäkringar, andra försäkringar och försäkring för luftfart är undantagna från lagens tvingande bestämmelser.²⁵ Full avtalsfrihet råder således mellan parterna för sjötransport- och luftfartsförsäkringar. Det kan vara intressant att notera att något undantag från lagens tvingande bestämmelser inte finns för järnvägsförsäkringar.

4.8.3 Sjötransporter

Självreglering

Tidigare reglerades sjöförsäkring i lag. Behovet av lagreglering minskade genom att sjöförsäkringsbranschen utvecklade sjöförsäkringsplaner. Dessa sjöförsäkringsplaner täckte de flesta aspekter av försäkringskontraktet och i dag finns som nämnts bara en regel i försäkringsavtalslagen som rör den dispositiva karaktären av reglerna inom sjöförsäkring. Avsaknaden av reglering på området ger marknaden utrymme att utforma försäkringsskyddet efter vad den finner lämpligt. Den nu gällande svenska sjöförsäkringsplanen är från 2006. Den är antagen av Sjöassuradörernas Förening och Sveriges Ångfartygs Assurans Förening. Den har en mer begränsad

²⁵ 6–7 §§ FAL.

betydelse än sina föregångare och är av vägledande karaktär. Den kan beskrivas som överenskomna standardvillkor och klausuler som behandlar generella frågor om transportförsäkring, såsom skyldigheter för försäkringstagaren och försäkringstidens omfattning. Den behandlar inte de risker som täcks. Den innehåller allmänna bestämmelser om sjöförsäkring. Dessa bestämmelser brukar gälla utöver försäkringsvillkoren och en hänvisning till sjöförsäkringsplanen brukar göras i försäkringsavtalet.

Sjöassuradörernas Förening har dessutom antagit branschvillkor i form av Allmänna svenska försäkringsvillkor. Villkor och klausuler finns för bl.a. varuförsäkring, kaskoförsäkring och transportörsansvarsförsäkring. Vissa villkor har utarbetats och antagits gemensamt av Sjöassuradörernas förening, Sveriges Ångfartygs Assurans Förening och Sveriges Redareförening.²⁶ Det gäller bl.a. för Allmänna kaskoförsäkringsvillkor och Kaskointressesförsäkringsvillkor med kollisionsexcess. Bestämmelserna är av vägledande karaktär.

Det finns dock reglering på sjöförsäkringsområdet på några specifika områden.

Rättslig reglering

Obligatorisk ansvarsförsäkring

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/20/EG av den 23 april 2009 om *fartygsägares försäkring för sjörättsliga skadeståndsanspråk* föreskriver ett krav på obligatorisk ansvarsförsäkring för fartygsägaren i syfte att garantera skadelidande ersättning vid sjöolyckor. Direktivet kompletterar Atenförordningen, som reglerar transportörens ansvar och försäkringsskyldighet vid passagerartransporter till sjöss.²⁷

Direktivet innebär, något förenklat uttryckt, att varje EU-medlemsstat ska kräva att fartygsägaren till ett fartyg, som för dess flagg och som är av viss minsta storlek, ska inneha en ansvarsförsäkring som täcker fartyget (artiklarna 2.1 och 4.1). Med försäkring

²⁶ Sveriges Redareförening är en arbetsgivar- och branschorganisation för rederier och andra sjöfartsföretag som är verksamma i Sverige.

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 392/2009 av den 23 april 2009 om transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss, som blev tillämplig i Sverige den 31 december 2012.

likställs finansiell säkerhet med liknande skyddsvillkor (artikel 3 b). Direktivet har genomförts genom ändringar i 7 kap. 2–3 §§ och 9 kap. 5 § sjölagen som trädde i kraft den 1 juli 2012.²⁸

I motiven till lagstiftningen resonerade regeringen kring frågan om vem som ska stå för försäkringsskyldigheten. Det är ägaren till fartyget som enligt direktivet ska vara skyldig att ha försäkringen (artikel 4.1). Fartygsägaren definieras som den registrade ägaren till ett havsgående fartyg eller varje annan person som är ansvarig för driften av fartyget, t.ex. den som hyrt fartyget utan besättning (artikel 3 a). I svensk rätt har flertalet skyldigheter avseende ett fartyg kopplats till dess redare. Som redare anses den som utrustar och håller fartyget i drift. Vanligtvis är fartygets ägare även dess redare. Det är redaren som har ett skadeståndsrättsligt ansvar för fel eller försummelser som begås av personer som på grund av anställning eller uppdrag utför arbete i fartygets tjänst. Direktivet ger utrymme för att lägga försäkringsskyldigheten på flera subjekt. Regeringen menade att en sådan ordning medför en tydlig risk för oklarheter i ansvarsfördelningen. I förlängningen finns det en risk för dubbelförsäkring och att den skadelidande inte vet vem som har försäkringen. Regeringen menade därför att försäkringsskyldigheten bör åligga en enda lätt identifierbar part. Vidare anfördes att det naturliga är att det är den som bär ansvaret för uppkomna skador som också bör ha skyldigheten att ha försäkring. Redaren är ansvarig för andra skador som har samband med fartygets drift och är också i övrigt den som enligt svensk rätt bäst motsvarar det rättssubjekt som avses i direktivet. Redaren blev därmed försäkringsskyldig enligt svensk rätt.

Försäkringsskyldigheten gäller också för utländska fartyg som anländer till en hamn som omfattas av en medlemsstats jurisdiktion (artikel 4.2). Försäkringsskyddet ska omfatta sjörättsliga skadeståndsanspråk med de begränsningar som gäller enligt 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar, i dess lydelse enligt 1996 års ändringsprotokoll (begränsningskonventionen). Begränsningskonventionen har genomförts i svensk rätt genom bestämmelserna om ansvarsbegränsning i 9 kap. sjölagen (1994:1009).

²⁸ SFS 2012:353, prop. 2011/12:111, bet. 2011/12:CU24, rskr. 2011/12:242.

Obligatorisk försäkring för vissa passagerarfartyg

Kraven på obligatorisk försäkring för vissa passagerarfartyg finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 392/2009 om transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss (Atenförordningen). Atenförordningen blev tillämplig i Sverige den 31 december 2012. Därmed måste vissa passagerarfartyg ha försäkring för dödsfall och skador på passagerare i samband med sjöolycka eller där resgods har försvunnit eller skadats. För att visa att försäkringsplikten är uppfylld måste fartygen även ha ett certifikat utfärdat av Transportstyrelsen. De fartyg som omfattas av förordningen är passagerarfartyg i internationell trafik och passagerarfartyg i inrikes trafik i fartområde A eller B.²⁹

Oljetransporter

1992 års internationella konvention om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom olja ratificerades av Sverige år 1995 och trädde i kraft år 1996. Konventionen förpliktigar skeppsägare med fartyg registrerade i länder som ratificerat konventionen och som har en bulklast på mer än 2000 ton olja att ha en ansvarsförsäkring som täcker deras ansvar enligt konventionen. Svenskregistrerade fartyg har därmed en sådan skyldighet.³⁰ Detsamma gäller för utländska fartyg som anlöper eller lämnar en svensk hamn.³¹ Ansvaret är strikt, dvs. oberoende av fartygsägarens uppsåt eller vållande. Ägaren är fri från ansvar i vissa speciella situationer, bland annat om han visar att skadan orsakats av en krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror eller av en naturhändelse av osedvanlig karaktär, som inte kunnat undvikas och vars följder inte kunnat förhindras.³²

²⁹ I direktiven delas farvattnen in i fartområdena A–D. Fartområde C och D utgörs av skyddade vatten som definieras av sannolikheten för vissa våghöjder och avstånd till land där nödställda kan ta sig i land. Fartområde B definieras som ett fartområde som vid medelvattenstånd sträcker sig högst 20 nautiska mil från en strandlinje där nödställda kan ta sig i land. Fartområde A definieras som ett annat fartområde än fartområde B, C eller D.

³⁰ 10 kap. 12 § sjölagen (1994:1009), SjöL.

³¹ 11 kap. 13 § SjöL.

³² 10 kap. 3 § SjöL.

4.8.4 Järnvägstransporter

Försäkring mot tredjemansskador

För att bedriva järnvägsföretag i Sverige krävs en licens eller särskilt tillstånd. För att få detta krävs att järnvägsföretaget genom försäkring eller annat likvärdigt arrangemang täcker den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafik. Enligt 3 kap. järnvägslagen (2004:519) ska försäkring finnas, som täcker den skadeståndsskyldighet som kan uppkomma till följd av järnvägstrafik.³³ Det finns inga beloppsgränser angivna för försäkringsskyddets storlek. Transportstyrelsen har emellertid angett riktlinjer för vilka beloppsnivåer som gäller.³⁴

Järnvägsoperatörens kontraktuella ansvar

Enhetliga regler om internationella godstransporter finns i COTIF 1999 (Convention concerning the International Carriage by Rail). Konventionen trädde i kraft den 1 juli 2006 och är tillämplig från 1 januari 2011. COTIF reglerar flera frågor som rör ansvar inom järnväg, bland annat ansvar för skada på passagerare, bagage, gods, vagnar, godsförseningar och förseningar för passagerare. COTIF innefattar ett brett fält av avtalsrelationer inblandade i internationell järnvägstrafik. COTIF reglerar kontraktuellt ansvar. Det reglerar inte utomkontraktuellt ansvar, det vill säga ansvar för tredje man. Ansvaret för skada är ganska strängt. Järnvägsoperatören befrias från ansvar om skadan är orsakad av förhållanden som han eller hon inte hade kunnat undvika, och konsekvenser som han eller hon inte haft möjlighet att förhindra.³⁵ Reglerna i COTIF är införlivade med svensk rätt i 3 kap. järnvägslagen.

³³ 3 kap. järnvägslagen (2004:519), baserat på direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag, ändrat genom direktiv 2001/13/EG av den 26 februari 2001.

³⁴ – Minst 300 MSEK för järnvägstrafik på tågspår, förutom växling,
– minst 100 MSEK för växling på tågspår,
– minst 50 MSEK för järnvägstrafik endast på sidospår,
– minst 50 MSEK för museiföreningar som utför persontrafik på egen spåranläggning, och
– minst 10 MSEK för godstrafik begränsad till egen fristående järnvägsinfrastruktur.

³⁵ Uniform Rules concerning the Contract of International Carriage of Goods by Rail, CIM, Art. 23.2.

Ansvar för skador på passagerare och bagage

En järnvägsoperatör är ansvarig för skador på passagerare och bagage enligt Enhetliga regler för avtal om internationell passagerartrafik på järnväg, Appendix A (CIV) till COTIF. Ansvar är strikt, det vill säga oberoende av vårdslöshet, med undantag för force majeure. Ansvar kan vara beloppsbegränsat.

4.8.5 Lufttransporter

Lufträtten är ett omfattande och komplext rättsområde med en utpräglad internationell karaktär.³⁶

Gemensamma internationella regler har kontinuerligt utarbetats sedan början av 1900-talet. Utformningen av den svenska luftfartslagstiftningen är i stor utsträckning utformad efter de internationella åtaganden som Sverige har gjort. Eftersom vissa konventioner har fått stor internationell anslutning överensstämmer de nationella luftfartslagstiftningarna till stor del med varandra. Den europeiska integrationen och Sveriges anslutning till den Europeiska unionen har också haft stor påverkan på den svenska lufträtten.

Svensk luftfartsreglering

Den övergripande svenska regleringen på luftfartsområdet utgörs främst av luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770). I luftfartslagens 9 kap. finns bestämmelser om ansvaret för skador genom luftfart. Av 9 kap. 1 § framgår att bestämmelser om ansvaret för skador som genom luftfart tillfogas personer eller egendom som inte transporteras med luftfartyget, s.k. tredjemansskador, finns i lagen (1922) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart. I 1922 års lag regleras dels ansvaret för personer och egendom som befinner sig på marken och som kommer till skada vid exempelvis en flygplanskrasch, dels ansvaret för skador på personer och egendom utanför det egna flygplanet vid kollisioner i luften med andra flygplan. Ansvar är strikt och obegränsat. Enligt 1 § har luftfartygs ägare strikt ansvar för skador som genom luftfart drabbar personer eller egendom som inte transporteras med luft-

³⁶ En utförlig redovisning av rättsområdet finns i Luftfartens lagar, prop. 2009/10:95.

fartyget. Genom ett uttryckligt undantag gäller lagen inte skador på andra luftfartyg i luftfart eller på passagerare i sådana fartyg (2 § andra stycket).

I 9 kap. 2 § luftfartslagen finns en upplysning om att bestämmelser om skyldighet för lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer att ha försäkring för tredjemansansvaret finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 785/2004 (försäkringsförordningen). Förordningen beskrivs nedan. Kapitlet innehåller vidare i 9 kap. 3 § ett bemyndigande med innebörd att regeringen får meddela föreskrifter om att det även i andra fall än som följer av försäkringsförordningen ska finnas försäkring för tredjemansansvar. Försäkringen får ersättas av någon motsvarande säkerhet som regeringen bestämmer. Av 9 kap. 4 § framgår att Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över att lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer fullgör de skyldigheter som följer av försäkringsförordningen i fråga om försäkring för tredjemansansvar enligt 1922 års lag.

12 kap. 9 § luftfartslagen innehåller ett bemyndigande till regeringen i krig eller krigsfara som bl.a innebär att regeringen under krigsförhållanden får meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i luftfartslagen och från andra författningar som avser luftfarten.

EU-förordning om försäkringskrav för lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer

Efter terroristattacker mot USA den 11 september 2001 började Europeiska unionen se över försäkringskraven för lufttrafikföretag. Europeiska unionen ville finna en lämplig miniminivå för de försäkringar som ska täcka lufttrafikföretagens skadeståndsansvar avseende passagerare, bagage, gods och tredje man. Syftet var att inom ramen för den gemensamma transportpolitiken främja konsumentskyddet och undvika en snedvridning av konkurrensen.

Den 30 april 2005 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 785/2004 av den 21 april 2004 om försäkringskrav för lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer (försäkringsförordningen) i kraft. Försäkringsförordningen är som alla EU-förordningar direkt tillämplig svensk lag.

Lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer ska vara försäkrade i enlighet med förordningens krav såvitt gäller sitt luftfartsspecifika

skadeståndsansvar i fråga om passagerare, bagage, gods och tredje man. Ansvar kan uppkomma från skador som drabbar tredje man på marken och skador på passagerare, resgods och last. Försäkringarna ska omfatta händelser i samband med krigshandlingar, terrorism, flygplanskapning, sabotage, olaga besittningstagande av luftfartyg och civila oroligheter. Med några undantag ska förordningen tillämpas på alla lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer som flyger inom, till, från eller över en medlemsstats territorium. Försäkringskravet omfattar således både kommersiella och privata aktörer. Statliga luftfartyg, t.ex. tillhörande militär, polis och tull, samt vissa uppräknade lättare luftfartyg som glidflygplan, ballonger och drakar är undantagna för försäkringskrav gällande risker i samband med krigshandlingar och terrorism.

Försäkringskraven gäller för varje flygning och oavsett om lufttrafikföretaget eller luftfartygsoperatören äger luftfartyget eller förfogar över det på annan grund.

Förordningen fastställer miniminivåer för det försäkringsskydd som lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer ska hålla sig med såvitt gäller sitt ansvar för skador på passagerare, bagage, gods och tredje man. När det gäller försäkringsskyddet för det skadeståndsansvar som kan uppkomma gentemot tredje man, dvs. andra än passagerare, tjänstgörande flygbesättning och kabinpersonal, ges miniminivåer i artikel 7. För varje luftfartyg ska försäkringsskyddet per olycka uppgå till minst de belopp som angetts i en särskild tabell. Minimnivåerna har därvid satts i relation till det aktuella luftfartygets högsta godkända startmassa (MTOM), varvid försäkringsnivån blir högre ju större denna massa är. Nivåerna sträcker sig från 750 000 särskilda dragningsrätter (SDR) för luftfartyg med mindre MTOM än 500 kg till 700 miljoner SDR för luftfartyg vilkas MTOM är 500 000 kg eller större. Värdet av en särskild dragningsrätt fastställs av Internationella valutafonden. För 2012 motsvarade en SDR i genomsnitt 1,52 US dollar.

Internationella konventioner

Sverige är inte folkrättsligt bundet av några regler när det gäller ansvar för tredjemansskador som uppkommit vid luftfart. De internationella regler som finns har fått dålig anslutning. En konvention antogs i Rom 1952 men den har hittills fått begränsad anslutning. Sverige har inte anslutit sig till den. För att en konvention ska leda

till att stater blir folkrättsligt bundna brukar konventionen uppställa villkor om ett minsta antal länder som ratificerat konventionen.

Vid en diplomatkonferens anordnad av ICAO (International Civil Aviation Organization) den 20 april till den 2 maj 2009 antogs två konventioner om skadeståndsansvar för tredjemansskador. Den ena konventionen rör tredjemansskador i allmänhet och utgör i praktiken en modernisering av Romkonventionen. Den andra konventionen rör tredjemansskador till följd av terrorverksamhet och har närmast föranletts av händelserna den 11 september 2001. Konventionen avser att reglera kompensation för tredjemansskada orsakad av brottsliga förfaranden där luftfartyg är inblandade och syftar till att ge ett hållbart system för omedelbar och adekvat kompensation till skadelidande också i fall av katastrofnatur i syfte att undvika att luftfartygsföretaget går i konkurs. Konventionen täcker uteslutande tredjemansskador, i princip skadelidande på marken som lider skada orsakad av ett flygplan utsatt för ett terroristangrepp. I korthet står alltså den skadelidande inte i något kontraktsförhållande till den operatör som driver flygplanet som orsakade skadan, till skillnad från Montrealkonventionen från 1999 som gäller personer i kontraktsförhållanden med luftfartsoperatören, dvs. passagerare.

Frågan om Sveriges anslutning till de nya konventionerna kommer enligt regeringen att bedömas i särskild ordning och med hänsyn till detta framstår det enligt regeringen som befogat att avvakta med att göra ändringar i den nu gällande regleringen.³⁷

När det gäller kontraktuellt ansvar är dock Sverige folkrättsligt bundet av konventioner. Centrala konventioner är Warszawakonventionen och Montrealkonventionen.

Warszawakonventionen är en internationell luftfartsöverenskommelse från 1929, ändrad i Haag 1955. Konventionen ålägger flygbolag ekonomiskt ansvar i händelse av skada på eller förlust av transporterat gods under internationella flygresor. Flygbolaget är befriat från ansvar om det vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att undvika skadan eller förlusten. De flesta stater är anslutna till Warszawakonventionen. Konventionen gäller internationella lufttransporter som utförs av ett lufttrafikföretag eller som mot ersättning utförs av någon annan. I konventionen regleras frågan om

³⁷ Prop. 2009/10:95, Luftfartens lagar, s. 257.

fraktförarens ansvar för skador på passagerare, resgods och gods. Det finns även bestämmelser om olika transporthandlingar och om avsändarens förfoganderätt över godset. Warszawakonventionen har ändrats vid ett flertal tillfällen. Dock har inte alla ändringar kommit att träda i kraft. 1955 tillkom det s.k. Haagprotokollet, vars viktigaste resultat var att ansvarsbegränsningsbeloppet vid personskada fördubblades. Sverige tillträdde Haagprotokollet år 1963 (SÖ 1963:40). I september 2009 har 137 stater anslutit sig till protokollet. Warszawakonventionen med Haagprotokollets ändringar brukar benämnas Warszawa-Haagsystemet. Den bärande principen är att fraktförarens ansvar är begränsat – om inte uppsåt eller grov oaktsamhet kan styrkas – samtidigt som denne har s.k. presumtionsansvar när det gäller vållande.

Vid mitten av 1990-talet inleddes ett arbete inom ICAO i syfte att ersätta det s.k. Warszawasystemet med en ny konvention. Resultatet av detta arbete är 1999 års konvention om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter (Montrealkonventionen). Montrealkonventionen innebär en konsolidering och en modernisering av den civilrättsliga internationella regleringen av lufttransporter. Reglerna för ersättning vid personskada har fått ett mer tidsenligt innehåll. Sverige har tillträtt Montrealkonventionen, som har införlivats med svensk rätt genom bl.a. ändringar i 9 kap. luftfartslagen.

4.8.6 Vägtransporter

Bestämmelser om försäkringskrav för motordrivna fordon finns i trafikskadelagen (1975:1410). För varje motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret och inte är avställt ska det finnas en trafikförsäkring.³⁸ För försäkring av motorfordon är således trafikförsäkring obligatorisk enligt lag. Syftet med trafikförsäkringen är att ge ett ekonomiskt skydd vid trafikolyckor. Trafikförsäkringen ersätter bland annat personskador och vissa skador på annans egendom. Ansvar för trafikskador, med undantag av s.k. kollisionsskador, är strikt. Ersättningsansvaret ligger direkt på trafikförsäkringsgivarna och är alltså frikopplat från ägares, förarens och brukares personliga skadeståndsansvar. De skadelidande ska föra sin talan direkt mot det skadeorsakande fordonets trafikförsäkrings-

³⁸ 2 § trafikskadelagen (1975:1410).

givare. Enligt trafikskadelagen utgår ersättning för personskada även till fordonets förare. Lagen är numera anpassad till de fem EU-direktiv som har utfärdats på detta område.³⁹ De fem direktiven har sammanförts genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/103/EG av den 16 september 2009 om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet.

4.9 Statsstöd

EU:s statsstödsregler innebär begränsningar av statens möjligheter att meddela försäkring. Reglerna om statsstöd finns i artikel 107 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Statsstöd är en medlemsstats finansiella stöd till företag som uppfyller alla fyra kriterier i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, EUF-fördraget. De fyra kriterier som ska vara uppfyllda för att statligt stöd ska utgöra statsstöd i fördragets mening är att stödet:

1. ges av en medlemsstat eller med statliga medel,
2. gynnar vissa företag eller viss produktion,
3. snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, samt
4. påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Om inte annat föreskrivs i fördraget, är således stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom

³⁹ Rådets första direktiv nr 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet; rådets direktiv nr 72/430 av den 19 december 1972 om ändring av rådets direktiv 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar rörande ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet, rådets andra direktiv nr 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon, rådets tredje direktiv nr 90/232/EEG av den 14 maj 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/26/EG av den 16 maj 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om ansvarsförsäkring för motorfordon samt ändring av rådets direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (Fjärde direktivet om motorfordonsförsäkring), Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/14/EG av den 11 maj 2005 om ändring av rådets direktiv 72/166/EEG, 84/5/EEG, 88/357/EEG och 90/232/EEG (det femte direktivet).

att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning som det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Förenligt med den inre marknaden är bl.a. stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser och stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. I några fall kan således statsstöd vara tillåtet. Medlemsstaten kan ansöka hos kommissionens om att få beslut på att statsstödet är tillåtet.

Av artikel 347 framgår att medlemsstaterna ska samråda med varandra för att genom gemensamma åtgärder hindra att den inre marknadens funktion påverkas av åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta vid allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara, eller för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet. Av denna artikel framgår indirekt att det kan finnas situationer av exceptionell karaktär där medlemsstaterna kan se sig tvungna att vidta åtgärder som kan komma att avvika från skyldigheterna enligt grundfördraget. Detta gäller bland annat enligt 107(3), stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi. Fördraget ger ytterligare möjligheter att tillåta statsstöd enligt särskild reglering rörande bland annat stöd för allmänna transporter och stöd som är nödvändigt för företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det är kommissionen som har ansvar och makt att genomdriva att statsstödsreglerna följs av medlemsstaterna.

4.10 Ersättning för radiologiska skador

Atomansvarighetslagen (1968:45) reglerar ansvarsfrågorna vid atomolyckor, det vill säga då skador uppstår på grund av radioaktiva egenskaper hos kärnbränsle, radioaktiva produkter m.m. Lagen bygger på de internationella konventionerna Pariskonventionen om skadeståndsansvar på atomenergins område (Pariskonventionen) och dess tilläggskonvention (även kallad Brysselkonventionen). Pariskonventionen och tilläggskonventionen har arbetats fram inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Konventionerna, som antogs år 1960 och 1963, syftar till en enhetlig regional reglering av atomansvarighetsfrågorna i Väst-

europa. Sverige har tillträtt båda konventionerna. Konventionen innehåller grundläggande regler om ansvaret för skador vid radiologiska olyckor.

Pariskonventionen bygger på principerna om att ansvaret för atomskador är strikt, att ansvaret kanaliseras till anläggningsinnehavaren, att ansvaret ska vara begränsat till beloppet och i tiden samt att ansvaret ska vara täckt av försäkring eller annan ekonomisk säkerhet. Enligt tilläggskonventionen betalas kompletterande ersättning av statsmedel om ansvarsbeloppet enligt Pariskonventionen inte räcker till full ersättning åt de skadelidande.

I Sverige är ägare till kärnkraftanläggningar ansvariga för skador från olyckor i dessa anläggningar och från olyckor vilka involverar radioaktiva substanser som har direkt samband med verksamheten i dessa anläggningar. Anläggningsinnehavarens ersättningsansvar uppgår till 300 miljoner särskilda dragningsrätter, SDR, för varje olycka. Detta motsvarar drygt tre miljarder kronor. Anläggningshavaren måste ha försäkring.

Huvudregeln är att anläggningshavaren är strikt ansvarig för radiologiska olyckor som inträffar i en kärnteknisk anläggning. Det strikta ansvaret innebär att anläggningshavaren ska ersätta radiologisk skada även om varken innehavaren eller någon som innehavaren ansvarar för har vållat skadan.

Atomolyckor som är en direkt följd av krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror eller som orsakats av en allvarlig naturkatastrof av osedvanlig art har undantagits från anläggningshavarens ansvar. På transportområdet blir sådana skador ett statligt ansvar genom den statliga krigsförsäkringen.

Den 1 juli 2010 utfärdade Sveriges riksdag en ny lag, lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Regeringen har bemyndigats att bestämma när lagen ska träda i kraft. När lagen träder i kraft är ännu oklart, då ikraftträdandet är beroende av övriga konventionsstaters tillträde till den reviderade Pariskonventionen. I lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor finns således nya bestämmelser om ansvar för skador orsakade av kärnkraft. Bestämmelserna är föranledda av Sveriges tillträde till 2004 års ändringsprotokoll till Paris- och tilläggskonventionen om skadeståndsansvar på atomenergins område. Bestämmelserna innebär att innehavare av kärntekniska anläggningar och kärnkraftsreaktorer har ett obegränsat strikt ansvar för skador och att de ska finansiera ansvaret upp till 1 200 miljoner

euro. För andra kärntekniska anläggningar är huvudregeln att innehavaren ska finansiera ansvaret upp till 700 miljoner euro.

Ansvaret omfattar radiologiska olyckor som utgör person- eller sakskador samt ersättning för inkomstskador till följd av skador på miljön samt kostnader för rimliga återställandeåtgärder av miljön. När det gäller ansvaret för kostnader för rimliga återställandeåtgärder anser försäkringsbranschen att begreppet är osäkert och därmed inte möjligt att beräkna. Skadetyper omfattas därför inte av ansvarsförsäkringarna på området.⁴⁰

En nyhet i tilläggsprotokollet är att det strikta ansvaret gäller även för skador orsakade av naturkatastrofer. Ändringen har sin grund i en skärpt syn på ansvaret för den som bedriver industrier som kan innefatta särskilda risker och att det förutsätts att kärntekniska anläggningar byggs så att de kan stå emot naturkatastrofer.⁴¹

I förarbetena till lagen uppmärksammades frågan om undantag från det strikta ansvaret på grund av terrorrisker. Det konstaterades att det råder ett nära nog absolut undantag för terrorrisker i befintliga villkor för ansvarsförsäkringar för radiologiska olyckor.⁴²

Pariskonventionen gör inte undantag för olyckor som orsakats av terroristattacker. Frågan diskuterades relativt ingående under arbetet med att revidera Pariskonventionen. Framför allt företrädare för försäkringsgivare och kärnkraftsindustrin pläderade för ett undantag i dessa fall. Resultatet av överläggningarna blev dock att något undantag för terroristhandlingar inte infördes.

I motiven till lagen konstaterades vidare att det inte finns någon allmängiltig definition av begreppet terrorism.⁴³ Försäkringsbranschen har emellertid en egen definition av terrorism som kan användas för att konstatera om det rör sig om ett försäkringsfall. I förarbetena anfördes vidare att det inte kan uteslutas att en terroristattack får en sådan omfattning och karaktär både i sitt utförande och organisation m.m. att den kan jämföras med sådana skadehändelser som enligt den reglering som nu redovisats medför ansvarsfrihet för anläggningshavaren.

En anläggningshavare i Sverige är skyldig att ha en ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet som vid varje tidpunkt

⁴⁰ Prop. 2009/10:173 s. 85.

⁴¹ A.a. s. 94.

⁴² A.a. s. 95.

⁴³ Ibid.

täcker ersättningsansvaret enligt lagen upp till ett belopp som motsvarar 1 200 miljoner euro. Regeringen får med hänsyn till slaget av anläggning och den sannolika omfattningen av en radiologisk olycka i varje enskilt fall besluta att det belopp som ska täckas av försäkring eller annan ekonomisk säkerhet får vara begränsat till lägst 80 miljoner euro för varje sådan olycka.

Staten ansvarar i andra hand för anläggningshavarens ersättningskyldighet. Staten betalar ersättning om någon som är berättigad till ersättning av innehavaren av en anläggning i Sverige visar att han inte har kunnat få ut ersättningen av innehavarens försäkringsgivare. Statens ansvar är emellertid inte obegränsat.

5 Statlig krigsförsäkring

Den statliga krigsförsäkringen regleras i lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig och krigsfara m.m. som trädde i kraft den 1 januari 2000. Den statliga krigsförsäkringen syftar till att staten ska kunna agera försäkringsgivare på områden där försäkringsmarknaden kan förväntas falla under krigsförhållanden. Kriterierna för att bl.a. bestämmelserna om statlig krigsförsäkring ska få tillämpas är att Sverige är i krig eller om det annars råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. I dessa situationer kan staten för det *första* verka som försäkringsgivare i fråga om skadeförsäkring på transportområdet mot dels krigsrisk, dels risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas eller utsätts för annan liknande åtgärd av främmande stat eller av den som där har tagit eller försöker ta makten. Motiven för denna bestämmelse är att privata försäkringsgivare inte förväntas tillhandahålla dessa typer av försäkringar över huvud taget i de angivna situationerna. Staten behöver därför gå in som direkt försäkringsgivare. Enligt lagen kan staten försöka finna återförsäkring för de försäkringar som man meddelat för att hålla nere statens risktagande, även om det torde vara svårt i de angivna situationerna, dvs. staten får avge återförsäkring för sådana försäkringar som nämnts ovan.

För det *andra* kan staten verka som återförsäkringsgivare inom skadeförsäkringsområdet. Motivet för denna bestämmelse är att i de angivna situationerna kan det bli svårt att få återförsäkring samtidigt som kapaciteten att täcka risker bland de försäkringsgivare som är verksamma på den svenska marknaden inte är tillräcklig.

Under normala förhållanden tillhandahåller den privata försäkringsmarknaden försäkring mot krisrisker. I syfte att bibehålla ett kontinuerligt försäkringsskydd på transportområdet har staten genom så kallade krigsutbrottsavtal åtagit sig att automatiskt överta

ansvaret från de försäkringsföretag som staten har tecknat avtal med för den delen av transportförsäkringar som är mot krigsrisker i händelse av ett krigsutbrott. Staten kan också träffa avtal med försäkringsgivare om återförsäkring vid krigsutbrott.

5.1 Utvecklingen fram till nuvarande ordning för statlig krigsförsäkring

Staten bedrev försäkringsverksamhet och viss återförsäkringsverksamhet på sjöförsäkrings- och transportområdet under såväl första som andra världskriget.¹

Upprinnelsen till den statliga försäkringen var att all Sveriges sjöfart i princip upphörde efter utbrottet av det första världskriget den 1 augusti 1914. En bidragande orsak till detta var att rederierna och lastägarna till följd av de kraftigt förhöjda riskerna hade svårt att få krigsförsäkringar på försäkringsmarknaden. Till följd av krigsutbrottet begränsades de svenska försäkringsbolagens förbindelser med utlandet och bolagen hade därefter inte längre möjlighet att återförsäkra sig i utlandet. De inhemska försäkringsbolagen hade inte själva kapaciteten att täcka riskerna. Till följd av sjöfartens betydelse för landets handel och näringsliv ansågs det nödvändigt att staten gick in som försäkringsgivare på transportförsäkringssidan under såväl första som andra världskriget.

Verksamheten ansågs lyckosam då den gav förutsättningar för handel och näringsliv under kriget. För staten gav verksamheterna överskott.²

Under första världskriget bedrevs försäkringsverksamheten med stöd av en försäkringskommission, sammansatt av representanter för bl.a. rederinäringen och försäkringsgivarna.³ Försäkringskommissionens verksamhet upphörde år 1919.

Trots att försäkringsmarknaden stod bättre rustad inför andra världskriget befarade man att branschens kapacitet skulle visa sig otillräcklig i ett krig samt att branschen åter skulle drabbas av avbrutna återförsäkringsförbindelser med utlandet. Inför andra världskriget vidtogs därför åtgärder på försäkringssidan för att för-

¹ En utförlig redovisning av den historiska utvecklingen av den svenska krigsförsäkringsregleringen och krigsförsäkringsverksamheten lämnas i SOU 1994:30, s. 104 ff.

² SOU 1994:30, s. 105.

³ Förordning den 17 augusti 1914, SFS 1914:139, ersatt av förordning den 9 juli 1915, SFS 1915:272.

bereda Sverige för krig. Statens krigsförsäkringsnämnd tillsattes den 21 oktober 1938 med uppgift att förbereda de åtgärder som kunde vara behövliga under krig. En ny lag om krigsförsäkring utfärdades, lagen den 10 mars 1939 (nr 68) om statlig krigsförsäkring m.m. Lagen gav staten möjlighet att meddela direktförsäkring mot krigsrisk och återförsäkring av sådan försäkring och av transportförsäkring mot civilrisk. En utvidgning i förhållande till tidigare lag var att direktförsäkringsverksamheten kunde avse inte bara transporter av gods till sjöss utan även på land och i luften.

Det ansågs viktigt ur beredskapssynpunkt att ha ett kontinuerligt försäkringsskydd vid ett plötsligt krigsutbrott. Därför bemyndigades Statens krigsförsäkringsnämnd före andra världskrigets utbrott att sluta vissa återförsäkringsavtal, benämnda krigsutbrottsavtal, rörande kasko-, intresse- och varuförsäkring. Krigsutbrottsavtalen upphörde när staten tog över krigsförsäkringsverksamheten. Dessa avtal behandlas vidare i avsnitt 5.5.

Statens krigsförsäkringsnämnd upphörde med sin försäkringsgivande verksamhet den 1 januari 1947. Ett halvår senare, i slutet av juni 1948, upplöstes nämnden och rörelsens fortsatta avveckling överlämnades åt tre likvidatorer. Överskottet kunde beräknas till närmare 300 miljoner kronor.⁴ De frågor som hörde samman med avtalet handlades därefter närmast av Kommerskollegium.⁵

År 1960 ersattes krigsförsäkringslagen av en ny lag med i huvudsak endast redaktionella ändringar.⁶ Genom den nya lagen upphävdes således lagen den 10 mars 1939 (nr 68) om statlig krigsförsäkring m.m. En förändring var att 1960 års lag konstruerades som en fullmaktslag, vilket innebar att bestämmelserna automatiskt skulle träda i kraft vid krig och vid andra utomordentliga förhållanden efter förordnande av Kungl. Maj:t. Vidare tillsattes på nytt en krigsförsäkringsnämnd för att handlägga beredskapsfrågor rörande den statliga krigsförsäkringen och för att ha hand om frågor som rörde krigsutbrottsavtalen. 1960 års lag har aldrig tillämpats.

I samband med översynen av krigsförsäkringslagen år 1960 förordades att en permanent krigsförsäkringsnämnd skulle inrättas. En sådan nämnd inrättades genom beslut den 7 oktober 1960 under

⁴ SOU 1952:50 s. 1059.

⁵ A.a. s. 1061.

⁶ Lag (1960:22) om statlig krigsförsäkring, prop. 1960:3, L2U 1, rskr. 64.

det gamla namnet Statens krigsförsäkringsnämnd.⁷ En krigsförsäkringsnämnd har funnits sedan dess.

År 2000 tillkom nu gällande krigsförsäkringslag, lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.⁸ Den nya lagen innebar att flera olika beredskapslagar på försäkringsområdet sammanfördes till en gemensam lag. Vissa bestämmelser som tidigare fanns i instruktionen för Statens krigsförsäkringsnämnd infördes i lagen och namnet på myndigheten ändrades till Krigsförsäkringsnämnden. Bestämmelserna rörande krigsförsäkring överfördes emellertid till den nya lagen i stora drag utan förändringar i sak. Sedan lagens tillkomst har inga förändringar i sak avseende krigsförsäkringsbestämmelserna gjorts.

Vilka kunde få försäkring

Under första världskriget fick statlig krigsförsäkring meddelas på sjöfartsområdet om *det var av väsentlig betydelse för tillförseln av förnödenheter eller eljest för vidmakthållande av handel eller annan näring.*

Från början fick statlig krigsförsäkring meddelas endast för svenska fartyg och laster avseende inrikes varutransporter samt import och export. För varuförsäkringarna gällde därutöver att varorna skulle transporteras med ett svenskt fartyg som hade statlig krigsförsäkring. Sedan vidgades möjligheten till att även omfatta försäkring av transporter med utländska fartyg och även det utländska fartyget om det var av *synnerlig vikt* för tillförseln av förnödenheter eller för att vidmakthålla handel eller annan näring.

Under andra världskriget vidgades tillämpningsområdet till att gälla även annan transportförsäkring än sjöfartsförsäkring för att täcka behovet av transporter till lands och i luften. Förutom krigsförsäkring kunde staten meddela återförsäkring av såväl krigsrisker som civila risker på transportområdet. Möjligheten till statlig återförsäkring avsåg endast svenska försäkringsbolag eller sammanlutningar av sådana bolag. Kriteriet för att statlig krigsförsäkring skulle kunna tillhandahållas var detsamma som under första världskriget, dvs. att *det var av väsentlig betydelse för tillförseln av förnödenheter eller eljest för vidmakthållande av handel eller annan*

⁷ Prop. 1961:172 s. 5.

⁸ Prop. 1998:99:85, bet. 1998:99:FiU18, rskr. 1998/99:226.

näring. Under kriget vidgades möjligheten för staten att även ge försäkring mot risk att svensk egendom lades under embargo eller uppbringades eller genom annan dylik åtgärd anhölls av främmande stat eller den som där försökte tillvälla sig makten (frustrationsrisk).⁹ En ytterligare utvidgning som gjordes under andra världskriget var att svenskägda varor som lagrats i utlandet kunde försäkras mot både krigsrisk och frustrationsrisk.¹⁰

I 1960 års modernisering av krigsförsäkringslagen formulerades kriteriet för statlig krigsförsäkring som att *det är av väsentlig betydelse för folkförsörjningen eller för att vidmakthålla handel eller annan näring*.

Möjligheten att tillhandhålla återförsäkring för civila risker har därefter utvidgats vid flera tillfällen för att i dag gälla all skadeförsäkring.

Bemyndigandet vidgades två gånger på 1960-talet på krigsförsäkringsnämndens initiativ till att avse förutom transportförsäkring mot krigsrisk även transportförsäkring i övrigt samt brand-, maskin-, trafik- och ansvarighetsförsäkring. Motiven var att det är ett viktigt allmänt intresse att vid utbrott av krig, som medför avbrott av återförsäkringsförbindelserna med utlandet, kunna täcka sådana risktoppar i civil transportförsäkring och brandförsäkring som inte kan täckas i samverkan av de svenska försäkringsbolagen. En ytterligare utvidgning av återförsäkringsmöjligheterna gjordes år 1966 till även allmän egendoms-, inkomst- och ansvarighetsförsäkring. Ändringen var föranledd av praktiska skäl och möjliggjorde återförsäkring som en paketlösning utifrån hur försäkringsmarknaden då var organiserad. I och med tillkomsten av den nu gällande regleringen utvidgades bemyndigandet till hela skadeförsäkringsområdet. Av 4 kap. 4 § lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. framgår således att staten får motta återförsäkring av skadeförsäkring. I motiven anfördes att det dittills försäkringsbara området ansågs i huvudsak väl avvägt men att även motorfordonsförsäkring borde omfattas, även om behovet av återförsäkring inte ansågs lika stort när det gäller motorfordonsförsäkring som beträffande transport-, företags- och fastighetsförsäkring. Någon mer utförlig motivering till utvidgningen lämnades inte.

⁹ Utvidgningen gjordes genom SFS 1940:492.

¹⁰ SFS 1942:369.

5.2 Nuvarande ordning

5.2.1 Bestämmelser i krigsförsäkringslagen

Bestämmelser om statlig krigsförsäkring ingår numera i lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. som trädde i kraft den 1 januari 2000. Lagen är en beredskapslag, vilket innebär att den är utfärdad i fredstid för att snabbt kunna tas i bruk i krigstid. Några bestämmelser i lagen gäller alltså redan i fredstid, medan lagens centrala materiella bestämmelser träder i kraft i krigstid.

Förutsättningarna för lagens tillämpning anges i 1 kap. 1 och 2 §§. Är Sverige i krig ska bestämmelserna tillämpas. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att bestämmelserna ska tillämpas. En sådan föreskrift ska dock underställas riksdagen inom en månad. Görs inte det upphör föreskriften att gälla. Föreskriften upphör också att gälla om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

Bestämmelserna om statlig krigsförsäkring finns i fjärde kapitlet. Staten får enligt 1 § meddela skadeförsäkring på transportområdet mot

1. krigsrisk, och
2. risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas eller utsätts för annan likande åtgärd av främmande stat eller av den som där har tagit eller försöker ta makten. Försäkring mot sådana risker får staten också meddela i fråga om egendom som har lagrats i utlandet för införsel till Sverige eller i anslutning till utförsel från Sverige.

Bestämmelsen anger ramarna för statens rätt att meddela direktförsäkring. Det försäkringsbara området är skadeförsäkring på transportområdet. Det finns ingen begränsning till visst transportslag. Det är t.ex. möjligt för staten att under krig eller krigsfara meddela försäkring för inrikes vägtransporter eller för spårbundna fordon.¹¹ Inte heller är bestämmelserna knutna till begreppet varor. Det finns inte heller något formellt hinder mot att meddela för-

¹¹ Prop. 1998/99:85, s. 59.

säkring för utländska transportmedel. Enligt regeringen bör den omständigheten att transportmedlet är utländskt inte utgöra något hinder mot att försäkring meddelas om krigsförsäkring av godset kan påräknas och transportmedlet har betydelse för transportens utförande.¹²

Det finns ingen skyldighet för staten att meddela transportförsäkring. Avgörande för om en försäkring får meddelas är transportens betydelse för *försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet*. Med näringslivet avses detsamma som åsyftades i den tidigare lagen med formuleringen *att vidmakthålla handel eller annan näring*. Det nya är att försvarsansträngningarna har tillkommit som motiv för statlig krigsförsäkring efter remissynpunkt från dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB. Regeringen angav inget annat skäl för införandet än att i en krigssituation är det även av stor betydelse för försvarsansträngningarna att transporter av olika slag kan utföras och att ordningen med att ett försäkringsskydd erbjuds i princip är en förutsättning för att transportväsendet ska fungera.¹³

Staten får avge återförsäkring av sådana försäkringar som har meddelats enligt lagen. Det ger en möjlighet för Krigsförsäkringsnämnden (KFN) att företa riskutjämning genom återförsäkring i utlandet i den mån det finns tillgängligt.

KFN:s verksamhet är undantagen från regleringen i försäkringsavtalslagen (2005:104).

Staten får enligt 4 kap. 4 § motta återförsäkring av skadeförsäkring. Staten har således getts möjlighet att meddela återförsäkring. Det finns ingen begränsning till krigsrisker eller transportförsäkring. Bemyndigandet är således betydligt bredare än det som finns för direktförsäkring. Även återförsäkring får dock bara meddelas när det är av betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.¹⁴

I 5 § anges att ärenden om krigsförsäkring handläggs av Krigsförsäkringsnämnden.

KFN får enligt 6 §, med avseende på den tid det råder krigsförhållanden, träffa avtal med försäkringsgivare om övertagande av sådana löpande försäkringar avseende de risker som anges i 1 §

¹² A.a. s. 57.

¹³ A.a. s. 55.

¹⁴ Bestämmelsen innebär att återförsäkring bl.a. kan meddelas för sådan försäkring mot krigsrisk och jämförlik risk som staten får direktförsäkra. Systemet i dag är dock i praktiken uppbyggt med staten som direktförsäkrare av transportförsäkringar.

(krigsutbrottsavtal). Nämnden får också, med avseende på motsvarande tid, träffa avtal med försäkringsgivare om återförsäkring som avses i 4 § (återförsäkringsavtal). KFN ges ett generellt be- myndigande att ingå krigsutbrottsavtal och beredskapsavtal om återförsäkring. Om KFN ingår nya krigsutbrottsavtal eller återförsäkringsavtal eller om ändringar som innebär annat än en mindre avvikelse från ett redan gällande avtal görs, ska avtalet enligt bestämmelsen underställas regeringen för godkännande.

KFN:s beslut i försäkringsärenden enligt lagen får enligt 5 kap. 1 § inte överklagas.

5.2.2 Krigsförsäkringsnämndens instruktion

Regeringen har meddelat föreskrifter för KFN i förordning (2007:842) med instruktion för Krigsförsäkringsnämnden.

Enligt sin myndighetsinstruktion ska KFN

1. följa försäkringsmarknadens utveckling, särskilt när det gäller behovet av statlig krigsförsäkring,
2. fastställa villkoren för sådan försäkring som nämnden meddelar, och
3. kontinuerligt se över gällande krigsutbrottsavtal och återförsäkringsavtal.

Myndigheten leds av en nämnd som ska bestå av högst sju ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare. Finansinspektionen utför administrativa och handläggande uppgifter åt myndigheten. Ledamöter och ersättare utses av Finansinspektionen för en bestämd tid, av vilka en ledamot ska utses till ordförande och en till vice ordförande.

Ärendena avgörs efter föredragning. Nämnden får i arbetsordningen bestämma eller i ett enskilt fall besluta att ärenden som avgörs genom delegation inte behöver föredras. Nämnden får i arbetsordningen eller i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller till någon som utför uppgifter åt nämnden att avgöra ärenden som är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

För närvarande består KFN av sju ledamöter, varav en ordförande och en vice ordförande. Övriga fem ledamöter representerar olika intressen. Tidigare var generaldirektören för Finansinspektionen ordförande i nämnden, men numera utser Finans-

inspektionen ordförande som inte behöver vara anställd på inspektionen. Nuvarande ordförande är tjänsteman på Finansdepartementet. Sekreterargöromål utförs av en tjänsteman vid Finansinspektionen.

Som beskrivs närmare i följande avsnitt, har nämnden fastställt krigsförsäkringsvillkor, ingått krigsutbrottsavtal och särskilda avtal i anslutning till dessa samt träffat återförsäkringsavtal och avtal angående teckning av statlig krigsförsäkring, s.k. agentavtal, med Svenska Transportförsäkringspoolen.

5.3 Krigsförsäkringsvillkor

KFN ska enligt sin instruktion fastställa villkor för försäkring som den meddelar. Nämnden har den 6 december 2010 fastställt sådana villkor för fartyg, flyg, varutransporter och lagringsförsäkring mot krigsrisk. Dessa villkor finns återgivna i bilaga 6.

Lagen ger även utrymme för KFN att verka som återförsäkrare. Som motiv anför regeringen att försäkringsföretagen har inte för avsikt att meddela krigsförsäkringar under krigsförhållanden.¹⁵ Några villkor för återförsäkring har inte förberetts.

Som exempel återges här villkoren för fartyg. Enligt dessa ansvarar KFN för

1. skadehändelser och ansvar som direkt orsakas av
 - a) militärt bruk av projektiler, bomber, raketer, robotar, torpeder, minor, sprängmedel eller annat för sitt ändamål använt stridsmedel, inklusive kärnstridsmedel,
 - b) embargo, beslag, uppbringning, konfiskation eller annat ingrepp av främmande makt, som befinner sig i krig, vare sig krig förklarats eller ej, utför krigsliknande operationer eller vidtager förberedelseåtgärder för krig i syfte att ta makten,
 - c) deltagare i inbördeskrig, krigsliknande operation, revolution eller uppror ledande till inbördeskrig,
 - d) att fartyg till följd av krig eller krigsliknande förhållanden framförts på ett från fredsförhållanden avvikande sätt, såsom då

¹⁵ Prop. 1998/99:85 s. 60.

- fartyget framförts i konvoj, eller
 - vid fartygets navigering de hjälpmedel som normalt skulle ha varit tillgängliga inte kunnat användas, eller
 - fartyget nödgats gå i led eller farvatten, som inte skulle ha använts under vanliga förhållanden,
2. på fartyget fallande bidrag till gemensamt haveri förorsakat av händelse som omfattas av försäkringen,
 3. fartygets bidrag till kostnad för uppehåll enligt 14 kap. 40 § sjölagen (1994:1009), dock endast i fall fartyget anlöpt hamn för visitation av fartyg eller last och endast för uppehållstiden utöver de första sju dagarna samt med undantag för in- och utlöpande av visitationshamnen,
 4. på fartyget fallande bärgarlön som inte är gemensamt haveri och på fartyget fallande ersättning till tredje man,
 5. terrordåd, sabotage eller myteri direkt orsakat av krigsliknande förhållanden,
 6. personer som deltar i strejk, lockout eller andra arbetsmarknadskonflikter eller upplopp, kravaller eller liknande oroligheter, om arbetsmarknadskonflikten eller oroligheterna är direkt orsakade av händelser som avses i punkterna 1 a)–c) eller 5.

KFN har således tolkat att de risker som anges i 1–6 antingen utgör en krigsrisk eller en risk för embargo m.m. enligt 4 kap. 1 § 1 och 2, krigsförsäkringslagen. På motsvarande sätt har KFN tolkat vad som ska avses med sådan risk för flyg, varutransporter och lagringsförsäkring.

5.4 Svenska Transportförsäkringspoolen

Den statliga krigsförsäkringsorganisationen bygger på samverkan med försäkringsbranschen. Det aktuella beredskapsorganet för försäkringsföretagen inom transportförsäkringsområdet är Svenska Transportförsäkringspoolen. Svenska Transportförsäkringspoolen bildades år 1961 och har som ändamål att fungera som beredskapsorgan för den svenska sjö- och transportförsäkringsverksamheten.

Poolen är en sammanslutning av de försäkringsbolag som bedriver direkt sjö- och transportförsäkringsverksamhet i Sverige.¹⁶

Medlemmarna i Poolen träffade år 1979 ett beredskapsavtal som innebär att poolen fungerar som medlemmarnas centralorgan när avtalet träder i tillämpning.¹⁷ Poolens styrelse ges genom avtalet fullmakt att med bindande verkan för medlemmarna meddela sådana försäkringar som närmare anges i avtalet. Vidare ska poolen företräda medlemmarna vid förhandlingar med myndigheter eller andra intresseparter.

Poolen är indelad i fyra sektioner, den första för varuförsäkring för sjö- och lufttransporter, den andra för rena landtransporter, den tredje för kaskoförsäkring av fartyg och försäkring av därmed sammanhängande intressen samt försäkring av varvsrisker och den fjärde för protection- och indemnityrisker.

KFN har tecknat ett avtal gällande teckning av statlig försäkring, s.k. agentavtal, för kasko, varor och annan försäkring med Svenska Transportförsäkringspoolen. När krigsutbrottsavtalet blir tillämpligt kommer KFN att meddela transportförsäkring mot krigsrisk. Svenska Transportförsäkringspoolen ska då fungera som KFN:s agent. Svenska Transportförsäkringspoolen ska för KFN:s räkning och enligt givna instruktioner sluta avtal om krigsförsäkring för kasko, varor och varvsrisker samt därmed sammanhängande intressen, utfärda försäkringsbrev, uppbära och kvittera premier på förmedlade försäkringar samt verkställa av KFN beordrade utbetalningar. KFN fastställer det högsta belopp som Svenska Transportförsäkringspoolen vid varje tillfälle får teckna på kasko samt beträffande varutransporter på en och samma köl. Agentavtalet träder i tillämpning när krigsutbrottsavtalet har trätt i kraft. Agentavtalet avser inte luftfartsförsäkring och inte motorfordonsförsäkring.

¹⁶ Medlemmar var under år 2011 Försäkrings AB Alandia, Bohusläns Allmänna Sjöförsäkringsförening (BAS), Chartis Europe S.A, Folksam, Gjensidige Försäkring AB, Länsförsäkringar, If Skadeförsäkring, Sveriges Ångfartygs Assurans Förening, Trygg-Hansa och Zurich.

¹⁷ Beredskapsavtalet finns återgivet i SOU 1994:130, bilaga 12. Något nytt beredskapsavtal har inte upprättats sedan dess.

5.5 Särskilt om krigsutbrottsavtal

5.5.1 Bakgrunden till krigsutbrottsavtalen

Den 21 oktober 1938 beslöt Kungl. Maj:t att tillsätta en Statens krigsförsäkringsnämnd med uppgift att vidta förberedande åtgärder för ordnande av statlig krigsförsäkring i händelse av ett krigsutbrott. Nämnden upptog förhandlingar med Svensk Krigsförsäkringspool¹⁸ som var det organ där de svenska sjöförsäkringsbolagen hade sina krigsförsäkringar.¹⁹ Ett halvår senare, den 17 april 1939, återkom nämnden med ett förslag till krigsutbrottsavtal, som innebar att statens ingripande vid eventuellt krigsutbrott skulle komma att ske automatiskt. Samtliga direkt försäkrade löpande krigsförsäkringar som de anslutna försäkringsbolagen tecknat omfattades av det automatiska övertagandet. Avtalet innebar visst ansvar för de privata bolagen för sådana krigsförsäkringar som var löpande vid krigsutbrottet, men ansvaret begränsades till två gånger den svenska poolens fastställda självbehåll. Avtalet skulle omedelbart upphöra om Sverige råkade i krig. Förslaget ledde till en proposition till riksdagen, som antog förslaget, varefter nämnden bemyndigades att underteckna avtalet. Såväl poolen som nämnden räknade med att förlusterna i samband med krigsutbrottet skulle bli väsentliga genom bombning mot hamnar där ett flertal svenska fartyg och varor kunde finnas. Något sådant hände inte utan skadorna under krigsutbrottsperioden blev obetydliga. Samtidigt förberedde nämnden krigsförsäkringsvillkor för kasko och varor samt anskaffade lokal och utrustning.

Kriget bröt ut den 3 september 1939 och Statens krigsförsäkringsnämnd påbörjade sitt arbete dagen därpå. Nämndens verksamhet styrdes av en instruktion utfärdad av Kungl. Maj:t (SFS nr 596/1939). Verksamheten skulle begränsas till att gälla försäkring eller återförsäkring, när sådan prövades vara av väsentlig betydelse för vidmakthållande av svensk handel och sjöfart. Försäkring be-

¹⁸ Erfarenheterna efter första världskriget var att det var önskvärt att uppnå så stor riskutjämning som möjligt och att upprätta ett starkt återförsäkringsskydd. Bland försäkringsgivarna uppstod därför tanken på att bilda en nordisk organisation för krigsförsäkring. 1935 bildades Nordisk Krigsförsäkringspool, som var avsedd att utgöra ett fördelnings- och återförsäkringsorgan för av nordiska transportförsäkringsgivare tecknade krigsrisker. Den nordiska krigsförsäkringspoolen bestod av sammanslutningar av en svensk, en dansk, en norsk och en finsk krigspool, vilka var för sig innefattade samtliga försäkringsbolag som i respektive länder bedrev sjö- och annan transportförsäkring, se prop. nr 10 för 1939, s. 6.

¹⁹ SOU 1952:50 s. 1051.

viljades därför endast av svenska fartyg och för export från eller import till Sverige. I vissa undantagsfall medgavs även kaskoförsäkring av utländska fartyg, när resan ansågs vara av vikt för folkförsörjningen och det inte fanns annan försäkring att få.²⁰ Av instruktionen framgick vidare att nämndens beslut angående beviljande eller vägran av försäkring liksom beträffande premiesättning och fastställande av försäkringsvärde inte kunde överklagas.

När kriget var slut upphörde Statens krigsförsäkringsämnd med sin försäkringsverksamhet. Dessförinnan upprättades nya krigsutbrottsavtal. En förutsättning för att nämnden skulle kunna avvecklas under det ovissa utrikespolitiska läge som rådde efter kriget var att man skapade anordningar som gjorde att de privata bolagen kunde överta verksamheten utan att riskera att det skulle leda till en kraftig premieuppgång vid en uppkommande kris. Eftersom erfarenheterna från krigsutbrottsavtalen i anslutning till andra världskriget var goda valdes ett liknande arrangemang igen. Statens krigsförsäkringsnämnd träffade med riksdagens godkännande ett nytt krigsutbrottsavtal med de svenska sjöförsäkringsbolagen.²¹ Denna gång gavs avtalet inte formen av ett återförsäkringsavtal, utan staten skulle i händelse av utbrottet av ett krig som skulle i väsentlig grad beröra svensk handel och sjöfart automatiskt överta hela ansvaret för de av försäkringsgivaren tecknade krigsförsäkringarna, med retroaktiv verkan från fiendligheternas öppnande. Bolagen hade endast att till staten inom 30 dagar anmäla samtliga vid krigsutbrottet löpande krigsrisker.²² Staten trädde alltså enligt avtalet in direkt som försäkringsgivare. Det nya avtalen kom till stånd i december 1946 och gällde från och med den 1 januari 1947.

Krigsutbrottsavtalen kom därefter på krigsförsäkringsnämndens initiativ att utvidgas till att även omfatta återförsäkringsavtal rörande civilrisker i alla grenar av transportförsäkring och i brand-, maskin-, trafik- och ansvarighetsförsäkring. Det skäl som nämnden anförde och som departementschefen instämde i var att under krigsförhållanden försäkringsbolagens normala återförsäkringsförbindelser med utlandet kunde komma att bli avbrutna.²³

Åren 1963, 1964, 1967 och 1974 träffades nya krigsutbrottsavtal. Krigsutbrottsavtalet från 1963 avsåg transportförsäkringar utom

²⁰ SOU 1952:50 s. 1052.

²¹ Se prop. 1946:338.

²² Prop. 1960:3 s. 6 f.

²³ Prop. 1961:172 s. 9 och 19 f.

flygkaskoförsäkringar. Krigsutbrottsavtalen från 1964 och 1974 avsåg också transportförsäkringar men främst fiskefartyg. 1967 års krigsutbrottsavtal täckte flygkaskoförsäkringar. Genom avtalen övertog staten som direktförsäkringsgivare krigsförsäkringsansvaret för dessa försäkringar.

I utredningen som föregick den nuvarande krigsförsäkringslagen framfördes ståndpunkten att en utgångspunkt även i fortsättningen för krigskaskoförsäkring för fartyg bör vara att krigsutbrottsavtal ska kunna träffas i fråga om svenskregistrerade fartyg som är försäkrade i ett svenskt försäkringsbolag.²⁴ Utredningen ansåg beträffande fartyg att svenskregistrerade fartyg som är försäkrade i ett svenskt försäkringsbolag liksom tidigare skulle kunna omfattas av krigsutbrottsavtal. Vidare ansåg utredningen att frågan om hur Sverige skulle kunna få tillgång till utlandsflaggade men svenskkontrollerade fartyg måste lösas först innan det gick att ange hur möjligheten till statlig krigsförsäkring genom krigsutbrottsavtal eller liknande för sådana fartyg ska användas. Krigsutbrottsavtal borde också kunna tecknas med här etablerade utländska försäkringsbolag. Resonemanget gick ut på att nämnden med sina begränsade resurser med nödvändighet måste hantera verksamheten via en sammanslutning av bolag som finns i Sverige. När det gäller krigsutbrottsavtal för flygplan konstaterade utredningen att de större flygbolagen inte längre hade krigsförsäkringar i Sverige och alltså inte omfattades av krigsutbrottsavtalen. Det föreslogs att nämnden borde granska frågan och undersöka hur en lösning skulle kunna åstadkommas. Beträffande motorfordon föreslog utredningen inte att det skulle tecknas krigsutbrottsavtal. När det gällde krigsutbrottsavtal för transportförsäkring av varor föreslogs att nämnden borde skapa en möjlighet att säga upp övertagna försäkringar avseende ointressanta varor. Utredningen föreslog inte något krigsutbrottsavtal för helt inhemska varutransporter. Utredningen övervägde att begränsa krigsutbrottsavtalens tillämpningsområde till transporter som är av betydelse från försörjningssynpunkt men avvisade den tanken på grund av att en sådan ordning är förenad med alltför stora praktiska svårigheter. En möjlighet att säga upp övertagna försäkringar utan intresse ur försörjningssynpunkt förespråkades.

²⁴ SOU 1994:130 s. 172 ff.

Regering och riksdag bedömde år 1999 att KFN borde ha möjlighet att träffa avtal om övertagande av krigsrisker inom sitt försäkringsområde. Avtalen ska underställas regeringen för godkännande om de innebär annat än mindre avvikelser från gällande ordning. I motsvarande mån ska även ändringar i gällande avtal underställas regeringen för godkännande.

5.5.2 Nuvarande krigsutbrottsavtal

KFN har träffat krigsutbrottsavtal med försäkringsgivare avseende transportförsäkringar, kaskoförsäkring för motorfordon och flygkaskoförsäkring. Regeringen har godkänt avtalen genom beslut den 22 maj 2003 (Fi2000/2411). Utformningen av avtalen är likartad. Krigsutbrottsavtalet för transportförsäkringar återges i bilaga 4.

Genom krigsutbrottsavtalen har staten åtagit sig att vid en viss tidpunkt överta ansvaret för hela den krigsrisk avseende *svenska intressen* som av försäkringsbolaget då är täckt av vid den tidpunkten löpande direkt tecknade transportförsäkringar. För en diskussion om begreppet svenskt intresse se avsnitt 5.5.3.

Krigsutbrottsavtalen blir tillämpliga automatiskt om Sverige är i krig. De blir tillämpliga efter beslut av regeringen under förutsättning att Sverige är i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

När avtalen blir tillämpliga övertar staten ansvaret från försäkringsgivarna för hela den krigsrisk av svenska intressen, som vid denna tidpunkt är täckt genom löpande direkt tecknade transportförsäkringar (§ 2).

För krigsförsäkring som övertas av staten enligt § 2 gäller från tiden för övertagandet KFN:s försäkringsvillkor.

Samtliga försäkringsgivare som antingen har svensk koncession och bedriver rörelse i Sverige eller som på annat sätt är etablerade i Sverige och bedriver försäkringsverksamhet av det slag som avtalet avser kan ansluta sig till avtalet och ska beredas tillfälle att göra det.

Uppsägning av avtalen ska ske senast sex månader före utgången av ett kalenderår.

Särskilda avtal

Krigsutbrottsavtalen kompletteras av särskilda avtal, som mer i detalj reglerar de frågor som behandlas i krigsutbrottsavtalen. Det finns nu gällande särskilda avtal till krigsutbrottsavtalen för transportförsäkring och för flygkaskoförsäkring. Det särskilda avtalet för transportförsäkring återges i bilaga 5. De särskilda avtalen har inte behövt regeringens godkännande.

Av det särskilda avtalen framgår att KFN endast påtar sig ansvar för skador genom minor, torpeder, projektiler, bomber eller annat för sitt ändamål använt stridsmedel (inklusive kärnstridsmedel vid fartygskasko) samt uppror, strejk, lockout, kravaller, civila oroligheter, myteri, sabotage, terrordåd m.m. om skada och händelsen är direkt orsakade av krigsliknande förhållanden enligt lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet vid krig eller krigsfara m.m. Har skador orsakats av andra förhållanden gäller försäkringsgivarens eget krigsförsäkringsvillkor.

Avtalen stipulerar att försäkringstagarna ska meddelas vad som gäller enligt krigsutbrottsavtalen vid ett krigsutbrott samt om möjligheten att teckna försäkring mot ytterligare risker genom tilläggspremie. Detta görs genom att försäkringsgivaren bifogar en klausul till försäkringsavtalet som informerar om att om krigsutbrottsavtalet träder i tillämpning övertar KFN försäkringsansvaret på dess egna villkor avseende krigsrisk av svenska intressen.

Det särskilda avtalet innehåller ett villkor som innebär att KFN mot tilläggspremie kan försäkra vissa varurisker. Det är fråga om skydd mot skador direkt orsakade av kärnstridsmedel, skador under en 15-dagarsperiod vid omlastning i mellanhamn samt under land- eller lufttransport till annan hamn i och för befordran däriifrån med annat fartyg, skada på gods som lagrats i utlandet i anslutning till export från Sverige om leveransen är knuten till köpeavtal som medför att godset utgör svenskt intresse till dess att det levererats till köparen i importlandet, godset transporterats med landtransport till förvaringslokalen och att exportörens leverans enligt köpeavtalet omfattas av ett transportförsäkringskontrakt.

5.5.3 Svenskt intresse

Begreppet svenskt intresse finns inte i lagen. Den begränsning som finns i lagen för KFN:s möjlighet att meddela försäkring eller återförsäkring är att det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Däremot finns begreppet i krigsutbrottsavtalen. Där finns dock ingen beskrivning av innebörden. Av KFN:s skrivelse till regeringen i februari 2008 (se kapitel 1) framgår dock att KFN menar att det med begreppet ska avses att endast transporter med sådana fartyg och flygplan som är registrerade i Sverige omfattas. I skrivelsen hänvisas till tidigare framställan från Svenska Transportförsäkringspoolen i augusti 2004 om en utredning rörande frågan hur begreppet svenskt intresse borde tillämpas på svenskägda fartyg som är registrerade i öppna utländska fartygsregister. Det var inte första gången som den frågan hänsköts till regeringen.

I mitten av 1970-talet väckte Svenska Transportförsäkringspoolen frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för krigsutbrottsavtalet för transportförsäkringar avseende fartyg hos KFN.²⁵ Från Transportförsäkringspoolens sida anfördes att fartyg, i vilka svenska intressen dominerade, i en allmer ökande utsträckning flaggades om, vilket ledde till att de inte omfattades av det krigsutbrottskydd som avtalen gav och som de skulle ha fått automatiskt om fartygen hade fört svensk flagg och varit försäkrade i Sverige. Transportförsäkringspoolen påpekade att det var otillfredsställande att varken krigsförsäkringslagen, krigsutbrottsavtalet eller förarbetena till lagen och avtalet innehöll någon klar anvisning om hur begreppet svenskt intresse skulle tolkas. Det stod dock klart att KFN tolkade begreppet så att det avsåg endast svenskregistrerade fartyg. Enligt Transportförsäkringspoolens bedömning kunde KFN göra en omtolkning av avtalets innebörd på denna punkt till följd av bristen på anvisningar i lag och avtal.

Den 15 mars 1989 hemställde KFN hos regeringen om utvidgning av begreppet svenskt intresse i krigsutbrottsavtalet för transportförsäkring. Nämnden föreslog att regeringen på lämpligt sätt skulle fastslå att begreppet skulle omfatta även svenska handelsfartyg i öppna utländska fartygsregister, under förutsättning att fartyget även seglar under internationaliseringsavtalet.²⁶ För det fall

²⁵ SOU 1994:130 s. 156.

²⁶ Se 3 kap. 12 § inkomstskattelagen (1999:1229).

regeringen ansåg att nämnden själv skulle fastställa vad som ska förstås med begreppet svenskt intresse anhöll nämnden att få ett klarläggande därom.

Regeringen gav den förra krigsförsäkringsutredningen i uppdrag att titta på frågan. Den utredningen menade emellertid att man först måste lösa frågan om hur Sverige ska kunna få tillgång till utlandsflaggade fartyg. Regeringen anförde i den fortsatta behandlingen av frågan följande:²⁷

Förutsättningarna för att trygga tillgången på transportkapacitet har därefter utretts av en särskild utredare, som avlämnat en promemoria, vilken efter remissbehandling nu är föremål för särskild beredning inom Näringsdepartementet (dnr 97/5/2). Med hänsyn till denna beredning och till att – som tidigare nämnts – krigsutbrottsavtalen är föremål för en översyn bör frågan hur begreppet ”svenskt intresse” i avtalen bör tolkas inte avgöras i detta sammanhang. Det finns dock anledning att framhålla att det inte finns något formellt hinder mot att krigsutbrottsavtal träffas med utländska försäkringsgivare etablerade i Sverige. Det är som tidigare nämnts också möjligt att meddela statlig krigsförsäkring för utländska transportmedel. Som kommer att framgå i det följande föreslår regeringen att det även införs en möjlighet att meddela återförsäkring åt utländska försäkringsgivare.

Svenska Transportförsäkringspoolen hemställde i skrivelser den 31 augusti 2004 och 26 september 2005 till regeringen att regeringen utreder begreppet svenskt intresse och att betydelsen utvidgas för att bättre tillgodose transportbehovet i en eventuell krissituation. Som svar på Svenska Transportförsäkringspoolens skrivelser 2004 och 2005 fattade regeringen den 29 juni 2006 två beslut med i huvudsak följande gemensamma motivering.²⁸

Frågan om hur krigsförsäkring för svenska handelsfartyg i öppna utländska fartygsregister skall lösas hänger samman med frågan om hur Sverige under krigstid ska få tillgång till utlandsflaggade fartyg. Av naturliga skäl bör sistnämnda fråga lösas först.

Regeringens säkerhetspolitiska bedömning är dock att militärt angrepp enskilt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid, varmed menas minst en tioårsperiod, jfr prop. 2004/05:5. Mot denna bakgrund saknas för närvarande anledning att ytterligare utreda begreppet svenskt intresse.

²⁷ Prop. 1998/99:85 s. 60 f.

²⁸ N2004/6458/TP, N2004/8996/TP.

5.6 Beredskapsavtal för återförsäkring

Regeringen har bemyndigat KFN att träffa avtal med transportförsäkringspoolen om återförsäkring av civila försäkringar enligt riktlinjer som godkänts av riksdagen.²⁹ KFN och Svenska Transportförsäkringspoolens medlemsbolag har den 10 december 1979 träffat nu gällande återförsäkringsavtal angående civil sjö- och transportförsäkring.³⁰

Återförsäkringsavtalet blir tillämpligt vid utbrott av ett krig, som är ägnat att i väsentlig grad beröra svenskt näringsliv och medföra avbrott i återförsäkringsförbindelserna med utlandet. Kontraktet blir dock tillämpligt först då Transportförsäkringspoolen enligt ett beredskapsavtal blir behörigt att agera för medlemsbolagens räkning. För detta krävs dessutom att regeringen förordnat om högsta beredskap eller att KFN och beredskapsorganet träffat överenskommelse om en centralisering av den försäkringsverksamhet som beredskapsorganet bedriver.

5.7 Statlig krigsförsäkring och förhållandet till budgetlagen

Statliga garantier och liknande ekonomiska åtaganden för staten regleras i budgetlagen (2011:203) som trädde i kraft den 1 april 2011. Budgetlagen omfattar statens verksamhet. Med statens verksamhet avses sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Lagen gäller inte sådan statlig verksamhet som bedrivs av statliga institutioner vilkas organisation och verksamhet regleras i särskild lag, exempelvis AP-fonden och Sveriges riksbank. Inte heller innefattas i begreppet sådan verksamhet som bedrivs av aktiebolag som ägs av staten eller stiftelser där staten medverkat vid bildandet. Verksamheten drivs då inte av det offentligrättsliga organet staten.³¹ KFN är en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen och därmed omfattas verksamheten av budgetlagens bestämmelser.

²⁹ Prop. 1961:172, L2U 70, rskr. 391 och prop. 1966:6, L2U 1, rskr. 64.

³⁰ Avtalet finns återgivet i bilaga 10, SOU 1994:130. Där finns också två andra återförsäkringsavtal återgivna i bilaga 9 och 11, men de är inte längre gällande då motparterna inte längre existerar.

³¹ Prop. 1995/96 s. 87.

Enligt 6 kap. 3 § budgetlagen får regeringen besluta om utställande av kreditgarantier och liknande åtaganden intill det belopp och för det ändamål som riksdagen har beslutat om för ett eller flera budgetår. Om det finns särskilda skäl får en kreditgaranti eller liknande åtagande enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas. Krigsförsäkringslagen anger att KFN får meddela vissa försäkringar om det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. I lagen är ingen beloppsgräns satt för hur stora åtaganden KFN kan ikläda svenska staten under dessa förutsättningar.

För ett åtagande enligt 6 kap. 3 § ska ränta eller avgift tas ut som ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen för ett visst lån eller åtagande har beslutat annat. Om lån- eller garantitagaren ska betala en ränta eller avgift som inte helt täcker kostnaderna, ska regeringen föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska täckas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar för visst lån eller viss garanti om räntans eller avgiftens storlek. Vid statlig garantigivning och utlåning till företag eller viss produktion måste hänsyn tas till EU:s statsstödsregler (artikel 107 i EUF-fördraget, se avsnitt 4.9.1).

Krigsförsäkringslagen reglerar inte avgifts-/premieuttag för de statliga försäkringsåtagande som görs med stöd av lagen. Den nuvarande lagen har inte tillämpats. Målet för premiesättningen under världskrigen var att ge försäkringstagarna största möjliga försäkringsskydd till lägsta möjliga premie som enligt dåvarande krigsförsäkringsnämndens bedömning var förenlig med att verksamheten skulle gå ihop.

Regeringen är enligt budgetlagen redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden.³² Årsredovisningen ska innehålla en redovisning av hur regeringen har utnyttjat bemyndiganden enligt 6 kap. 3 § och 10 kap. 6 § budgetlagen.

Krigsutbrottsavtalen innebär att staten har iklätt sig ett ekonomiskt åtagande. Detta åtagande är dock i dagsläget mycket litet, eftersom risken för att krigsförhållanden ska inträda för närvarande

³² 10 kap. 1 § budgetlagen.

är liten. Det har inte sedan budgetlagens ikraftträdande redovisats för riksdagen.

Det har inte funnits någon statlig finansiering av ordningen med krigsförsäkringar sedan krigsförsäkringsverksamheten avvecklades efter andra världskriget.³³ Den ursprungliga tanken var att den statliga försäkringsverksamheten skulle bedrivas under affärsmässiga former med målet att vara självfinansierad över tid men utan vinstintresse.

³³ Inför starten av verksamheten under andra världskriget beviljade riksdagen KFN en beredskapsgaranti på 50 miljoner kr. I samband med att skador inträffat motsvarande 100 miljoner kronor vid Tysklands anfall mot Danmark och Norge ansågs garantin förbrukad och riksdagen beviljade en förstärkning på ytterligare 50 miljoner kr. Detta garantikapital behövde dock inte tas i anspråk utan nämndens verksamhet kom att hela tiden vara självfinansierad.

6 Reglering i några andra länder

I detta kapitel redogör vi för hur det statliga försäkringsskyddet på transportområdet är utformat i andra länder. De flesta länder har ordningar för statlig försäkring för krigsrisker på transportområdet i krig. Här redogör vi hur de ser ut i Finland, Norge, Danmark, Storbritannien och USA. Vi redogör också för några statliga försäkringsordningar för vissa allvarliga fredstida krissituationer.

6.1 Finland

I Finland finns sedan 2007 en lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden. Lagen innehåller regler om en statsgaranti av återförsäkringsnatur, vars syfte är att trygga kontinuiteten i transporter som är viktiga för befolkningens försörjning, landets näringsliv och försörjningsberedskapen under undantagsförhållanden och allvarliga störningar. Under sådana förhållanden kan statsrådet (Finlands regeringsorgan) för viss tid ställa en försäkringsgaranti för en skadeförsäkring som uppfyller vissa villkor under förutsättning att tillräckliga återförsäkringsmöjligheter inte finns på marknaden. Lagen innehåller vidare bestämmelser om maximibelopp, garantiavgifter och handläggningsavgifter. Statsrådet har tillsatt försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden som ska kontrollera och bedöma faktorer som hänför sig till försörjningsberedskapen och sköta vissa andra utrednings-, forsknings- och beredningsuppgifter i anknytning till försäkringsgarantier.

Tidigare reglering

Bestämmelser om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden fanns tidigare i den finska beredskapslagen som trädde i kraft 2003. Före beredskapslagstiftningen från 2003 innehöll lagstiftningen

bestämmelser från 1930-talet om statens möjligheter att bevilja återförsäkringar. Beviljandet av återförsäkringar i dessa bestämmelser var knutet till krigstid eller sådana exceptionella omständigheter som följer av krig. De kunde således inte tillämpas när den finska staten behövde utfärda garantier efter terrordåden som inträffade i Förenta Staterna 11 september 2001. Inte heller skulle bestämmelserna som trädde i kraft 2003 ha kunnat tillämpas, då dessa bestämmelser endast kunde tillämpas vid undantagstillstånd och situationen efter attentaten var inte att betrakta som undantagstillstånd.

Motiv för särskild reglering för försäkringsgaranti vid undantagsförhållanden

Finland har nyligen reformerat beredskapslagen. Den lagen trädde i kraft den 1 mars 2012. Lagen för försäkringsgarantier från 2007 har getts ett vidare tillämpningsområde än beredskapslagen. Den lagen gäller dels under undantagsförhållanden och dels vid sådana störningar under normala förhållanden som allvarligt äventyrar befolkningens försörjning eller landets näringsliv.

Från början var tanken att de nya reglerna om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden skulle införas i den reformerade beredskapslagen. I propositionen diskuterades dock att det fanns problem med den lösningen.¹ Ett problem som uppmärksammades var att det i vissa situationer kunde vara motiverat att bevilja en försäkringsgaranti även om kriterierna för undantagstillstånd inte var uppfyllda. Det skulle vara fråga om situationer där omständigheterna som helhet inte är lika allvarliga som de som beskrivs i beredskapslagen, men som ändå leder till att fartygs- eller fordonstrafik försvåras i den utsträckningen att det uppkommer betydande störningar i folkförsörjningen, näringslivet eller försörjningsberedskapen.

Omständigheterna vid terrordåden mot USA den 11 september 2001 var inte sådana att de skulle ha betraktats som undantagstillstånd enligt beredskapslagen. Det konstaterades vidare att sjötransporter skulle kunna drabbas av liknande problem, t.ex. till följd av oroligheter inom oljeproducerande områden och land-

¹ RP 80/2006 rd s. 8.

transporter av oroligheter i transitländer när det gäller produkter som är viktiga för Finland.

Ett annat problem var att beslutsordningen enligt beredskapslagen innebär att en förordning ska godkännas av riksdagen innan statsrådet kan bevilja försäkringsgarantier. Det konstaterades att beslutsförfarandet i beredskapslagen kan anses motiverat om lagen betraktas som helhet, eftersom många av de beslutsbefogenheter som avses innebär ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna. Några sådana skäl finns inte i samband med beviljande av återförsäkringsgarantier. Där blir det inte fråga om begränsningar av grundlagsskyddet. Statens avsikt med återförsäkringsgarantier är att trygga att transporter kan fortsätta under exceptionella förhållanden. Försäkringsgarantin betraktas ur mottagarens synvinkel som en förmån mot vederlag. Regeringen menade att förfarandet för att meddela statlig försäkringsgaranti enligt beredskapslagen från 2003 kunde anses innehålla onödigt många skeden i relation till försäkringsgarantins natur. Regeringen påpekade att riksdagen genom bestämmelser i beredskapslagen hade lämnat godkännande till att bevilja försäkringsgarantier på ett sätt som uppfyllde kraven enligt 82 § den finska grundlagen.² En konsekvens av de olika skeden som krävdes innan en försäkringsgaranti enligt det gamla systemet kunde beviljas var att förfarandet var långsamt. Regeringen framhöll att sådana situationer som högst sannolikt skulle leda till att försäkringsgarantier behöver beviljas uppkommer plötsligt och oförutsett och då borde garantier kunna beviljas snabbt.

Lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden kom därför att brytas ut ur beredskapslagen som en separat lag, och gavs ett vidare tillämpningsområde och en annan och snabbare metod för att bevilja försäkringsgarantier.

² RP 80/2006 rd s. 9. Grundlagsbestämmelsen innebär att statens upplåning ska vara grundad på riksdagens samtycke. Av samtycket ska framgå de nya lånens eller statsskuldens maximiträff. Statsborgen eller statsgaranti får beviljas med riksdagens samtycke.

Den nya lagens tillämpningsområde

2007 års lag om försäkringsgaranti gäller för undantagsförhållanden. Dessa definieras i beredskapslagen, 29.12.2011/1552 som

- ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet,
- ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller något annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt beredskapslagen måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet,
- sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner,
- en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter olyckan samt
- en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Omnämmandet av en pandemi är nytt i 2012 års lag. Dessutom har ambitionen varit att tydligare än tidigare betona att undantagsförhållanden, utöver att det kan vara fråga om tillgången på råvaror, dessutom kan vara fråga om situationer där t.ex. funktionen hos informationssystem eller logistiska system är rubbad.

Utöver undantagsförhållanden gäller lagen även vid störningar under normala förhållanden som allvarligt äventyrar befolkningens försörjning eller näringslivet. De är exceptionella situationer även om de inte uppfyller kriterierna för undantagsförhållanden. Syftet med utvidgningen är att säkerställa försörjningsberedskapen även under allvarliga störningar då marknadsmekanismen inte erbjuder tillräcklig försörjningsberedskap. Inom flygtrafiken skulle försäkringsgarantier bli nödvändiga t.ex. till följd av oroligheter i transitstater när det gäller transporter som är viktiga för Finland. Motsvarande problem kan uppstå för sjötransporter till följd av oroligheter inom oljeproducerande områden. Befolkningens försörjning eller näringslivet kan allvarligt störas under en djup ekonomisk recession, men det är inte i praktiken någon tillräcklig förutsättning för att bevilja försäkringsgaranti. En förutsättning för att en sådan försäkringsgaranti kan ställas är dels att skadeförsäkring är nöd-

vändig för att trygga befolkningens försörjning eller landets näringsliv, dels att det inte finns någon återförsäkring som är lämplig med hänsyn till rådande förhållanden.

Organisation

Myndigheternas befogenheter enligt lagen fördelas på tre instanser. Försäkringsgarantiärenden behandlas av statsrådet, social- och hälsovårdsministeriet och försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden.

Statsrådet ska kunna bevilja försäkringsgaranti för en viss typ av skadeförsäkring som försäkringsanstalter beviljat. Mottagare av en försäkringsgaranti är försäkringsgivare som bedriver direktförsäkring. Garantin kan närmast liknas vid en återförsäkring.

Statsrådet kan bevilja försäkringsgaranti då villkoren enligt lagen uppfylls. Beviljandet av försäkringsgarantier är delegerat från riksdagen till Statsrådet. Riksdagen ska inte behandla enskilda garantiavslut eller föreläggas någon förordning från statsrådet. Försäkringsgarantin kan beviljas för högst sex månader åt gången. Maximibeloppet per kalenderår för försäkringsgaranti fastställs till 10 miljarder euro. Som motivering till beloppets storlek anfördes att det är till fördel för samhället att behålla kontinuiteten i trafiken och importen av central betydelse är på årsbasis betydligt högre än beloppstaket. Skulle maximibeloppet visa sig otillräckligt kan Statsrådet föreslå för riksdagen att godkänna utökade befogenheter.

Statsrådet fastställer även de allmänna avtalsvillkor som ska gälla för försäkringsgarantierna.

Statsrådet tillsätter försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden. Kommissionen har vissa förberedande uppgifter. Kommissionen ska bereda de allmänna villkor som ska tillämpas på försäkringsgarantier och bereda grunderna för garantiavgiften och handläggningsavgiften för garantibesluten. Kommissionen ska vidare sköta utrednings-, forsknings- och beredningsuppgifter i anknytning till försäkringsgarantier, samt administrera försäkringsgarantierna.

Försäkringsgarantikommissionen kan vid behov anlita sakkunniga som hjälp. Statsrådet kan genom förordning meddela närmare bestämmelser om kommissionens förvaltning.

Lagen innehåller inte någon möjlighet för statsrådet att delegera beviljandet av försäkringsgarantier till försäkringsgarantikommissionen.

Begränsningar av försäkringsgarantin

De som kan försäkras är finländska handelsfartyg, luftfartyg, fordon eller spårfordon och gods som transporteras i dessa. Skadeförsäkring kan också gälla utländska handelsfartyg, luftfartyg, fordon eller spårfordon och gods som transporteras i dem, om godset är viktigt för Finland. Den kan också avse lagstadgad olycksfallsförsäkring för personer som arbetar i såväl finländska som utländska fartyg, fordon eller spårfordon. Vidare kan den avse skadeståndsansvar som föranleds av användningen av fartyg, fordon eller spårfordon och slutligen andra förmåner som är oundgängliga för att trygga befolkningens försörjning eller landets näringsliv.

Bestämmelserna omfattar olika transportformer. Det har ingen betydelse vem som använder fartyget, fordonet eller spårfordonet.

Försäkringsgaranti gäller för skadeförsäkring, vilket definieras som någon av de skadeförsäkringsklasser enligt social- och hälsovårdsministeriets beslut om fastställande av försäkringsklasser för finska försäkringsbolag och försäkringsföreningar samt för utländska försäkringsbolag som är verksamma i Finland.

Ersättning

För försäkringen tar staten ut en garantiavgift som bestäms i förhållande till risken och med beaktande av hur allvarliga de exceptionella förhållandena är, deras regionala omfattning och betydelsen för skadeförsäkringsobjektet eller den försäkrade samt övriga faktorer. Det finns även en möjlighet att med beaktande av rådande förhållanden sätta ned eller inte alls ta ut en garantiavgift.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär den finska regleringen således att statsrådet, Finlands regeringsorgan, kan besluta om beviljande av statlig försäkringsgaranti under vissa i lagen angivna omständigheter. Det är under undantagsförhållanden och vid sådana stör-

ningar under normala förhållanden som allvarligt äventyrar befolkningens försörjning eller landets näringsliv. Försäkringsgaranti får bara beviljas om skadeförsäkringen kan anses nödvändig för att trygga befolkningens försörjning eller landets näringsliv och om det inte finns någon återförsäkring som är lämplig med hänsyn till rådande förhållanden. Det är statsrådet som fastställer de allmänna avtalsvillkoren för återförsäkringen.

Lagen maximerar giltighetstiden till sex månader och det maximala beloppet på årsbasis till 10 miljarder euro.

Såväl finska som utländska transportmedel kan återförsäkras. För att utländska transportmedel ska kunna återförsäkras krävs att de transporterar gods som är viktigt för Finland.

Statsrådet tillsätter en myndighet, som bl.a. ska hålla sig uppdaterad om faktorer som påverkar försörjningsberedskapen inom lagens tillämpningsområde, bereda allmänna villkor och grunderna för garantiavgiften samt administrera försäkringsgarantier för undantagsförhållanden.

Studiebesök i Finland

Som ett led i utredningen har ett besök gjorts i Finland hos den finska försäkringsgarantikommissionen. Försäkringsgarantikommissionen består av tjänstemän från olika departement samt andra organ med anknytning till finans- och försäkringssektorn och försörjningsberedskapen. Representerade departement är social- och hälsoministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet och kommunikationsministeriet. Vidare finns ledamöter från Finansbranschens centralförbund, Finansinspektionen och Försörjningsberedskapscentralen, som är en myndighet med ett övergripande ansvar för Finlands försörjningsberedskap.

Kommissionen sammanträder regelbundet. Frågor som hittills behandlats är allmänna villkor för försäkringsgarantier för undantagsförhållanden, grunderna för garantiavgifter, samt bedömning av risker. Kommissionens fortsatta arbete innebär att utforma administrativa rutiner för arbetets bedrivande.

Lagen definierar inte uttömmande vem som ska vara initiativtagare till att aktivera försäkringsgarantin. I praktiken är tanken att garantin kräver initiering av endera parten i ett försäkringsförhållande, men lagen utesluter inte att initiativet kommer från tredje part.

Frågan om prissättning av återförsäkringsgarantin har diskuterats återkommande inom kommissionen men har inget exakt svar. En utgångspunkt vid prissättningen är risken. Det är dock först när risken blir alltför osäker eller hög som ett marknadsmisslyckande inträffar. Staten träder in när återförsäkringsutbud saknas på marknaden vilket innebär att det blir fråga om prissättning när marknadsutbud saknas, dvs. när ett marknadsmässigt pris saknas. Prissättningen blir därför en fråga om en helhetsbedömning mot bakgrund av lagens syfte. Försäkringsgaranti kan ställas endast om skadeförsäkringen kan anses nödvändig för att trygga befolkningens försörjning eller landets näringsliv och om det inte finns någon återförsäkring som är lämplig med hänsyn till rådande förhållanden. Försäkringsgarantin ska inte snedvrída konkurrensen på försäkringsmarknaden. Ett praktiskt problem är dock att återförsäkringskontrakt oftast är av typen excess of loss eller andra icke proportionella riskfördelningsavtal. Återförsäkringsavtal kan sällan prissättas med normala procentsatser av försäkrat belopp.

Försäkringsgarantin kan ställas endast om skadeförsäkringen kan anses nödvändig för att trygga befolkningens försörjning eller landets näringsliv. Enligt kommissionens bedömning är det en fråga om lagstiftningen hade kunnat tillämpas efter den 11 september 2001 om lagen hade funnits då. Återförsäkringsmarknaden upphörde visserligen att fungera med följderna för de finländska bolag som bedrev internationell flygtrafik, men frågan är om en garanti för att trygga finländska lufttrafikföretags fortsatta trafik kunnat bedömas som nödvändigt för att trygga landets näringsliv.

6.2 Norge

Statlig krigsvaruförsäkring

Norge har en lag om statlig krigsvaruförsäkring (lov om statleg varekrigsforsikring, 2003-12-12 nr 115). Enligt den lagen kan staten bevilja varutransportförsäkring vid krig, krigsfara eller kris-situationer som avviker från det normala i Norge eller utlandet om det privata försäkringsutbudet upphör eller inte täcker en sådan situation och det får följderna för försörjning och varutransporter (varukrigsförsäkring). Med krissituationer som avviker från det normala avses inte krig eller krigsrisk, utan allvarliga händelser som

gäller normal verksamhet, i regel dock inte politiska oroligheter eller strejker. Regeringen kan avsluta erbjudandet om statlig varukrigsförsäkring i de fall förutsättningarna för att meddela statlig varukrigsförsäkring inte längre är uppfyllda.

Stortinget fastställer ramarna för verksamheten med beloppsbegränsningar.

Staten kan tillhandahålla varustransportförsäkringar för

1. varor som sänds till, från eller inom norskt område och, när det är norska intressen som blir täckta, varor som transporteras mellan platser i utlandet,
2. norska redare och tidsbefraktares fraktarvoden och haveriersättning som norska försäkringstagare står risken för.³

Regeringen eller den regeringen bemyndigar kan fastställa att också andra intressen ska kunna bli täckta.

Administrationen av krigsförsäkringsärenden hanteras av ett särskilt organ som kan tillsättas vid behov. Organet ska bestå av personer med tillräcklig kompetens inom försäkringsområdet och till detta ska knytas ett sekretariat. Personerna inom organet får fullmakter från departementet. Organet ska under normala situationer ha som uppgift att hålla sig uppdaterat om utvecklingen på försäkringsområdet, dels generellt, dels på varukrigsförsäkringsområdet. En annan uppgift är att övervaka marknaden i situationer med krig eller kris och ge råd till departementet om att verkställa den ordning som lagen stipulerar med statlig varukrigsförsäkring i de fall utvecklingen på den kommersiella marknaden skulle erfordra det.

Beredskapsorganet ska ha en rådgivande roll i förhållande till departementet och vara en del av närings- och handelsdepartementets samlade krisorganisation. Det finns vidare ett sekretariat kopplat till beredskapsordningen. Sedan lagen trädde i kraft den 1 januari 2004 har det statliga företaget Garanti-institutet för exportkredit (GIEK) haft ansvaret för sekretariatet för beredskapsordningen för den statliga varukrigsförsäkringen. Uppdraget utförs för Närings- och handelsdepartementets räkning. GIEK är ett statligt förvaltningsföretag under Närings- och handelsdepartementet med huvuduppgift att garantera exportkrediter till norska

³ Det kan t.ex. vara befogat att täcka transportkrigsrisker som inte gäller norska förmåner, men där täckning är motiverad av särskilda skäl eller utgör en folkrättslig plikt.

företag. GIEK:s mål är att främja export av norska varor och tjänster och norska investeringar utomlands. Stortinget och Närings- och handelsdepartementet fastställer ramarna för GIEK:s verksamhet.

Sekretariatet har införskaffat ett it-system i syfte att varutransportförsäkringar snabbt ska kunna meddelas i fall då ordningen sätts igång. Sekretariatet har till uppgift att upprätthålla kompetens om vilka förutsättningar som krävs för att etablera varukrigsförsäkring i statlig regi.

Någon situation då försäkringsmarknaden för varutransporter har kollapsat har inte inträffat varför ordningen inte har tillämpats.

Norsk krigsförsäkring för fartyg

Norge har inte någon särskild beredskapsreglering för krigsförsäkring av fartyg eller luftfartyg. När det gäller krigsförsäkring avseende större norska handelsfartyg finns ett privat ömsesidigt försäkringsföretag som tillhandahåller krigsförsäkringar, Den Norske Krigsforsikring for Skib. Företaget dominerar den norska marknaden och utgör en del av den norska beredskapen. Det norska beredskapssystemet med krigsriskförsäkring för fartyg är således baserat i sjöfartsnäringen. Företaget beräknas kunna fortsätta sin verksamhet i kriser.⁴

6.3 Danmark

Danmark har en lag om krigsförsäkring av skepp som trädde i kraft den 1 juli 1997.⁵ Handelsministern bestämmer när lagen ska sättas i tillämpning och när den ska upphöra. Handelsministern får bestämma att ett krigsförsäkringsinstitut ska upprättas som administrerar och handlägger krigsförsäkringsverksamheten. Under tid då lagen är tillämplig är de danska rederier med fartyg som omfattas av bestämmelserna skyldiga att försäkra dem mot krigsskador hos krigsförsäkringsinstitutet.

Krigsförsäkringsplikten omfattar fartyg under dansk flagg som används för kommersiella ändamål och som har ett bruttotonnage

⁴ St.meld. nr. 17 (2001-2002) s. 58.

⁵ Lov nr 387 af 10/06/1997 om krigsforsikring for skibe.

på över 20. Vissa fartyg är undantagna från lagens tillämpningsområde. Det gäller nöjesfartyg, fartyg med ett värde understigande en miljon danska kronor, fiskefartyg, krigsfartyg, fartyg som tillhör staten och vissa fartyg som det danska sjöfartsverket och den danska staten har rätt att ta över användningen av under vissa förhållanden. Danska fartyg under byggnation för danska rederier kan ges tillåtelse att ingå i krigsförsäkringsinstitutet efter skriftlig ansökan. Handelsministern kan efter överenskommelse med ministern för livsmedel, jordbruk och fiske besluta att även fiskefartyg ska täckas av krigsförsäkringsregleringen med de undantag som bedöms nödvändiga. I sådana fall ska fiskeflottan ingå i en särskild avdelning under krigsriskförsäkringsinstitutet med en självständig styrelse vars sammansättning bestäms av handels- och ekonomiministern. Den särskilda avdelningen ska ha egna räkenskaper som det övergripande krigsförsäkringsinstitutet inte ska ansvara för.

Med krigsskada avses skada som uppstått till följd av krig eller krigsliknande handlingar mellan Danmark och främmande makt eller som följd av ett krig i vilket en eller flera stormakter deltar (Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA), samt uppror eller civila oroligheter under eller i förbindelse med sådana krig, oavsett var de inträffar.

Krigsförsäkringsinstitutet ska ledas av en styrelse med sju ledamöter. Ordföranden, vice ordföranden och två ledamöter utses av affärsministern. Tre ledamöter utses av rederierna. Ministern fastställer från vilken tidpunkt krigsförsäkringsinstitutets försäkringsmässiga ansvar ska anses inträda, och när det ska upphöra. Krigsförsäkringsinstitutet kan uppta lån för att utreda villkor och organisera administrationsuppgifter. Styrelsen utarbetar policyvillkor och stadgar om bl.a. premieinbetalningar, skadeuppgörelser, ersättning m.m. som godkänns av affärsministern. Om krigsförsäkringsinstitutets styrelse finner det nödvändigt kan institutet för tillhandahållande av adekvat sjöförsäkring överta genom återförsäkring sådana allmänna kaskoförsäkringar av danska fartyg, som inte kan täckas av andra försäkringsföretag.

Inträffade skador och krigsförsäkringsinstitutets administrationskostnader täcks genom att staten täcker två tredjedelar upp till ett belopp motsvarande 2 miljarder danska kronor. Beloppet regleras årligen i överensstämmelse med ett index. Resten täcks av redarna enligt vissa principer. Om redarnas andel inte täcks fullt ut av inbetalda premier påräknas de slutliga premier vid försäkringstidens

slut. De slutliga premierna fastställs i förhållande till försäkringstiden och i förhållande till inbetalade premier. Det gäller oavsett om fartygen skadats eller inte. Slutpremien inkrävs en gång per halvår med en halv procent av försäkringsvärdet per tillfälle. Maximal slutpremie får uppgå till 2,5 procent av fartygets försäkringsvärde.

Vid försäkringstidens inträde inbetalar redarna försäkringspremier till krigsförsäkringsinstitutet som fastställs av institutets styrelse för varje enskild resa eller för en bestämd tidsram. Premierna regleras löpande av styrelsen under beaktande av inkomna ersättningskrav eller förväntningar om sådana.

Rederier som omfattas av lagen är vid straffansvar skyldiga att efterkomma krigsförsäkringsinstitutets styrelses instruktioner och bestämmelser. Affärsministern beslutar när krigsförsäkringsinstitutet ska upphöra med sin verksamhet. Vid krigsförsäkringsinstitutets upphörande tillfaller ett eventuellt överskott rederierna enligt vissa principer.

6.4 Storbritannien

Storbritannien har en krigsförsäkringslag från 1952, The War and Aviation Insurance (War Risks) Act 1952.⁶ Genom lagen ges transportministern makt att för statens räkning försäkra och återförsäkra fartyg, luftfartyg och last mot krigsrisker och i vissa fall andra risker. Krigsrisker definieras i lagens mening som risker från någon av följande händelser: fiendligheter, uppror, revolution, inbördeskrig, inbördesstrider som är en konsekvens av någon av de ovan nämnda tillstånden, eller avseende ett agerande (vare sig det skett före eller efter utbrottet av fiendligheter, uppror, revolution eller inbördeskrig) för att slå ned en föreställd attack eller för att förhindra eller försvåra genomförandet av en sådan attack, inklusive sjöröveri.⁷ Handelskommittén (The Board of Trade) får, med godkännande av Storbritanniens ekonomi- och finansdepartement (The Treasury) lämna försäkring eller återförsäkring

⁶ Lagen tillkom år 1939, men utvidgades år 1952 till att även omfatta luftfartyg och luftburen frakt.

⁷ Margo, *Aviation Insurance*, third ed. s. 330.

- a) när som helst, om handelskommittén gör bedömningen att det inte finns några rimliga och ändamålsenliga möjligheter att försäkra brittiska fartyg eller luftfartyg mot krigsrisker,
- b) under pågående krig eller andra fientligheter som Storbritannien är inblandat i, vare sig fartygen eller luftfartygen är brittiska eller inte,
- c) när som helst, om handelskommittén gör bedömningen att det inte finns några rimliga och ändamålsenliga möjligheter att försäkra last på brittiska fartyg eller luftfartyg,
- d) under pågående krig eller andra fientligheter som Storbritannien är inblandat i, för försäkring av last på fartyg eller luftfartyg,
- e) under sådant krig som anges ovan försäkra befraktat gods när godset är i transit mellan befraktningsorten och destinationsorten.

Handelskommittén är förhindrad att försäkra fartyg eller luftfartyg mot andra risker än krigsrisker, om det inte står klart att det är nödvändigt för försvarsansträngningarna eller genomförandet av kriget eller fientligheterna som Storbritannien är inblandat i.

Lagen ger också handelskommittén rätt att, med ekonomi- och finansdepartementets godkännande, ingå återförsäkringsavtal för krigsrisker avseende fartyg, luftfartyg och last. Återförsäkringsavtal förutsätter att det finns ett underliggande försäkringsavtal. Handelskommittén får dock inte ingå återförsäkringsavtal för fartyg eller luftfartyg som inte är brittiska, såvida inte behovet uppkommer under pågående krig eller fientligheter där Storbritannien är inblandat.

Kopior av ingångna försäkringsavtal eller återförsäkringsavtal ska underställas parlamentet så snart som möjligt. Om parlamentet inom fjorton dagar finner att avtalet ska annulleras, ska det förklaras ogiltigt, förutom sådana villkor som avser förfluten tid. Villkor som rör förnyelse av avtalen ska förklaras ogiltiga vare sig de avser förfluten tid eller inte.

Lagen innehåller vidare detaljerade bestämmelser om förutsättningar för ersättning för gods som skadas eller förloras under transit före eller efter transporten med fartyget eller luftfartyget. Ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda för att sådan ersättning ska kunna lämnas, bl.a. att handelskommittén har deklarerat att ersättning enligt lagen avseende befraktat gods kommer att lämnas,

att godset inte var försäkrat, att den skadelidande visar att han gjort vad han kunnat för att undvika förseningar under transit och att den skadelidande stod risken för godset då skadan inträffade. Förlorat gods ersätts upp till försäkringsvärdet. Skadat gods ersätts olika beroende på om godset har levererats vid destinationsorten eller inte.

Lagen reglerar vidare hur och till vem utbetalning av återförsäkring ska ske i händelse av försäkringsbolagets konkurs.

Lagen anger att en fond ska inrättas under handelskommitténs kontroll, som ska kallas the marine and aviation insurance (war risks) fund. Alla premieinbetalningar som inflyter ska betalas till fonden och alla utbetalningar ska göras ur fonden. Om pengarna i fonden tar slut ska medel som erhålls från Parlamentet eller statskassan täcka bristen. Om handelskommittén och ekonomi- och finansdepartementet anser att det finns ett överskott i fonden i förhållande till vad som sannolikt kan komma att utbetalas från denna, ska överskottet återbetalas till statskassan.

Handelskommittén ska sammanställa en årlig redovisning som ska presenteras för parlamentet, såvida inte ekonomi- och handelsdepartementet beslutar att detta ska underlåtas för att det skulle vara olämpligt med hänsyn till försvarsansträngningarna eller ett effektivt bedrivande av krig eller andra fientligheter.

6.5 USA

Försäkringsgivare i USA lämnar inte full försäkringstäckning för krigsrisker. Mot tilläggspremier kan försäkringsgivare köpa skydd för en del av de risker som exkluderas i standardkontraktet genom "the Common North American Airline War Exclusion Clause".

Enligt en i USA gällande lagstiftning, the Federal Aviation Administration's Aviation Insurance Program, får the Secretary of Transportation meddela luftfartsförsäkring för luftfartyg registrerade i USA eller utomlands för skador och förluster avseende vilka risker som helst som ett luftfartyg, personer och last ombord kan utsättas för om följande villkor är uppfyllda:

1. Presidenten har bestämt att fortgående lufttrafiktjänster, vare sig de utförs av inhemska eller utländska operatörer, är nödvändiga för att genomföra amerikansk utrikespolitik;

2. driften av luftfartyget är utländsk eller bedrivs mellan två eller flera platser som alla är belägna utanför USA och;
3. the Secretary of Transport (transportministern) har funnit att försäkring för den aktuella driften inte kan erhållas på rimliga villkor på den kommersiella marknaden.

Efter den 11 september 2001 började the Federal Aviation Administration att utställa tredjemansansvarsförsäkringar mot krigsrisk till luftfartyg i USA genom the Federal Aviation Administration War Risk Insurance Program. I december 2002 utökades det till att omfatta skador på luftfartyget (hull) och passageraransvar. I the US Transportation Safety of System Stabilization Act 2001 begränsas ansvaret för tredjemansskador från luftfartyg som orsakats av en terroristhandling till 100 miljoner US \$.

6.6 Statlig inblandning i ersättningsystem

Ett antal länder har program för statlig inblandning i tillhandahållande av försäkringsskydd på den inhemska marknaden för skador som uppstår till följd av stora katastrofer. I många fall upprättar ett land ett program för statligt försäkringsskydd som ett svar på att landet har drabbats av allvarliga terroråd eller naturkatastrofer. Det finns ett flertal olika lösningar men gemensamt för de länder som presenteras nedan är att de tillhandahåller försäkringsskydd på den inhemska marknaden mot skador orsakade av terrorism. Allmänt förekommande är att försäkringsskydd tillhandahålls mot skador på kommersiella fastigheter, övrig kommersiell egendom och verksamhet.

Storbritannien

I Storbritannien etablerades år 1993 en ömsesidig försäkringsorganisation, the Pool Reinsurance Company Limited (Pool Re) för att behandla krav efter en våg av terroristattacker som drabbade Storbritannien i början av 1990-talet. Pool Re har inrättats av försäkringsbranschen som är verksam på marknaden i Storbritannien i samarbete med den brittiska staten, i syfte att försäkringsbolagen ska kunna fortsätta att täcka förluster till följd av skador orsakade

av terroristhandlingar mot kommersiella fastigheter och övriga kommersiella intressen i Storbritannien.⁸ De flesta betydande försäkringsgivarna av kommersiell egendomsförsäkring deltar i Pool Re, inklusive många utländska försäkringsföretag. Pool Re har överenskommelser med alla sina medlemsföretag om att ersätta dem för kostnaden för skadeanspråk som de infriar till följd av försäkringsskyddet de erbjuder, med avdrag för en viss förlust som försäkringsföretagen täcker själva. Försäkringsgivarna betalar en premie till Pool Re för detta försäkringsskydd. Förlustandelen som försäkringsföretagen måste täcka själva varierar mellan olika försäkringsgivare beroende på storleken på deras terrorismförsäkringsportfölj. Om förlusterna skulle komma att bli så stora att tillgångarna i Pool Re inte räcker till, träder den brittiska staten in som garant. Pool Re täcker risker för skador på kommersiella fastigheter, på kommersiell lös egendom samt för avbrott i affärsverksamhet, men inte terroristrisker för sjö- eller lufttransporter. Poolen har varit inblandad i tolv olika terroristincidenter sedan starten år 1993. Den senaste gången var när Londons transport-system bombades år 2005.

Spanien

Spanien har ett obligatoriskt försäkringssystem för skador till följd av terrorism, Consorcio de Compensación de Seguros. Det är ett statligt företag knutet till det spanska ekonomi- och konkurrensministeriet som försäkrar ”extraordinära risker”. Konsortiet startade sin verksamhet efter inbördeskriget under 1930-talet för att täcka krigsskador. Därefter har det utvidgats till att omfatta även andra skador än skador till följd av krig, som naturkatastrofer och terrorism. Terrorbombningarna 2004 i Madrid täcktes av det statliga försäkringssystemet, förutom skador på tåg och räls som var självförsäkrade av spanska staten.

⁸ <https://www.poolre.co.uk/>

Danmark

Danmark har ett system för återförsäkring av vissa risker som härör från terrorism. Danmark antog år 2008 en lag⁹ om terrorismförsäkring på skadeförsäkringsområdet. Syftet med lagen är att inrätta ett system för att ge försäkringsskydd för förluster till följd av skador på fastigheter, tåg, bilar och fartyg orsakade av terroristaktioner med nukleära, biologiska, kemiska eller radioaktiva medel (NBCR-terrorism). Enligt ordningen ska inhemska och utländska icke-livförsäkringsbolag som erbjuder försäkringsskydd i Danmark för nukleära, biologiska, kemiska eller radioaktiva terroristattacker vara ansvariga för anspråk upp till ett tröskelvärde. Den danska regeringen ställer därutöver en garanti för täckning av förluster upp till 15 miljarder danska kronor över tröskelvärdet, som för närvarande är satt till 5 miljarder danska kronor.¹⁰ Tröskelvärdet revideras årligen och kan komma att ändras beroende på mängden terroristtäckning som är tillgänglig på den danska marknaden. För ersättningsanspråk på nivåer utöver statens ansvar på 15 miljarder danska kronor årligen lämnas ingen ersättning. Lagen är konstruerad så att staten träder in vid en punkt då försäkringsindustrin skulle vidkännas så stora förluster att även stora företag skulle gå i konkurs, och bara till den del den internationella återförsäkringsmarknaden inte har tillräcklig försäkringskapacitet för att täcka typen av risker.

Regleringen innehåller följande beståndsdelar:

1. En återförsäkring som är garanterad av staten,
2. ett terrorförsäkringsråd, tillsatt av ekonomi- och handelsministern. Rådet består av representanter för finansministeriet, handelsministeriet, Finanstillsynet och den juridiska enheten som sköter administrationen, se nedan p. 5,
3. försäkringsföretagens (icke-livbolag) egen risk beräknad med hänsyn till internationella återförsäkringsmöjligheter och försäkringsföretagens allmänna kapitalposition,

⁹ Lov nr. 469 om terrorforsikringsordning på skadeforsikringsområdet.

¹⁰ Europeiska kommissionen, State aid N 637/2009-2009, Danish Terror Insurance Scheme 2009.

4. en årlig riskpremie som försäkringsföretagen ska betala för att bygga upp tillräckligt kapital för att kunna täcka skador upp till tröskelvärdet,
5. en juridisk enhet tillsatt av medlemsföretagen, som ska agera som företrädare för försäkringsbranschen som administrerar inbetalning av premier till den danska staten och skadeutbetalningar till medlemmarna,
6. ett juridiskt kriterium som innebär att ingen deltagare kan undgå deltagande i att återuppbygga kapitalet efter en större skada.

De danska myndigheterna ansåg att det var ett allmänt intresse att det fanns försäkringstäckning för NBCR-risker på den danska marknaden. I dagsläget finns det danska försäkringsföretag som erbjuder denna typ av försäkring, men de danska myndigheterna ansåg att det fanns ett marknadsmisslyckande för dessa risker på den globala marknaden. Om försäkringsföretagen inte hade möjlighet att få tillräcklig återförsäkring ansågs det sannolikt att detta kunde leda till att erbjudandet om att försäkra den typen av risker skulle komma att dras tillbaka vilket en del försäkringsföretag redan gjort. Danmark antog lagen i syfte att hindra att försäkringsföretagen skulle upphöra med att lämna den typen av försäkringskydd.

Innan lagen antogs genomfördes en studie med ett antal tänkta scenarier. Det värsta scenariot var en mjältbrandsspridning över centrala Köpenhamn. Totala skador beräknades uppgå till 23 miljarder danska kronor.

Utifrån studierna som gjordes 2007 beräknades 11 företag som representerade 17 procent av marknaden inte ha möjlighet att uppfylla lagens solvenskrav vid en kostnad på 10 miljarder kronor och ytterligare 3 företag med en marknadsandel på 0,5 procent skulle gå i konkurs. Om en terroristattack skulle kosta 23 miljarder skulle 20 företag som representerade en marknadsandel på 58 procent inte klara lagens solvenskrav och ytterligare 9 företag med en marknadsandel på 18 procent skulle gå i konkurs. Detta påvisade att den danska försäkringsindustrin inte var i stånd att täcka en stor terrorskada.

Därefter undersöktes möjligheten att köpa återförsäkring på den globala marknaden. Slutsatsen var att sådant skydd inte kan fås

för egendom med ett totalt försäkringsvärde på över 20 miljoner euro. Vidare var terrorism kopplad till NBCR uteslutet från täckning.

Systemet täcker risker från NBCR som överstiger den egna risken som försäkringsindustrin med återförsäkring kan täcka. Den maximala statliga garantin på 15 miljarder danska kronor är baserad på de två största scenarierna och är en beräkning av vad försäkringsbolagen hade behövt betala om det hade varit möjligt att återförsäkra för riskerna på den kommersiella marknaden. Förluster som överstiger det första skiktet som täcks av försäkringsbranschen och de överskjutande 15 miljarderna kommer inte att täckas av staten. Statens ansvar träder inte in förrän branschen får bära allvarliga förluster till följd av en terroristattack, men utan att behöva bli insolventa som helhet, och först sedan den internationella återförsäkringsmarknaden för aktuella risker har uttömts. Danmark beräknade att den summa som branschen skulle bära var 5 miljarder danska kronor.

Deltagande är frivilligt för både danska och utländska icke-livförsäkringsbolag som inte tecknar NBCR-risker. Däremot är det obligatoriskt för dem som tecknar den typen av risker för fast egendom, tåg, bilar och fartyg och som har en auktorisation att bedriva försäkringsverksamhet i Danmark. De deltar automatiskt i systemet. Andra utländska företag som är registrerade i EES-länder och som försäkrar för den aktuella risktypen får ansluta sig utan restriktioner till systemet.

Riskpremien sattes initialt till 0,15 procent av det maximalt täckta beloppet om 15 miljarder danska kronor, eller 22,5 miljoner kronor årligen. Avgiften för statsgarantin varierar med hänsyn till försäkringsbranschens egen riskbehållning. För varje miljard danska kronor som branschens egen risktröskel ökar, minskar premien med 0,01 procent. Som exempel kan nämnas att som startvärde är branschens egen riskbehållning 5 miljarder danska kronor och premien är 0,15 procent på det ersatta värdet. Om branschens behållning ökar till 10 miljarder, minskar premien till 0,10 procent. Om å andra sidan branschens egen behållning minskar till 1 miljard ökar premien till 0,19 procent.

7 Allvarliga krissituationer med effekt på försäkringsskyddet på transportområdet

Utredningen har i uppdrag att kartlägga de allvarliga krissituationer som inträffat de senaste decennierna och som har haft effekt på försäkringsskyddet på transportområdet samt hur dessa situationer har hanterats. Som framgår av kapitel 4, ser försäkringsmarknaden tämligen olika ut för luftfartsförsäkringar och sjöfartsförsäkringar. Denna skillnad visar sig också i hur de hanterar stora risker. Svensk transportnäring har inte, såvitt vi har kunnat utröna, kommit i allmän försäkringsnöd vid mer än ett tillfälle de senaste decennierna och det var flygbranschen som drabbades efter attentaten den 11 september 2001. Vi redogör för denna händelse i avsnitt 7.1. Som vi beskriver i 7.2, var World Trade Center-attacken inte första gången som flygplan blev kapade, men skadegörelsen i det fallet var betydligt mer omfattande än vad försäkringsbranschen hade räknat med att ett terroristdåd skulle medföra.

Det som var speciellt med effekten på försäkringsutbudet av 11 september var att det endast gick att få ett mycket begränsat försäkringsskydd mot terroristhandlingar oavsett vart i världen man skulle flyga. Det är relativt vanligt att försäkringar inte täcker transporter som går vissa resrutter eller att premierna blir kraftigt förhöjda. Ett exempel på detta som vi beskriver i avsnitt 7.3 är resrutter som går över områden som är utsatta för sjöröveri.

Transporter är utsatta för många risker. De allra flesta klarar emellertid försäkringsbranschen av att hantera genom riskspridning. Försäkringsbranschen kan också allmänt hantera att försäkra mot händelser som kan leda till mycket stora kostnader. I avsnitt 7.4 ger vi några exempel. Det finns dock några undantag, kärnkraftshaverier är en, skador på transportmedel och laster under krig en annan.

7.1 Attentaten i USA den 11 september 2001

7.1.1 Vad hände

Tisdagen den 11 september 2001 skedde en samordnad terroraktion som medförde att World Trade Center i New York raserades och delar av amerikanska försvarshögkvarteret Pentagon i Washington D.C. ramponerades. Attackerna genomfördes med flygplan som kapats på morgonen.¹ Totalt kapades fyra amerikanska inrikesflygplan. När ett av planen flög rakt in i det nordligaste av de två tornen i World Trade Center på södra Manhattan, trodde många att det var en olyckshändelse. Arton minuter senare, då ytterligare ett flygplan inför TV-kamerorna rammade World Trade Centers södra torn, stod det klart att det rörde sig om en terroraktion. När ett tredje plan en timme senare slog rakt in i amerikanska försvarshögkvarteret Pentagons väldiga femsidiga byggnadskomplex blev det än mer tydligt att aktionen var medvetet och synnerligen effektivt samordnad. Det fjärde planet tror man skulle träffa Vita huset eller Capitolium, säte för amerikanska kongressen, men det störtade, efter vad man tror var slagsmål ombord mellan kapare och passagerare.

Attacken ledde till att båda tornen i World Trade Center rasade samman och man befarade först att det totala antalet offer skulle uppgå till tiotusentals döda. En vanlig arbetsdag beräknades 50 000 människor uppehålla sig i tvillingtornen. I försvarshögkvarteret Pentagon, världens största kontorsbyggnad, har 25 000 människor sin dagliga arbetsplats. Eftersom attackerna skedde rätt tidigt på morgonen hade dock inte alla personer hunnit till sin arbetsplats och den del av Pentagon som träffades var den dagen delvis tom eftersom lokalerna just renoverats. I World Trade Center lyckades närmare 25 000 människor ta sig nedför trapporna i tvillingtornen och rädda sig innan byggnaderna kollapsade. Sammanlagt dödades 2 986 människor i de byggnader som träffades och helt eller delvis förstördes och i de flygplan som kapades. Det gör attackerna till det värsta terrordådet i historien. De allra flesta dog i World Trade Center. I de fyra passagerarplanen, tillhörande United Airlines och American Airlines, omkom sammanlagt 266 människor, passagerare (inkl. de nitton flygplanskaparna) och besättning. I Pentagon uppgick den totala dödssiffran till 125 personer.

¹ Flygplanen kapades av nitton medlemmar av den islamistiska al-Qaidarörelsen och användes därefter, fulltankade, som bemannade kryssningsmissiler.

Förutom förlusten av liv gav attentaten upphov till mycket stora kostnader för den amerikanska staten, delstaten New York, flygbolag, försäkringsbolag, andra företag och enskilda. För försäkringsbranschen var händelsen närmast att likna vid en stor naturkatastrof vad beträffar omfattningen på skadeersättningar. Ersättning betalas ut från många olika försäkringar, t.ex. livförsäkringar, fastighetsförsäkringar, bilförsäkringar, hemförsäkringar m.m. ISO är ett amerikanskt företag som beräknar kostnader som uppstått för försäkringsbranschen vid stora naturkatastrofer ("Property Claim Services"). Enligt deras senast beräkning uppgår försäkringsersättningarna till över 300 miljarder US dollar. Ersättningar till följd av luftfartsförsäkringar utgör endast en mindre del. Ersättningen för flygplanen uppgick till 385 miljoner US dollar, medan ansvarsförsäkringarna täckte skador upp till 3,5 miljarder US dollar.²

Som beskrivs i kapitel 4, har flygbolag ett strikt ansvar för skador på passagerare. Det fanns dock ingen möjlighet för de amerikanska flygbolag vars flygplan hade kapats att täcka kostnaderna utöver de försäkrade beloppen. Den amerikanska staten inrättade därför en fond ("Federal September 11 Victims Compensation Fund") ur vilken offer och anhöriga till offer kan få ersättning.³ De som har fått ersättning från fonden har fått avskriva sig rätten att stämma flygbolaget eller någon annan potentiellt ansvarig. Genom denna åtgärd berodde ersättningen inte på flygbolagens betalningsförmåga och flygbolagen räddades undan konkurs. Det har dock också inneburit att amerikanska staten tagit på sig en del kostnader som annars skulle ha burits av försäkringsbolag. Fonden tillfördes ursprungligen 7 miljarder US dollar, men har senare behövt tillföras ytterligare ca 4,3 miljarder US dollar.

Effekter på försäkringsskyddet

Flygförsäkringskontrakt är standardiserade och innehåller en klausul som undantar skador till följd av krig, kärnvapen, strejker, konfiskation, terroristhandlingar, sabotage och andra mänskliga hand-

² Se också "*Recent Developments in the Aviation Insurance Industry*", Paul Hayes, Triant Flouris, Kuntara Pukthanthong, Thomas Walker. Risk Management and Insurance Review, 2009.

³ Ersättning har även betalats ut från fonden för markoffer, trots att flygbolag inte har ett strikt ansvar för dessa enligt amerikansk lag.

lingar som syftar till att åstadkomma skada.⁴ Denna klausul kom till efter det att Israel den 28 december 1968 genomförde en raid mot Beirut flygplats. Vid attacken förstördes 13 passagerarplan som tillhörde Middle East Airline. Raiden var en vedergällning för en attack som genomförts strax innan, den 26 december, av Palestinska befrielsefronten (PFLP) mot ett israeliskt flyg i Athen, El Al Flight 253. Händelserna fick Londonmarknaden att introducera en klausul, som undantar krig och kapning, och som efter att ha genomgått vissa redigeringar och ändringar nu är en del av varje flygförsäkring på kasko- och ansvarsidan. Därmed kom krig, terrorism och vissa andra händelser att undantas från försäkringarna. För de flesta av de risker som enligt standard är undantagna är det dock möjligt att förhandla med försäkringsgivaren om att de ska täckas av försäkringen (krigsförsäkring) och innan 11 september 2001 var den extra premien för krigsförsäkring mycket låg eller rent av noll, eftersom sannolikheten för att skador skulle inträffa till följd av den typen av risker bedömdes som mycket låg. Det finns också särskilda krigsförsäkringar för kasko och även för dessa var premien låg innan den 11 september.⁵ Samtidigt som premien var låg, hade försäkringsgivaren rätten att ändra premien eller säga upp krigsförsäkringen med kort varsel då risken för dessa typer av händelser är av sådan karaktär att den snabbt kan ändras.⁶

Attentaten den 11 september skapade stor osäkerhet om nya attentat, vilket föranledde försäkringsgivarna att utnyttja sin rätt att säga upp vissa gällande krigsförsäkringar och det var inte längre möjligt att teckna försäkringar på återförsäkringsmarknaden. Den internationella försäkringsmarknaden beslutade samfällt att sänka ansvarsnivåerna för skador på tredje part som orsakats av krigsrisker från tidigare maximala 1 750 miljoner US dollar för varje inträffad skada till maximalt 50 miljoner US dollar för en skada per

⁴ Klausul AVN 48B utesluter ersättningsanspråk orsakade av krig, invasion och vissa ytterligare specificerade händelser i anslutning till krig, fientlig detonation av kärnvapen, strejker, upplöpp, civila uppror, eller arbetskraftsstörningar, terrorism, sabotage, konfiskation och liknande samt kapning.

⁵ Även detta är standardiserat på den traditionella flygförsäkringsmarknaden. Klausul AVN 51 reglerar villkoren för återköp på kaskoområdet. Innan attentaten reglerade AVN 52C villkoren för återköp på ansvarsförsäkringsområdet. Denna klausul är numera ersatt av AVN 52D som innebär sämre möjlighet till återköp.

⁶ AVN 52D (liksom den tidigare AVN 52C) ger försäkringsgivaren rätt att införa geografiska begränsningar eller ändra premien med 7 dagars varsel. Båda parter har enligt klausulen rätt att säga upp krigsförsäkringen med 7 dagars varsel. AVN 51 ger försäkringsgivaren rätt att säga upp försäkringen med 7 dagars varsel.

är till en tilläggspremie på 1.25 US dollar per passagerare. De nya villkoren trädde i kraft kl. 00.00 den 25 september.

Efter hand kom ansvarsförsäkringar för högre ersättningsbelopp än 50 miljoner US dollar att erbjudas på marknaden, men sammanlagt till betydligt högre premier än innan attentaten. Premien för försäkringar för skador i spannet 50–150 miljoner US dollar var enligt uppgift från SAS 0.35 US dollar per passagerare medan premien för skador i spannet 150–1 000 miljoner US dollar var 1.50 US dollar i tillägg till de 1.25 US dollar för den lägre försäkringen.⁷ Försäkringsutbudet har efter hand utökats, men de försäkringsbara beloppen är fortfarande betydligt lägre än innan attentaten; standard i dag är 150 miljoner US dollar per år. Premierna har dock åter blivit närmast försumbara.

Även marknaden för marinförsäkringar kom att påverkas av dåden den 11 september, genom att återförsäkringar tecknats på samma marknader. Krigsförsäkringar på marinförsäkringsmarknaden sades upp och omförhandlades till högre premier.

Varför fick händelsen så stora effekter på försäkringsutbudet?

Som angivits ovan är händelsen att betrakta som det värsta terror-dådet i historien med ett stort antal döda och mycket stora skador. Även för försäkringsbranschen är kostnaderna de största i modern tid, större än vid stora naturkatastrofer orsakade av orkaner och jordbävningar.

Det är dock inte bara omfattningen av skadorna som är väsentligt i sammanhanget, utan framför allt att de orsakades av mänskligt beteende. Mänskligt agerande är betydligt mindre förutsägbart än naturfenomen. Försäkring bygger på att risker kan uppskattas någorlunda korrekt. Terrordåd är i grunden mycket svåra att uppskatta sannolikheten för då de är händelser med låg sannolikhet men med höga kostnader. Ett terrordåd skapar osäkerhet om nya dåd. Från att risken för terrordåd i princip nonchalerats upplevdes den som betydande direkt efter händelsen och försäkringsbolagen vill fortfarande ta höjd för en högre risk. En jordbävning ökar risken för efterskalv, men då är risken begränsad geografiskt till ett begränsat område och en begränsad tid på ett annat sätt.

⁷ N2001/9693.

7.1.2 Effekter för försäkringstagarna

Som framgår av kapitel 4, är behovet av försäkringar på flygområdet stort. Det handlar såväl om kaskoförsäkring som om ansvarsförsäkring. Ett seriöst flygbolag vill inte bära stora risker själv och flyga utan försäkring. Dessutom ställer finansiärer krav på att det finns tillräckligt försäkringsskydd, varmed flygbolaget kan riskera en konkurs om plan får lyfta utan försäkring. Därtill krävs ett försäkringsskydd för att en flygoperatör ska få behålla sitt tillstånd att flyga i ett luftrum.

Efter attentaten var ägarna till flygplanen således inte villiga att låta planen lyfta utan ett tillräckligt försäkringsskydd. Det gällde både ägare som hade leasat ut sina plan och ägare som opererade dem själva.

Både SAS Airline och Britannia Airways som var ett svenskt dotterbolag skrev till den svenska regeringen den 21 september och hemställde om att staten skulle täcka risken från det högsta belopp som försäkringsbolagen var villiga att täcka till det försäkringsbelopp som gällde i den ursprungliga försäkringen.⁸ SAS hemställde om att de skandinaviska staterna samfällt skulle åta sig detta. Britannia skrev till svenska regeringen med motivering att deras flygplansägare krävde ett försäkringsskydd enligt de ursprungliga avtalen.

SAS återkom med en hemställan den 16 oktober om att tiden för garantierna skulle förlängas då premierna för de försäkringar som då gick att få på marknaden enligt SAS var prohibitivt höga. Om SAS skulle försäkra sig till de premierna skulle bolaget få en årlig försäkringskostnad på ca 75 miljoner US dollar för ett ansvarstak på 1 000 miljoner US dollar att jämföra med 200 000 US dollar som var deras försäkringskostnad före den 11 september och då för ett ansvarstak på 1 750 miljoner US dollar.⁹

Det var dock inte bara flygbolag som drabbades av det försämrade försäkringsutbudet. Även flygplatser fick problem att teckna ansvarsförsäkringar. En flygplats kan t.ex. bli ansvarig för skador som uppstår på tredje man om t.ex. säkerhetskontrollen inte har varit tillförlitlig. Många krigsförsäkringar sades även upp med sju dagars varsel på det marina försäkringsområdet och omförhandlingar ledde till en icke oväsentlig premiehöjning.

⁸ N 2001/8978.

⁹ N 2001/9693.

7.1.3 Potentiella effekter på folkförsörjningen, försvarsansträngningarna och näringslivet

Statliga åtgärder var nödvändiga för att flyget skulle komma igång. Som framgår av kapitel 3, fraktas de allra mesta varorna till Sverige med fartyg. Med flyg fraktas, förutom fysiska personer, främst sådant som behöver komma snabbt fram eller är mycket värdefullt. Dessa transporter har inte så stor direkt betydelse för folkförsörjningen. I den aktuella situationen kan inte heller det privata flyget sägas vara viktigt för försvarsansträngningarna och eftersom militärflyg inte har krav på försäkringar är det svårt att se att försvarsansträngningarna skulle påverkas i någon stor utsträckning av uteblivna statliga åtgärder.

Däremot skulle utebliven flygtrafik kunna få stora konsekvenser för näringslivet. Industriföretag håller inte längre några nämnvärda reservdelslager, utan förlitar sig på att reservdelar snabbt kan flygas hit. Produktionen kan därmed bli lidande av utebliven flygtrafik. Gränsöverskridande verksamhet är till del beroende av fysiska möten, även om mycket kan hanteras med telefon, internet och videokonferenser. Även Sveriges export förutsätter till del fysiska kontakter med personer i utlandet. Därtill skulle naturligtvis svenska flygbolag drabbas mycket hårt.

Om inte svenska regeringen hade vidtagit någon åtgärd hade kanske andra flygbolag kunna ersätta en del av den uteblivna svenska trafiken. Attentaten den 11 september hade emellertid världsomspännande effekter. Det blev därmed en solidarisk handling att varje land garanterade sina flygplan och flygplatser. Det var därmed otänkbart att Sverige skulle lägga armarna i kors och säga att vi nöjer oss med den flygtrafik till och från Sverige som andra länders flygbolag står för. Eftersom flygbolagen inte längre är rent nationella så delade staterna på ansvaret på så vis att varje stat garanterade försäkringarna för den del av flygflottan som var registrerad i det landet.

7.1.4 Statliga åtgärder för att upprätthålla försäkringsutbudet

Länder som hade en flygflotta vidtog statliga åtgärder för att återställa försäkringsskyddet. Genom att försäkringsföretagen varslade med 14 dagars framförhållning om att försäkringsvillkoren skulle

ändras fanns viss tid för att vidta åtgärder så att det inte uppstod försäkringsnöd.

Svenska åtgärder

Riksdagen beslutade den 27 september 2001 att bemyndiga regeringen att mot en riskavspeglande avgift ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet för av Sverige licensierade flygbolag, flygplatser och vissa handlingsagenter till samma omfattning som gällt fram till den 25 september 2001 vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande. Utställda garantier fick enligt beslutet ha en löptid på upp till 30 dagar retroaktivt från den 25 september 2001. Regeringen fattade beslut samma dag om att Riksgälden skulle ställa ut garantier till försäkringsbolag.¹⁰

I praktiken upphandlade staten genom Riksgälden ett försäkringsbolag som mot statlig garanti skulle erbjuda svenska flygbolag, flygplatser och vissa handlingsagenter som var licensierade i Sverige en tilläggsförsäkring motsvarande den reduktion som skett på försäkringsmarknaden. Den statliga garantin innebar att staten skulle betala eventuella ersättningar till följd av skador som tilläggsförsäkringen täckte.¹¹ Försäkringen innebar således ingen försäkringsrisk för försäkringsbolaget, men medförde administrativa kostnader för vilka det fick kompensation från staten. Med hänsyn till den synnerliga brådska med vilken Riksgälden skulle utställa garantin genomförde myndigheten en direktupphandling. Två försäkringsbolag blev kontaktade och den som krävde lägst ersättning för att administrera försäkringen fick uppdraget.

Totalt tecknade 15 försäkringstagare tilläggsförsäkringen. Staten bestämde i avtal med försäkringsbolaget vilka premier som försäkringstagarna skulle betala för försäkringen. Garantierna förlängdes i omgångar och premierna höjdes något. Enligt uppgift från SAS var garantikostnaden även med den statliga garantiordningen betydligt högre än innan attentaten, 42 miljoner i stället för 200 000 US dollar.¹² Också enligt uppgift från SAS var de svenska garantiavgifterna

¹⁰ N2001/8978.

¹¹ Arrangemanget kan således liknas vid ett där försäkringsbolaget återförsäkrar hela beloppet hos staten.

¹² Ibid.

höga i förhållande till andra system,¹³ se nedan om samordning inom EU.

De svenska statliga garantierna upphörde att gälla den 30 juni 2002.

Ansvarsfördelning mellan nordiska länder

När det gäller SAS så avsåg den svenska statliga försäkringen endast flygplan som var registrerade i Sverige. Registreringen styrde således vilket land som stod för försäkringen av ett flygplan. Norge hade en större andel flygplan registrerade i landet än vad som svarade mot dess ägarandel. Därför träffades ett avtal mellan Norge, Sverige och Danmark beträffande SAS om en solidarisk fördelning av eventuellt kostnadsansvar för skada oavsett var en eventuell skada skulle inträffa och oavsett registreringsland. Ansvaret fördelades utifrån ländernas ägarandelar.

Åtgärder i några andra länder

I kapitel 6 redogör vi för krigsförsäkringslagstiftningen i USA, Storbritannien, Finland, Norge och Danmark. Av dessa länder var det bara USA som vidtog åtgärder inom ramen för sitt regelverk. I de andra länderna behövdes det på motsvarande sätt som i Sverige vidtas åtgärder på ad hoc-basis. Här redogör vi kortfattat för åtgärderna.

USA

Attentaten hade störst effekter på det amerikanska samhället, vilket medförde att den amerikanska staten fick vidta flera olika åtgärder. Bl.a. skapades en fond för att betala ut ersättningar till dem som drabbats av attentaten. Här begränsar vi oss till att beskriva de åtgärder som vidtogs för att upprätthålla försäkringsutbudet på flygområdet.

Federal Aviation Administration (FAA), en federal myndighet med uppdrag att skapa det säkraste och mest effektiva aerospace-systemet i världen, tillhandahöll krigsförsäkring både för kasko och för ansvar till amerikanska flygbolag. Myndigheten har fortsatt att

¹³ N 2001/10550.

tillhandahålla sådana försäkringar. Villkoren har setts över vid flera tillfällen. Gällande villkor finns att ladda ner på FAA:s hemsida.¹⁴

Storbritannien

I Storbritannien etablerades ett captivebolag kallat Troika som bestod av de tre försäkringsmäklarföretagen Aon, Marsh, och Willis. Försäkringarna som förmedlades av Troika var fullt återförsäkrade av Her Majesty's Treasury, och administrerades av Global Aerospace. Troika tillhandahöll extra försäkringskapacitet till brittiska flygföretag och flygoperatörer för tredjemanssskador avseende krigs- och terrorismrisker utöver den begränsning på 50 miljoner US dollar som då fanns tillgängligt på den kommersiella försäkringsmarknaden.¹⁵

Finland

Den 25 september beviljade den finska riksdagen statsrådet tidsbundna befogenheter att bevilja statsgarantier till finländska flygbolag. Ärendet lades fram för riksdagen eftersom tillämpningsområdet för bestämmelserna om statens återförsäkring för krigsrisk inte omfattade den uppkomna situationen. Riksdagen förlängde giltighetstiden för befogenheterna två gånger till den 30 april 2003. Därefter började försäkringsmarknaden åter att fungera och giltighetstiden förlängdes därför inte ytterligare.¹⁶

Garantin omfattade från början luftfartyg som tillhörde tio finländska bolag som bedrev internationell luftfartstrafik. Då förhållandena stabiliserades blev bolagen ställda utanför garantin steg för steg och då garantierna gick ut i oktober 2002 omfattade den tre bolag förutom Finnair Abp. Som mest täckte garantin ett belopp av högst en miljard dollar, dock högst 1 ½ miljard euro per skadefall. Inga ersättningsanspråk riktades mot Finland under tiden garantierna gällde. Flygbolagen betalade garantiavgifter på 4,8 miljoner euro.

¹⁴ Federal Aviation Administration, www.faa.gov.

¹⁵ Yaw Otu Mankata Nyampong, *Insuring the Air Transport Industry against Aviation War and Terrorism Risks in a post-September 11, 2001, Environment*, 2011, s. 349.

¹⁶ Europeiska kommissionens beslut om statligt stöd, NN 45/2002 och NN 55/2003 – Finland.

Norge

Norge fattade beslut om garantier för norska flygplatser och norska luftfartyg registrerade i Norge. Garantierna utformades efter Ecofins principbeslut (se avsnitt 7.1.5). Stortinget beslutade att bemyndiga den norska regeringen att erbjuda försäkring för ansvar gentemot tredje man på grund av krigs- och terrorhandlingar (krigsförsäkring).¹⁷ Garantin förlängdes i omgångar.

Danmark

Danmark fattade beslut om garantier den 24 september. De danska garantierna var utformade i enlighet med Ecofins principbeslut med utgångspunkt i den brittiska modellen.¹⁸

7.1.5 Internationell samordning

Samordning inom EU

EU-ländernas ekonomi- och finansministrar och trafik- och telekommunikationsministrar träffades en överenskommelse om beviljandet att statsgarantier och principerna för detta. En överenskommelse om principerna för nationella lösningar fastställdes på rådsmötet med EU-ländernas ekonomi- och finansministrar (Ecofin) den 21 och 22 september 2001. Enligt överenskommelsen skulle följande principer vara styrande:

- Statligt stöd ska begränsas till att avse ett specifikt kortsiktigt problem på försäkringsmarknaden, för att garantera att tredjemansskydd vid krig och terrorism kvarstår,
- staterna ska ta ut en rimlig premie som så långt som möjligt avspeglar riskerna,
- en tidsbegränsning på en månad ska gälla, samtidigt som det ska arbetas på mer permanenta lösningar och industrin ska uppmantras att återvända till marknaden så snart som möjligt, och
- initiativen ska anmälas hos kommissionen.

¹⁷ St. prp. nr 103 (2000–2001), St. prp. nr 27 (2001–2002) och St. prp. nr 38 (2001–2002).

¹⁸ Europeiska kommissionens beslut om statligt stöd NN 146/2001 och 161/2001 – Danmark.

En ad hoc-arbetsgrupp med deltagare från finansministerierna bildades genom att utvidga mandatet för en arbetsgrupp som arbetar med säkerhetsfrågor till att omfatta även försäkringsproblem. Inför den första förlängningen av garantierna kom man i denna arbetsgrupp, som rapporterade till Europeiska transportministerrådet, överens om riktlinjer för nivån på premierna. Det var dock riktlinjer för lägsta nivå på premierna. De svenska premierna vara betydligt högre än dessa samtidigt som andra medlemsstater underskred dessa nivåer.

De statsunderstödda försäkringarna som medlemsstaterna satte i tillämpning efter 11 september utgjorde statsstöd då de innebar 1. en direkt eller indirekt överföring av statliga medel, 2. en fördel för flygnäringen och flygservicenäringen eftersom dessa skulle stått utan försäkringsmöjligheter utan statlig inblandning, och 3. ett urval då endast flygnäringen stöttades (se kapitel 4 för en beskrivning av reglerna). Den Europeiska kommissionen har i uppdrag att se till att medlemsstater inte bryter mot statsstödsreglerna. Att ge statsstöd till en viss bransch kräver som huvudregel kommissionens godkännande förutom under vissa förhållanden som inte var för handen efter den 11 september. Medlemsstaterna behövde därför anmäla sina garantier/försäkringar till flygbolagen till kommissionen som godkände dessa då statsstöd enligt fördraget är tillåtet för att avhjälpa skador efter naturkatastrofer eller andra exceptionella förhållanden.¹⁹ Det finns inget överträdelseärende med anledning av dessa garantier och inget uttalande om vilka försäkringspremier som skulle ses som brott mot statsstödsreglerna.

7.1.6 Alternativa försäkringslösningar

Efter attentaten har flygbranschen arbetat för att alternativa försäkringslösningar ska komma till stånd, vilket dock ännu inte har skett. Det ställdes sålunda förslag om att skapa internationella lösningar i syfte att uppnå en hållbar riskspridning. Flygindustrin utvecklade två multinationella system för olika regionala marknader. Equitime utvecklades för amerikanska flygbolag och Euro-

¹⁹ Artikel 107(2) i EUF-fördraget. Kommissionen fann att åtgärderna utgjorde statsstöd, men ansåg att händelserna den 11 september i USA och därpå följande tillbakadragande av vissa försäkringsskydd för krig och andra faror skulle anses vara exceptionella händelser i den mening som avses i artikeln. Kommissionen fann följaktligen att det anmälda stödet överensstämde med EUF-fördraget och att inga invändningar behövde göras. Se beslutet avseende Sverige NN 139/2001 – Sverige.

time för den europeiska marknaden. Enligt förslagen skulle systemen backas upp av statliga garantier i en inledningsfas. Ett tredje förslag kom från ICAO, International Civil Aviation Organization, och var ett försök till överföring av risk globalt och att nå en hållbar global riskspridning på lång sikt. Förslaget innebar lika förutsättningar för flygbolag i alla länder att delta. Därigenom skulle de konkurrensproblem som skulle ha uppstått med de två första systemen ha undvikits. En del i detta förslag byggde på statlig återförsäkring. I likhet med de två andra förslagen kom Globaltime dock aldrig i bruk eftersom alltför få stater accepterade dess förutsättningar.²⁰

7.2 Andra terroristdåd

För försäkringsbranschen totalt utgjorde terrorattackerna mot World Trade Center, Pentagon och Pennsylvania den mest förödande och kostsamma händelsen i försäkringsbranschens historia, med förluster på försäkringsvärden på 19 miljarder US dollar, förutom ansvarsförsäkringar och livförsäkringar. Tidigare mycket kostsamma terrordåd för försäkringsbranschen som helhet var terrordåden den 15 juni 1996 i Manchester, Storbritannien, där IRA sprängde en bilbomb nära ett shoppingcenter. Försäkringsvärdena där uppgick till 907 miljoner US dollar.²¹ Den 9 februari 1996 gjorde IRA en bombattack i South Key Docklands i London som berörde försäkringsvärden på 259 miljoner US dollar.

I april 1992 exploderade två terroristbomber i the City of London. Sju månader senare meddelade brittiska försäkringsgivare att de i fortsättningen skulle exkludera terroristskydd i företagsförsäkringar.

Efter attentaten mot World Trade Center har flera internationella terroristdåd genomförts. År 2002 omkom 202 personer när tre bombattentat genomfördes av terrorister på Bali. År 2004 drabbades Spanien av den värsta terroristattack som dittills inträffat i något EU-land när tio bomber sprängdes i morgonrusningen på olika pendeltåg och tågstationer i Madrid. 191 människor dödades och nära 2 000 skadades. Samma år sprängdes två ryska inrikesflygplan med 89 dödsoffer som följd. År 2005 bombades Londons trans-

²⁰ Policy Issues in Insurance, Terrorism Risk Insurance in OECD Countries, s. 40.

²¹ Terrorism Risk Insurance in OECD Countries, Part iii, Reports by the Experts to the OECD Task Force on Terrorism Insurance (2006).

portsystem på ett flertal ställen. 52 människor dog och 700 skadades.

I Sverige har det förekommit enstaka terrorattentat. Den 11 december 2010 drabbades landet av en självmordsbombare när en 28-årig man sprängde sig själv på Bryggargatan i centrala Stockholm, mitt i julruschen. Några minuter dessförinnan exploderade en bil i centrala Stockholm.

Som redogörs för i avsnitt 6.6 har flera länder däribland Storbritannien, Spanien och Danmark inrättat system för att ersätta skador till följd av terrorism, där staten står för en del av kostnaderna.

7.2.1 Terrorism inom flygsektorn

Attentaten den 11 september 2001 är det största terrordådet och det mest kostsamma i historien. Men terrorverksamhet inom flygsektorn är ingen nyhet utan har förekommit tidigare. Under 1970-talet skedde det ett flertal flygkapningar, speciellt i USA. Under 1968 skedde 27 kapningar i USA med Kuba som mål. Under 1969 genomfördes 82 kapningar i hela världen, vilket var mer än dubbelt så många som under hela den föregående 20-årsperioden.

Den 21 december 1988 detonerade en terroristbomb ombord på PanAm Boeing 747 flight 103 över staden Lockerbie i Skottland. Terrorattacken ledde till att alla 259 personer ombord och 11 personer på marken omkom och vrakdelar spreds över ett mycket stort område. Explosionen orsakades av en bomb som hade lastats i planet i Gozo, Malta på Malta Airlines där säkerhetssystemen var bristfälliga. Bomben omlastades på flygplatsen i Frankfurt till ett PanAm feederplan och lastades slutligen på planet PanAm 103 på London Heathrow. Bomben var riggad att explodera först när planet flög högre än 28 000 fot, vilket normalt inte skulle ha inträffat förrän planet börjat korsa Atlanten på väg mot sin slutdestination som var New York. Utredningar visade att bombningen var beställd av Iran och att bomben var planterad av Libyen med biträde av Syrien. Under mitten av 1990-talet uppskattades skadeståndsanspråken till 470 miljoner US dollar. Planet var försäkrat för 32 miljoner US dollar.²² Lockerbiekatastrofen fick stora konsekvenser för säkerheten inom flyget.

²²The Oxford Executive Research Briefings, *The Impact of Catastrophes on Shareholder Value*, Rory F. Knight & Deborah J. Pretty (1996).

7.2.2 Terrorism inom sjöfartssektorn

Fartyg och andra sjöfartsmål har historiskt bara stått för ungefär två procent av alla terroristincidenter i världen under de senaste decennierna.²³ Risken för terrorism ute på världshaven bedöms därför som relativt liten. Skälen till detta kan vara att terroristorganisationer inte har varit lokaliserade i kustregioner och inte haft tillgång till den utrustning i form av fartyg och vapen och det kunande som krävs för att genomföra en attack till sjöss. Ett ytterligare skäl till att fartyg inte varit särskilt utsatta för terroristattacker kan ha att göra med att de befinner sig ute på haven långt från publicitet och synlighet.²⁴

Det har förekommit ett flertal terrorattacker mot fartyg. Ett känt exempel är Palestinska befrielsefrontens kapning av det italienska kryssningsfartyget Achille Lauro utanför Egyptens kust i oktober 1985, i syfte att framtvunga frigivning av 50 palestinier som hölls fängslade i Israel. Under kapningsdramat dödades en person. Under 2000-talet har det skett ett antal terroraktioner mot fartyg. År 2004 bombades den filippinska passagerarfärjan SuperFerry 14. En tom TV-apparat fylldes med dynamit och sprängdes. Bomben orsakade en brand som spreds snabbt i fartyget till följd av att det saknades ett effektivt sprinklersystem. 116 människor omkom. Det attentatet har ansetts vara det mest destruktiva terroristhandlingen i sjöfartshistorien och den fjärde allvarligaste händelsen sedan attentaten den 11 september 2001.

7.2.3 Terrorism inom järnvägssektorn

För den framväxande internationella terrorismen har rälsbunden trafik kommit att bli ett vanligt mål för angrepp. De katastrofala konsekvenser som de senare årens attacker har inneburit visar att rälsbunden trafik är sårbara mål för terrorism. Under senare år har allvarliga attentat inträffat i Madrid 2004, i London 2005, i Mumbai 2006 samt i Moskva 2007 och 2010.

²³ Enligt RAND:s terrorisdatabas, RAND, *The Maritime Dimension of International Security, Terrorism, Piracy, and Challenges for the United State*, s. 19.

²⁴ RAND 2008, *The Maritime Dimension of International Security, Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States*, s. 20.

7.3 Sjøröveri

Sjøröveri (piracy) eller väpnade angrepp mot fartyg har utvecklats till ett stort och kostsamt problem för sjöfartsnäringen och sjöförsäkringsbranschen. Ingen samordnad lösning finns dock för närvarande i sikte på problemen.²⁵ Piratdåd eller sjöröveri är en gammal företeelse som har fått en kraftig utveckling under senare år. Piraterna är beväpnade och använder ofta snabba gummibåtar och modern utrustning. De är ofta väl förtrogna med sitt område och agerar professionellt, ibland mycket långt utanför kusten och ibland assisterade av moderskepp. Piratdåden leder till direkta effekter i form av kapade fartyg, fara för besättning, stulen last och egendom och försenade rutter. Kostnaderna för piratattacker är stora för transportnäringen och försäkringsbranschen.

International Maritime Organisation (IMO) följer sedan 1984 den globala piratverksamheten och rapporterar om den månadsvis. Under 2011 rapporterades 544 piratdåd och väpnade rån mot fartyg, en ökning med 11 procent sedan 2010. De mest utsatta områdena under 2011, liksom under 2010, var Östafrika och Fjärran Östern, främst Sydkinesiska sjön, följt av Indiska Oceanen, Västafrika, Sydamerika och Karibien. De flesta rapporterade piratdåden inträffade i Östafrika utanför Somalias kust, 172 fall 2010 och 223 fall 2011. Ett problem är att flera stater inte lagför denna typ av brottslighet. Pirater som grips släpps fria.

Trots den stora andelen attacker utanför Somalias kust har andelen lyckade piratdåd minskat markant. År 2010 attackerades 172 fartyg och 50 kapades, medan år 2011 av 223 attackerade fartyg bara 33 resulterade i att fartyget kapades. I samma område blev under året 569 besättningsmän kidnappade eller tagna som gisslan och sju blev dödade. Året innan togs 1 027 besättningsmän som gisslan och 2 dödades. Totalt i världen kapades 50 fartyg 2011 och 57 fartyg 2010. Kraftiga säkerhetsåtgärder har vidtagits av många rederier och dessa har blivit allt mer effektiva. Andelen lyckade attacker har minskat, men däremot har den totala utbetalade lösesumman ökat kraftigt. Piratverksamheten utanför Somalias kust intar en särställning genom de stora skador för sjöfartsbranschen som orsakas där. Under år 2011 drog somaliska pirater in över 500 miljoner US dollar i lösesummor från fartygsägare, lastägare och fartygsoperatörer.

²⁵ Willis, *Marine Market Review*, April 2012.

Sjöröveri definieras i Förenta Nationernas havskonvention från 1982 (UNCLOS) artikel 101 enligt följande: Som piratdåd betraktas i artikeln varje olaglig våldshandling, kvarhållande eller plundring som besättning eller passagerare på ett privat fartyg eller luftfartyg begår för privata ändamål och som är riktat mot

- a) annat fartyg eller luftfartyg eller mot personer eller egendom ombord på sådant fartyg eller luftfartyg på det fria havet; eller
- b) fartyg, luftfartyg, personer eller egendom på en plats utanför någon stats jurisdiktion.

Som sjöröveri betraktas också motsvarande handlingar som begås inom någon stats ekonomiska zon. Enligt samma artikel betraktas som sjöröveri också frivilligt deltagande i ett fartygs eller luftfartygs verksamhet med kännedom om de fakta av vilka följer att det är ett piratfartyg eller piratluftfartyg, likaså anstiftan till eller uppsåtlig medhjälp till nämnda handlingar.

7.3.1 Sjöröveriets betydelse för försäkringsmarknaden

Sjöröveri kan begås dels på internationellt vatten utanför länders territorium och jurisdiktion. Då omfattas sjöröveriet av den ovan beskrivna definitionen i FN:s havskonvention. Men sjöröveri inträffar även inom länders territorium, exempelvis i en hamn. Sjöröveri är inte att betrakta som terrorism utan som brottslighet.²⁶ Försäkringsvillkor täcker även brottslighet inom ett lands jurisdiktion. Sjöröveri har därför ett större tillämpningsområde för försäkringsbranschen än dess legala definition.

Piratverksamheten påverkar den totala sjöförsäkringsmarknaden. Den påverkar omfattningen av försäkringsskyddet, återförsäkringskostnaderna, och premiesättningen. Sjöröveriet påverkar hela sjöfartsbranschen som får betala extra försäkringskostnader till följd av verksamheten.²⁷ Piratdåd kan orsaka att besättningen skadas, insjuknar eller dör eller att deras egendom stjäls. Kriminaliteten kan orsaka skador eller förlust av fartyget, miljöskador,

²⁶ Det finns inga indikationer på att attackerna utanför Somalias kust görs av andra skäl än för privat vinning skull, varför de inte utgör terrorism.

²⁷ En undersökning uppskattar att branschen betalade 635 miljoner US dollar i försäkringspremier för att täcka kostnader för sjöröveri. http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/economic_cost_of_piracy_2011.pdf, s. 14.

bortforsling av vrak, skadad eller förstörd last, förseningar och utgifter.

Sjöröveri ingår normalt i de kommersiella krigsförsäkringarna för sjöfarten. De flesta försäkringsbolag försäkrar krigsrisker (inklusive piratrisker) antingen inom ramen för en kaskoförsäkring eller genom en separat försäkring. Vissa Lloydssyndikat försäkrar piratrisker inom ramen för krigsförsäkring. Som redogörs för i avsnitt 4.2.2 finns på Londonmarknaden ”Joint War Committee” som ger råd om marina krigsrisker. Kommittén sammanställer en lista på områden med förhöjda risker. Detta gör det möjligt för varje försäkringsbolag att fatta beslut om eventuellt förhöjda premier när fartyg passerar inom vissa zoner, eller listade områden.

Piraterna har börjat använda sig av beslagtagna fartyg som moderskepp. Detta har gjort det möjligt för dem att verka långt ute till havs vilket i sin tur har lett till att Joint War Committee har utökat de listade områdena. De listade områdena täcker för närvarande ett mycket omfattande havsområde.

Det är vanligt att försäkringspremien blir lägre vid fart genom områden med förhöjd risk om rederiet har vidtagit säkerhetsåtgärder, som att inreda och utrusta ett citadell, eller att anlita en beväpnad vaktstyrka. Försäkringsbranschen främjar säkerhetsutbildning av personalen och vidtar långtgående åtgärder för att förstärka säkerheten. Det pågår en debatt om värdet av att ha beväpnade vaktstyrkor ombord på fartygen. Sådana kan innebära lägre premier, men kan å andra sidan innebära en upptrappning av våldsanvändningen i samband med piratattackerna. Olika länder har olika regler angående tillåtligheten av beväpnade vakter ombord. Försäkringsbranschen (P&I) avråder från beväpnade vakter ombord, eftersom det finns en inneboende risk med vapen i civila sammanhang och det kan innebära en upptrappning av våldet i samband med piratattackerna.²⁸

²⁸ Nigel Carden (UK P&I Club) ec.europa.eu/...piracy/2010_03_03_igp-i.pdf

7.4 Stora skador

7.4.1 Naturkatastrofer

Försäkringsbranschen kan genom historiska data förutse hur många naturkatastrofer som kommer att inträffa under en viss tidsperiod och sätta premierna härefter. Efter en naturkatastrof tenderar premierna att gå upp, men de brukar återhämta sig efter ett tag.

En extremt kostsam katastrof för försäkringsbranschen var naturkatastrofen i samband med orkanen Katrina. Orkanen Katrina och de påföljande översvämningarna i New Orleans orsakade enorma skador. Direktförsäkringsgivare i USA drabbades hårt, men även återförsäkringsgivare på hela den globala återförsäkringsmarknaden. Den uppskattade totalförlusten låg på mellan 40 och 55 miljarder US dollar.²⁹ Förluster inom segmenten sjöförsäkring och energi uppgick till uppskattningsvis mellan 4 och 6 miljarder US dollar. Återförsäkringsmarknaden uppskattades ansvara för hälften av kostnaderna för Katrina på återförsäkringssidan. Principen med återförsäkring innebär att återförsäkringsgivarna måste kompensera sig på något sätt. Ett sätt är att ta ut högre premier med restriktioner i försäkringstäckningen. Katrina påverkade Lloyd's of London och övriga försäkringsmarknaden i London. Londonmarknaden hade en stor riskexponering mot USA. Lloyd's uppskattade sina förluster från Katrina till 2,55 miljarder US dollar.³⁰ Genom att riskerna och kostanderna för att täcka förluster pulveriseras över marknaden innebär en kostsam katastrof att en stor del av marknaden får vara med och betala. Ett svenskt rederi påverkas således av en orkan i USA.

7.4.2 Stora olyckor i Sverige

Under de senaste decennierna har det inträffat ett antal stora olyckor i Sverige som har lett till att myndigheterna har gått in i ett krisberedskapsläge. Under 1970-talet inträffade ett jordskred i Tuve 1977, med 9 döda och 62 skadade. 1979 rasade Tjörnbron med 8 dödsfall som följd. Exempel på allvarliga olyckor under 1980-talet var det radioaktiva nedfallet från kärnkraftsolyckan i Tjernobyl över norra Sverige och tågolyckan i Lerum 1987 där 9

²⁹ Towers Perrin 2005, *Hurricane Katrina, Analysis of the Impact on the Insurance Industry*, s. 3.

³⁰ A.a. s. 20.

omkom och 130 skadades. Under 1990-talet inträffade två stora fartygsolyckor; passagerarfärjan Scandinavian Star brann utanför Lysekil varvid 158 personer omkom och 30 skadades och 1994 förläste färjan Estonia i Östersjön varvid 865 personer omkom. Under 2000-talet drabbades södra Sverige av stormen Gudrun, med 15 dödsoffer och stora materiella skador. År 2006 inträffade en allvarlig bussolycka i Arvika då 9 personer omkom och 40 skadades.

Dessa stora olyckor ledde till ett krisläge för samhället. Olyckorna har inneburit stora kostnader för samhället och stora kostnader för försäkringsbranschen. När det gäller transportförsäkringsidan innebar katastroferna i samband med branden på Scandinavian Star och förlisningen av Estonia stora skador och stora försäkringsanspråk.

8 Statlig försäkring på transportområdet

I detta kapitel analyserar vi vilken omfattning den statliga försäkringen på transportområdet bör ha. Om risken med att genomföra transporter, antingen för skador på transportmedlet, skador på lasten, skador på personalen, eller skador på tredje man som transportören ansvarar för ökar drastiskt, ökar också behovet av försäkringsskydd. Samtidigt ökar kostnaderna för försäkringar kraftigt, om det över huvud taget i detta läge finns ett försäkringsutbud. Brist på försäkringar till rimliga kostnader riskerar i sin tur medföra att det uppstår så stor brist på transporter att folkförsörjningen, försvarsansträngningarna eller möjligheterna till ett fungerande näringsliv hotas. Då krävs statliga åtgärder, eftersom staten har ett ansvar för försvaret och folkförsörjningen. Staten behöver i en sådan situation ta över risk för att få till nödvändiga transporter. Ett effektivt sätt att överta risk är genom försäkring eller garantier. I stället för att staten ska köpa upp (eller konfiskera) transportmedel och bemanna dessa m.m., kan staten ta över så mycket risk att privata aktörer är villiga att genomföra transporter, vilket är tanken med den statliga krigsförsäkringen.¹

Under första och andra världskrigen var det inte möjligt att få transportförsäkring till rimligt pris på den kommersiella försäkringsmarknaden. I dessa fall var det krig i Sveriges omgivning och stor risk för att även Sverige skulle komma i krig. Riskerna för skador orsakade av krig ökade oerhört mycket och då inte minst på transportområdet, samtidigt som den internationella återförsäk-

¹ För att bemanna transportmedlen med civila kan det krävas höga löner för att kompensera för riskerna. Höga löner kan kompenseras av att det transporterade godset får ett högre värde i tider av knapphet, men i krig kan även nationalistiska motiv som att bidra till försvarsansträngningar och folkförsörjningen vara drivande för besättningen. Det finns en beredskap för statliga åtgärder även gentemot besättningar, men det ligger inte i utredningens uppdrag att överväga en utvidgning av tillämpningsområdet för dessa.

ringsmarknaden upphörde att fungera. De svenska försäkringsbolagen hade inte tillräcklig finansiell styrka att ge försäkring mot krigsrisk på transportområdet.² Under krigen var det således behövt med statlig inblandning för att täcka krigsrisker på transportområdet. De flesta länder inklusive Sverige har också ordningar för statlig försäkringsverksamhet för krigsrisker på transportområdet i krig. I detta kapitel analyserar vi om regelverket för den statliga krigsförsäkringen bör ändras.

8.1 Aktuell frågeställning

Utredningen har i uppdrag att utreda om det är lämpligt att utvidga nu gällande krigsförsäkringsreglering till att omfatta även allvarliga krissituationer som påverkar försäkringsskyddet på transportområdet. Bestämmelserna om statlig krigsförsäkring ingår i lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. (krigsförsäkringslagen). Som framgår av kapitel 2, är denna lag en beredskapslag och vissa bestämmelser blir tillämpliga först om Sverige kommer i krig eller om regeringen bestämmer att de ska bli tillämpliga. Det finns angivet i lagen i vilka situationer som regeringen kan besluta detta, nämligen om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Lagen innebär således ett bemyndigande till regeringen att i dessa situationer besluta om åtaganden för staten i form av försäkring eller återförsäkring. Ett beslut av regeringen om att lagens beredskapsbestämmelser ska tillämpas ska dock underställas riksdagen inom en månad.

Som framgår vidare av kapitel 2, omfattar krigsförsäkringslagen mer än statlig krigsförsäkring. Den innehåller även bestämmelser om försäkringsföretags verksamhet och om försäkringsavtal som enligt gällande ordning blir tillämpliga samtidigt som bestämmelserna om den statliga krigsförsäkringen. Utredningens uppdrag omfattar dock endast att analysera behovet av en utvidgning av den statliga krigsförsäkringen. De bestämmelser som är föremål för översyn i detta betänkande är således de som finns i det fjärde kapitlet i krigsförsäkringslagen.

² Vid den tiden var försäkringsmarknaden tämligen nationell.

Enligt dessa bestämmelser får Krigsförsäkringsnämnden (KFN), efter regeringens beslut om att beredskapsbestämmelserna i krigsförsäkringslagen ska tillämpas – meddela försäkring på transportområdet mot krigsrisk och risk att egendom läggs under embargo m.m., avge återförsäkring på transportområdet för samma risker samt motta återförsäkring för skadeförsäkring inom vilket skadeförsäkringsområde som helst – om det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Möjligheten för staten att återförsäkra risker har ingen begränsning till transportområdet eller till krigsrisker utan gäller generellt för skadeförsäkring. Det är således ett mycket brett bemyndigande. Det har som framgår av kapitel 5, vidgats i omgångar. Utredningens direktiv pekar inte på att utredningens omfattning skulle sträcka sig utanför transportområdet. Vi har därför inte tagit ställning till behovet av statlig försäkring eller återförsäkring på andra områden än transportområdet.

Frågeställningen är således om det finns skäl till att ge regeringen ett bemyndigande att besluta om att staten får meddela skadeförsäkring eller återförsäkring av skadeförsäkring på transportområdet i fler situationer än de som anges i krigsförsäkringslagen och vilka risker det i så fall ska gälla för.

8.2 Statlig försäkring på transportområdet i krig

8.2.1 Bakgrund till gällande bestämmelser

Statlig krigsförsäkring meddelades på transportområdet under första och andra världskrigen. Krigsförsäkringslagens bestämmelser har sedan dess ändrats i omgångar, se kapitel 5, men principerna för den statliga försäkringen och de organisatoriska principerna är i huvudsak oförändrade sedan andra världskriget. Den nuvarande lagstiftningen tillkom den 1 januari 2000. Den har aldrig tillämpats, av naturliga skäl, då Sverige inte varit i krigsfara sedan andra världskriget.

Utredningen som föregick den nuvarande lagstiftningen angav huvudsakligen följande skäl till vikten av att ha en god beredskap när det gäller transporter och försäkring av dessa i krig och krigsliknande situationer:³

³ SOU 1994:130 s. 166 f.

- Den svenska ekonomin är i hög grad beroende av utlandshandel och det är av största vikt för landets försörjningsmöjligheter att utrikeshandeln kan fortsätta i behövlig omfattning i kris- och krigslägen.
- En förutsättning för att detta ska kunna ske är att det finns tillräckligt med transportmedel att disponera för svenska intressen.
- En viktig faktor i sammanhanget är att alla de som har intressen i transportmedlen och i varulasterna kan få sitt behov av försäkringsskydd tillgodosett.
- Om Sverige kommer i krig eller om ett stormaktskrig utbryter eller om i övrigt ett krig utbryter i närområdet kan man räkna med att försäkringsskyddet i form av krigsrisker kommer att upphöra.

Mot denna bakgrund bedömde utredningen att ett system med en krigsförsäkringsnämnd som bedriver krigsförsäkringsverksamhet endast under kris- och krigsförhållanden borde behållas.⁴ Utredningen övervägde inte om motsvarande behov kan uppstå i andra situationer än om Sverige kommer i krig eller om ett stormaktskrig eller ett krig i närområdet utbryter.⁵ Bemyndigandet till regeringen i krigsförsäkringslagen utformades dock något vidare efter dåvarande lydelse av 13 kap. 6 § regeringsformen.

8.2.2 Dagens situation

Som den följande genomgången visar har de argument som utredningen anförde för en statlig försäkring på transportområdet i krigstid bäring än i dag. Samhället har ur flera aspekter blivit mer sårbart för brist på försäkring på transportområdet.

⁴ Utredningen angav inte vad den avsåg med *krisförhållanden*, men avsikten torde vara att fånga de situationer som anges i 1 kap. 1 § krigsförsäkringslagen som inte är direkta krigssituationer.

⁵ Utredningen uttalade också att krig eller *liknande situationer utanför våra gränser* kan innebära betydande avbrott i svenska försäkringsbolags återförsäkringsförbindelser (SOU 1994:130 s. 101). Man angav dock inte vad som avses med liknande situationer. Jfr föregående fotnot.

Behovet av transporter har ökat

Sverige är en liten öppen ekonomi som inte är självförsörjande vad gäller förnödenheter. Den ekonomiska verksamheten och därmed Sveriges förmåga att försvara och försörja befolkningen är i hög grad beroende av utrikeshandel. Sveriges geografiska läge i Europas utkant innebär omfattande transportbehov. Dessutom är Sverige långsträckt vilket medför ett stort behov av transporter inom landet. Som framgår av kapitel 3, har transporterna till och från samt inom landet ökat i omfattning sedan andra världskriget. Import och export uppgår i dag till ca två tredjedelar av landets BNP, att jämföras med ca en tredjedel i slutet av 1930-talet.

Känsligheten för avbrott i transporter har ökat

Under senare år har det vuxit fram en ökad medvetenhet om kostnaderna för den kapitalbindning som lagerhållning innebär och att ett företags lönsamhet kan förbättras genom minskad lagerhållning. Numera råder vad som brukar benämnas "just-in-time"-principen, vilken innebär att lagerhållningen och lagerhållningstiderna har krympts till ett minimum. I praktiken finns lagren i många fall på transportmedlen. Fördelen för företagen är en minskad balansomslutning och nackdelen en ökad sårbarhet för störningar i leveransflödet. Företagen förlitar sig på att kontinuerliga transporter ska fungera i stort sett friktionsfritt för att produktionen ska kunna fortgå utan avbrott. Även inom livsmedelsindustrin råder "just-in-time". Nackdelen för samhället med den minskade lagerhållningen är en ökad sårbarhet i försörjningshänseende.

Behovet av försäkring har ökat

Transportnäringarna består i ökad utsträckning av privat verksamhet. Även järnvägen och flyget, som traditionellt har varit statsägda, har till delar privatiserats. Även om de flesta stater äger eller är delägare i ett flygbolag, har det vid sidan av dessa statsägda flygbolag etablerats allt fler privata flygbolag. Dessutom har mycket av den statliga transportverksamheten bolagiserats och bedrivs på kommersiell basis och behöver därför försäkring.

Transportnäringarna har också generellt blivit alltmer internationella. Av kapitel 3, framgår att det är långt ifrån bara svenska

transportörer som fraktar varor till och från och inom Sverige. Utländska transportörer har inte skäl att utföra transporter av nationalistiska skäl och torde med all sannolikhet kräva försäkring (och bra betalt) om de ska utsätta sig för krigsrisk för att utföra transporter som är viktiga för Sverige. Därtill har lagkrav och krav från finansierare på försäkringar ökat. Finansierare av transportmedel, t.ex. sjöfartyg eller flygplan, kräver i regel att de farkosterna är försäkrade och det är mer reglerade krav på försäkringsskydd för skador på tredje man som transportörer ansvarar för.

Sammanfattningsvis utgör tillräckliga försäkringar i regel en förutsättning för att transporterna ska kunna genomföras.

Bristande försäkringsutbud i krig

Som framgår av kapitel 4, innehåller de flesta krigsförsäkringar på transportområdet klausuler som innebär att försäkringen upphör att gälla vid stormaktskrig. Därtill finns det i regel en ömsesidig uppsägningsrätt av krigsförsäkringar med sju dagars varsel som kan utnyttjas när som helst, dvs. bl.a. om krigsrisken har ökat. På luftfartsområdet finns det också en rätt för försäkringsgivaren att säga upp krigsförsäkringen med 48 timmars varsel vid en fientlig detonation av atomvapen, vare sig det försäkrade transportmedlet är inblandat eller inte. Om Sverige kommer i krig eller om ett stormaktskrig utbryter eller om i övrigt ett krig utbryter i närområdet kan man således fortfarande räkna med att försäkringsskyddet för krigsrisker kommer att upphöra.

8.3 Statlig försäkring på transportområdet i andra situationer än krig

Utredningens bedömning: Ett behov av statlig försäkring kan uppstå på transportområdet i fler situationer än de som täcks av krigsförsäkringslagens nuvarande utformning, men det torde vara sällsynt.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgår av genomgången i 8.2, har Sveriges sårbarhet för brister i försäkringsutbudet ökat sedan andra världskriget. Behovet av tillgängliga och pålitliga transporter har ökat och försäkring har fått ökad betydelse för tillgängligheten av transporter. Statliga insatser är emellertid bara motiverade om den privata försäkringsmarknaden fallerar.

Försäkringsskyddet på transportområdet

Genomgången i kapitel 4 visar att det under normala förhållanden är mycket få risker som försäkringsmarknaden inte erbjuder skydd mot. Det är i princip endast mot skador till följd av användning av kärnvapen som ett kommersiellt försäkringsskydd inte erbjuds på transportområdet. När det gäller skador till följd av kärnkraftsolyckor har anläggningsinnehavaren ett strikt ansvar. Om anläggningsinnehavaren inte kan täcka kostnaderna, träder staten till del in. Som framgår av avsnitt 4.10, kommer staterna genom ändringar i Pariskonventionen att få ett mer långtgående ansvar för denna typ av skador när denna konvention träder i tillämpning. När det gäller skador till följd av bruk av kärnvapen finns dock inget motsvarande statligt skydd.

Vissa risker täcks emellertid inte av den vanliga försäkringen utan kräver särskild försäkring i form av krigsförsäkring. Det gäller inte bara krigsrisker, utan även andra risker såsom t.ex. risker till följd av sjöröveri och terror. Gemensamt är att det handlar om risker som är svåra att bedöma och vars storlek snabbt kan ändras. Krigsförsäkringar innehåller därför som regel klausuler som ger försäkringsgivaren rätt att med visst varsel säga upp krigsförsäkringen. Det är därmed möjligt att brist på försäkring uppstår i flera situationer än i krigssituationer.

Kartläggning av allvarliga krissituationer

Utredningen har i uppdrag att kartlägga allvarliga krissituationer som har haft effekt på försäkringsutbudet på transportområdet. Vi redogör för resultatet av vår kartläggning i kapitel 7. Kartläggningen visar att försäkringsmarknaderna klarar av att hantera mycket stora risker. När det gäller luftfart och sjöfart har vi bara

funnit belägg för att marknaden har påverkats i den utsträckningen att man kan tala om ett marknadsmisslyckande i samband med terrordåden den 11 september 2001. Det är också det enda tillfället under denna tidsperiod som en svensk transportnäring har hamnat i försäkringsnöd. I det fallet stod svenska flygföretag och flygplatser i Sverige utan tillräckligt skydd för ansvar för skador på tredje man. Det var de inte ensamma om, utan hela den internationella flygbranschen drabbades. Om inte staterna hade tillhandahållit försäkringsskydd hade inga flygturer till och från eller inom Sverige kunnat genomföras.

Redogörelsen i kapitel 7 visar vidare att försäkringsmarknaden genom riskspridning klarar av att täcka förluster uppkomna till följd av mycket stora skador. Även terrorattacker har genomförts förr utan att det lett till likartad brist på försäkringsutbud.

Däremot får ofta stora katastrofer och krissituationer effekter och återverkningar på försäkringsmarknaden genom förhöjda premier i nära anslutning till att händelsen har inträffat. Kapaciteten och prissättningen på försäkringsmarknaden och återförsäkringsmarknaden är känslig för nyligen inträffade katastrofer med påföljande betydande förluster. Marknaden följer ett cykliskt mönster. När ingen stor katastrof har inträffat på ett tag byggs kapaciteten i branschen upp vilket leder till ökad konkurrens och prispress, dvs. lägre premier. När sedan en stor katastrof inträffar slås kapacitet ut och de som håller sig kvar i marknaden tar högre premier för att bygga upp kapitalet igen. En nyligen inträffad katastrof får således premiepåverkan. Höjda premier behöver emellertid inte vara en grund för statligt ingripande. Det är först om de blir så höga att det påverkar transporter i sådan utsträckning att det riskerar hota viktiga samhällsintressen som ett fungerande näringsliv och i förlängningen folkförsörjningen som ett statligt ingripande är motiverat.

Den typen av händelse kan också påverka villkoren. Ett exempel på hur en händelse som ledde till omfattande skadeanspråk påverkade marknaden är den israeliska attacken mot Beiruts flygplats i december 1968. Efter denna händelse införde försäkringsmarknaden i London en klausul som undantog bl.a. risker hänförliga till krig och terrorism. Efter några justeringar kom denna klausul att bli standard i alla flygförsäkringar. Klausulen, numera benämnd AVN 48B, utesluter skador till följd av krig, kärnvapendetonationer, kapning, terrorism m.m. En del av dessa risker kan köpas tillbaka genom andra klausuler. Inte heller förändrade villkor behöver motivera statliga ingripanden, utan det är först när de allvarligt

stör transportererna såsom var fallet efter attentaten den 11 september 2001.

Ett aktuellt exempel för sjöfarten är de omfattande och mycket besvärliga problemen med den organiserade brottsligheten i form av sjöröveri, bl.a. utanför Somalias kust och i Adenviken. Särskilda villkor har utarbetats och uppdateras löpande för färd i utsatta områden, bl.a. när det gäller rutter och säkerhetsutrustning. Sjöfartsbranschen och försäkringsbranschen har alltså vidtagit ett flertal åtgärder i syfte att minska riskerna. Försäkringsskydd kan erhållas med särskilda restriktioner och till förhöjda premier. En annan sak är att andra statliga och mellanstatliga åtgärder kan vara nödvändiga för att stävja problemen med sjöröveriet som sådant.

I utredningens direktiv nämns, förutom attentaten mot World Trade Center och Pentagon, ett annat tänkbart fall, nämligen att allvarliga oroligheter i Mellanöstern medför att försäkringar inte längre är tillgängliga för den tanksjöfart som anlöper Persiska viken. Ett sådant fall skulle vara bekymmersamt för rederier som anlöper Persiska viken och för länder som importerar råolja därifrån. Sannolikt skulle en avstängning innebära ökade råoljepriser till följd av minskad tillgång på världsmarknaden. Det är dock ett scenario som i nuläget skulle drabba Sverige endast indirekt, eftersom vi inte importerar råolja från Persiska viken annat än marginellt. Råoljeimporten till Sverige år 2011 skedde huvudsakligen från Ryssland (52 procent), följt av Norge (20 procent) och Danmark (15 procent).⁶ Storbritannien och Venezuela är också länder som Sverige importerar råolja från. Den övriga världen står för en marginell del. Däremot skulle ett sådant händelseförlopp kunna drabba svenska rederier då de har fartyg som går på rutter mellan bl.a. Mellanöstern och USA.

Terrorrisker

Dagens kommersiella krigsförsäkringar för luftfartsförsäkring och sjökaskoförsäkring omfattar förutom risker hänförliga till krig som sagt även vissa andra risker som inte omfattas av den ordinarie försäkringen såsom terrorism och sjöröveri. Bristen på utbud av krigsförsäkringar i samband med 11 september 2001 berodde på att försäkringsbolagen inte längre ansåg sig kunna bedöma risken för

⁶ Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet, statistik import-export.

skada till följd av allvarliga terrordåd. I det fallet var det således utbudet av försäkring mot terrorrisk som fallerade. Försäkring mot egentlig krigsrisk borde å andra sidan ha gått att få, även om den behövde återköpas separat då den ingår i samma klausul som terrorrisk.

Terroraktioner är mycket svårare att förutse och riskbedöma än t.ex. naturkatastrofer. Försäkringsföretagen är beroende av statistik för att kunna prissätta risker. Händelser som inträffar med liten sannolikhet men medför stora skador är allmänt svåra att prissätta till följd av brist på statistik. Försäkringsmarknaden har som beskrivs i kapitel 4, under de senaste årtiondena utvecklat analysmetoder för att riskbedöma och prissätta t.ex. naturkatastrofer, bl.a. genom katastrofmodeller och kartläggning av geografiska områden. När det gäller antagonistiska hot, såsom terroristangrepp, är riskerna dock betydligt svårare att förutse. Offentlig statistik finns inte tillgänglig utan hoten hålls ofta hemliga av säkerhetsskäl. Klausulerna som finns i försäkringskontrakten, som ger försäkringsföretaget rätt att säga upp försäkringen med visst varsel, är en avspeglning av försäkringsföretagens problem med att uppskatta dessa risker. Det innebär att det inte går att utesluta att försäkringsmarknaden skulle kunna falla igen om det uppstår osäkerhet om stora terroristaktioner. Dessutom kan det förhållandet att inget försäkringsskydd går att få på sjöfartssidan för terroristangrepp med atomvapen allvarligt påverka tillgången till sjötransporter om risken för sådana angrepp ökar kraftigt.

Utredningen kan inte bedöma hur sannolikt det är att ett terrorhot skulle uppstå som skulle kunna innebära att transporter till och från och inom Sverige inte skulle gå att försäkra mot skador till följd av terrorism. Utredningen konstaterar emellertid att världen ser annorlunda ut i dag mot vad den gjorde under kalla kriget och att terroristaktioner inte är ovanliga.⁷ Som framgår av kapitel 2, har regeringen bedömt att risken för ett enskilt väpnat angrepp direkt mot Sverige bedöms som fortsatt osannolikt under överskådlig tid men att kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel också kan uppstå i vår region och att på längre sikt militära angreppshot aldrig kan uteslutas. Globaliseringen i form av ett utökat samarbete mellan stater i politiskt, ekonomiskt och militärt hänseende medför vissa risker, även om den också medför många

⁷ Risken för terrorism bedöms sedan den 1 oktober 2010 som förhöjd i Sverige, men bedöms fortfarande som lägre än terrorrisk i vissa andra länder i Europa, www.sapo.se.

fördelar. Enskilda händelser kan få snabba och oförutsedda konsekvenser på global nivå. Störningar inom ett område kan få stora och svåröverblickbara konsekvenser på många andra områden. Storskalig terrorism, antagonistiska hot och regionala väpnade konflikter kan enligt regeringens bedömning få stora spridningseffekter. Andra risker som världen står inför är spridning av massförstörelsevapen.

Sammanfattning

Sjöförsäkringsmarknaden och återförsäkringsmarknaden för sjöförsäkringar har historiskt uppvisat en god förmåga att hantera och ersätta även mycket stora och oförutsedda skador. Större händelser har inneburit att marknaden har reagerat bland annat genom att införa nya och förändrade villkor, genom att införa begränsningar i försäkringsskyddet, genom att införa restriktioner på i vilka områden sjöfart får bedrivas och genom att införa säkerhetsbestämmelser. För att stävja problemen med sjöroveri sker samarbete mellan rederier, försäkringsgivare, stater och mellanstatliga sammanslutningar. Även marknaden för luftfartsförsäkringar har anpassat sig efter nya förutsättningar och förändrade risker. Slutsatsen är att det ska väldigt mycket till för att det ska uppstå försäkringsnöd på transportområdet. Förutom krig finns det bara belägg för att ett behov kan uppstå vid mycket omfattande terroråd som medför skador i en storleksordning som kan jämföras med krigsskador.⁸ En annan sak är att premierna kan öka kraftigt för försäkring av vissa risker. Det går emellertid inte att utesluta att t.ex. en omfattande terroraktion skulle kunna leda till att krigsförsäkringar sägs upp och att utbudet upphör eller att premierna ökar så kraftigt att det motiverar statlig inblandning på transportförsäkringssidan. Mest sårbar har försäkringsmarknaden på luftfartssidan visat sig vara. Riskerna där är speciella, då sannolikheten för skador i luftfart generellt sett är låga och relativt fåtaliga. När en skada inträffar, är den å andra sidan ofta av katastrofnatur. Sjöförsäkringsmarknaden, där återförsäkring sker på samma marknader som flygförsäkringarnas, klarade till skillnad från flygförsäkringsbranschen av att hantera turbulensen efter 11 september utan statliga interventioner.

⁸ När det gäller sjöroveri finns det inga indikationer på att det krävs statlig försäkring.

Sammanfattningsvis kan kommersiella krigsförsäkringar sägas upp med kort varsel i fler situationer än de som täcks av krigsförsäkringslagen, men i regel leder ändrade riskförhållanden endast till ändrade villkor och premier. Det går dock inte att utesluta att villkor och premier kan bli sådana att de omöjliggör kommersiella transporter eller att utbudet upphör helt.

8.4 Författningsmässig och finansiell beredskap

Utredningen har i uppdrag att analysera om tillämpningsområdet för den statliga krigsförsäkringen på transportområdet bör utvidgas. Utredningen ska vid ställningstagandet om det är lämpligt att utvidga nu gällande krigsförsäkringsreglering göra en jämförelse med de lösningar av tillfällig karaktär som hittills har använts vid sådana situationer. Utredningen har också i uppdrag att kartlägga hur regleringen ser ut i några andra länder. Vi har främst studerat Finland, Norge, Danmark och Storbritannien (se kapitel 6). Vi sammanfattar resultatet av våra analyser innan vi redogör för våra överväganden.

8.4.1 Bakgrund

Ad hoc-lösningar

Riksdagen och finansmakten

Av 9 kap. 8 § 2 st. regeringsformen framgår att regeringen inte utan att riksdagen har medgett det får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. I budgetlagen (2011:20) regleras regeringens möjlighet att göra ekonomiska åtaganden för statens räkning. Enligt 6 kap. 3 § budgetlagen får regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för ett eller flera budgetår ställa kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden. Om det finns särskilda skäl får en kreditgaranti eller liknande åtagande enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas. Huvudregeln enligt budgetlagen är därmed att statliga ekonomiska åtaganden ska beloppsbegränsas.

En ad hoc-lösning innebär att regeringen måste vända sig till riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen för att få ett myndigande att göra ekonomiska åtaganden för staten. I riksdags-

ordningen (RO) finns särskilda regler för snabbbehandling av ett ärende. Alla ärenden måste utskottsberedas och innan ett ärende hänvisas till ett utskott ska det bordläggas vid ett sammanträde. Kammaren kan dock besluta om omedelbar hänvisning till utskott enligt 4 kap. 1 § andra stycket RO. Huvudregeln att utskottsbetänkanden ska anmälas i kammaren och bordläggas vid två sammanträden med kammaren före avgörandet kan enligt 5 kap. 1 § första stycket RO frångås och ett ärende kan då avgöras efter endast en bordläggning. Ett ärende som väcks av regeringen och som måste avgöras skyndsamt kan förkortas genom att riksdagen förkortar motionstiden. Motionstiden får dock inte sättas helt ur spel. En dags motionstid måste finnas som minimum.⁹

De svenska åtgärderna i samband med attentaten den 11 september 2001

Svenska staten har inte såvitt utredningen har kunnat utröna agerat ad hoc-mässigt som försäkringsgivare på transportområdet vid fler tillfällen under de senaste decennierna än efter attentaten den 11 september 2001. Såvitt utredningen känner till övervägdes det inte vid det tillfället att tillämpa krigsförsäkringslagen. Genom denna lag ger riksdagen regeringen ett bemyndigande att i vissa situationer besluta om att lagens beredskapsbestämmelser ska träda i tillämpning. Enligt 1 kap. 2 § krigsförsäkringslagen får regeringen besluta att så ska ske om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Enligt Grundlagsutredningen finns det inte något som hindrar att ett terroristangrepp som är så storskaligt att det är att betrakta som ett väpnat angrepp mot landet anses utgöra krig eller krigsfara.¹⁰ Utredningens bedömning är att, eftersom terroristangreppen inte var riktade mot Sverige, hade det inte gått att tillämpa krigsförsäkringslagen. Krigsförsäkringslagen kan inte heller i nuvarande utformning tillämpas i sådana krissituationer som inte är av den omfattningen eller karaktären att de kan jämföras med krigsförhållanden.

⁹ SOU 2008:61 s. 65.

¹⁰ SOU 2008:125 s. 518 f. jfr SOU 2008:61 s. 102.

Den lösning som användes efter attentaten mot World Trade Center beskrivs i kapitel 7. Som beskrivs där sade försäkringsbranschen upp gällande krigsförsäkringar för luftfarten med sju dagars varsel efter attentaten. Därefter var det bara möjligt att få ett mycket begränsat skydd på marknaden. Utbudet av krigsförsäkringar begränsades i en utsträckning som kunde betraktas som ett marknadsmisslyckande. För att flygverksamhet skulle kunna upprätthållas fordrades statligt stöd. Den uppdelning som skedde mellan stater var att varje stat försäkrade sina flygplatser samt de flygplan som var registrerade i landet.

Eftersom någon lagstiftning som ger den svenska regeringen ett bemyndigande att lämna försäkring till flygplatser och flygbolag i fredstid inte fanns, fick regeringen på kort tid och under stor tidspress utarbeta underlag till ett regeringsbemyndigande som presenterades för riksdagen för en snabb behandling. Regeringen fick återkomma till riksdagen två gånger då de statliga åtgärderna behövde förlängas till följd av att marknadsutbudet var fortsatt bristfälligt. Det tredje och sista bemyndigandet som lämnades till regeringen efter 11 september-attackerna var inte tidsbegränsat och bemyndigandet är ännu formellt i kraft.¹¹ Detta bemyndigande är emellertid tydligt kopplat till händelserna efter den 11 september 2001 och skulle inte enligt utredningens bedömning kunna användas om en ny händelse ens med liknande effekt på försäkringsutbudet skulle inträffa igen.¹²

Reglering i några andra länder

Den finska lagen, som inte fanns den 11 september 2001, gäller för undantagsförhållanden och ”sådana störningar under normala förhållanden som allvarligt äventyrar befolkningens försörjning eller landets näringsliv”.¹³ Huruvida den skulle kunna tillämpas i en situation motsvarande 11 september är en fråga om bedömning av om störningen som drabbar transportnäringarna kan förväntas allvar-

¹¹ Riksdagens trafikutskott angav som en förutsättning för att riksdagen utställde det i tid obegränsade bemyndigandet att regeringen senast när den statliga garantigivningen upphört för riksdagen borde redovisa vilka beslut som regeringen fattade med stöd av bemyndigandet. De beslut som fattades och de åtgärder som vidtogs med stöd av riksdagens bemyndigande redovisades slutligt i budgetpropositionen för 2003, prop. 2002/03:01, utg.omr. 22, s. 94.

¹² Prop. 2001/02:66, 2001/02:TU7, rskr 2001/02:127.

¹³ 1 kap. 1 § lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden (408/2007).

ligt äventyra i första hand landets näringsliv. Det finska regelverket är enligt uppgift tänkt för en situation där det inte går att få fram ett politiskt beslut snabbt.

Den brittiska lagen, The Marine And Aviation Insurance (War Risks) Act 1952 ger möjlighet för handelskommittén (the Board of Trade) att när som helst meddela försäkring mot krigsrisker, "war risks" under förutsättning att det inte finns rimliga och lämpliga försäkringar att tillgå. Frågan är då om terrorism ingår i begreppet "war risks". "War risks" definieras i den brittiska lagen som risker till följd av någon av följande händelser, fiendligheter, uppror, revolution och inbördeskrig, civila stridigheter till följd av någon av dessa händelser, eller efter vidtagna åtgärder (antingen före eller efter utbrottet av någon av händelserna (fiendligheter, uppror, revolution eller inbördeskrig) för att hindra en föreställd attack eller förhindra eller försvåra genomförandet av en sådan attack, inklusive sjöröveri.¹⁴

I uppräknningen är det närmast fiendligheter som skulle kunna innefatta en terroristhandling. Med fiendligheter (hostilities) avses emellertid enligt brittisk praxis händelser eller verksamheter som utförts av den som är krigförande; det förutsätter därmed ett existerande krigstillstånd.¹⁵ Den brittiska lagen tillämpades inte heller efter attentaten den 11 september 2001. Ministeriet inrättade ett för ändamålet särskilt försäkringssystem, Troika. Enligt brittisk praxis krävs lagstiftning för att inrätta långvariga statliga åtaganden. Försäkringssystemet Troika kunde däremot inrättas och drivas på ministernivå, det vill säga utan lagstiftning, till följd av att åtagandena var kortsiktiga. Försäkringsverksamheten rapporterades löpande till parlamentet.

Den norska regleringen innebär att regeringen kan vid krig, krigsfara eller extraordinära krisförhållanden fastställa att staten ska tillhandahålla varustransportförsäkring. Norge har inte någon särskild beredskapsreglering för krigsförsäkring av transportfordon. När det gäller försäkring av större norska handelsfartyg finns ett privat företag som tillhandahåller krigsförsäkringar, Den Norske Krigsforsikring for Skib. Den norska regleringen täcker således inte en situation motsvarande den som uppkom den 11 september 2001, utan den norska regeringen vände sig till Stortinget för att få ett bemyndigande att utställa garantier.

¹⁴ Section 10(1) War Risks Act 1952.

¹⁵ Se Margo, *Aviation Insurance*, 3rd ed. s. 338.

I Danmark finns en lag om krigsförsäkring av fartyg. Lagen innebär att ett krigsförsäkringsinstitut som är vilande i fredstid inrättas i krigstid och för statens räkning går in som försäkringsgivare för den danska handelsflottan och eventuellt för fiskeflottan. Lagen täcker krigsskador som i lagen definieras som skador som uppstått till följd av att Danmark är i krig med främmande makt eller som följer av att det utbryter stormaktskrig. Lagen är inte tillämplig i fredstid och gäller inte för luftfartyg och kunde således inte tillämpas efter attentaten 2001.

Utredningen kan således konstatera att av de länder som vi har studerat är det bara Finlands krigsförsäkringslagstiftning som eventuellt skulle vara tillämplig i en motsvarande situation som den som uppstod den 11 september 2001. Däremot har vissa länder infört en annan författningmässig och finansiell beredskap för att hantera terrorrisker. Storbritannien, Spanien, Belgien och Danmark är exempel på länder som har upprättat olika system som innefattar statliga garantier för att täcka terrorrisker. Dessa system täcker skador orsakade av terrorism på främst fast egendom och kommersiella företag. Det danska programmet ger emellertid försäkringstäckning även för förluster som uppkommit till följd av skador på tåg, bilar och fartyg, dock endast för skador som orsakats av terrorism med atom-, biologiska, kemiska eller radioaktiva medel (NBCR). Bakgrunden till programmet var att man i Danmark ansåg att danska företag och medborgare borde ha ett försäkringsskydd att tillgå på detta område. Den globala återförsäkringsmarknaden har visat sig otillräcklig på området vilket har gjort att det finns otillräcklig återförsäkringskapacitet för att danska försäkringsföretag ska kunna erbjuda försäkring på området i fråga. Inhemska och utländska försäkringsföretag svarar för ett belopp upp till en viss nivå, som omvärderas årligen. Försäkringsföretagens risk baseras på deras kapitalbas och tillgången till återförsäkringskapacitet på den globala marknaden. Därutöver går danska staten in och garanterar ett belopp på 15 miljarder danska kronor. Europeiska kommissionen har godkänt programmet.¹⁶

¹⁶ N637/2009 – Denmark.

8.4.2 Författningsmässig beredskap

Utredningens bedömning: Ett förberett regelverk möjliggör snabbare och effektivare åtgärder.

En viktig del av krisberedskapen utgörs av den författningsmässiga beredskapen. Genom att ha en förberedd reglering kan staten agera effektivare i en hastigt uppkommen kris. Därtill kan snabba åtgärder kräva att det finns ett bemyndigande till regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Den frågan behandlar vi i avsnitt 8.4.3.

I dag är det ett motsvarande förfarande som det som användes efter attentaten 2001 som skulle bli aktuellt på nytt om en händelse med liknande påverkan på försäkringsutbudet inträffar igen. Då behövde riksdagen ta ett initiativ till ett bemyndigande av regeringen att fatta beslut om statliga åtgärder. Riksdagen tvingades trots snabbbehandling att fatta beslut om att garantierna skulle gälla retroaktivt då det inte var möjligt att få riksdagsbeslutet på plats till dess att de statliga åtgärderna behövde börja gälla (se avsnitt 7.1.4).

Ett förberett regelverk medför att processen för de statliga åtgärderna är klar. Det kan också innebära att en myndighet har ansvaret att vara förberedd på att kunna vidta lämpliga åtgärder. Ett förberett regelverk och förberedd myndighet bör båda öka effektiviteten i åtgärderna.

Av avsnitt 8.3 framgår att ett behov av statliga åtgärder torde bli sällsynt förekommande. Det minskar behovet av en författningsmässig beredskap. Men då det finns en sådan beredskap för krigssituationer krävs ingen ny lag, utan en beredskap kan skapas genom att utvidga tillämpningsområdet för den gällande lagen. Därtill kan det vara en fördel om en myndighet som ska bevaka försäkringsmarknaden för att vara beredd att vidta åtgärder under krigsförhållanden även har en beredskap för att bli aktiv i andra situationer än i krig. Det torde skapa en bättre beredskap även för krigssituationer.

8.4.3 Finansiell beredskap

Utredningens bedömning: De korta varsel med vilka krigsförsäkringar kan sägas upp talar för att regeringens bemyndigande bör vidgas. Den effektivare process som därigenom kan uppnås måste dock vägas mot risken att ett vidgat bemyndigande skapar förväntningar om statliga åtgärder i fler fall än när de är nödvändiga för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

En full beredskap för statliga åtgärder vid marknadsmisslyckande på försäkringsmarknaden för transportförsäkringar kräver att regeringen har ett bemyndigande att ingå ekonomiska åtaganden för statens räkning. Ett sådant bemyndigande innebär att regeringen anförtros en uppgift som normalt tillkommer riksdagen. Ett bemyndigande innebär att riksdagens kontroll över statsfinanserna minskar. Det behöver därför finnas ett tydligt behov för att ett sådant bemyndigande ska vara motiverat att ge till regeringen. Att ett sådant behov finns i krigstider är sedan tidigare belagt. Slutsatsen i avsnitt 8.3 är att ett behov av statlig försäkring kan uppstå på transportområdet i fler situationer än de som täcks av krigsförsäkringslagens nuvarande utformning, men att det torde vara sällsynt förekommande. Under efterkrigstiden har behovet av statlig inblandning på transportförsäkringssidan endast uppstått vid ett tillfälle. Om det uppstår kan dock statliga åtgärder behöva sättas in med kort varsel. Kommersiella försäkringar kan sägas upp med sju dagars och i vissa fall 48 timmars varsel. Problem med avsaknad av vissa kommersiella försäkringar kan ställa till problem med kortare varsel än så.

Det främsta och viktigaste argumentet för ett bemyndigande av regeringen är tidsaspekten. Det kan vara mycket brådskande att få till stånd en statlig försäkringslösning. Processen med ett riksdagsbeslut kan snabbas upp om själva regelverket finns på plats och det enda som krävs är ett beslut om att det ska tillämpas. Även det kan emellertid vara problematiskt om behovet uppstår när riksdagen inte är samlad.

Problemet med kringkärning av riksdagens makt över statens finanser kan begränsas genom utformningen av bemyndigandet. Om det utformas på sådant sätt att regeringen bara kommer att kunna ikläda staten åtaganden i situationer som annars riskerar att

bli så allvarliga för ekonomin att statens finanser skulle försämrats avsevärt, begränsas problemet, eftersom riksdagen med all sannolikhet kommer att stå bakom åtgärderna. De statliga åtgärderna måste också vara förenliga med EU:s statsstödsregler vilket i sig begränsar regeringens handlingsutrymme till situationer som riskerar att medföra en allvarlig störning av den svenska ekonomin (se avsnitt 4.9). Riksdagen kan också till del i samband med bemyndigandet ange riktlinjer för villkoren för de statliga åtgärderna och därigenom minska risken att åtgärderna blir onödigt dyra. Vidare kan riksdagen sätta en beloppsgräns för det åtagande som regeringen kan ikläda staten. Därtill kan riksdagen lagstadga att regeringen ska hänvisa beslut om att tillämpa bemyndigandet till riksdagen inom viss tid.

Regeringen är skyldig att redovisa de åtaganden den gör för statens räkning. Regeringen är enligt budgetlagen redovisningskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska åtaganden. Årsredovisningen ska innehålla en redovisning av hur regeringen har utnyttjat bemyndiganden enligt 6 kap. 3 § och 10 kap. 6 § budgetlagen.

Ett argument emot ett bemyndigande är att det kan uppstå ett tryck på regeringen att vidta åtgärder när det inte är motiverat. Som sagt får ofta stora skadehändelser påverka på försäkringspremierna. Varierande försäkringspremier är därmed något som transportnäringsarna har fått leva med. Med kännedom om att regeringen har möjlighet att vidta statliga åtgärder kan de emellertid komma att argumentera för att problemet är värre än vad det är och vända sig till regeringen för att få en statlig försäkring till lägre premie.

Sammanfattning

Försäkringsmarknaden klarar av att hantera mycket stora risker. Vi har endast identifierat ett fall av statlig försäkring på transportområdet under efterkrigstiden och då kunde det hanteras ad hoc-mässigt utan att det uppstod något problem för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Av de länder vi har studerat har bara Finland en lagstiftning för statlig försäkring på transportområdet för annat än krigsliknande situationer. Däremot har den brittiska regeringen möjlighet att ställa ut kortsiktiga

garantier och Danmark har ett system för statlig ersättning av skador till följd av vissa terroristhandlingar. Om riksdagen inte hade varit samlad i september 2001 hade det tagit längre tid att få till bemyndigandet till regeringen, vilket hade kunna ställa till problem.

Utredningen bedömer att det främsta argumentet mot att ge ett bemyndigande till regeringen är att det utanför riksdagens kontroll riskerar att leda till statliga åtgärder som inte är nödvändiga för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet utan är närmast att betrakta som ett näringslivsstöd. Risken ska dock inte överdrivas då stödet kommer att behöva godkännas som tillåtet statsstöd av den Europeiska kommissionen. Skälen för och emot en utvidgad finansiell beredskap på detta område står och väger. Utredningen har dock beslutat att utforma ett förslag till utökad författningsmässig och finansiell beredskap på transportområdet då det gör det lättare att ta ställning till för- och nackdelarna med ett sådant förslag. Detta förslag redovisas i avsnitt 8.5.

8.5 Utökad beredskap på transportområdet

Utredningens förslag: Under extraordinära förhållanden som medför att det saknas ett tillräckligt försäkringsutbud av skadeförsäkring på transportområdet eller om det är allvarliga störningar i detta utbud får regeringen besluta att staten får motta återförsäkring av skadeförsäkring på transportområdet, om sådan återförsäkring är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

Gällande rätt

Innebörden av 1 kap. 2 § krigsförsäkringslagen är att regeringen får föreskriva att staten får meddela skadeförsäkring på transportområdet mot dels krigsrisk, dels risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas eller utsätts för annan liknande åtgärd av främmande stat eller av den som där har tagit eller försöker ta makten, om Sverige är i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Staten får också i dessa fall motta återförsäkring av skadeförsäkring. Bemyndigandet till regeringen i krigsförsäkringslagen är utformat enligt

den tidigare utformningen av 15 kap. 6 § regeringsformen. En reformerad regeringsform (RF) med något annorlunda formulering av 15 kap. 6 § trädde i kraft den 1 januari 2011.

Riksdagens, regeringens och andra statliga organs rätt att meddela föreskrifter benämns normgivningsmakten. I regeringsformen som är grundlag regleras fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdag och regering.

Föreskrifter som avser enskildas ekonomiska förhållanden inbördes ska enligt 8 kap. 2 § RF regleras genom lag. Vissa frågor som regleras i lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. faller inom denna kategori, bl.a. föreskrifter om avvikelser från bestämmelser som rör försäkringsvillkor, se 3 kap. 6–11 §§. Vidare ska enligt 8 kap. 2 § RF föreskrifter som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna regleras genom lag under förutsättning att de avser skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Av 8 kap. 3 § RF följer dock att vissa frågor som egentligen tillhör lagområdet kan delegeras till regeringen. Riksdagen kan således bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som avser skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Med stöd av denna bestämmelse har ett antal fullmaktslagar för fredstida kriser beslutats, bl.a. om ransoneering och prisreglering.

Riksdagen kan enligt 8 kap. 5 § i en lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när lagen ska träda i kraft och när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas. Delegationsmöjligheten omfattar hela lagområdet.¹⁷

Vid krig eller krigsfara ges regeringen rätt att meddela föreskrifter på hela lagområdet. Bestämmelser om detta finns i 15 kap. RF. Av 15 kap. 6 § framgår att om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen även i annat fall med stöd av bemyndigande i lag

¹⁷ Prop. 2009/10:80 s. 271.

genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas.

Av 9 kap. 8 § 2 st. RF framgår att regeringen inte utan att riksdagen har medgett det får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Genom krigsförsäkringsregleringen ger riksdagen regeringen ett bemyndigande att besluta om att lagen ska träda i tillämpning. Riksdagen ger även ett bemyndigande direkt till KFN att meddela försäkring samt att avge och motta återförsäkring i enlighet med lagens bestämmelser. Försäkringsverksamheten och återförsäkringsverksamheten innebär att staten blir ansvarig att infria ekonomiska åtaganden i händelse av inträffade skador.

I budgetlagen regleras regeringens möjlighet att göra ekonomiska åtaganden för statens räkning. Enligt 6 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) får regeringen för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för ett eller flera budgetår ställa kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden. Om det finns särskilda skäl får en kreditgaranti eller liknande åtagande enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas. Huvudregeln enligt budgetlagen är därmed att statliga ekonomiska åtaganden ska beloppsbegränsas.

Skälen för utredningens förslag

Ett utökat tillämpningsområde

De bestämmelser i krigsförsäkringslagens fjärde kapitel som avser statlig krigsförsäkring innehåller inte några regler som innebär att regeringen bemyndigas föreskriftsrätt. Inte heller innehåller regleringen om krigsförsäkring frågor som faller inom det obligatoriska lagområdet. Därmed föreligger det inte något grundlagsmässigt hinder mot att utöka de bestämmelsernas räckvidd till att även avse fredstida krisförhållanden.

Extraordinära förhållanden

Staten ska endast träda in när marknaden har fallerat. Det finns därmed inte skäl för statlig inblandning så länge marknaden fungerar och det finns tillräcklig försäkringskapacitet att tillgå på marknaden. För att tydliggöra att höjda premier på marknaden normalt sett inte är ett tillräckligt skäl för statliga åtgärder och att ett statligt åtagande endast kan komma i fråga i undantagsfall ska det stadgas att det ska föreligga extraordinära förhållanden

Marknadsmislyckande

Det ska emellertid inte vara tillräckligt att det föreligger extraordinära förhållanden för att staten ska motta återförsäkring, utan det ska dessutom vara förhållanden som medför att det råder brist på ett försäkringsutbud eller är allvarliga störningar i ett sådant utbud. Det ska således finnas behov av att försäkra risker som det inte erbjuds försäkringar för på den kommersiella marknaden eller föreligga så allvarliga störningar i försäkringsutbudet att det är fråga om ett marknadsmislyckande.

Återförsäkring av skadeförsäkring på transportområdet

Som framgår av beskrivningen ovan kan staten i krigssituationer dels meddela direkt försäkring på transportområdet, dels meddela återförsäkring av skadeförsäkring i allmänhet. Utredningens bedömning är att i situationer med tillfälliga störningar av utbudet av kommersiella försäkringar är det tillräckligt att staten kan erbjuda återförsäkring. Staten bör täcka den del av risken som inte går att få försäkring för på den kommersiella försäkringsmarknaden. Efter attentaten den 11 september 2001 upphandlade Riksgälden, som var den myndighet som regeringen utsåg, ett försäkringsbolag med vilket det skrev kontrakt om tillhandahållande av försäkring mot en statlig garanti som täckte skador över ett visst belopp. Det var försäkringsföretaget som skrev försäkringskontrakt med flygbolag och flygplatser. Garantin kunde således ses som en återförsäkring av försäkringsbolaget. Eftersom ett avbrott i försäkringsutbudet torde vara sällsynt samtidigt som det kan uppstå snabbt torde en lösning där ett eller flera försäkringsföretag får erbjuda försäkring mot en statlig återförsäkring vara den mest lämpliga. Det bör note-

ras att det är inget som hindrar att staten genom återförsäkringen tar över hela risken.

Syfte

Syftet med de statliga åtgärderna ska tydligt framgå av regleringen. Syftet är att trygga kontinuiteten i transporter som är viktiga för folkförsörjningen, näringslivet och försvarsberedskapen då det inte finns tillräckliga försäkringar att tillgå som ger rimliga förutsättningar för transportverksamhet. Staten föreslås endast få meddela försäkring när det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

Statlig återförsäkring syftar till att företag som utför transporter ska kunna få försäkring till rimligt pris. Det är en tillfällig lösning så länge marknaden inte fungerar tillfredsställande. Så snart marknaden åter fungerar tillfredsställande ska regeringen besluta om att lagen inte längre ska tillämpas och återförsäkring därmed inte längre ska erbjudas.

Underställning

Fullmaktslagstiftningen bygger på modellen att regeringen under vissa förutsättningar bemyndigas att meddela bestämmelser som annars hör till riksdagens normgivningskompetens. Det som är i fråga är att regeringen ingår ekonomiska åtaganden för statens räkning. Det är fråga om bemyndiganden som ligger inom det delegeringsbara området.

Det är främst kravet på snabbhet och effektivitet som motiverar att regeringen ges ett bemyndigande att sätta lagens bestämmelse om återförsäkring i tillämpning. Syftet med bemyndigandet till regeringen är att undvika ett stillestånd i transportapparaten i ett läge som är så brådskande att riksdagens beslut inte kan avvaktas innan åtgärder behöver vidtas. De ekonomiska åtaganden som staten kan komma att ingå kan uppgå till betydande belopp och vara förenade med betydande risker. Ett beslut att ta befogenhetsbestämmelserna i tillämpning bör därför underställas riksdagen inom en månad för prövning. Den bedömning som regeringen gör blir därmed preliminär. För det fallet att riksdagen underkänner att

regleringen sätts i kraft upphör ingångna avtal att gälla för tid efter riksdagens beslut.

Beloppsgräns

Utredningen föreslår inte att det ska införas en beloppsgräns i lagen. Genom att beslutet ska underställas riksdagen kan riksdagen, om den finner skäl för det, då sätta en beloppsgräns för det åtagande som regeringen kan ikläda staten.

Upphörande av tillämpning

Regeringen ska föreskriva att bestämmelserna om statlig återförsäkring inte längre ska tillämpas när det inte längre råder sådana extraordinära förhållanden som anges i lagen.

Finansiering av eventuella underskott i det statliga åtagandet

En målsättning med den statliga försäkrings- och återförsäkringsverksamheten ska vara att den bär sina egna kostnader över tiden. Det kan emellertid inträffa att de statliga åtaganden som behöver infrias överstiger inbetalade premier, dvs. att ett underskott uppstår för staten. Utredningen har övervägt att i lagen införa regler om att eventuella underskott i den statliga försäkringsverksamheten ska finansieras genom en kredit i Riksgälden, men har valt att inte föreslå att sådana regler införs med tanke på att behovet förväntas vara sällsynt.

KFN har inte någon fastställd kreditram i den årliga statsbudgeten. I statsbudgeten finns en generell beredskapskredit. Riksdagen har för 2013 bemyndigat regeringen att utnyttja en kredit i Riksgälden som uppgår till högst 40 miljarder kronor i händelse av krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Beredskapskrediten för år 2013 ska säkerställa att en nödvändig beredskapshöjning inte förhindras eller fördröjs därför att regeringen inte disponerar nödvändiga betalningsmedel. Om denna kreditram behöver utnyttjas avser regeringen att återkomma till regeringen med en redovisning av behovet av medel för den fortsatta verksamheten.

Ett alternativ är att syftet med denna beredskapskredit utvidgas så att den kan utnyttjas för att täcka eventuella underskott i den statliga försäkringsverksamhetens initiala skede. I och med att beslutet om att sätta lagen i tillämpning ska underställas riksdagen kan regeringen för riksdagen redovisa eventuella behov av en separat kreditram för den fortsatta verksamheten.

9 Krigsutbrottsavtal

Enligt lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig och krigsfara m.m. (krigsförsäkringslagen) får Krigsförsäkringsnämnden (KFN) träffa s.k. krigsutbrottsavtal med försäkringsgivare om övertagande av sådana löpande försäkringar som staten enligt lagen får meddela om krigsförsäkringslagens bestämmelser ska tillämpas. Enligt KFN:s instruktion ska nämnden kontinuerligt se över gällande krigsutbrottsavtal.

Som framgår av kapitel 5, har KFN träffat krigsutbrottsavtal med försäkringsgivare etablerade på den svenska marknaden för transportförsäkringar, kaskoförsäkring för motorfordon och flygkaskoförsäkring. Med transportförsäkring avses enligt avtalet försäkring som meddelas i fråga om fartyg, spårfordon samt varor under transport inom samt till och från Sverige.¹ Enligt avtalen övertar staten under vissa förutsättningar ansvaret från försäkringsgivaren för hela den krigsrisk av *svenska intressen* som är täckta genom löpande direkt tecknade i avtalet specificerade försäkringar. Förutsättningarna är om Sverige är i krig, eller att Sverige är i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara. I det första fallet träder avtalen automatiskt i kraft. I övriga fall måste regeringen besluta att de ska göra så. När staten övertar ansvaret gäller från tiden för övertagandet statens villkor.

Det framgår inte av avtalen eller någon tillhörande dokumentation vad som ska avses med svenskt intresse och begreppet återfinns inte i krigsförsäkringslagen. Däremot har begreppet behandlats i olika skrivelser och propositioner.

¹ Begreppet transportförsäkring används således här i en vidare bemärkelse än den gängse som endast avser varuförsäkring.

Utredningen har i uppdrag att analysera vilken innebörd av begreppet svenskt intresse som bör ligga till grund för krigsutbrottsavtalen och lämna förslag på vilka kriterier som ska vara uppfyllda i fråga om ägarförhållanden och registrering av transportmedel. Bakgrunden till uppdraget är att KFN i sin skrivelse till regeringen påpekar att med svenskt intresse avses enligt krigsutbrottsavtalen svenskregistrerade fartyg och luftfartyg och att inte alla svenskägda fartyg är registrerade i Sverige, vilket innebär att inte alla svenskägda (sjö)fartyg och luftfartyg kan komma i fråga för försäkring från KFN.²

9.1 Syftet med krigsutbrottsavtalen

Bakgrunden till dagens ordning med krigsutbrottsavtal är att staten inför andra världskrigets utbrott med erfarenheterna från första världskriget i minnet tecknade återförsäkringsavtal – krigsutbrottsavtal – med svenska försäkringsbolag för att dessa skulle klara av att erbjuda ett kontinuerligt skydd trots förväntade avbrutna återförsäkringsförbindelser med utlandet och i ett läge med kraftigt förhöjda risker. Så skedde också och ett kontinuerligt återförsäkringskydd tillhandahölls av staten fram till dess att staten tog över direktförsäkringsverksamheten.

Som framgår av avsnitt 5.5.1 inrättades nya krigsutbrottsavtal efter kriget. Avtalen har reviderats i omgångar. De nu gällande krigsutbrottsavtalen godkändes av regeringen 2003. Efter andra världskriget har krigsutbrottsavtalen inneburit att staten tar över försäkringar som direktförsäkrare. Staten tar alltså över hela försäkringsansvaret i de krigsförsäkringar som omfattas av avtalet vid ett krigsutbrott. Enligt regeringen får KFN därigenom tid att pröva om statlig krigsförsäkring ska meddelas när den löpande försäkringen går ut.³

Regeringen säger också följande:

I krig och krigsfara är det från totalförsvarsynpunkt av största vikt att utrikeshandeln kan fortsätta att fungera i behövlig utsträckning och att transporter inom riket finns att tillgå. En förutsättning för att så skall kunna ske är att det finns tillräckligt med transportmedel att disponera för svenska intressens räkning. En viktig faktor i det sammanhanget är

² Skrivelsen till regeringen 25 februari 2008, KFN.

³ Prop. 1998/99:85 s. 60.

att alla de som har intressen i transportmedlen och i varulasterna kan få sitt behov av försäkringsskydd tillgodosett.

Syftet med att ha krigsutbrottsavtal är således att undvika att det uppstår ett glapp i försäkringsskyddet i samband med ett krigsutbrott för transporter som är viktiga för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen och näringslivet, men även att Sverige ska ha tillgång till tillräcklig transportkapacitet.

9.2 Nuvarande krigsutbrottsavtal

Som beskrivs i kapitel 5, har KFN år 2003, dvs. efter den nuvarande lagens tillkomst, träffat krigsutbrottsavtal med försäkringsföretag som är etablerade i Sverige avseende transportförsäkring, kaskoförsäkring för motorfordon och flygkaskoförsäkring. Till krigsutbrottsavtalen avseende transportförsäkring och flygkaskoförsäkring finns särskilda avtal.

9.2.1 Krigsutbrottsavtalens konstruktion

Krigsutbrottsavtalen är utformade så att de blir automatiskt tillämpliga om Sverige är i krig eller efter beslut av regeringen, därvid som förutsättning för sådant beslut gäller att Sverige är i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

När det gäller krigsutbrottsavtalen handlar det inte om att staten meddelar direktförsäkring efter en prövning av syftet med försäkringen, utan om ett statligt övertagande av redan gällande försäkringar. Genom avtalen tar staten över försäkringsansvaret i en redan löpande försäkring i ett skede när försäkringen annars hade riskerat att sägas upp. Vilka försäkringar som staten tar över styrs av begreppet svensk intresse, som inte är definierat i avtalen.

Svenskt intresse

I och med att krigsutbrottsavtalen med tillhörande särskilda avtal innebär ett ekonomiskt åtagande för staten bör en viss försiktighet vara påkallad när det gäller att med automatik överta löpande för-

säkringar. En sådan försiktighet talar för att begränsa statens automatiska övertagande till transportmedel och varor som med stor sannolikhet kan antas vara av betydelse för Sverige. Den skrivning som har valts vid utformningen av de nuvarande krigsutbrottsavtalen är att begränsa statens övertagande till svenska intressen. I krigsutbrottsavtalet för transportförsäkring stadgas således att när avtalet blir tillämpligt övertar KFN omedelbart enligt KFN:s krigsförsäkringsvillkor ansvaret från försäkringsgivarna för hela den krigsrisk av *svenska intressen*, som vid denna tidpunkt är täckt genom löpande direkt tecknade transportförsäkringar (i de försäkringsföretag som har anslutit sig till krigsutbrottsavtalet). I krigsutbrottsavtalet för flygkaskoförsäkring och för motorfordonsförsäkring finns motsvarande skrivningar.

Avsikten med krigsutbrottsavtalen är att staten ska kunna ta över krigsförsäkringar med automatik utan föregående prövning av om ändamålen med lagen är uppfyllda. Det bör därför vara klart vad som avses med begreppet svenskt intresse och begreppet bör så bra som möjligt fånga de försäkringar som är väsentliga för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

I det särskilda avtalet för transportförsäkring anges att försäkringstagarna ska meddelas vad som gäller enligt krigsutbrottsavtalen vid ett krigsutbrott. Detta ska göras genom att de av försäkringsgivarna utgivna försäkringsvillkoren ska innehålla en klausul som informerar om att när krigsutbrottsavtalet träder i tillämpning, övertar KFN försäkringsansvaret för krigsrisk avseende svenska intressen på sina egna villkor. För att detta ska säga försäkringstagaren någonting bör det framgå vad som avses med svenska intressen. Det framgår dock inte av nuvarande avtal.

Ordningen med krigsutbrottsavtal var tidigare inte lagreglerad utan grundade sig på särskilda riksdagsbeslut. Det var först i och med tillkomsten av nu gällande lag i januari 2000 som ett bemyndigande för KFN att träffa krigsutbrottsavtal skrevs in i lag. I det sammanhanget uttalade regeringen följande.⁴

Krigsrisk avses enligt gällande krigsutbrottsavtal endast "svenska intressen". Av denna begränsning har ansetts följa att avtalet för transportförsäkring enbart gäller svenskflaggade fartyg. KFN har i skrivelse till regeringen hemställt att begreppet "svenskt intresse" i vissa fall skall anses omfatta även svenska handelsfartyg i öppna utländska fartygsregister. Frågan har behandlats av utredningen, som anser att

⁴ Prop 1998:99:85 s. 58.

problemet hur Sverige under krigstid skall få tillgång till utlandsflaggade fartyg först måste lösas innan det går att närmare ange hur krigsförsäkringsfrågan för dessa fartyg bör lösas.

Förutsättningarna för att trygga tillgången på transportkapacitet har därefter utretts av en särskild utredare, som avlämnat en promemoria, vilken efter remissbehandling nu är föremål för särskild beredning inom Näringsdepartementet (dnr 97/5/2).

Med hänsyn till denna beredning och till att – som tidigare nämnts – krigsutbrottsavtalen är föremål för en översyn bör frågan hur begreppet ”svenskt intresse” i avtalen bör tolkas inte avgöras i detta sammanhang. Det finns dock anledning att framhålla att det inte finns något formellt hinder mot att krigsutbrottsavtal träffas med utländska försäkringsgivare etablerade i Sverige. Det är som tidigare nämnts också möjligt att meddela statlig krigsförsäkring för utländska transportmedel.

Regeringen uttalade vidare följande om de då gällande krigsutbrottsavtalen:⁵

Genom krigsutbrottsavtalen har staten åtagit sig att vid en viss tidpunkt överta ansvaret för hela den krigsrisk avseende svenska intressen som av försäkringsbolagen är täckt av vid den tidpunkten löpande direkt tecknade transportförsäkringar. Innebörden av avtalen är alltså att staten övertar hela försäkringsansvaret i de krigsförsäkringar som fortfarande gäller vid det ifrågavarande krigsutbrottet. KFN får därigenom tid att pröva om statlig krigsförsäkring skall meddelas beträffande transportmedlet när den löpande försäkringen går ut.

Således verkar regeringen utgå ifrån att det är klart vilka försäkringar som krigsutbrottsavtalen omfattade.

Tolkning av krigsutbrottsavtalen

Det är parterna som har ingått avtalet som har att tolka begreppet ”svenskt intresse”. Såvitt vi kan bedöma, har inte KFN tolkningsföreträdare när det gäller vilka försäkringar som ska anses vara av svenskt intresse. Eftersom det inte är reglerat hur tvister ska regleras får eventuell tvist avgöras av domstol. Visserligen framgår det av 5 kap. 1 § andra stycket i krigsförsäkringslagen att KFN:s beslut i försäkringsärenden enligt lagen inte får överklagas. Bestämmelsen tar närmast sikte på KFN:s beslut att meddela försäkring eller att inte meddela försäkring i förhållande till försäkringstagare. KFN:s

⁵ Prop 1998:99:85 s. 57.

tolkning av krigsutbrottsavtalets tillämpningsområde är inte att betrakta som ett beslut i ett försäkringsärende enligt lagen.

Krigsrisk

Krigsutbrottsavtalen innebär att staten tar över ansvaret för krigsriskerna från försäkringsgivarna. I de särskilda avtalen till krigsutbrottsavtalen för transportförsäkring och flygkaskoförsäkring anges vad som avses med krigsriskerna. Som framgår av avsnitt 5.5.2 innebär de särskilda avtalen att KFN påtar sig ansvar för skador genom minor, torpeder, projektiler, bomber eller annat för sitt ändamål använt stridsmedel (inklusive kärnstridsmedel vid fartygs- respektive flygkasko), men även skador till följd av uppror, strejk, lockout, kravaller, civila oroligheter, myteri, sabotage, terrordåd m.m. dock endast om skadan är direkt orsakade av krigsliknande förhållanden enligt lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet vid krig eller krigsfara m.m. Har denna typ av skador orsakats av andra förhållanden gäller försäkringsgivarens egna krigsförsäkringsvillkor, som inte begränsar försäkringsskyddet till krigsförhållanden. Således täcker t.ex. försäkringsbranschens krigsvillkor terrorism under icke krigsförhållanden. Branschens krigsförsäkringar ger således ett bredare skydd än det som kan ges av KFN.

Det särskilda avtalet till krigsutbrottsavtalet för transportförsäkring innehåller ett villkor som innebär att KFN mot tilläggspremie kan försäkra vissa varurisker som inte är täckta av krigsutbrottsavtalen. Det är fråga om skydd mot skador direkt orsakade av kärnstridsmedel, skador under en 15-dagarsperiod vid omlastning i mellanhamn samt under land- eller lufttransport till annan hamn i och för befordran därifrån med annat fartyg, skada på gods som lagrats i utlandet i anslutning till export från Sverige om leveransen är knuten till köpeavtal som medför att godset utgör svenskt intresse till dess att det levererats till köparen i importlandet, godset transporterats med landtransport till förvaringslokalen och att exportörens leverans enligt köpeavtalet omfattas av ett transportförsäkringskontrakt.

Villkor

För krigsförsäkring som övertas av staten gäller enligt krigsutbrottsavtalen KFN:s krigsförsäkringsvillkor. För att avtalen ska vara operationella måste således KFN ha utarbetade krigsförsäkringsvillkor. Det framgår av KFN:s instruktion att nämnden ska fastställa villkoren för sådan försäkring som nämnden meddelar. Nämnden har beslutat om villkor för fartyg, flyg, varutransporter och lagringsförsäkring mot krigsrisk men inte för motorfordon. Krigsutbrottsavtalen avseende kaskoförsäkring för motorfordon är därmed inte operationella.

Enligt krigsförsäkringsvillkoren kan KFN vid övertagande av en försäkring begära tilläggspremie som ska betalas omedelbart.

9.2.2 Nuvarande avtalspartners

Samtliga försäkringsgivare som antingen har svensk koncession och bedriver rörelse i Sverige eller som på annat sätt är etablerade i Sverige och bedriver försäkringsverksamhet av det slag som avtalet avser kan ansluta sig till avtalet och beredas tillfälle att göra det. Uppsägning av avtalen ska ske senast sex månader före utgången av ett kalenderår.

År 2003 skickade KFN ut ett erbjudande om att underteckna krigsutbrottsavtal till ett antal försäkringsgivare som hade tillstånd för direkt skadeförsäkring i vissa försäkringsklasser. Erbjudandet riktade sig dels till försäkringsgivare med svenskt tillstånd, dels till utländska försäkringsgivare med filial eller agentur i Sverige. Det finska försäkringsaktiebolaget Alandia ansökte om att få ansluta sig till krigsutbrottsavtalet. Alandia bedrev enbart gränsöverskridande verksamhet i Sverige. I februari 2008 avslog KFN Alandias ansökan med i huvudsak följande motivering.⁶ Nämnden ställde två krav för att en försäkringsgivare skulle få underteckna krigsutbrottsavtal. Det ena kravet var att försäkringsgivaren hade svenskt tillstånd eller på annat sätt var etablerad här. Det andra kravet var att försäkringsgivaren de facto drev försäkringsrörelse i Sverige. Nämnden anförde att etableringskravet hade stöd i uttalanden i förarbetena

⁶ Brev 13 februari 2008 från ordföranden för krigsförsäkringsnämnden på krigsförsäkringsnämndens vägnar till Försäkringsaktiebolaget Alandia.

till krigsförsäkringslagen, prop. 1998/99:85.⁷ Nämnden ansåg att etableringskravet var befogat av det praktiska skälet att det kunde uppkomma problem med att komma i kontakt med en utländsk försäkringsgivare. Nämnden anförde att risken för sådana problem kanske inte skulle bli så stor i fråga om bolag i de andra nordiska länderna, men att det var svårt att i fredstid föreställa sig vilka förhållanden som kunde tänkas råda om krigsförsäkringslagstiftningen måste sättas i kraft. Nämnden anförde vidare att den måste beakta att den är skyldig att behandla alla försäkringsbolag i EES-länder lika. När det gäller etableringskravet anförde nämnden att försäkringsgivaren ska vara etablerad på det sätt som anges i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige. I 2 kap. 1 § denna lag anges att en EES-försäkringsgivare som i sitt hemland har tillstånd att driva försäkringsrörelse får bedriva verksamhet i Sverige antingen från en sekundäretablering här i landet eller genom gränsöverskrivande verksamhet. Med sekundäretablering avses enligt 1 § 8 § samma lag en utländsk försäkringsgivares etablering i Sverige genom generalagent eller filial. En generalagent är en fysisk eller juridisk person som har till uppgift att leda och sköta en utländsk försäkringsgivares försäkringsrörelse i Sverige. Nämnden fann att Alandia uppfyllde kravet på försäkringsverksamhet i landet men inte kravet på svensk etablering, då ett försäljningskontor inte ansågs som etablering i lagens mening. Nämnden avlog därmed Alandias ansökan.

9.2.3 Ersättning till staten

Någon ersättning för statens åtagande betalas inte förrän staten tar över försäkringar från försäkringsföretagen. Enligt de särskilda avtalen ska försäkringsgivaren för kaskoförsäkringar överföra den del av erlagd krigsförsäkringspremie som avser tid denne inte bär risken. Skyldighet till överföring föreligger dock inte när försäkring

⁷ Vilket uttalande i prop. 1998/99:85 som avsågs framgick inte av brevet från KFN till försäkringsaktiebolaget Alandia. Regeringen anförde i prop. 1998/99:85 s. 60 f. i samband med en diskussion om begreppet svenskt intresse att "det finns dock anledning att framhålla att det inte finns något formellt hinder mot att krigsutbrottsavtal träffas med utländska försäkringsgivare etablerade i Sverige." I övrigt finns det ingen diskussion om vilka som bör kunna vara avtalspartners. KFN:s tolkning har därmed visst stöd i förarbetena, men regeringens uttalande är positivt i den bemärkelsen att det rör vilka som bör få ingå avtal och inte vilka företag som *inte* bör få göra det.

tecknats för viss resa.⁸ För varuförsäkringskontrakt som bara omfattar viss resa ska dock å andra sidan nettopremien för hela resan överföras till KFN.

Enligt KFN:s försäkringsvillkor kan KFN begära tilläggspremier för övertagna försäkringar.

9.3 Krigsutbrottsavtalens omfattning

Utredningens förslag: Krigsutbrottsavtal ska omfatta försäkringar för varor som vid tidpunkten för avtalets tillämpning är under transport till, från eller inom Sverige. Därtill ska försäkringar av de transportmedel som fraktar dessa varor samt försäkringar av svenskregistrerade transportmedel, oavsett i vilken trafik de går vid krigsutbrottet, omfattas. Detta bör uttryckligen framgå av avtalen. Begreppet svenskt intresse bör utmönstras ur avtalen. De särskilda avtalen bör utvecklas så att det framgår vad som gäller vid t.ex. transit. De statliga försäkringsvillkoren ska innehålla en rätt för staten att säga upp försäkringen med 48 timmars varsel.

Bakgrund

I 1939 års krigsutbrottsavtal framgick att avtalet omfattade alla av de till "Svenska Poolen" anslutna bolagen direkt tecknade då löpande krigsförsäkringar för

- a) Kasko och kaskointresse å fartyg under svensk flagg, som på förhand äro försäkrade för krigsutbrottsrisken i "Svenska Poolen"...
- b) Andra svenska aliment, varmed förstås övriga rederiintressen å fartyg under svensk flagg, varor, frakter, effekter, extra vinst, försäljningsprovisioner, fordringar och andra försäkringsbara intressen, vilka vid försäkringens avslutande äro svenskt intresse.⁹

I 1946 års krigsutbrottsavtal stadgades följande.

Från och med den tidpunkt då avtalet träder i tillämpning övertager staten ansvaret för hela den krigsrisk å svenska aliment (svenska för-

⁸ Särskilt avtal till Krigsutbrottsavtal för statlig försäkring. Transportförsäkring, § 1. Motsvarande bestämmelse finns i det särskilda avtalet för flygkaskoförsäkring.

⁹ SOU 1952:50 s. 1065.

säkringsbara intressen å kasko och kaskointresse samt övriga rederi-intressen å fartyg under svensk flagg, varor, frakter, befraktningskommissioner, effekter, extra vinst, försäljningsprovisioner m.m. dyl.), som av försäkringsanstalterna är täckt genom vid ovanstående tidpunkt löpande direkt tecknade försäkringar.

I både 1939 års krigsutbrottsavtal och i 1946 års avtal specificerades således vad det var för försäkringar som staten tog över. Svenskt intresse förekommer i 1939 års avtal men inte i 1946 års krigsutbrottsavtal, men i båda avtalen preciserades att fartyg under svensk flagg omfattades.

1946 års krigsutbrottsavtal ersattes den 1 januari 1963 av ett nytt krigsutbrottsavtal för transportförsäkring. I det avtalet stadgades följande:¹⁰

Från och med den tidpunkt då avtalet träder i tillämpning övertager staten ansvaret för hela den krigsrisk å svenska intressen som av Företagen är täckt genom vid ovannämnda tidpunkt löpande direkt tecknade transportförsäkringar.

KFN ingick även ett krigsutbrottsavtal för flygkaskoförsäkring där statens ansvar avgränsades på samma sätt.¹¹ I dessa avtal var det således inte längre specificerat vad som avses med svenska intressen.

Den svenska sjöfartsnäringen

Som beskrivs i kapitel 5, har KFN initierat frågan om tolkningen av krigsutbrottsavtalen vid upprepade tillfällen under de senaste 30 åren. Frågeställningen var närmast vilka fartyg som borde omfattas av begreppet svenskt intresse. Frågan uppmärksammades först i mitten av 1970-talet, dvs. under den tid då den svenska sjöfartsnäringen började sin nedgång och trenden med utflaggning av svenska handelsfartyg startade. KFN hade i uppdrag att bevaka utvecklingen inom transportförsäkringsområdet. Myndigheten hade också beredskapsansvar för krigsförsäkring och uppmärksammade regeringen på problemen med att utlandsregistrerade fartyg inte omfattades av krigsutbrottsavtalen när de flaggades ut till utländska register. Utflaggningen innebar således att krigsutbrotts-

¹⁰ SOU 1994:130 bilaga 7.

¹¹ A.a bilaga 8.

avtalen kom att få en mer begränsad betydelse än tidigare. Mot denna bakgrund började KFN överväga en utvidgning av krigsutbrottsavtalens tillämpningsområde som ett sätt att få tillgång till utländskt tonnage i händelse av krig.

Från 1970-talet och fram till i dag har trenden med utflaggning av svenskt handelstonnage fortsatt. Sjöfartsnäringsen har fortsatt att krympa och har förlorat marknadsandelar globalt. Som framgår av kapitel 3 har det svenskkontrollerade tonnaget i stor utsträckning flaggats ut till andra länder och ligger i dagsläget på en historiskt låg nivå. Den inhemska transportkapaciteten på sjöfartssidan är numera mycket begränsad och täcker bara en del av Sveriges behov av handelstonnage för import och export. Sverige är långt ifrån självförsörjande på sjöfartssidan när det gäller import och export.

Den svenska luftfartsnäringsen

I den senaste skrivelsen till regeringen har KFN påpekat att även den svenska flygflottan till stor del är utlandsregistrerad och nämner SAS.

SAS har sin flygplansflotta registrerad i Norge, Danmark och Sverige. En lägre andel än vad som motiveras av Sveriges ägarandel är registrerad i Sverige. Inför SAS konkurshot hösten 2012 omregistrerades värdefulla flygplan från Danmark och Sverige till Norge. Skälet var att Norge, till skillnad från Sverige och Danmark, har ratificerat den så kallade Cape Town-konventionen¹², som ger kreditgivare av bl.a. flygplan ett särskilt skydd vid konkurs.

Det svenska regionalflyget är till största delen registrerat i Sverige. Samtidigt sker det en utveckling mot allt fler utländska aktörer på den svenska flygmarknaden, även på rena inrikesdestinationer.

Flygförsäkringsmarknaden är som beskrivs i 4 kap. internationell. De större flygplanen är försäkrade i utländska försäkringsföretag på en internationell marknad. På den svenska marknaden försäkras mindre flygplan.

¹² Convention on International Interests in Mobile Equipment, signerad i Cape Town den 16 november 2001.

Skälen för utredningens förslag

Varuförsäkring

Syftet med den statliga krigsförsäkringen är att se till att det inte blir problem för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet till följd av brist på utbud av försäkringar på transportområdet. För att begränsa statens åtagande skulle det behöva göras en värdering av varje transport utifrån i vilken mån den är väsentlig ur dessa aspekter. För att det vid varje tid skulle kunna stå klart vilka försäkringar som ska tas över vid inträdande av krigsförhållanden skulle det emellertid krävas en ständig utvärdering av pågående transporter, vilket skulle vara mycket resurskrävande. Det är därför mer lämpligt att låta krigsutbrottsavtalen omfatta alla varutransporter till och från samt inom Sverige som är försäkrade av ett försäkringsföretag som har ingått kontrakt med KFN. Såvitt utredningen har kunnat utröna stämmer detta överens med dagens ordning. De särskilda avtalen bör dock utvecklas så att det framgår vad som gäller vid t.ex. transit. Därtill bör staten ha rätt att säga upp försäkringen (se mer härom nedan).

Försäkring av transportmedel som fraktar varor till, från eller inom Sverige

Förutom varorna bör även de transportmedel som fraktar varor till, från eller inom Sverige när avtalet träder i kraft omfattas av försäkringen och det oavsett var transportmedlet är registrerat. Utlandsregistrerade transportmedel som fraktar varor till från eller inom Sverige bör erbjudas att omfattas av försäkringsskydd genom krigsutbrottsavtal. Det är inte tillräckligt att försäkra lasten för att varor ska transporteras dit de ska. Om transportmedlet saknar försäkring är det risk för att transporten stoppas. Som framgår av kapitel 3 är det bara en mindre del av svensk import och export som går med svenskregistrerade transportmedel. Detta skiljer sig markant från situationen vid andra världskriget. Ett krigsutbrottsavtal som endast täcker transporter med svenskregistrerade transportmedel fångade vid den tidpunkten en stor del av transportererna till, från och inom Sverige medan en sådan begränsning i dag innebär att endast en mindre del av exporten och importen kommer att omfattas av avtalet. Utredningens förslag torde i denna del innebära en utvidgning av krigsutbrottsavtalen, eftersom KFN i skrivelse till

regeringen har uttalat att med svenskt intresse i gällande krigsutbrottsavtal avses svenskregistrerade fartyg och luftfartyg.

Försäkring av svenskregistrerade transportmedel

Ett annat syfte med krigsutbrottsavtalen har varit att svenska redare ska vara skyddade mot krigsrisk vid krigsutbrott. Härigenom kan pågående resor avslutas och fartygen göras fria för att sättas in i den svenska transportapparaten.

Utredningen har inte anledning att göra en annan bedömning. Samma resonemang kan dock tillämpas även på andra typer av transportmedel. Som framgår nedan har stater ett särskilt ansvar för de i landet registrerade transportmedlen. Svenskregistrerade transportmedel bör således omfattas av krigsutbrottsavtalen, oavsett om de vid krigsutbrottet har en last som är väsentlig för Sverige, i syfte att de ska kunna ta sig till Sverige för att sedan kunna användas för viktiga transporter för Sverige.

Utlandsregistrerade svenskägda sjö- och luftfartyg

Det land som ett sjöfartyg eller luftfartyg är registrerat i styr jurisdiktionen över fartyget i fråga. Regleringen ser olika ut i olika registreringsländer och särskilda regler gäller inom länders territorier men något förenklat uttryckt är det i princip flaggstaten som har den legala kontrollen över fartyg som är registrerade i landet. Det innebär att det är registreringsstaten som bl.a. kan ha makt att på olika sätt förfoga över transportmedlet. I händelse av krig kan därmed inte Sverige utan vidare få tillgång till utlandsregistrerade transportmedel om registreringslandet motsätter sig det, även om det är svenskkontrollerat eller svenskägt. Det är naturligtvis utan nytta för Sverige att försäkra transportmedel som konfiskeras eller på annat sätt förfogas över av andra länder.

Det har tidigare framförts förslag till åtgärder för att lösa problemet. Utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen föreslog att dåvarande Transportrådet skulle få i uppdrag bl.a. att tillsammans med rederinäringen utreda formerna för avtal mellan svenska staten och svenska rederier med svenskägda fartyg som seglar i

öppna register.¹³ Den dåvarande Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB, hemställde i början av 1990-talet i skrivelse till regeringen om beslut om utredning av dessa frågor. Någon utredning kom inte till stånd.

Sveriges förmåga att klara transporter i krigstid eller kristid är en viktig beredskapsfråga. Redogörelsen för det svenska beredskapssystemet i kapitel 2 visar att frågan om tillgång till transporter i krigstid synes ha kommit i skymundan under 2000-talet. Någon sammanställning av erforderliga transportkapaciteter eller några kvantifierade mål avseende transportberedskapen finns inte längre. MSB har dock påbörjat ett arbete med att löpande redovisa en nationell riskbedömning respektive bedömning av krisberedskapsförmåga i enlighet med ett gemensamt system för EU:s medlemsländer.¹⁴ Sveriges utpräglade beroende av transporter talar för att prioritera upprättandet av ett robust system för att trygga erforderlig transportkapacitet i händelse av krig eller kris.

Problemet har kontinuerligt uppmärksamats och påtalats av KFN. Det är naturligtvis en viktig beredskapsfråga att säkerställa Sveriges tillgång till transportmedel i händelse av krig eller kris. Frågan är emellertid ännu olöst och kan inte lösas inom ramen för den underordnade frågan om en statlig försäkringslösning som är aktuell här.

Mot bakgrund av att de formella och praktiska förutsättningarna för att lösa tillgången till transportkapacitet inte är lösta framstår det därför som mindre välbetänkt att ha ett försäkringssystem som med automatik gör att staten försäkrar samtliga svenskägda transportmedel oavsett registrering vid ett krigsutbrott. Krigsutbrottsavtalen bör därför inte generellt omfatta svenskägda transportmedel.¹⁵ Om det vidtas åtgärder för att möjliggöra för Sverige att disponera utlandsflaggade fartyg för svenska intressen i händelse av krig eller krigsliknande tillstånd, kan nya avtal träffas som omfattar de transportmedel som Sverige förväntas kunna disponera i krig.

¹³ SOU 1989:107 s. 129.

¹⁴ Rådsslutsatser om vidareutveckling av riskbedömning för katastrofhantering i Europeiska Unionen (8068/11). De avser bedömning av alla typer av katastrofer med undantag för väpnade konflikter, terrorism och andra antagonistiska hot. Medlemsstaterna föreslås ta fram riskscenarier och att om möjligt utveckla kvantitativa metoder för scenarioanalys.

¹⁵ Till motsvarande slutsats när det gällde krigsutbrottsavtalens tillämpningsområde kom den tidigare krigsförsäkringsutredningen. Utredningen uttryckte sig på så sätt att frågan om hur Sverige under krigstid ska kunna få tillgång till utlandsflaggade fartyg måste lösas först, innan det går att närmare ange hur möjligheten till statlig krigsförsäkring för sådana fartyg ska användas. SOU 1994:130, s. 175.

Som beskrivs ovan innebär dock utredningens förslag att utlandsregistrerade fartyg, oberoende av ägarförhållanden, ska kunna omfattas av krigsutbrottsavtal, om de går i trafik till, från eller inom Sverige vid avtalets tillämpning. Genom begränsningen till transportmedel som fraktar varor till, från eller inom landet undviks att krigsutbrottsavtalen täcker risker kopplade till transportmedel som saknar betydelse för landets försvarsansträngningar, folkförsörjning och näringsliv.

Dessutom, om det är tydligt vad som krävs för att omfattas av det statliga försäkringsskyddet, kan ägare av transportmedel, t.ex. redare, ta ställning till om det är värt att registrera om fartyget/fordonet. Vår bedömning är att omregistrering är en inte alltför komplicerad process. Exempelvis bör en omregistrering av ett sjöfartyg ta mindre tid än en månad.

Utredningens uppfattning blir därmed att utlandsregistrerade svenska fartyg inte ska omfattas av krigsutbrottsavtalet annat än om de vid krigsutbrottet fraktar gods till, från eller inom Sverige. Detsamma bör även gälla för andra svenskägda utlandsregistrerade transportmedel än fartyg.

Svenskt intresse

I och med ovanstående förslag på specificering av vad som ska täckas av krigsutbrottsavtalen, kan begreppet svenskt intresse utmönstras ur avtalen.

Rätt till uppsägning

En fråga i sammanhanget är om det ska finnas möjlighet för KFN att säga upp avtal som övertagits automatiskt. Det handlar om sådana avtal där det står klart att det saknas intresse ur försörjningssynpunkt, för näringslivet och försvarsansträngningarna. Det kan också handla om tillfällen då risken ökar i den omfattningen att staten behöver säga upp avtalen för att kunna omförhandla villkoren. Som framgår av kapitel 4, löper kasko- och ansvarsförsäkringar ofta över ett år. Det finns inte anledning för svenska staten att försäkra fartyg som inte används för svenska intressen. Målet bör vara att bara försäkra transportmedel som fraktar gods av svenskt intresse. Det målet blir lättare att nå om försäkring ges per

transport. Årliga försäkringar kan därför behöva sägas upp. Försäkringar som löper på viss tid bör i princip bara vara aktuellt för transportmedel som endast kommer att användas för transporter som är väsentliga för Sverige.

Den förra krigsförsäkringsutredningen ansåg att en sådan uppsägningsrätt borde finnas.¹⁶ Frågan är om en sådan uppsägningsrätt finns i dag. I de krigsförsäkringsvillkor för fartyg och flyg som försäkringsbranschen tillämpar finns det en allmän ömsesidig uppsägningsrätt på för närvarande sju dagar. Enligt den krigsutbrottsklausul som finns i branschens krigsvillkor är det dock KFN:s villkor som ska gälla för den krigsförsäkring som övertas av staten. KFN:s villkor innehåller till skillnad från branschens villkor inte någon uppsägningsrätt, vare sig för staten eller försäkringstagaren. Det är dock möjligt att KFN kan säga upp försäkringar med hänvisning till att de inte uppfyller kravet på svenskt intresse. Eftersom utredningen föreslår att begreppet svenskt intresse ska utmönstras ur krigsutbrottsavtalen och ersättas med en tydlig beskrivning av vad avtalen omfattar, bör en uttrycklig rätt för staten att säga upp de övertagna försäkringarna framgå av KFN:s försäkringsvillkor. Visserligen har KFN också rätt enligt villkoren att begära tilläggspremie och KFN:s beslut är inte överklagbara, vilket innebär att KFN kan begära så hög premie att försäkringstagaren inte finner det intressant med statlig försäkring. Det är dock lämpligare att skriva in en uttrycklig uppsägningsrätt i avtalen.

Det kan diskuteras vilken tidsfrist som är lämplig i sammanhanget. KFN bör dock inte försäkra för svensk del ointressanta transporter någon längre tid. Därtill kan riskläget i ett krigstillstånd förändras snabbt. Därför förordas att staten ska kunna säga upp de övertagna försäkringarna med 48 timmars varsel. Även försäkringstagaren bör ha en rätt att säga upp försäkringen, eftersom staten tar över försäkringen på sina egna villkor och har rätt att begära tilläggspremie. Rätten till uppsägning med 48 timmars varsel bör därför vara ömsesidig.

¹⁶ A.a. s. 176.

9.4 Hantering av anspråk på ersättning

Utredningens förslag: En försäkringstagare, som råkar ut för skada som enligt krigsutbrottsavtalen ska täckas av svenska staten ska vända sig till den myndighet som regeringen har utsett till att hantera de statliga försäkringarna för ersättning. Försäkringstagarens försäkringskontrakt ska innehålla information om vad som krävs för att försäkringen ska omfattas av krigsutbrottsavtalet, vilka försäkringsvillkor som då gäller och hur förfarandet vid ansökan om ersättning ska gå till.

Bakgrund

I det särskilda avtalet för transportförsäkring anges som sagt att försäkringstagarna ska meddelas vad som gäller enligt krigsutbrottsavtalen vid ett krigsutbrott. Detta ska göras genom att de av försäkringsgivarna utgivna försäkringsvillkoren ska innehålla en klausul som informerar om att när krigsutbrottsavtalet träder i tillämpning, övertar KFN försäkringsansvaret på dess egna villkor (som finns hos KFN) för krigsrisk avseende svenska intressen. Vidare ska det framgå att försäkringstagaren omedelbart ska anmäla till försäkringsgivaren ”var eller på vilken resa fartyget befinner sig”. Försäkringstagaren ska också ”följa de instruktioner som KFN kan komma att lämna”.

Skälen för utredningens förslag

Försäkringsgivarens roll

De särskilda avtalen tyder på att försäkringsgivaren ska sköta viss administration i samband med att krigsutbrottsavtalen blir tillämpliga. Det är exempelvis rimligt att utgå ifrån att den information som den försäkrade ska lämna till försäkringsgivaren ska vidareförmedlas av försäkringsgivaren till KFN. Det framgår inte om även instruktioner från KFN till den försäkrade ska kanaliseras via försäkringsgivaren, men det är möjligt att det är tänkt så.

Vi förordar emellertid en lösning utan försäkringsgivaren som mellanhand. Den försäkrade bör anmäla direkt till den statliga myndighet som är ansvarig för att handlägga den statliga krigs-

försäkringen (se kapitel 11 om myndighetsfrågan) var fartyget befinner sig. För att det ska vara meningsfullt att ha ett sådant krav måste staten ha ett system för att ta emot sådana anmälningar. Det gäller emellertid oavsett om det är den försäkrade eller försäkringsgivaren som ska rapportera till myndigheten. Det framgår inte vad informationen ska användas till, men det är troligt att den ska kunna ligga till grund för myndighetens instruktioner till försäkringstagaren som torde kunna handla om t.ex. resrutt. Om försäkringsgivarna ska kunna sammanställa eller processa information på ett användbart sätt så behöver de få information från staten; det torde dock kunna handla om känslig information som kan vara svår att lämna till privata företag. Om syftet t.ex. är att undvika vissa farofyllda rutter så måste försäkringsgivaren få information om vilka dessa är. Det framgår inte av avtalen hur informationshanteringen är tänkt att fungera.

Utredningen är av bedömningen att det är bättre att myndigheten är ansvarig för dessa uppgifter. Det innebär att de försäkrade bör rapportera direkt till myndigheten, som bör ta fram ett system för att ta emot denna information. Försäkringsgivarens uppgift blir därmed endast att informera den försäkrade att försäkringen har övertagits av svenska staten. Med detta sagt, är det inte självklart att arbetet måste ske inom myndigheten, utan myndigheten kan välja att upphandla tjänster för hanteringen.

De särskilda avtalen innehåller också en paragraf som säger att ”anmälan av risker enligt § 2 i krigsutbrottsavtalet ska ske till KFN så snart det kan ske efter det att avtalet blivit tillämpligt”. § 2 i krigsutbrottsavtalet är den paragraf som anger vilka risker som KFN övertar när krigsutbrottsavtalet blir tillämpligt. Således torde denna paragraf syfta till att försäkringsgivarna ska rapportera in vilka försäkringar som omfattas av krigsutbrottsavtalet först när avtalet trätt i tillämpning. Krigsutbrottsavtalen innebär emellertid ett åtagande för svenska staten i och med tecknandet av avtalet, eftersom det träder i kraft med automatik om Sverige kommer i krig. I normala tider går det kanske att bortse från detta då den förväntade kostnaden för åtagandet är mycket låg, men om det uppstår krigshot mot Sverige är det angeläget att regeringen och riksdagen får en uppfattning om omfattningen på åtagandet. Försäkringsgivarna bör därför ha skyldighet att redovisa de försäkringar som de säljer som innehåller den klausul om att svenska staten tar över försäkringen under vissa villkor. Även för detta bör således myndigheten sätta upp ett system. För att underlätta för transport-

logistiken under krigsförhållande skulle systemet även kunna innefatta en redovisning av transportmedlets typ och transportkapacitet.

Krav på avtal

En förutsättning för att en försäkringstagare ska kunna omfattas av krigsutbrottsavtalet är att försäkringsgivaren har ingått ett kontrakt med svenska staten. Ett ytterligare krav för att försäkringen ska omfattas av krigsutbrottsavtalet bör vara att försäkringsgivarens kontrakt med försäkringstagaren innehåller information om vad som krävs för att försäkringen ska omfattas av krigsutbrottsavtalet och för att krigsutbrottsavtalet ska vara tillämpligt, statens rätt att säga upp försäkringen samt de villkor som gäller för försäkringen när staten övertagit risken. Försäkringstagaren ska också få information om vart den ska vända sig för att få ersättning från svenska staten om skada inträffar som omfattas av statens åtagande. Om försäkringstagaren är osäker på om en viss transport kommer att omfattas av krigsutbrottsavtalen ska denne kunna vända sig till ansvarig myndighet för ett förhandsbesked.

Staten bör utforma informationen som försäkringsgivaren ska bifoga försäkringskontraktet.

Skadereglering

Det framgår inte av gällande krigsutbrottsavtal hur skaderegleringen ska gå till när en försäkrad har råkat ut för skada. Det torde vara så att den försäkrade ska vända sig till KFN för att få ersättning. Utredningen tycker att det är en bra ordning att den försäkrade får vända sig direkt till den myndighet som är ansvarig för handläggningen av den statliga krigsförsäkringen. Den kan jämföras med hur det fungerar med insättningsgarantin, där insättare i ett institut som inte kan fullgöra sina åtaganden får vända sig till den statliga garantimyndigheten för att få ersättning. En annan sak är att myndigheten kan välja att upphandla skaderegleringstjänster, då skaderegleringen kan komma att bli omfattande och kräva annan expertis än den myndigheten besitter.

9.5 Avtalpartners

Utredningens förslag: Etableringskravet för att ingå krigsutbrottsavtal med svenska staten ska avskaffas.

Skälen för utredningens förslag

Sett ur syftet med den statliga krigsförsäkringen är det irrelevant vilket försäkringsföretag som står för försäkringen. KFN har valt att begränsa vilka som får teckna krigsutbrottsavtal av praktiska skäl. KFN har tecknat krigsutbrottsavtal med försäkringsföretag som erbjuder aktuella försäkringar och som är etablerade i Sverige. Som framgår av 9.2.2 har KFN funnit stöd för denna avgränsning i förarbetena till dagens regelverk.

Inför andra världskriget gick en stor del av Sveriges export och import med svenska fartyg som var försäkrade hos svenska försäkringsföretag. Vi har redan konstaterat att svensk export och import i dag fraktas långt ifrån bara med svenska transportmedel. De behöver således inte vara försäkrade i Sverige. Därtill är försäkringsmarknaden betydligt mer internationaliserad. Som framgår av kapitel 4 är försäkringsmarknaderna för luftfart och sjöfart numera globala. På luftfartsområdet är den utländska försäkringsmarknaden helt dominerande för större flygplan. På sjöfartssidan ser marknaden olika ut för P&I- respektive kaskoförsäkringar. P&I-försäkringar tillhandhålls på ömsesidig basis i ett system med global riskspridning. Kaskoförsäkringar tillhandahålls av många olika försäkringsföretag. Svenska transportörer och transportmedel är i dag bara till liten del försäkrade i svenska försäkringsföretag. Det innebär att dagens krigsutbrottsavtal täcker en liten del av transporterna till och från Sverige och även inom landet.

Dessutom kan ett etableringskrav strida mot EU:s regler om den inre marknaden. Statsstödsreglerna ger visserligen stater möjligheter att frånga konkurrensregler under krisförhållanden, men enligt utredningens mening bör så inte göras om det inte är nödvändigt för att avvärja krisen.

Om försäkringsgivarna inte ska utföra administrativa uppgifter åt svenska staten, gör sig inte de praktiska skäl som KFN har uppgett för att endast teckna krigsutbrottsavtal med här etablerade försäkringsföretag gällande. Det bör således med en sådan kon-

struktion vara möjligt att låta det vara öppet för alla försäkringsföretag att teckna avtal med svenska staten.

Ett skäl till att bara teckna kontrakt med försäkringsföretag som är etablerade i Sverige skulle kunna vara att tillförsäkra att vi skulle ha en inhemsk försäkringsmarknad om det blir krig. Utredningen tror dock inte att tillgång till krigsutbrottsavtal är en avgörande faktor vid val av försäkringsgivare och det går därför knappast att påverka utvecklingen mot en globaliserad försäkringsmarknad med hjälp av dessa.

9.6 Behöver lagen ändras?

Utredningens bedömning: De föreslagna förändringarna av krigsutbrottsavtalen kräver inga lagändringar.

Lagen ger staten en vidsträckt möjlighet att meddela försäkring, som direktförsäkrare och som återförsäkrare. Det finns inte någon begränsning till svenska transportmedel. Det är alltså möjligt för staten att försäkra såväl utländska fartyg och luftfartyg som land- och spårfordon. Enligt lagen får dock KFN bara meddela försäkring när det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Som vi tidigare konstaterat kan det vara svårt att leva upp till de kraven i en krigsutbrottsituation. Utredningens förslag vidgar möjligtvis omfattningen på krigsutbrottsavtalen något genom att explicit peka ut att nationaliteten på transportmedlet inte spelar någon roll om det handlar om frakt av varor till, från eller inom Sverige. Å andra sidan föreslår vi en uttrycklig rätt för staten att säga upp försäkringen. Vår bedömning är därför att utredningens förslag i denna del inte kräver någon lagändring. Utredningen anser också att det inte är lämpligt att i lag definiera vilka transporter som kan komma i fråga för den statliga krigsförsäkringen, utan det bör som i dag framgå av avtalen.

Som tidigare redogjorts för har staten kontinuerligt sedan andra världskrigets varit bunden av krigsutbrottsavtal. Det var dock först i och med tillkomsten av den nu gällande krigsförsäkringslagen som krigsutbrottsavtalen lagreglerades. Av 4 kap. 6 § krigsförsäkringslagens framgår att KFN får, med avseende på den tid det råder krigsförhållanden, träffa avtal med försäkringsgivare om övertagande löpande försäkringar mot sådana krigsrisker som anges i

lagen. Lagen uppställer inga begränsningar över vilka som KFN får teckna avtal med, utöver att det ska vara försäkringsgivare som försäkrar mot risker för skador på transportområdet mot krigsrisker och sådana risker som har sådant samband med krig som räknas upp i lagens 4 kap. 1 §. Lagen uppställer inte något heller något hinder för KFN att teckna avtal med utländska försäkringsgivare som inte är etablerade i landet. Regeringen har som framgår av avsnitt 9.2.1 framhållit att det inte finns något formellt hinder mot att krigsutbrottsavtal träffas med utländska försäkringsgivare etablerade i Sverige. Utredningens bedömning är att det inte heller finns något hinder att träffa avtal med utländska försäkringsgivare som inte är etablerade här, om det bidrar till att uppnå lagens syften.

Utredningens slutsats är därför att det inte krävs några lagändringar för att staten ska kunna träffa krigsutbrottsavtal med andra försäkringsgivare än de som är etablerade här i landet. Det är dock värt att notera att lagen inte innebär någon kontraheringsplikt för staten utan staten kan välja vem eller vilka den tecknar avtal med. Staten ska vid sitt val se till syftet med lagstiftningen.

I kapitel 10 argumenterar vi för att staten ska kunna, om det bedöms lämpligt, ta en avgift av försäkringsgivare som ingår krigsutbrottsavtal med staten. En fråga är om det krävs lagändring för att staten ska kunna göra detta. Vår bedömning är att det inte behövs. På samma sätt som gäller för krigsförsäkringsregleringen i övrigt är krigsutbrottsavtalen frivilliga för såväl staten som försäkringsföretagen att ingå. Staten agerar som civilrättslig part och tillhandahåller försäkringsskydd mot vederlag.

10 Ersättning till staten

Utredningen har i uppdrag att analysera frågor om uttag av avgifter/premier och storleken på sådana avgifter/premier i det försäkringsskydd som föreslås. Vi behandlar först i avsnitt 10.1 frågan i förhållande till direkt försäkring och återförsäkring som staten meddelar på transportområdet. Därefter behandlar vi den i avsnitt 10.2 i förhållande till krigsutbrottsavtalen. Slutligen behandlar vi i avsnitt 10.3 frågan om staten bör ta ut avgifter på förhand för de försäkringsåtgärder som kan komma att vidtas under framtida allvarliga kriser och krigsförhållanden.

10.1 De statliga försäkringsvillkoren

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa villkoren för statlig krigsförsäkring. Villkoren ska så långt som möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en snedvridning av konkurrensen undviks.

I dag är det Krigsförsäkringsnämnden (KFN) som fastställer villkoren för de statliga krigsförsäkringarna. Som redogörs för i kapitel 11, anser vi att valet av vilken myndighet som ska hantera de statliga krigsförsäkringarna bör vara en fråga för regeringen. Av lagen bör det därför framgå att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör fastställa villkoren för statlig krigsförsäkring.

Det finns inte några riktlinjer för hur villkoren bör utformas. Det framstår som klart att KFN ska ta ut premier för de försäkringar som erbjuds, men det finns inte några angivna principer för nivån på dessa premier.

De statliga åtgärderna kan under krigsförhållanden ta formen av antingen direkt försäkring eller återförsäkring. Utredningen föreslår att under extraordinära förhållanden i fredstid ska staten kunna erbjuda återförsäkring på transportområdet. Förutsättningarna för premier och andra villkor kan skilja sig åt mellan freds- och krigssituationer, varför vi behandlar dem var för sig.

10.1.1 Villkor för fredstida åtgärder

Staten bör begära premier för den återförsäkring som tillhandahålls. Principen bör vara att premien ska sättas i förhållande till risken, men storleken på premien behöver också avvägas mot intresset att transporterna ska kunna fortgå. Syftet med den statliga återförsäkringen under fredstid är att tillförsäkra ett tillräckligt utbud av försäkringar på transportområdet för att värna försvarsansträngningarna, folkförsörjningen och näringslivet när försäkringsmarknaderna inte tillhandhåller tillräckligt försäkringsskydd till rimliga villkor. Syftet är således inte att tillförsäkra det försäkringsgivande företags stabilitet eller allmänt stödja försäkringsföretag. Staten bör därför kunna påverka vilken premie som försäkringstagaren ska betala till försäkringsföretaget för det skydd som staten återförsäkrar. Vilken premie som försäkringsföretaget ska betala till staten bör därför bero på hur stora premier det är lämpligt att ta ut av försäkringstagarna och hur stor kompensation försäkringsföretaget bör få för att administrera försäkringen.

För att uppnå syftet med återförsäkringen kan inte de premier som försäkringstagaren ska betala vara marknadsmässiga, eftersom själva grunden för den statliga försäkringen är att marknaden inte erbjuder försäkring till rimliga villkor. Staten bör dock så långt möjligt ta ut avgifter som täcker statens ekonomiska risk och övriga kostnader i åtagandet. Avsikten ska därmed inte vara att tillföra staten någon vinst, men målsättningen bör vara detsamma som för den statliga garantiverksamheten, nämligen att verksamheten långsiktigt ska bära sina kostnader. Villkoren bör därmed utformas efter affärsmässiga grunder. En jämförelse kan göras med EKN, som enligt sitt uppdrag ska driva en verksamhet enligt principen att premierna ska avpassas till målet att verksamheten totalt sett ska vara självbärande över tiden. Myndigheten har en kreditram som möjliggör för verksamheten att under kortare tid gå med under-skott.

Det är dock möjligt att risken är så stor att staten inte kan ta ut premier som täcker den, men att det ändå krävs försäkring för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Det bör därför framgå av lagen att avsteg kan behöva göras från affärsmässiga principer.

I affärsmässighet ligger också att försöka minska risker. Staten bör därför t.ex. ha möjlighet att ställa krav på transportrutter och att extra farliga områden undviks.

När staten tillhandahåller återförsäkring bör det göras på ett sådant sätt att konkurrensen mellan dels försäkringsföretagen, dels transportföretagen inte snedvrids samtidigt som syftet med försäkringen beaktas. Det innebär t.ex. att om staten väljer att endast teckna återförsäkringskontrakt med ett försäkringsföretag för att det bedöms tillräckligt för att försäkringstagarna ska få ett tillräckligt skydd, bör beslutet föregås av en urvalsprocess som tillgodoser konkurrensregler. Även snedvridningar av konkurrensen mellan transportföretag bör undvikas. Det innebär dock inte att alla transportföretag ska ha rätt till försäkring som staten återförsäkrar, men det är det samhällsekonomiska värdet med transporten som ska styra vilka försäkringar staten återförsäkrar och inte t.ex. vem som äger transportföretaget. Principen att villkoren ska utformas så att snedvridningar av konkurrensen undviks bör framgå av lagen.

10.1.2 Villkor för åtgärder under krigsförhållanden

Under krigsförhållanden kommer de statliga åtgärderna med stor sannolikhet att behöva bli betydligt mer omfattande än under fredstid. Villkoren för de statliga försäkringarna under krigsförhållanden kommer att behöva förberedas på förhand. Som framgått har KFN utarbetat villkor för olika statliga direktförsäkringar. Dessa behöver ses över regelbundet för att de ska vara relevanta vid ett krigsutbrott. Hur mycket resurser som i fredstid ska läggas på att utarbeta villkor som ska gälla i en krigssituation är en beredskapsfråga.

Utgångspunkten bör även för krigssituationer vara att verksamheten ska bedrivas efter affärsmässiga grunder.

Som sägs i föregående avsnitt, bör premierna för den statliga återförsäkringen vid allvarliga kriser i fredstid sättas utifrån vad försäkringstagarna kan bära, men med målsättningen att så långt möjligt täcka statens förväntade kostnader. Denna princip bör även

gälla för statens direktförsäkring i krigstid. Det förhåller sig något annorlunda med återförsäkring som ges i krigstid. Som beskrivs i kapitel 5 är syftet med den statliga återförsäkringen på skadeförsäkringsområdet att försäkringsföretag som vill bedriva skadeförsäkring på den svenska marknaden ska ha tillgång till återförsäkring till rimligt pris. I det fallet torde staten ha svårare att styra premierna till försäkringstagarna, då det kan handla om många fler olika försäkringar, och premien till staten får snarare beräknas utifrån vad försäkringsföretagen kan bära. Utgångspunkten borde dock fortfarande vara att staten ska ta premier som täcker statens ekonomiska risk och andra kostnader.

I krigssituationer kan möjligheten för staten att omdirigera trafik och ställa villkor på resrutten vara extra viktiga för att hålla nere riskerna och möjliggöra transporter.

Under både första och andra världskriget bedrev staten en omfattande direktförsäkringsrörelse på transportområdet. Målet för premiesättningen under världskrigen var att ge försäkringstagarna största möjliga försäkringsskydd till lägsta möjliga premie som enligt nämndens bedömning var förenlig med att verksamheten skulle gå ihop. Staten vidtog också avsevärda förebyggande åtgärder och genomförde en planmässig dirigerings av sjöfarten. Således fanns en affärsmässig grund för verksamheten. I bägge fallen gick rörelsen med överskott. Det kan bero på omständigheterna och på en viss portion tur, och är ingen garanti för att det alltid kommer att vara möjligt, men det visar på att staten med sin större riskkapacitet kan bedriva en verksamhet som bär sig själv när privata företag inte har kapacitet nog att bära risken.

10.2 Krigsutbrottsavtalen

Utredningens förslag: Krigsutbrottsavtal bör tecknas när det finns ett beredskapsintresse. Då bör de tecknas för ett år i taget. Det kan vara aktuellt för staten att ta ut en avgift, att inte ta ut en avgift eller att betala ersättning till försäkringsföretag som tecknar krigsutbrottsavtal. Huruvida det ska tas ut en avgift, inte tas ut en avgift eller betalas ersättning måste avvägas mot beredskapsintresset av att försäkringsföretag tecknar krigsutbrottsavtal.

Bakgrund

Gällande ordning

Krigsutbrottsavtalen innebär ett åtagande för svenska staten. Enligt gällande avtal erhåller staten betalning i form av överföring av premier när krigsförsäkringen övertas av staten eller när krigsskada faller under statens ansvar. Enligt de särskilda avtal som kompletterar krigsutbrottsavtalen kommer försäkringsgivaren att överföra den del av erlagd krigsförsäkringspremie som avser tid försäkringsgivaren inte bär risken till KFN. När det gäller försäkringar som är tecknade för viss resa hanteras de olika beroende på typ av försäkring. För kaskoförsäkring föreligger ingen skyldighet för försäkringsföretaget att överföra premien. För andra försäkringar än kasko ska däremot hela nettopremien överföras till KFN. Principen är således att staten erhåller premier när staten övertagit risken i samband med att krigsförhållanden har inträtt. För de övertagna försäkringarna har KFN rätt att begära tilläggspremier.

Budgetlagen

I budgetlagen (2011:203) finns bestämmelser om garantier som staten ställer ut. Som huvudregel ska en ränta eller avgift tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för ett lån eller ett garantiåtagande. Inkomster från räntor och avgifter ska föras till reservkonton och medel på dessa konton ska användas för att täcka konstaterade förluster i statens utlåning och åtaganden. Om inte en tillräckligt hög ränta eller avgift kan tas ut för att täcka statens förväntade kostnad ska medel tillföras kontot som förväntas täcka underskottet.

Skälen för utredningens förslag

Krigsutbrottsavtalen är som beskrivs i kapitel 9 konstruerade så att staten tar över försäkringarna på sina egna villkor och har rätt att begära tilläggspremie som omedelbart ska betalas för att försäkringen ska fortsätta att gälla. Staten har således de kontraktuella förutsättningarna att se till att villkoren blir desamma som i de fall staten tecknar kontrakt direkt med försäkringstagaren. Det ligger i sakens natur att när krigsutbrottsavtalet trätt i kraft så har risken

för skador till följd av krig ökat markant så att den premie försäkringstagaren betalat till försäkringsgivaren i samband med tecknandet av försäkringen är för låg för att täcka den förväntade skaderisken. Men genom att staten har rätt att ta ut en tilläggspremie, kan staten kompenseras för den ökade risken i samma utsträckning som vid direkt tecknade försäkringar.

Staten löper dock en ökad ekonomisk risk genom att skada kan inträffa innan den handläggande myndigheten har hunnit beräkna och fastställa tilläggspremien för försäkringen. Det skulle kunna hanteras genom att staten tar ut en viss schablon i tilläggspremie i samband med övertagande av försäkringen. Med en sådan lösning kan staten tillförsäkras samma compensation som för statens egna försäkringar. Om en schablonpremie bör tas ut beror dels på hur snabbt myndigheten kan fastställa tilläggspremien för de olika försäkringarna, dels om det är värt de extra administrationskostnaderna som det skulle medföra. Det bör vara en fråga för den myndighet som ska handlägga den statliga krigsförsäkringen att ta ställning till.

För den försäkringstagare som tecknar en försäkring som omfattas av krigsutbrottsavtalet finns det emellertid ett värde av att det inte kommer uppstå ett glapp i försäkringsskyddet. I och med att den statliga försäkringen ingår i den försäkring som försäkringstagaren tecknar hos försäkringsföretaget, kan försäkringsföretaget tillgodogöra sig försäkringstagarens betalningsvilja för detta skydd genom att ta ut en högre premie. Mellanskillnaden i premie mellan en försäkring där staten träder in och en där det inte finns något sådant åtagande borde i princip tillfalla staten. Krigsutbrottsavtalen har emellertid även ett värde för staten genom att den kan bidra till upprätthållandet av försvarsansträngningarna, folkförsörjningen och näringslivet. Försäkringsföretaget kan i detta sammanhang ses som försäkringsmäklare åt staten och bör i princip få ersättning för detta. Kostnaden för försäkringsföretaget att bifoga klausulen om den statliga försäkringen till försäkringskontraktet får dock ses som marginell, givet att försäkringsföretaget i enlighet med utredningens förslag i övrigt inte har något administrativt ansvar för den statliga försäkringen. Försäkringsföretaget kan även använda som försäljningsargument det faktum att försäkringen innebär ett kontinuerligt skydd i och med att staten kommer att ta över försäkringen.

Avgiften måste vara substantiell för att det ska vara statsfinansiellt motiverat att inrätta ett system för avgiftsuttag. I dag tillhanda-

håller medlemmar i Transportförsäkringspoolen den statliga försäkringen till sina kunder utan ersättning från staten. De torde räkna med att risken att de kommer att behöva agera enligt krigsutbrottsavtalet för närvarande är liten. Därmed bedömer de att kostnaden för att ta med klausulen om krigsutbrottsavtalet är liten, samtidigt som det trots det låga värdet för kunden kan användas som försäljningsargument. Det är också möjligt att det inte är ekonomiska utan nationalistiska motiv som huvudsakligen ligger bakom att de har valt att teckna krigsutbrottsavtalen. Däremot skulle de knappast i dagens säkerhetssituation vara villiga att ingå krigsutbrottsavtal med staten om det innebär att de ska betala en avgift till staten. Det torde vara fallet även om utformningen av krigsutbrottsavtalen ändras enligt utredningens förslag och försäkringsföretaget inte ska utföra några administrativa uppgifter åt staten. Samtidigt är det som framgått inte tillräckligt ur beredskaps-syfte att staten endast tecknar avtal med försäkringsgivare som är etablerade på den svenska försäkringsmarknaden. För utländska försäkringsgivare torde det vara ekonomiska incitament som motiverar dem att teckna krigsutbrottsavtal.

Betalningsviljan hos försäkringstagaren måste således bli substantiell för att det ska vara ekonomiskt motiverat att inrätta ett system för avgiftsuttag. Denna beror förutom på risken att försäkringsföretaget ska säga upp krigsförsäkringen, på hur snabbt staten kan komma i gång och ge direktförsäkring. Möjligtvis kan det förhållandet att transporten omfattas av statlig krigsförsäkring även om lasten inte är av svenskt intresse också vara av värde för försäkringstagaren. Det värdet beror på hur snabbt staten kan komma att säga upp försäkringen. I dagsläget torde betalningsviljan hos försäkringstagarna för denna typ av skydd vara mycket låg. Det kan dock ändras om krigsriskerna ökar.

Utan betalningsvilja hos försäkringstagarna torde staten snarast behöva ersätta utländska försäkringsgivare för att de ska teckna krigsutbrottsavtal. Huruvida det behövs mer täckande krigsutbrottsavtal (eller några gällande krigsutbrottsavtal över huvud taget) är en beredskapsfråga. Utredningen har svårt att mot bakgrund av det nuvarande säkerhetspolitiska läget se att det finns ett behov i dag.

Om risken för sådana händelser som utlöser krigsutbrottsavtalen ökar kommer det troligtvis naturligen att uppstå en efterfrågan på försäkringar som innehåller den statliga försäkringen. I det läget är det mer motiverat för staten att ta ut en viss avgift av

försäkringsföretag som vill teckna krigsutbrottsavtal. Avgiften måste dock avvägas mot att det ligger i statens intresse att försäkringsgivare vill teckna krigsutbrottsavtal med staten.

Nuvarande krigsutbrottsavtal gäller tills vidare. Parterna kan säga upp avtalet med sex månaders varsel. Utredningen menar att en bättre ordning är att avtalen löper på ett år i taget. Det skapar förutsättningar för staten att kalibrera en avgift/ersättning som kan justeras mellan åren. Ju större risken är att avtalet ska träda i funktion, desto större borde betalningsviljan hos försäkringstagarna vara och ju mer motiverat kan det vara med en avgift till staten samtidigt som avgiften kan kalibreras mot beredskapsintresset. Om statens intresse är större än försäkringstagarnas betalningsvilja ska staten kunna ersätta försäkringsföretag för att ingå krigsutbrottsavtal. En årlig översyn av avtalen minskar också risken för att de är inaktuella när de träder i tillämpning.

En sådan ordning är mer resurskrävande än dagens, men i ett läge där krigsutbrottsavtalen har ett värde menar vi att fördelarna överväger och när avtalen inte har något värde fyller de inte heller någon viktig funktion. Utredningens förslag är därför att nuvarande krigsutbrottsavtal sägs upp och att nya ingås först när det finns behov av beredskapsskäl. I ett sådant läge kan myndigheten behöva gå ut med information till de försäkringsföretag som meddelar försäkring på transportområdet att möjligheten finns att ingå avtal med staten.

10.3 Bör avgifter tas ut på förhand?

Utredningens bedömning: Avgifter bör inte tas ut på förhand för sådana statliga åtaganden som kan komma att ingås i framtiden med krigsförsäkringslagen som grund.

Som framgår av avsnitt 10.2 kan det bli aktuellt att ta ut en avgift av de försäkringsföretag som tecknar krigsutbrottsavtal. Dessa avgifter bör kunna bidra till finansieringen av myndighetens verksamhet med krigsutbrottsavtal. De premier som tas för såväl den statliga direktförsäkringen som för den statliga återförsäkringen bör i sin tur syfta till att täcka statens samtliga kostnader förknippade med dessa verksamheter. Det är dock möjligt att riskerna är så stora att de försäkrade inte kan bära premier som täcker

statens förväntade kostnader. En fråga är därför om försäkringsföretag eller potentiella försäkringstagare bör betala avgifter till staten på förhand för den möjligheten att staten kan komma att erbjuda försäkring till subventionerade villkor.

Att staten tillhandahåller transportförsäkringar i krigssituationer kan ses som ett statligt stöd till transportföretagen, men även till import- och exportindustrin. Frågan är då om dessa företag bör betala avgifter till staten för möjligheten att få detta stöd i krigssituationer. Utredningen bedömer att det inte är rimligt. Det är mycket osäkert vilka företag som kommer att komma i åtnjutande av de statliga åtgärderna. Det finns i dag inte en bedömning av vilka transporter som är väsentliga för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Därtill kan det variera vilka transportföretag som trafikerar en transportled. Även om det skulle gå att identifiera vilka företag som skulle vara berörda, går det inte att i nuläget ta en avgift då storleken på avgiften bör bero på sannolikheten att denna typ av subventioner kommer att uppstå, för annars kommer avgiften i princip bli en skatt, och i nuläget är denna sannolikhet mycket liten.

Det är lika svårt att motivera en avgift för den statliga återförsäkring som kan komma att behöva ges i fredstid. Även den är att ses som ett stöd till transportföretag och eventuellt import- och exportföretag, men det går inte att på förhand säga vilka företag som kan bli berörda då det inte går att förutse var eventuella problem med försäkring kan uppstå.

Situationen är delvis annorlunda när det gäller möjligheten att staten kan komma att erbjuda återförsäkring under krigsförhållanden och då även på andra sakförsäkringsområden än transportområdet i syfte att det ska finnas sakförsäkring att tillgå i Sverige. Under krigsförhållanden kan återförsäkringsmöjligheterna för försäkringsföretag begränsas avsevärt och utländska försäkringsföretag kan välja att dra sig ur den svenska marknaden. Statlig återförsäkring kan därmed bli nödvändig för att upprätthålla ett tillräckligt försäkringsutbud. Denna åtgärd skulle kunna ses som ett stöd till de svenska försäkringsföretagen, men syftar till att det ska finnas försäkring att tillgå för allmänheten. Denna situation har vissa gemensamma drag med den när staten i en generell likviditetskris såsom den under åren 2008–2009 ger likviditetsstöd till kreditinstitut för att de ska kunna fortsätta att ge krediter.¹

¹ Se kapitel 11 i SOU 2013:6.

En jämförelse kan göras med de avgifter som kreditinstitut betalar till stabilitetsfonden, stabilitetsavgift, som kan användas för statliga stödåtgärder riktade till dessa företag.² Syftet med stabilitetsavgiften är dels att stärka statsfinanserna inför framtida kriser, dels att påverka företagens risktagande genom att kostnaderna för finansiell stabilitet internaliseras. Ett viktigt motiv är att staten kan behöva vidta åtgärder för att hantera problem i enskilda kreditinstitut.

Till skillnad från kreditinstitutets roll i uppkomsten av finansiella kriser, kan försäkringsföretagen inte påverka att behovet av statlig återförsäkring uppstår under krigsförhållanden. Det handlar inte heller om att täcka upp för gamla förluster som försäkringsföretag har gjort, utan att hjälpa till att täcka nya risker. I detta fall skulle således en avgift endast syfta till att stärka statsfinanserna. Under krigsförhållanden kommer emellertid staten troligen behöva vidta åtgärder på många områden och utredningen bedömer att det inte är rimligt att ta ut avgifter av just försäkringsbranschen för att stärka statsfinanserna. Utredningens slutsats är därför att det inte finns fog för att införa en motsvarande ordning på transportområdet.

² Se prop. 2009/10:30.

11 Ansvarig myndighet

I 4 kap. 5 § krigsförsäkringslagen anges att ärenden om krigsförsäkring handläggs av Krigsförsäkringsnämnden (KFN). I detta kapitel analyserar vi om det finns skäl att i lagen peka ut ansvarig myndighet. Vidare har vi konstaterat att det i sällsynta fall kan uppstå ett behov av statliga åtgärder på transportområdet i fler situationer än de som täcks av krigsförsäkringslagens nuvarande utformning (se avsnitt 8.3). Det väcker frågan om KFN är en lämplig myndighet för att hantera dessa åtgärder.

11.1 Regeringen bör besluta om handläggande myndighet

<p>Utredningens förslag: Det ska ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att handlägga frågor som rör den statliga krigsförsäkringen.</p>

Sedan den nuvarande krigsförsäkringslagens tillkomst utpekades KFN direkt i lag som den myndighet som ska handlägga ärenden om skadeförsäkring på transportområdet mot krigsrisk, om statlig återförsäkring av meddelade försäkringar och om mottagande av statlig återförsäkring. I lagen sägs inget om hur KFN ska vara organiserad, utan det lämnas till regeringen att bestämma. Genom myndighetsförordningen (2007:515) har regeringen föreskrivit vissa allmänna bestämmelser om förvaltningsmyndigheter som gäller om inte en lag eller en förordning innehåller avvikande bestämmelser. Regeringen bestämmer i allmänhet myndighetens ledningsform och ramarna för dess verksamhet i en myndighets-

instruktion. I KFN:s instruktion¹ regleras myndighetens ledning, organisation samt formerna för ärendenas handläggning.

Regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen.² Vad som avses med att regeringen styr riket framgår inte uttryckligen av lagtext eller förarbeten men i regeringens styrfunktion kan sägas ingå alla uppgifter som är nödvändiga för att styra riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ. Till hjälp att styra riket har regeringen de myndigheter som lyder under regeringen. När uppgifter har delegerats till en viss förvaltningsmyndighet i lag fråntas regeringen kompetensen att välja organisationsstruktur.

I och med att riksdagen inte har funnit skäl att reglera organisationen av den myndighet som ansvarar för den statliga krigsförsäkringsverksamheten, bör regeringen ges dels frihet att välja den organisationsstruktur som är mest ändamålsenlig, dels möjlighet att kunna väga in fördelar med att samordna olika verksamheter. Lagen bör därför ändras så att det framgår att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska handlägga ärenden om statlig krigsförsäkring.

Förslaget innebär att det är upp till regeringen att bestämma om det ska finnas ett av regeringen utsett särskilt organ som för statens räkning meddelar krigsförsäkring under krig eller krigsförhållanden samt då det under fredstid råder extraordinära förhållanden som nödvändiggör statliga åtgärder, om uppgiften ska läggas på en myndighet som även har annan verksamhet eller om regeringen själv ska besluta om dessa åtgärder. Regeringen kan ålägga en myndighet att ha ett ansvar för att föreslå statliga åtgärder, medan själva beslutet om åtgärder ligger kvar hos regeringen. Regeringen kan också välja att behålla hela ansvaret själv. Styrande för regeringens val torde vara hur mycket förberedelsearbete som ska göras och vilken beredskap som bedöms nödvändig.

Den statliga försäkringsverksamheten under krigsförhållanden förutsätter sakkunskap om de risker som ska försäkras, om olika transportformer och transportmedel och om försäkringar av dessa samt information om lagring och importbehov när det gäller varor och tjänster som är nödvändiga för att tillgodose försvarsansträngningarna, folkförsörjningen och näringslivet. Vidare behövs kunskap om nödvändiga transportbehov och tillgänglig transportkapacitet. Utredningen kan konstatera att inom KFN finns det sak-

¹ Förordning (2007:842) med instruktion för Krigsförsäkringsnämnden.

² 1 kap. 6 § regeringsformen.

kunskap om försäkringar, men däremot inte om importbehov och transportbehov i relation till tillgänglig transportkapacitet.

Hur mycket arbete som ska läggas ned i fredstid på att förbereda åtgärder i krigssituationer är en beredskapsfråga. I tider när sannolikheten för krigshändelser som direkt påverkar Sverige är liten torde behovet av beredskap vara lägre. Som en del av beredskapen för krig har KFN tecknat krigsutbrottsavtal med försäkringsföretag som är etablerade på den svenska marknaden för transportförsäkringar. Regeringen hade tillfälle att ta ställning till behovet av krigsutbrottsavtal år 2003 då den godkände nya krigsutbrottsavtal.

Utredningen har som sagt konstaterat att det är möjligt att det kan uppstå ett behov av statliga åtgärder även i icke krigssituationer. Förberedelser som har gjorts för åtgärder i krigssituationer kan med all sannolikhet komma till nytta om det uppstår ett behov av statliga åtgärder vid allvarliga kriser i fredstid. Sannolikheten för att det kommer behöva vidtas statliga försäkringsåtgärder på transportområdet i fredstid är dock enligt utredningens bedömning mycket liten. Om behov uppstår kommer omfattningen av åtgärderna dessutom vara mycket mer begränsade jämfört med i krigstid. Det möjliga behovet av statliga åtgärder i fredstid motiverar därför inte i sig ett stort förberedelsebehov. Det kan konstateras att den kunskap som fanns i KFN vid attentaten den 11 september 2001 inte utnyttjades när staten erbjöd återförsäkring på luftfartsområdet.

11.2 Bör Krigsförsäkringsnämnden avvecklas?

Utredningens bedömning: Eftersom det är svårt att upprätthålla kvalitet i en ren beredskapsverksamhet, bör ansvaret för den statliga krigsförsäkringsverksamheten läggas på en myndighet med en löpande verksamhet. Den myndigheten bör få i ansvar att planera för och upprätta en organisation för den statliga försäkringen under krigsförhållanden. Myndigheten bör också delta i samverkansområdet Transporter, SOTP. Vid val av myndighet bör möjliga samordningsfördelar beaktas.

11.2.1 Krigsförsäkringsnämnden

Av KFN:s instruktion framgår att myndighetens uppgifter är att följa försäkringsmarknadens utveckling, särskilt när det gäller behovet av statlig krigsförsäkring, samt att fastställa villkoren för sådan försäkring som nämnden meddelar och kontinuerligt se över gällande krigsutbrottsavtal och återförsäkringsavtal. Myndigheten leds av en nämnd som ska bestå av högst sju ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare. Ledamöter och ersättare utses av Finansinspektionen för en bestämd tid, av vilka en ledamot ska utses till ordförande och en till vice ordförande.

I dag består nämnden av sju ledamöter och en sekreterare. Ledamöterna har förordnanden som löper på två år. Ordföranden är tjänsteman på Finansdepartementet och sekreteraren är tjänsteman på Finansinspektionen. De övriga ledamöterna representerar Svensk försäkring, Sveriges Ångfartygs Assuransförening, SAS, Sveriges Exportråd och Sveriges Redareförening. För de fem ledamöterna utöver ordförande och vice ordförande finns ersättare utsedda. Hela nämnden sammanträder en till två gånger per år men mötesfrekvensen beror på vilka frågor som avhandlas. Inom myndigheten har tidigare funnits ett arbetsutskott som bereder frågor. För närvarande finns inget arbetsutskott. För sina uppdrag uppbär ledamöter och sekreterare ett arvode från Finansinspektionen.

Utifrån nämndens begränsade resurser kan nämndens insats knappast förväntas motsvara uppdraget enligt myndighetens instruktion. Enligt nämndens egen bedömning har den inte beredskap att träda i verksamhet med kort varsel.

Som beskrivs i avsnitt 5.2.2 ska Finansinspektionen utföra administrativa och handläggande uppgifter åt KFN. Detta framgår av såväl KFN:s som Finansinspektionens instruktioner. Nämnden har alltså ingen anställd personal. Nämndens sekreterare är visserligen anställd av Finansinspektionen men har inte någon arbetstid avsatt till arbete för KFN:s räkning. Nämnden har ingen egen budget utan dess verksamhet finansieras genom Finansinspektionens ramanslag. Det framgår således av Finansinspektionens regleringsbrev att dess ramanslag får användas för att bekosta KFN:s verksamhet. Något explicit budgetutrymme för KFN:s verksamhet anges inte.

Som en följd av att KFN saknar egen budget framgår av Finansinspektionens regleringsbrev att KFN är undantagen från kravet att årligen upprätta och lämna årsredovisning och underlag till regeringen enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och

budgetunderlag. Som underlag för arvoden och övriga kostnader ger KFN in en årlig kostnadsredovisning till Finansinspektionen. KFN nämndes inte i Finansinspektionens senaste årsredovisning.

Vidare är KFN undantagen från kravet på att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende myndighetens verksamhet enligt 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Skyldigheten att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende KFN:s ansvarsområde torde dock i stället åligga Finansinspektionen i dess egenskap av myndighet med särskilt ansvar inom samverkansområdet Ekonomisk säkerhet enligt förordningens 8 § och bilagan till förordningen. Finansinspektionen har inte funnit skäl att särskilt nämna KFN:s verksamhetsområde i de senaste risk- och sårbarhetsanalyser som redovisats till Regeringskansliet avseende Finansinspektionens ansvarsområde.

Det framgår inte heller av KFN:s instruktion att den har någon rapporteringsskyldighet till regeringen. KFN har alltså sammanfattningsvis inte någon skyldighet att rapportera sin verksamhet till regeringen.

Inte heller Finansinspektionen har en skyldighet att rapportera KFN:s verksamhet till regeringen, utöver den ovan beskrivna redovisningen av eventuella risk- och sårbarheter inom myndighetens ansvarsområde som följer av förordningen om krisberedskap och höjd beredskap. Finansinspektionen har på senare år inte funnit anledning att i det sammanhanget ta upp KFN:s verksamhet. KFN:s verksamhet har således under senare år inte rapporterats till regeringen vare sig av KFN själv eller av Finansinspektionen. Finansinspektionen har fört fram till utredningen att om försäkringsmarknaden skulle upphöra att fungera på grund av en krigssituation skulle enligt Finansinspektionens bedömning KFN få stor betydelse för försäkringsmarknaden i Sverige.

Som framgår av avsnitt 2.2.1, är KFN inte utpekad som en bevakningsansvarig myndighet i förordningen (2006:942) om samhällsskydd och beredskap, vilket torde vara ett förbiseende.

Den förra krigsförsäkringsutredningens bedömning var att det även i fortsättningen var en lämplig ordning med ett särskilt organ som meddelar krigsförsäkring för statens räkning. Utredningen menade dock att det behövde vidtas åtgärder för att höja beredskapen hos KFN, främst genom ökade resurser för att en nödvändig översyn av försäkringsvillkor, krigsutbrottsavtal och andra beredskapsavtal skulle kunna ske utan onödigt dröjsmål. Utredningen anförde att det är ett bestämt krav att nämndens försäk-

ringsverksamhet kan påbörjas så gott som omedelbart efter ett krigsutbrott och att det för att ett sådant krav ska kunna uppfyllas krävs omfattande och noggranna förberedelser i fredstid.

Vår genomgång av KFN:s verksamhet visar på att det fortfarande finns brister i verksamheten. Den visar bl.a. på att det finns ett behov av att göra en ny översyn av krigsförsäkringsvillkoren. Under krigsförhållanden är planeringen att bl.a. varuförsäkringen ska handläggas av agenter. Under utredningsarbetet har framkommit att agentavtalet inte är helt funktionellt. I enlighet med utredningens förslag bör krigsutbrottsavtalen ses över och revideras. Nya krigsutbrottsavtal som träffas bör ha en annan utformning än de som gäller för närvarande. Framtagande av nya krigsutbrottsavtal bör anförtros det organ som administrerar krigsförsäkringen. Enligt utredningens förslag bör dock inte nya krigsutbrottsavtal ingås förrän det är motiverat av beredskapsintresse (se avsnitt 10.2).

Det är en uppgift för regeringen att utse en lämplig myndighet att administrera och handlägga krigsförsäkringen. Vår slutsats är att det är svårt att hålla tillräcklig kvalitet i en verksamhet som endast har ett beredskapssyfte. Ett utvidgat ansvarsområde som innebär att myndigheten kan komma att behöva agera vid fler tillfällen kan bidra till en kvalitetshöjning av verksamheten. De förhållanden som motiverar statliga återförsäkringsgarantier uppkommer emellertid sannolikt plötsligt och oförutsett. Statlig återförsäkring ska därför kunna meddelas med mycket kort varsel, samtidigt som det inte går att på förhand veta vilket försäkringsbehov som kommer att uppstå, vilket gör att det inte går att förbereda själva försäkringarna. Det är tveksamt om nämnden kan bli operativ och erbjuda försäkring med några dagars varsel. Det finns därför anledning att se över om verksamheten kan samordnas med någon annan verksamhet för att förbättra kvaliteten.

11.2.2 Finansinspektionen

Genom införandet av samverkansområden är KFN inte längre angiven som en myndighet med särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap. Inom ramen för den civila beredskapsplaneringen är Finansinspektionen den myndighet som är bevakningsansvarig för försäkringsområdet, vilket innefattar att ansvara för att vidta de åtgärder som krävs inom försäkringsområdet vid höjd beredskap

(se avsnitt 2.2.1). KFN kan snarast ses som en del av Finansinspektionens beredskapsorganisation. Finansinspektionen utför administrativa och handläggande uppgifter åt KFN och utser ordförande och ledamöter i nämnden.

En naturlig fråga är om KFN:s verksamhet skulle kunna läggas direkt på Finansinspektionen. Inspektionens huvudsakliga verksamhet består i tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning som rör finansiella marknader och enskilda finansiella företag.³ Enligt förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen, har inspektionen i uppdrag att arbeta för ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Myndigheten ska särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet. Om instabilitet i finanssektorn riskerar att negativt påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt, ska regeringen underrättas.

Finansinspektionen har framfört till utredningen att det finns vissa praktiska problem med gällande ordning där Finansinspektionen svarar för KFN:s administration och handläggning då KFN:s verksamhet i en krigssituation avviker från FI:s huvudsakliga verksamhetsområde. Myndigheten har lyft fram att den t.ex. saknar IT-system för att hantera KFN:s försäkringsrörelse, bl.a. den skadereglering som KFN ska utföra. Finansinspektionen har inte heller någon ekonomisk verksamhet liknande den som KFN är tänkt att bedriva och kan därmed sakna nödvändig affärskompetens även om inspektionen har försäkringskompetens. Det är också mindre lämpligt att Finansinspektionen skulle ha affärsrelationer med företag som den har tillsyn över. Tidigare skulle generaldirektören för Finansinspektionen vara ordförande i nämnden, men numera utser Finansinspektionen ordförande som inte behöver vara anställd på inspektionen. På så sätt innebär dagens konstruktion att beslut om statlig krigsförsäkring fattas åtskilt från Finansinspektionen.

Sammanfattningsvis menar utredningen att det inte framstår som någon bra lösning att lägga verksamheten direkt på Finansinspektionen. En annan sak är att Finansinspektionen har en viktig roll att fylla när det gäller att bevaka utvecklingen på försäkringsmarknaden och att bidra med information om marknadens funktionssätt och eventuella problem som kan uppstå till den myndighet som ska hantera den statliga krigsförsäkringen.

³ För en mer utförlig beskrivning av Finansinspektionens verksamhet, se Finansskris-kommitténs delbetänkande, *Att förebygga och hantera kriser*, SOU 2013:06. Där beskrivs dock inte inspektionens bevakningsansvar.

11.2.3 Myndigheter som handlägger statliga garantier och försäkringar

I 9 kap. 10 § RF finns ett förbud för regeringen att utan riksdagens bemyndigande ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Beslut om ekonomiska åtaganden i form av statliga garantier och liknande åtaganden fattas således av riksdagen medan regeringen lämnar riktlinjer till de myndigheter som lämnar statliga garantier i form av instruktion, regleringsbrev och förordning i övrigt.

Det finns ett flertal myndigheter som på olika sätt hanterar statliga garantier och liknande åtaganden. Riksgälden hanterar bl.a. garantier till olika specifika projekt och den statliga insättningsgarantin. Exportkreditnämnden (EKN) ger bl.a. statliga exportgarantier i olika former för att främja svensk export och svenska företags internationalisering. Ett flertal garantier och lån finns utfärdade inom ramen för det svenska bistånds- och utvecklings-samarbetet. Dessa förmedlas av Sida. Statliga bostadsgarantier utfärdas, förvaltas och redovisas av Boverket. Därutöver utfärdas garantier inom en mängd olika områden. En stor del förvaltas och redovisas av Riksgälden men det finns ett flertal ytterligare myndigheter som på olika sätt hanterar statliga garantier. Myndigheter som meddelar statlig försäkring är Kammarkollegiet och, under krigsförhållanden, KFN.

I det följande redovisar vi lite mer utförligt verksamheten i de tre myndigheter som utredningen bedömer har mest beröringspunkter med den statliga verksamheten enligt krigsförsäkringslagen.

Riksgälden

Det var Riksgälden som regeringen gav i uppdrag att ställa ut statliga garantier efter terroristattacker den 11 september 2001. Genom beslut den 27 september 2001 gav således regeringen Riksgälden tillstånd att utfärda försäkringsgarantier till försäkringsbolag för att återupprätta försäkringsskyddet för flygbolag och tjänsteleverantörer registrerade i Sverige till den nivå som gällde på försäkringsmarknaden fram till den 25 september 2001 för ansvar gentemot tredje man vid krigshandlingar eller terrorism.

Riksgälden är en myndighet med gamla anor som sorterar under Finansdepartementet.⁴ Riksgälden har hand om statens centrala finansförvaltning. I den uppgiften ingår att ansvara för förvaltningen av statsskulden enligt reglerna i 5 kap. budgetlagen (2011:203).

I Riksgäldens uppdrag ingår vidare att vara statens internbank. I denna funktion ska myndigheten verka för säkra och effektiva betalningar till och från statliga myndigheter samt ta emot medel på konto och ge lån. I första hand är det statliga myndigheters hantering av sina anslag som dessa tjänster riktar sig till. Med stöd av särskilda riksdags- och regeringsbeslut kan Riksgälden även ta emot medel från och ge lån till andra än statliga myndigheter.

Därtill ansvarar Riksgälden för att ställa ut och förvalta statliga lån och garantier enligt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Det handlar huvudsakligen om olika typer av kreditgarantier riktade till specifika projekt och företag. I uppgiften ingår att beräkna försäkringsmässiga avgifter för utställda garantier. Avgifterna förs till garanti- och lånereserver i form av inlåningskonton i Riksgälden. Systemet är konstruerat så att intäkter och utgifter hamnar utanför statsbudgetens inkomsttitlar och anslag. Avgiftsintäkter bokförs mot särskilda reserver. På motsvarande sätt redovisas kreditförluster mot dessa reserver. Reserverna är inte fonderade utan endast redovisningsmässiga. Finansiellt minskar inbetalda avgifter statens lånebehov. Om staten måste infria åtaganden finansieras det med upplånade medel. Till varje reserv finns en obegränsad kredit kopplad, vilket redovisningsmässigt och budgettekniskt innebär att reserven, om infriade åtaganden överstiger ackumulerade redovisningsmässiga tillgångar, kan komma att uppvisa ett negativt värde.

Riksgälden ansvarar även för den statliga insättningsgarantin och det statliga investerarskyddet. Detta ansvar innebär bl.a. att Riksgälden ska betala ut ersättning till kunder som drabbas av förluster till följd av att företag som omfattas av dessa system inte fullgör sina förpliktelser gentemot kunden och ta ut avgifter av dessa företag. Insättningsgarantiavgifterna placeras till skillnad från de andra garantierna delvis i värdepapper som förvaltas av Kammarkollegiet.

⁴ Riksgäldens verksamhet beskrivs även den i Finanskriskommitténs delbetänkande, se föregående fotnot.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet är en statlig förvaltningsmyndighet som sorterar under Finansdepartementet. Myndigheten grundades 1539 och är därmed landets äldsta. Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, försäkring, upphandling och administration. Kammarkollegiet har vidare uppgifter bland annat avseende miljö rätt, stiftelserätt, stämpelskatt, Sveriges indelning i kommuner och landsting, olika typer av ersättningsanspråk, auktorisation av tolkar, fastställande av resegarantier, vigselrätt, begravningsfrågor, registrering av trossamfund och fastställande av avgiftssatser inom begravningsområdet. Kammarkollegiet bevakar Allmänna arvsfondens rätt till arv och förvaltar fondens kapital.

Vissa verksamheter inom myndigheten finansieras med anslag och andra finansieras med avgifter. Riskhanteringen som bedrivs av myndighetens försäkringsavdelning i Karlstad är avgiftsfinansierad.

Försäkringsverksamheten

Statliga myndigheter får inte teckna försäkringar hos ett enskilt försäkringsbolag vilket framgår i förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. I förordningen anges också att myndigheterna ska identifiera, värdera och kostnadsberäkna de risker som är förknippade med verksamheten och sammanställa resultatet i en riskanalys. Myndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador och förluster. Kammarkollegiet tillhandahåller och administrerar ett system med interna statliga försäkringar. Myndigheterna får således träffa överenskommelse med kollegiet som innebär att myndigheterna försäkrar sina ekonomiska risker i systemet. År 2012 var 210 av landets statliga myndigheter anslutna till verksamhetsförsäkringen, av totalt 228 myndigheter som var aktuella i den statliga redovisningsorganisationen.

Det statliga försäkringssystemet bedrivs av myndighetens försäkringsavdelning i Karlstad, som sysselsätter ca 35 personer. Årligen handläggs cirka 15 000 skadeärenden. Försäkringsavdelningen är indelad i en personsektion och en saksektion. På personsektionen handläggs bl.a. det författningsreglerade personskadeskyddet som omfattar pliktpersonal med flera. Exempel på för-

säkringar som tillhandahålls av saksektionen är fordonsförsäkringar, den grundläggande verksamhetsförsäkringen och andra verksamhetsrelaterade försäkringar.

Försäkringsavdelningen biträder också myndigheter och stiftelser i deras riskhanteringsarbete, bland annat genom myndighetsbesök.

År 2012 uppgick intäkterna i försäkringsverksamheten till drygt 193 miljoner kronor, försäkringsersättningarna till närmare 216 miljoner kronor och driftskostnaderna till drygt 30 miljoner kronor. Årets underskott uppgick till 53 miljoner kr. Försäkringsverksamheten redovisade därmed den högsta skadekostnaden någonsin till följd av ansvarsskyddet i verksamhetsförsäkringen för Trafikverket gällande en järnvägsolycka i Kimstad. I det fallet tillät regeringen Kammarkollegiet att utnyttja det balanserade överskottet i försäkringsverksamheten i vidare mån än vad som annars är medgivet för att täcka skadekostnader.

Premier som myndigheterna betalar in till försäkringsverksamheten placeras på ett särskilt räntebärande konto i Riksgälden. I verksamheten får det finnas ett balanserat överskott för att täcka risken för framtida skador enligt de principer som allmänt gäller för försäkringsverksamhet. För finansiering av försäkringsverksamheten disponerar Kammarkollegiet en kreditram på 100 000 000 kronor i Riksgälden. Kreditramen är avsedd att finansiera enstaka stora skador eller tillfälliga anhopningar av skador. En utnyttjad kredit ska återbetalas inom ramen för försäkringssystemet. Om den sammanlagda försäkringsersättningen som Kammarkollegiet ska betala för en enskild skadehändelse överstiger 50 000 000 kronor, ska dock regeringen besluta om hur det överstigande beloppet ska finansieras utanför det statliga försäkringssystemet.

Exportkreditnämnden

Exportkreditnämnden (EKN) är en statlig myndighet som har som syfte att främja svensk export av varor och tjänster samt det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft genom att utfärda garantier. EKN erbjuder statsgarantier för täckning av förlust i anslutning till exportaffärer (exportkreditgaranti) om det föreligger ett betydande svenskt intresse. Ett svenskt intresse föreligger om den verksamhet som ska garanteras bedöms vara av svenskt samhällsintresse eller på annat sätt till gagn för den

ekonomiska utvecklingen i Sverige. Exportkreditgarantier får beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser export eller indirekt avser export vilken genomförs av svenskt företag, av företag med säte utomlands i vilket det finns ett betydande svenskt intresse eller av företag som köper varor och tjänster från Sverige.⁵

EKN erbjuder även investeringsgarantier för täckning av vissa förluster i samband med investeringar och investeringslån. Med investering avses investeringar i utlandet, avseende såväl varu- som tjänsteproduktion, som bedöms vara av svenskt samhällsekonomiskt intresse, under förutsättning att investeraren får tillfredsställande inflytande över investeringen eller att investeringen har ett företagsstrategiskt syfte. Med investeringslån avses lån som en bank eller kreditinrättning lämnar till en investering.⁶

Garantier får beviljas som ett komplement till utbudet av garantier på den privata marknaden och normalt inte omfatta sådana förluster mot vilka skydd kan erhållas genom sedvanlig transport-, brand- eller stödförsäkring eller på annat liknande sätt. Exempel på risker som kan täckas är förluster orsakade av politiska och eller kommersiella händelser.

Riksdagen beslutar om EKN:s garantiram. Garantiramen utökades från 200 miljarder kronor till 350 miljarder kronor per den 1 januari 2009. Från och med 2010 utökades kreditramen än en gång till nuvarande nivå på 500 miljarder kronor.

EKN tar ut premier och gör reserveringar för den förväntade förlusten i varje garanti som ställs ut. Premierna ska anpassas till målet att verksamheten totalt sett ska vara självbärande över tiden.⁷ För exportkreditgaranti betalas en premie som är anpassad med hänsyn till olika inverkan omständigheter, såsom betalningsvillkor, förhållanden i importlandet och risker av annat slag samt administrationskostnader. Premierna från försäkringstagarna ska täcka den bedömda risken och EKN:s administration. Verksamheten är således avgiftsfinansierad.

EKN har en obegränsad kredit i Riksgälden för infriande av de garantier som har ställts ut av myndigheten. Exportkreditnämnden ska informera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Finansdepartementet) innan kreditutrymmet utnyttjas och redovisa det beloppsmässiga beräknade överskridandet.⁸ EKN har ute-

⁵ Förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti.

⁶ Förordning (2005:746) om investeringsgaranti.

⁷ 2§ förordningen (2007:1717) med instruktion för Exportkreditnämnden.

⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Exportkreditnämnden.

stående engagemang och fordringar i totalt 138 länder, där de 15 länder som svarar för störst riskexponering vid utgången av 2012 svarade för ca 85 procent av riskexponeringen. Under år 2012 garanterade EKN affärer för 49 miljarder kronor i 123 länder. Resultatet blev drygt två miljarder kronor. Myndigheten hade vid 2012 års utgång ett eget kapital på drygt 21 miljarder kronor.

11.2.4 Utredningens bedömning

Riksgälden, EKN och Kammarkollegiet har alla verksamhet som skulle kunna motivera att de får ansvaret för den statliga krigsförsäkringen. Kammarkollegiet har en försäkringsverksamhet. Den riktar sig dock bara till statliga myndigheter och stiftelser. Försäkringskunderna har således samma huvudman som Kammarkollegiet, vilket underlättar hanteringen av skaderegleringen och minskar risken för tvister. Det innebär följaktligen att den delen av verksamheten inte är så utbyggd. EKN:s verksamhet däremot är riktad mot privata kunder. Det kan också diskuteras om det i krig inte rent av skulle finnas ett överlapp mellan EKN:s exportkreditgarantier och den statliga krigsförsäkringen när det gäller varor i lager. I Norge ligger ansvaret för krigsförsäkringen av transportmedel på deras motsvarighet till EKN. Riksgälden har ansvaret för de flesta av statens garantier. Med vissa undantag, såsom insättningsgarantin, handlar det dock inte om den typ av masshantering som kommer att kunna bli aktuell beträffande den statliga transportförsäkringen under krigstid. Ingen av dessa myndigheter har den kompetens om transporter och transportförsäkringar som finns samlad i KFN.

Enligt uppgift är KFN den enda statliga myndighet vars verksamhet endast syftar till att ha en beredskap för krigssituationer. Däremot finns exempel på en beredskap att upprätta myndigheter i händelse av krig. Nationella upplysningsbyrån (NUB) som ska förmedla upplysningar om frihetsberövade – krigsfångar och civilinternerade – stupade och avlidna i krig, är ett sådant exempel. Den svenska regeringen har anförtrott Svenska Röda Korset att planera för, upprätta och bemanna en sådan nationell upplysningsbyrå i händelse av att Sverige skulle bli indraget i en väpnad konflikt. Den Nationella upplysningsbyrån i Sverige upprättas i händelse av krig eller annan väpnad konflikt från den tidpunkt som regeringen bestämmer. Byrån är då inte en del av Svenska Röda Korset, utan

ett officiellt och oberoende organ. Man skulle kunna tänka sig en likartad lösning för den statliga krigsförsäkringen. Om ansvaret för den statliga transportförsäkringen läggs på t.ex. någon av Riksgälden, EKN eller Kammarkollegiet, så kan den myndigheten få i uppdrag att planera för inrättandet av en organisation för den statliga försäkringsverksamheten i krigssituationer, eftersom verksamheten då kommer att svälla avsevärt och behöva tillföras mer specifik kompetens på transportområdet. Under krigsförhållanden kommer det också krävas ett nära samarbete med transportnäringsarna, försäkringsbranschen och andra myndigheter på transportområdet. Mer temporära åtgärder under fredstid bör dock kunna hanteras av myndigheten utan att en särskild organisation inrättas.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att ansvaret för den statliga krigsförsäkringsverksamheten bör läggas på en myndighet med en löpande verksamhet, eftersom det har visat sig svårt att upprätthålla kvalitet i en ren beredskapsverksamhet och att framför allt Kammarkollegiet och EKN har verksamhet som har sådana beröringspunkter med den statliga försäkringsverksamheten att en samordning skulle borga för effektivitetsvinster. Eftersom verksamheten kommer att bli betydligt mer omfattande under krig och då även bestå av hantering av olika logistikproblem bör den myndighet som ska hantera den statliga krigsförsäkringsverksamheten få i ansvar att planera för och upprätta en organisation för den statliga försäkringen under krigsförhållanden.

Den myndighet som får ansvaret för den statliga krigsförsäkringsverksamheten bör införas i bilagan till förordningen (2006:942) om samhällsskydd och beredskap som myndighet med ansvar enligt 11 och 18 §§ och som deltagare i samverkansområdet Transporter.

12 Förslagets konsekvenser

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande. En utredning ska enligt dessa bestämmelser redovisa vilka konsekvenser som förslagen kan få i olika avseenden. Därutöver anges särskilt i våra direktiv att vi utifrån de regler som föreslås ska lämna en redovisning av konsekvenser och kostnader som uppstår för försäkringsföretagen, försäkringstagarna, Krigsförsäkringsnämnden (KFN) och staten i övrigt. För förslag som innebär kostnader för staten ska finansiering föreslås. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas.

Enligt 6 § 2 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Detta redogörs för i samband med presentationen av förslagen i kapitel 8, 9, 10 och 11 och kommer inte behandlas vidare här.

Utredningens förslag innebär i korthet

1. ett bemyndigande till regeringen att fatta beslut om att staten får motta återförsäkring på transportområdet vid sådana extraordinära förhållanden i fredstid som medför att det saknas ett tillräckligt försäkringsutbud på den kommersiella försäkringsmarknaden eller finns allvarliga brister i detta utbud, om sådan försäkring är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet,
2. att villkor för statlig försäkring ska så långt möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en snedvridning av konkurrensen undviks,

3. att krigsutbrottsavtal på transportområdet bör kunna omfatta alla transportmedel som fraktar gods till, från eller inom Sverige oavsett var de är registrerade eller vem som äger dem och att avtal bör kunna tecknas även med försäkringsföretag som inte är etablerade i Sverige,
4. att regeringen ska få besluta om vem som bör handlägga ärenden om statlig försäkring på transportområdet, och
5. att denna myndighet bör överväga om staten ska ta ut en avgift, inte ta ut en avgift eller ersätta de försäkringsföretag som tecknar krigsutbrottsavtal.

I det följande diskuterar vi konsekvenserna av dessa förslag på samhällsekonomin, statsfinanserna, försäkringstagarna, försäkringsföretagen och KFN. Vi analyserar också förslagens förenlighet med EU-rätten.

12.1 Samhällsekonomiska effekter

Som framgår av kapitel 3, är Sverige i hög grad beroende av transporter. Fungerande transporter är av avgörande betydelse för utrikeshandeln men även transporter inom landet är i många fall väsentliga för såväl näringsliv som folkförsörjning och välfärd. Om transporter inte kan genomföras till följd av brist på försäkring uppstår stora samhällsekonomiska förluster genom avbräck i produktionen. På grund av den s.k. ”just-in-time”-principen uppstår snabbt brist på bränsle och insatsvaror med svåra konsekvenser för näringslivet. I förlängningen kan avbrutna transportförbindelser leda till att företag går i konkurs. Uteblivna transporter medför också brist på livsmedel och andra konsumtionsvaror, vilket skulle medföra välfärd förluster för befolkningen och påverka samhällsekonomin negativt. Brist på transporter kan också skapa risker för folkhälsan till följd av brist på mediciner, m.m. En författningssälig och finansiell beredskap för att staten ska kunna erbjuda återförsäkring skapar bättre förutsättningar för transporter att fortgå under kriser med allvarliga störningar i försäkringsutbudet när den positiva ekonomiska och sociala samhällsnyttan överväger riskerna för transporternas genomförande och därigenom kan de samhällsekonomiska kostnaderna begränsas.

I andra vågskålen ligger att en författningsmässig och finansiell beredskap kan leda till fler statliga ingripanden än som är motiverat, vilket kan leda till ineffektivitet och snedvriden konkurrens. Med ett tydligt lagkrav på att återförsäkring bara får ges när det bedöms vara av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet och att villkor för statlig försäkring ska så långt möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en snedvridning av konkurrensen undviks bör emellertid denna risk vara liten.

De utvidgningar av krigsutbrotsavtalen som utredningen föreslår, nämligen att krigsutbrotsavtal bör kunna omfatta alla transportmedel som fraktar gods till, från eller inom Sverige oavsett var de är registrerade eller vem som äger dem och att avtal bör kunna tecknas även med försäkringsföretag som inte är etablerade i Sverige, syftar till att alla för Sverige viktiga transporter ska ha ett tillräckligt försäkringsskydd när krigsförhållanden inträder. Med dagens krigsutbrotsavtal är det risk för att många för Sverige väsentliga transporter kommer att stå utan försäkringsskydd, dels till följd av att avtalen endast omfattar svenskregistrerade transportmedel samtidigt som en stor del av transporterna – framför allt till och från Sverige – görs med utlandsregistrerade transportmedel, dels till följd av att avtal endast tecknas med i Sverige etablerade försäkringsgivare samtidigt som försäkringsmarknaden har blivit allt mer internationaliserad. Det medför risk för den typen av samhällsekonomiska kostnader som beskrivs ovan. Utredningens förslag minskar därför även risken för samhällsekonomiska kostnader i en krigssituation.

Utredningens förslag att regeringen ska få besluta om vilken myndighet som ska handlägga frågor om statlig försäkring syftar till en effektivare hantering som skapar möjlighet till en bättre beredskap, vilket har som potential att minska samhällsekonomiska kostnader genom att statliga åtgärder vid behov kan vidtas snabbare.

12.2 Statsfinansiella kostnader

En statlig återförsäkring kan naturligtvis leda till statsfinansiella kostnader när skador ska ersättas. Den statliga ekonomiska risken bör stå i rimlig proportion till den samhällsekonomiska nyttan. Utredningens förslag innebär att det skapas en författningsmässig

och finansiell beredskap för att hantera allvarliga störningar i utbudet av försäkringar på transportområdet som riskerar ha väsentligt negativa effekter på försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Denna typ av störningar måste staten hantera på ett eller annat sätt. Vid så allvarliga störningar måste staten överta risk för att transporter ska kunna fortgå. Utredningens förslag innebär således inte att ett nytt statligt åtagande uppstår och inte heller någon skyldighet för staten att vidta åtgärder, utan det förbättrar endast effektiviteten i de statliga åtgärderna.

Utredningen föreslår också att det ska framgå av lag att villkoren för statlig försäkring bör så långt möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt. I dag är det upp till KFN att besluta om villkoren. Med affärsmässighet menas inte att målet ska vara att staten ska gå med vinst, men den statliga krigsförsäkringsverksamheten ska bära sina egna kostnader över tid. Premier ska sättas utifrån målsättningen att verksamheten ska gå jämnt upp över den tid som verksamheten förväntas bedrivas. Om riskerna med transporter blir stora är det dock möjligt att staten kommer att behöva subventionera verksamheten. Under såväl första som andra världskriget gick verksamheten med överskott. Med ett annat händelseförlopp där Sverige hade blivit angripet är det dock inte säkert att staten hade kunnat ta ut premier som täckt de förväntade kostnaderna.

I kravet på affärsmässighet ligger också att försöka minska risker genom att dirigera transporterna samt genom att överväga alternativa transportmedel. Även i övrigt ska verksamheten bedrivas så effektivt som möjligt.

Utän riktlinjer för nivån på avgifter/premier kan det vara svårt för myndigheten att bestämma denna. Under internationella kriser blir det sannolikt fråga om att gemensamt med andra länder inom EU eller i andra konstellationer komma överens om grunderna för de statliga engagemangen. Då kommer riktlinjerna att komma från dessa överenskommelser. Det är emellertid möjligt att dessa riktlinjer inte kommer att vara så detaljerade. Det är risk för att myndigheten utan tillräckliga riktlinjer kommer att hamna för lågt i premiesättningen, eftersom det kommer uppstå tryck från transportbranschen att premierna ska sättas lågt. Förslaget att införa ett lagkrav på affärsmässighet kan således ha positiva effekter på statsbudgeten.

Utredningen föreslår också att staten ska i vissa lägen eventuellt ta ut en avgift av försäkringsföretag som ingår krigsutbrottsavtal med staten. Det kommer bara att kunna bli aktuellt i tider när det

finns risk för att krig ska kunna bryta ut i Sveriges närområde och försäkringstagarna värdesätter att deras försäkring omfattas av krigsutbrottsavtalen. Försäkringsgivarna kommer nämligen antagligen inte vara intresserade av att ingå krigsutbrottsavtal om det innebär att de måste betala en premie till staten, om de inte kan ta ut en högre premie av försäkringstagaren. Möjligheten för staten att ta en avgift måste också vägas mot de administrativa kostnader som avgiftsuttaget innebär samt mot beredskapsintresset att krigsutbrottsavtal ingås. Resultatet av en sådan avvägning kan bli att staten väljer att betala ersättning till försäkringsföretag som ingår krigsutbrottsavtal. För att det ska bli aktuellt måste emellertid statens beredskapsintresse av att försäkringsföretagen tecknar krigsutbrottsavtalen vara stort. Effekten på framtida statsfinanser är därmed oklar, men i dagsläget torde det varken vara aktuellt att ta ut en avgift eller betala ersättning varmed förslaget inte har någon effekt på dagens statsfinanser.

Förslaget har också potentiellt positiva indirekta effekter på statsbudgeten. Utan författningsmässig beredskap tar det längre tid innan statliga åtgärder kan verkställas. En sådan fördröjning skulle av de skäl som anges ovan kunna ge upphov till minskad produktion och konsumtion, vilket i sin tur skulle medföra en negativ påverkan på landets skatteintäkter. Genom att öka förutsättningarna för att de statliga åtgärderna kan sättas in snabbt har förslaget således potentiellt positiv indirekt effekt på statsbudgeten. Dessa potentiella effekter är emellertid förväntat mycket små, då behovet av statliga åtgärder kommer vara sällsynt förekommande.

Dessa positiva effekter på statsfinanserna bygger på att åtgärder endast vidtas när störningen annars skulle ha stora negativa effekter för samhällsekonomin. Om förslaget skulle leda till statliga insatser i fler fall än om det saknas författningsmässig och finansiell beredskap, skulle det medföra ett större statligt åtagande. Huruvida det i sin tur skulle förväntas medföra statsfinansiella kostnader beror på om staten i dessa fall tar ut premier som täcker statens förväntade kostnader. Endast om en statlig återförsäkring ges när så inte skulle ha gjorts utan den författningsmässiga beredskapen och denna återförsäkring ges till premier som inte täcker statens förväntade kostnader uppstår således en förväntad statsfinansiell kostnad till följd av förslaget. Utredningen bedömer den risken som liten, dels för att lagen ställer krav på att återförsäkringen ska vara av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet, dels att statlig återförsäkring som inte ges till mark-

nadspris utgör statsstöd och måste godkännas av den Europeiska kommissionen. Dessutom ska beslutet om att sätta bestämmelserna i tillämpning underställas riksdagen inom en månad för att det ska ha fortsatt giltighet därefter. Genom att riksdagens tillstånd behöver inhämtas i efterhand behåller riksdagen inflytandet över statsfinanserna. Riksdagen har möjlighet att begränsa åtagandet i tiden och till belopp samt att i övrigt lämna anvisningar till regeringen om åtagandets utformning.

I dag ansvarar KFN för den statliga försäkringsverksamheten på transportområdet. Verksamheten finansieras inom ramen för Finansinspektionens budget. Utredningen ifrågasätter om KFN bör ha ansvaret. De statliga utgifterna för KFN:s verksamhet är visserligen mycket begränsade och har i stort sett bara bestått av arvoden till ledamöter och sekreterare. Den andel av Finansinspektionens budget som i dag används för att bekosta KFN:s verksamhet kan emellertid överföras till en annan myndighet. Utredningen bedömer att kvaliteten i verksamheten och beredskapen kan bli högre för givna resurser om verksamheten inordnas i en myndighet med en löpande verksamhet som har beröringspunkter. Hur mycket resurser som ska läggas på att förbereda statliga försäkringsåtgärder är en beredskapsfråga. Om en myndighet är utsedd för att ansvara för statliga åtgärder på detta område kan effektiviteten i de åtgärder som behöver vidtas öka. I gengäld medför förberedelsearbetet statsfinansiella kostnader. I och med att det torde vara sällsynt att ett behov av statliga åtgärder på detta område kommer att uppstå under fredstid och att risken för att krigsförhållande ska inträffa för närvarande är mycket liten, bör värdet av förberedelsearbete i dagsläget vara begränsat. Utredningen förespråkar därför inte att mer resurser avsätts till en sådan verksamhet.

12.3 Ekonomiska effekter för försäkringstagarna

Utredningens förslag innebär att statliga åtgärder kan vidtas snabbare om det skulle uppstå en allvarlig kris som medför att det inte finns tillräckligt försäkringsutbud att tillgå. Genom att statliga åtgärder kan genomföras snabbare minskas risken för att försäkringstagarna på transportområdet står utan försäkringsskydd och inte kan fortsätta med sin transportverksamhet; tillräcklig försäkringstäckning är i de flesta fall en förutsättning för att kommersi-

ella transporter över huvud taget ska kunna genomföras. För transportnäringarna innebär ett kontinuerligt försäkringsskydd att verksamheten kan fortgå. Att varuleveranser och varutransporter kan fortgå under allvarliga störningar innebär att importörer och exportörer kan få sina transportbehov tillgodosedda. Positiva effekter uppnås på motsvarande sätt för näringsidkare med transportbehov inom landet.

Försäkringspremierna kan i och för sig bli högre än innan störningen i försäkringsutbudet uppstod, men det beror på att risken har ökat. Det är frivilligt för försäkringstagarna att teckna försäkring och om de väljer att göra det torde det vara för att nyttan med försäkringen överstiger kostnaden med den. Utan försäkring kan företag behöva begränsa eller helt upphöra med sin verksamhet.

Utredningens förslag på att det ska införas ett krav på att villkoren så långt möjligt ska utformas på ett affärsmässigt sätt och så att snedvridningar av konkurrensen undviks, innebär att subventioner ska undvikas om de inte är nödvändiga för att transporter ska kunna fortgå. Om det är nödvändigt med subventioner ska dessa så långt som möjligt hanteras så att de inte påverkar konkurrensituationen mellan t.ex. transportföretag, inbegripet konkurrensituationen mellan små företags och större företags konkurrensförmåga. En utgångspunkt för det statliga engagemanget är också att det ska vara fråga om temporära åtgärder. Så snart försäkringsmarknaden har återhämtat sig och fungerar tillfredsställande bör de statliga åtgärderna upphöra. Därmed minskar risken för en snedvridning av konkurrensen som annars kan bli en konsekvens av statliga stödåtgärder.

Om staten tar ut en avgift av försäkringsföretag som ingår krigsutbrottsavtal med staten, kan det medföra att premien för den kommersiella krigsförsäkringen blir högre för försäkringstagaren. Hur mycket högre premien blir beror på hur mycket av försäkringstagarens betalningsvilja försäkringsgivaren kan tillgodogöra sig, vilket i sin tur beror på konkurrensen på försäkringsmarknaden. Det mest sannolika är att försäkringstagarna kommer att få bära en del av avgiften och försäkringsgivarna en del. För att det ska vara ekonomiskt försvarbart för staten att ta ut en avgift måste försäkringstagarna värdesätta krigsutbrottsavtalen tämligen högt.

12.4 Ekonomiska effekter för försäkringsföretagen

Det statliga engagemanget föreslås kunna påbörjas först när försäkringsmarknaden inte längre fungerar, exempelvis till följd av att risknivån har ökat i en sådan utsträckning att försäkringsföretagen inte längre är beredda att meddela försäkringar till premier som gör det affärsmässigt motiverat att genomföra transporter. De statliga åtgärderna ska således inte tränga ut någon privat verksamhet. Försäkringsföretag kan också ges möjlighet att fortsätta med sina försäkringsverksamheter genom att staten träder in som återförsäkrare när återförsäkring inte går att få till ett rimligt pris på den kommersiella återförsäkringsmarknaden (och då på ett sätt så att snedvridningar av konkurrensen undviks).

Om staten tar ut en avgift av försäkringsföretag som ingår krigsutbrottsavtal med staten, beror den ekonomiska konsekvensen för försäkringsföretaget på i vilken grad det kan övervältra avgiften på försäkringstagarna. Som sagt är det troligaste att försäkringsföretaget kommer att bli tvungen att bära en del av avgiften. Det är emellertid frivilligt för försäkringsföretag att ingå krigsutbrottsavtal med staten och de torde därmed bara göra så när nyttan med att göra det överstiger kostnaden till följd av avgiften. Om det är av stort beredskapsintresse för staten att försäkringsföretag tecknar krigsutbrottsavtal kan det också bli aktuellt att staten betalar ersättning till försäkringsföretag som tecknar krigsutbrottsavtal.

12.5 Konsekvenser för Krigsförsäkringsnämnden

Genom förslaget tas bindningen i lag till KFN bort. Regeringen ges därigenom möjlighet att välja den mest effektiva organisationen för krigsförsäkringsverksamheten. Om regeringen väljer att följa utredningens råd, kommer effekten bli att KFN läggs ned.

12.6 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensbeskrivning innehålla en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen ingår vi i en europeisk inre marknad med fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital mellan medlemsländerna. Ett statligt stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Även om förslaget innebär att staten ska meddela återförsäkring på i möjligaste mån affärsmässiga grunder, så innebär det statliga engagemanget ändå ett statligt stöd. Av artikel 107 i EUF-fördraget framgår att stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser är förenligt med den inre marknaden. De statliga åtgärderna måste genomföras inom den tillåtna ramen för EU:s statsstödsregler i EUF-fördraget. Inför en tillämpning av regleringen behöver ett besked inhämtas från kommissionen om åtgärdernas förenlighet med statsstödsregleringen. Förslaget bedöms därför stå i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Utredningen föreslår att försäkringsföretag inte ska behöva vara etablerade i Sverige för att få teckna krigsutbrottsavtal med staten. Det gör avtalen mer EU-konforma även om dagens begränsning torde vara förenlig med EU-rätten då avtalen syftar till att avvärja en allvarlig störning av ekonomin.

12.7 Övriga effekter

Utöver ekonomiska konsekvenser bidrar förslaget på marginalen till en ökad trygghet i samhället genom att förutsättningar för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet kan upprätthållas under allvarliga krissituationer.

Utredningens förslag bedöms i allt väsentligt sakna betydelse för

- brottslighet och det brottsförebyggande arbetet,
- jämställdhet mellan kvinnor och män och
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

13 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

1 kap. Inledande bestämmelser

2 §

Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att de bestämmelser som anges i 1 § ska tillämpas.

Om det i ett annat fall råder extraordinära förhållanden som medför att det saknas ett tillräckligt försäkringsutbud av skadeförsäkring på transportområdet, eller finns allvarliga störningar i detta utbud, får regeringen föreskriva att 4 kap. 4 a § ska tillämpas.

En föreskrift enligt första och andra styckena ska underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

Ändringen i paragrafens första stycke från "utomordentliga" till "extraordinära" är endast språklig och står i överensstämmelse med motsvarande ändring i 15 kap. 6 § regeringsformen som utgör stöd för delegation av normgivningsmakt till regeringen under krigsförhållanden. I stycket anges förutsättningarna för att lagen ska träda i tillämpning, nämligen att regeringen får föreskriva att lagens bestämmelser ska tillämpas om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Paragrafen innehåller ett nytt *andra stycke*. I stycket anges att regeringen även om det i ett annat fall – än vad som föreskrivs i

första stycket – råder ett extraordinärt förhållande som medför att det antingen saknas ett tillräckligt utbud av skadeförsäkring på transportområdet eller finns allvarliga störningar i detta utbud, får förskriva att 4 kap. 4 a § ska tillämpas.

Med extraordinära förhållanden avses förhållanden som på ett markant sätt avviker från det normala. Det ska vara fråga om allvarliga krisförhållanden som medför att det råder brist på ett försäkringsutbud på marknaden för transportförsäkringar, eller att det finns så allvarliga störningar i detta utbud att det är jämförbart med ett marknadsmisslyckande. Förhöjda premier till följd av ökade risker innebär normalt inte att det är fråga om allvarliga störningar. En allvarlig störning kan först sägas ha inträffat när premierna har nått en sådan nivå att de allvarligt påverkar tillgången på transporter.

3 §

Regeringen ska föreskriva att de bestämmelser som anges i 1 § inte ska tillämpas, när det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 2 § första eller andra styckena.

I paragrafen preciseras giltighetstiden för de bestämmelser som sätts i kraft genom föreskrift av regeringen. Paragrafen får ett utvidgat område genom att andra förhållanden än krigsförhållanden omfattas, vilket framgår av hänvisningen till 2 § andra stycket.

4 §

Med krigsförhållanden avses i denna lag att Sverige är i krig eller krigsfara eller att det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Paragrafen innehåller en definition av krigsförhållanden. Ändringen från *utomordentliga* till *extraordinära* är endast språklig och innebär en modernisering i enlighet med det språkbruk som numera används i 15 kap. 6 § regeringsformen.

4 kap. Statlig försäkring

Återförsäkring under extraordinära förhållanden i fredstid

4 a §

Staten får motta återförsäkring av skadeförsäkring på transportområdet.

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras statens möjligheter att under andra extraordinära förhållanden än krigsförhållanden verka som återförsäkringsgivare.

De risker som är möjliga för staten att återförsäkra i dessa fall begränsas till risker hänförliga till transportområdet. Syftet med återförsäkringen är att transporter till och från samt inom Sverige ska kunna fortgå.

Statlig försäkringsverksamhet enligt denna lag omfattas inte av försäkringsrörelselagen (2010:2043) (FRL) vilket framgår av 1 kap. 1 § FRL. Den lagen innehåller emellertid en definition av återförsäkring som kan vara av intresse för tillämpningen av denna lag. Med återförsäkring avses enligt definitionen i (FRL) verksamhet som består i att överta risker som överlåts av ett försäkringsföretag eller av en utländsk försäkringsgivare. Återförsäkring innebär således att en försäkringsgivare överlåter risk. Återförsäkring kan utformas som en garantiförpliktelse av staten.

Villkor för de statliga åtgärderna

5 §

Staten får meddela försäkring enligt 1, 2, 4 och 4 a §§ endast när det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer handlägger och fastställer villkoren för sådan försäkring. Försäkringsvillkoren ska så långt möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en snedvridning av konkurrensen undviks.

I paragrafens första stycke regleras gränserna för och syftet med det statliga engagemanget. Såväl under krigsförhållanden som under extraordinära förhållanden i fredstid måste syftet med lagen vara

uppfyllt. Den statliga försäkringen ska vara av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

Bindningen till Krigsförsäkringsnämnden utgår.

Andra stycket är nytt och innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att handlägga sådan statlig försäkring som meddelas enligt lagen. Regeringen kan alltså välja att själv handlägga sådan försäkring eller att helt eller delvis delegera till en myndighet att handlägga den statliga krigsförsäkringsverksamheten. Det följer av 8 kap. 7 § regeringsformen att regeringen får meddela närmare föreskrifter om en myndighets organisation.

För att begränsa det statliga åtagandet och i syfte att i möjligaste mån upprätthålla och främja en sund konkurrens anges i lagen att försäkringsvillkoren så långt möjligt ska utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en snedvridning av konkurrensen undviks. Eftersom staten endast träder in när marknaden har fallerat, är det inte lämpligt att utgå ifrån marknadsmässiga villkor. Ett exempel på när marknaden kan upphöra att fungera tillfredsställande är när risknivån har ökat mycket kraftigt eller är så svårbedömd att marknaden inte kan prissätta riskerna. Utgångspunkten för det statliga engagemanget ska vara att täcka de förväntade kostnaderna och att verksamheten totalt sett under den tidsperiod som det statliga engagemanget kan förväntas pågå bär sig själv. Staten ska inte eftersträva att gå med vinst, men kräva premier som motsvarar en nivå som gör att staten inte går med förlust. Det bör dock framhållas att det kan finnas försörjningsmässiga och andra skäl till att premierna i vissa fall sätts lägre än vad som är affärsmässigt motiverat. Bestämelsen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 10.1.

Försäkringsavtalslagen (2005:104) (FAL) gäller inte för statlig försäkring enligt 4 kap. vilket följer av 4 kap. 3 §. Att återförsäkring inte omfattas följer direkt av 1 kap. 3 § andra stycket FAL.

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, med avseende på den tid det råder krigsförhållanden, träffa avtal med försäkringsgivare om

1. *övertagande av sådana löpande försäkringar som avses i 1 § (krigsutbrottsavtal),*
2. *återförsäkring som avses i 4 § (återförsäkringsavtal).*

Ändringen i paragrafen är föranledd av att bemyndigandet inte längre avser en särskild myndighet.

Tidigare framgick av lagen att krigsutbrottsavtal och återförsäkringsavtal skulle underställas regeringen för godkännande om det innebär annat än en mindre avvikelse från ett redan gällande avtal. Till följd av att bemyndigandet föreslås avse regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer tas bestämmelsen bort.

I övrigt är ändringarna endast redaktionella.

5 kap. Överklagande

1 §

Finansinspektionens beslut enligt 2 kap. 1 § får överklagas till kammarrätten.

Beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i försäkringsärenden enligt 4 kap. får inte överklagas.

Överklagandeförbudet i andra stycket infördes genom att den nuvarande lagen trädde i kraft den 1 januari 2000. Dessförinnan fanns ett överklagandeförbud i förordning. Genom utvidgningen till statlig återförsäkring under extraordinära förhållanden under fredstid får paragrafens andra stycke ett utökat tillämpningsområde.

Regeringen har genom 14 § första stycket 3 lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. en generell möjlighet att föreskriva att en myndighets beslut inte får överklagas. Med hänsyn till att lagens utvidgade tillämpningsområde är begränsat till allvarliga krissituationer bör beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer inte kunna överklagas.

I Europakonventionen finns en bestämmelse som innebär att det måste finnas överklagandemöjligheter för civila rättigheter, civil rights. De materiella bestämmelserna om statlig krigsförsäkring i fredstid innebär att staten *får* meddela återförsäkring. Det innebär att staten inte har någon skyldighet att meddela försäkring när förutsättningarna för dess tillämpning är uppfyllda. Eftersom det inte finns någon skyldighet för staten att meddela återförsäkring finns det på motsvarande sätt inte någon rättighet att erhålla statligt försäkringsskydd. Det är därför inte fråga om en civil rättighet i

Europakonventionens mening. Överklagandeförbudet träffar närmast frågor om att meddela och att vägra meddela försäkring.

En annan sak är att tvister i ersättningsfrågor kan prövas och avgöras av allmän domstol och för sjöförsäkringstvister av dispaschör i första instans.

Kommittédirektiv 2012:4

Statlig försäkring vid krigsförhållanden och allvarliga krissituationer

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av reglerna om statlig krigsförsäkring med syfte att skapa en lämplig reglering mot bakgrund av allvarliga krissituationer som inträffat under de senaste decennierna.

Utredaren ska

- kartlägga de allvarliga krissituationer som inträffat de senaste decennierna och som har haft effekt på försäkringsskyddet på transportområdet och hur dessa situationer hanterats,
- analysera om det är lämpligt att utvidga nu gällande krigsförsäkringsreglering till att omfatta även allvarliga krissituationer och hur transportförsäkringsskyddet bör utformas,
- analysera frågor om uttag av avgifter (premier) och storleken på sådana avgifter (premier), samt
- överväga och föreslå en lämplig utformning av krigsutbrottsavtalen vad avser svenskt intresse.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

Bakgrund

Krigsförsäkringslagen

Beredskapslagstiftningen på försäkringsområdet har i slutet av 1990-talet moderniserats och samlats i lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara (krigsförsäkringslagen). Denna lagstiftning trädde i kraft den 1 januari 2000. Lagen reglerar försäkringsverksamhet om Sverige är i krig (1 kap. 1 §). Dessutom kan regeringen föreskriva att reglerna ska tillämpas om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara (1 kap. 2 §). Bestämmelsernas omfattning innebär således att lagens regler om försäkringsverksamhet inte kan tillämpas annat än vid krig eller krigsfara.

Krigsförsäkringslagen innehåller – förutom särskilda försäkringsrörelse- och försäkringsavtalsregler – bestämmelser om statlig krigsförsäkring. Dessa bestämmelser innebär att staten får meddela skadeförsäkring på transportområdet mot krigsrisk och mot risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas eller utsätts för annan liknande åtgärd av främmande stat eller av den som där har tagit makten eller försöker ta makten (4 kap. 1 §). Det är Krigsförsäkringsnämndens uppgift att meddela dessa försäkringar, dock endast under förutsättning att det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet att sådan statlig krigsförsäkring kommer till stånd (4 kap. 5 §). Krigsförsäkringsnämnden får även träffa avtal (krigsutbrottsavtal) med försäkringsgivare om övertagande av försäkringar av nyss nämnd art med avseende på tid då det råder krigsförhållanden (4 kap. 6 §).

Motiven till lagstiftningen om statlig krigsförsäkring

Krigsrisker undantas normalt från skydd i skadeförsäkringar. På vissa områden, däribland transportområdet, har det dock ansetts nödvändigt att ett sådant skydd erbjuds. Försäkringsbolagen meddelar försäkring mot krigsrisker i fråga om transportmedel, varor och andra intressen som är hänförliga till transporter på sjön, marken och i luften. Bolagen är dock inte villiga att meddela sådana försäkringar som gäller under mera omfattande krigsförhållanden i världen. Försäkringsskyddet omfattar därför framför allt skador som uppstår till följd av geografiskt begränsade krig eller krigskon-

flikter, men även de krigsskador som kan orsakas av t.ex. kvarvarande minor från krigshändelser.

Lagens syfte är att säkerställa att för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet nödvändiga transporter kan fortsätta utan avbrott eller störningar även i situationer då försäkring mot krigsrisker inte längre finns att tillgå på den privata försäkringsmarknaden eller då sådana försäkringar bara kan tecknas mot premier som i praktiken omöjliggör fortsatt transportverksamhet.

För att uppnå detta syfte har det ansetts nödvändigt att staten träder in som försäkringsgivare vid krig eller krigsfara. Staten kan även i det sammanhanget uppträda som återförsäkringsgivare och mottagare av återförsäkring. Att ett statligt försäkringskydd erbjuds är i princip en förutsättning för att transportväsendet ska fungera i en krigssituation.

För att övergången till förhållanden som innebär krig eller krigsfara ska ske på ett effektivt sätt, har staten genom krigsutbrottsavtal åtagit sig att överta ansvaret för hela den krigsrisk som åvilar försäkringsbolagen för vid den tidpunkten löpande direkt tecknade transportförsäkringar. Innebörden av dessa avtal är alltså att staten övertar hela försäkringsansvaret i de krigsförsäkringar som gäller när krigsförhållanden uppstår.

Framställan från Krigsförsäkringsnämnden

Krigsförsäkringsnämnden har i en framställan den 25 februari 2008 till regeringen efterfrågat en översyn av krigsförsäkringslagen och därvid anfört bl.a. följande. Regelverket har till stor del utformats mot bakgrund av erfarenheter under andra världskriget och under det kalla krigets dagar. För närvarande framstår risken för ett överraskande storkrig, som skulle nödvändiggöra för regeringen att sätta krigsförsäkringslagen i kraft, som mindre sannolik. I stället har andra hotbilder fått ökad aktualitet. Terrorhandlingar eller oroligheter på olika håll i världen kan medföra att försäkringar inom transportnäringen inte längre tillhandahålls på den normala kommersiella försäkringsmarknaden. Ett exempel på detta är att världens flygbolag efter attentaten mot World Trade Center och Pentagon den 11 september 2001 stod utan giltiga försäkringar. Regeringen tvingades då att så småningom gå in med statliga garantier mot att flygbolagen erlade en viss avgift. Härigenom kom svenska

staten i praktiken att uppträda som ett slags försäkringsgivare, men utan något regelverk som närmare reglerade förhållandet till flygbolagen. Ett annat tänkbart fall är att allvarliga oroligheter i Mellanöstern medför att försäkringar inte längre är tillgängliga för den tanksjöfart som anlöper Persiska viken. Denna utveckling aktualiserar frågan om krigsförsäkringslagen bör ändras på ett sådant sätt att det möjliggör för regeringen att sätta lagen i kraft också i sådana situationer som nu har beskrivits.

Därutöver har nämnden berört den omständigheten att krigsutbrottsavtal endast kan meddelas för svenskt intresse. Med detta avses enligt krigsutbrottsavtalen svenskregistrerade fartyg och luftfartyg. Nämnden konstaterar att vissa svenskägda fartyg är registrerade utomlands och SAS flygplansflotta endast till en liten del är registrerad i Sverige samt att detta leder till icke önskvärda effekter vid en krigssituation.

Vissa internationella förhållanden

Norge

Nu aktuella frågor regleras i lagen om statlig krigsförsäkring (lov om statleg varekrigsforsikring) som fick sin nuvarande lydelse 2003. Enligt denna lagstiftning kan staten bevilja transportförsäkringar för krig, krigsrisker eller krissituationer som avviker från det normala i Norge eller utomlands. Som förutsättningar gäller att försäkringsskyddet påverkar norska förmåner, att det inte finns något privat försäkringsutbud och att detta bristande utbud kan störa godstransporter. Med begreppet "krissituationer som avviker från det normala" avses i lagstiftningen allvarliga händelser som stör normal verksamhet, i regel dock inte politiska oroligheter eller strejk.

Finland

I Finland infördes 2007 en lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden. Regleringen innehåller en statsgaranti av återförsäkringsnatur, vars syfte är att trygga kontinuiteten i transporter som är viktiga för befolkningens försörjning, landets näringsliv och försörjningsberedskapen under undantagsförhållanden och allvarliga störningar. Under sådana förhållanden kan statsrådet för

viss tid ställa en försäkringsgaranti för en skadeförsäkring som uppfyller vissa villkor. Detta förutsätter dock att återförsäkring för dessa risker inte finns på marknaden. Tillämpningsområdet för försäkringsgarantin omfattar olika transportformer såsom sjö-, luft-, spår-, och landtrafik. Lagen innehåller även bestämmelser om maximibelopp och avgifter för försäkringsgarantin.

Storbritannien

Enligt The Maritime and Aviation Insurance (War risks) Act 1952 ges den ansvarige ministern möjlighet att sätta krigsförsäkringsbestämmelser i kraft när som helst, om han finner att tillgång till rimliga och adekvata krigsförsäkringar för brittiska skepp och luftfartyg inte längre existerar. På motsvarande sätt har ministern getts rätt att sätta krigsförsäkringsbestämmelserna i kraft, om adekvata och rimliga krigsförsäkringar inte finns tillgängliga för varor som transporteras med skepp eller luftfartyg.

Förenta Staterna

Enligt en i Förenta Staterna gällande lagstiftning ges the Secretary of Transportation rätt att meddela krigsförsäkring för flyg under the Federal Aviation Administration's Aviation Insurance Programme, om han skulle finna att krigsförsäkring för en nödvändig flygtransport inte längre är tillgänglig på skäliga villkor på den kommersiella försäkringsmarknaden.

På global nivå och inom EU

Bestämmelser om försäkring vid krig eller krigsfara till sjöss finns bl.a. i Atenkonventionen från 1974, med tilläggsändringar år 2002, om befordran till sjöss av passagerare och deras resgods. Atenkonventionen har i vissa delar införlivats i unionsrätten genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 392/2009 av den 23 april 2009 om transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss (Atenförordningen). På sjöfartsområdet finns ett väl utvecklat system med krigsförsäkringar, som också täcker terrorrisker, som tillhandahålls av de s.k. P&I-klubbarna.

Bestämmelser om försäkring för luftfartstransporter finns bl.a. i Montrealkonventionen från 1999 om vissa enhetliga regler för in-

ternationella lufttransporter. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 785/2004 av den 21 april 2004 om försäkringskrav för lufttrafikföretag och luftfartygsoperatörer, finns bestämmelser om bl.a. miniminivåer för försäkringskrav för lufttrafikföretag inom EU.

Behovet av utredning

Krigsförsäkringslagens tillämpningsområde

Krigsförsäkringslagen är endast tillämplig vid krig eller krigsfara. Under det senaste dryga decenniet har det inträffat en rad stor- och småskaliga konflikter, terrorhandlingar och andra oroligheter i världen – händelser som inte är att betrakta som krig eller fara för krig enligt den lagstiftningen. Dessa allvarliga krissituationer har dock i en del fall inneburit att försäkringar mot krigsrisker på transportområdet under vissa tider inte har varit tillgängliga på den privata försäkringsmarknaden, eller endast till extremt höga premier.

Vid vissa av dessa händelser har försäkringsskyddet, dvs. krigsförsäkringsvillkoren i transportförsäkringar, fortsatt att gälla. Vid andra har de upphört. I sistnämnda situationer har regeringen inte kunnat föreskriva att krigsförsäkringslagen ska tillämpas och Krigsförsäkringsnämnden har således inte kunnat verka som statlig försäkringsgivare.

Krigsutbrottsavtalen och svenskt intresse

Frågan om svenskt intresse rör endast krigsutbrottsavtalen, dvs. de avtal som Krigsförsäkringsnämnden under fredstid tecknar med försäkringsgivare. Dessa avtal träder som nämnts i kraft när krigsförhållanden uppstår. Något formellt hinder mot att meddela krigsförsäkring för utländska transportmedel, däribland svenska fartyg som är registrerade utomlands, finns inte enligt krigsförsäkringslagen. I stället gäller att den omständigheten att transportmedlet är utländskt inte ska utgöra något hinder mot att försäkring meddelas (se prop. 1998/99:85 s. 57).

Gällande krigsutbrottsavtal som Krigsförsäkringsnämnden tecknat omfattar emellertid endast svenskflaggade fartyg samt motorfordon och flygplan registrerade i Sverige. En hel del svensk-

ägda fartyg och flygplan är emellertid registrerade utomlands. Krigsutbrottsavtalens nuvarande formulering innebär att inte alla fartyg och flygplan som skulle kunna disponeras vid en krigssituation kan komma ifråga för statligt övertagande av försäkringsansvaret.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att se över reglerna om statlig krigsförsäkring med syfte att skapa en lämpliga reglering mot bakgrund av de allvarliga krissituationer som inträffat under de senaste decennierna.

Kartläggning

Utredaren ska göra en kartläggning av de allvarliga krissituationer som inträffat de senaste decennierna och analysera vilka effekter dessa händelser har haft för försäkringsskyddet på transportområdet. Utredaren ska också kartlägga hur försäkringsskyddet på transportområdet vid allvarliga krissituationer är utformat på såväl global nivå som inom EU. En noggrann studie bör göras av regleringen i Norge och Finland.

Utformningen av försäkringsskyddet och avgiftsuttag

Utredaren ska – mot bakgrund av bl.a. resultaten av kartläggningen – analysera om det är lämpligt att utvidga nu gällande krigsförsäkringsreglering till att omfatta sådana allvarliga krissituationer som påverkar försäkringsskyddet på transportområdet. I det sammanhanget bör en jämförelse göras med de lösningar av tillfällig karaktär som hittills har använts vid sådana situationer. Kostnaderna för respektive lösning bör särskilt analyseras. Om utredarens slutsats är att krigsförsäkringsregleringen bör utvidgas till att omfatta även allvarliga krissituationer, ska utredaren lämna förslag till hur detta skydd bör utformas och särskilt analysera frågan om vilket offentligt organ som ska kunna besluta om när en sådan situation har uppstått.

Utredaren ska vidare analysera frågor om uttag av avgifter (premier) och storleken på sådana avgifter (premier) i det försäk-

ringsskydd som föreslås och lämna förslag på hur avgifterna bör utformas

Lämplig begränsning av krigsutbrottsavtalen

Utredaren ska analysera vilken innebörd av begreppet svenskt intresse som bör ligga till grund för krigsutbrottsavtalen och lämna förslag om vilka kriterier som ska vara uppfyllda i fråga om ägarförhållanden och registrering av transportmedel.

Författningsförslag

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utifrån de regler som föreslås lämna en redovisning av konsekvenser och kostnader som uppstår för försäkringsföretagen, försäkringstagarna, Krigsförsäkringsnämnden och staten i övrigt. För förslag som innebär kostnader för staten ska finansiering föreslås. Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska beaktas liksom Regelrådets anvisningar vad avser förslagens påverkan på försäkringsföretagens administration.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, företag och organisationer.

Utredaren ska även inhämta synpunkter från berörda delar av Regeringskansliet.

Om utredarens förslag kan bedömas medföra ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:93

Tilläggsdirektiv till 2012 års krigsförsäkringsutredning (Fi 2012:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 september 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 januari 2012 kommittédirektiv om statlig försäkring vid krigsförhållanden och allvarliga krissituationer (dir. 2012:4). Utredningen har tagit namnet 2012 års krigsförsäkringsutredning. Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 31 oktober 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2013.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:7

Tilläggsdirektiv till 2012 års krigsförsäkringsutredning (Fi 2012:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 24 januari 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 januari 2012 kommittédirektiv om statlig försäkring vid krigsförhållanden och allvarliga krissituationer (dir. 2012:4). Utredningen har tagit namnet 2012 års krigsförsäkringsutredning. Utredningens uppdrag skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 31 oktober 2012. Regeringen beslutade den 20 september 2012 att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 28 februari 2013 (dir. 2012:93).

Utredningstiden förlängs ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2013.

(Finansdepartementet)

Krigsutbrottsavtal för statlig försäkring. Transportförsäkring

Mellan Krigsförsäkringsnämnden, KFN, för svenska statens räkning, samt undertecknade försäkringsgivare har avtalats att detta krigsutbrottsavtal omedelbart träder i kraft och att det gäller tills vidare per kalenderår. Alla tidigare krigsutbrottsavtal upphör därmed att gälla.

§ 1

Detta avtal blir tillämpligt

- automatiskt om Sverige är i krig,
- efter beslut av regeringen, därvid som förutsättning för sådant beslut gäller att Sverige är i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

§ 2

När avtalet enligt § 1 blir tillämpligt övertar staten ansvaret från försäkringsgivarna för hela den krigsrisk av svenska intressen, som vid denna tidpunkt är täckt genom löpande direkt tecknade transportförsäkringar.

Med transportförsäkring förstås försäkring som meddelas i fråga om fartyg, spårfordon samt varor under transport inom samt till och från Sverige. Till transportförsäkring räknas även försäkring av nybyggnad på varv samt försäkring av egendom, som lagrats i utlandet för införsel till Sverige eller i anslutning till utförsel från Sverige.

Med krigsrisk förstås även risk att försäkrad egendom läggs under embargo eller uppbringas eller utsätts för annan liknande åtgärd av främmande stat eller av den som där har tagit eller försöker ta makten (frustrationsrisk).

§ 3

Krigsskada, som drabbat svenskt intresse enligt § 2 innan detta avtal blir tillämpligt men inom av KFN angiven tid, faller in under statens ansvar under förutsättning att

- det svenska intresset vid skadetillfället saknade löpande krigsförsäkring på grund av att denna upphört enligt klausul om omedelbar uppsägning utan föregående meddelande och att försäkringsgivaren kan bekräfta detta till KFN, eller
- den orsakats av förberedelseåtgärder för eller krigshändelser som sammanhänger med det krig, vilket föranlett att avtalet senare blivit tillämpligt.

§ 4

För krigsförsäkring som övertas av staten enligt § 2 gäller från tidpunkten för övertagande KFN:s krigsförsäkringsvillkor. För krigsskada som staten svarar för enligt § 3 gäller samma villkor. KFN:s regler om premiebetalningar och anmälningar av olika slag tillämpas liksom de föreskrifter, villkor och regler som sammanställts i särskilt avtal.

§ 5

KFN äger rätt att taga del av all information som rör statens övertagna risker och som KFN bedömer vara erforderligt för att kontrollera att detta avtal fullgörs riktigt.

§ 6

Samtliga försäkringsgivare vilka antingen har svensk koncession och i Sverige bedriver rörelse eller är på annat sätt etablerade i Sverige och här bedriver verksamhet avseende transportförsäkring kan ansluta sig till detta avtal och skall beredas tillfälle till detta.

§ 7

Uppsägning skall ske senast sex månader före kalenderårets utgång. Från försäkringsgivarnas sida skall detta ske till KFN eller till annan myndighet förordnad av regeringen.

Detta avtal har upprättats i två likalydande exemplar varav undertecknade parter tagit var sitt.

Stockholm den

Krigsförsäkringsnämnden

Bengt G Nilsson
Ordförande

Stockholm den

.....

.....

Särskilt avtal till Krigsutbrottsavtal för statlig försäkring. Transportförsäkring

Mellan Krigsförsäkringsnämnden, KFN, för svenska statens räkning, samt undertecknade försäkringsgivare har avtalats att detta avtal automatiskt träder i kraft vid samma tidpunkt som gäller för krigsutbrottsavtalet för krigsförsäkring samt att det gäller tills vidare så länge krigsutbrottsavtalet äger giltighet. Alla tidigare Särskilda avtal upphör därmed att gälla.

Kasko mm och varvsrisker

§ 1

De av försäkringsgivarna utgivna krigsförsäkringsvillkoren för kasko och varvsrisker skall innehålla följande klausul:

”Om det under den tid, då denna försäkring är gällande utbryter sådant krig att det mellan Krigsförsäkringsnämnden, KFN, och försäkringsgivaren träffade krigsutbrottsavtalen blir tillämpligt gäller följande:

KFN övertar omedelbart enligt KFN:s fastställda krigsförsäkringsvillkor försäkringsansvar för

- 1) den krigsrisken av svenska intressen, som vid denna tidpunkt är täckt genom löpande direkt tecknade krigsförsäkringar. Vid sådant krigsutbrott skall den försäkrade omedelbart till försäkringsgivare anmäla var eller på vilken resa fartyget befinner sig och följa de instruktioner som KFN kan komma att lämna.
- 2) den krigsskada, som drabbar svenskt intresse innan krigsutbrottsavtalet blivit tillämpligt men inom av KFN angiven tid om
 - det svenska intresset vid skadetillfället saknade löpande krigsförsäkring på grund av att denna upphört enligt klausul om omedelbar uppsägning utan föregående

meddelande och att försäkringsgivaren kan bekräfta detta till KFN, eller

- den orsakats av förberedelseåtgärd för eller krigshändelser som sammanhänger med det krig, vilket föranlett att avtalet senare blivit tillämpligt.

KFN:s försäkringsvillkor finns hos KFN.

När krigsförsäkring övertas av staten eller krigsskada faller under statens ansvar tillämpas KFN:s regler om bl.a.

premiebetalningar och anmälningar av olika slag. Föreskrifter, villkor och regler har sammanställts i särskilt avtal.

Försäkringsgivaren kommer att till KFN överföra den del av erlagd

krigsförsäkringspremie som avser tid han inte bär risken. Rätt till överföring av

premie föreligger inte när försäkring tecknats för viss resa. För försäkring som

efter krigsutbrott meddelas av KFN för viss tid eller viss resa skall försäkringstagaren erlagga den premie som fastställs av KFN.”

För andra försäkringar med kaskoanknytning tecknade för viss resa skall nettopremien för hela resan överföras till KFN.

Varuförsäkringskontrakt och andra årsbaserade transportförsäkringar med svenskt intresse

§ 2

Försäkringsgivarna skall, såvitt avser varuförsäkringskontrakt och andra årsbaserade transportförsäkringar, informera den försäkrade om innehållet i krigsutbrottsavtalet enligt § 1 samt om möjligheten att teckna tilläggsrisker enligt § 3. Vid krigsförsäkring av viss resa skall nettopremien för hela resan överföras till KFN. Omfattar försäkringen viss tid gäller § 1 i tillämpliga delar.

§ 3

KFN kan mot tilläggspremie försäkra nedan angivna varurisker med särskilda villkor tillsammans med det övertagna krigsförsäkringsansvaret. Rätten till ersättning får inte överlåtas på utländsk person.

- 1) Skada direkt orsakad av kärnstridsmedel (jfr § 3 1 h i KFN:s krigsförsäkringsvillkor för varutransporter).
- 2) Skada under en 15-dagarsperiod vid omlastning i mellanhamn samt under land- eller lufttransporter till annan hamn i och för befördran därifrån med annat fartyg (jfr § 5 a tredje stycket och c andra stycket i KFN:s villkor.
- 3) Skada på gods som lagrats i utlandet i anslutning till export från Sverige (jfr KFN:s villkor för lagring) om leveransen är knuten till köpeavtal som medför att godset utgör svenskt intresse till dess att det levererats till köparen i importlandet, godset transporterats med landtransport till förvaringslokalen och att exportörens leverans enligt köpeavtalet omfattas av ett transportförsäkringskontrakt.
- 4) Skada på gods som lagras i utlandet för import till Sverige (jfr KFN:s villkor för lagring) om betalning redan erlagts eller måste erläggas enligt det för godset träffade köpeavtalet och att importörens inköp enligt köpeavtalet omfattas av ett transportförsäkringskontrakt.

Gemensamma bestämmelser för risker enligt §§ 1 och 2

§ 4

KFN påtar sig enbart ansvar för skada genom minor, torpeder, projektiler, bomber eller annat för sitt ändamål använt stridsmedel (inklusive kärnstridsmedel vid fartygskasko) samt uppror, strejk, lockout, kravaller, borgerliga oroligheter, myteri,

sabotage, terroråd m.m. om skadan och händelsen är direkt orsakade av krigsliknande förhållanden enligt lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Har sådan skada orsakats av andra förhållanden gäller försäkringsgivarens eget krigsförsäkringsvillkor.

§ 5

Anmälan av risker enligt § 2 i krigsutbrottsavtalet skall ske till KFN så snart det kan ske efter det att avtalet blivit tillämpligt.

§ 6

Vad gäller bestämmelserna i § 92 Allmän Sjöförsäkringsplan angående inteckning i fartyg utfäster sig KFN att i förhållande till panthavare fullgöra samma betalnings- och underrättelseskyldighet som kan åvila försäkringsgivaren enligt av denne utställd förbindelse. Det åligger försäkringsgivaren att, sedan avtalet blivit tillämpligt, omedelbart lämna panthavarna meddelande om denna utfästelse gjord av KFN samt att, i samband med anmälan enligt § 5, underrätta KFN om utställda förbindelser.

Detta avtal har upprättats i två likalydande exemplar varav undertecknade parter tagit var sitt.

Stockholm den

Krigsförsäkringsnämnden

Bengt G Nilsson
Ordförande

Stockholm den

.....

.....

KFN:s krigsförsäkringsvillkor för fartyg

Godkända av KFN den 6 december 2010

Ersättningsgilla skador

Skadehändelser som omfattas av KFN:s ansvar

§ 1

KFN ansvarar för

1. skadehändelser och ansvar som direkt orsakas av

- a) militärt bruk av projektiler, bomber, raketer, robotar, torpeder, minor, sprängmedel eller annat för sitt ändamål använt stridsmedel, inklusive kärnstridsmedel,
- b) embargo, beslag, uppbringning, konfiskation eller annat ingrepp av främmande makt, som befinner sig i krig, vare sig krig förklarats eller ej, eller utför krigsliknande operationer eller vidtager förberedelseåtgärder för krig i syfte att ta makten
- c) deltagare i inbördeskrig, krigsliknande operation, revolution eller uppror ledande till inbördeskrig,
- d) att fartyget till följd av krig eller krigsliknande förhållanden framförts på ett från freds-förhållanden avvikande sätt, såsom då
 - fartyget framförts i konvoj, eller
 - vid fartygets navigering de hjälpmedel som normalt skulle ha varit tillgängliga inte kunnat användas, eller
 - fartyget nödgats gå i led eller farvatten, som inte skulle ha använts under vanliga förhållanden,

2. på fartyget fallande bidrag till gemensamt haveri förorsakat av händelse som omfattas av försäkringen,

3. fartygets bidrag till kostnad för uppehåll enligt 14 kap. 40 § sjölagen (1994:1009), dock endast i fall fartyget anlöpt hamn för visitation av fartyg eller last och endast för uppehållstiden utöver de första sju dagarna samt med undantag för in- och utlöpande ur visitationshamnen,

4. på fartyget fallande bärgarlön som inte är gemensamt haveri och på fartyget fallande ersättning till tredje man,

5. terrordåd, sabotage eller myteri direkt orsakat av krigsliknande förhållanden,

6. personer som deltar i strejk, lockout eller andra arbetsmarknadskonflikter eller upplopp, kravaller eller likande oroligheter, om arbetsmarknadskonflikten eller oroligheterna är direkt orsakade av händelser som avses i punkterna 1 a)–c) eller 5.

Omfattningen av KFN:s ansvar

§ 2

Är en skada ersättningsgill enligt § 1 ansvarar KFN också för

1. det skadestånd för person- eller egendomsskada som den försäkrade är skyldig att utge enligt gällande rätt,
2. kostnaden för att avlägsna vraket och för förpliktelser som följer därav, om haveriet förorsakat att fartyget blivit vrak.

§ 3

KFN svarar såsom för totalförlust i följande fall:

- a) då fartyget har försvunnit och tre månader har förflutit från den dag då det senast väntats till hamn,
- b) då fartyget har övergivits av besättningen i öppen sjö och inte inom tre månader därefter kommit till rätta; har fartyget iakttagits efter övergivandet räknas tiden från den dag det senast iakttogs,
- c) då fartyget undanhållits den försäkrade och utsikt att återfå det uppenbarligen inte föreligger eller då fartyget instängts eller undanhållits den försäkrade under längre tid än tio månader, såvida inte KFN visar att instängningen upphör eller att fartyget rimligen kan återfås inom kort.

Undantag från KFN:s ansvar

Begränsning av KFN:s ansvar

§ 4

1. För personskador som drabbar befälhavaren eller medlem i besättningen utgår ersättning endast med belopp överstigande vad den skadade erhåller enligt 3 kap. lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. Efter samma grund ersätts förlorade effekter tillhöriga befälhavare eller medlem av besättning vid ersättningsgill totalförlustersättning eller skada på fartyget.
2. Förlust som avses i § 3 ersätts endast i den utsträckning som KFN finner att krigstillståndet haft inflytande på skadans uppkomst.
3. Grundas KFN:s ansvar på ersättning enligt § 2 punkt 2 har KFN likaledes rätt att bestämma omfattningen av sitt åtagande.

Skador som KFN inte ansvarar för

§ 5

1. Utöver vad som nämnts ovan ersätts inte följdskada.
2. Försäkringen omfattar inte sådan skada som annan försäkringsgivare är ansvarig för.

§ 6

- a) KFN ansvar inte för skada, förlust eller kostnad som har samband med att annan egendom än det försäkrade fartyget kontaminerats av radioaktivitet på grund av händelse som omfattas av försäkringen.
- b) Bortsett från skador som enligt § 4 punkt 1 ansvarar KFN inte heller för skada, förlust eller kostnad som vid händelse som omfattas av § 1 punkterna 1 a)–c), 5 eller 6 har orsakats av radioaktiva egenskaper hos atombränsle eller radioaktiv produkt eller av radioaktiva egenskaper i förening med giftiga, explosiva eller farliga egenskaper hos bränslet eller produkten och ej heller för skada som orsakas av joniserande strålning från annan strålningskälla i en atomanläggning eller atomreaktor än atombränsle eller radioaktiv produkt.

KFN:s övertagande av risk och premiebetalning

KFN:s inträde i gällande försäkring

§ 7

Försäkring, som övertas av eller som faller på staten genom att Krigsutbrottsavtalet träder i kraft, fortsätter att löpa till utgången av ordinarie försäkringsperiod. Begär KFN tilläggspremie skall den erläggas omedelbart.

Befinner sig fartyget på resa när dess tidigare krigsförsäkring hos försäkringsgivaren upphör enligt en klausul om omedelbar uppsägning utan föregående meddelande, inträder KFN:s ansvar enligt KFN:s villkor vid den tidpunkt då den tidigare försäkringen upphört att gälla under förutsättning att begäran om försäkring snarast möjligt ges in till KFN och att premie omedelbart erläggs. Försäkringsgivaren skall bekräfta sin uppsägning till KFN.

Försäkring som tecknas hos KFN

§ 8

Vid försäkring som tecknas hos KFN gäller att premie skall erläggas före resans eller försäkringsperiodens början.

Fareökning

§ 9

1. Råkar Sverige i krig eller inträffar en väsentlig ökning av den krigsfara som fartyget utsätts för eller kan utsättas för medan det befinner sig i hamn eller på resa ansvarar KFN endast under förutsättning att rimliga åtgärder snarast vidtas för att såvitt möjligt undgå den ökade krigsfaran. Om inte den försäkrade eller svensk myndighet lämnar anvisningar härom, ankommer det på befälhavaren att vidta erforderliga åtgärder.

2. Vid varje fareökning, som inträffar före det försäkrade fartygets avgång eller medan det befinner sig på resa, är KFN berättigad att begära tilläggspremie motsvarande farans ökning. Erläggs inte denne premie genast får KFN häva försäkringen. Försäkringstagaren skall genast till KFN anmäla omständighet som innebär fareökning. Underlåter försäkringstagaren detta, svarar KFN för inträffad skada endast i den mån det visas att farans ökning varit utan betydelse för försäkringsfallets inträffande eller skadans omfattning.

Försäkringstiden

Försäkring för viss resa

§ 10

Är fartyget försäkrat för viss resa gäller, såvida inte annat avtalats, att KFN:s ansvar inträder, när fartyget börjar lätta ankar eller kastar loss för att avgå och fortsätter intill dess fartyget ankrat eller förtöjt på vanligt sätt på den i försäkringsavtalet angivna bestämmelseorten eller på annan plats där resan slutar. Avser försäkringen viss resa och avgår inte fartyget på tid, som uppgetts vid tecknandet av försäkringen, är den försäkrade skyldig att utan dröjsmål underrätta KFN. Försummar den försäkrade detta är försäkringen ogiltig och premien förverkad, om inte KFN beslutar annat.

Försäkring för viss tid

§ 11

1. Är fartyget försäkrat för viss tid, inträder KFN:s ansvar, såvida inte annat är avtalat, klockan 00.00 den dag försäkringen träder i kraft och upphör klockan 24.00 den dag försäkringen enligt avtalet löper ut. Om en försäkring är avtalad att träda i kraft vid en tidpunkt, då reseförsäkringen ännu inte löpt ut, träder försäkringen i kraft först då reseförsäkringen upphört att gälla.

2. Om fartyget är under resa vid den tidpunkt, då försäkring för viss tid upphör att gälla, fortsätter den till klockan 24.00 den dag då fartyget ankrat eller förtöjt på vanligt sätt i första hamn. Nämda tider är lokala tider på den plats där fartyget befinner sig.

Säkerhetsföreskrifter

§ 12

Erfordras tillstånd av myndighet för utförande av viss resa, är försäkringsgivaren fri från ansvar, om sådant tillstånd inte erhålls och resan ändå utförs, eller om fartyget med den försäkrades samtycke företar resan i strid mot de bestämmelser tillståndet innehåller, såvida KFN inte beslutar annat.

§ 13

Har KFN eller statlig myndighet då försäkringen tecknades föreskrivit att fartyget vid utförandet av den resa, som anges i försäkringsbrevet, skall följa en viss route och fartyget utan tvingande skäl avviker därifrån, är försäkringen ogiltig och premien förverkad, såvida inte KFN bestämmer annat. Har någon sådan föreskrift inte lämnats då försäkringen tecknades och avviker fartyget ändå från den till KFN uppgivna routen eller eljest från vedertagen route, fortsätter försäkringen att gälla. Den försäkrade skall meddela KFN sådan ändring så snart den blivit känd för honom. KFN har rätt att begära tilläggspremie.

Ägarbyte

§ 14

Övergår fartyget eller del därav till ny ägare har KFN rätt att säga upp försäkringsavtalet med verkan från och med den dag som infaller en vecka efter tidpunkten för överlåtelsen. Om fartyget genom rekvisition, uthyrning eller på annat sätt kommer i utländsk stats, myndighets eller persons disposition, upphör försäkringen omedelbart att gälla.

Åtgärder vid skada

§ 15

1. Den försäkrade skall genast underrätta KFN om inträffad skada samt utan dröjsmål ge in erforderliga handlingar till KFN som bevisar att haveriet har inträffat och den skada för vilken ersättning begärs. Inkommer inte den försäkrade inom fem år räknat från haveriet med sådana handlingar har varje rätt till ersättning förfallit. Den försäkrade är skyldig att ställa fartyget till förfogande för inspektion av skadan, om KFN så begär.

2. Anspråk på ersättning såsom vid totalförlust vid fördröjning enligt § 3 skall framställas inom tio månader från det den försäkrade fått kännedom om fördröjningen, dock senast tolv månader efter det att betalningsskyldighet inträtt.

KFN kan medge förlängning av fristerna enligt denna paragraf.

Ersättningens utbetalning

§ 16

Vid ersättning för totalförlust eller enskilda sakskador som KFN är ansvarig för enligt § 1 görs inga självriskavdrag. Grundas ersättningen på KFN:s beslut enligt § 4 punkten 3 gäller i tillämpliga delar villkoren enligt under fredstid utfärdade krigsförsäkringsvillkor.

§ 17

1. Försäkringen gäller till förmån för

- a) försäkringstagaren,
- b) annan som har en mot försäkringstagarens borgenärer skyddad ägande- eller säkerhetsrätt till egendomen, dock inte sjöpanträtt,
- c) den som annars bär risken för egendomen i samband med dess överlåtelse.

2. Försäkringstagaren är skyldig att lämna försäkringsgivaren upplysning om förekomsten av sådana ägande- och säkerhetsrätter som avses i föregående punkt. Sedan ett försäkringsfall har inträffat får försäkringsgivaren dock till försäkringstagaren med befriande verkan betala försäkringsbelopp, som någon annan kan ha rätt till, om det inte framgår av försäkringsavtalet vem denne är och den berättigade inte heller hos försäkringsgivaren har anmält att han själv vill bevaka sin rätt.

§ 18

KFN har rätt att – utom i fall som avses i § 4 – oaktat att slutreglering av skadan ännu inte skett, befria sig från vidare ansvar genom att utbetala försäkringsbeloppet och ersätta de kostnader som uppstått och för vilka KFN är ersättningsskyldig. I sådant fall får KFN inte tillgodoräkna sig vad som finns i behåll av fartyget.

§ 19

Ersättning skall utbetalas så snart det kan ske med beaktande av rådande krigsförhållanden. KFN skall betala ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) räknat från den dag som infaller en månad efter det att KFN fick fullständigt krav specificerat för sig.

Tvist

§ 20

1. Tvist angående KFN:s ersättningsskyldighet skall prövas av allmän svensk domstol. Domstol har dock inte rätt att ompröva KFN:s beslut om att enligt § 3 betala ersättning endast i den omfattning ett krigstillstånd har haft inflytande på skadans uppkomst.

2. I det fall där skadan endast delvis kan stå i samband med krig eller krigsliknande förhållanden, äger envar av parterna hänskjuta frågan om huruvida skadan helt eller delvis skall ersättas under krigsförsäkringen till slutligt avgörande i skiljenämnd i enlighet med gällande svensk skiljedomslag. Skiljenämnden skall bestå av tre skiljemän, en utsedd av den påkallande parten och en av den svarande. Den tredje skiljemannen, som skall vara ordförande, skall utses av de två partsutsedda skiljemännen. Om en part försummar att utse skiljeman eller om de två partsutsedda skiljemännen försummar att utse en tredje skiljeman, skall skiljeman utses av Stockholms Handelskammars Skiljedomsinstitut. Skiljeförfarandet skall äga rum i Stockholm.

Övriga villkor

§ 21

Av KFN utfärdad eller övertagen försäkring får inte överlåtas till annan utan KFN:s medgivande.

§ 22

För denna försäkring gäller i tillämpliga delar vid varje tid gällande allmänna försäkringsvillkor för fartygskasko utfärdade av Sveriges Ångfartygs Assuransförening. Av KFN skrivna, påstämplade eller vidhäftade bestämmelser gäller framför nu förevarande version av KFN:s villkor.

§ 23

Försäkringsavtalslagen (2005:104) gäller inte för denna försäkring.

KFN:s krigsförsäkringsvillkor för flyg

godkända av KFN den 6 december 2010

Ersättningsgilla skador

Skadehändelser som omfattas av KFN:s ansvar

§ 1

KFN ansvarar för

1. skada på eller förlust av luftfartyg, vars uppkomst eller omfattning direkt eller indirekt orsakats av eller står i samband med
 - a) krig, invasion, fiendes åtgärd, krigsliknande operationer, vare sig krig förklarats eller inte, inbördeskrig, revolution, uppror, upplopp eller annan åtgärd av makthavare som obehörigen tagit makten, kapning eller försök därtill eller annat obehörigt övertagande av kontrollen över luftfartyget eller dess besättning av sådan makthavare eller den som försöker ta makten,
 - b) embargo, beslag, konfiskation, kvarstad, rekvisition eller annan åtgärd av främmande makt som befinner sig i krig eller utför krigsliknande operationer eller av främmande makt eller makthavare som vidtar förberedelseåtgärder för krig i syfte att ta makten,
2. skada på eller förlust av luftfartyg eller skada som uppkommer genom terroråd, sabotage eller myteri direkt orsakat av krigsliknande förhållanden,
3. skada på eller förlust av luftfartyg eller skada som är direkt orsakad av personer som deltar i strejk, lockout eller andra arbetsmarknadskonflikter eller i upplopp, kravaller eller liknande oroligheter, om arbetsmarknadskonflikten eller oroligheterna är direkt orsakade av händelser som avses i punkterna 1 a)-b) och 2.

Med krig eller krigsliknande operationer avses militärt bruk av projektiler, bomber, raketer, robotar, torpeder, sprängmedel eller annat för sitt ändamål använt sprängmedel, inklusive kärnstridsmedel.

Omfattningen av KFN:s ansvar

§ 2

Är en skada ersättningsgill enligt § 1 ansvarar KFN också för

1. det skadestånd för person- eller egendomsskada som den försäkrade är skyldig att utge enligt gällande rätt,
2. kostnaden för att avlägsna vraket och för förpliktelser som följer därav, om haveriet förorsakat att luftfartyget blivit vrak.

§ 3

KFN svarar såsom för totalförlust i följande fall:

- a) då luftfartyget har försvunnit och två veckor har förflutit från den dag då det senast hördes av,
- b) då på samma plats fördröjning av flygresan sker med minst tre månader på grund av att startbanor eller andra för start erforderliga anordningar blivit förstörda eller spärrade genom åtgärd av krigförande makt eller av sådan makthavare som avses ovan i § 1 b).

Undantag från KFN:s ansvar

Begränsning av KFN:s ansvar

§ 4

1. För personskador som drabbar befälhavaren eller medlem i besättningen utgår ersättning endast med belopp överstigande vad den skadade erhåller enligt 3 kap. lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. Efter samma grund ersätts förlorade effekter tillhöriga befälhavare eller medlem av besättningen vid ersättningsgill totalförlust av eller skada på luftfartyget.
2. Förlust som avses i § 3 ersätts endast i den utsträckning som KFN finner att krigstillståndet har haft inflytande på skadans uppkomst.
3. Grundas KFN:s ansvar på ersättning enligt § 2 punkt 2 har KFN likaledes rätt att ensamt bestämma omfattningen av sitt åtagande.

Skador som KFN inte ansvarar för

§ 5

1. Utöver vad som nämns ovan ersätts inte följdskador.
2. Försäkringen omfattar inte sådan skada som en annan försäkringsgivare är ansvarig för.

§ 6

- a) Bortsett från skador som ersätts enligt § 4 punkt 1 ansvarar KFN inte för skada, förlust eller kostnad som har samband med att annan egendom än det försäkrade luftfartyget kontaminerats av radioaktivitet vid händelse som omfattas av försäkringen.
- b) KFN svara inte heller för skada, förlust eller kostnad som vid händelse som omfattas av 1 § har orsakats av radioaktiva egenskaper hos atombränsle eller radioaktiv produkt eller av radioaktiva egenskaper i förening med giftiga, explosiva eller farliga egenskaper hos bränslet eller produkten och ej heller för skada som orsakas av joniserande strålning från annan strålningskälla i en atomanläggning eller atomreaktor än atombränsle eller radioaktiv produkt.

KFN:s övertagande av risk och premiebetalning

KFN:s inträde i gällande försäkring

§ 7

Försäkring, som övertas eller som faller på staten genom att Krigsutbrottsavtalet träder i kraft, fortsätter att löpa till utgången av ordinarie försäkringsperiod. Begär KFN tilläggspremie skall den erläggas omedelbart.

Befinner sig luftfartyget under flygning när dess tidigare krigsförsäkring hos försäkringsgivaren upphör enligt en klausul om omedelbar uppsägning utan föregående meddelande, inträder KFN:s ansvar enligt KFN:s villkor vid den tidpunkt då den tidigare försäkringen upphört att gälla under förutsättning att begäran om försäkring snarast möjligt ges in till KFN och att premie omedelbart erläggs. Försäkringsgivaren skall bekräfta sin uppsägning till KFN.

Försäkring som tecknas hos KFN

§ 8

Vid försäkring som tecknas hos KFN gäller att premie skall erläggas före flygresans eller försäkringsperiodens början. Försäkringen träder inte i kraft förrän premien blivit betald.

Fareökning

§ 9

1. Råkar Sverige i krig eller inträffar annars en väsentlig ökning av den krigsfara som luftfartyget utsätts för eller kan utsättas för medan det befinner sig på en flygplats eller under flygresa, ansvarar KFN endast under förutsättning att rimliga åtgärder snarast vidtas för att såvitt möjligt undgå den ökade krigsfaran. Om inte den försäkrade eller behörig svensk myndighet lämnar sådana anvisningar, ankommer det på befälhavaren att vidta erforderliga åtgärder.

2. Vid varje fareökning, som inträffar före det försäkrade luftfartygets avgång eller medan det befinner sig under flygning är KFN berättigad att begära tilläggspremie motsvarande farans ökning. Erläggs inte denna premie genast får KFN häva försäkringen. Försäkringstagaren skall genast till KFN anmäla omständighet som innebär fareökning. Underlåter försäkringstagaren detta, svarar KFN för inträffad skada endast i den mån det visas att farans ökning varit utan betydelse för försäkringsfallets inträffande eller skadans omfattning.

Försäkringstiden

Försäkring för viss resa

§ 10

1. Är luftfartyget försäkrat för viss flygresa gäller, såvida inte annat avtalats, att KFN:s ansvar gäller under flygresan och vid taxning i anslutning till resans början eller slut på den bestämmelseort som anges i försäkringsavtalet eller på annan plats där resan slutar. Ett luftfartyg skall anses vara under flygning från det ögonblick då motoreffekten ökas i avsikt att företa start till det moment då det efter landning avslutat utrullningen. Taxning föreligger när luftfartyget avsiktligt förflyttas för egen motor på marken utan att vara under flygning. Med taxning jämställs även temporära stopp i samband med förflyttningen.

2. Avser försäkringen viss resa och avgår luftfartyget inte på tid som uppgetts vid tecknandet av försäkringen, är den försäkrade skyldig att utan dröjsmål underrätta KFN. Försummar den försäkrade detta är försäkringen ogiltig och premien förverkad, om inte KFN beslutar annat.

Försäkring för viss tid

§ 11

1. Är luftfartyget försäkrat för viss tid, inträder KFN:s ansvar, såvida inte annat är avtalat, klockan 00 den dag som försäkringen träder i kraft och upphör klockan 24 den dag försäkringen enligt avtalet löper ut. Om en försäkring är avtalad att träda i kraft vid en tidpunkt, då reseförsäkringen ännu inte löpt ut, träder försäkringen ikraft först då reseförsäkringen upphört att gälla.

2. Om luftfartyget är under flygning vid en tidpunkt, då en försäkring för viss tid har upphört att gälla, fortsätter den till klockan 24 den dag då luftfartyget första gången därefter ankommer till flygplats. KFN får begära tilläggspremie motsvarande den utsträckta tiden. Om luftfartyget avgår från flygplatsen före nämnda tidpunkt, upphör försäkringen att gälla i det ögonblick då motoreffekten ökas i avsikt att företa start. Nämnda tider är lokala tider på de platser där start och landning sker.

Säkerhetsföreskrifter

§ 12

Erfordras tillstånd av svensk myndighet för viss flygresa, blir försäkringen ogiltig och premien förverkad, om erforderligt tillstånd inte erhålles och resan ändå företas eller om resan med den försäkrades samtycke företas i strid mot bestämmelserna i tillståndet. Detsamma gäller också om tillstånd utfärdat av utländsk myndighet erfordras, såvida inte KFN bestämmer annat.

§ 13

Har KFN eller statlig myndighet då försäkringen tecknades föreskrivit att luftfartyget vid utförandet av den resa som anges i försäkringsbrevet skall följa en viss route och avviker luftfartyget utan tvingande skäl därifrån, är försäkringen ogiltig och premien förverkad, såvida KFN inte bestämmer annat. Har någon sådan föreskrift inte lämnats då försäkringen tecknades och avviker luftfartyget ändå från den till KFN uppgivna routen eller eljest från vedertagen route, fortsätter försäkringen att gälla. Den försäkrade skall meddela KFN sådan ändring så snart den blivit känd för honom. KFN har rätt att begära tilläggspremie.

Ägarbyte

§ 14

Övergår luftfartyget eller del därav till ny ägare, har KFN rätt att säga upp försäkringsavtalet med verkan från och med den dag som infaller en vecka efter tidpunkten för överlåtelsen.

Om luftfartyget genom rekvisition, uthyrning eller på annat sätt kommer till utländsk stats, myndighets eller persons disposition, upphör försäkringen omedelbart att gälla.

Åtgärder vid skada

§ 15

1. Den försäkrade skall genast underrätta KFN om inträffad skada samt utan dröjsmål ge in erforderliga handlingar till KFN som bevisar att haveriet har inträffat och den skada för vilken ersättning begärs. Inkommer inte den försäkrade inom fem år räknat från haveriet med sådana handlingar har varje rätt till ersättning förfallit. Den försäkrade är skyldig att ställa luftfartyget till förfogande för inspektion av skadan, om KFN så begär.

2. Anspråk på ersättning såsom för totalförlust vid fördröjning enligt § 3 skall framställas inom tre månader från det att den försäkrade fått kännedom om fördröjningen, dock senast tolv månader efter det att betalningsskyldighet inträtt.

KFN kan medge förlängning av fristerna enligt denna paragraf.

Ersättningens utbetalning

§ 16

1. Försäkringen gäller till förmån för

- a) försäkringstagaren,
- b) annan som har en mot försäkringstagarens borgenärer skyddad ägande- eller säkerhetsrätt till egendomen eller del därav, dock inte luftpanträtt, och
- c) den som annars bär risken för egendomen i samband med dess överlåtelse.

2. Försäkringstagaren är skyldig att lämna försäkringsgivaren upplysning om förekomsten av sådana ägande- och säkerhetsrätter som avses i föregående punkt. Sedan ett försäkringsfall har inträffat får försäkringsgivaren dock till försäkringstagaren med befriande verkan betala försäkringsbelopp, som någon annan kan ha rätt till, om det inte framgår av försäkringsavtalet vem denne är och den berättigade inte heller hos försäkringsgivaren har anmält att han själv vill bevaka sin rätt.

§ 17

1. KFN har rätt, men inte skyldighet, att vid utbetalning av ersättning för totalhaveri överta vad som finns i behåll av luftfartyget.

2. KFN har rätt att – utom i fall som avses i § 4 – befria sig från vidare ansvar, oaktat att slutreglering av skadan inte skett, genom att utbetala försäkringsbeloppet och ersätta de kostnader som uppstått och för vilka KFN är ersättningsskyldig. I sådant fall får KFN inte tillgodoräkna sig vad som finns i behåll av luftfartyget.

§ 18

Ersättning skall utbetalas så snart det kan ske med beaktande av rådande krigsförhållanden. KFN skall betala ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) räknat från den dag som infaller en månad efter det att KFN fick kännedom om försäkringsfallet.

Tvist

§ 19

1. Tvist angående KFN:s ersättningsskyldighet skall prövas av allmän svensk domstol. Domstol har dock inte rätt att ompröva KFN:s beslut om att enligt § 4 punkt 2 betala ersättning endast i den omfattning ett krigstillstånd har haft inflytande på skadans uppkomst.

2. I fall där skadan endast delvis kan stå i samband med krig eller krigsliknande förhållanden, äger envar av parterna hänskjuta frågan om huruvida skadan helt eller delvis skall ersättas under krigsförsäkringen till slutligt avgörande av skiljenämnd i enlighet med gällande svensk skiljedomslag. Skiljenämnden skall bestå av tre skiljemän, en utsedd av den påkallande parten och en av den svarande. Den tredje skiljemannen, som skall vara ordförande, skall utses av de två partsutsedda skiljemännen. Om en part försummar att utse skiljeman eller om de två partsutsedda skiljemännen försummar att utse en tredje skiljeman, skall skiljeman utses av Stockholms Handelskammars Skiljedomsinstitut. Skiljeförfarandet skall äga rum i Stockholm.

Övriga villkor

§ 20

Av KFN utfärdad eller övertagen försäkring får inte överlåtas till annan utan KFN:s medgivande.

§ 21

För denna försäkring gäller i övrigt i tillämpliga delar i branschen vid varje tid allmänt gällande villkor för flygkasko. Av KFN skrivna, påstämplade eller vidhäftade bestämmelser gäller framför nu förevarande version av KFN:s villkor.

§ 22

Försäkringsavtalslagen (2005:104) gäller inte för denna försäkring.

KFN:s krigsförsäkringsvillkor för varustransporter

Godkända av KFN den 6 december 2010

Ersättningsgilla skador

Skadehändelser som omfattas av KFN:s ansvar

§ 1

Försäkringen omfattar skada eller förlust på vara som är direkt förorsakad av

- a) militärt bruk av projektiler, bomber, raketer, robotar, torpeder, minor, sprängmedel eller annat för sitt ändamål använt stridsmedel, inklusive kärnstridsmedel förutsatt att tilläggspremie för skador orsakade kärnstridsmedel har erlagts,
- b) embargo, beslag, uppbringning, konfiskation eller annan åtgärd av främmande makt, som befinner sig i krig, eller utför krigsliknande operationer eller vidtager förberedelseåtgärder för krig i syfte att ta makten,
- c) deltagare i inbördeskrig, krigsliknande operation, revolution eller uppror ledande till inbördeskrig, terroråd, sabotage eller myteri direkt orsakat av krigsliknande förhållanden,
- d) personer som deltar i strejk, lockout eller andra arbetsmarknadskonflikter eller i upplopp, kravaller eller liknande oroligheter, om arbetsmarknadskonflikten eller oroligheterna är direkt orsakade av händelser som avses i punkterna a-c,

vid ***sjötransport***

- e) att sjötransportmedlet till följd av krig eller krigsliknande förhållanden framförts på ett från fredsförhållanden avvikande sätt såsom då
 - sjötransportmedlet framförts i konvoj eller
 - vid sjötransportmedlets navigering de hjälpmedel som normalt skulle ha varit tillgängliga inte kunnat användas eller
 - sjötransportmedlet nödgats gå i led eller farvatten, som inte skulle ha använts under vanliga förhållanden,
- f) varans bidrag till gemensamt haveri förorsakat av händelse som omfattas av försäkringen,
- g) varans bidrag till kostnad för uppehåll enligt 14 kap. 40 § sjölagen (1994:1009), dock endast i fall fartyget anlöpt hamn för visitation av fartyg eller last och då endast för uppehållstiden utöver de första sju dagarna,

vid ***flygtransport***

- h) att till följd av krig eller krigsliknande förhållanden vid lufttransportmedlets navigering de hjälpmedel som normalt skulle ha varit tillgängliga inte kunnat användas.

Ersättning för totalförlust

2 §

KFN svarar såsom för totalförlust i följande fall:

- a) när det sjötransportmedel som godset befordras med har uteblivit eller övergivits av besättningen till följd av en händelse som omfattas av försäkringen och mer än tre månader har förflutit från den tidpunkt då sjötransportmedlet senast avhörde,
- b) när det lufttransportmedel som godset befordras med uteblivit eller övergivits av besättningen till följd av en händelse som omfattas av försäkringen och mer än två veckor har förflutit från den tidpunkt då lufttransportmedlet senast avhörde,
- c) förlust som avses i denna paragraf ersätts endast i den utsträckning som KFN finner att krigstillståndet haft inflytande på skadans uppkomst.

Skador som KFN inte ansvar för

§ 3

- a) KFN ansvarar inte för skada, förlust eller kostnad som har samband med att annan egendom än det försäkrade godset kontaminerats av radioaktivitet på grund av händelse som omfattas av försäkringen.
- b) Bortsett från skador på det försäkrade godset ansvarar KFN inte heller för skada, förlust eller kostnad som vid händelse som omfattas av § 1 a-d har orsakats av radioaktiva egenskaper hos atombränsle eller radioaktiv produkt eller av radioaktiva egenskaper i förening med giftiga, explosiva eller farliga egenskaper hos bränslet eller produkten och ej heller för skada som orsakas av joniserande strålning från annan strålningskälla i en atomanläggning eller atomreaktor än atombränsle eller radioaktiv produkt.

§ 4

KFN svarar inte för indirekt skada. Dock ersätts skada, förlust eller kostnad orsakad av att

- a) genom krigförande makts åtgärd hinder uppkommit för transportens utförande inom rimlig tid,
- b) godset eller transportmedlet lagts under embargo eller uppbringats eller genom annan sådan åtgärd kvarhållits av annan främmande stat, även om denna inte var krigförande,
- c) där fråga är om gods i fartyg, även eljest sådana förhållande har inträffat att bortfraktaren jämlikt 14 kap. 38 § sjölagen har hävt fraktavtalet.

§ 5

Försäkringen omfattar inte fortsättningstransporter när den föregående transporten inte har försäkrats hos försäkringsgivare som har krigsutbrottsavtal med KFN.

KFN:s övertagande av risk och premiebetalning

KFN:s inträde i gällande försäkring

§ 6

Försäkring som övertas av eller som faller på staten genom att Krigsutbrottsavtalet träder i kraft, fortsätter att löpa till utgången av ordinarie försäkringsperiod.

Befinner sig en vara under transport när tidigare krigsförsäkring hos försäkringsgivaren upphör enligt en klausul om omedelbar uppsägning utan föregående meddelande, inträder KFN:s ansvar enligt KFN:s villkor vid den tidpunkt då den tidigare försäkringen upphört att gälla, under förutsättning att begäran om försäkring snarast möjligt ges in till KFN och att premie omedelbart erläggs. Försäkringsgivaren skall bekräfta sin uppsägning till KFN.

Försäkring som tecknas hos KFN

§ 7

Vid försäkring som tecknas hos KFN skall premier erläggas före resans eller försäkringsperiodens början.

Försäkringsavtalet träder inte i kraft förrän premien blivit betald.

Har avgången från lastningsorten kommit att ske senare än vad som har uppgivits då försäkringsavtalet slöts skall den försäkrade så snart det kan ske underrätta KFN om detta. Råkar Sverige i krig eller inträffar fareökning före avgången kan KFN begära premiehöjning, som motsvarar farans ökning. Erläggs inte tilläggspremien före transportmedlets avgång, har KFN rätt att häva försäkringsavtalet. Avstår KFN från denna rätt, svarar KFN för inträffad skada, förlust eller kostnad endast i den mån det visas att farans ökning varit utan betydelse för försäkringsfallets inträffande eller dess omfattning.

Ändras den vid försäkringens tecknande uppgivna resan eller sker avvikelser från vedertagen route eller sker ändring av risken till följd av utövande av rättighet enligt fraktavtalet, utsträcks försäkringen i erforderlig mån mot tilläggspremie. Så snart den försäkrade erhållit kännedom om sådant förhållande, skall han omedelbart underrätta KFN. Försummas detta är KFN fri från ansvar för skada som är en följd av förhållandet.

Försäkringstiden

§ 8

Vid sjötransport

börjar försäkringen att gälla då varan lastas i ett sjögående fartyg och upphör då varan lossats från ett sjögående fartyg i den slutliga lossningshamnen eller efter utgången av femton dagar, räknat från kl. 24.00 det dygn fartyget ankommit till den slutliga lossningshamnen, vilketdera som först inträffar.

Försäkringen gäller även under den tid varan transporteras med annat fartyg, pråm, läktare eller liknande till och/eller från det sjögående fartyget. Sådan utvidgning av försäkringstidens giltighetstid gäller endast från den tidpunkt då lastningen påbörjas i den i försäkringsavtalet angivna skeppningshamnen till den tidpunkt då varan lossas i den i försäkringsavtalet angivna lossningshamnen.

När det sjögående fartyget ankommit till en hamn eller en plats, där varan skall lossas för att vidarebefordras med annat fartyg eller lufttransportmedel, upphör försäkringen efter femton dagar, räknat från kl. 24.00 det dygn fartyget ankommit till hamnen eller platsen. Försäkringen börjar på nytt när varan lastats i det sjögående fartyg eller luftfartyg som skall vidarebefordra densamma. Under nämnda femtondagarsperiod gäller försäkringen även efter lossningen, dock endast så länge varan befinner sig i sådan hamn eller på sådan plats.

Upphör fraktavtalet på annan plats än däri nämnd destination, skall sådan plats anses utgöra den slutliga lossningshamnen, varvid försäkringen upphör enligt första stycket.

Vidaretransporteras varan därefter, träder försäkringen på nytt i kraft, då varan lastats i ett sjögående fartyg, under förutsättning att KFN underrättas om vidaretransporten innan den påbörjas, samt att begärd tilläggspremie erläggs.

Vid *landtransport*

börjar försäkringen att gälla, för *importgods*, då varan för transportens genomförande lämnar förvaringslokalen eller terminal på den i utlandet angivna platsen och upphör då varan har nått den angivna bestämmelseorten i Sverige och för *exportgods*, då varan för transportens genomförande lämnar förvaringslokalen eller terminal på den i Sverige angivna platsen och upphör då varan har utlämnats till mottagaren eller dennes ombud på den angivna bestämmelseorten i utlandet. Blir utlämningen försenad, upphör försäkringen i varje fall sju dagar efter varans ankomst till bestämmelseorten.

Vid *lufttransport*

börjar försäkringen att gälla då varan lastats i lufttransportmedlet och upphör, då varan har lossats däriifrån eller klockan 24.00 det dygn lufttransportmedlet ankommit till den flygplats där lufttransporten avslutats, vilketdera som först inträffar.

När lufttransportmedlet har ankommit till en plats, där varan skall lossas för att vidaretransporteras med annat luftfartyg eller med sjögående fartyg, upphör försäkringen efter femton dagar, räknat från klockan 24.00 det dygn luftfartyget ankommit till denna plats. Försäkringen börjar på nytt när varan har lastats i det lufttransportmedel eller sjögående fartyg som skall vidaretransportera densamma. Under nämnda femtondagarsperiod är försäkringen i kraft efter lossningen endast så länge varan befinner sig på lossningsplatsen. Då varan vidaretransporteras med annat transportmedel gäller i övrigt bestämmelserna ovan beträffande sjö- respektive landtransport.

Vid *postbefordran*

börjar försäkringen att gälla då varan har avlämnats till postverket och upphör då postverket har utlämnat varan till adressaten.

Åtgärder vid skada och fareökning

§ 9

När en skada har inträffat eller när uppenbar risk för skada eller fareökning föreligger skall den försäkrade

- a) vidta skäligen åtgärder för att avvärja eller begränsa skadan,
- b) snarast vidta rimliga åtgärder för att såvitt möjligt undgå den ökade krigsfaran,
- c) tillvarata sina och KFN:s rättigheter mot transportör eller annan som har vård om varan, samt
- d) omedelbart underrätta KFN eller i förekommande fall angiven haveriagent.

Skäliga kostnader för detta ersätts under försäkringen även om försäkringsbeloppet överskrids.

Har den försäkrade fått kännedom om att någon i § 1 punkten b nämnd åtgärd, såsom embargo, beslag, uppbringning eller dyl. åtgärd, har vidtagits mot den försäkrade varan eller transportmedel varmed varan transporteras skall han genast underrätta KFN samt på begäran till KFN snarast överlämna de handlingar etc. som är erforderliga för skadans reglering och för förande av talan om varans frigivande.

§ 10

Inkommer försäkringstagaren inte med skadeanmälan inom ett år, räknat från den tidpunkt då han fick kännedom om skadan, förlusten eller kostnaden, har varje rätt till ersättning förfallit. Fullständigt krav på ersättning skall därefter inkomma inom två år, räknat från ovan nämnda tidpunkt. Iakttas inte denna tid går den försäkrade miste om sitt ersättningsbelopp.

Anspråk på ersättning såsom vid totalförlust vid fördröjning enligt § 2 skall framställas inom sex månader från det att den försäkrade fått kännedom om fördröjningen, dock senast inom tolv månader efter dess uppkomst. KFN kan medge förlängning av nämnda frister.

Ersättningens utbetalning

§ 11

Ersättning skall utbetalas så snart det kan ske med beaktande av rådande krigsförhållanden. KFN skall betala ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) räknat från den dag som infaller en månad efter det att KFN fått del av fullständiga handlingar som styrker skadans storlek och att den är ersättningsgill.

Twist

§ 12

Twist som uppstår angående försäkringsgivarens ersättningsskyldighet på grund av detta avtal skall avgöras enligt svensk lag genom skiljeförfarande med dispaschören i Sverige som ensam

skiljeman. Förfarandet skall följa det i lag stadgade förfarandet inför dispaschören och parterna har rätt att klandra skiljedomen på samma sätt och inom samma tid som en dispasch kan klandras.

Dispaschörens kostnad i skiljeförfarandet skall ersättas av försäkringsgivaren om inte försäkringstagarens talan är uppenbart ogrundad.

Övriga villkor

§ 13

Beträffande förhållanden som inte regleras i dessa villkor gäller i tillämpliga delar vid varje tid gällande Allmänna Villkor för Transportförsäkring av varor¹ och Allmän Svensk Sjöförsäkringsplan.

§ 14

Försäkringsavtalslagen (2005:104) gäller inte för denna försäkring.

¹ Begreppen sjötransportmedel och lufttransportmedel definieras i Allmänna Villkor för Transportförsäkring av varor.

KFN:s villkor för lagringsförsäkring mot krigsrisk

Godkända av KFN den 6 december 2010

§ 1

Lagringsförsäkring mot krigsrisk tecknas för tid som KFN bestämmer och endast i samband med och såsom del av transportförsäkring mot krigsrisk.

§ 2

För *importgods* gäller särskilt

- a) att försäkring beviljas för högst tolv månader men att KFN efter ansökan kan medge skälig förlängning av försäkringstiden och
- b) att försäkringstagaren är skyldig att så snart det kan ske ta hem lagringsförsäkrat gods i enlighet med av vederbörliga myndigheter lämnade anvisningar.

§ 3

För *exportgods* gäller särskilt

- a) att leveransen skall vara knuten till ett köpeavtal som medför att godset utgör svenskt intresse intill dess att godset avlämnas till köparen i importlandet och
- b) att KFN:s ansvar upphör så snart köparen enligt köpeavtalet kan eller bör kunna förfoga över godset.

§ 4

Godsets försäkringsvärde vid lagringsförsäkring är för *importgods* dess inköpsvärde och för *exportgods* dess försäljningsvärde, i båda fallen inklusive lagringskostnader. De sistnämnda får utgöra högst 10 procent av försäkringsvärdet.

KFN kan dock medge att försäkringsvärdet får motsvara godsets marknadsvärde den dag då försäkringen tecknas. I sådant fall får inga kostnader medförsäkras.

§ 5

Premien fastställs och debiteras av KFN per påbörjad månad av försäkringstiden.

§ 6

Rätt till ersättning enligt denna försäkring förverkas om försäkringstagaren inte efterkommer lämnade transportanvisningar.

§ 7

Av KFN utfärdad eller övertagen försäkring får inte överlåtas till annan utan KFN:s medgivande.

§ 8

I övrigt gäller i tillämpliga delar KFN:s krigsförsäkringsvillkor för varutransporter.

§ 9

Försäkringsavtalslagen (2005:104) gäller inte för denna försäkring.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.
[8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och
miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst +
Daisy. [25]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser.
[6]
Riksbankens finansiella oberoende och
balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig
upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris.
[28]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och
kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]
Kommunal vuxenutbildning på
grundläggande nivå – en översyn för ökad
individ Anpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade
säkerhet i förskolan. [26]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]