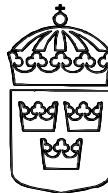


Kommittédirektiv



Statlig försäkring vid krigsförhållanden och allvarliga krissituationer

Dir.
2012:4

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 krigskonflikter, 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 försäkringsskydd 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 aktuali-

tet. 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 lagstift-

ningen 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 internationella 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 svenskägda 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 kris-situationer 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 försäkringsskydd 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 förslagets 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)