



Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbolag m.fl.

Sammanfattning

Utskottet föreslår, på eget initiativ, att riksdagen bemyndigar regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa det försäkringsskydd för svenska licensierade flygbolag, flygplatser m.fl. som försäkringsmarknaden inte längre tillhandahåller vid krigshandlingar, terrorattacker och liknande.

I betänkandet finns en reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden	5
Bakgrund	5
Trafikutskottets ställningstagande	7
Reservation.....	8
Bilaga	
Finansutskottets yttrande 2001/02:FiU2y.....	9
Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbolag m.fl.	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbolag m.fl.

Riksdagen bemyndigar regeringen i enlighet med vad utskottet anfört att mot en riskrelaterad avgift iklåda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för licensierade flygbolag, flygplatser och vissa s.k handling-agenter under en period av högst 30 dagar, räknat retroaktivt fr.o.m. den 25 september 2001.

Reservation (mp)

Stockholm den 26 september 2001

På trafikutskottets vägnar

Sven Bergström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven Bergström (c), Per-Richard Molén (m), Jarl Lander (s), Johnny Gylling (kd), Tom Heyman (m), Krister Örnfjäder (s), Lars Björkman (m), Monica Green (s), Inger Segelström (s), Stig Eriksson (v), Tuve Skånberg (kd), Mikael Johansson (mp), Claes-Göran Brandin (s), Jan-Evert Rådström (m), Christina Axelsson (s), Sture Arnesson (v) och Eva Flyborg (fp)

Redogörelse för ärendet

Mot bakgrund av terroristattacker i USA den 11 september 2001 har de internationella flygförsäkringsbolagen reducerat sin täckning av skador på tredje man som förorsakas av krigshandlingar, terrorattacker och kapningar m.m. Vid utskottets sammanträde den 25 september redovisade statssekreterare Claes Ånstrand, Näringsdepartementet, vilka vägledande principer som EU:s ekonomi- och finansministrar, vid ett informellt ministerrådsmöte (Ecofin) den 22 september 2001, enades om skulle ligga till grund för nationella lösningar av problemet. Han redovisade också vilka åtgärder som vissa EU-länder hade vidtagit eller planerade att vidta för att lösa problemen.

Trafikutskottet beslutade också vid detta möte att bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig i frågan. Finansutskottets yttrande 2001/02:FiU2y återfinns i *bilaga* till detta betänkande.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Mot bakgrund av terroraktionerna i USA den 11 september 2001 har de internationella flygförsäkringsbolagen reducerat sin täckning av skador på tredje man som förorsakas av krigshandlingar, terrorattacker och liknande mot flygplan från maximalt 1 750 miljoner US dollar till 50 miljoner US dollar. Den lägre nivån gäller fr.o.m. den 25 september 2001. På grund av de ändrade försäkringsvillkoren är det inte längre möjligt att på försäkringsmarknaden teckna försäkringar som i tillräcklig grad täcker eventuella skador på tredje person. Utan sådant försäkringsskydd finns det risk för att flygtrafiken inte skulle kunna upprätthållas.

I syfte att undvika sådana konsekvenser har den brittiska regeringen den 21 september 2001 beslutat att fylla intervallet mellan de nya och gamla försäkringsnivåerna. Beslutet avser en period av 30 dagar med möjlighet till förlängning och avser flygplan som är registrerade i Förenade konungariket samt även flygplatser, säkerhetsföretag och andra organisationer vars försäkring vid terroraktioner har dragits in. Garantin lämnas till flygförsäkringsföretagen och är avgiftsfri under de första 30 dagarna.

Frågan har också behandlats vid ett informellt ministerrådsmöte med EU:s ekonomi- och finansministrar (Ecofin) den 22 september 2001. Ministrarna enades om ett uttalande om de principer som medlemsländerna bör lägga till grund för deras nationella lösningar av problemet:

- Statligt stöd skall begränsas till att avse ett specifikt kortsiktigt problem på försäkringsmarknaden, för att garantera att skydd för tredje man vid krig och terrorism kvarstår.
- Staterna skall ta ut en rimlig premie som så långt som möjligt avspeglar riskerna. Det är emellertid möjligt att på kort sikt avstå från att ta ut en avgift.
- En tidsbegränsning på en månad skall gälla, samtidigt som det skall arbetas på att uppnå mer permanenta lösningar. Aktörerna på försäkringsmarknaden skall uppmantras att ta över igen så snart som möjligt.
- Initiativen skall anmälas hos kommissionen.

Därefter har även Danmark beslutat om en garantiordning. Grunddragen i denna följer den brittiska modellen och Ecofins principuttalande. Staten utställer garantier till de försäkringsbolag som tecknar försäkringar med täckning motsvarande den tidigare försäkringen av skador mot tredje man som följd av krig, terrorism och liknande händelser. Ordningen omfattar flygföretag som antingen har en dansk licens eller har såväl dansk Air Operator's Certificate som dansk Operational Specifications för så vitt angår de flygplan som är danskregistrerade. Vidare omfattar garantin flygbolagens medförsäkrade i den ursprungliga försäkringspolicyn. Dessutom omfattas även flygplatser, handlingagenter m.m. Garantin trädde i kraft vid midnatt mellan den 24

och 25 september 2001 och gäller under en månad med möjlighet för ekonomiministern att besluta om förlängning. En särskild fond inrättas för ändamålet och förvaltningen av denna kommer att kunna utföras av en myndighet eller ett försäkringsbolag. En premie kommer att tas ut från första dagen men debiteras i efterhand. Den kommer att ligga på samma nivå som de brittiska avgifterna. För flyg är det följande:

- 0,25 US dollar per passagerare och flygning för täckning mellan 50 miljoner US dollar och 750 miljoner US dollar.
- 0,50 US dollar per passagerare och flygning för täckning mellan 50 miljoner US dollar och 1 750 miljoner US dollar.
- 0,25 US dollar per passagerare och flygning för "General Aviation", dock minst 1 000 US dollar per månad.
- För flygplatser skall premien utgöra 25 % av den hittillsvarande ansvarspremien.

Den danska regeringen beräknar att premieintäkterna kommer att utgöra ungefär 500 000 US dollar per månad. När fonden avslutas återförs eventuella kvarstående medel till statskassan. Regeringen har bemyndigats att ingå avtal med myndigheter i andra länder om delning av risker och premieintäkter.

I Finland har regeringen i en proposition till riksdagen den 24 september 2001 begärt att få fullmakt att bevilja finska flygbolag statsgaranti gällande av tredje part lidna skador som beror på krigsrisk. Enligt förslaget bör garantin gälla retroaktivt fr.o.m den 25 september 2001 för en period av högst en månad i sänder. Garantin är begränsad till ett belopp av högst en miljard US dollar per skadetillfälle.

Två flygbolag (Scandinavian Airlines System och Britannia Airways AB) har i skrivelser till regeringen daterade den 21 september 2001 begärt att regeringen vidtar åtgärder i den uppkomna situationen för att tillse att det undandragna försäkringsskyddet återställs. I annat fall kan bolagen enligt egna uppgifter inte fortsätta sin verksamhet. I ett svarsbrev till de båda flygföretagen av den 24 september 2001 skriver näringsministern¹ att han anser att problemet kan lösas på motsvarande sätt som i Danmark. "En sådan lösning kan skapas genom att regeringen får ett bemyndigande från riksdagen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier för att återställa det försäkringsskydd för svenska licensierade flygbolag, flygplatser m.fl. som försäkringsmarknaden fr.o.m. den 25 september 2001 inte längre tillhandahåller. Utställda garantier bör i så fall få en löptid av upp till 30 dagar och en riskspeglade avgift bör utgå."

¹ Dnr N2001/8978/TP

Trafikutskottets ställningstagande

Flygförsäkringsföretagens ovan redovisade beslut med anledning av terroraktionerna i USA innebär att flygföretagen inte längre har möjlighet att på försäkringsmarknaden teckna försäkringar som i tillräcklig grad täcker personskador och materiella skador för tredje part. Detta kommer enligt flygföretagen att få långtgående konsekvenser för flygtrafiken.

Trafikutskottet delar för sin del finansutskottets uppfattning att det är nödvändigt att finna nationella lösningar på problemen. Det principuttalande som EU:s ekonomi- och finansministrar gjorde den 22 september 2001, och som redovisats ovan, bör vara vägledande för de svenska åtgärderna. Trafikutskottet anser, i likhet med finansutskottet att staten bör ikläda sig ett garantiansvar för att säkerställa fortsatt flygtrafik. Garantin bör avse skyddet för tredje man vid krig, terrorism och liknande. Garantin skall tidsbegränsas till att gälla högst en månad och vara avgiftsbelagd med en premie som i möjligaste mån avspeglar de risker som är förknippade med garantin. Trafikutskottet förutsätter att parterna under den tiden själva utarbetar lösningar som bidrar till att lösa problemen på längre sikt.

Som finansutskottet anför är det angeläget att man i detta sammanhang beaktar de principer som numera gäller för den statliga garantigivningen. Trafikutskottet delar finansutskottets uppfattning att full avgift bör tas ut. Om möjligt bör garantin vara beloppsmässigt begränsad och inte mer långtgående än det skydd som flygförsäkringsbolagen tidigare lämnat. Garantin bör således komplettera de försäkringar som marknaden erbjuder och ge ett försäkringsskydd upp till 1 750 miljoner USD. Garantiavgiften bör innefatta inte bara en riskbaserad premie utan också täcka de administrationskostnader som är förknippade med garantin.

Trafikutskottet anser, med hänvisning till det anförda, att riksdagen bör bemyndiga regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringsskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för i Sverige licensierade flygbolag, flygplatser och vissa handlingagenter under en period av högst 30 dagar, räknat retroaktivt fr.o.m. den 25 september 2001. Med handlingagenter avses företag på flygplatser som utför olika marktjänster såsom incheckning, bagagehantering, tankning av flygplan m.m. På grund av den särskilda ägarkonstruktionen i konsortiet SAS bör det ankomma på regeringen att samordna och närmare bestämma omfattningen av garantiåtagandena såvitt avser SAS.

Skulle en lösning på försäkringsfrågorna inte ha uppnåtts inom en månad förutsätter trafikutskottet att regeringen återkommer till riksdagen och redovisar läget på försäkringsmarknaden samt lägger fram förslag till åtgärder för hur problemen skall kunna lösas långsiktigt.

Reservation

Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbolag m.fl.

av Mikael Johansson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottet inte borde ha tagit något initiativ i detta ärende.

Ställningstagande

Enligt Miljöpartiets uppfattning bör staten inte ikläda sig något sådant garantiansvar. Flygbolagens försäkringsskydd är en fråga som bör lösas av marknaden på rent kommersiella villkor. Och redan nu håller försäkringsbolag på att utforma faciliteter som ger ett försäkringsskydd på upp till 1 000 miljoner USD.

BILAGA

Finansutskottets yttrande 2001/02:FiU2y

Statliga garantier för att återställa försäkringsskyddet för flygbolag m.fl.

Till trafikutskottet

Trafikutskottet har under gårdagen beslutat att bereda finansutskottet tillfälle att senast i dag kl. 12 yttra sig över den med anledning av terroraktionerna i USA aktualiserade frågan om staten bör utfärda garantier för att återställa det försäkringsskydd som försäkringsmarknaden inte längre tillhandahåller för svenska licensierade flygbolag, flygplatser och vissa handlingagenter.

Finansutskottet vill med anledning härav anföra följande.

Bakgrund

Mot bakgrund av terroraktionerna i USA den 11 september 2001 har de internationella flygförsäkringsbolagen reducerat sin täckning av skador på tredje man som förorsakas av krigshandlingar, terrorattacker, kapningar, m.m. mot flygplan från maximalt 1 750 miljoner US dollar till 50 miljoner US dollar. Den lägre nivån gäller från och med den 25 september 2001. På grund av de ändrade försäkringsvillkoren är det inte längre möjligt att på försäkringsmarknaden teckna försäkringar som i tillräcklig grad täcker eventuella skador på tredje person. Utan sådant försäkringsskydd finns det risk för att flygtrafiken inte skulle kunna upprätthållas.

I syfte att undvika sådana konsekvenser har den brittiska regeringen den 21 september beslutat att fylla intervallet mellan de nya och gamla försäkringsnivåerna. Beslutet avser en period av 30 dagar med möjlighet till förlängning och avser flygplan som är registrerade i Förenade konungariket samt även flygplatser, säkerhetsföretag och andra organisationer vars försäkring vid terroraktioner har dragits in. Garantin lämnas till flygförsäkringsföretagen och är avgiftsfri under de första 30 dagarna.

Frågan har också behandlats vid ett informellt ministerrådsmöte med EU:s ekonomi- och finansministrar (Ecofin) den 22 september. Ministrarna enades om ett uttalande om de principer som medlemsländerna bör lägga till grund för deras nationella lösningar av problemet:

- Statligt stöd skall begränsas till att avse ett specifikt kortsiktigt problem på försäkringsmarknaden, för att garantera att skydd för tredje man vid krig och terrorism kvarstår.

- Staterna skall ta ut en rimlig premie som så långt som möjligt avspeglar riskerna. Det är emellertid möjligt att på kort sikt avstå från att ta ut en avgift.
- En tidsbegränsning på en månad skall gälla, samtidigt som det skall arbetas på att uppnå mer permanenta lösningar. Aktörerna på försäkringsmarknaden skall uppmuntras att ta över igen så snart som möjligt.
- Initiativen skall anmälas hos kommissionen.

Därefter har även Danmark beslutat om en garantiordning. Grunddragen i denna följer den brittiska modellen och Ecofins principuttalande. Staten utställer garantier till de försäkringsbolag som tecknar försäkringar med täckning motsvarande den tidigare försäkringen av skador mot tredje man som följd av krig, terrorism och liknande händelser. Ordningen omfattar flygföretag som antingen har en dansk licens eller har såväl dansk Air Operator's Certificate som dansk Operational Specifications för så vitt angår de flygplan som är danskregistrerade. Vidare omfattar garantin flygbolagens medförsäkrade i den ursprungliga försäkringspolicyn. Dessutom omfattas även flygplatser, handlingsagenter m.m. Garantin trädde i kraft vid midnatt mellan den 24 och 25 september 2001 och gäller under en månad med möjlighet för ekonomistern att besluta om förlängning. En särskild fond inrättas för ändamålet och förvaltningen av denna kommer att kunna utföras av en myndighet eller ett försäkringsbolag. En premie kommer att tas ut från första dagen men debiteras i efterhand. Den kommer att ligga på samma nivå som de brittiska avgifterna. För flyg är det följande:

- 0,25 US dollar per passagerare och flygning för täckning mellan 50 miljoner US dollar och 750 miljoner US dollar.
- 0,50 US dollar per passagerare och flygning för täckning mellan 50 miljoner US dollar och 1 750 miljoner US dollar.
- 0,25 US dollar per passagerare och flygning för "General Aviation", dock minst 1 000 US dollar per månad.
- För flygplatser skall premien utgöra 25 procent av den hittillsvarande ansvarspremien.

Den danska regeringen beräknar att premieintäkterna kommer att utgöra ungefär 500 000 US dollar per månad. När fonden avslutas återförs eventuella kvarstående medel till statskassan. Regeringen har bemyndigats att ingå avtal med myndigheter i andra länder om delning av risker och premieintäkter.

I Finland har regeringen i en proposition till riksdagen den 24 september begärt att få fullmakt att bevilja finska flygbolag statsgaranti gällande av tredje part lidna skador som beror på krigsrisk. Enligt förslaget bör garantin gälla retroaktivt från och med den 25 september för en period av högst en månad i sänder. Garantin är begränsad till ett belopp av högst en miljard US dollar per skadetillfälle.

Två svenska flygbolag (Scandinavian Airlines System och Britannia Airways AB) har i skrivelser till regeringen daterade den 21 september begärt att regeringen vidtar åtgärder i den uppkomna situationen för att tillse att det undan-

dragna försäkringsskyddet återställs. I annat fall kan bolagen enligt egna uppgifter inte fortsätta sin verksamhet. I ett svarsbrev till de båda flygföretagen av den 24 september skriver näringsministern² att han anser att problemet kan lösas på motsvarande sätt som i Danmark. ”En sådan lösning kan skapas genom att regeringen får ett bemyndigande från riksdagen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier för att återställa det försäkringsskydd för svenska licensierade flygbolag, flygplatser m.fl. som försäkringsmarknaden fr.o.m. den 25 september 2001 inte längre tillhandahåller. Utställda garantier bör i så fall få en löptid av upp till 30 dagar och en riskspeglande avgift bör utgå.”

Utskottets överväganden

Flygförsäkringsföretagens beslut med anledning av terroraktionerna i Förenta staterna innebär att flygföretagen inte längre kan teckna försäkringar som i tillräcklig grad täcker personskador och materiella skador för tredje part. Detta kommer enligt flygföretagen att få långtgående konsekvenser för flygtrafiken. Försäkringarna är nödvändiga bl.a. på grund av lagstiftning och bestämmelser utfärdade av luftfartsmyndigheter samt de krav som ägarna till inhyrda flygplan ställer på bolagen. För att kunna upprätthålla flygtrafiken i avvaktan på att nya försäkringsavtal kommer till stånd är det därför nödvändigt att finna nationella lösningar på problemen.

Det principuttalande som EU:s finansministrar gjorde vid Ecofinmötet den 22 september 2001 bör enligt finansutskottets mening vara vägledande för de svenska åtgärderna. Stödet bör alltså vara tillfälligt och säkerställa att skyddet för tredje man kvarstår i händelse av krig eller terrorism. Stödet bör tidsbegränsas och gälla högst 30 dagar. Finansutskottet förutsätter att berörda parter under den tiden själva utarbetar lösningar som bidrar till att lösa problemen på längre sikt.

Utskottet har ovan kortfattat redovisat de lösningar som valts i Förenade kungadömet, Danmark och Finland. Av dessa olika former förefaller det enligt utskottets mening lämpligt att utgå från den danska modellen, nämligen att staten utfärdar en garanti för att återskapa det försäkringsskydd för svenska licensierade flygbolag, flygplatser m.m. som försäkringsmarknaden inte längre tillhandahåller. Garantin bör således komplettera de försäkringar som marknaden erbjuder och ge ett ersättningsskydd upp till 1 750 miljoner USD. I likhet med EU:s finansministrar anser utskottet att staten bör ta ut en riskrelaterad premie för denna garanti.

I Sverige gäller sedan 1997 att nytillkomna statliga garantier hanteras vid sidan av statsbudgeten i marknadsmässiga former. Det innebär att avgifter skall tas ut och att dessa skall ha en sådan nivå att de täcker kostnaderna för såväl administration som infriade garantier sett över en längre tidsperiod. Garantavgiften skall alltså spegla risken för att en garanti eller grupp av garantier kan komma att infrias.

² Dnr N2001/8978/TP

Riksdagen kan besluta att man för ett visst åtagande helt eller delvis skall avstå från att ta ut en sådan avgift. Om så sker uppkommer en statlig subvention som motsvaras av den uteblivna avgiftsintäkten. För att synliggöra detta skall i sådana fall ett anslag på statsbudgeten belastas med ett belopp som motsvarar subventionen.

Influtna avgifter samt i förekommande fall uppburna anslagsmedel förs till Riksgäldskontoret och redovisas där på ett särskilt räntebärande konto som fungerar som en reserv för framtida förluster. Till samma reserv förs också medel som återvinns från infriade garantier. För att säkerställa att utbetalningar alltid kan göras från reserven är en obegränsad kredit knuten till den.

Avsikten är att även äldre garantier – varmed förstås garantier utfärdade inom ett garantisystem som införts före 1997 – skall inordnas i det nya systemet. I enlighet med tidigare riksdagsuttalanden³ skall denna invärdering vara avslutad senast vid utgången av detta år.

Om trafikutskottet i det nu aktuella fallet finner att staten bör ikläda sig ett garantiansvar för att säkerställa fortsatt flygtrafik bör enligt finansutskottets mening de principer som lades fast vid Ecofinmötet den 22 september ligga till grund för detta beslut. Det innebär att garantin skall avse skyddet för tredje man vid krig, terrorism och liknande och att garantin skall tidsbegränsas till högst 30 dagar samt att den skall vara avgiftsbelagd med en premie som i möjligaste mån avspeglar de risker som är förknippade med garantin.

Enligt finansutskottets mening är det angeläget att man i detta sammanhang också beaktar de principer som numera gäller för den statliga garanti-givningen. Om möjligt bör således garantin vara beloppsmässigt begränsad och inte mer långtgående än det skydd som flygförsäkringsbolagen tidigare lämnat. Utskottet noterar att i motsvarande finska beslut en beloppsgräns satts till en miljard USD per skadefall. Garantiavgiften bör innefatta inte bara en riskbaserad premie utan också täcka de administrationskostnader som är förknippade med garantin. Enligt finansutskottets mening bör full avgift tas ut. På så sätt undviks att ett anslag behöver föras upp som belastar statsbudgeten.

Om trafikutskottet väljer att ställa sig bakom finansutskottets förslag att låta regeringen ikläda staten ekonomiska förpliktelser på det sätt som utskottet här förordat skulle förslaget till riksdagsbeslut kunna ges följande utformning.

Riksdagen bemyndigar regeringen i enlighet med vad utskottet anfört att mot en riskrelaterad avgift ikläda staten ekonomiska förpliktelser i form av garantier till försäkringsbolag för att återställa försäkringskyddet till samma omfattning som tidigare vid skador för tredje man som följer av krig, terrorism och liknande för i Sverige licensierade flygbolag, flygplatser och vissa handlingagenter under en period av högst trettio dagar, räknat retroaktivt fr.o.m. den 25 september 2001.

³ Betänkande 1999/2000:FiU24, rskr. 1999/2000:183

Skulle en lösning på försäkringsfrågorna inte ha uppnåtts inom en månad förutsätter utskottet att regeringen återkommer till riksdagen och redovisar läget på försäkringsmarknaden samt lägger fram förslag till åtgärder för hur problemen skall kunna lösas långsiktigt.

Stockholm den 26 september 2001

På finansutskottets vägnar

Mats Odell

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

Avvikande mening

Yvonne Ruwaida (mp) anför:

Jag anser att finansutskottets yttrande borde ha följande lydelse:

Finansutskottet har beretts tillfälle att yttra sig över den med anledning av terroraktionerna i USA aktualiserade frågan om staten bör utfärda garantier för att återställa det försäkringsskydd som försäkringsmarknaden inte längre tillhandahåller för svenska licensierade flygbolag, flygplatser och vissa handlingagenter.

Enligt Miljöpartiets uppfattning bör staten inte ikläda sig något sådant garantiansvar. Flygbolagens försäkringsskydd är en fråga som bör lösas av marknaden på rent kommersiella villkor. Och redan nu håller försäkringsbolag på att utforma faciliteter som ger ett försäkringsskydd på upp till 1 000 miljoner USD.