

Försäkring på transportområdet i krig och kris

Betänkande av 2012 års krigsförsäkringsutredning

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:28

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23930-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Norman

Regeringen beslutade den 19 januari 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av reglerna om statlig krigsförsäkring med syfte att skapa en lämplig reglering mot bakgrund av allvarliga krissituationer som inträffat de senaste decennierna. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2012:04). Den 20 september 2012 och den 24 januari 2013 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2012:93 och dir. 2013:07).

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 23 januari 2012 departementsrådet Sonja Daltung.

Som experter förordnades fr.o.m. den 28 april 2012 departementssekreteraren Per Brandtell, ämnesrådet Olof Hedberg, departementssekreteraren Monika Johansson, chefen för försäkring och juridik, juristen Mikael Livijn, försäkringsjuristen Ulla Norrhäll, förbundsjuristen Mikaela Tamm och direktören Håkan Österhed.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 april 2012 utredningssekreteraren Malin Rothlin.

Utredningen som antagit namnet 2012 års krigsförsäkringsutredning överlämnar härmed betänkandet *Statlig försäkring på transportområdet i krig och kris* (SOU 2013:28).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 2013

Sonja Daltung

/Malin Rothlin

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Uppdrag och disposition	25
1.1 Uppdraget.....	25
1.2 Framställning från Krigsförsäkringsnämnden	26
1.3 Utredningens arbete	27
1.4 Betänkandets disposition.....	28
2 Beredskap för krig och fredstida kriser	29
2.1 Sveriges säkerhet	29
2.1.1 Mål för Sveriges säkerhet	29
2.1.2 EU:s säkerhetsstrategi.....	30
2.1.3 Sveriges säkerhetssituation.....	31
2.2 Totalförsvaret	34
2.2.1 Bevakningsansvariga myndigheter.....	35
2.3 Samhällets krisberedskap.....	37
2.3.1 Definition av kris	37
2.3.2 Principer för samhällets krisberedskap.....	38
2.3.3 Struktur för samhällets krisberedskap.....	38
2.3.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	38
2.3.5 Myndigheternas krisberedskap	39
2.3.6 Nationell strategi mot terrorism.....	40
2.4 Beredskapslagar.....	41
2.4.1 Krigsförsäkringslagen.....	43

2.4.2	Förfogandelagen.....	44
2.4.3	Ransoneringslagen	45
2.4.4	Prisregleringslagen	47
2.5	Nationell riskbedömning.....	47
2.6	Identifiering av samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur	48
2.6.1	Nationell strategi.....	48
2.6.2	Europeisk kritisk infrastruktur	48
2.6.3	Tillgång till sjötransporter.....	49
3	Transportområdet	51
3.1	Utrikeshandeln.....	51
3.1.1	Utvecklingen av utrikeshandelns omfattning	51
3.1.2	Viktiga handelspartners	53
3.1.3	Viktiga export- och importvaror.....	58
3.1.4	Utrikeshandelns fördelning på olika transportslag.....	65
3.2	Godstransporter inom landet	66
3.3	Sjöfartstransporter	69
3.3.1	Exporterat och importerat gods med sjöfart.....	69
3.3.2	Den svenska handelsflottan.....	71
3.3.3	Världshandelsflottans omfattning.....	76
3.3.4	Svenska rederier.....	77
3.4	Lufttransporter.....	80
3.4.1	Transporter och godsflöden.....	80
3.4.2	Svenska luftfartsmarknaden	81
3.4.3	Dagens svenska flygplansflotta	81
3.5	Vägtransporter.....	82
3.5.1	Utrikestransporter med tunga lastbilar	82
3.5.2	Inrikestransporter med tunga lastbilar	84
3.5.3	Den svenska åkeribranschen.....	86
3.6	Järnvägstransporter	86
3.7	Konsekvenser av avbrutna transporter – exemplet askmolnet.....	87

4	Försäkringsskydd på transportområdet.....	89
4.1	Allmänt om skadeförsäkring.....	89
4.2	Sjöförsäkring.....	91
4.2.1	Sjöförsäkringsmarknaden.....	91
4.2.2	De olika sjöförsäkringarna.....	93
4.3	Försäkring av järnvägstransporter.....	99
4.3.1	Avreglering av järnvägsmarknaden.....	99
4.3.2	Försäkring på järnvägsområdet.....	100
4.4	Luftfartsförsäkring.....	102
4.4.1	Marknaden för luftfartsförsäkring.....	102
4.4.2	Luftfartsförsäkringar.....	104
4.5	Försäkring för motorfordon och vägtransporter.....	105
4.6	Varuförsäkring (transportförsäkring).....	107
4.7	Generella undantag och uppsägning av krigsförsäkringar...	110
4.8	Rättslig reglering av försäkringar på transportområdet.....	111
4.8.1	Försäkringsrörelselagen.....	111
4.8.2	Försäkringsavtalslagen.....	114
4.8.3	Sjötransporter.....	114
4.8.4	Järnvägstransporter.....	118
4.8.5	Lufttransporter.....	119
4.8.6	Vägtransporter.....	123
4.9	Statsstöd.....	124
4.10	Ersättning för radiologiska skador.....	125
5	Statlig krigsförsäkring.....	129
5.1	Utvecklingen fram till nuvarande ordning för statlig krigsförsäkring.....	130
5.2	Nuvarande ordning.....	134
5.2.1	Bestämmelser i krigsförsäkringslagen.....	134
5.2.2	Krigsförsäkringsnämndens instruktion.....	136
5.3	Krigsförsäkringsvillkor.....	137
5.4	Svenska Transportförsäkringspoolen.....	138

5.5	Särskilt om krigsutbrottsavtal	140
5.5.1	Bakgrunden till krigsutbrottsavtalen	140
5.5.2	Nuvarande krigsutbrottsavtal.....	143
5.5.3	Svenskt intresse	145
5.6	Beredskapsavtal för återförsäkring.....	147
5.7	Statlig krigsförsäkring och förhållandet till budgetlagen.....	147
6	Reglering i några andra länder	151
6.1	Finland	151
6.2	Norge	158
6.3	Danmark	160
6.4	Storbritannien.....	162
6.5	USA.....	164
6.6	Statlig inblandning i ersättningssystem	165
7	Allvarliga krissituationer med effekt på försäkringsskyddet på transportområdet.....	171
7.1	Attentaten i USA den 11 september 2001	172
7.1.1	Vad hände	172
7.1.2	Effekter för försäkringstagarna.....	176
7.1.3	Potentiella effekter på folkförsörjningen, försvarsansträngningarna och näringslivet	177
7.1.4	Statliga åtgärder för att upprätthålla försäkringsutbudet.....	177
7.1.5	Internationell samordning.....	181
7.1.6	Alternativa försäkringslösningar.....	182
7.2	Andra terroristdåd.....	183
7.2.1	Terrorism inom flygsektorn.....	184
7.2.2	Terrorism inom sjöfartssektorn.....	185
7.2.3	Terrorism inom järnvägssektorn.....	185
7.3	Sjöröveri.....	186
7.3.1	Sjöröveriets betydelse för försäkringsmarknaden.....	187
7.4	Stora skador	189

7.4.1	Naturkatastrofer	189
7.4.2	Stora olyckor i Sverige.....	189
8	Statlig försäkring på transportområdet	191
8.1	Aktuell frågeställning.....	192
8.2	Statlig försäkring på transportområdet i krig.....	193
8.2.1	Bakgrund till gällande bestämmelser	193
8.2.2	Dagens situation	194
8.3	Statlig försäkring på transportområdet i andra situationer än krig	196
8.4	Författningsmässig och finansiell beredskap	202
8.4.1	Bakgrund	202
8.4.2	Författningsmässig beredskap	207
8.4.3	Finansiell beredskap	208
8.5	Utökad beredskap på transportområdet.....	210
9	Krigsutbrottsavtal	217
9.1	Syftet med krigsutbrottsavtalen.....	218
9.2	Nuvarande krigsutbrottsavtal	219
9.2.1	Krigsutbrottsavtalens konstruktion	219
9.2.2	Nuvarande avtalspartners	223
9.2.3	Ersättning till staten	224
9.3	Krigsutbrottsavtalens omfattning.....	225
9.4	Hantering av anspråk på ersättning	233
9.5	Avtalpartners	236
9.6	Behöver lagen ändras?.....	237
10	Ersättning till staten	239
10.1	De statliga försäkringsvillkoren	239
10.1.1	Villkor för fredstida åtgärder	240
10.1.2	Villkor för åtgärder under krigsförhållanden.....	241
10.2	Krigsutbrottsavtalen	242

10.3	Bör avgifter tas ut på förhand?	246
11	Ansvarig myndighet	249
11.1	Regeringen bör besluta om handläggande myndighet	249
11.2	Bör Krigsförsäkringsnämnden avvecklas?	251
11.2.1	Krigsförsäkringsnämnden	252
11.2.2	Finansinspektionen.....	254
11.2.3	Myndigheter som handlägger statliga garantier och försäkringar	256
11.2.4	Utredningens bedömning.....	261
12	Förslagets konsekvenser	263
12.1	Samhällsekonomiska effekter	264
12.2	Statsfinansiella kostnader.....	265
12.3	Ekonomiska effekter för försäkringstagarna.....	268
12.4	Ekonomiska effekter för försäkringsföretagen	270
12.5	Konsekvenser för Krigsförsäkringsnämnden	270
12.6	Förslagets förenlighet med EU-rätten	270
12.7	Övriga effekter	271
13	Författningskommentar	273
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:4.....	279
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2012:93	287
Bilaga 3	Tilläggsdirektiv 2013:7	289
Bilaga 4	Krigsutbrottsavtal för statlig försäkring. Transportförsäkring	291
Bilaga 5	Särskilt avtal till Krigsutbrottsavtal för statlig försäkring. Transportförsäkring.....	293
Bilaga 6	Krigsförsäkringsnämndens krigsförsäkringsvillkor	297

Sammanfattning

Sverige är en liten öppen ekonomi som i hög grad är beroende av transporter. Landet är inte självförsörjande vad gäller förnödenheter och den ekonomiska verksamheten är i hög grad beroende av utrikeshandel. Sveriges geografiska läge i Europas utkant innebär ett omfattande transportbehov. Dessutom är Sverige långsträckt vilket medför ett stort behov av transporter inom landet.

Utvecklingen under senare år mot minskad lagerhållning har ökat landets sårbarhet för avbrott i transporter. Företag minskar lagerhållningen för att minska kostnaderna för den kapitalbindning som lagerhållning innebär och därigenom öka lönsamheten. Några rader vad som brukar benämnas som "just-in-time"-principen, vilken innebär att lagerhållningen och lagerhållningstiderna har krympt 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 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.

Transportverksamhet är beroende av tillgång på försäkringar. Det behövs försäkringar för godset som transporteras, för transportmedlen och för att täcka ansvar som transportörerna bär. Behovet av försäkringar har ökat i och med privatiseringen av transportverksamheten. Järnvägen och flyget, som traditionellt har varit statsägda, har till delar privatiserats. Dessutom har mycket av den statliga transportverksamheten bolagiserats och bedrivs på kommersiell basis och behöver därför försäkras. Därtill finns det dels olika lagkrav på försäkring, dels krav från finansärer på försäkringar. Finansärer av transportmedel, t.ex. sjöfartyg eller flygplan, kräver i regel att farkosterna är försäkrade för att de ska få gå i

trafik. Sammantaget innebär detta att tillräckliga försäkringar i regel utgör en förutsättning för att transporter ska kunna genomföras.

Marknaderna för transportförsäkringar avseende sjöfart och luftfart är globala. På luftfartsområdet är den utländska försäkringsmarknaden helt dominerande för större flygplan. På sjöfartsidan finns ett globalt system med ömsesidiga klubbar för s.k. P&I-försäkringar som täcker redarnas ansvar för olika typer av skador. Kaskoförsäkringar tillhandahålls av många olika försäkringsföretag.

Behovet av statliga försäkringsåtgärder

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 i detta läge över huvud taget finns ett försäkringsutbud. Staten kan i en sådan situation behöva ta på sig en del av risken för att få till nödvändiga transporter. Ett effektivt sätt att överta risk är genom försäkring eller garantier.

Under första och andra världskrigen var det inte möjligt att få transportförsäkringar till rimligt pris på den kommersiella försäkringsmarknaden. Riskerna för skador orsakade av krig ökade kraftigt och då inte minst på transportområdet. Vid den tiden fraktades det mesta av svensk export och import med svenska fartyg som var försäkrade i svenska försäkringsföretag. När riskerna ökade samtidigt som den internationella återförsäkringsmarknaden upphörde att fungera hade de svenska försäkringsföretagen inte tillräcklig finansiell styrka att ge försäkring mot krigsrisk på transportområdet. Under krigen var det således behövligt med statlig inblandning.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om det även kan uppstå behov av statliga försäkringsåtgärder på transportområdet i andra situationer än krig. Vår kartläggning visar att försäkringsmarknaderna historiskt visat en god förmåga att hantera mycket stora risker. 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 resrutter och genom att införa säkerhetsbestämmelser. Slutsatsen är att det ska mycket till för att det ska uppstå försäkringsnöd på transportområdet. Däremot kan premierna öka kraftigt för försäkring av vissa risker. Ett exempel på det är försäkring av fartygstransporter i områden där det förekommer sjöröveri. Utredningen har bara funnit belägg för att svensk transportnäring har hamnat i försäkringsnöd, vid ett tillfälle under de senaste decennierna och det var i samband med terrordåden den 11 september 2001. 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 flygningar till och från eller inom Sverige kunnat genomföras.

Försäkringsbranschen har till följd av brist på statistik allmänt svårt att prissätta försäkringar för stora skador som inträffar med liten sannolikhet. Branschen har under de senaste årtiondena utvecklat analysmetoder för att riskbedöma och prissätta den typen av försäkringar, t.ex. försäkring mot skador orsakade av naturkatastrofer. När det gäller antagonistiska hot, såsom terroristangrepp, är riskerna dock betydligt svårare att förutse. Offentlig statistik finns inte tillgänglig utan hoten hålls av säkerhetsskäl ofta hemliga. Försäkringsföretag tillhandahåller ändå försäkring på transportområdet för skador orsakade av terrorism som en del av krigsförsäkringen, men med förbehållet att de kan sägas upp med kort varsel. Kommersiella krigsförsäkringar på transportområdet sägs upp automatiskt om det utbryter stormaktskrig eller vid en fientlig detonation av atomvapen, men de kan också sägas upp med sju dagars varsel utan något skäl alls. Ett syfte med att kunna säga upp försäkringen är kunna ändra villkoren och premierna. Villkor och premier kan dock bli sådana att de omöjliggör kommersiella transporter eller också kan utbudet upphöra helt.

Bristen på utbud av krigsförsäkringar omedelbart efter 11 september 2001 berodde på att försäkringsbolagen inte längre ansåg sig kunna bedöma risken för skada till följd av allvarliga terrordåd. Utredningens slutsats är att det inte går 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, men att det torde vara sällsynt förekommande.

Författningsmässig och finansiell beredskap

Sverige har liksom andra länder en ordning för statlig försäkringsverksamhet för krigsrisker på transportområdet i krig. Den består av en Krigsförsäkringsnämnd som har ansvar för att förbereda statliga försäkringsåtgärder under krigsförhållanden och en beredskapslag, lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. (krigsförsäkringslagen), som styr vilka åtgärder som får vidtas. Om Sverige kommer i krig träder lagens bestämmelser automatiskt i tillämpning, medan regeringen får 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.

Kommersiella krigsförsäkringar har ett vidare tillämpningsområde än krigsförsäkringslagen i och med att de även omfattar skador till följd av t.ex. terrorism och sjöröveri under fredstid. Krigsförsäkringslagen kan därför inte i sin nuvarande utformning tillämpas i alla de fall som det kan uppkomma en brist på utbud av kommersiella krigsförsäkringar. När statliga åtgärder behövde vidtas efter attentaten mot World Trade Center behövde därför regeringen vända sig till riksdagen för att få ett bemyndigande att ikläda staten åtaganden. Riksdagen tvingades trots snabbhandling att fatta beslut om att åtgärderna skulle gälla retroaktivt då det inte var möjligt att få riksdagsbeslutet på plats till dess att de behövde börja gälla. Regeringen behövde också gå tillbaka till riksdagen flera gånger för att få bemyndigandet förlängt.

Ett förberett regelverk möjliggör snabbare och effektivare åtgärder genom 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

Som sagts torde ett behov av statliga åtgärder bli sällsynt förekommande då försäkringsmarknaden har visat sig klara av att hantera mycket stora risker. 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 krigsförsäkringslagen. Om en myndighet ska bevaka försäkringsmarknaden för att vara beredd att vidta åtgärder under krigsförhållanden, kan det vara en fördel att den även har en beredskap för att bli aktiv i andra

situationer än krig. Det torde skapa en bättre beredskap även för krigssituationer.

En full beredskap för statliga åtgärder vid marknadsmisslyckande på försäkringsmarknaden för transportförsäkringar kräver emellertid 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 och att riksdagens kontroll över statsfinanserna minskar. Det kan uppstå ett tryck på regeringen att vidta åtgärder när det inte är motiverat. Stora skadehändelser får ofta påverkan på försäkringspremierna. Varierande försäkringspremier är därmed något som transportnäringarna 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.

Det behöver finnas ett tydligt behov för att ett sådant bemyndigande ska vara motiverat att ge till regeringen. Om det uppstår ett behov av statliga åtgärder kan dessa behöva sättas in med kort varsel. Processen med ett riksdagsbeslut kan snabbas upp om regelverket finns på plats och det enda som krävs är att riksdagen fattar beslut om att det ska tillämpas. Även det kan emellertid vara problematiskt om behovet uppstår när riksdagen inte är samlad. Problemet med kringkörning av riksdagens makt över statens finanser kan också begränsas genom utformningen av bemyndigandet.

Skälen för och emot en utvidgad finansiell beredskap på transportområdet står och väger. Utredningen 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 länder som har studerats har Finland en lagstiftning för statlig försäkring på transportområdet som även täcker allvarliga störningar under fredstid. Den brittiska regeringen har möjlighet att ställa ut kortsiktiga garantier och Danmark har ett system för statlig ersättning av skador till följd av vissa terroristhandlingar. De korta varsel med vilka krigsförsäkringar kan sägas upp talar för att regeringens bemyndigande bör vidgas. 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. Den effektivare process som 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. Utredningen har valt att utforma ett förslag till utökad författningsmässig och finansiell beredskap på transportområdet då det gör det lättare att ta ställning till för- och nackdelar med ett sådant förslag.

Förslag på utvidgning av krigsförsäkringslagens tillämpningsområde

Utredningen föreslår, att förutom under krigsförhållanden, ska regeringen *under extraordinära förhållanden som medför att det saknas ett tillräckligt försäkringsutbud av skadeförsäkring på transportområdet eller om det är allvarliga störningar i detta utbud* kunna besluta att staten får motta återförsäkring av skadeförsäkring på transportområdet, om sådan återförsäkring är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

Staten ska endast träda in när marknaden har fallerat. Höjda premier på marknaden ska normalt inte vara ett tillräckligt skäl för statliga åtgärder, utan statliga åtgärder ska endast kunna komma i fråga i undantagsfall. Det ska finnas behov av att försäkra risker som det inte erbjuds försäkringar för på den kommersiella marknaden eller föreligga så allvarliga störningar i utbudet att det är fråga om ett marknadsmisslyckande.

Statlig krigsförsäkring är en tillfällig lösning så länge marknaden för kommersiella försäkringar inte fungerar tillfredsställande. I dessa situationer ska staten kunna erbjuda återförsäkring. Staten bör täcka den del av risken som det inte går att få försäkring för på den kommersiella marknaden. Om det inte går att få någon försäkring alls på marknaden, ska staten genom återförsäkringen kunna bära hela risken. Syftet med de statliga åtgärderna ska vara att trygga kontinuiteten i transporter som är viktiga för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Så snart marknaden åter fungerar tillfredsställande ska regeringen besluta att lagen inte längre ska tillämpas och återförsäkring därmed inte längre ska erbjudas.

Krigsutbrottsavtal

Som förberedelse för statliga försäkringsåtgärder under krigsförhållanden har Krigsförsäkringsnämnden (KFN), som är den myndighet som är utsedd till att handlägga ärenden enligt krigsförsäkringslagen, träffat avtal med försäkringsgivare etablerade på den svenska marknaden för försäkringar på transportområdet. Gällande avtal träffades 2003.

Syftet med avtalen är att det inte ska uppstå ett glapp i försäkringsskyddet då det gäller transporter som är av betydelse för försvarsanstängningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Kartläggningen av transporterna till, från och inom Sverige och av marknaden för försäkringar på transportområdet visar att de gällande avtalen endast omfattar en mindre del av dessa transporter. Enligt KFN omfattar avtalet endast svenskregistrerade transportmedel. Till skillnad från vad som gällde vid tiden för andra världskriget är det i dag bara en mindre del av transporterna till och från Sverige som utförs med svenskregistrerade fartyg eller fordon. Även inom Sverige fraktas mycket gods med utländska lastbilar. Vidare är försäkringsmarknaden betydligt mer internationaliserad i dag och långt ifrån alla svenskregistrerade transportmedel är försäkrade på den svenska marknaden.

För att krigsutbrottsavtalen ska kunna fylla sitt syfte föreslår utredningen att de ska omfatta *försäkringar för varor som när avtalet träder i 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 tillfället, omfattas.* Detta bör uttryckligen framgå av avtalen. Det bör också framgå vad som gäller vid t.ex. transit.

Tanken med att alla svenskregistrerade transportmedel ska kunna omfattas oavsett i vilken trafik de går när krigsförhållanden inträder är att de ska kunna ta sig till Sverige för att sedan användas till transporter som är väsentliga för Sverige. Däremot bör utlandsregistrerade fartyg inte omfattas av krigsutbrottsavtalet annat än om de vid krigsutbrottet fraktar gods till, från eller inom Sverige oavsett om de är svenskkontrollerade eller inte. Sverige kan inte utan vidare få tillgång till utlandsregistrerade transportmedel och det är utan nytta för Sverige att försäkra transportmedel som det inte går att få tillgång till.

Försäkringsgivare som tecknar krigsutbrottsavtal med svenska staten ska i sina försäkringskontrakt bilägga 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.

Vi föreslår vidare att etableringskravet för att ingå krigsutbrottsavtal med svenska staten ska avskaffas. Försäkringstagare som råkar ut för skada ska vända sig direkt till den myndighet som är ansvarig för den statliga krigsförsäkringen. Därmed uppstår inte de praktiska problem med att träffa avtal med i utlandet etablerade försäkringsgivare som KFN har uppgett som skäl för att endast låta det vara öppet för försäkringsföretag som är etablerade på den svenska marknaden att teckna krigsutbrottsavtal.

Utredningens förslag angående krigsutbrottsavtalen kräver inga lagändringar.

Ersättning till staten

Det bör framgå av lagen att villkoren för statlig försäkring så långt som möjligt bör utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en snedvridning av konkurrensen undviks. Principen bör vara att premien ska sättas i förhållande till risken, men storleken på premien behöver också avvägas mot intresset att transporter ska kunna fortgå. För att uppnå syftet med de statliga åtgärderna kan inte de premier som försäkringstagaren ska betala vara marknadsmissiga, eftersom själva grunden för den statliga försäkringen är att marknaden inte erbjuder försäkring till rimliga villkor. Staten bör dock så långt som möjligt ta ut avgifter som täcker statens ekonomiska risk och övriga kostnader i ärendet. Avsikten ska inte vara att tillföra staten någon vinst, men målsättningen bör vara att verksamheten långsiktigt ska bära sina kostnader. Med beaktande av syftet med åtgärderna bör så långt som möjligt transportföretag och försäkringsföretag behandlas på ett konkurrensmässigt likvärdigt sätt.

För den försäkringstagare som tecknar en försäkring som omfattas av krigsutbrottsavtalet finns det 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 de 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. Betalningsviljan hos försäkringstagaren måste därför nå en viss nivå för att det ska vara ekonomiskt motiverat att inrätta ett system för avgiftsuttag. 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 i vart fall utländska försäkringsgivare för att de ska teckna krigsutbrottsavtal. Huruvida det behövs mer täckande krigsutbrottsavtal än i dag (eller några 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. Nya krigsutbrottsavtal som ingås bör löpa på ett år i taget för att skapa förutsättningar för staten att justera avgiften/ersättningen mellan åren.

Utredningen har också analyserat om det bör inrättas ett system liknande det som finns för kreditinstitut som innebär att instituten betalar en stabilitetsavgift i syfte att stärka statsfinanserna inför framtida kriser, men också att påverka företagens risktagande genom att de tvingas bära en del av kostnaderna för finansiell instabilitet. Till skillnad från kreditinstitutens roll i uppkomsten av finansiella kriser, kan emellertid försäkringsföretagen inte påverka att behovet av statlig återförsäkring uppstår under krigsförhållanden. Det handlar inte heller om att reda ut gamla förluster som försäkringsföretag har gjort på motsvarande sätt som staten kan tvingas att göra för kreditinstitut, utan enbart om 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 att 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.

Ansvarig myndighet

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.

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 avtal och villkor och att se över beredskapsplaneringen. Vi menar att det visar att det är svårt att upprätthålla en god kvalitet i en ren beredskapsverksamhet. Huruvida det bör utses en myndighet som har ansvar för att handlägga ärenden rörande statlig försäkring på transportområdet är en beredskapsfråga. Om regeringen bedömer att det finns ett sådant behov, bör ansvaret för den statliga krigsförsäkringsverksamheten läggas på en myndighet med en löpande verksamhet som har beröringspunkter med denna. Det finns flera sådana myndigheter, t.ex. Kammarkollegiet som tillhandahåller och administrerar ett system med interna statliga försäkringar och Exportkreditnämnden som utfärdar export- och investeringsgarantier. Den myndighet som får ansvaret bör också få ansvar för att planera för och upprätta en organisation för den statliga försäkringen under krigsförhållanden samt ingå i Samverkansområde Transport.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

dels att 1 kap. 2–4 §§, 4 kap. 5 och 6 §§ och 5 kap. 1 § samt rubriken närmast före 4 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny rubrik närmast före 4 kap. 4 § som ska lyda ”Återförsäkring under krigsförhållanden”,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 4 a, samt en ny rubrik närmast före paragrafen av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

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 de bestämmelser som anges i 1 § *skall* tillämpas.

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 transport-

området, eller finns allvarliga störningar i detta utbud, får regeringen föreskriva att 4 kap. 4 a § ska tillämpas.

En *sådan* föreskrift *skall* 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.

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.

Regeringen *skall* föreskriva att de bestämmelser som anges i 1 § inte *skall* tillämpas, när det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 2 § första stycket.

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*.

Med *krigsförhållanden* avses i denna lag att Sverige är i krig eller krigsfara eller att 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.

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.

4 kap.

Återförsäkring under extraordinära förhållanden i fredstid

4 a §

Staten får motta återförsäkring av skadeförsäkring på transportområdet.

Villkor för de statliga åtgärderna

5 §

Ärenden om försäkring enligt 1, 2 och 4 §§ handläggs av Krigsförsäkringsnämnden. Nämnden får meddela sådan försäkring endast när det är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet.

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.

6 §¹

Krigsförsäkringsnämnden får, med avseende på den tid det råder krigsförhållanden, träffa avtal med försäkringsgivare om övertagande av sådana löpande försäkringar som avses i 1 § (krigsutbrottsavtal).

Nämnden får också, med avseende på motsvarande tid som anges i första stycket, träffa avtal med försäkringsgivare om återförsäkring som avses i 4 § (återförsäkringsavtal).

Avtal enligt första eller andra stycket skall underställas rege-

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).

¹ Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket utgår.

ringen för godkännande om det innebär annat än en mindre avvikelse från ett redan gällande avtal.

5 kap.**1 §**

Finansinspektionens beslut enligt 2 kap. 1 § får överklagas till kammarrätten.

Krigsförsäkringsnämndens beslut i försäkringsärenden enligt denna lag får inte överklagas.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

1 Uppdrag och disposition

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av reglerna om statlig krigsförsäkring som är en del av beredskapslagstiftningen på försäkringsområdet. Regelverket kan tillämpas om Sverige är i krig. 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. Bestämmelsernas omfattning innebär således att lagens regler om försäkringsverksamhet inte kan tillämpas annat än vid krig eller krigsfara.

Bestämmelserna om statlig krigsförsäkring innebär att staten får meddela skadeförsäkring och återförsäkring på transportområdet. Skadeförsäkring får bara ges mot krigsrisk och mot risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas eller utsätts för annan liknande åtgärd av främmande makt eller den som där har tagit makten eller försöker ta makten. Krigsförsäkringsnämnden (KFN) har i 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. KFN får även träffa avtal (krigsutbrottsavtal) med försäkringsgivare om övertagande av försäkringar av nyss nämnd art vid inträdande av krigsförhållanden.

Huvudsyftet med uppdraget är att skapa en lämplig reglering mot bakgrund av allvarliga krissituationer som inträffat under de senaste decennierna. I uppdraget ingår att kartlägga sådana situationer som inträffat de senaste decennierna och som haft effekt på försäkringsskyddet på transportområdet och hur dessa situationer hanterats. Mot bakgrund av den kartläggningen och en studie av regelverk i andra länder ska utredningen analysera om det är lämpligt att utvidga nu gällande krigsförsäkringsreglering till att omfatta

även allvarliga krissituationer och hur transportförsäkringsskyddet i så fall bör utformas. Utredningen ska också analysera frågor om uttag av avgifter (premier) och deras storlek. Slutligen ska utredningen överväga och föreslå en lämplig utformning av krigs- utbrottsavtalen vad avser svenskt intresse.

Utredningens direktiv (dir. 2012:4) återges i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Framställning från Krigsförsäkringsnämnden

KFN har den 25 februari 2008 i en skrivelse till regeringen påtalat vissa förhållanden rörande krigsförsäkringslagen. Nämnden har anfört huvudsakligen följande.

Regelverket har till stor del utformats mot bakgrund av erfarenheterna 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 försäkring mot krigsrisker inom transportnäringen inte längre blir tillgängliga 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 krigsförsäkringar. 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 krigsförsäkringar inte längre är tillgängliga för den tanksjöfart som anlöper Persiska viken. Denna utveckling aktualiserar frågan om en ändring i krigsförsäkringslagen som möjliggör för regeringen att sätta krigsförsäkringslagen i kraft också i sådana situationer.

KFN anför också att andra länder redan har en sådan möjlighet. Enligt KFN innebär the Maritime and Aviation Insurance (War Risks) Act 1952 i Storbritannien att den ansvarige ministern har getts möjlighet att sätta krigsförsäkringsbestämmelserna 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 han getts rätt att sätta krigsförsäk-

ringsbestämmelserna i kraft när som helst, om han finner att tillgång till rimliga och adekvata krigsförsäkringar inte är tillgängliga för varor som transporteras med skepp eller luftfartyg. En likartad lagstiftning finns också i Förenta Staterna. Denna ger the Secretary of Transportation rätt att meddela krigsförsäkringar för flyg under the Federal Aviation Administration's Aviation Insurance Programme, om han skulle finna att krigsförsäkringar för en nödvändig flygtransport inte längre är tillgänglig på skäliga villkor på den kommersiella försäkringsmarknaden. Krigsförsäkringsnämnden vill fästa regeringens uppmärksamhet på att det finns behov av en liknande lagstiftning för svensk del.

Därutöver har KFN berört den omständigheten att krigsutbrottsavtal endast omfattar försäkringar av svenskt intresse. Enligt KFN avses med detta begrepp svenskregistrerade fartyg och luftfartyg. Nämnden konstaterar att vissa svenskägda fartyg är registrerade utomlands och att SAS flygplansflotta endast till en liten del är registrerad i Sverige varmed den nuvarande ordningen kan medföra att inte alla de flygplan som i ett krisläge skulle kunna disponeras av det svenska bolaget, kan komma i fråga för försäkring av nämnden.

1.3 Utredningens arbete

Utredningen inledde sitt arbete i januari 2012. Arbetet har bedrivits i samråd med de utsedda experterna. Expertgruppen har bestått av representanter från Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Försvarsdepartementet, försäkringsbranschen (Svensk Försäkring och Munich Re) samt från transportbranschen (Wallenius Marine AB och AMT Solutions AB). Expertgruppen har sammanträtt vid sju tillfällen.

För att ta del av utländska erfarenheter har utredaren och sekreteraren besökt Finland och där träffat den finska Försäkringsgarantikommissionen. Utredningen har därutöver haft kontakter med Norge och Storbritannien.

Utredningen har haft två möten med företrädare för KFN.

Utredningen har vidare samrått med en rad myndigheter för att diskutera de olika frågor som utredningsuppdraget omfattar. Bl.a. har kontakter tagits med företrädare för Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen,

Trafikverket, Trafikanalys, Finansinspektionen, Riksgälden, Kammarkollegiet och Exportkreditnämnden.

Kontakter har vidare tagits med företrädare för olika företag och organisationer.

På utredningens uppdrag har Trafikanalys genomfört en kvantitativ analys av transporter till och från samt inom landet. Uppdraget har resulterat i en rapport som inarbetats i betänkandet.

1.4 Betänkandets disposition

Författningsförslagen finns längst fram i betänkandet. Kapitel två innehåller en beskrivning av det svenska beredskapssystemet. Kapitel tre innehåller en beskrivning av transportområdet och dess utveckling sedan mellankrigstiden. Kapitlet baseras på den kvantitativa beskrivning av transportområdet som Trafikanalys har genomfört på utredningens uppdrag. I kapitel fyra finns en redogörelse för hur marknaden för försäkringar på transportområdet ser ut samt den centrala författningsmässiga regleringen på försäkringsområdet avseende transporter. I kapitel fem redogörs för den statliga krigsförsäkringen och i kapitel sex för regleringen i några andra länder. Utredningens kartläggning av allvarliga krisförhållanden med effekter för försäkringsskyddet på transportområdet redovisas i kapitel 7. Kapitel 8 – 11 innehåller utredningens förslag. Förslagets konsekvenser presenteras i kapitel 12. Betänkandet avslutas i kapitel 13 med en författningskommentar.

2 Beredskap för krig och fredstida kriser

Den statliga krigsförsäkringen är en del av Sveriges beredskap. I det här kapitlet presenterar vi översiktligt det svenska beredskapssystemet mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget.

2.1 Sveriges säkerhet

2.1.1 Mål för Sveriges säkerhet

Målen för Sveriges säkerhet som omfattar både samhällets försvarsförmåga och krisberedskap är att

- värna befolkningens liv och hälsa
- värna samhällets funktionalitet och
- värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.¹

Den svenska beredskapen grundas på samhällets inneboende förmåga att möta såväl krig som fredstida kriser. Den kan delas in i *totalförsvaret*, som innefattar både civilt och militärt försvar, och *samhällets krisberedskap* som är samhällets samlade förmåga att förebygga, motstå och hantera en allvarlig kris eller händelse, såväl i krig som i en fredstida kris. I syfte att upprätthålla målen för landets säkerhet finns ett system av lagar och andra författningar som reglerar hur samhället ska kunna stärka beredskapen för att hantera förhållanden dels i krig, dels i allvarliga fredstida krislägen. Om

¹ Prop. 2008/2009:140 s. 14, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

Sverige kommer i krig eller i ett läge där det är risk för krig, aktualiseras regler om landets totalförsvaret.

2.1.2 EU:s säkerhetsstrategi

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU (GUSP) vägleds av den Europeiska säkerhetsstrategin från 2003.² Strategin har år 2008 kompletterats med en rapport från Europeiska unionens råd.³ I strategin redovisas de globala utmaningarna och de främsta hotbilderna enligt följande. Det kalla krigets slut har lett till en miljö med allt öppnare gränser där de inre och yttre säkerhetsaspekterna hänger samman. Handels- och investeringsflöden, teknikutveckling och spridning av demokrati har lett till frihet och välstånd för många människor. Samtidigt finns det andra människor som sett globaliseringen som ett skäl till orättvisor och frustration. Globaliseringen innebär att andra grupperingar än stater har fått ökade möjligheter att delta i internationella affärer. Utvecklingen har också ökat Europas beroende och sårbarhet i fråga om en sammanlänkad infrastruktur för bl.a. transporter, energi och information. Importberoendet av råolja är en särskild europeisk orosfaktor. Europa är världens största importör av olja och gas. Importandelen beräknas öka från en nivå på ungefär 50 procent år 2003 till 70 procent 2030.

I säkerhetsstrategin redovisas ett antal utmaningar för EU som global aktör: terrorism, spridning av massförstörelsevapen, sönderfallande stater, regionala konflikter och organiserad brottslighet. Europa utgör både mål och bas för terrorismen. Spridning av massförstörelsevapen är det potentiellt största hotet för vår säkerhet. Ett skrämmande scenario är att terroristgrupper får tillgång till massförstörelsevapen. En liten terroristgrupp som kom i besittning av massförstörelsevapen skulle kunna orsaka skador i en skala som tidigare varit möjlig endast för stater och arméer. Hotet med regionala konflikter innebär att den regionala stabiliteten hotas. Regionala konflikter hotar minoriteter, grundläggande friheter och mänskliga rättigheter. Terrorism och extremism kan uppstå i samband med regionala konflikter. Stater kan råka i upplösning. Att en

² Bryssel 12 december 2003, Ett säkert Europa i en bättre värld, – En europeisk säkerhetsstrategi.

³ Rapport om genomförandet av EU:s säkerhetsstrategi, – Att skapa säkerhet i en värld i förändring.

stat faller samman kan leda till hot i form av terrorism och organiserad brottslighet. Stater i upplösning är ytterst oroande företeelser som undergräver det globala systemet och ökar den regionala instabiliteten.

Ett allvarligt hot är slutligen den organiserade brottsligheten som ofta är förbunden med sönderfallande stater. Sjöroveriet utanför Somalias kust är ett exempel. Den europeiska säkerhetsstrategin framhåller att sjöroveri är en ny dimension av organiserad brottslighet. EU har reagerat genom åtgärder för att hindra sjöroveri tillsammans med drabbade länder och andra internationella aktörer, inbegripet Nato.

2.1.3 Sveriges säkerhetssituation

Regeringens bedömning

Samhällets krisberedskap och det militära försvaret grundas på en gemensam syn på vad som utgör hot och utmaningar. En sådan inkluderar såväl civila hot som sådana som inbegriper militära maktmedel. Regeringen lade fram en ny försvarspolitisk inriktning i mars 2009, Ett användbart försvar, som beslutades av riksdagen i juni samma år.⁴ I propositionen konstateras att en del hot och risker för krissituationer som Sverige kan ställas inför kan vara svåra att förutse och uppstå plötsligt, medan andra växer fram successivt. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige bedöms som fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Regeringen framhåller dock att kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel också kan uppstå i vår region och att på längre sikt kan militära angreppshot aldrig uteslutas. Regeringen anser att utmaningar mot vår säkerhet är föränderliga, gränslösa och komplexa. Någon storskalig aggression mot något enskilt medlemsland i EU bedöms inte som trolig. Medlemskapet i EU innebär att Sverige ingår i en politisk allians där medlemsländerna inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra, men tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet, vilket innebär att en neutralitetsoption inte är möjlig vid en konflikt i närområdet. Riksdagen har ställt sig bakom den solidaritetsförklaring som omfattar EU:s medlemsstater samt Norge och Island: ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en

⁴ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:F6U10, rskr. 2008/09:292.

katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas”.⁵ Solidaritetsförklaringen omfattar både civila och militära hot.

Det sker ett internationellt samarbete främst inom ramen för EU, FN och Nato (inom ramen för EAPR/PFF (Euroatlantiska partnerskapsrådet/Partnerskap för fred). Sverige lämnar militära bidrag till krishanteringsinsatser under EU:s, FN:s och Natos ledning vilket enligt regeringen bland annat leder till ökad säkerhet, bidrar till att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet samt verkar konfliktförebyggande.⁶

Regeringen bedömer att kriser eller incidenter som inbegriper militära maktmedel i vår närhet inte kan uteslutas och inte heller militära hot om angrepp mot Sverige på längre sikt. Regionala väpnade konflikter och dess spridningseffekter kan få regionala eller globala återverkningar. Parter i en konflikt kan störa transporter av strategiska varor, t.ex. genom sabotage och terror. Storskalig terrorism är ett annat exempel på när icke-statliga aktörer kan utgöra ett hot mot landets säkerhet. Sveriges utveckling är nära kopplad till utvecklingen i omvärlden. Energiförekomster och naturresurser påverkar den säkerhetspolitiska och till viss del den militära utvecklingen i Europa. Oljetransporterna på Östersjön har flerdubblats under de senaste åren. Östersjöns ökade betydelse för oljetransporter är förknippad med framtida osäkerheter vad gäller utveckling och konsekvenser. Andra hot mot Sveriges säkerhet är förekomst av kärnvapen och massförstörelsevapen och deras spridningseffekter. Pandemier och miljökatastrofer kan utgöra hot mot Sveriges säkerhet, liksom klimatförändringar och hot mot vårt it-beroende informationssamhälle.⁷

⁵ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

⁶ Prop. 2008/09:140 s. 16.

⁷ A.a. s 28 ff.

Säpos bedömning

Säkerhetspolisen (Säpo) är den myndighet som ansvarar för terrorismbekämpning i Sverige. Säpo bedömer att terrorhotet mot Europa är högre i dag än det var för några år sedan.⁸ Det är framför allt ett mindre antal länder som upplever att hotet från islamistiskt motiverad terrorism har ökat. Detta förknippas ofta med militär närvaro i Afghanistan eller Irak samt handlingar som uppfattas som kränkningar av islam.

Den svenska hotbilden påverkas i stor utsträckning av vad som händer i vår omvärld och kan förändras snabbt. Den 1 oktober 2010 beslutade Säpo att höja hotnivån ett steg när det gäller terrorism riktad mot Sverige, från låg till förhöjd risk. Den ändrade nivån baserades på underrättelser om ökad aktivitet inom vissa miljöer i Sverige som bedömdes vara riktade mot Sverige. Hotnivån bedöms fortfarande vara låg i Sverige jämfört med vissa andra länder i Europa.⁹

Globaliseringens effekt för hoten mot vår säkerhet

Under de senaste decennierna har hoten mot samhället förändrats. Tidigare utgjordes hoten av militär kamp mellan olika stater och militära allianser. Efter kalla krigets slut har hotbilden ändrat karaktär. Det framstår inte som särskilt sannolikt att ett krig mellan enskilda stater skulle bryta ut nu i vår närhet, mot bakgrund av det nära ekonomiska samarbetet mellan stater och även mot bakgrund av det militära mellanstatliga samarbetet. Vi lever i en tid av snabb globalisering. Hoten mot samhället har blivit mer föränderliga, gränslösa och komplexa. I takt med globaliseringen har en ny typ av brottslighet som vänder sig mot samhället utvecklats, särskilt i Afrika och Östeuropa, som är en aspekt av den nuvarande globaliseringen. Hoten kännetecknas bl.a. av nationalism och etnicitet.¹⁰

⁸ Säkerhetspolisens hemsida, www.sapo.se.

⁹ Ibid.

¹⁰ Mary Kaldor, brittisk statsvetare, menar att dessa nya krig uppkommer mot bakgrund av en urholkning av statens autonomi, där statens legitimitet på att ha monopol på våldsutövning har urholkats till följd av globalisering och privatisering. Målen med de nya krigen handlar om identitet, till skillnad från tidigare krig som handlat om territorier eller ideologier. De nya krigen drivs av dem som hamnat utanför globaliseringen. Mary Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, 2007.

2.2 Totalförsvaret

Det svenska totalförsvaret har som syfte att stärka landets försvarsförmåga genom förberedelse för krig. Totalförsvaret består enligt lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). En utgångspunkt är att hela samhället ska mobiliseras för att möta ett krigshot. Vid ett krigsutbrott inträder landet automatiskt i ett beredskapsläge varvid ett antal beredskapsförfattningar med automatik träder i tillämpning. För att stärka landets försvarsförmåga inför ett annalkande krig kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Tanken bakom begreppet totalförsvaret är att ett modernt krig är totalt och drabbar hela samhället. Militära och civila resurser måste därför samverka för att stå emot och lindra krigets verkningar. Totalförsvaret blir en angelägenhet för alla.

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. 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 varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Regeringens beslut kan avse vissa delar av landet eller vissa verksamheter. När de förhållanden upphört som fått regeringen att fatta beslut om höjd beredskap ska regeringen besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla. Det finns inget utrymme för att med stöd av bestämmelserna om höjd beredskap vidta åtgärder i fredstid, som vid större naturkatastrofer, oroligheter inom landet eller liknande.¹¹

Det finns starka kopplingar mellan totalförsvaret och samhällets fredstida krisberedskap. Den fredstida krisberedskapen har betydelse för försvarsberedskapen. Samhällets fredstida krisberedskap utgör basen för det civila försvaret, som är en del av totalförsvaret. Det civila försvarets syfte är att trygga befolkningen. Totalförsvarsresurserna ska vidare utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fredstid (kriser eller allvarliga störningar).¹²

¹¹ Prop. 1992/93:76 s. 46.

¹² 2 § lag (1992:1403) om krisberedskap och höjd beredskap.

Det civila försvaret är den civila verksamheten inom totalförsvaret. I fredstid är det civila försvaret den verksamhet som bedrivs för att öka samhällets samlade förmåga att motstå väpnat angrepp.¹³ Det militära försvaret ansvarar för att hantera militära hot. Det civila försvaret består av ansvariga aktörer för samhällets krisberedskap. Dessa aktörer – främst myndigheter, kommuner och lands-ting – ansvarar för att upprätthålla en grundläggande förmåga till civilt försvar, vilket innebär att stödja försvarsmakten och upprätthålla verksamhet vid situationer med militära hot.¹⁴

Beredskapen för det civila försvaret och för samhällets krisberedskap regleras i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Syftet med regleringen är att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret ska det ingå att myndigheten under höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

2.2.1 Bevakningsansvariga myndigheter

Fram till mitten av år 2002 hade ett antal statliga myndigheter ett särskilt s.k. funktionsansvar för de funktioner som fanns inom det civila försvaret. Bland annat hade Finansinspektionen funktionsansvar för funktionen Finansiella tjänster. Statens krigsförsäkringsnämnd, senare Krigsförsäkringsnämnden (KFN), hade uppgifter inom funktionen. I funktionsansvaret ingick för Finansinspektionen att tillsammans med KFN och Post- och telestyrelsen utarbeta underlag för statsmakternas beslut om målen för finansmarknaden under krig, att samordna beredskapsförberedelser, samordna planering och budgetering av beredskapsförberedelser, samordna och genomföra krigsplanläggning, svara för utbildning av personal och att övningar genomförs samt att regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget.

Som en konsekvens av att det säkerhetspolitiska läget förbättrades efter kalla kriget gavs den svenska civila beredskapsplaneringen

¹³ Prop. 2012/13:1 utg.omr. 6 s. 72.

¹⁴ Ibid.

en annan inriktning och kom att inriktas mer mot samhällets krisberedskap. Den nu gällande säkerhetspolitiken och det nu gällande säkerhetsbegreppet innefattar som beskrivits ovan såväl militära hot och risker som allvarliga händelser och kriser i fredstid.

Vissa myndigheter som anges i förordningen (2006:942) om samhällsskydd och beredskap har ett ansvar att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap. Dessa s.k. bevakningsansvariga myndigheter ska särskilt planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation, genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap, under vissa förutsättningar ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet och anskaffa de förnödenheter och den utrustning som behövs. KFN är inte utpekad som en bevakningsansvarig myndighet. Finansinspektionen är bevakningsansvarig myndighet för bl.a. försäkringsverksamhet, vilket innefattar att den myndigheten ansvarar för att vidta de åtgärder som krävs inom försäkringsområdet vid höjd beredskap.

De bevakningsansvariga myndigheterna ska samverka inom samverkansområden. Samverkansområdena är Teknisk infrastruktur, Transporter, Farliga ämnen, Ekonomisk säkerhet, Geografiskt områdesansvar samt Skydd, undsättning och vård. Ett antal myndigheter ingår i respektive samverkansområde. Syftet med samverkansområdena är att främja en helhetssyn i planeringen för dels höjd beredskap, dels krisberedskap. Det civila försvarets funktionsansvar har därmed ersatts av samverkansområden.¹⁵ Samverkansområdena bygger på samarbete mellan fristående myndigheter och är inte några egna organisationer i sig. Ingående myndigheter har eget ansvar inom respektive område men har regelbunden kontakt. Samverkansområdena har ingen ledning eller samordningsansvarig. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap erbjuder en kanslifunktion och ska i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdena utveckla formerna för arbetet inom områdena.

Arbetet i samverkansområde Transporter, SOTP, syftar till att säkerställa en grundläggande transportverksamhet som tillgodoser samhällets behov av transporter då samhället är utsatt för omfattande störningar från fredstida kriser och höjd beredskap. Ingående

¹⁵ 8 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

myndigheter i SOTP är Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Det är värt att notera att varken KFN eller Finansinspektionen ingår i detta samverkansområde.

Finansinspektionen ingår däremot tillsammans med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgälden och Skatteverket i Samverkansområdet Ekonomisk säkerhet, SOES. Arbetet i det samverkansrådet syftar till att stärka robustheten för samhällsviktiga betalningar och bibehålla förtroendet för det finansiella systemet. Det har således inte direkt bäring på frågan om tillräckliga försäkringar på transportområdet.

2.3 Samhällets krisberedskap

Krisberedskapen syftar till att skydda befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. På ett mer konkret plan handlar samhällets krisberedskap om att ha en planering för att klara av att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna såsom transporter, betalningssystem, dricksvatten, livsmedel, värme och el även i en allvarlig krissituation. Krisberedskapen avser beredskap inför såväl krig som krissituationer i fredstid.

2.3.1 Definition av kris

Med *kris* avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Händelsen avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser.¹⁶

Med *krisberedskap* avses enligt definitionen i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, förmågan att förebygga, motstå, och hantera krissituationer genom utbildning, övning, och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris. Målet att arbeta med samhällets krisberedskap är därför att minska risken för allvarliga störningar, kriser och olyckor.

¹⁶ Prop. 2011/12:1, utg.omr. 6 s. 75.

2.3.2 Principer för samhällets krisberedskap

Samhällets krisberedskap utgår från *ansvarsprincipen* som bl.a. innebär att den som är ansvarig för en verksamhet under normala förhållanden också är det vid allvariga händelser och därmed även för att nödvändig samverkan då sker med berörda aktörer. Den som ansvarar för en verksamhet bör analysera sårbarheter i sin verksamhet och vidta förberedande åtgärder för att vid en kris kunna ha beredskap till att i samverkan med andra aktörer möjliggöra ett samordnat och skyndsamt agerande. Alla aktörer som berörs av en kris bör delta i samhällets krisberedskapsarbete. Samhällets krisberedskap är indelad geografiskt och inom sektorer och bygger på samverkan både mellan olika samhällsnivåer och mellan olika samhällssektorer. *Närhetsprincipen* är ett uttryck för detta och innebär att en kris eller allvarlig händelse i första hand hanteras där den inträffar och av dem som är närmast ansvariga. Det innebär att händelsen ska hanteras på den samhällsnivå eller inom den samhällssektor som den inträffat. *Likhetsprincipen* innebär att en verksamhet så lång som det är möjligt ska fungera på samma sätt under en kris eller allvarlig händelse som under normala förhållanden. Lokalisering och organisation ska förändras så lite som möjligt.

2.3.3 Struktur för samhällets krisberedskap

På lokal nivå är det kommunerna som har områdesansvar för krisberedskapen.¹⁷ På regional nivå ansvarar länsstyrelserna och de centrala förvaltningsmyndigheterna. På nationell nivå ansvarar regeringen. Inom statsrådsberedningen finns en chefstjänsteman som arbetar med utveckling, uppföljning och samordning av krishantering inom regeringskansliet. Som stöd för arbetet finns inom statsrådsberedningen ett kansli för krishantering.

2.3.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades den 1 januari 2009 och ersatte Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar. MSB sorterar

¹⁷ 7 § lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

under Försvarsdepartementet och ansvarar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.¹⁸ MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

2.3.5 Myndigheternas krisberedskap

Grundläggande bestämmelser om statliga myndigheters krisberedskap och höjd beredskap finns i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Varje myndighet ska i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid denna analys ska myndigheterna särskilt beakta situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå, situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer, att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndigheternas ansvarsområde. Myndigheterna ska värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt förordningen och de myndigheter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beslutar i enskilda fall, ska lämna en redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och MSB. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.

Syftet med de statliga myndigheternas krisberedskap är att de genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och ut-

¹⁸ 1 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

veckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.¹⁹ Samordningsansvaret för att hantera kriser, både fredstida kriser och vid höjd beredskap, ligger på de centrala förvaltningsmyndigheterna. Myndigheternas krisberedskap gäller såväl fredstida kriser som höjd beredskap. Myndigheternas samverkan i samverkansområden gäller också såväl fredstida kriser som höjd beredskap.

KFN är undantagen från kravet på att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys. Finansinspektionen lämnar årligen en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen tar främst sikte på tekniska störningar på finansiella system, såsom tillfälliga störningar i elförsörjningen. Någon särskild analys av att försäkringsmarknaden upphör att fungera till följd av en allvarlig krissituation har inte gjorts.

2.3.6 Nationell strategi mot terrorism

Regeringen har en nationell strategi mot terrorism som redovisades för riksdagen i en uppdaterad version den 9 februari 2012.²⁰ Riksdagen lade skrivelsen till handlingarna. I skrivelsen redovisar regeringen en nationell strategi för att förebygga uppkomsten av terrorism, förhindra terroristattentat och förbereda för det fall ett terroristattentat ändå inträffar. I strategin för regeringen fram sin syn på utgångspunkterna, målsättningarna och inriktningen för svensk bekämpning av terrorism. Regeringen anför att de flesta terroristattentaten sker i konfliktdrabbade områden utanför Europa. I Europa är det lokala nationalistiska och separatistiska grupper som står för de flesta attentaten. På senare år har flera utförda eller avbrutna attentat i Europa och västvärlden planerats och utförts av personer som agerat på egen hand.

Regeringen framhåller att ett öppet samhälle innebär stor sårbarhet för terroristattentat och att skydda sig mot sådana attentat är en komplex uppgift. Förberedelserna syftar till att skapa ett adekvat skydd för individer och samhällsviktiga funktioner och anläggningar. Förberedelserna innefattar också att kunna hantera konsekvenserna av ett attentat. De åtgärder som ska utföras i samhället är att

¹⁹ 1 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

²⁰ Skr 2011/12:73, bet. 2011/12:JuU21.

- minska risken för att farliga kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen används vid terroristattentat samt förbättra konsekvenshanteringen av en sådan händelse,
- öka kontrollen över vapen, sprängämnen och ämnen som kan utföra viktiga beståndsdelar i sprängämnen,
- stärka it-säkerheten, och
- förbättra sektorsövergripande planeringar och övningar.

På initiativ av säkerhetspolisen skapades i mitten av 2000-talet Samverkansrådet mot terrorism, som är ett samarbete mellan fjorton svenska myndigheter som syftar till att stärka Sveriges förmåga att motverka terrorism.²¹

Regeringen anför att transportsektorn är ett skyddsvärt område och att stor vikt läggs på att kunna hantera konsekvenserna av ett terroristattentat eller annan händelse som kan orsaka allvarliga störningar i det svenska samhällets transportsektor. Transporter på väg och järnväg uppmärksammas och skydd för farligt gods, liksom sjöfarten och hamnarna samt luftfarten.

Det redovisas inga förberedelseåtgärder för ersättning av skador för det fall ett attentat skulle inträffa.

2.4 Beredskapslagar

För att underlätta en snabb omställning från ett normalt fredssamhälle till ett samhälle i krig finns det lagar och förordningar som är permanent gällande men som träder i tillämpning först om landet kommer i krig eller krigsfara. Några beredskapslagar har ett vidare tillämpningsområde och kan även tillämpas i allvarliga krissituationer som inte är krigsrelaterade. Syftet med en hel del av dessa författningar är att säkerställa folkförsörjningen, till exempel genom att staten går in som försäkringsgivare för att trygga landets transportbehov, eller genom att staten ges möjlighet att fördela och prioritera bland begränsade eller knappa resurser.

²¹ Rådet leds av Säkerhetspolisens generaldirektör. Där deltar även de högsta cheferna för Rikskriminalpolisen, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Kriminalvården samt Transportstyrelsen.

För att möjliggöra snabba och effektiva beslut i krigstid har riksdagen i ett flertal beredskapslagar bemyndigat regeringen att besluta om åtgärder på områden som annars skulle kräva beslut av riksdagen, fullmaktslagar. Dessa fullmaktslagar ger regeringen utökade befogenheter när det råder krig, befogenheter som i fredstid endast tillkommer riksdagen. Den konstitutionella grunden för fullmaktslagarna finns i 15 kap. 6 § RF.²²

Beredskapslagarna är uppbyggda på ett förhållandevis enhetligt sätt. Om landet inträder i krigstillstånd träder de flesta beredskapslagarna automatiskt i tillämpning.²³ I andra situationer än konstaterat krig har man ansett att förhållandena måste bedömas innan respektive lag träder i tillämpning. Det är regeringen som har att göra denna bedömning. Om landet är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga²⁴ förhållanden av viss art som anges i lagarna är det därför regeringen som får besluta om att sätta sådana beredskapslagar i tillämpning helt eller delvis. Besluten ska i vissa fall underställas riksdagens prövning inom viss tid.

Lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig och krigsfara m.m. är en sådan beredskapslag. Andra författningar på beredskapsområdet av intresse för försäkring eller transporter är exempelvis lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., förfogandelagen (1978:262), prisregleringslagen (1989:978), ransoneringslagen (1978:268), krigshandelslagen (1964:19), lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m. och lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg. Försvarsdepartementet ger årligen ut en författningshandbok, Samhällets beredskap och försvar, SBF, med beredskapsförfattningar. I det följande redogör vi för några av dessa lagar.

²² 15 kap. 6 § Är riket i krig eller krigsfara eller råder det 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.

²³ 23 och 27 §§ förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

²⁴ I regeringsformen har begreppet utomordentliga förhållanden ersatts av extraordinära förhållanden, 15 kap. 6 §, senaste lydelse SFS (2010:1408). Ändringen är endast språklig.

2.4.1 Krigsförsäkringslagen

Lag (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m. trädde i kraft den 1 januari 2000 och reglerar försäkringsverksamhet om Sverige är i krig. Om landet kommer i krig träder lagens bestämmelser automatiskt i tillämpning. Regeringen får 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. En sådan föreskrift ska underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Bestämmelsernas omfattning innebär att lagens regler om försäkringsverksamhet inte kan tillämpas annat än vid krig eller krigsfara. Krigsförsäkringslagen är således utformad som en beredskapslag enligt det mönster som gäller för de flesta beredskapslagar. Lagen är permanent gällande, men dess materiella bestämmelser träder automatiskt i tillämpning om Sverige kommer i krig. Lagen kan även sättas i tillämpning av regeringen om landet befinner sig i krigsfara. Bestämmelserna innebär att regeringen i vissa fall ges mandat att besluta om åtgärder som annars skulle tillkomma riksdagen. Denna fullmaktslagstiftning som gäller även i fredstid finns i beredskap för att kunna tillämpas i krigstid.

Krigsförsäkringslagen innehåller särskilda försäkringsrörelse- och försäkringsavtalsregler och bestämmelser om statlig krigsförsäkring. Syftet med bestämmelserna om statlig krigsförsäkring är att, för att tillgodose folkförsörjningen, näringslivet och försvarsanstängningarna, ge förutsättningar för att transporter ska kunna genomföras även i krigstid eller när det föreligger risk för krig. I krigstid ökar riskerna kraftigt och kan förväntas leda till att det inte längre erbjuds försäkringar på den kommersiella marknaden. Staten har då möjlighet att gå in som försäkringsgivare och eller återförsäkringsgivare. Staten får meddela krigsförsäkring 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. Försäkring mot dessa 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. Staten får avge återförsäkring av sådana försäkringar som har meddelats. Staten får även motta återförsäkring. Det är KFN:s 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. KFN får även träffa avtal (krigsutbrottsavtal) med försäkringsgivare om övertagande av försäkringar av nyss nämnd art med avseende på tid då det råder krigsförhållanden. Nämnden får också, med avseende på tid då det råder krigsförhållanden, träffa avtal med försäkringsgivare om återförsäkring. Sådana avtal ska underställas regeringen för godkännande om de innebär annat än mindre avvikelser från redan gällande avtal. Den statliga krigsförsäkringen behandlas mer utförligt i kapitel 5.

2.4.2 Förfogandelagen

Förfogandelagen (1978:262) är en beredskapslag som träder i tillämpning automatiskt om Sverige kommer i krig eller efter förordnande av regeringen om landet 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 och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, eller om det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring. Förfogandelagen infördes i samband med ransoneringslagen men har ett mer begränsat tillämpningsområde än ransoneringslagen. Lagen ger ytterst långtgående befogenheter till regeringen, eller efter bemyndigande till landsting och kommuner, att besluta om att förfoga över egendom förutsatt att förutsättningarna för förfogande är uppfyllda, nämligen att det råder knapphet eller betydande fara för knapphet på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. Förfogande kan inte bara ske till förmån för staten utan till förmån även för annan. Regeringen, eller, efter bemyndigande kommuner, landsting eller statliga myndigheter, beslutar om förfogande. Förfogande över egendom ska riktas mot en bestämd ägare eller innehavare av egendomen. Egendom tas i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt. Det finns ett antal former av förfogande som räknas upp i lagens 5 §. Det handlar om att ta i anspråk fastighet eller annan egendom med ägande- eller nyttjanderätt, upphävande eller begränsande av nyttjanderätt, åläggande för ägare

av viss egendom, bl.a. fastighet och industrianläggning, att utöva verksamhet för framställning av egendom, åläggande att förvara egendom i lageranläggning, åläggande att ombesörja transporter samt åläggande av tillfällig uppgift åt Försvarsmakten som vägvisare, budbärare, arbetsmanskaper eller sjukvårdspersonal. Vid förfogande utgår skälig ersättning som fastställs av värderingsnämnder.

2.4.3 Ransoneringslagen

Syftet med ransoneringslagen (1978:268) är att tillgodose totalförsvarets och folkförsörjningens behov av förnödenheter i krig och i fredstid. Tillämpningen är uteslutande avsedd att tjäna försörjningspolitiska syften.²⁵ Enligt lagen träder ransoneringsbestämmelserna automatiskt i tillämpning om riket kommer i krig. Om riket är i krigsfara eller om det till följd av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen får regeringen föreskriva att bestämmelserna i lagen får tillämpas.²⁶ De åtgärder som kan vidtas är enligt 6 § att reglera handeln genom att (1) föreskriva förbud mot att bjuda ut, saluhålla, överlåta eller förvärva en viss förnödenhet, (2) föreskriva att vissa förnödenheter endast får överlåtas eller förvärfvas i viss ordning eller på vissa villkor, eller (3) föreskriva att förnödenheter endast bör få användas för vissa ändamål, på vissa villkor eller med vissa begränsningar. Det finns vidare möjlighet att meddela föreskrifter om auktorisation för att tillverka, använda eller yrkesmässigt köpa och sälja viss förnödenhet.

Ransoneringar, prisregleringar och andra krisåtgärder kan utgöra långtgående ingrepp i enskilda människors förhållanden. Sådana ingrepp kräver enligt regeringsformen därför stöd i lag. Riksdagen kan dock i vissa krissituationer överlåta till regeringen att meddela föreskrifter som det i normala fall ankommer på riksdagen att besluta om. Ransoneringslagen bygger på denna möjlighet, liksom förfogandelagen, prisregleringslagen och krigsförsäkringslagen. De krissituationer som det föreligger delegationsmöjlig-

²⁵ Prop. 1977/78:75 s. 48.

²⁶ 2 § ransoneringslagen (1978:268).

heter för är enligt 15 kap. 6 § regeringsformen krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Det framgår vidare av 15 kap. 6 § regeringsformen att i en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

Ransoneringslagen är även tillämplig i fredstid. Frågan blir då vilket stöd regeringsformen ger för ett sådant bemyndigande i andra situationer än de som beskrivits ovan. Föreskrifter om förhållandet mellan det enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ska enligt 8 kap. 2 § regeringsformen meddelas av riksdagen genom lag. Till den gruppen hör föreskrifter om ransoneringslag, som kan utgöra kännbara ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. I 8 kap. 3 § RF stadgas att det ovan angivna området som egentligen hör till lagområdet kan delegeras till regeringen. Delegeringen ska ske genom bemyndigande i lag. Riksdagen kan i dessa fall också medge att regeringen i sin tur får överlåta normgivningskompetensen till förvaltningsmyndighet eller kommun.

På uppdrag av Försvarsdepartementet (dir. 2007:95) har en utredning om översyn av ransoneringslagen och prisregleringslagen genomförts och överlämnats till regeringen.²⁷ Enligt förslaget ersätts nuvarande ransoneringslag och prisregleringslag av en gemensam ransonerings- och prisregleringslag, som föreslås träda i tillämpning automatiskt om Sverige träder i krig, och efter beslut av regeringen vid krigsfara eller om det till följd av ett särskilt extraordinärt förhållande uppkommer en allvarlig brist, eller risk för allvarlig brist, på en förnödenhet om det är oundgängligen nödvändigt för att tillgodose befolkningens eller totalförsvarets försörjningsbehov och detta behov inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. Utredningen konstaterade att det sedan länge är klarlagt att ransoneringslagens befogenhetsbestämmelser ligger under det delegeringsbara området.²⁸ Utredningen har remissbehandlats och

²⁷ SOU 2009:3, Ransoneringslag och prisreglering i krig och fred respektive SOU 2009:69, En ny ransonerings- och prisregleringslag.

²⁸ SOU 2009:69, s. 106. Ett utförligt resonemang som landar i att bemyndigandena i prisregleringslagen är grundlagsenliga vid en fredstida tillämpning finns i förarbetena till den nu gällande prisregleringslagen, prop. 1977/78:75, s. 49. Där anges också att en sådan tolkning vinner stöd av motivuttalanden vid tillkomsten av regeringsformen. I kommentaren till 8 kap. 7 § regeringsformen (RF) i prop. 1973:90 framhölls sålunda att allmänna ransoneringslagen hör till de lagar som genom uppräkningsparagrafen förs in under dess

arbete med en ny krisproposition pågår inom regeringskansliet och väntas hösten 2013.

2.4.4 Prisregleringslagen

En annan beredskapslag är prisregleringslagen (1989:978) som träder automatiskt i tillämpning om landet kommer i krig. Vidare får regeringen förordna om tillämpning av bestämmelserna vid krigsfara eller om det av någon annan orsak än krig eller krigsfara finns risk för en allvarlig prisstegring inom landet på en eller flera viktiga varor eller tjänster. Prisregleringslagen kan därmed liksom ransoneringslagen tillämpas även i fredstid om de ovan nämnda förutsättningarna är uppfyllda. Prisregleringslagen ger möjlighet för regeringen att föreskriva om högstpriser, prisstopp, förhandsanmälningsskyldighet av prishöjningar och utfästelsepriser. I fredstid får dock prisregleringsföreskrifter endast gälla varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet eller uthyrning av bostadslägenheter och lokaler i näringsverksamhet enligt 8 § p. 2 och 9 §.

2.5 Nationell riskbedömning

Som en del i arbetet med förebyggande av katastrofer har Europeiska kommissionen tillsammans med medlemsstaterna tagit fram riktlinjer för riskbedömningar och kartläggning av risker. Utgångspunkten är rådets slutsatser om ett ramverk inom gemenskapen för förebyggande av katastrofer i EU (15394/09). Med utgångspunkt i rådets slutsatser om vidareutveckling av bedömningen av risker inför katastrofhanteringen i Europeiska unionen (8068/11) har MSB på regeringens uppdrag påbörjat ett arbete med nationell riskbedömning. MSB har presenterat en rapport, Ett första steg mot en nationell riskbedömning, samt rapporten Risker och förmågor 2012. Som resultat av den nationella riskbedömningen 2012 har MSB identifierat 27 särskilt allvarliga nationella händelser som

tillämpningsområde. I samband med den omfattande revideringen av grundlagen som trädde i kraft den 1 januari 2011 har 8 kap. 7 § RF ersatts av 8 kap. 3 § RF. Den nya paragrafen har en annan formulering, och kan medföra en något utökad delegationsrätt för riksdagen, prop. 2009/10:80 s. 271.

främst härrör ur mer än 200 händelser i myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser 2010–2011. På basis av denna analys har MSB tagit fram scenarier som analyserats och bedömts.²⁹

2.6 Identifiering av samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur

2.6.1 Nationell strategi

MSB har på regeringens uppdrag tagit fram en nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet (Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld, publ. nr MSB 266 dec 2011). Av rapporten framgår att de samhällssektorer inom vilka viktiga samhällsfunktioner kan identifieras bland andra är transporter, finansiella tjänster samt handel och industri. Någon närmare precisering än så av samhällsviktig verksamhet eller kritisk infrastruktur görs inte i rapporten.

2.6.2 Europeisk kritisk infrastruktur

Inom EU startade ett arbete med att identifiera samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur efter terrordåden 11 september 2001. Det europeiska EPCIP-programmet för skydd av kritisk infrastruktur (European Programme for Critical Infrastructure Protection) antogs den 12 december 2006. Programmet är inriktat på att möta alla typer av risker, men terrorhot ska ges högst prioritet. Såväl hot som orsakas av människor som hot av teknisk karaktär och naturkatastrofer omfattas av processen för skydd av kritisk infrastruktur. Som en viktig del i programmet ingår rådsdirektivet (ECI-direktivet, 2008/114/EG) som anger EU:s mål när det gäller att identifiera och klassificera europeisk kritisk infrastruktur. Direktivet omfattar kritisk infrastruktur inom energi- och transportsektorn. Inom transportsektorn avses vägtransport, järnvägstransport, luftfart, transport på inre vattenvägar, havs- och närsjöfart samt hamntrafik.³⁰ I direktivet fastslås att det är respektive medlemsstat och infrastrukturens ägare/operatör som har det yttersta ansvaret för skyddet av den kritiska infrastrukturen.

²⁹ MSB, Risker och förmågor 2012.

³⁰ Artikel 3 p. 3 2008/114/EU.

Den huvudsakliga innebörden av direktivet är att identifiera och utse så kallad Europeisk Kritisk Infrastruktur (ECI), det vill säga i medlemsstaterna belägen kritisk infrastruktur vars driftsstörning eller förstörelse skulle få betydande konsekvenser för minst två medlemsstater.³¹ Varje medlemsland ska ha identifierat och redovisat detta för kommissionen senast den 1 januari 2011. Efter genomfört identifieringsarbete framkom att ingen ECI är aktuell för Sverige.³²

2.6.3 Tillgång till sjötransporter

Regeringen presenterade i januari 2013 en handlingsplan med målet att förbättra konkurrenskraften inom svensk sjöfartsnäring.³³ I planen redovisar regeringen planerade åtgärder för att förbättra sjöfartens konkurrenskraft på den globala marknaden. Regeringen kommer att senast våren 2014 redovisa en maritim strategi som en uppföljning av handlingsplanen. Syftet med den maritima strategin ska vara att tydliggöra det fortsatta arbetet för svensk havspolitik och hur den ska kunna bidra till att skapa tillväxt, välfärd och god havsmiljö. Regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. ska analysera möjligheten att införa ett system med tonnageskatt i Sverige.³⁴ Handlingsplanen bygger på ett antal utredningar och uppdrag som utförts under de senaste åren, där den mest centrala är betänkandet Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar, SOU (2010:73). Konkurrensförutsättningarna för sjöfart under svensk flagg belystes särskilt. Utredningen bedömde att de svenskflaggade fartygen har sämre konkurrensförutsättningar än fartyg från närliggande sjöfartsnationer och att avsaknaden av ett tonnageskattesystem innebär en avvikelse från de förhållanden som råder i de flesta av EU:s övriga sjöfartsnationer. Det låg dock inte inom utredningens ram att föreslå förändringar inom skatteområdet.³⁵ Utredningen fann att Sverige fortsatt bör stödja sjöfarten för att en svenskflaggad

³¹ Definition av kritisk infrastruktur (CI): "Anläggningar, system eller delar av dessa belägna i medlemsstaterna som är nödvändiga för att upprätthålla centrala samhällsfunktioner, hälsa, säkerhet, trygghet och människors ekonomiska eller sociala välfärd och där driftsstörning eller förstörelse av dessa skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat till följd av att man inte lyckas upprätthålla dessa funktioner".

³² <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Samhallsviktig-verksamhet1/Kritisk-infrastruktur/>
³³ N 2013:01.

³⁴ Tonnageskatt och andra stöd till sjöfartsnäringen, dir. 2013:6.

³⁵ SOU 2010:73 s. 13.

handelsflotta på samma nivå som i dag ska kunna bibehållas. Skälen som angavs var möjligheten att påverka miljö- och säkerhetsarbetet inom internationella organisationer, att upprätthålla sjöfartskompetens i Sverige samt att bidra till uppfyllelse av de strategiska målen för EU:s sjöfartspolitik. Utredningen tog även upp om beredskapsskäl och möjligheten att säkra sjötransporter i politiska och ekonomiska orostider är ett skäl att stödja en svenskflaggad handelsflotta. Underlag inhämtades från MSB som bedömde att en svensk handelsflotta inte är av särskild vikt för att klara nödvändig import och export i ett krisläge. Myndigheten ansåg att frågorna om beredskap kan lösas genom att svenska myndigheter sluter befракtningsavtal med såväl svenska som utländska redare.³⁶

Några befракtningsavtal finns dock inte i dag. MSB har inte något konkret uppdrag att utreda erforderliga transportkapaciteter eller transportvolymen i händelse av kris eller krig vilket inte heller sektorsmyndigheterna har.

³⁶ SOU 2010:73 s. 107.

3 Transportområdet

Som beskrivs i kapitel 2, har regeringen ett bemyndigande från riksdagen att utfärda transportförsäkringar vid krig och krigsfara. Detta bemyndigande utnyttjades senast under andra världskriget. Utredningen har i uppdrag att analysera vilka transporter och vilka transportmedel som staten bör försäkra i ett första skede under krigsförhållanden. Utredningen har också i uppdrag att överväga om regeringen bör få ett bemyndigande att utfärda transportförsäkringar vid andra allvarliga kriser än krig. För att få en uppfattning om vilket behov av transportförsäkringar som kan uppstå ges i detta kapitel en övergripande beskrivning av omfattningen på transporter till och från samt inom Sverige, hur transportmönstret ser ut och hur omfattning och transportmönster har förändrats sedan tiden för andra världskriget. Vi ger också en övergripande beskrivning av transportbranschernas utveckling. Avslutningsvis redogör vi för ett exempel på effekter av avbrutna transporter.

3.1 Utrikeshandeln

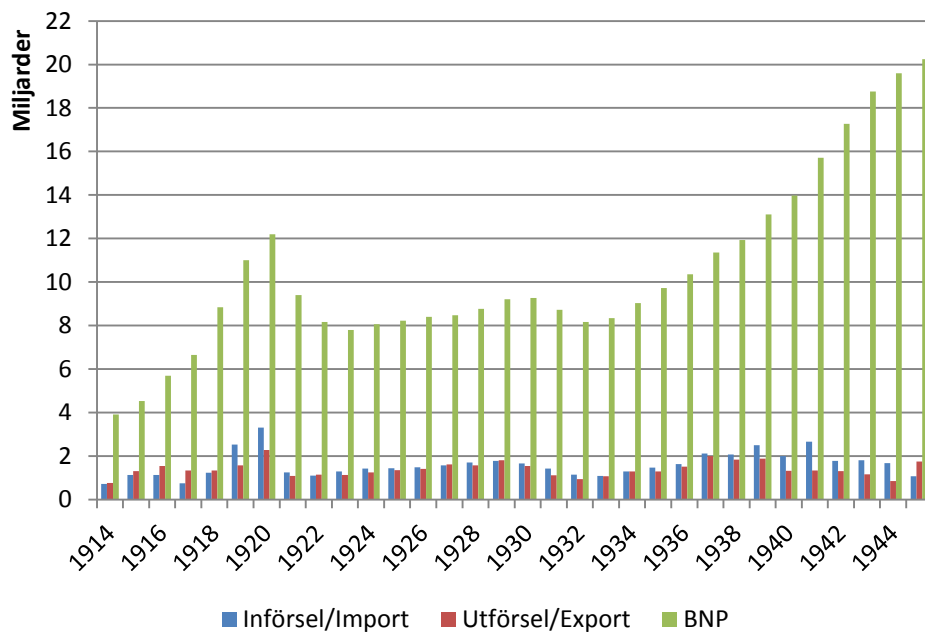
3.1.1 Utvecklingen av utrikeshandelns omfattning

En av de första åtgärderna som staten fick vidta under första världskriget var att agera försäkringsgivare på transportområdet bl.a. för att utrikeshandeln skulle kunna fortsätta. Utrikeshandeln uppgick vid den tidpunkten till ca en tredjedel av Sveriges BNP (se figur 3.1.) Verksamheten var lyckosam på flera sätt. Handeln kunde i stor utsträckning fortgå under kriget och verksamheten genererade ett överskott till staten. Under mellankrigsåren följde utvecklingen av utrikeshandeln BNP-utvecklingen ganska väl, med kraftiga ökningar direkt efter första världskrigets slut och under 1930-talet. Däremellan drabbades Sverige av två kraftiga lågkon-

junkturer i början av 1920- och 1930-talet som också avspeglades i mindre utrikeshandel.

När det mot slutet av 1930-talet blev oroligt i Europa igen förberedde staten åtgärder för att åter meddela krigsförsäkringar på transportområdet, vilket också gjordes under andra världskriget. Även denna gång kunde utrikeshandeln fortgå, den höll dock långt ifrån jämna steg med BNP-utvecklingen och sjönk mot slutet av kriget.

Figur 3.1 Import, export och BNP (miljarder kronor) 1914–1945

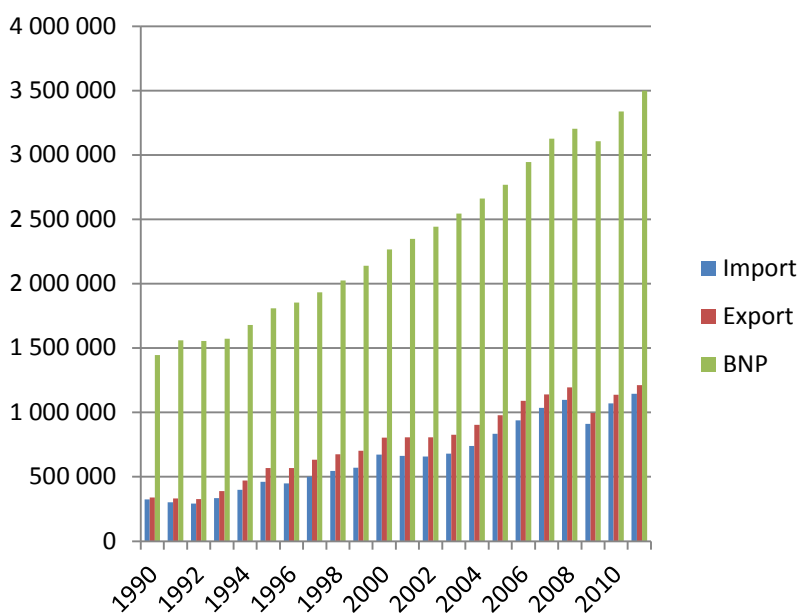


Källa: SCB.

Figur 3.2 visar hur utrikeshandeln har utvecklats i förhållande till BNP under perioden 1990 till 2011. BNP har haft en jämnare utveckling under denna period, med en liten nedgång i början av 1990-talet och en större 2009 till följd av finanskrisen. Import och export sjönk också vid dessa tidpunkter, men har återhämtat sig och uppgår nu till cirka 100 miljarder kronor vardera per månad.

En jämförelse mellan figur 3.1 och 3.2 visar att utrikeshandelns andel av BNP har ökat kraftigt sedan mellankrigstiden. I dag motsvarar summan av värdet av importen och exporten ungefär två tredjedelar av BNP, vilket är ungefär en fördubbling jämfört med mellankrigstiden. Utrikeshandeln har således fått en kraftigt ökad betydelse för svensk ekonomi.

Figur 3.2 Import, export och BNP (miljoner kronor) 1990–2011



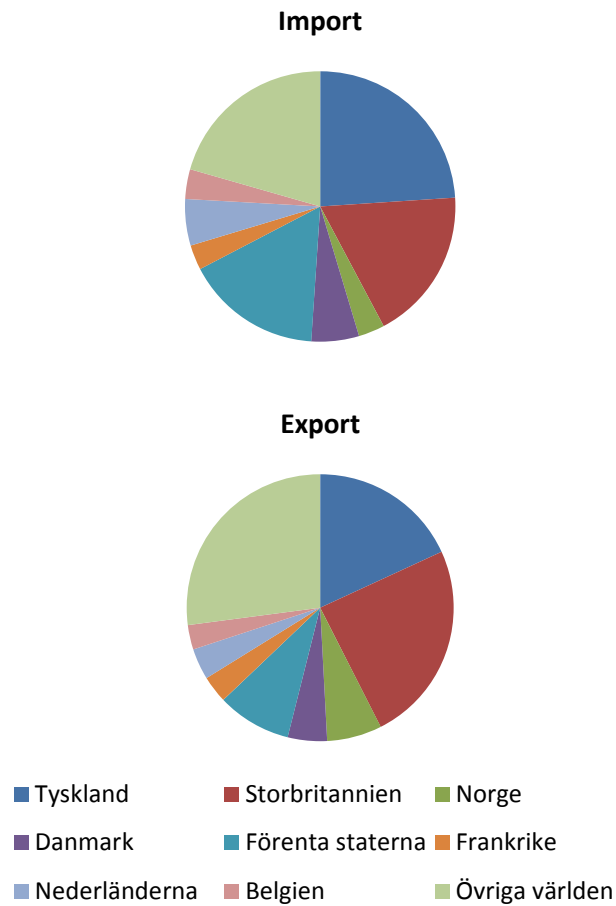
Källa: SCB.

3.1.2 Viktiga handelspartners

Sverige har länge haft handel med stora delar av världen. Figur 3.3 visar Sveriges viktigaste handelspartner år 1938. Dessa stod då för drygt 73 procent av exporten och 79 procent av importen. Våra

största handelspartners var Tyskland och Storbritannien. Tyskland stod för 24 procent av importen och 18 procent av exporten, medan Storbritannien stod för 18 procent av importen och 24 procent av exporten. Därefter kom USA som framför allt stod för en stor del av importen (16 procent) och Norge som var ett viktigt exportland.

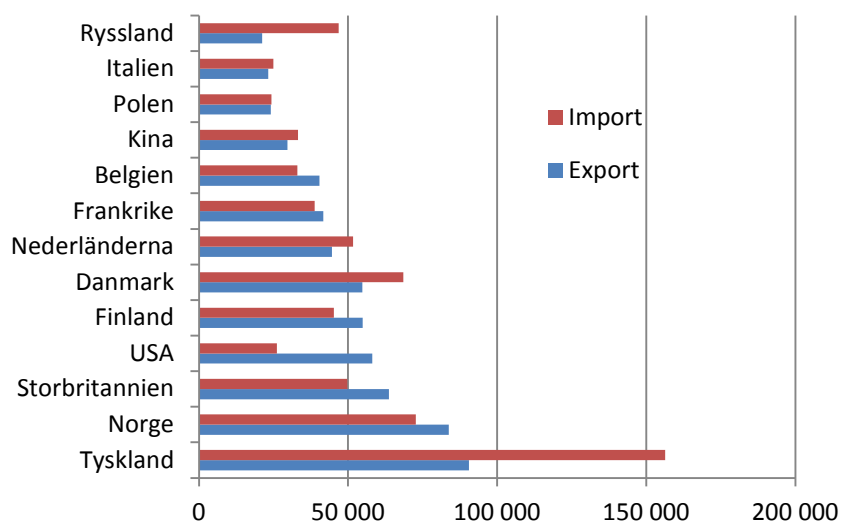
Figur 3.3 Sveriges viktigaste handelsländer 1938



Källa: SCB.

De länder som var Sveriges viktigaste handelspartners på 1920- och 1930-talen är fortfarande det, men det har skett en viss förskjutning mot ökad handel med våra nordiska grannar och mot en ökad handel med mer fjärran länder. Därtill har Ryssland blivit ett stort importland. De länder som Sverige handlar mest med mätt i värde är i dag de nordiska grannländerna samt Tyskland, Nederländerna och Storbritannien. Utanför Europa är Kina och USA våra största handelspartners mätt i värdet på exporten och importen (se figur 3.4).

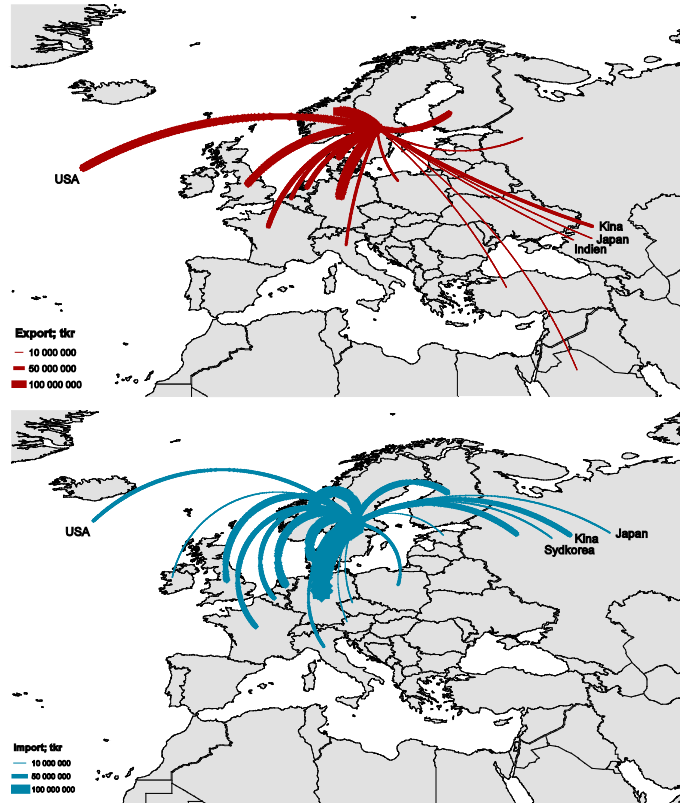
Figur 3.4 Svensk import och export, miljoner kronor med de viktigaste länderna, januari–september 2011



Källa: SCB.

Figur 3.5 illustrerar handelsflödet mätt i värde grafiskt.¹ Ju tjockare streck desto högre värde på exporten respektive importen. Av figuren framgår t.ex. att vi exporterar för mer än 10 miljarder per år till Indien och importerar i storleksordning lika mycket från Sydkorea och Japan.

Figur 3.5 Geografisk fördelning av svenska export (övre bilden) och import (nedre bilden) i tusentals kronor 2010



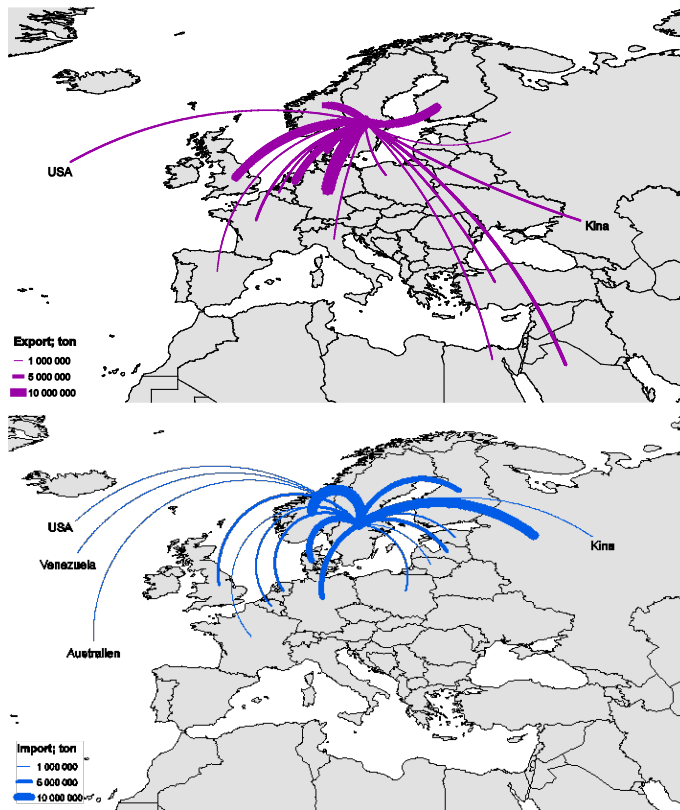
Källa: SCB.

Anm: Flöden över 10 miljarder kronor.

¹ Figuren är hämtade från en rapport av VTI, Kartläggning av godstransporterna i Sverige. VTI rapport 752, 2012.

Figuren 3.6 beskriver i stället utrikeshandeln uttryckt som flöden i ton. När det gäller exporten är det noterbart att USA är en betydligt mindre viktig handelspartner när den mäts i ton i stället för värde medan t.ex. Spanien och Saudiarabien å andra sidan framstår som mer viktiga handelspartners. Mätt i ton är de främsta importländerna Ryssland och Norge.

Figur 3.6 Geografisk fördelning av svensk export (övre bilden) och import (nedre bilden) i ton 2010



Anm: Flöden över 1 miljon ton.

3.1.3 Viktiga export- och importvaror

Tabell 3.1 visar de viktigaste export- respektive importvarorna till Sveriges största handelspartners år 1938. Mineraliska och fossila bränslen var såväl viktiga importvaror som exportvaror. I övrigt dominerade trävaror och pappersvaror exporten medan importen främst bestod av maskiner, apparater och elektriskt material.

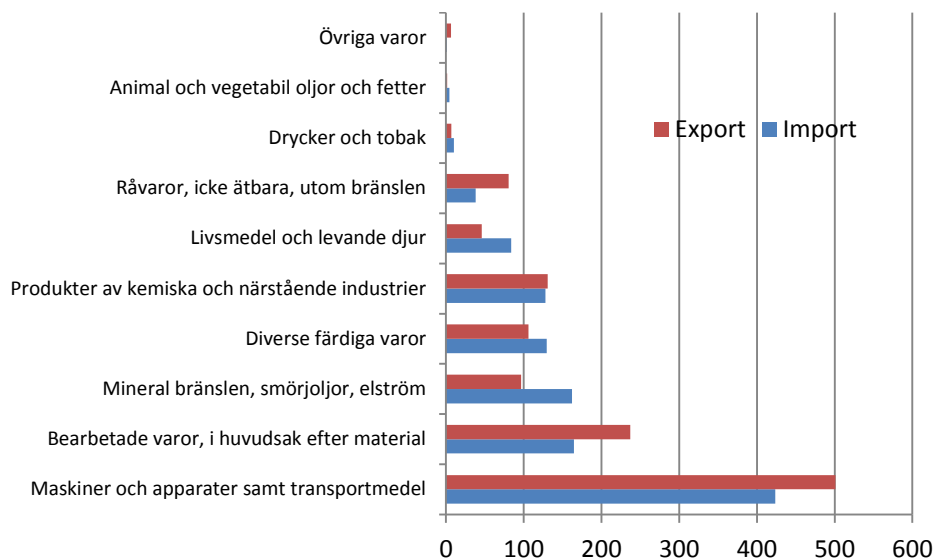
Tabell 3.1 Största export- och importvaran till Sveriges viktigaste handelspartners under mellankrigstiden (tusentals kronor)

Land	Import	Värde	Export	Värde
Tyskland	Maskiner, apparater och elektrisk materiel	107 754	Mineraliska och fossila ämnen	195 160
Storbritannien	Mineraliska och fossila bränslen	140 621	Pappersmassa, papp och papper, arbeten därav samt tryckalster	157 198
Norge	Kemiska produkter och apoteksvaror m.m.	25 672	Transportmedel	46 695
Danmark	Transportmedel	11 329	Trävaror och kork samt arbeten därav korgmakararbeten	29 443
Förenta staterna	Mineraliska och fossila ämnen	87 619	Pappersmassa, papp och papper, arbeten därav samt tryckalster	136 653
Frankrike	Spånadsämnen samt arbeten därav	19 975	Pappersmassa, papp och papper, arbeten därav samt tryckalster	19 443
Nederländerna	Mineraliska och fossila ämnen	24 232	Trävaror och kork samt arbeten därav korgmakararbeten	33 194

Källa: SCB.

Figur 3.7 visar att olika bränslen fortfarande är viktiga importvaror liksom maskiner och apparater fortfarande är viktiga exportvaror, men att vi har blivit nettoexportörer av maskiner, apparater och transportmedel. Noterbart är också att bearbetade varor har växt fram som en viktig handelsvarukategori mätt i värdestermer.

Figur 3.7 Import och export 2011 fördelat per varugrupp enligt SITC-indelningen, miljarder kronor

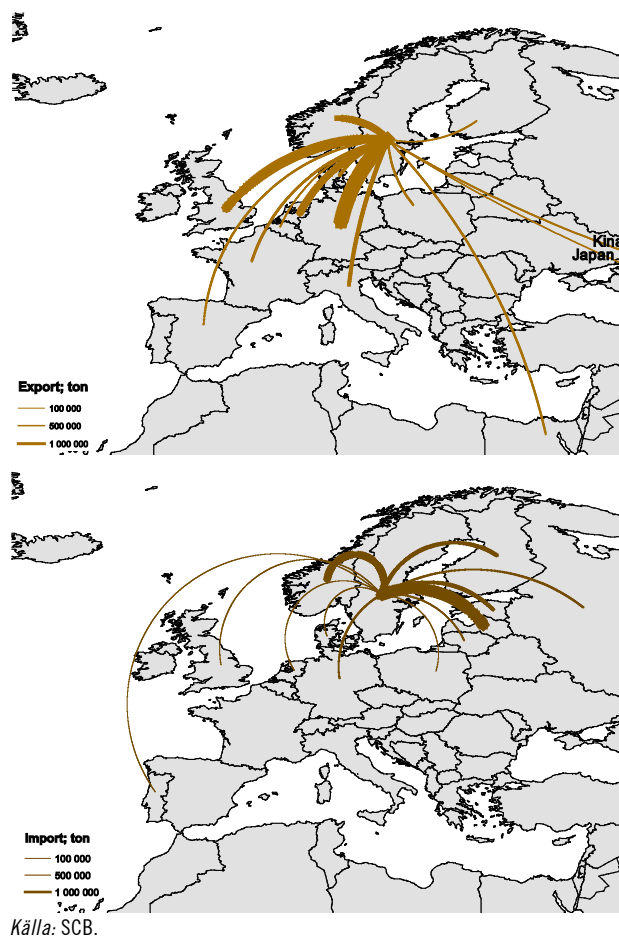


Källa: SCB Utrikeshandelsstatistik.

Figur 3.8 till 3.12, som visar handelsmönstret mätt i ton för olika varugrupper, tydliggör att vi importerar framför allt jordbruksprodukter från Finland, råolja och oljeprodukter från Ryssland och

Norge samt högförädlade varor från Tyskland. Till Tyskland exporterar vi framför allt skogs-, trä- och pappersvaror och järnmalm och stål. Järnmalm och stål går också på mer långväga export. Förädlade oljeprodukter levereras till Europa, framför allt till Storbritannien och till USA.

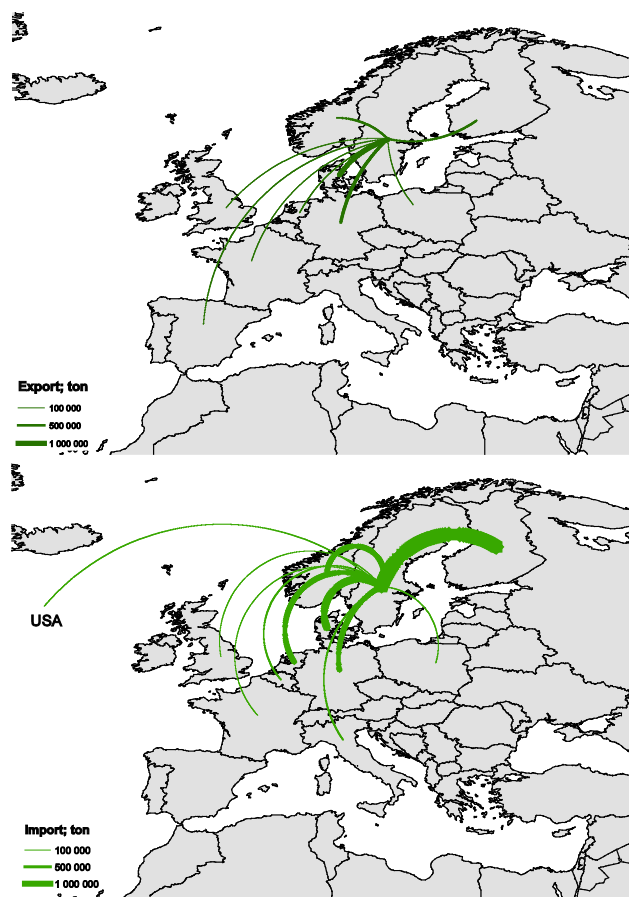
Figur 3.8 Export (övre bilden) och import (nedre bilden) av varor från skogs-, trävaru- och pappersvaruindustri över 400 000 ton 2010



Figur 3.8 visar att utflödet av varor från skogs-, trävaru- och pappersvaruindustri är nästan dubbelt så stort som inflödet. Exporten går i första hand till Tyskland, Storbritannien och Nederländerna

och importen kommer i först hand från Lettland, Norge och Estland. Importen från Lettland förklaras av att en stor del av Lettlands träråvaror förädlas i Sverige. Förutom rundvirke importerar björkmassa och annat virke till massaindustrin samt obehandlat virke till såg. År 2010 exporterade Lettland cirka 3,7 miljoner ton trä och trävaror till Sverige. Omfattningen av trä- och trävaruimporten från Lettland blir tydlig då den jämförs med importen från Ryssland som samma år uppgick till drygt 750 000 ton.

Figur 3.9 Export (övre bilden) och import (nedre bilden) av jordbruksprodukter och livsmedel över 100 000 ton 2010

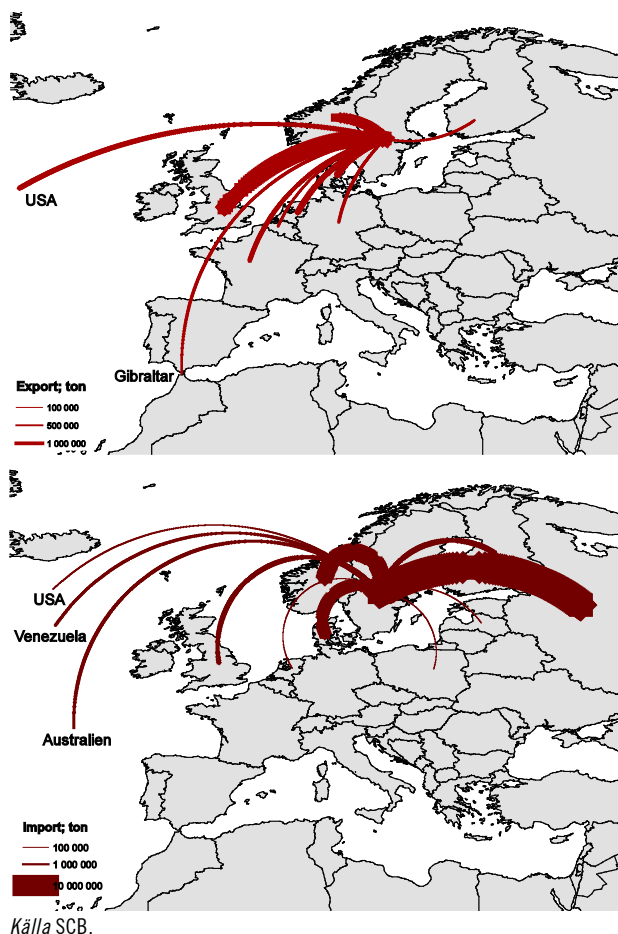


Källa: SCB. Avgränsningen till de största flödena innebär att kartan redovisar 75 procent av exporten och 87 procent av importen.

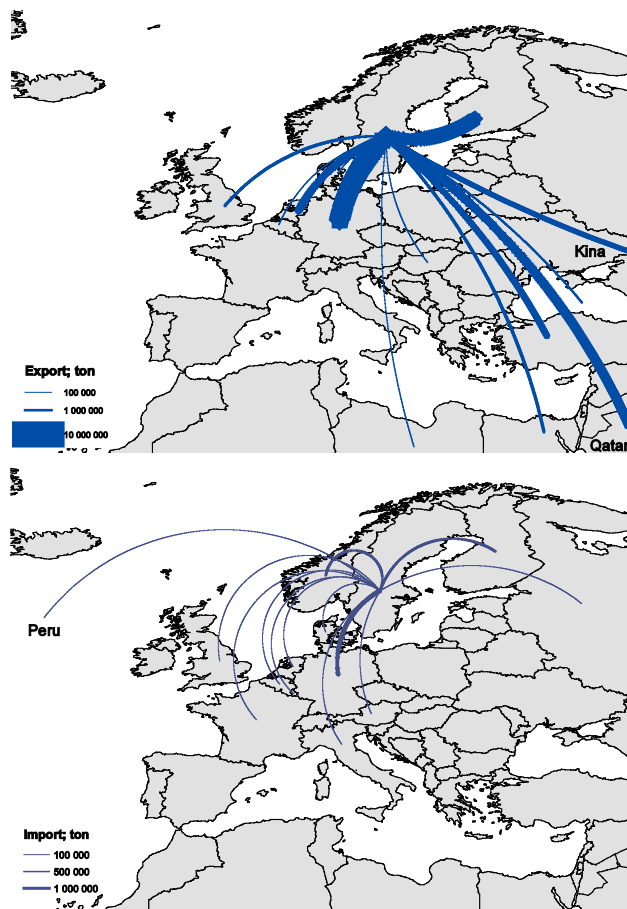
Figur 3.9 visar att importvolymen av jordbruksprodukter och livsmedel är betydligt större än exportvolymen. De viktigaste exportländerna är Danmark och Tyskland medan det viktigaste importlandet är Finland.

Figur 3.10 visar att inflödet av råolja, oljeprodukter och kol är mer än dubbelt så högt som utflödet. Importen sker framför allt från Ryssland, Norge och Danmark. Exporten koncentreras till Storbritannien, Norge och Danmark.

Figur 3.10 Export (övre bilden) och import (nedre bilden) av råolja och oljeprodukter över 400 000 ton 2010



Figur 3.11 Export över 400 000 ton (övre bilden) och import över 100 000 ton (nedre bilden) av järnmalm och stål 2010

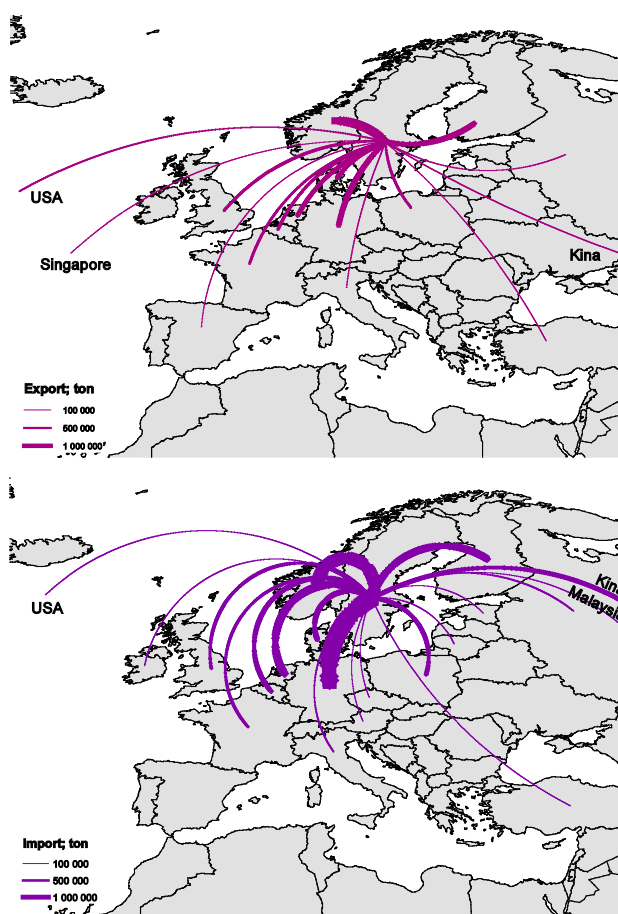


Källa: SCB.

Anm: Avgränsningen till de största flödena innebär att kartan redovisar 88 procent av exporten och 86 procent av importen.

Figur 3.11 visar att exporten av järnmalm och stål är mer än fyra gånger så stor som importen och sprids över många länder. De viktigaste exportländerna är Tyskland, Finland och Saudiarabien och de viktigaste importländerna är Tyskland, Finland och Norge.

Figur 3.12 Export (övre bilden) och import (nedre bilden) av högförädlade varor och kemikalier över 100 000 ton 2010



Källa: SCB.

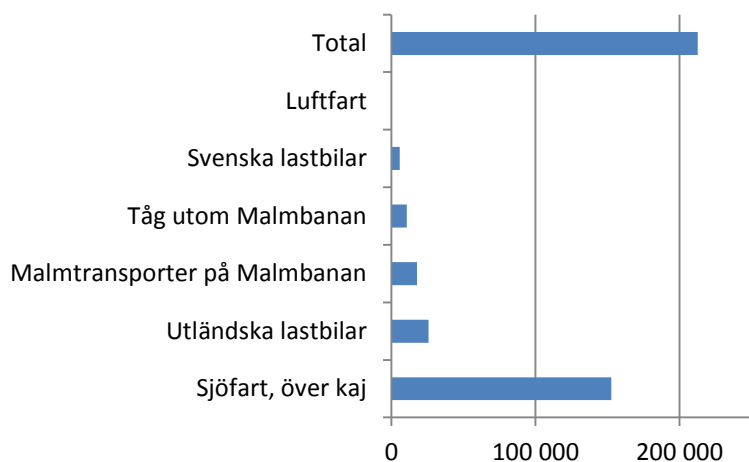
Anm: Avgränsningen innebär att kartan redovisar 84 procent av exporten och 92 procent av importen.

Importen av högförädlade varor och kemikalier är något större än exporten (se figur 3.12). I båda fallen är utbytet störst med Norge och Tyskland. Finland är det tredje största exportlandet och Nederländerna det tredje största importlandet. Importen är tydligare dominerad av flöden från ett fåtal länder medan exportflödena är mer jämnt fördelade.

3.1.4 Utrikeshandelns fördelning på olika transportslag

Figur 3.13 visar den totala godsmängden som gick i utrikestrafik 2011.²

Figur 3.13 Utrikes godsmängd (tusentals ton) 2011



Källa: Trafikanalys.

Den totala mängden utrikesgods uppgick enligt mätningarna till drygt 200 miljoner ton. Mängden utrikesgods är dock egentligen högre, eftersom omlastningar utomlands inte kan följas.

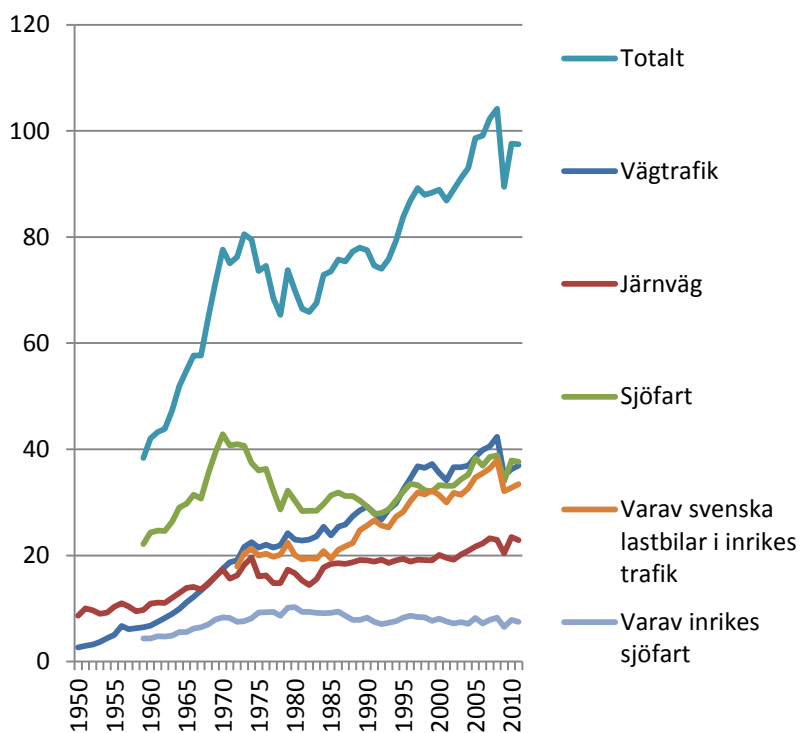
Sjötransporter står för den överlägset största delen av utrikes godsmängd. År 2011 var sjöfartens andel av utrikes godsmängd 72 procent. Inkluderas även mängden gods till Narvik ökar andelen till 80 procent.

² Med utrikes gods menas att transporten antingen har start- eller målpunkt i Sverige, eller ingetdera men passerar Sverige (som transitgods eller tredjelandstrafik). Transitgods som stannar ombord på angränsande fartyg ingår inte, inte heller fartyg som passerar Sveriges gränser utan att angöra svensk hamn.

3.2 Godstransporter inom landet

Även transportererna inom Sverige har ökat kraftigt över tid. Figur 3.14 beskriver godstransportarbetet i Sverige. Den visar att godstransportarbetet har mer än fördubblats sedan 1950-talet. Vägtrafiken står för den största ökningen.

Figur 3.14 Godstransportarbetet i Sverige 1950–2011, miljarder tonkm



Källa: Trafikanalys.

I figuren redovisas statistik för avgående sändningar fördelat på olika trafikslag. Samtliga avgående flöden ingår, dvs. såväl flöden med slutdestination inom landet som flöden som direkt eller efter transport inom landet har en utländsk destination.³

³ Handelsflöden inom Sverige baseras på Samgodsmodellens efterfrågematriser som i sin tur bygger på resultat från den nationella varuflödesundersökningen (VFU).

Tabell 3.2 Avgående sändningars fördelning över olika transportkedjor; avgående sändningar i vikt enligt VFU 2009 (värde inom parentes), procent – per aggregerad varugrupp och totalt

Transportkedja	VG1 Jordbruk och livs- medel	VG2 Skogs- industri	VG3 Råolja, olja- produkter och kol	VG4 Järnmalm och stål	VG5 Jord, sten, byggnads- material	VG6 Förädlade produkter och kemikalier	Totalt
Väg	93 (94)	78 (55)	44 (45)	21 (48)	91 (82)	65 (64)	71 (70)
Väg och Sjöfart	2 (2)	11 (21)	1 (2)	4 (16)	2 (12)	20 (21)	7 (14)
Sjöfart	0 (1)	2 (3)	55 (53)	0 (0)	5 (2)	1 (0)	8 (3)
Järnväg eller järnväg + annat trafikslag	3 (1)	9 (20)	1 (0)	75 (32)	0 (1)	11 (3)	13 (5)
Luftfart eller luftfart + annat trafikslag	0 (0,2)	0 (0,1)	0 (0)	0 (0,4)	0,0 (0,8)	1 (7,4)	0 (4)
Okänt	2 (1)	0 (1)	0 (0)	1 (3)	3 (3)	3 (4)	1 (3)
Totalt	100(100)	100(100)	100(100)	100(100)	100(100)	100(100)	100(100)

Källa: Trafikanalys (VFU 2009).

I tabell 3.2 redovisas information om hur stor andel av avgående sändningar som beräknas transporteras med en av fem olika typer av transportkedjor. Andelar har beräknats både för avgående sändningar i vikt och avgående sändningar i värde (värde angivet inom parentes). Uppgifterna är inte exakta utan uppskattningar. Det framgår att vägtransportkedjor dominerar tydligt både i vikt och i värde för alla varugrupper förutom dels järnmalm och stål, dels råolja, oljeprodukter och kol. För järnmalm och stål sker den största andelen transporter med direkta järnvägstransporter och järnvägs-transporter kombinerat med ett annat trafikslag. För transporter av råolja, oljeprodukter och kol dominerar rena sjötransporter. Andelen flygtransporter i vikt är så begränsad att den inte ger utslag i statistiken. Det är framför allt värdefullt gods som transporteras med flyg. Flygtransporter är av betydelse om man mäter de olika transportkedjornas andelar i värde. 7,4 procent av varugruppen förädlade produkter och kemikalier fraktas med transportkedjor

där flyg ingår. I varugruppen ingår bla. läkemedel, reservdelar och konfektion.⁴

Tabell 3.3 Trafikslagens andel av godstransportarbetet i Sverige och inom EU27 2008

	Andel av landbaserade transporter					Andel av alla transporter				
	Väg	Järnväg	Inre vatten-vägar	Pipe-lines	Väg	Järnväg	Inre vatten-vägar	Pipe-lines	Sjöfart	Flyg
Sverige	65 %	35 %			41 %	22 %			37 %	0 %
EU	73 %	17 %	5 %	5 %	46 %	11 %	4 %	3 %	37 %	0 %

Källa: EU (EU, 2011) Pocketbook.

Av tabell 3.3 framgår hur transportarbetet i Sverige respektive inom EU fördelar sig på trafikslagen. Det framgår att lastbilstransporter dominerar och har en något högre andel inom EU än i Sverige. Sverige har ungefär dubbelt så stor andel järnvägstransporter som snittet inom EU. Å andra sidan har Sverige inga transporter på inre vattenvägar som ger utslag i statistiken eller transporter i pipelines.

Sveriges godstransporter kan sägas vara koncentrerade till ett fåtal större stråk som bedöms som robusta.⁵ Figur 3.15 ger en illustration av dessa transportvägar. Östersjön utgör tillsammans med järnvägen och landsvägarna de viktigaste transportvägarna inom landet.

⁴ I VFU 2009 registreras för alla varugrupper, förutom råolja, oljeprodukter och kol transportkedjor som innehåller flygfrakt.

⁵ Stråk 1: ett nord-sydligt landbaserat stråk, Luleå-Mälardalen-Malmö-Trelleborg med förlängning till kontinenten, Stråk 2: Sjöfarten längs östersjökusten, Stråk 3: Göteborg-Stockholm (i stort Europaväg E20, riksväg 40, E4 och Västra stambanan) med förlängningar från Göteborg västerut och från Stockholm österut, Stråk 4: från Norrland via Hallsberg till Göteborg (bl.a. Bergslagsbanan, godsstråket genom Bergslagen, Europaväg E18 och riksväg 67), Stråk 5: längs västkusten, Norge-Svinesund-Göteborg-Malmö-Trelleborg, Stråk 6: Malmabanen med sjöfartsförbindelse från Narvik.

Figur 3.15 De viktigaste godstransportstråken i Sverige (rött = väg, grönt = järnväg, blått = sjöfart)



Källa: Trafikanalys.

Mest gods exporteras från Kiruna kommun och mest importeras till Göteborgs kommun. De inhemska flödena går för de flesta varugrupperna mellan storstadslänen. Flödena för såväl järnmalm och stål som skogsprodukter är knutna till de områdena där råvarorna och industrierna som baseras på dessa råvaror finns. För flöden inom länen dominerar också flöden relaterade till skogsindustrin.

3.3 Sjöfartstransporter

3.3.1 Exporterat och importerat gods med sjöfart

Under år 2011 lastades 82 miljoner ton och lossades 95 miljoner ton i de svenska hamnarna. Det var 85 700 fartygsanlöp på totalt 1 175 miljoner bruttoton i de svenska hamnarna, vilket var ungefär detsamma som året innan. De fem största hamnarna svarade för ungefär hälften av landets totala godshantering. Flertalet av fartygen gick i direkt utrikes fart, men 13 miljoner ton av det som

lastades och 12 miljoner ton av det som lossades gick till respektive kom från en annan svensk hamn.

Av det gods som skeppades ut från Sverige gick 16 miljoner ton till övriga Norden och 43 miljoner ton till övriga EU. Tyskland var det största mottagarlandet med 14 miljoner ton. Lite mer än en fjärdedel av exportvikten till utlandet bestod av raffinerade petroleumprodukter, som lastades främst i Göteborg, Stenungsund och Strömstad. En annan stor exportvara är förädlade trävaror, med en andel i vikt på 13 procent, som lastades främst i Umeå- Sundsvallsområdet.

Av det gods som kom in till Sverige svarade de nordiska grannländerna för 24 miljoner ton och övriga länder inom EU för 42 miljoner ton. Från Ryssland, som är en stor exportör av råolja och petroleumprodukter, lossades drygt 11 miljoner ton gods.

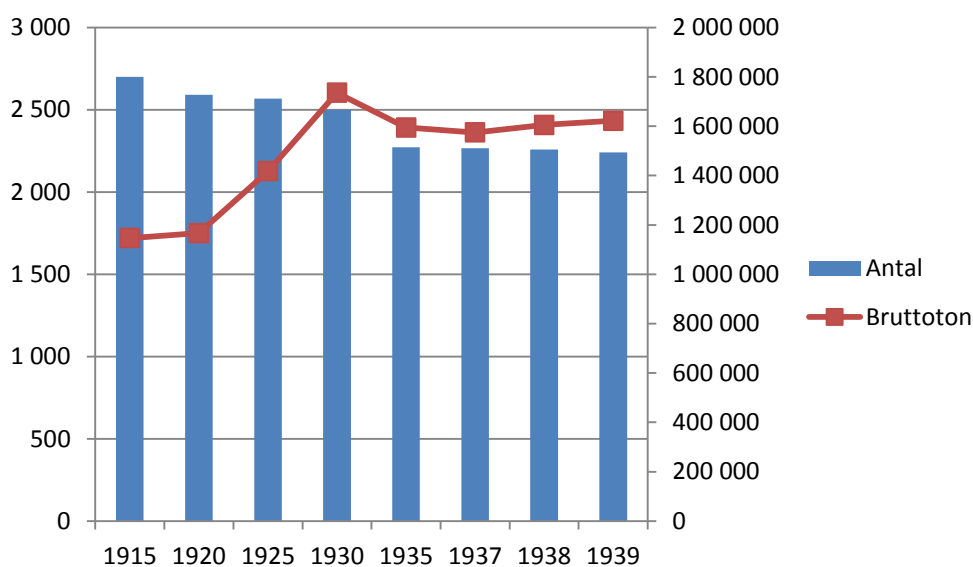
Sveriges viktigaste handelspartners med sjöfart är Tyskland, Finland, Danmark, Norge, Storbritannien och Nederländerna. Den största varugruppen som fraktas med sjöfart utgörs av oidentifierat gods, vilket i regel är gods fraktat i container. För såväl export som import är oidentifierbart gods den största varugruppen med Tyskland som dominerande handelspartner. Näst största varugrupp för såväl export som import är stenkols- och raffinerade petroleumprodukter. Varugruppen exporteras och importeras från alla våra största handelspartners med undantag av Storbritannien. Därefter kommer malm och andra produkter från utvinning som importeras från samtliga viktiga handelspartners och som exporteras främst till Finland.⁶

⁶ Trafikanalys, Sjötrafik 2011, Statistik 2012:7.

3.3.2 Den svenska handelsflottan

Den svenska handelsflottan under mellankrigstiden redovisas i figur 3.16. Den vänstra skalan visar antal fartyg som är större än 20 nettoton medan den högra visar antal brutton. Som framgår bestod handelsflottan av 2 500 sådana fartyg år 1938 och bruttotonnaget uppgick till drygt 1 600 000 bruttoton.

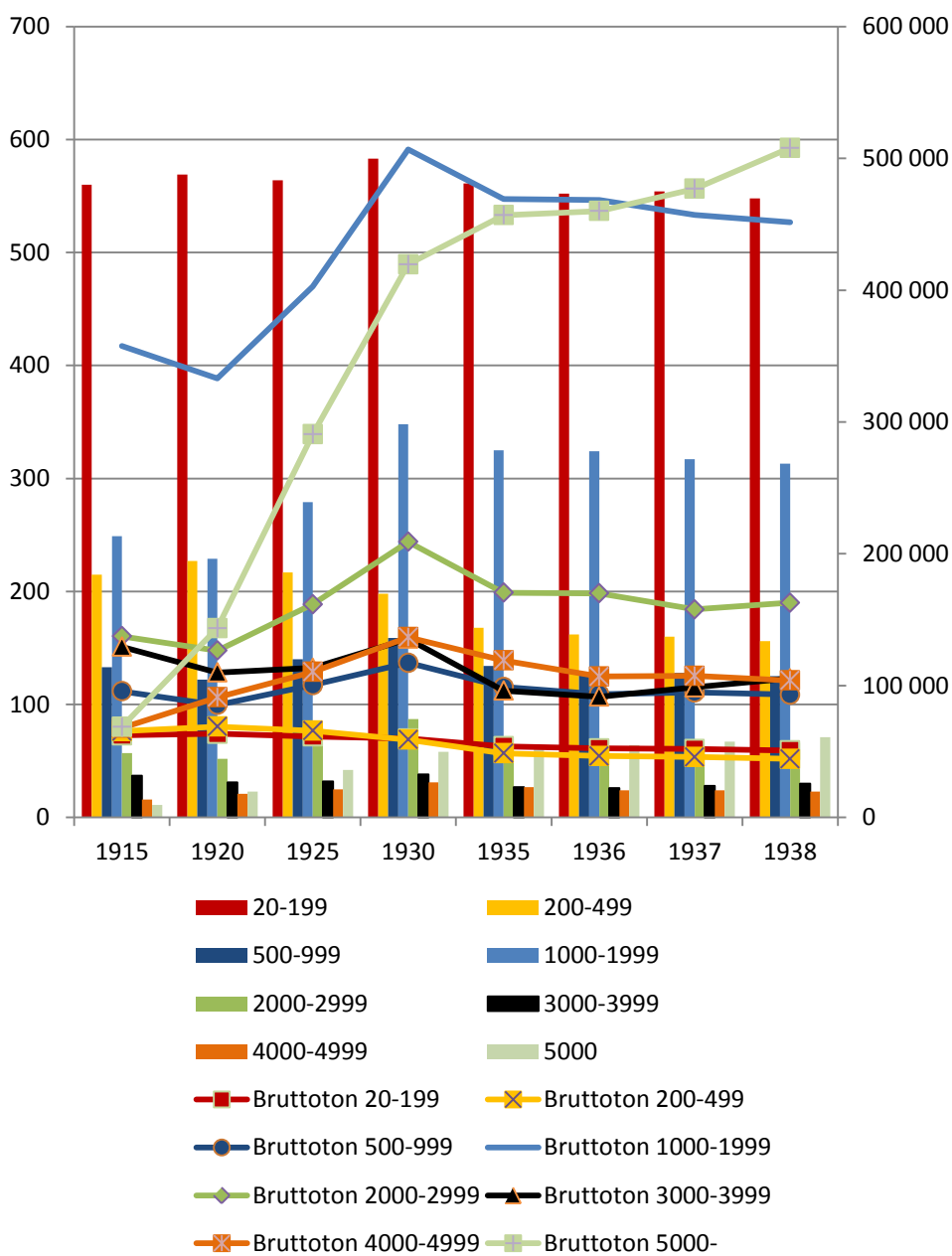
Figur 3.16 Den svenska handelsflottan vid slutet av året 1915–1939. Fartyg om 20 nettoton och därutöver



Källa: SCB.

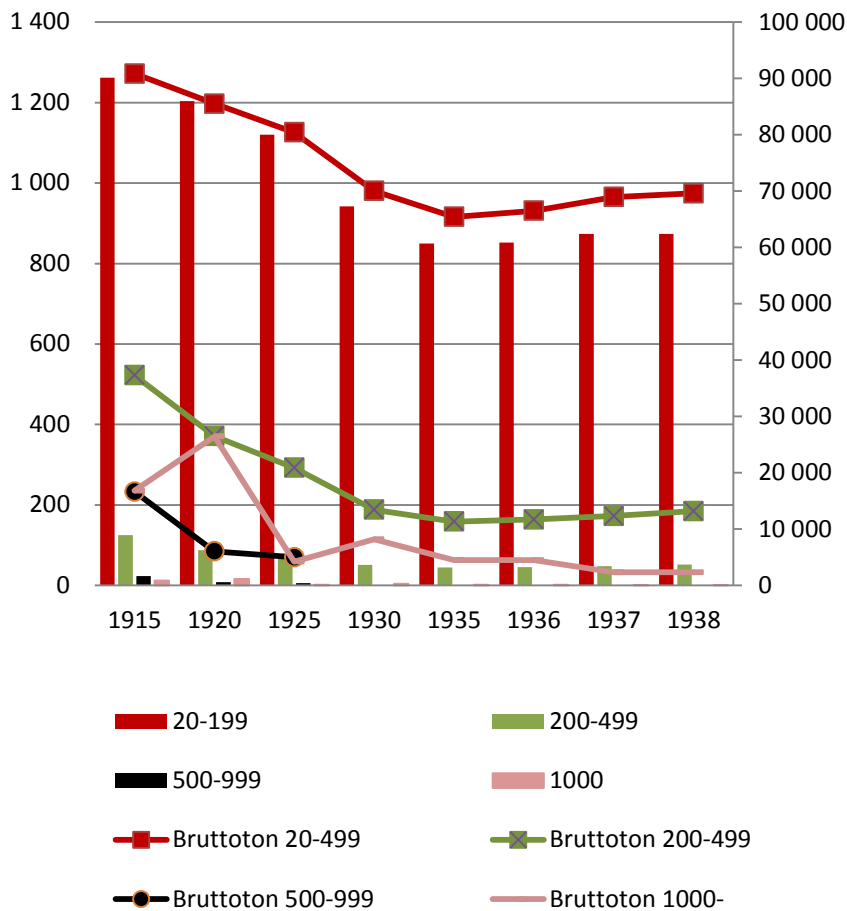
Av figur 3.17 och 3.18 framgår att de allra flesta fartyg var på mindre än 200 bruttoton. Av figur 3.17 framgår också att det framför allt var tillkomsten av fler motoriserade fartyg på över 5 000 bruttoton som medförde att tonnaget ökade kraftigt i omfattning under 1920-talet. Dessa ökade från 11 stycken 1915 till 71 stycken 1938. Antalet segelfartyg minskade kraftigt under framför allt 1920-talet.

Figur 3.17 Antal ång- och motorfartyg vid slutet av åren 1915–1939 och sammanlagt bruttotonnage. Fartyg om 20 nettoton och däröver



Källa: SCB.

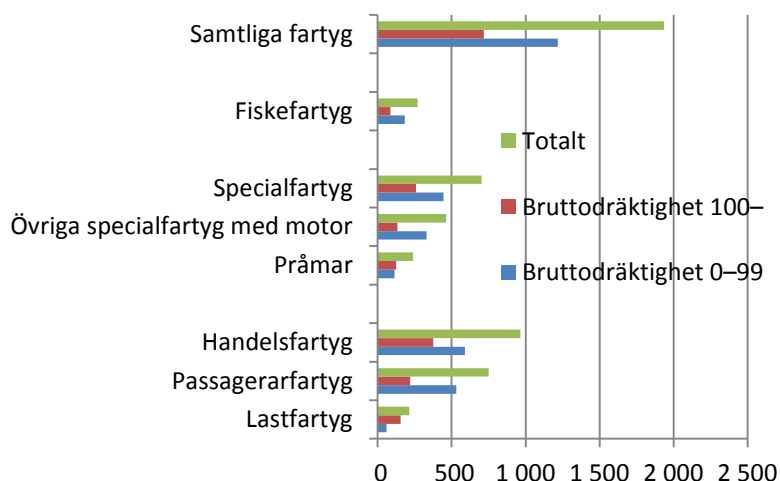
Figur 3.18 Antal segelfartyg (Fartyg om 20 nettoton och däröver) och sammanlagt bruttotonnage 1915–1938



Källa: SCB.

En jämförelse av figur 3.17 och 3.18 visar att flottan i antal fartyg till största delen fortfarande inför andra världskriget bestod av segelfartyg men att ång- och motorfartygen utgjorde en större del av bruttotonnaget.

Figur 3.19 Antal svenskregistrerade handels-, special- och fiskefartyg den 31 december 2011 och deras bruttotonnage (tusentals ton)



Källa: Trafikanalys, Fartyg 2011 – Svenska och utländska fartyg i svensk regi 2011.

Anm: Fartygen är indelade i fyra grupper: Samtliga fartyg, Fiskefartyg, Specialfartyg och Handelsfartyg.

Figur 3.19 visar den svenskregistrerade flottan den 31 december 2011. Totalt sett finns det närmare 2 000 fartyg, men av dem är många små. Den svenskflaggade handelsflottan bestod den 31 december 2011 av 375 fartyg på över 100 brutto.⁷ Det är det lägsta antalet fartyg sedan mätningarna startade år 1961. Detta motsvarar en minskning av den svenskflaggade handelsflottan på 22 fartyg jämfört med ett år tidigare. Denna minskning beror mest på utflaggning av 16 fartyg. Antalet lastfartyg med en bruttodräktighet över 100 uppgick till 155, varav 38 var tankers, 6 bulkfartyg och 111 torrlastfartyg. Passagerarfartygen minskade med 4 och uppgick vid årsskiftet till 220 fartyg. Av de 220 var 55 färjor och de andra 165 övriga passagerarfartyg.

Den stödberättigade svenska handelsflottan (dvs. fartyg med ett bruttotonnage över 300 som är registrerade i det svenska skeppsregistret och för svensk flagg) uppgick i januari 2012 till 136 fartyg varav 99 i fjärrfart och 37 i närsjöfart. Detta är en minskning med 90 fartyg på fem år.⁸

⁷ Trafikanalys, Fartyg 2011 – Svenska och utländska fartyg i svensk regi, Statistik 2012:9.

⁸ Sjöfartstidningen 2012: Sjöfartens bok, s. 136.

Tabell 3.4 Fartyg i svensk regi, fartyg uthyrda till utlandet samt disponerat tonnage 2011. Fartyg med en bruttodräktighet om minst 100

Typ av fartyg	Fartyg i svensk regi			Uthyrda till utlandet			Disponerat tonnage
	Antal	Brd i 1 000	Brd-dagar i 1 000 ¹	Antal	Brd i 1 000	Brd-dagar i 1 000 ²	Brd-dagar i 1 000
Tankfartyg	316	7 617	2 597 226	142	2 433	886 433	1 710 793
Svenska	50	348	89 769	32	221	78 770	10 998
Utländska	266	7 269	2 507 457	110	2 213	807 663	1 699 794
Torrlastfartyg	322	5 064	1 724 190	117	2 556	874 347	849 844
Svenska	122	2 723	920 617	61	1 620	532 910	387 707
Utländska	200	2 341	803 573	56	935	341 437	462 136
Bulkfartyg	13	161	38 777	3	33	12 014	26 763
Svenska	6	16	5 862	1	1	475	5 388
Utländska	7	145	32 915	2	32	11 540	21 375
Passagerarfärjor	86	1 849	651 908	41	974	349 822	302 086
Svenska	56	1 075	385 944	23	442	155 435	230 510
Utländska	30	774	265 964	18	533	194 388	71 576
Övriga passagerarfartyg	169	97	34 368	58	27	9 793	24 576
Svenska	168	93	33 608	58	27	9 793	23 815
Utländska	1	4	760	–	–	–	760
Samtliga handelsfartyg	906	14 788	5 046 470	361	6 023	2 132 409	2 914 061
Svenska	402	4 255	1 435 801	175	2 311	777 382	658 419
Utländska	504	10 533	3 610 669	186	3 712	1 355 027	2 255 642

Källa: Trafikanalys, Fartyg 2011 – Svenska och utländska fartyg i svensk regi 2011.

Anm: 1. I tabellen ingår uppgifter om fartyg som endast en del av året varit svenskregistrerade eller inhyrda från utlandet. 2. I tabellen ingår fartyg som endast del av året varit uthyrda till utlandet.

I tabell 3.4 presenteras transportkapaciteten för svenska och utländska fartyg i svensk regi. Gruppen *Fartyg i svensk regi* utgörs av dels svenskregistrerade fartyg, dels inhyrda utlandsflaggade fartyg. Gruppen *Uthyrda till utlandet* består av dels svenskregistrerade fartyg, dels utländska fartyg som vidareuthyrs till utlandet. Nettot som återstår redovisas som *Disponerat tonnage*. Det totala dispone-

rade tonnaget uppgår till 2 914 miljoner bruttodräktighetsdagar.⁹ Totalt antal bruttodräktighetsdagar för fartyg i svensk regi uppgick till 5 046 miljoner vilket innebär att 58 procent av fartygskapaciteten hyrs ut till utlandet. Bland det disponerade tonnaget, både svenskt och utlandsflaggat som inte är uthyrt till utländska företag, var tankers den största fartygstypen med 1 711 miljoner bruttodagar. Torrlastfartygen var den näst största gruppen med 850 miljoner bruttodagar. Tillsammans stod dessa två fartygstyper för 88 procent av de av svenska rederier disponerade bruttodräktighetsdagarna. Passagerarfärjorna stod med sina 302 000 bruttodagar för 11 procent av det disponerade tonnaget och bulkfartygen och övriga passagerarfartyg för 1 procent.

Medelåldern på den svenska fartygsflottan fortsätter att öka. Tankflottans medelålder minskade fram till 2008, men har sedan ökat fram till 2011. Snittåldern för passagerarfärjor har ökat konstant sedan 2005. Torrlastfartygens medelålder minskade från 2005 och fram till 2008, men har sedan ökat fram till 2011. År 2011 var den genomsnittliga åldern på ett tankfartyg 19 år, vilket är en ökning på ett år sedan 2010. För torrlastfartygen var medelåldern 31 år, oförändrad jämfört med ett år tidigare. Genomsnittsåldern på passagerarfärjor följer den stigande trenden sedan 2003. Den genomsnittliga åldern för en passagerarfärja var 27 år, vilket var en ökning på ett år jämfört med 2010.¹⁰

3.3.3 Världshandelsflottans omfattning

Världshandelsflottan omfattar 81 400 fartyg i storlek 100 brutto eller större. Antalet fartyg i världshandelsflottan har ökat med 75 procent sedan 1975 och fraktkapaciteten med 129 procent.¹¹ Sedan 2002 har antalet fartyg i världshandelsflottan vuxit med 20 procent eller 13 400 fartyg, vilket är den högsta tillväxttakten sedan 1970-talet. Östasien är den region som har haft den snabbaste tillväxten i sin handelsflotta. Samtliga större sjöfartsnationer inom Europa har minskat sina andelar av världshandelsflottan, utom Tyskland och Holland, vilka tillsammans har fem procent av antalet fartyg. Bland de större sjöfartsnationerna inom EU har Holland haft den i särklass snabbaste tillväxten, med en ökning

⁹ Bruttodräktighetsdagar används som ett mått på transportkapacitet och räknas fram som respektive fartygs bruttodräktighet multiplicerat med antalet dagar det använts.

¹⁰ Trafikanalys 2012:9, Fartyg 2011 – Svenska och utländska fartyg i svensk regi.

¹¹ Tillväxtanalys, Sveriges Sjöfartssektor, Rapport 2010:01 s. 39.

med 133 procent sedan 1975. Det är den näst största flottan inom EU efter Storbritanniens, som också haft en stark tillväxt sedan 2002.¹²

Sveriges andel av världshandelsflottan har sedan 1975 fallit från 1,3 procent till 0,4 procent. Norges andel har sjunkit från 2,1 till 1,9 procent, medan Danmarks andel har ökat från 0,7 procent till 0,8 procent. Både Norge och Danmark har infört egna internationella register (NIS respektive DIS). Andelen utlandsregistrerade fartyg i Norges respektive Danmarks handelsflottor uppgår till 35 procent respektive 71 procent. Totala antal fartyg opererade av företag i Sverige uppgick 2009 till 687, i Norge till 2 384 och i Danmark till 2 126.¹³

3.3.4 Svenska rederier

Svenska rederier på sjöfartsmarknaden

Tre definitioner används i Sverige för att geografiskt beskriva sjöfartsmarknaden:¹⁴

- Inrikes sjöfart – mellan hamnar i Sverige. Inrikes kustfart och trafik på inre vattenvägar inkluderas.
- Närsjöfart eller Europasjöfart – sjöfart mellan hamnar i Europa.
- Transocean sjöfart – när minst en av hamnarna ligger utanför Europa.

Svenska rederier är av historiska skäl aktiva på samtliga dessa marknader.

Sjöfartsmarknaden kan också delas in efter olika typer av gods. Nedan följer en kort beskrivning av den svenska närvaron på de olika delmarknaderna.

Tankmarknaden

Det enda svenska rederiet som transporterar råolja är Stena Bulk, dotterbolag till Stena AB. Stena Bulk kontrollerar en tankflotta på drygt 80 skepp. Bolaget har specialbyggt tonnage för att trafikera

¹² A.a. s. 41.

¹³ A.a. s. 44.

¹⁴ Redogörelsen bygger främst på uppgifter i Sjöfartstidningen 2012: Sjöfartens bok.

Finska Viken. Stena Bulk opererar även på andra marknader, som den Nordamerikanska. Råolja transporteras från Mellanöstern till Nordamerika och Mexikanska Gulfen. Olja från Nordsjön transporteras i så kallade shuttle tankers.

Bulk- och torrlastmarknaden

De transoceaniska bulktransporterna, som utgör två tredjedelar av de totalt skeppade volymerna, innehåller främst kol, järnmalm, spannmål och bauxit. Transbulk 1904 AB är ett svenskt företag som opererar storbulkfartyg för transoceanisk trafik. Ett företag som opererar mindre bulkfartyg främst inom Europa är AB Transatlantic. Företaget opererar med mellanstora och mindre isklassade fartyg i Östersjön, Medelhavet och Nordsjön för främst skogs- och stålindustrin.

Torrlast- eller styckegodsmarknaden hör till kategorin industrisjöfart. Det rör sig främst om fartyg under 10 000 dödviktston som transporterar gods till pappers- verkstads- kemikalie- och byggvaruindustrin. Exempel på svenska rederier på torrlastmarknaden är Österströms Rederi AB med runt 25 fartyg, Ahlmark Lines AB med linjetrafik och kontraktssjöfart med ett drygt 10-tal fartyg samt Erik Thun AB med drygt 20 fartyg samt AtoBaC Shipping AB.

Containermarknaden

Majoriteten av världens samlade produktion av torrlast fraktas i dag med container. Torrlast är last som inte transporteras i bulk. Containerflottan är den flotta som växer snabbast och allt större fartyg tas i bruk. Det är inte så många hamnar som har kapacitet att lasta och lossa de största fartygen. I Sverige är det bara Göteborgs hamn som har tillräckliga kranar för att lasta och lossa ett så kallat Post Panamax-fartyg. Det enda svenska företag som bedriver transoceanisk containertrafik är ACL.

Det finns även en feedermarknad med fartyg som transporterar containers från de stora hamnarna, främst Hamburg/Bremerhafen, Rotterdam och Antwerpen, till ett stort antal hamnar i Skandinavien och omvänt. Transatlantic bedriver en container-feeder-linje med två inhyrda fartyg, och SCA Transforest opererar en containerlinje mellan Sundsvall och Hamburg.

RoRo-marknaden

RoRo-fartyg (av engelskan roll on, roll off) är fartyg som är konstruerade för att fartygets last lätt ska kunna köras ombord och i land. Detta kan ske genom ramper i fartygets för och akter eller vid fartygets sidor. En variant är Ropaxfartyg, bilfärjor för passagerare och fordon. I Sverige, som hör till de ledande länderna för utveckling av RoRo-tekniken, finns flera rederier. Stena RoRo är det största med sex RoRo-fartyg och sex RoPaxfartyg som huvudsakligen trafikerar Europa. TransAtlantic transporterar förädlade skogsprodukter från Nordeuropa och Kanada till USA, Europa och Karibien med sex RoLo (roll on, lift off) och RoRo/sidlastare. Nya fordon transporteras på specialbyggda transportfartyg, med kapacitet på 5 000–8 000 fordon. Wallenius är en av världens största aktörer inom biltransporter. Transporterna sker transoceaniskt med mycket trafik från bilnationerna Tyskland, Storbritannien, Sydkorea, USA och Japan. De största svenska bilhamnarna är Göteborg, Wallhamn på Tjörn, Malmö och Södertälje.

Färjemarknaden

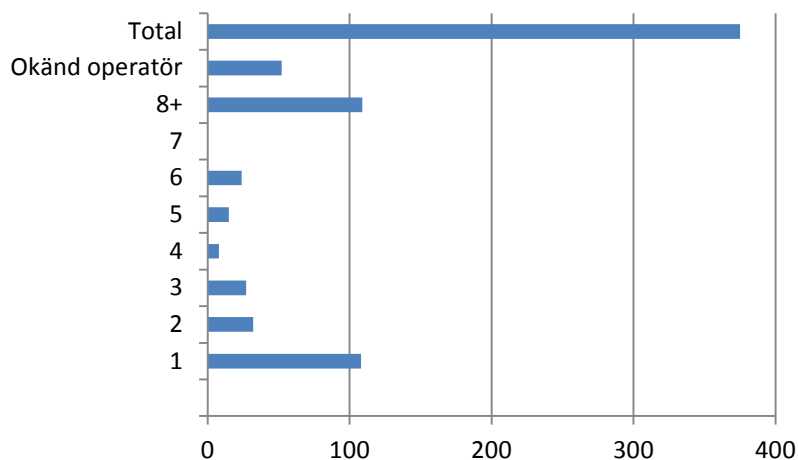
Stena Line är ett av världens största färjerederier med trafik på Kattegatt, Nordsjön, Östersjön, mellan kontinenten och de brittiska öarna, samt mellan de brittiska öarna.

Den svenska handelsflottan fördelad på rederier

Den svenska handelsflottan med fartyg över 100 brutto är fördelade på ungefär 90 rederier.¹⁵

¹⁵ Sjöfartstidningen, Svenskt Fartygsregister 2011.

Figur 3.20 Antal fartyg den 31 december 2011, indelat per operatörernas storlek i antal kontrollerade fartyg med en bruttodräktighet om minst 100



Källa: Trafikanalys, Fartyg 2011 – Svenska och utländska fartyg i svensk regi 2011.

Av figur 3.20 framgår att vanligast är att operatören antingen har endast ett fartyg, eller har ett stort antal fartyg.

3.4 Lufttransporter

3.4.1 Transporter och godsflöden

Sverige har 41 flygplatser med kommersiellt flyg. Av dessa hade 30 någon form av rapporterad flygfrakt under år 2011. Landets tre största flygplatser, Stockholm/Arlanda, Göteborg/Landvetter och Malmö/Sturup stod för över 90 procent av all utlandsflygfrakt under 2011.

År 1971 uppgick ankommande och avgående utrikesfrakt till knappt 40 000 ton och ökade i förhållandevis jämn takt till 1993 då den var 93 000 ton. Mellan 1993 och 1998 fördubblades volymerna till knappt 190 000 ton. Därefter har volymerna varierat med en nedgång under finanskrisen 2008/2009. Den flygbefordrade frakten till och från de svenska flygplatserna uppgick under 2010 till drygt 170 000 ton. Den flygbefordrade posten uppgick under år 2010 till knappt 25 000 ton.

Lufttransporter svarar för en liten del av de totala godstransportvolymerna. Men flygfrakt används för transporter av högt värde och där transportkostnaden är motiverad med tanke på transporttid och säkerhet. Flygtransporter har låg skaderisk och låg stöldrisk. Varor som transporteras med flyg är exempelvis varor med stort nyhetsvärde som tidningar och konfektion och värdefulla varor som reservdelar, elektronik och läkemedel.

Flygfrakt sker antingen i flygplan avsedda för godstransporter eller i passagerarplans buk, så kallad bellyfrakt. Flygplan avsedda för godstransporter går i direktlinjer eller i charter. Begreppet flygfrakt kan även innefatta lastbilstransporter till eller från en nod. Detta innebär att flygfrakt från Sverige kan transporteras med lastbil till flygplatser utanför Sverige, som Köpenhamn, Bryssel, Frankfurt eller Amsterdam.¹⁶

3.4.2 Svenska luftfartsmarknaden

Några få stora företag dominerar lufttransporterna i Sverige. Den svenska marknaden drivs av flera stora aktörer som är utländska filialer knutna till utländska flygbolag eller flygtransportföretag. De största aktörerna inom lufttransport är verksamma inom reguljär passagerartrafik eller chartertrafik. I Sverige finns det 11 flygföretag med operativ licens för luftfartyg vars högsta tillåtna startmassa är 10 ton eller mer och/eller har 20 säten eller fler. Den största svenska aktören är SAS Scandinavian Airlines Sverige AB. Riksrafiken genomför upphandlingar av olönsamma flyglinjer främst mellan Arlanda och Norrland.

3.4.3 Dagens svenska flygplansflotta

Antalet svenskregistrerade motordrivna luftfartyg uppgick den 31 december 2011 till 2473 stycken. Sista året det finns statistik uppdelat på ägarkategori är för 2006 (se tabell 3.5).

¹⁶ Godstransporter i Sverige, Rapport 2012:7.

Tabell 3.5 Antal svenska luftfartyg efter ägare 2006

Ägare	Antal
Företag med tillstånd enligt JAR-OPS	293
Flygklubbar	497
Privatpersoner och övriga	1 824
Totalt	2 614

Källa: Trafikanalys, Luftfart 2011.

3.5 Vägtransporter

Godstransporter på väg sker i huvudsak med lastbil. Vid slutet av 2011 bestod den svenska fordonsparken av 548 272 lastbilar i trafik. Av dessa var 467 533 stycken eller 85,3 procent registrerade som lätta lastbilar och 80 739 stycken eller 14,7 procent som tunga lastbilar. Godstransporter på väg har mer än fördubblats under de senaste 40 åren. Samtidigt har den transporterade mängden gods snarast minskat. Detta innebär att gods transporteras längre sträckor i dag.

3.5.1 Utrikestransporter med tunga lastbilar

Utrikes godstransporter med tunga lastbilar sker till stor del med utlandsregistrerade lastbilar.¹⁷ Statistiska beräkningar tyder på att det skett en ökning av de utländska lastbilarnas verksamhet i Sverige.¹⁸ För exporten skedde 75 procent med utlandsregistrerade lastbilar, medan 85 procent av importen med tung lastbil gjordes med utlandsregistrerade lastbilar (se tabell 3.6 och 3.7).

¹⁷ Trafikanalys, Godstransporter i Sverige, Rapport 2012:7.

¹⁸ Trafikanalys, Utländska lastbilstransporter i Sverige 2009-2010, Statistik 2012:3, s. 9.

Tabell 3.6 Utrikes godstransporter med tunga lastbilar, från Sverige till utlandet. Transporterad godsmängd i miljoner ton, totalt samt efter lastbilens ursprung

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transporterat gods i miljoner ton	13,21	16,15	15	15,35	12,4	13,89
Därav med utländsk lastbil	9,93	11,48	11,29	11,84	9,67	10,61
Därav med svensk lastbil	3,28	4,67	3,72	3,51	2,72	3,28
Andel med svensk lastbil	25 %	29 %	25 %	23 %	22 %	24 %

Källa: Trafikanalys. Godsflöden i Sverige Rapport 2012:8.

Tabell 3.7 Utrikes godstransporter med tunga lastbilar, från utlandet till Sverige. Transporterad godsmängd i miljoner ton, totalt samt efter lastbilens ursprung

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transporterat gods i miljoner ton	12,39	14,43	14,74	14,56	12,43	14,93
Därav med utländsk lastbil	10,24	11,86	12,49	12,14	10,71	12,49
Därav med svensk lastbil	2,15	2,57	2,26	2,42	1,73	2,45
Andel med svensk lastbil	17 %	18 %	15 %	17 %	14 %	16 %

Källa: Trafikanalys. Godsflöden i Sverige Rapport 2012:8.

Under år 2010 transporterades 13,9 miljoner ton gods från Sverige till utlandet och 14,9 miljoner ton gods från utlandet till Sverige med tunga lastbilar. Jämfört med andra transportslag transporterade tunga lastbilar cirka 17 procent av godset som lämnade Sverige och cirka 14 procent av godset som kom till Sverige. Den största andelen av godstransporter med tunga lastbilar, oavsett riktning, står Sveriges grannländer för tillsammans med Tyskland, Nederländerna och Polen.

Av de godsmängder som lämnade Sverige med lastbil år 2010 gick 34 procent till Norge, 15 procent till Finland och 12 procent vardera till Danmark, Tyskland och Polen. Men mycket gods transporteras till Norge för vidare transport utomlands. 68 procent av det gods som fraktades till utlandet lossades i Norge. Av det gods som anlände till Sverige med lastbil stod Norge för 32 procent, Finland och Danmark för 18 respektive 13 procent, Tyskland, Polen och Nederländerna för 12, 9 respektive 5 procent av godset.

De varugrupper som står för de hösta andelarna av godsmängden från Sverige till utlandet med lastbil är trä och varor av trä och kork, 17 procent, styckegods och samlastat gods, 15 procent, följt av gruppen livsmedel, drycker och tobak, 11 procent. Till Sverige är det varugruppen produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske som står för den största andelen, 17 procent, därefter styckegods och samlastat gods, 15 procent, följt av drycker och tobak med 10 procent.¹⁹

3.5.2 Inrikestransporter med tunga lastbilar

Även om utländska lastbilar dominerar export och import visar tabell 3.8 att de utgör en mindre del av det totala antalet transporter i Sverige. Trenden är att utländska lastbilars andel av lastbilstrafiken ökar. Utländska lastbilar svarade år 2010 för 6 procent av antalet körningar att jämföra med 2004, då de svarade för 4 procent av körningarna. De svarade år 2010 för 20 procent av trafikarbetet, dvs. andelen av total tillryggalagd transportsträcka att jämföra med 17 procent år 2004. Utländska lastbilar svarade för 8 procent av transporterad vikt och 20 procent av transportarbetet, dvs. produkten av fraktad vikt och sträcka. År 2004 var motsvarande andelar 6 procent respektive 17 procent.

¹⁹ Trafikanalys, Utländska lastbilstransporter i Sverige 2009–2010, Statistik 2012:3, s. 3.

Tabell 3.8 Transportarbete, trafikarbete, transporterad vikt och antal körningar utförda av utländska lastbilar i Sverige samt svenska lastbilars verksamhet i Sverige och i utlandet åren 2004–2010

Antal körningar (miljoner)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Svenska lastbilar på svenska vägar	34,3	36,5	35,6	37,3	37,3	37,2	34,8
Utländska lastbilar på svenska vägar	1,6	1,7	1,9	2,1	2,2	1,9	2,1
Svenska lastbilar i utlandet	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Utländska lastbilars marknadsandel i Sverige, procent	4	4	5	5	6	5	6
Trafikarbete (miljoner km)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Svenska lastbilar på svenska vägar	2 227	2 405	2 396	2 522	2 605	2 426	2 486
Utländska lastbilar på svenska vägar	461	481	538	581	635	547	627
Svenska lastbilar i utlandet	301	278	308	305	325	216	253
Utländska lastbilars marknadsandel i Sverige, procent	17	17	18	19	20	18	20
Transporterad vikt (miljoner ton)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Svenska lastbilar på svenska vägar	318,5	348,9	334,3	353,4	360,6	328,8	315,6
Utländska lastbilar på svenska vägar	20,8	21,5	24,4	26,1	27,5	22,6	26,9
Svenska lastbilar i utlandet	6,6	6	8	6,7	6,7	5	6,5
Utländska lastbilars marknadsandel i Sverige, procent	6	6	7	7	7	6	8
Transportarbete (miljoner tonkilometer)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Svenska lastbilar på svenska vägar	32 669	34 682	35 455	36 375	37 934	32 118	32 738
Utländska lastbilar på svenska vägar	6 676	6 714	7 679	7 704	8 319	6 827	8 162
Svenska lastbilar i utlandet	4 257	3 874	4 444	4 150	4 433	2 923	3 535
Utländska lastbilars marknadsandel i Sverige, procent	17	16	18	17	18	18	20

Källa: Utländska lastbilstransporter i Sverige 2009–2010. Info från tabellbilagan i denna rapport och "Utländska lastbilstransporter i Sverige 2004–2006" SIKA Statistik 2008:22 och "Utländska lastbilstransporter i Sverige 2007–2008" Trafikanalys Statistik 2011:9 samt rapporterna "Inrikes och utrikes trafik med svenska lastbilar" SIKA Statistik för respektive år 2004–2007 samt "Lastbilstrafik" för respektive år 2008–2010.

Anm: Metoden för datainsamling och vilka länder som ingår kan skilja sig mellan undersökningsåren för de utländska lastbilarna. Tabellen avser lastbilar med en maximilastvikt över 3,5 ton eller minst 6 tons totalvikt. De utländska lastbilarnas verksamhet avser verksamheten inom Sverige. Transittrafiken särredovisas och ingår således inte i denna tabell. För vissa körningar har sträckan inte kunnat beräknas och ingår därmed inte i de sammanställningar som gjorts för statistiken i tabellbilagan.

3.5.3 Den svenska åkeribranschen

Det finns drygt 13 000 svenska företag inom vägtransportsektorn (se tabell 3.9). Företagen utgörs av åkerier, lastbilscentraler och logistikföretag, där vägtransport kan utgöra en del av en transportlösning som innefattar fler transportslag eller tjänster. Lastbilscentralerna bildades ofta som ekonomiska föreningar under 1940-talet och senare. Under de senaste årtiondena har många lastbilscentraler ombildats till aktiebolag och ungefär 60 procent bedrivs som aktiebolag. Många åkerier arbetar som underleverantörer till logistikföretagen. Logistikföretagen har relativt få egna lastbilar och mycket av deras vägtransporter utförs av åkerier på uppdrag. Logistikföretagen utgörs nästan helt av dotterbolag till utländska koncerner.

Tabell 3.9 Antal företag och lastbilsinnehav i undergrupperna åkerier, lastbilscentraler och logistikföretag, 2009

Grupp	Aktiebolag	Handelsbolag, Kommanditbolag, Ekon.för.	Enskilda firmor	Totalt
Åkerier	8 078	554	4 724	13 356
Lastbilscentraler	70	45	0	115
Logistikföretag	14	0	0	14
Totalt	8 162	599	4 724	13 485

Källa: Trafikanalys. Transportbranschen - hur står det till? 1997–2009.

3.6 Järnvägstransporter

Järnvägar har under lång tid varit nationella angelägenheter, vilket innebär hinder för utrikestrafik även om trafiken är avreglerad i Europa. Järnvägsmarknaden är en trögörlig marknad. Det finns tekniska hinder som till exempel olika strömstyrka och en operatör måste ha en vagnpark avpassad för svensk spåranläggning.²⁰ Olika länder har olika regler för tillåtna tåglängder och axeltryck vilket innebär att de strängaste reglerna blir dimensionerande. Det finns också olikheter i signalsystem och arbetsrättsliga regler med kör- och vilotider. Den transporterade mängden i utrikes bantrafik lig-

²⁰ SJ, Årsredovisning 2011, s. 37.

ger på ungefär 25 miljoner ton. Vagnlastgodset har minskat medan kombitransporter har ökat fem gånger under de senaste tio åren.²¹

1988 delades affärsverket Statens Järnvägar i två delar. Banverket fick ansvar för bannätet och affärsverket Statens Järnvägar för tågtrafiken. Numera har Banverkets uppgifter övertagits av Trafikverket. År 2001 bolagiserades och omstrukturerades SJ, som tre rörelsedrivande företag/koncerner: SJ, Green Cargo och Swedcarrier med dotterbolag. Holdingbolaget Swedcarrier fusionerades in i Jernhusen AB 2009. SJ AB blev moderbolag för SJ-koncernen.²² De två dominerande företagen inom järnvägstransport är SJ (persontransport) och Green Cargo (godstransport). Tågtrafiken har avreglerats successivt och i dag är marknaden öppen och konkurrensutsatt. Från 2007 är den internationella marknaden för gods-transporter öppen. Två privatägda norska operatörer och en operatör som ägs av den italienska statsjärnvägen finns representerade i Sverige.

3.7 Konsekvenser av avbrutna transporter – exemplet askmolnet

Ett tydligt exempel på flygets stora betydelse och att avbrott i flygtrafiken får stora och genomgripande konsekvenser är krisen i samband med askmolnet över Europa i april 2010. Onsdagen den 14 april 2010 fick vulkanen Eyjafjallajökull på Island ett utbrott. Stora mängder rök och aska vällde ur vulkanen och bildade ett moln av vulkanaska som hotade att täcka större delen av Europa, förutom Medelhavsregionen. Vulkanaska innehåller flera bekymmersamma ämnen, främst kiseldioxid, som skadar flygplanens motorer och andra system. Av säkerhetsskäl kunde därför ingen flygtrafik bedrivas i askmolnet. Respektive land fattade därför beslut om stängning av luftrummet för flygtrafik. Enligt en rapport från den internationella organisationen Eurocontrol ledde askmolnet till att över 100 000 flygturer ställdes in (inom EU, till/från EU och passage över EU) vilket motsvarade uppskattningsvis 10 miljoner passagerartransporter.²³ Den huvudsakliga krisen varade mellan den 15 och 22 april 2010. Effekterna började dock redan dessförinnan och varade längre, särskilt i Skandinavien och på

²¹ Trafikanalys, Godstransporter i Sverige, Rapport 2012:7.

²² Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse 2011 för företag med statligt ägande, s. 97 f.

²³ Eurocontrol, Ash-cloud of April and May 2010: Impact on Air Traffic, s. 7.

Island. 104 000 flygturer ställdes in under åtta dagar vilket utgjorde hälften av alla planerade flygturer. Värst var situationen den 18 april då 80 procent av alla planerade flygturer ställdes in. Av de flygturer som genomfördes under perioden var över 5 000 nytillkomna flygturer som genomfördes med reguljärflyg och charterflyg. Dessa nytillkomna flygturer gjordes av någon av tre anledningar: för att förflytta flygplan, för att förflytta flygplansbesättning eller för att påskynda hemtransport av strandsatta passagerare. Förutom stora olägenheter för miljoner passagerare som i blev strandsatta utan möjlighet att ta sig till sin destination så orsakade krisen stora kostnader för flygindustrin. Den internationella luftfartsorganisationen IATA uppskattade förlusterna för flygbolagen till 1,7 miljarder dollar i förlorade intäkter. AEA (Association of European Airlines) uppskattade att förlorade intäkter uppgick till 850 miljoner euro. Även flygplatser drabbades. 313 flygplatser stängde och ACI Europé, den europeiska flygplatsorganisationen, uppskattade storleken av förlorade intäkter till 250 miljoner euro.²⁴ Även internationell handel påverkades av flygstoppet.

²⁴ Conséquences du nuage de cendres généré par l'éruption volcanique survenue en Islande sur le trafic aérien – état de la situation, Commission Européene, SEC(2010)533, OJ1915, 27 April 2010.