



Innst. O. nr. 1

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra finanskomiteen

Ot.prp. nr. 102 (2002-2003)

Innstilling fra finanskomiteen om lov om statleg varekrigsforsikring

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Proposisjonen gjeld lov om statleg varekrigsforsikring. Utkastet til lov inneber ei omlegging av heimelsgrunnlaget for staten sitt tilbod om varekrigsforsikring. Lovframlegget inneber at varekrigsforsikring vert etablert som eit beredskapssystem, som gjer det mogleg med risikodekning ved krise og krig. Lova kjem i staden for lov av 3. desember 1948 nr. 8 om Statens varekrigsforsikring. Statens varekrigsforsikring under leiing av det eksisterande styret vil såleis avvikle verksemda etter ein overgangsperiode.

Det er i proposisjonen gjort greie for bakgrunnen for lovframlegget, for gjeldande rett i Noreg og i utlandet og for den internasjonale merknaden for varekrigsforsikring.

1.2 Departementets vurderinger

Statens varekrigsforsikring er skipa ved lov av 3. desember 1948 nr. 8 om Statens varekrigsforsikring. I § 1 i lova blir det slått fast at staten "overtar transportforsikring mot krigsfare". Departementet meiner det i denne ordlyden synest å ligge ei plikt for staten til å tilby varekrigsforsikring for nærare avgrensa risikosituasjonar.

Om behovet for eit statleg tilbod om varekrigsforsikring

Det er departementet si vurdering at det ikkje er behov for eit statleg tilbod om varekrigsforsikring i normale situasjonar der ein legg til grunn at eit privat

forsikringstilbod ligg føre. Samanlikna med andre land er den norske modellen med eit tilbod både i fredstid og krigstid særeigen. Departementet legg til grunn at den private forsikringsbransjen vil kunne tilby varekrigsforsikring dersom det statlege tilbodet fell bort i fredstid.

Ved krig vil alle varetransportar vere utsette for krigsfare frå transporten startar. Verdien av varer og frakt sett i høve til den auka risikoen vil vanskeleg kunne bli dekt gjennom private assurandørar. Truleg vil den samla risikoen vere så stor og så vanskeleg å fastsetje at varetransportar ikkje kan dekkjast etter vanlege forsikringsprinsipp. Private krigsassurandørar sikrar seg derfor med klausular for oppseiing i tilfelle Noreg skulle komme i krig. Tilsvarande omsyn gjer seg gjeldande ved stormaktskrig, då det er truleg at reassuransemarknaden vil bli sterkt avgrensa.

Det er departementet si vurdering at høvet til å kunne teikne krigsforsikring av varetransport i krigstid ville bli avgrensa utan ei eiga norsk ordning for teikning av krigsforsikring. Eit privat tilbod vil truleg falle bort ved alvorleg krise eller krig. Det er derfor naturleg at staten, av beredskaps- og næringsomsyn, kan gje eit tilbod til norsk næringsliv under ein eventuell krig, ved krigsfare eller alvorleg krise i Noreg eller andre delar av verda ("ekstraordinære kriseforhold") der norske interesser kan bli påverka. Departementet meiner derfor at ei løysing basert på eit privat tilbod i normale situasjonar og eit statleg tilbod i situasjonar med krise eller krig vil vere tilfredsstillande, både med tanke på beredskapen og økonomisk sett.

Forsyningsberedskap

Innafor forsyningsberedskapen er det eit viktig mål å leggje til rette for maksimal utnytting av industri- og varehandelsressursane i landet med sikte på å dekkje behovet for varer og tenester ved krise og krig. Dette femner m.a. om viktige matvarer, indu-

striråvarer og -komponentar, og varer og tenester og bygg-/anleggsressursar til Forsvaret. Tilsvarande vil det vere viktig for norsk næringsliv og allierte interesser å oppretthalde forsyning/eksport av viktige råvarer som til dømes fiskeprodukt, petroleum og andre industriprodukt. Departementet meiner det er viktig å ha eit system for varekrigsforsikring som gir brukarane tryggleik for at det ligg føre eit tilbod i ein krigs- og krisetilstand. Uvisse rundt dette kan verke hemmande på handelsstraumane i situasjonar der forsyninga kan vere vanskeleg.

Noreg har lange forsyningsliner, noko som gjer at behovet for å sikre forsyningar til landet i ein kritesituasjon er større enn for land på kontinentet. Transport er ein sentral faktor, og norsk sjøtransport vil i ei tryggingsspolitisk krise vere viktig for nasjonal og internasjonal varehandel, for innanlands varedistribusjon langs kysten, for flytting av ressursar (t.d. frå Sør-Noreg til Nord-Noreg) og for støtte til Forsvaret innafor totalforsvarskonseptet. I tillegg til sjøtransport er også luft- og landbasert transport viktig for distribusjons- og støttesystema.

Den tryggingsspolitiske situasjonen i dag tilseier at Noreg i ein beredskaps-/krigstilstand kan kjøpe dei viktigaste varene på normal måte, men at ein i planlegginga må ta omsyn til mogleg mangel på enkelte varer. Verksemdar søkjer i dag å redusere lagra og basere seg på produksjons- og distribusjonssystem der tidsfaktoren er viktig. Trekk ved situasjonen i dag og utvikling innan industrien er internasjonalisering, spesialisering, utstrekt bruk av underleverandørar og "just in time"-prinsippet. Med nokre få unntak er det små lager av viktige matvarer og andre viktige varer i landet. Det er departementet sitt syn at fråvere av krigsrelaterte forsikrings-/erstatningsordningar vil kunne svekke tryggleiken for forsyning. Varekrigsforsikring er derfor i krigs- og kritesituasjonar eit viktig verkemiddel for å sikre tilførselen av forsyningar til heile landet og sikre norske interesser innan varetransport.

Beredskapslovgiving

Statens varekrigsforsikring er knytt til beredskapssystem gjennom lov av 17. juli 1953 nr. 2 om erstatning for krigsskade på eigedom og interesse (krigsskadelova). I føresegna om iverksetjing, § 36 andre ledd nr. 4, er det vist til Statens varekrigsforsikring. Det går fram av føresegna at føresegnene i lov om Statens varekrigsforsikring gjeld uendra til Kongen fastset noko anna. Med framlegg om ei ny lov om statleg varekrigsforsikring må tilvisinga til den gamle lova frå 1948 i § 36 andre ledd nr. 4 takast ut. Departementet kan heller ikkje sjå at det er naudsynt at det blir vist til den nye lova om statleg varekrigsforsikring i krigsskadelova.

Mot slutten av 1940-talet og 1950-talet fekk ein eit sett av beredskapslover, som i krigstid eller når

krig trua, men også i fredstid, gav styresmaktene fullmakt til å sette i verk planlegging av beredskapstiltak, t.d. gjennom forsyningslova av 1956. Sjølv om varekrigsforsikring ikkje direkte kan samanliknast med tiltak etter desse beredskapslovene, er det viktig at styresmaktene har eit sett av verkemiddel, som til saman skal sikre eit forsvarleg beredskapsnivå, ut frå den tryggingsspolitiske situasjonen som ligg føre.

Forsikringsverksemdslova, EØS-direktiva for forsikring og forsikringsavtalelova

Statens varekrigsforsikring fell inn under EØS-avtalen, men er unntatt frå forsikringsverksemdslova. Departementet har bedt om vurderingar når det gjeld den føreslegne ordninga i høve til lover og forsikringsdirektiv.

Etter dei råda som ligg føre, kan ein konkludere med at forsikringsverksemdslova ikkje gjeld, etter som statleg varekrigsforsikring som foreslått i ny lov er ei ordning som er styrt av staten, jf. forsikringsverksemdslovas § 13-1.

Varekrigsforsikring fell i prinsippet inn under m.a. EØS-avtala, men tryggingssunntaket i EØS-avtalas artikkel 123 c og dei relevante frihandelsavtalene gir høve til å treffe tiltak som annars vil kunne vere i strid med avtalene. Ein legg til grunn at tryggingssunntaket dekkjer dei situasjonar som varekrigsforsikringa tek sikte på.

Departementet kan ikkje sjå at tilbodet om statleg varekrigsforsikring vil fortrenge andre private forsikringstilbod. Departementet konkluderer såleis med at forsikringsdirektiva heller ikkje gjeld. Ordninga vil såleis ikkje vere undergitt tilsyn frå Kredittilsynet. Beredskapsordninga vil først bli aktivert når eit privat forsikringstilbod ikkje ligg føre eller ikkje er tilstrekkeleg, slik at den føreslegne ordninga truleg ikkje vil vere mogleg å forsikre i den private marknaden.

Vi legg til grunn at forsikringsavtalelova ikkje gjeld med mindre anna vert fastsett i medhald av § 5 i lova.

1.3 Valg av modell

Organisasjonsform

I val av organisasjonsform for eit nytt beredskapssystem er det teke omsyn til ei effektiv utføring av dei oppgåvene som er lagt til beredskapssystemet og som gjer det mogleg å få ei rask og fleksibel administrativ tilpassing til ein situasjon med høg risiko.

Eit godt beredskapssystem kan ein få ved at det blir etablert ein beredskapsorganisasjon i form av eit forsikringsforum i regi av Nærings- og handelsdepartementet. Forumet vil inkludere representantar med forsikringsfagleg kompetanse. Det er òg viktig med omsyn til dei interessene næringslivet (brukarane) har.

Forumet vil i normale situasjonar ha som oppgåve å vere oppdatert om utviklinga på forsikringsrådet generelt og for varekrigsforsikring spesielt. Ei anna oppgåve vil vere å overvake marknaden i situasjonar med krise eller krig og gi råd til departementet om å setje i verk ei ordning med statleg varekrigsforsikring dersom utviklinga i den private marknaden skulle tilseie det.

Den nye beredskapsorganisasjonen vil ha eit eige sekretariat og vil inngå i den totale kriseorganisasjonen i departementet. Sekretariatet vil m.a. ha til oppgåve å halde ved like det som blir kravd for å etablere varekrigsforsikring i statleg regi.

Om styringsmodellen i beredskapsordninga

Beredskapsforumet vil ha ei rolle som rådgjevar overfor departementet og vere ein del av den samla kriseorganisasjonen i departementet. Departementet vil få ei sterkare rolle i takt med eit aukande krisenivå, og spesielt dersom den private marknaden for varekrigsforsikring ikkje kan halde fram med normal verksemd.

I tilfelle der Kongen vedtek å etablere eit tilbod om statleg varekrigsforsikring ut frå framlegget til lov, bør det etter departementet sitt syn utnemnast eit styre som byggjer på eit førebudd opplegg og med fullmakt til å leie den daglege verksemda. Styret må og ha forsikringsfagleg kompetanse og ha basis i beredskapsforumet.

Styret vert utnemnt ved kgl. res. fremja av Nærings- og handelsdepartementet, men slik at departementet fastset samansetjinga av styret. Styret skal sjå til at forvaltninga av verksemda er tilfredsstillande organisert og syte for den daglege drifta av statleg varekrigsforsikring. Styret skal melde frå til departementet om dei økonomiske tilhøva knytte til verksemda og utføre oppgåver på vegner av departementet. Det faste sekretariatet skal òg vere sekretariat for styret.

Det er departementet sitt ansvar å trekkje styret og sekretariatet inn i kriseorganisasjonen i departementet når det er naudsynt.

Eit spørsmål er behov for å gje ei føresegn om plikt til å la seg oppnemne i styret til varekrigsforsikring, ut over heimel i lov av 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings- og beredskapstiltak. Departementet har vurdert det slik at det ikkje vil vere føremålstenleg å nytte heimel for utskrivning t.d. i ein situasjon der det ikkje er krig eller krise i Noreg.

1.4 Vilkår

Ved vurdering av om ein skal tilrå å aktivere eit tilbod om statleg varekrigsforsikring bør ein etter departementet si vurdering leggje vekt på:

- om krig, krigsfare eller alvorleg krise kan hindre varetransport og varehandel og omfatte norske interesser,
- om det private forsikringstilbodet kan komme til å falle bort, ut frå vurderingar i så vel norske som utanlandske verksemdar.

Departementet vil i si vurdering òg ta omsyn til generelle risikovurderingar og konsekvensar for viktig næringsverksemd. Det er såleis ikkje utan vidare slik at ein vil tilrå å aktivere eit tilbod om statleg varekrigsforsikring sjølv om det er vesentlege endringar i det private forsikringstilbodet. Departementet må gjere ei brei vurdering. Ut frå same vurdering vil ein tilrå å avslutte tilbodet om statleg varekrigsforsikring dersom dei vilkår som er nemnde ikkje lenger er til stades.

I lovframlegget er omtalt krig, krigsfare eller ekstraordinære kriseforhold som eit vilkår som må vere oppfylt for å tilrå vedtak om aktivering av statleg varekrigsforsikring. Etter departementet sitt syn er det ikkje mogleg med presise definisjonar av desse omgrepa, men det er viktig med tilstrekkeleg fleksibilitet i forhold til moglege situasjonar nasjonalt og internasjonalt, t.d. også "asymmetrisk krigføring", samtidig som ein ikkje tek sikte på å utvide verkeområdet for varetransportforsikring

1.5 Høring

Høyringsnotat om lov om statleg varekrigsforsikring vart sendt ved brev av 25. februar 2003.

Det er i proposisjonen gjort nærare greie for høringa.

Departementet legg vekt på at det ved iverksetjing av lova må finne stad ei vurdering og tilråding der også andre departement kan fremje synspunkt.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Framlegget til lov gir nye rammer for forvaltninga av eit statleg tilbod om varekrigsforsikring, og angir ansvars- og styringsforhold for ei slik verksemd. Departementet meiner at framlegget til modell gjer det mogleg å aktivere ei effektiv ordning i ein situasjon med krig eller krise. Samstundes vil administrasjonen av den nye modellen i fredstid gi mindre kostnader sidan verksemda vil vere avgrensa til ei ordning i beredskap.

Etter statsbudsjettet 2003 er det att likvide midlar på om lag 160 mill. kroner under ordninga. Det er lagt til grunn at utgiftene med å etablere det nye beredskapssystemet blir dekte av midla i fondet i 2003. Etter at Statens varekrigsforsikring i si noverande form er avvikla, vil restmidla med unntak av 10 mill. kroner bli førte til inntekt i statsbudsjettet.

Det nye systemet inneber at plikter som er inngått under Statens varekrigsforsikring vil bli avvikla etter

dei avtaler som gjeld for polisane. Departementet legg til grunn at pliktene som er inngått i all hovudsak vil vere avslutta innan utgangen av 2003. Om det likevel er plikter i 2004 skal krav behandlast av sekretariatet for den statlege varekrigsforsikringsordninga på vegner av departementet.

Innføring av lov om statleg varekrigsforsikring fører med seg risiko for at staten kan pådra seg erstatningsutbetalingar utover det som blir dekt gjennom premieinnbetalingar. Regjeringa vil i samband med statsbudsjettet for 2004 be om fullmakt frå Stortinget til at Kongen i 2004 kan inngå avtaler om forsikringsansvar under beredskapsordninga for varekrigsforsikring innafor ei totalramme for nytt og gamalt ansvar på 1 000 mill. kroner (fullmakt om "dekning av forsikringstilfelle"). Nivået på ei slik fullmakt er sett ut frå at uteståande forsikringsansvar pr. dag under gjeldande ordning med varekrigsforsikring - ved drift i fredstid - kan vere på denne storleiken. Ein må vente at Regjeringa vil be om ei slik fullmakt i samband med dei årlege statsbudsjetta under Nærings- og handelsdepartementet.

Dersom det blir behov for utbetalingar i samband med forsikringsavtaler som er inngått under beredskapsordninga, vil Regjeringa i samsvar med § 11 i Løyvingsreglementet fremje forslag om tilleggsøyving, om mogleg før utgifta blir pådrege. Dersom saka hastar slik at ein ikkje kan vente med betaling til stortingsvedtak ligg føre, vil det bli fremja kongeleg resolusjon med samtykke til at utgifta blir pådrege og dekt. Regjeringa vil i etterhand leggje fram saka i proposisjon til Stortinget.

GIEK er i dag sekretariat for Statens varekrigsforsikring. Departementet vil vurdere korleis sekretariatsfunksjonen bør organiserast økonomisk og administrativt, men legg til grunn at det skal vere eit fast sekretariat for statleg varekrigsforsikring i fred så vel som i krise og krig. Det skal liggje føre ei avtale mellom departementet og sekretariatet. Departementet legg til grunn at utgifter til drift av det nye beredskapssystemet i fredstid vil bli dekte av dei årlege renteinntektene av fondet på 10 mill. kroner.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihagen og Hill-Marta Solberg, frå Høgre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, frå Framstegspartiet, Gjermund Hagesæter, leiaren Siv Jensen og Per Erik Monsen, frå Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, frå

Kristeleg Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, frå Senterpartiet, Morten Lund, frå Venstre, May Britt Vihovde, og frå Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til at Stortinget ved behandling av statsbudsjettet for 2003 har sluttet seg til at tilbudet i Statens varekrigsforsikring i sin nåværende form skal avvikles, men at det fortsatt skal være en statlig varekrigsforsikring som et beredskapssystem.

Komiteen slutter seg til at lov om Statens varekrigsforsikring av 3. desember 1948 blir erstattet av en ny beredskapslov.

Komiteen vil vise til at et utkast til lov har vært ute på vanlig høring, og at det i løpet av komiteens behandling ikke er kommet henvendelser som angår det framlagte lovforslag.

Komiteen har 21. oktober 2003 mottatt brev, med kopi til nærings- og handelsminister Ansgar Gabrielsen, fra Norges Rederiforbund, hvor det bes om at behovet for beredskapsordning for skip tilsvarende den som nå er foreslått for varer, blir vurdert. Komiteen antar at Regjeringen om nødvendig vil komme tilbake med en vurdering av dette.

Komiteen har merket seg at det etter statsbudsjettet 2003 er tilbake om lag 160 mill. kroner under ordningen, og at kostnadene ved å etablere det nye beredskapssystemet vil bli dekket av disse midler. Komiteen har videre merket seg at det som del av statsbudsjettet for 2004 skal behandles en fullmakt til at Kongen kan inngå avtaler om forsikringsansvar under beredskapsordningen for varekrigsforsikring.

3. KOMITEENS TILRÅDNING

Komiteen viser til proposisjonen og til det som står foran, og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om statleg varekrigsforsikring

§ 1 Iverksetjing og avslutting av tilbod om statleg varekrigsforsikring

Kongen kan fastsetje at staten skal tilby varetransportforsikring mot krig, krigsfare eller ekstraordinære kriseforhold i Noreg eller utlandet («varekrigsforsikring») for så vidt det får følgjer for norske interesser og slike omstende kan hindre forsyning og varetransport dersom det private forsikringstilbodet opphøyrer, kan kome til å opphøyre eller ikkje dekkjer ein slik situasjon.

Kongen kan avslutte tilbodet om statleg varekrigsforsikring dersom dei vilkår som er fastlagde i første ledd ikkje lenger er til stades.

§ 2 Verkeområde

Staten kan tilby varetransportforsikring ved krig, krigsfare eller ekstraordinære kriseforhold av:

1. varer som blir sende til, frå eller innafor norsk område, og når det er norske interesser som blir dekte, også av varer som blir sende mellom stader i utlandet.
2. norske reiarar og tidsbefraktarar si frakt på reisebasis, befraktingskommisjon og havaripengar i risiko for norske forsikringstakarar.

Kongen eller den han gir mynde kan fastsetje at også andre interesser kan bli dekte.

§ 3 Organisering

Ved iverksetjing av statleg varekrigsforsikring som fastlagt i § 1 kan Kongen bestemme at det blir oppretta eit styre med leiar og så mange medlemmer som departementet fastset. Styret skal ha ansvaret for den daglege leiinga og drifta av varekrigsforsikringsordninga. Det skal òg vere eit eige sekretariat.

§ 4 Forskrifter

Kongen kan gi nærare forskrifter om gjennomføring av denne lova.

§ 5 Oppheving av og endringar i andre lover

Lov av 3. desember 1948 nr. 8 om Statens varekrigsforsikring vert oppheva.

Forsikringsavtaler som er inngått etter lov av 3. desember 1948 nr. 8 om Statens varekrigsforsikring gjeld inntil dei blir terminerte og plikter etter forsikringsavtalene er gjort opp.

I lov av 17. juli 1953 nr. 2 om erstatning for krigsskade på eigedom og interesser vert § 36 andre ledd nr. 4 oppheva.

§ 6 Iverksetjing

Lova tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset.

Oslo, i finanskomiteen, den 30. oktober 2003

Siv Jensen

leder

Morten Lund

ordfører