

FÖRETAGAROMBUDSMANNEN

Stiftelsen Den Nya Välfärden
Danderydsgatan 10
Box 5625
114 86 Stockholm

PROMEMORIA

Datum 2006-11-06
Ärende FO 2006-012
PM nr 2 (slutlig bedömning)
Utreddare Märten Hylltner

Utredning avseende EG-kommissionens förslag till förordning om förbättrat skydd i försörjningskedjan

Bakgrund

Europeiska kommissionen har arbetat fram ett förslag till förordning om skydd i försörjningskedjan (nedan kommissionens förslag).¹ Målen med kommissionens förslag är att öka skyddsnivån i försörjningskedjan utan att hämma det fria handelsflödet, att införa ett gemensamt regelverk för en systematisk EU-strategi utan att äventyra den gemensamma transportmarknadens och befintliga skyddsåtgärder, samt, att undvika onödiga administrativa förfaranden och belastningar på EU-nivå och i medlemsstaterna.

I förslaget definieras försörjningskedjan som ”alla de processer och aktörer som är inblandade i förberedelse av gods för transport och landtransport av gods från en produktionsplats till en leveransplats inom Europeiska gemenskapens territorium”.² Persontransporter omfattas således inte av kommissionens förslag. Värt att notera är vidare begränsningen att godset skall transporteras från en produktionsplats. Därmed torde exempelvis transporter från grossister till detaljister samt befördran av brev och paket falla utanför den föreslagna regleringens tillämpningsområde.

Enligt en rapport, utarbetad för EG-kommissionens räkning av Det Norske Veritas (nedan DNV-rapporten),³ uppgår transportnäringens kostnader för införandet av kommissionens förslag till cirka 450 miljarder svenska kronor för införandet. Den årliga underhållskostnaden för de föreslagna åtgärderna beräknas uppgå till cirka 334 miljarder.⁴ De så kallade micro- och småföretagen (företag med färre än 10 respektive 50 anställda), som tillsammans står för 20 procent av den totala fraktvolymen, kommer att få bära 81 procent av de totala implementeringskostnaderna och därefter 75 procent av de totala årliga underhållskostnaderna.⁵ För ett genomsnittligt småföretag inom åkeri-

¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om förbättrat skydd i försörjningskedjan – KOM(2006) 79 slutlig

² Artikel 2, kommissionens förslag

³ DNV Consulting (Det Norske Veritas), *Study on the impacts of possible European legislation to improve transport security*, Report no.: 40008032-6-2 (public version)

⁴ A.a., s. 9, räknat på växelkursen 100 EUR=924 SEK

⁵ A.st.

näringsen innebär det en implementeringskostnad om 462 000 kronor och en årlig underhållskostnad om 360 000 kronor.⁶

I faktapromemoria den 20 april 2006 har regeringskansliet uppgett bland annat följande.⁷ Sverige är positivt till att införa gemenskapsåtgärder för att förbättra skyddet i försörjningskedjan för landtransporter, i syfte att komplettera redan befintliga gemenskapsbestämmelser om transportskydd. Kommissionens förslag innehåller dock en rad oklarheter och behöver förtydligas och förbättras betydligt i vissa delar bland annat för att harmonisera med andra gällande bestämmelser och för att undvika onödiga administrativa förfaranden och belastningar för medlemsstaterna, berörda myndigheter och företag.

Företagarombudsmannens bedömning

Företagarombudsmannen konstaterar inledningsvis att kommissionens förslag, om det antas, kommer att bli mycket kostsamt för företag inom transportnäringen. I förlängningen kommer dessa ökade transportkostnader att drabba konsumenterna. Kommissionens förslag slår dessutom särskilt hårt mot de små företagen.

I Sverige fanns det 2005 cirka 11 000 åkerier.⁸ 97 procent av dessa hade 15 eller färre bilar.⁹ Den överväldigande delen av den svenska åkerinäringen består således av småföretag. Om kommissionens förslag till förordning antas, kan det med fog antas att en del av dessa åkerier kommer att slås ut samt att den svenska åkerinäringen kommer att koncentreras till ett fåtal större enheter med en oligopolliknande transportmarknad som följd. En sådan utveckling leder högst sannolikt till en minskad konkurrens, enligt Företagarombudsmannens mening en icke önskvärd situation.

Vad gäller förslaget som sådant kommer detta troligtvis endast ha mycket begränsad verkan mot terrorismen. Exempelvis omfattar det inte persontransporter trots att det är företrädesvis mot den sektorn som terroristdåd i Europa hittills har riktats.

⁶ A. st.

⁷ Faktapromemoria 2005/06:FPM80, Förordning om skydd i försörjningskedjan (landtransporter)

⁸ Fakta om åkerinäringen, Sveriges åkeriföretag, s. 7,

http://www.akeri.se/pagedownload/Sveriges+%c5kerif%06retag/Om+%e5kerin%e4ringen/Fakta+om++%e5kerin%e4ringen/Fakta-06_Sve.pdf

⁹ A.st.

En av de större bristerna i kommissionens förslag är att det inte anger vilken typ av terroristattacker regleringen avser att skydda mot. En viss ledning i detta avseende kan dock hämtas från DNV-rapporten. Där delas transportsäkerhetsrisker in i två kategorier, infrastrukturrisker samt försörjningskedjerisker.

- *Infrastrukturrisker:* Terroristen har som mål att skada eller förstöra infrastrukturen för landtransporter. I dessa fall är själva transportelementet (exempelvis lastbilar, omlastningscentraler med mera) målet för terroristattacken.
- *Försörjningskedjerisker:* Terroristen har som mål att missbruka försörjningskedjan för att skapa skador eller dödsfall. Transportelementen är i detta fall inte målet, utan medlen. Missbruket av försörjningskedjan hänför sig dels till att den (exempelvis en lastbil) används för att dölja och transportera diverse sprängämnen, brandbomber eller kärnladdningar till en plats där de lastas av eller detoneras, dels till att den (exempelvis en lastbil) missbrukas som ett vapen.

Ytterst är det statens ansvar att för samhället nödvändig infrastruktur upprätthålls. Det ankommer även på staten att skydda samhället mot yttre och inre hot. För detta ändamål finns exempelvis såväl civil- som den militär underrättelsetjänst. Även polisen har naturligtvis en viktig roll att spela i detta avseende.

Markbundna transporter, liksom luft- och vattenburna transporter, är beroende av tillgång till infrastruktur. Markbundna transporter är i detta avseende särskilt sårbara för störningar i lands- och järnvägsnätet. Svensk transportnäring och varuförsörjning skulle exempelvis lida allvarliga problem om Centralbron eller Essingebroen i Stockholm råkar ut för mer omfattande skador. Det samma gäller för järnvägsknutpunkter som Hallsberg, Nässjö med flera.

I kommissionens förslag anges att aktörerna i försörjningskedjan skall bli ansvariga för skyddet i deras verksamhet i godstransporten i Europa. När det gäller skyddet av infrastruktur mot terroristattacker är emellertid en sådan överflyttning av ansvaret från staten till enskilda direkt olämplig.

De civila och militära underrättelsetjänsterna samt polisen är de organisationer som har störst möjlighet att förutse och hindra eventuella terroristattacker. Detta gäller såväl terroristattacker riktade mot infrastruktur som mot samhället i övrigt.

Skyddet av för allmänheten viktig infrastruktur måste därför ankomma på staten, särskilt när det gäller skydd mot terroristattacker. Detta gäller oavsett om den aktuella infra-

strukturen ägs av det allmänna (vilket är fallet med det allmänna vägnätet) eller det privata (vilket är fallet med stora delar av telenätet).

När det gäller de så kallade försörjningskedjeriskerna kan konstateras att med den definition som anges i kommissionens förslag är försörjningskedjan kort i och med att den stannar hos grossisterna. Således kommer kommissionens förslag sannolikt inte ha någon inverkan på terroristernas möjlighet att dölja och transportera diverse sprängämnen, brandbomber eller kärnladdningar till en plats där de lastas av eller detoneras. För detta ändamål är det dessutom mer sannolikt att terrorister använder stulna, hyrda eller köpta fordon eller skickar bomben med posten än att de begagnar sig av försörjningskedjan.

Även om kommissionens förslag till förordning möjligen uppfyller målet öka skyddsnivån i försörjningskedjan, så som den definierats i förslaget, innebär den således inte någon märkbar ökning av skyddet mot terroristattacker vare sig i transportsektorn eller i samhället i stort.

Sammanfattningsvis anser Företagarombudsmannen att kommissionens förslag speglar en oroande utveckling som även kan skönjas i Sverige, nämligen att övervältra det ekonomiska eller faktiska ansvaret för uppgifter som rätteligen bör ankomma på staten till enskilda företagare.¹⁰ I detta fall statens ansvar att skydda samhället mot terroristattacker. Vidare är det osannolikt att kommissionens förslag kommer leda till någon avgörande, om ens någon, förbättring av skyddet mot terroristattacker i transportsektorn eller i samhället i övrigt. Vad som däremot är klart är att den av kommissionen föreslagna förordningen är mycket kostsam samt att detta kommer att drabba främst småföretagare.

Till skillnad från EG-direktiv kräver EG-förordningar inte några lagstiftningsåtgärder i medlemsstaterna, utan blir direkt tillämpliga så fort de antagits och trätt ikraft. Det förfarande som gäller för antagandet av ifrågakommande förslag till förordning är det så kallade medbeslutandeförfarandet.¹¹ I korthet innebär detta förfarande att Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (ministerrådet) delar beslutsmakten.

Kommissionens förslag har även gått för yttrande till Ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Dessa två instanser är dock bara rådgivande.

¹⁰ För den svenska utvecklingen i detta avseende, se exempelvis FO 2005-011 och FO 2005-014, www.dnv.se

¹¹ Artikel 251 i EG-fördraget

Om ministerrådet och Europaparlamentet inte kan enas om att anta kommissionens förslag (eventuellt efter ändringar) läggs det fram för en förlikningskommitté, som består av lika många företrädare från rådet som från parlamentet. Om kommittén enas om ett gemensamt förslag till lagtext läggs detta fram för rådet och parlamentet. Om kommittén inte kan enas om en text, eller om ministerrådet eller Europaparlamentet inte godkänner kommitténs förslag, antas inte lagförslaget.

De två instanser som har avgörande inflytande på om kommissionens förslag kommer antas är alltså ministerrådet och Europaparlamentet. Som redovisats ovan är kommissionens förslag mycket kostsamt, sannolikt utan effekt för att öka skyddet mot terrorism och dessutom principiellt felaktigt då det avser att överflytta ansvaret för vissa terroristattacker från medlemsstaterna till enskilda företag. Enligt Företagarombudsmannens mening är det därför av högsta vikt att främst svenska ministrar och europaparlamentariker, men även andra svenska politiker och tjänstemän, gör sitt yttersta för att hindra att kommissionens förslag antas.

Företagarombudsmannen verkar, på initiativ av tankesmedjan Den Nya Välfärden, för ett bättre företagarklimat i Sverige. Arbetet sker genom utredning och publicering av konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Företagarombudsmannen har en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister som på ideell basis leder verksamheten. I bedömningen av förevarande ärende deltog Tommy Adamsson (ordförande) Patrik Engellau, Thomas Gür, Monica Werenfels-Röttorp och Lars I W Jansson.