

Regeringens proposition

1975/76: 54

med förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297)

beslutad den 23 oktober 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

G. E. STRÄNG

CARL LIDBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

Fraktförarens ansvarighet för skador som drabbar passagerare vid befordran med luftfartyg är f. n. enligt luftfartslagen begränsad till 91 300 kr. per passagerare. Detta belopp, som bygger på en internationell konvention från 1955, är numera inte tillräckligt för att erbjuda alla passagerare tillfredsställande ersättning i händelse av en olycka. I propositionen föreslås därför att beloppet höjs till 270 000 kr. i fråga om befordran som utförs av svenska lufttrafikföretag. Förslaget bygger på rekommendationer som har antagits vid förhandlingar mellan ett antal konventionsstater.

Förslag till

Lag om ändring av luftfartslagen (1957: 297)

Härigenom föreskrives i fråga om luftfartslagen (1957: 297)¹

dels att i 1 kap. 2, 2 a och 3 §§, 2 kap. 2, 4, 6, 8, 11, 15 och 16 §§, 3 kap. 1—4, 9 och 10 §§, 4 kap. 1—5, 8 och 9 §§, 5 kap. 8 och 11 §§, 6 kap. 1, 2, 4, 6—9, 11—13, 15 och 16 §§, 7 kap. 1, 3, 4, 6 och 7 §§, 8 kap. 1—5 och 7 §§, 9 kap. 40 §, 10 kap. 2 §, 11 kap. 1 och 10 §§, 12 kap. 2 och 4 §§, 13 kap. 1 §, 14 kap. 1—4 §§ samt 15 kap. 1—3 §§ ordet "Konungen" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "regeringen" i motsvarande form,

dels att 9 kap. 22 § och 13 kap. 9 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

22 §²

Vid befordran av passagerare är fraktförarens ansvarighet för envar av dem begränsad till åttiofemtusenåttahundra kronor; och må förty, där ersättningen skall utgå i form av ränta, dennas kapitaliserade värde icke överskrida sagda gräns. Avtal må dock träffas om högre gräns för ansvarigheten.

Vid befordran av passagerare är fraktförarens ansvarighet för envar av dem begränsad till åttiofemtusenåttahundra kronor; och må förty, där ersättningen skall utgå i form av ränta, dennas kapitaliserade värde icke överskrida sagda gräns. *Utföres befordringen av svenskt lufttrafikföretag skall gränsen för ansvarigheten dock vara tvåhundrasjuttiotusen kronor. Företaget skall i biljetten eller i sina standardvillkor för befordran utfästa sig att tillämpa denna gräns för ansvarigheten. I fråga om befordran som endast delvis utföres av svenskt lufttrafikföretag skall vad nu sagts om användning av det högre begränsningsbeloppet och om skyldighet att utfästa sig att tillämpa detta belopp gälla endast i fråga om den del av befordringen som utföres av sådant företag. Avtal må träffas om högre gräns för ansvarigheten än som föreskrives i detta stycke.*

¹ Senaste lydelse av

1 kap. 2 och 3 §§, 2 kap. 15 och 16 §§, 3 kap. 2—4, 9 och 10 §§, 4 kap. 1—5, 8 och 9 §§, 5 kap. 8 §, 6 kap. 1, 6, 8, 9, 11, 12 och 15 §§, 7 kap. 1, 3, 4, 6 och 7 §§, 8 kap. 1, 2, 5, och 7 §§, 11 kap. 1 § samt 14 kap. 1, 3 och 4 §§ 1969: 201,

1 kap. 2 a §, 2 kap. 4, 6 och 8 §§, 3 kap. 1 § samt 13 kap. 1 § 1972: 198,

9 kap. 40 § 1967: 70 (jfr 1967: 73)

14 kap. 2 § 1971: 616

15 kap. 1 § 1960: 69 (jfr 1963: 399).

² Senaste lydelse 1960: 69 (jfr 1963: 399 och 1974: 702).

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Beträffande inskrivet resgods eller gods är fraktförarens ansvarighet begränsad till åttiosex kronor för kilogram. Har passageraren eller avsändaren vid godsets överlämnande till fraktföraren särskilt uppgivit det intresse, som är förbundet med befordringen, och guldit föreskriven tilläggsavgift, gäller det uppgivna beloppet såsom gräns för fraktförarens ansvarighet, där han ej visar att passagerarens eller avsändarens intresse är lägre. Har av inskrivet resgods eller gods viss del eller något av dess innehåll förkommit, minskats, skadats eller fördröjts, skall vid bestämmandet av gränsen för fraktförarens ansvarighet endast den sammanlagda vikten av det eller de kolli, om vilka fråga är, tagas i beräkning; dock att, om förlusten, minskningen, skadan eller dröjsmålet påverkar värdet av andra kolli som omfattas av samma resgodsbevis eller flygfraktsedel, den sammanlagda vikten jämväl av dessa kolli skall tagas i beräkning.

I fråga om föremål, som passageraren behåller i sin vård, är ansvarigheten begränsad till ettusensjuhundratjugu kronor för envar passagerare.

Skyldighet att gälda rättegångskostnad må åläggas fraktföraren utan hinder av att de i denna paragraf stadgade gränserna för ansvarigheten därigenom överskridas. Vad nu sagts skall dock icke gälla, där fraktföraren inom sex månader från den händelse av vilken skadan härrör eller före det talan väckts skriftligen erbjudit den skadelidande ersättning som frånsett rättegångskostnaden ej understiger vad som utdömes.

Om det guldvärde å svenska kronan som vid denna lags ikraftträdande är anmält till Internationella valutafonden sedermera ändras, skola de i denna paragraf angivna gränserna för ansvarigheten omräknas i enlighet med det ändrade guldvärdet. De nya ansvarighetsgränserna kungöras offentligen av *Konungen*. Föres talan om ersättning, skola ansvarighetsgränserna beräknas enligt guldvärdet å den dag dom meddelas.

Om det guldvärde å svenska kronan som vid denna lags ikraftträdande är anmält till Internationella valutafonden sedermera ändras, skola de i denna paragraf angivna gränserna för ansvarigheten omräknas i enlighet med det ändrade guldvärdet. De nya ansvarighetsgränserna kungöras offentligen av *regeringen*. Föres talan om ersättning, skola ansvarighetsgränserna beräknas enligt guldvärdet å den dag dom meddelas. *Vad nu sagts gäller dock ej i fråga om det i första stycket angivna beloppet om tvåhundrasjuttiotusen kronor.*

13 kap.

9 §

Nyttjas luftfartyg till luftfart utan att enligt 10 kap. 2 § föreskriven försäkring eller säkerhet finnes, dömes till dagsböter eller fängelse i högst ett år.

Den som utför passagerarbefordran utan att i biljett eller standardvillkor för befordran intaga

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*utfästelse som föreskrives i 9 kap.
22 § första stycket, dömes till dags-
böter.*

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bestämmelserna i 9 kap. 22 § första stycket om begränsningsbeloppet för svenskt lufttrafikföretag och om skyldighet för sådant företag att utfästa sig att tillämpa detta belopp samt föreskriften i 13 kap. 9 § andra stycket skall utan hinder av vad som föreskrives i tredje stycket i övergångsbestämmelserna till lagen (1960: 69) om ändring i luftfartslagen tillämpas i fall som avses där.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-10-23

Närvarande: Statsråden Sträng, ordförande, och Andersson, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Gustafsson, Leijon och Hjelm-Wallén.

Föredragande: statsrådet Lidbom

Proposition med förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1975: 297)

1 Inledning

Fraktförarens ansvarighet för skador som drabbar passagerare vid befordran med luftfartyg regleras i 9 kap. luftfartslagen (1957: 297). Dessa bestämmelser bygger på en i Warszawa år 1929 antagen internationell konvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser i fråga om internationell luftbefordran (Warszawakonventionen) i dess lydelse enligt ett år 1955 i Haag upprättat protokoll om ändring i nämnda konvention (Haagprotokollet). De innebär att fraktföraren i princip är ansvarig för skada om han inte visar att han och hans folk vidtagit alla nödiga åtgärder för att undvika skadan eller att det varit omöjligt för dem att vidta åtgärderna. Fraktförarens skadeståndsskyldighet är begränsad till vissa belopp. Vid passagerarbefordran utgör begränsningsbeloppet f. n. 91 300 kr. per passagerare. Avtal om högre gräns för ansvarigheten får dock träffas.

Höjningen av inkomstnivån i industriländerna och penningvärdets fall har medfört att ansvarighetsgränserna för passagerarskador efter hand i många av konventionsländerna blivit alltför låga i förhållande till de allmänna ersättningsnivåerna. USA sade i november 1965 upp Warszawakonventionen, varvid man gav uttryck för att den enda anledningen till uppsägningen var de låga ansvarighetsgränserna. Som en följd av uppsägningen träffades våren 1966 mellan vissa flygbolag ett avtal om frivillig höjning av ansvarighetsgränserna vid internationella flygningar till eller från USA. Detta avtal, den s. k. Montrealöverenskommelsen, undertecknades av ett flertal flygbolag, vilka tillhoppa sva-

rade för den utan jämförelse största delen av den internationella trafiken till och från USA. Som en följd härav återtog USA sin uppsägning av Warszawakonventionen.

Ett nytt ändringsprotokoll till Warszawakonventionen antogs i Guatemala City år 1971. Enligt detta protokoll, som ännu ej har trätt i kraft, skall begränsningsbeloppet per passagerare uppgå till ett belopp som i svenskt mynt motsvarar ca 547 000 kr.

De låga ansvarighetsgränserna i Haagprotokollet har under senare år väckt oro även i en del europeiska länder. Det ledde till att man omkring årsskiftet 1973/74 i många av dessa länder började överväga åtgärder för att snabbt åstadkomma en ökning av flygbolagens ansvarighet. Bl. a. från skandinaviskt håll bedömde man det som viktigt att luftfartsländerna samordnade dessa åtgärder, eftersom man annars löpte risken att få ett antal sinsemellan olika, av staterna ensidigt utfärdade bestämmelser. En sådan utveckling skulle innebära att den nuvarande relativt enhetliga regleringen av fraktförarens ansvarighet i internationell trafik mer eller mindre fullständigt revs upp.

För att om möjligt förhindra en sådan utveckling anordnades i London den 30—31 maj 1974 ett informellt möte i vilket deltog ett antal luftträttsjurister från berörda departement och myndigheter i ett flertal västeuropeiska länder. Mötet ledde till att de deltagande experterna beslöt rekommendera sina regeringar att inleda överläggningar med resp. länders flygbolag i syfte att förmå dem att genom särskilda avtal med passagerarna åta sig att tillämpa gemensamma, högre ansvarighetsgränser. Rekommendationen innebar att de nya ansvarighetsgränserna skulle knytas till ett riktvärde om 725 000 Poincaréfrancs, dvs. ca 265 000 kr., exkl. rättegångskostnader. Begränsningsbeloppen skulle uttryckas i nationella valutor, företrädesvis i runda tal, men skulle ligga inom en marginal av 5—10 % uppåt eller nedåt från det angivna riktvärdet. Ett sådant särskilt avtal som avses i rekommendationen skulle i praktiken åstadkommas genom att flygbolagen i sina biljettformulär eller standardvillkor tog in en utfästelse att i händelse av personskada betala ersättning upp till det nya, högre begränsningsbeloppet.

Ytterligare överläggningar har hållits mellan de västeuropeiska länderna i oktober 1974 och juni 1975. Därvid har framkommit att samtliga länder med undantag för Italien och Västtyskland har följt eller avser att under den närmaste tiden följa rekommendationen från Londonmötet. Motsvarande åtgärder har vidtagits eller övervägs också i Canada, Australien och Nya Zeeland.

Justitiedepartementet tillställde i juli 1974 samtliga svenska flygbolag, som har tillstånd att utföra personbefordran, en skrivelse med förfrågan om deras inställning till en frivillig överenskommelse om höjning av begränsningsbeloppen. Liknande skrivelser sändes ut även i Danmark och Norge. I Norge och Sverige ställde sig flygbolagen posi-

tiva till den föreslagna höjningen medan reaktionen i Danmark var mera blandad. SAS/Danair och ett stort antal taxiflygföretag ställde sig positiva medan några av de större charterbolagen motsatte sig en höjning av begränsningsbeloppet till den vid Londonmötet rekommenderade nivån. Under hösten 1974 och våren 1975 hölls för dansk del upprepade överläggningar mellan berörda myndigheter och charterbolag utan att någon uppgörelse kunde träffas. Den danska regeringen beslöt därför i augusti 1975 att lägga fram en proposition med förslag till ändringar i den danska luftfartslagen. Genom dessa ändringar skulle föreskrivas skyldighet för danska luftfartsföretag att i fortsättningen tillämpa den vid Londonmötet rekommenderade gränsen vid både inrikes och internationell trafik.

De danska, norska och svenska luftfartslagarnas 9 kap. är i allt väsentligt likalydande. Detta har ansetts vara av betydelse bl. a. av hänsyn till samarbetet inom Scandinavian Airlines System (SAS). Vid överläggningar mellan berörda departement i Danmark, Norge och Sverige i augusti 1975 enades man om att denna överensstämmelse i luftfartslagstiftningen borde bevaras och att man därför i Norge och Sverige borde genomföra motsvarande lagändringar som i Danmark.

2 Gällande bestämmelser

Bestämmelserna i 9 kap. 1—30 §§ luftfartslagen innebär i fråga om fraktförarens ansvarighet vid skador på passagerare i huvudsak följande. Fraktföraren är i princip ansvarig för personskada, som drabbar passagerare till följd av händelse som inträffar på luftfartyget eller i samband med att han går ombord på fartyget eller lämnar detta. Fraktföraren är dock fri från ansvarighet om han visar att han och hans folk vidtagit alla nödiga åtgärder för att undvika skadan eller att det varit omöjligt för dem att vidta åtgärderna. Om fraktföraren visar att den skadelidande medverkat till skadan genom eget vållande kan skadeståndet jämkas.

I 9 kap. 22 § luftfartslagen finns regler om begränsning av fraktförarens ansvarighet. I konventionen är dessa gränser angivna i ett fiktivt guldmynt, vanligen kallat Poincaréfranc, innehållande 65,5 milligram guld av niohundra tusendelars finhet. I den ursprungliga Warszawakonventionen utgjorde begränsningsbeloppet vid passagerarbefordran 125 000 Poincaréfrancs per passagerare men detta belopp har sedermera genom Haagprotokollet höjts till 250 000 Poincaréfrancs. Rätttegångskostnader som fraktföraren åläggs att betala skall inte inräknas i detta belopp. Det i Poincaréfrancs angivna beloppet får omräknas till nationell valuta i runda tal. Omräkning till nationellt mynt "som icke utgör guldvaluta" skall enligt Haagprotokollet i fall av rätttegång ske "enligt myntets guldvärde" den dag dom meddelas.

Då Haagprotokollets bestämmelser införlivades med svensk rätt genom lagen (1960: 69) om ändring i luftfartslagen stannade man för att i lagtexten uttrycka begränsningsbeloppet i svenska kronor. Omräkningen skedde på grundval av det vid detta tillfälle till Internationella valutafonden anmälda guldvärdet på den svenska kronan. Efter avrundning angavs begränsningsbeloppet i den svenska lagtexten till 85 800 kr. Samtidigt intogs i lagtexten en bestämmelse för det fall att det vid lagens ikraftträdande till Internationella valutafonden anmälda guldvärdet på den svenska kronan ändrades. Enligt denna bestämmelse skall de i lagen angivna ansvarighetsgränserna omräknas i enlighet med det nya guldvärdet. De nya ansvarighetsgränserna skall kungöras offentligen av regeringen. En sådan kungörelse skall bara ha deklarativ karaktär, utom såvitt avser sättet för avrundning. Därför föreskrivs i lagtexten att omräkningen i fall av rättegång alltid skall ske på grundval av guldvärdet den dag dom meddelas.

Något officiellt guldpris noteras f. n. inte i Sverige och förändringarna på den internationella valutamarknaden har medfört att det numera kan starkt ifrågasättas om det längre är möjligt att som tidigare skett ange monetära värden för guldmynt. Efter den senaste nedskrivningen av US-dollarens värde i förhållande till guld utfärdade emellertid Kungl. Maj:t den 4 oktober 1974 med stöd av nämnda bestämmelse i luftfartslagen en kungörelse (1974: 702) enligt vilken begränsningsbeloppet numera skall utgöra 91 300 kr. per passagerare. Omräkningen skedde med användande av det i USA noterade officiella guldpriset, vilket omräknades till svenska kronor enligt den av Sverige till Internationella valutafonden anmälda s. k. riktkursen på dollar. Denna metod ger ett värde på Poincaréfrancen av 0,36491 kr.

I 9 kap. 31—36 §§ finns vissa regler om befordran som utförs av annan än den som genom befordringsavtalet åtagit sig befordringen (den avtalsslutande fraktföraren). Enligt dessa skall både den avslutande fraktföraren och den som utför befordringen i ansvarshänseende anses som fraktförare, den förre i fråga om hela befordringen och den senare i fråga om den del av befordringen som han utför. Vad både fraktförarna och deras folk kan förpliktas att sammanlagt utge i ersättning får dock inte överskrida det högsta ersättningsbelopp som någon av fraktförarna kan åläggas att utge och varje skadeståndsskyldig är ansvarig endast intill den gräns som är tillämplig för honom. Reglerna i 31—36 §§ bygger på en i Guadalajara i Mexiko år 1961 avslutad konvention om internationell luftbefordran, som utförs av annan än den avtalsslutande fraktföraren.

Bestämmelserna i 9 kap. luftfartslagen är tillämpliga på all flygtrafik — både internationell och inrikes — som utförs mot vederlag eller som utförs vederlagsfritt av lufttrafikföretag. Ett undantag finns emellertid härifrån. Vid sådan internationell luftfart som är underkastad be-

stämmelserna i Warszawakonventionen i den ursprungliga lydelsen gäller beträffande fraktförarens ansvarighet lagen (1937: 73) om befordran med luftfartyg. Enligt denna lag är ansvarigheten vid passagerarbefordran i internationell trafik begränsad till 18 250 kr. i guld, vilket motsvarar ca 45 600 kr. i gällande svenskt mynt. Detta belopp blir tillämpligt vid flygningar mellan Sverige och en stat som är ansluten till Warszawakonventionen men inte till Haagprotokollet.

Warszawakonventionen har antagits av mer än 100 stater, däribland alla större luftfartsnationer. Flertalet av dessa stater har också biträtt Haagprotokollet men några undantag finns. Bland de länder som biträtt Warszawakonventionen men inte Haagprotokollet återfinns Finland.

3 Internationella åtgärder för att åstadkomma en höjning av ansvarighetsgränserna

3.1 Montrealöverenskommelsen

Den år 1966 träffade Montrealöverenskommelsen är en överenskomelse mellan vissa flygbolag som utför internationella flygningar till och från USA. Den är tillämplig på alla internationella flygtransporter, som utförs av de kontraktsslutande bolagen, om ort i USA utgör utgångspunkt eller destinationsort för resan eller om mellanlandning avses äga rum i USA på resa med utgångspunkt och destinationsort i annat land.

I överenskommelsen har de avtalsslutande flygbolagen åtagit sig att i stället för konventionens och Haagprotokollets ansvarighetsgränser för personskada tillämpa en gräns om 75 000 US-dollar per passagerare inkl. rättegångskostnader. Om ersättningsanspråk framställs i ett land där rättegångskostnader utdöms särskilt skall i stället tillämpas en ansvarighetsgräns om 58 000 US-dollar exkl. rättegångskostnader. Genom avtalet har flygbolagen dessutom åtagit sig att i fråga om krav som grundas på personskada inte utnyttja den i konventionen medgivna möjligheten att föra exculpationsbevisning.

3.2 1971 års ändringsprotokoll till Warszawakonventionen (Guatemala-protokollet)

Den nu beskrivna utvecklingen ledde också till att man inom Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) påbörjade en revision av Warszawakonventionens bestämmelser om passagerarbefordran. Som ett resultat av detta arbete antogs i mars 1971 vid en diplomatisk konferens i Guatemala City ett protokoll angående ändring av Warszawakonventionen i dess genom Haagprotokollet ändrade lydelse (Guatemala-protokollet). Ändringarna innebär att de nuvarande reglerna för fraktförarens ansvarighet vid passagerarskada ersätts med bestämmelser om strikt ansvarighet. De innebär också en betydande höjning av ansvarighetsgränserna. Ansvarighetsgränsen vid passagerarskada skall sålun-

da enligt ändringsprotokollet ökas från 250 000 till 1 500 000 Poincaré-francs, motsvarande ca 547 000 kr. med användning av den förut angivna beräkningsmetoden.

Guatemalaprotokollet har ännu inte trätt i kraft och har hittills endast ratificerats av två stater. Protokollet skall träda i kraft när det ratificerats av 30 stater, under förutsättning att fem av dessa har en sammanlagd internationell lufttrafik som uppgår till minst 40 % av den totala internationella lufttrafiken för flygbolagen i ICAOs medlemsstater. Beräkningen skall göras på grundval av ICAOs statistik för 1970. Denna bestämmelse innebär att protokollet i realiteten inte kan träda i kraft utan att USA ratificerar det. Den amerikanska inställningen har därmed blivit avgörande för protokollets framtid och flertalet stater har valt att avvakta det amerikanska ställningstagandet till protokollet innan man vidtar åtgärder för ratificering av detta.

Från amerikansk sida har uppgivits att USA skulle kunna ratificera protokollet först sedan man har upprättat ett nationellt system för att bereda skadelidande kompletterande ersättning vid personskador. I USA har under flera år pågått förhandlingar med företrädare för försäkringsbranschen angående upprättande av ett sådant system. Dessa förhandlingar har tagit lång tid i anspråk men torde numera ha avslutats.

Under senare tid har emellertid ett nytt hinder mot ratifikation av Guatemalaprotokollet uppkommit. Genom att försäljningen av guld enligt en fastställd officiell kurs till enskilda köpare stoppades av centralbankerna i april 1968 skapades två skilda guldprisnivåer, nämligen dels ett pris till vilket guld kunde köpas och säljas på den fria marknaden, dels ett fast guldpris, efter vilket centralbanker kunde sig emellan köpa och sälja guld. Detta har lett till att tveksamhet uppstått beträffande det guldpris efter vilket Poincaréfrancen bör omräknas till nationella valutor. Guldpriset på den fria marknaden har fluktuerat avsevärt och har tidvis legat på en mycket hög nivå. Som exempel kan nämnas att priset på Londonmarknaden i december 1974 var bortåt fyra gånger det pris som under rådande förhållanden får anses bäst motsvara det officiella priset på guld. I ett par uppmärksammade avgöranden under senare tid har förvandlingen till nationell valuta skett på grundval av guldpriset på den fria marknaden. Generalsekreteraren i flygbolagens samarbetsorganisation, International Air Transport Association (IATA), har nyligen i en skrivelse till US State Department anfört att flygbolagen med hänsyn till den rådande osäkerheten i fråga om guldfrancens värde i nationella valutor inte kan stödja tanken på en amerikansk ratifikation av Guatemalaprotokollet. Detta ställningstagande har hittills förhindrat en amerikansk ratifikation.

Även sistnämnda hinder mot en ratifikation torde numera ha undanröjts. Vid en diplomatisk konferens i Montreal i september innevarande

år antogs nämligen ett ändringsprotokoll till konventionen i dess lydelse enligt Guatemalaprotokollet enligt vilket ansvarighetsgränserna skall uttryckas i s. k. särskilda dragningsrätter i stället för Poincaréfranc. Det nya protokollet träder i kraft då det har ratificerats av 30 stater.

4 Justitiedepartementets skrivelse till flygbolagen

Med anledning av Londonmötet sände justitiedepartementet som tidigare nämnts i juli 1974 ut en skrivelse till samtliga svenska flygbolag med tillstånd att utföra personbefordran. I skrivelsen redogjordes för bakgrunden till Londonmötet och för de resultat som uppnåts vid detta. Med hänvisning härtill anhöll departementet om besked huruvida flygbolagen var beredda att åtaga sig att fr. o. m. en viss överenskommen dag frivilligt tillämpa en ny högre ansvarighetsgräns om förslagsvis 270 000 kr. vid internationella flygningar. I fråga om inrikestrafiken framhölls det i skrivelsen att det står varje land fritt att vidta de åtgärder man finner lämpliga. Om flygbolagens ansvarighet i internationell trafik höjs i enlighet med överenskommelse mellan regeringarna och berörda flygbolag, fick det enligt skrivelsen för svensk del anses som ett oavvisligt önskemål att samma begränsningsbelopp tillämpades i svensk inrikestrafik. Departementet framhöll att man var inställd på att genom ändring i luftfartslagen höja begränsningsbeloppet vid inrikes passagerartrafik till den nivå som man vid Londonmötet enats om att rekommendera för internationell trafik. Det hemställdes därför om flygbolagens synpunkter på en sådan lagändring.

Svar inkom från 13 av de sammanlagt 68 bolag som vid detta tillfälle innehade tillstånd att bedriva passagerartrafik. De flygbolag som besvarade skrivelsen ställde sig genomgående positiva till en höjning av begränsningsbeloppet till den i skrivelsen angivna nivån.

SAS framhöll att de föreslagna höjningarna skulle komma att medföra vissa ökade försäkringskostnader, som det var tveksamt om man i rådande läge kunde kompensera med höjda biljettpriser, men förklarade sig likväl biträda att föreslagna höjningar kom till stånd. En förutsättning härför borde dock enligt företagets mening vara att motsvarande höjningar samtidigt genomförs för flygbolagen i åtminstone de länder som representerades vid Londonmötet. Helst borde dock en anslutning ske på betydligt bredare basis. I fråga om inrikestrafiken och chartertrafiken påpekades att det borde vara en förutsättning att all trafik behandlas lika.

Linjeflyg AB förklarade sig inte ha något att invända mot den föreslagna höjningen av begränsningsbeloppet men noterade att detta innebär en kraftig ökning av premien för ansvarsförsäkringen.

Även taxi- och affärsflygföretagen ställde sig genomgående välvilliga till den föreslagna höjningen av ansvarighetsgränsen. Inget av de före-

tag som hörde av sig avstyrkte höjningen. Flera av företagen framhöll att de redan hade försäkringar som täckte den föreslagna ansvarighetsgränsen.

5 Föredraganden

Enligt 9 kap. 22 § luftfartslagen (1957: 297)¹ är fraktförarens ansvarighet för personskada vid passagerarbefordran f. n. begränsad till ett belopp av 91 300 kr. för varje skadad eller dödad passagerare. Avtal får dock träffas om högre gräns för ansvarigheten. Bestämmelsen bygger — liksom övriga bestämmelser i 9 kap. 1—30 §§ luftfartslagen — på en år 1929 i Warszawa avslutad internationell konvention angående internationell luftbefordran (Warszawakonventionen). Warszawakonventionen föreskrev från början ett ansvarighetsbelopp som uttryckt i svenska kronor f. n. motsvarar ca 45 600 kr. per passagerare, men detta belopp höjdes till en summa f. n. motsvarande 91 300 kr. genom ett i Haag år 1955 antaget ändringsprotokoll till Warszawakonventionen (Haagprotokollet).

Haagprotokollet har antagits av ett stort antal luftfartsnationer och en betydande del av världens internationella lufttrafik är underkastad protokollets bestämmelser. Det lägre beloppet är dock fortfarande tillämpligt vid flygningar mellan Sverige och en stat som är ansluten enbart till Warszawakonventionen.

Utvecklingen har medfört att den i Haagprotokollet föreskrivna ansvarighetsgränsen blivit alltför låg. Visserligen saknar man i stor utsträckning statistiskt underlag som kan tjäna till ledning för bedömningen av vilka ersättningar som i avsaknad av begränsningsregler skulle bli utdömda enligt svenska ersättningsregler i händelse av flygolycka. Erfarenheterna i fråga om vägtrafikskador visar emellertid att ersättningar som överstiger 90 000 kr. inte är ovanliga. I synnerhet vid invaliditetsskador kan ersättningarna ofta uppgå till belopp som avsevärt överskrider det nuvarande begränsningsbeloppet i luftfartslagen. Det kan nämnas att det i sjölagen (1891: 35 s. 1) föreskrivna begränsningsbeloppet vid passagerarbefordran till sjöss motsvarar omkring 245 000 kr. per passagerare. Det måste numera anses föreligga en avsevärd risk för att en passagerare som skadas i en flygolycka eller anhöriga till den som dödas i en sådan olycka inte kan få ut en ersättning som ger full kompensation i anledning av olyckan.

Detta gäller naturligtvis i särskilt hög grad i de fall då den ursprungliga Warszawakonventionens begränsningsbelopp är tillämpligt. Med hänsyn härtill måste enligt min mening de begränsningsbelopp som f. n. gäller vid luftbefordran anses vara i hög grad otillfredsställande.

Situationen är likartad i många andra stater som är anslutna till War-

¹ Jfr 1960: 69 och 1974: 702.

szawakonventionen eller Haagprotokollet. Visserligen upprättades år 1971 i Guatemala City ett nytt ändringsprotokoll till Warszawakonventionen (Guatemalaprotokollet) i vilket föreskrivs bl. a. att ansvarighetsgränsen skall höjas till ett belopp f. n. motsvarande ca 547 000 kr. Detta protokoll har emellertid ännu inte trätt i kraft och det kommer att dröja avsevärd tid innan så kan ske. Provisoriska åtgärder för att råda bot på situationen under tiden fram till dess att Guatemalaprotokollet kan träda i kraft är därför påkallade. Utvecklingen har också lett till att man på olika håll i världen börjat överväga sådana åtgärder. Såvitt gäller trafiken till och från USA vidtogs sådana åtgärder redan 1966 genom ett särskilt avtal mellan ett flertal flygbolag, den s. k. Montrealöverenskommelsen. Detta avtal har undertecknats av flertalet av de bolag som bedriver trafik på USA. Genom avtalet har bolagen frivilligt åtagit sig att vid flygningar på USA tillämpa en ansvarighetsbegränsning om 75 000 US-dollar inkl. rättegångskostnader eller 58 000 dollar exkl. rättegångskostnader i fall då sådana kostnader utdöms särskilt. Även i flertalet europeiska länder övervägs åtgärder i syfte att åstadkomma en ökning av flygbolagens ansvarighet.

En utgångspunkt för dessa åtgärder bör enligt min mening vara att man i största möjliga utsträckning försöker behålla en enhetlig reglering av fraktförarens ansvarighet i internationell trafik. Det måste därför hälsas med tillfredsställelse att ett antal västeuropeiska länder kunnat uppnå enighet om att försöka förmå sina flygbolag att åtaga sig att tillämpa gemensamma, högre ansvarighetsgränser knutna till ett riktvärde om 725 000 Poincaréfrancs, dvs. ca 265 000 kr., exkl. rättegångskostnader. Detta belopp skall omräknas till nationella valutor på grundval av resp. valutors officiella värde med en marginal av 5—10 % åt vardera hållet från det angivna riktvärdet. Beloppet motsvarar i huvudsak den tidigare omnämnda gränsen i Montrealöverenskommelsen av 58 000 dollar exkl. rättegångskostnader. En förutsättning för att Londonrekommendationen skall kunna förverkligas torde vara att den får en tämligen bred anslutning. Vid de överläggningar som har förekommit mellan de västeuropeiska länderna har det sålunda från flera håll upplysts att man är villig att följa rekommendationen endast under förutsättning att flygbolagen i andra länder höjer sin ansvarighetsbegränsning till motsvarande belopp. SAS har också förklarat sig kunna godta Londonrekommendationen endast under förutsättning att den får en bred anslutning. Jag anser det därför utomordentligt viktigt att de skandinaviska länderna genom att följa rekommendationen bidrar till att denna förverkligas. I vart fall så vitt gäller de skandinaviska länderna bör höjningen av ansvarighetsgränsen omfatta både reguljär trafik och chartertrafik. Enligt min mening bör det inte komma i fråga att ge charterresenärer ett sämre skydd än passagerare i reguljär trafik.

Londonrekommendationen innefattar inte något ställningstagande

till hur den skall förverkligas. Den lämnar sålunda fritt för varje land att bestämma om höjningen av ansvarighetsgränserna skall uppnås genom förhandlingar med flygbolagen, lagstiftningsåtgärder eller föreskrifter i samband med meddelande av koncession. I flertalet europeiska länder torde man, såvitt avser internationell trafik, vara inställd på att uppnå det avsedda resultatet genom förhandlingar med flygbolagen. I flera länder har man däremot för inrikestrafikens del redan genomfört en höjning av ansvarighetsgränsen genom lagstiftning eller avser att lösa frågan på detta sätt.

I enlighet med vad som har framhållits i skrivelsen till flygbolagen anser jag det som ett oavvisligt önskemål att det nuvarande begränsningsbeloppet för passagerarbefordran höjs också såvitt gäller svensk inrikes trafik, om en höjning av ansvarsbeloppet vid internationell trafik kommer till stånd. Höjningen av ansvarigheten vid inrikestrafik bör enligt min mening ske genom en ändring i luftfartslagen. Såvitt avser internationell trafik har jag tidigare varit inställd på att Londonrekommendationen bör genomföras genom frivilliga överenskommelser med flygbolagen. Eftersom man i Danmark inte har kunnat uppnå en överenskommelse mellan berörda myndigheter och vissa charterbolag har man emellertid för dansk del ansett sig nödsakad att genom ändringar i luftfartslagen föreskriva skyldighet för danska luftfartsföretag att tillämpa den vid Londonmötet rekommenderade gränsen. Det är av stor vikt att enhetligheten mellan de skandinaviska ländernas luftfartslagstiftning vidmakthålls. Den lösning som man stannat för i Danmark måste därför påverka valet av lösning även för vår del. Vid förhandlingar mellan Danmark, Norge och Sverige har man enats om att frågan i samtliga länder bör regleras genom lagstiftning både såvitt avser internationell och inrikes trafik.

Ansvarighetsgränsen bör i både internationell och inrikes trafik höjas till den nivå som man för den internationella trafikens del enades om vid Londonmötet. Samma ståndpunkt intar man i Danmark och Norge. Den summa om 725 000 Poincaréfrancs som man kom överens om i London motsvarar cirka 265 000 kr. om omräkning sker enligt den förut redovisade metoden. Denna summa bör enligt min mening för svensk del avrundas uppåt till 270 000 kr. En sådan avrundning ligger väl inom ramen för den avvikelse om 5—10 % uppåt eller nedåt från riktvärdet som man enades om i London.

De ställningstaganden som jag nu har redovisat ger anledning att något beröra frågan i vad mån det är förenligt med Warszawakonventionen och Haagprotokollet att lagstiftningsvägen genomföra en höjning av ansvarighetsgränserna i internationell trafik som är underkastad konventionens eller protokollets bestämmelser. Det bör då till en början framhållas att det inte är avsikten att göra lagstiftningen tillämplig på andra än svenska flygbolag. Tillträde till konventionen eller proto-

kollet innebär bara ett åtagande i förhållande till andra stater som tillträtt samma instrument att tillämpa vissa regler. Så länge lagstiftningen inskränks till att gälla enbart svenska rättssubjekt innebär den sålunda inte någon överträdelse av konventionen. I konkurrenshänsyn innebär lagstiftningen snarast en fördel för flygbolagen i andra konventionsstater, i den mån dessa inte följer Londonrekommendationen.

Även om den föreslagna lagändringen inte strider mot Sveriges åtaganden enligt konventionen kan det möjligen ändå ifrågasättas om den står i god överensstämmelse med den för Warszawakonventionen och Haagprotokollet grundläggande tanken att åstadkomma enhetliga regler om internationell lufttrafik. I detta hänseende måste man emellertid beakta den speciella situation som inträtt på lufträttens område. Genom Montrealöverenskommelsen har nämligen en betydande del av världens internationella passagerartrafik redan ställts utanför konventionsregleringen såvitt gäller bl. a. begränsningsbeloppets storlek. Om de västeuropeiska länderna gemensamt anpassar begränsningsbeloppet för de egna flygbolagen till Montrealöverenskommelsen är det därför ingalunda klart att detta leder till minskad enhetlighet i den internationella regleringen. Tvärtom är huvudsyftet med Londonrekommendationen som tidigare framhållits just att i den rådande situationen söka bevara största möjliga enhetlighet.

Slutligen kan det finnas skäl att framhålla att ett par länder redan uppfyllt Londonrekommendationen genom att i koncessionerna för sina flygbolag ta in en föreskrift om skyldighet för bolagen att genom särskilda avtal med passagerarna åta sig högre ansvarighet. Även i dessa länder har man sålunda i realiteten genom statliga påbud ålagt det egna landets flygbolag att tillämpa den högre ansvarighetsgränsen.

På grund av vad jag nu sagt bör i luftfartslagen tas in en ny bestämmelse enligt vilken ansvarighetsgränsen skall vara 270 000 kr. om befordringen utförts av svenskt lufttrafikföretag. Motsvarande ändringar kommer att göras i den danska och norska luftfartslagstiftningen såvitt avser luftfartsföretag hemmahörande i dessa länder.

Denna ändring är emellertid inte ensam tillräcklig för att säkerställa att skadelidande får rätt till ersättning upp till det nya ansvarighetsbeloppet. Är lagstiftningen i ett utomskandinaviskt land enligt allmänna internationellt-privaträttsliga regler tillämplig på fraktaavtalet, kommer passageraren inte i åtnjutande av det högre begränsningsbeloppet även om befordringen utförts av ett svenskt lufttrafikföretag.

För att undvika detta bör därjämte föreskrivas att företaget i biljetten eller standardvillkoren för befordran skall utfästa sig att tillämpa det högre begränsningsbeloppet. Även i detta hänseende kommer motsvarande ändring att göras i de danska och norska luftfartslagarna. Härigenom uppnår man en ökad säkerhet för att passagerarna i hän-

delse av en olycka verkligen kommer i åtnjutande av rätt till högre ersättning. I så fall kommer nämligen åtagandet i biljetten eller standardvillkoren att konstituera ett särskilt avtal om högre begränsningsbelopp. Jag vill tillägga att ett sådant avtal får självständig betydelse endast då utländsk lag är tillämplig på avtalet. Om svensk lag är tillämplig blir passagerarna — även om flygbolaget skulle ha underlåtit att ta in ett åtagande i biljetten eller standardvillkoren — berättigade till den högre ersättningen på grund av den i det föregående föreslagna lagregeln att det högre begränsningsbeloppet skall gälla om befordringen utförts av svenskt flygbolag.

I enlighet med de överväganden som jag nu redovisat bör i 9 kap. 22 § luftfartslagen tas in en ny bestämmelse enligt vilken ansvarighetsgränsen skall vara 270 000 kr., om befordringen utförs av svenskt lufttrafikföretag. Därjämte bör föreskrivas att företaget i biljetten eller standardvillkoren skall utfästa sig att tillämpa denna gräns för ansvarigheten. Dessa bestämmelser bör lämpligen tas in i första stycket i paragrafen.

Då en befordran helt eller delvis utförs av annan än den som genom befordringsavtalet åtagit sig befordringen, skall enligt 9 kap. 32 § luftfartslagen både den avtalsslutande fraktföraren och den som utför befordringen vid tillämpningen av kapitlets bestämmelser anses som fraktförare, den förre i fråga om hela befordringen och den senare i fråga om den del av befordringen som han utför. Ett utländskt flygbolag som utför en del av en befordran som ett svenskt flygbolag har åtagit sig gentemot en passagerare kan med hänsyn till våra konventionsförpliktelser inte göras ansvarigt upp till det högre begränsningsbeloppet i anledning av olycka som inträffat under del av befordringen som det utländska flygbolaget utför. Om SAS exempelvis utfärdar en biljett från Stockholm till Amsterdam men själv svarar för befordringen endast på delsträckan Stockholm—Köpenhamn, medan befordringen resten av sträckan utförs av ett holländskt flygbolag blir det holländska flygbolaget inte ansvarigt upp till det högre begränsningsbeloppet för skada i anledning av olycka som inträffar på delsträckan Köpenhamn—Amsterdam. Vid sådant förhållande bör det högre ansvarighetsbeloppet inte heller gälla för SAS som har ingått avtalet med passageraren, om skadan uppkommer vid befordran som faktiskt utförs av ett utländskt flygbolag. En uttrycklig bestämmelse härom bör tas in i lagtexten. Riktas i det nyssnämnda exemplet talan mot SAS i anledning av olycka som inträffat på delsträckan Köpenhamn—Amsterdam, kan SAS enligt den föreslagna lagstiftningen visserligen enligt 9 kap. 32 § göras ansvarigt härför i egenskap av avtalsslutande fraktförare, men bara upp till det lägre ansvarighetsbeloppet. Utförs befordringen av svenska fraktförare på båda delsträckorna blir den avtalsslutande fraktföraren enligt vad som följer av den föreslagna texten däremot ansvarig upp till det högre be-

gränsningsbeloppet för skador i anledning av olycka som inträffat under den del av befordringen som utfördes av det andra företaget.

Straff bör föreskrivas för den som underlåter att i biljett eller standardvillkor ta in utfästelse att tillämpa den högre ansvarighetsgränsen. Straffet bör vara böter. Den nya straffbestämmelsen kan lämpligen tas in som ett nytt andra stycke i 13 kap. 9 § luftfartslagen.

För att befordringen skall anses utförd av svenskt lufttrafikföretag fordras naturligtvis inte att den utförs med företagets egna luftfartyg. Utförs befordringen i företagets eget namn med ett luftfartyg som chartrats från ett utländskt företag blir det svenska bolaget sålunda ansvarigt upp till det högre ansvarighetsbeloppet.

De föreslagna tilläggen till 22 § medför att en följdändring blir nödvändig i femte stycket. Bestämmelserna däri angående omräkning av begränsningsbeloppen i händelse av att guldvärdet på den svenska kronan ändras går tillbaka på reglerna i konventionen. Londonrekommendationen har emellertid i detta hänseende en annan konstruktion än konventionen. Det i Londonrekommendationen angivna beloppet i Poincaréfrancs utgör endast ett riktvärde. Det står sålunda staterna fritt att bestämma beloppet för ansvarighetsbegränsningen i nationell valuta under förutsättning att det ligger inom den angivna marginalen av 5—10 % från det angivna riktvärdet. Med hänsyn härtill bör bestämmelserna i femte stycket gälla bara de begränsningsbelopp som bygger på konventionen.

De föreslagna bestämmelserna gäller både för inrikes och internationell trafik. Tillstånd till inrikes trafik får enligt 7 kap. 3 § luftfartslagen meddelas bara åt svenskt rättssubjekt. När särskilda skäl föreligger därtill kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, luftfartsverket dock medge undantag från denna regel. Skulle efter den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande fråga uppkomma om att meddela utländskt flygbolag tillstånd att bedriva inrikes passagerartrafik i Sverige bör som förutsättning för tillståndet gälla att flygbolaget genom avtal med passagerarna åtager sig ansvarighet med det i lagen för svenska företag föreskrivna beloppet. Föreskrift härom kan vid behov meddelas med stöd av 7 kap. 4 § luftfartslagen.

Som jag tidigare berört kommer förslag till motsvarande lagändringar att läggas fram också i Danmark och Norge. Lagändringarna bör — inte minst med hänsyn till samarbetet inom ramen för SAS — träda i kraft samtidigt i de tre skandinaviska länderna. Den närmare tidpunkten för ikraftträdandet får bestämmas i samråd mellan dessa länder. Det bör därför ankomma på regeringen att förordna om lagens ikraftträdande.

I övergångsbestämmelserna till lagen (1960: 69) om ändring i luftfartslagen finns en regel enligt vilken äldre bestämmelser, dvs. lagen (1937: 73) om befordran med luftfartyg, skall tillämpas på befordran

som är underkastad Warszawakonventionen i dess ursprungliga lydelse. Det innebär att de nu föreslagna ändringarna i luftfartslagen inte blir tillämpliga t. ex. på en flygning mellan Sverige och en främmande stat som tillträtt Warszawakonventionen men inte Haagprotokollet. För att undvika detta bör i den nya lagen tas in en övergångsbestämmelse som stadgar att de föreslagna ändringarna i luftfartslagen om begränsningsbeloppet för svenska lufttrafikföretag skall utan hinder av vad som föreskrivs i övergångsbestämmelserna till lagen (1960: 69) om ändring i luftfartslagen tillämpas också i de fall då flygningen är underkastad Warszawakonventionen i dess ursprungliga lydelse.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957: 297).

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.