Lagutskottets betänkande
2002/03:LU2

Ersättning vid flygolyckor

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2002/03:18 Ersättning vid flygolyckor.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner konventionen den 28 maj 1999 om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter, den s.k. Montrealkonventionen. Vidare läggs fram förslag till ändringar i luftfartslagen (1957:297) som syftar till att införliva konventionen i svensk rätt.

Montrealkonventionen, som är avsedd att ersätta 1929 års Warszawakonvention, innebär bl.a. att nu gällande beloppsbegränsningar av ersättningsansvaret vid dödsfall och personskada avskaffas. Andra nyheter är att transportörens ansvar alltid skall vara täckt av ansvarsförsäkring och att det införs en möjlighet att på nationell nivå kräva att en transportör skall utge förskott på ersättning.

Propositionen innehåller även förslag till ändringar i luftfartslagen, atomansvarighetslagen (1968:45) och lagen (1992:1672) om paketresor som är föranledda av att rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage anpassats till Montrealkonventionen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft vid den tidpunkt regeringen bestämmer.

Den av regeringen föreslagna ändringen av 9 kap. 4 § luftfartslagen förutsätter tillämpning av 10 kap. 5 § regeringsformen och erfordrar därför beslut av en majoritet bestående av minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter.

Ingen motion har väckts med anledning av propositionen och utskottet föreslår att riksdagen godkänner Montrealkonventionen och antar lagförslagen. Därutöver föreslår utskottet att riksdagen godkänner att regeringen får säga upp det i Montreal den 25 september 1975 avslutade tilläggsprotokollet nr 3 till Warszawakonventionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Innehållsförteckning ... 2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut ... 3
Redogörelse för ärendet ... 4
Utskottets överväganden ... 5
Ersättning vid flygolyckor ... 5

Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag ... 11
Propositionen ... 11
Bilaga 2 Regeringens lagförslag ... 12
Bilaga 3 Konvention om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter ... 20

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Godkännande av Montrealkonventionen

Riksdagen godkänner konventionen den 28 maj 1999 om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter (Montrealkonventionen).

2. Uppsägning av Montrealprotokoll nr 3

Riksdagen godkänner att regeringen säger upp det i Montreal den 25 september 1975 avslutade tilläggsprotokollet nr 3.

3. Inflationsjustering

Riksdagen antar 9 kap. 4 § regeringens förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297).

4. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till

a) lag om ändring i luftfartslagen (1957:297) i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan under punkt 3,

b) lag om ändring i atomansvarighetslagen (1968:45),

c) lag om ändring i lagen (1992:1672) om paketresor.

Stockholm den 3 december 2002

På lagutskottets vägnar

Inger René

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Inger René (m), Marianne Carlström (s), Raimo Pärssinen (s), Jan Ertsborn (fp), Christina Nenes (s), Hillevi Larsson (s), Yvonne Andersson (kd), Tasso Stafilidis (v), Maria Hassan (s), Bertil Kjellberg (m), Rezene Tesfazion (s), Martin Andreasson (fp), Viviann Gerdin (c), Anneli Särnblad Stoors (s), Henrik von Sydow (m), Niclas Lindberg (s) och Johan Löfstrand (s).

Redogörelse för ärendet

Den 28 maj 1999 antogs konventionen om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter, den s.k. Montrealkonventionen. Konventionen innebär en konsolidering och modernisering av det nu rådande internationella regelsystemet för kommersiella lufttransporter, vilket för närvarande bygger på den konvention om internationell luftbefordran som antogs i Warszawa år 1929, den s.k. Warszawakonventionen. Avsikten är att Montrealkonventionen skall ersätta Warszawakonventionen.

Sverige skrev under Montrealkonventionen den 28 augusti 1999.

Europeiska unionens råd beslutade den 5 april 2001 att Europeiska gemenskapen skall ansluta sig till konventionen. Vid samma rådsmöte antogs rådsslutsatser om ratificering av konventionen som innebär att gemenskapen och medlemsstaterna bör deponera sina ratifikationsinstrument vid samma tillfälle och att detta om möjligt bör ske före den 31 december 2002.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner Montrealkonventionen. Regeringen föreslår vidare – efter hörande av Lagrådet – att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297), lag om ändring i atomansvarighetslagen (1968:45) och lag om ändring i lagen (1992:1672) om paketresor.

Till grund för propositionen ligger dels departementspromemorian (Ds 2002:2) Ersättning vid flygolyckor, dels en inom Regeringskansliet upprättad kompletterande promemoria, Ändring i atomansvarighetslagen. Båda promemoriorna har remissbehandlats.

Regeringens förslag återfinns i bilaga 1 och lagförslagen i bilaga 2. I bilaga 3 finns de franska och engelska texterna av Montrealkonventionen samt en svensk översättning.

Propositionen har inte föranlett någon motion.

I departementspromemorian (DS 2002:2) Ersättning vid flygolyckor lades även fram vissa förslag vad gäller det ersättningsrättsliga ansvaret vid icke-kommersiella och privata flygningar. Dessa förslag kommer, enligt vad som redovisas i propositionen, att behandlas under år 2003 tillsammans med förslagen i Lufträttsutredningens betänkande (SOU 1999:42) Ny luftfartslag.

Utskottets överväganden

Ersättning vid flygolyckor

Utskottets förslag i korthet
Riksdagen bör dels godkänna konventionen den 28 maj 1999 om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter (Montrealkonventionen), dels godkänna att regeringen säger upp det i Montreal den 25 september 1975 avslutade tilläggsprotokollet nr 3 (Montrealprotokoll nr 3). Riksdagen bör vidare anta regeringens lagförslag.

Warszawasystemet

Grunden för den internationella regleringen av civilrättsliga frågor inom den kommersiella luftfarten är 1929 års konvention rörande fastställande av vissa gemensamma bestämmelser om internationell luftbefordran, den s.k. Warszawakonventionen. Denna konvention har reviderats vid flera tillfällen. Ändringsprotokoll har antagits åren 1955 (Haagprotokollet), 1971 (Guatemalaprotokollet) och 1975 (Montrealprotokoll nr 1–4). År 1961 tillkom dessutom en tilläggskonvention, den s.k. Guadalajarakonventionen. Guatemalaprotokollet och Montrealprotokoll nr 3 har ännu inte trätt i kraft.

Tillsammans bildar Warszawakonventionen, dess ändringsprotokoll och Guadalajarakonventionen det s.k. Warszawasystemet. Systemet har vunnit bred anslutning bland världens länder. Sålunda har omkring 150 stater tillträtt konventionen, varav de flesta även har tillträtt Haagprotokollet. Sverige har tillträtt samtliga protokoll. Regelverket innehåller bestämmelser om bl.a. transportörers ersättningsrättsliga ansvar för dels skador på passagerare, resgods och bagage, dels skador på grund av förseningar vid lufttransporter. Vidare finns bestämmelser om transporthandlingar, avsändarens förfoganderätt över godset, forumbestämmelser och sammansatta transporter. Genom Haagprotokollet och Montrealprotokoll nr 3 har bl.a. de ersättningsrättsliga reglerna ändrats i viss mån. Beroende på i vilken grad en enskild stat anslutit sig till Warszawasystemet kan olika regler i fråga om förutsättningar för ersättningsansvar och beloppsbegränsningar komma att gälla.

I avsnitt 4.2 i propositionen finns en närmare redogörelse för Warszawasystemet.

Svensk rätt

De svenska civilrättsliga reglerna om kommersiell transport av passagerare, bagage och gods finns framför allt i 9 kap. luftfartslagen (1957:297), som helt

bygger på Warszawasystemet. Nu gällande lydelse av kapitlet följer Warszawakonventionen i dess lydelse enligt Montrealprotokoll nr 3 och 4. Eftersom Montrealprotokoll nr 3 ännu inte trätt i kraft är dock bestämmelserna, enligt vissa övergångsbestämmelser, endast tillämpliga vid inrikes luftfart och vid luftfart som inte omfattas av Warszawasystemet.

I förhållande till stater som enbart har ratificerat Warszawakonventionen i dess ursprungliga lydelse gäller alltjämt lagen (1937:73) om befordran med luftfartyg. I fråga om stater gentemot vilka Haagprotokollet från år 1955 gäller, tillämpas 9 kap. luftfartslagen i dess lydelse före den 1 april 1989.

Ersättningsrättsliga bestämmelser som rör internationell luftfart finns också i lagen (1992:1672) om paketresor och atomansvarighetslagen (1968:45).

För en närmare redogörelse för innehållet i luftfartslagen, paketreselagen och atomansvarighetslagen i nu aktuella avseenden hänvisas till propositionens avsnitt 4.3–4.5.

Montrealkonventionen

Vid mitten av 1990-talet inleddes ett arbete inom FN:s luftfartsorganisation ICAO i syfte att ersätta Warszawakonventionen med en helt ny konvention. Vid en diplomatkonferens i Montreal den 10–28 maj 1999 antogs konventionen om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter, den s.k. Montrealkonventionen. Denna innebär såväl en konsolidering som en modernisering av den civilrättsliga internationella regleringen av lufttransporter. Konventionen är tillämplig på varje internationell transport av personer, bagage eller gods som utförs med luftfartyg mot ersättning. Den är också tillämplig på transporter med luftfartyg som lufttransportföretag utför utan ersättning.

I konventionen finns bl.a. bestämmelser om krav på dokumentation vid lufttransporter, parternas inbördes skyldigheter vid transport, stoppningsrätt, transportörers skadeståndsansvar, beloppsbegränsningar, jämkning, förskottsbetalning, behörig domstol, skiljeförfarande, preskription, ansvarsförsäkring och transporter under extraordinära förhållanden.

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för vissa centrala delar av de ersättningsrättsliga bestämmelserna i Montrealkonventionen såvitt gäller förändringar i förhållande till Warszawasystemet.

Enligt artikel 17.1 ansvarar transportören för dödsfall eller skada som tillfogats passagerare under förutsättning att den skadebringande händelsen inträffat ombord på luftfartyget eller vid ombord- eller avstigning. Transportören kan inte undgå eller begränsa sitt skadeståndsansvar för sådana skador och som inte överstiger 100 000 särskilda dragningsrätter som fastställs av Internationella valutafonden (SDR), dvs. för närvarande sammanlagt omkring 1 200 000 kr. Ansvaret är emellertid begränsat till detta belopp för varje enskild passagerare om transportören visar att skadan inte vållats av transportören eller skadan uteslutande vållats av tredje man. Det gäller således ett strikt

ansvar för dödsfall och skada upp till 100 000 SDR medan ansvaret för skada som överstiger detta belopp är presumerat.

Av artikel 28 följer att transportören vid dödsfall eller skada är skyldig att utge förskott för att täcka en ersättningsberättigad persons omedelbara ekonomiska behov, dock endast under förutsättning att en sådan skyldighet följer av nationell rätt.

Som närmare framgår av avsnitt 4.2 i propositionen är ansvaret i dag beloppsbegränsat. Det föreligger inte heller någon rätt till förskottsbetalning av ersättning.

Artikel 50 föreskriver att varje fördragsslutande part skall se till att dess transportörer tecknar tillräcklig försäkring för att täcka skadeståndsansvar enligt konventionen. Varje stat har vidare rätt att begära av en utländsk transportör som vill flyga till, från eller inom staten att visa att transportören har tillräcklig försäkring. I dag gäller inte någon sådan försäkringsplikt. I förhållande till Warszawasystemet innebär Montrealkonventionen således i flera avseenden förbättringar utifrån passagerarnas utgångspunkter.

Gemenskapsrättsliga bestämmelser om ersättning vid lufttrafik

I rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage finns bestämmelser om EG-luftföretags ersättningsskyldighet vid personskador som inträffar antingen ombord på ett flygplan eller vid ombord- och avstigning. Förordningen bygger på Warszawakonventionen och innehåller bl.a. bestämmelser om förutsättningar för ersättningsskyldighet, ansvarsförsäkring, förskottsbetalning av skadestånd och information till passagerare.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 889/2002 har förordningen ändrats i syfte att anpassa den till Montrealkonventionen. Ändringsförordningen trädde i kraft den 30 maj 2002, men skall inte tillämpas förrän den dag då Montrealkonventionen träder i kraft för gemenskapen. 1997 års förordning innehåller, i sin ändrade lydelse, inte bara bestämmelser som införlivar Montrealkonventionen. Den innehåller också andra regler som förstärker passagerarnas rättigheter ytterligare, bl.a. vad gäller förskottsbetalning av skadestånd och krav på information.

I rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag finns bestämmelser om de enhetliga krav som skall ställas på dem som bedriver lufttransport av passagerare, post och gods mot betalning inom EG. Av artikel 7 följer ett krav på att lufttrafikföretag skall vara försäkrat för att täcka sitt ersättningsansvar i samband med olyckor, särskilt med hänsyn till passagerare, bagage och post.

Propositionen och utskottets ställningstagande

I propositionen konstaterar regeringen att nuvarande regler om ersättning vid flygolyckor har vissa drag som är otillfredsställande ur passagerarnas synvinkel. Detta gäller bl.a. rådande beloppsgränsningar samt avsaknaden av lagstadgade krav på försäkringsplikt och mekanismer för skadelidande att

snabbt och enkelt få ersättning. Det finns därför, menar regeringen, skäl att reformera och stärka det ersättningsrättsliga skyddet för flygpassagerare vid flygolyckor. Enligt regeringens bedömning innebär Montrealkonventionen, med dess till beloppet obegränsade ansvar vid dödsfall och personskada, försäkringsplikt och möjlighet att införa en skyldighet att utge förskott, en avsevärd förbättring av detta skydd. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att riksdagen skall godkänna konventionen och anta lagförslag som syftar till att införliva den i svensk rätt.

En ratifikation av Montrealkonventionen aktualiserar frågan huruvida Warszawakonventionen eller något av de andra instrumenten i Warszawasystemet bör sägas upp. Eftersom Montrealprotokoll nr 3 ännu inte har trätt i kraft talar, enligt regeringens uppfattning, praktiska skäl för att protokollet sägs upp nu. Däremot bör övriga delar av Warszawasystemet för närvarande inte sägas upp ensidigt av Sverige. Sverige bör i stället aktivt verka för att en tidpunkt för gemensam uppsägning av systemet bestäms inom ICAO. Vidare bör Sverige, enligt vad som anförs i propositionen, säga upp ett instrument i Warszawasystemet om samtliga parter till instrumentet blivit parter till Montrealkonventionen.

Som redovisats i det föregående har Montrealkonventionens bestämmelser om skadeståndsansvar och försäkring för passagerare och deras bagage införlivats i gemenskapsrätten genom dels förordning (EG) nr 2027/97, dels förordning (EEG) nr 2407/92. Eftersom en EG-förordning varken behöver eller får genomföras i nationell rätt föreslår regeringen att Montrealkonventionen i fråga om EG-lufttrafikföretag endast skall införlivas i svensk rätt i den utsträckning som konventionen inte redan har införlivats i gemenskapsrätten. Vad gäller övriga transportörer, som inte är att anse som EG-lufttrafikföretag, föreslås konventionen införlivas i sin helhet.

Internationella överenskommelser införlivas enligt svensk rättstradition antingen genom inkorporering eller transformering. Regeringen diskuterar i propositionen olika för- och nackdelar med respektive metod och konstaterar att det finns skäl som talar för såväl inkorporering som transformering. Vid en samlad bedömning gör regeringen den bedömningen att skälen för att välja inkorporering väger över. I propositionen föreslås därför att konventionen skall införlivas genom en särskild bestämmelse i luftfartslagen i vilken föreskrivs att Montrealkonventionens bestämmelser, med undantag för några artiklar som föreslås införlivas i särskild ordning, skall förklaras gälla som lag här i landet. De engelska och franska versionerna av konventionen samt en svensk översättning skall, enligt förslaget, tas in som en bilaga till luftfartslagen.

I sak innebär lagförslaget bl.a. att det för första gången i internationella sammanhang införs ett till beloppet obegränsat skadeståndsansvar vid personskada och dödsfall med ett strikt ansvar upp till ett belopp om ca 1 200 000 kr och ett presumtionsansvar för belopp därutöver. Förslaget innebär vidare att det införs en skyldighet för de svenska transportörer som inte är att anse som EG-luftföretag att ha en ansvarsförsäkring som täcker skadeståndsansvaret

enligt Montrealkonventionen. Även utländska transportörer, som utför lufttransporter till eller från Sverige eller mellan orter i Sverige, åläggs en skyldighet att ha en ansvarsförsäkring som täcker skadeståndsansvaret enligt konventionen. Tillsynsansvaret över försäkringspliktens fullgörande bör, enligt regeringens uppfattning, läggas på Luftfartsverket. Genom en hänvisning i luftfartslagen till förordning (EG) nr 2027/97 införs en skyldighet för såväl svenska luftfartsföretag som utländska luftfartsföretag som inte är att anse som EG-luftfartsföretag att utge förskott på ersättning i enlighet med vad som följer av förordningen. I luftfartslagen föreslås också en ny bestämmelse som innebär att talan om ersättning som får föras i Sverige skall väckas vid domstolen i den ort där passageraren vid olyckstillfället hade sitt hemvist om den inte väcks vid vissa andra i konventionen närmare angivna domstolar.

Lagstiftningen föreslås vara tillämplig även vid inrikes lufttransporter och vid andra lufttransporter som varken omfattas av Montrealkonventionen eller Warszawasystemet.

En av de bestämmelser som, enligt regeringens uppfattning, inte bör införlivas genom inkorporering är konventionens artikel 24 vari finns bestämmelser om ett särskilt förfarande för justering av ansvarsbegränsningsbeloppen i konventionen med hänsyn till inflationen. Skälen till att regeringen såvitt avser artikel 24 föreslagit att införlivandet skall ske genom transformering är följande. Enligt 10 kap. 2 § regeringsformen får regeringen inte ingå en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige utan att riksdagen dessförinnan har godkänt den, bl.a. om överenskommelsen förutsätter att lag ändras, upphävs eller stiftas. Av 10 kap. 5 § regeringsformen framgår emellertid att det är möjligt att i vissa fall låta en framtida ändring i en internationell överenskommelse automatiskt bli gällande som svensk rätt utan något riksdagsbeslut. Ett sådant beslut får dock endast avse framtida ändringar av begränsad omfattning. Riksdagens beslut skall i ett sådant fall som huvudregel fattas i samma ordning som vid stiftande av grundlag. Om ett beslut i grundlagsordning inte kan avvaktas får riksdagen dock fatta beslut genast. Då krävs kvalificerad majoritet, vilket innebär att minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för förslaget.

Enligt regeringens uppfattning är de aktuella ändringarna av beloppen enligt artikel 24 av begränsad omfattning. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att artikeln skall införlivas i svensk rätt genom en särskild bestämmelse i 9 kap. 4 § luftfartslagen som innebär att de nya beloppsgränser som kan komma att bli gällande efter en tillämpning av artikel 24, skall gälla som svensk lag utan föregående godkännande av riksdagen. Enligt förslaget skall en sådan ändring tillkännages i Svensk författningssamling.

I propositionen föreslås också vissa ändringar i paketreselagen (1992:1672) och atomansvarighetslagen (1968:45) som är föranledda av att förordning (EG) nr 2027/97 anpassats till Montrealkonventionen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft vid den tidpunkt regeringen bestämmer. I propositionen anförs att avsikten är att lagstiftningen skall sättas i kraft den dag då Montrealkonventionen träder i kraft för Sverige.

Utskottet delar regeringens uppfattning att flygpassagerarnas ersättningsrättsliga skydd bör stärkas. Som framhålls i propositionen innebär Montrealkonventionen en avsevärd förbättring av detta skydd i en rad olika avseenden och utskottet föreslår därför att riksdagen skall godkänna konventionen.

Propositionen har inte föranlett något motionsyrkande och utskottet har för sin del inget att erinra mot de lagförslag som har lagts fram. Som redovisats i det föregående anser regeringen att Montrealprotokoll nr 3 bör sägas upp redan nu i samband med att Montrealkonventionen ratificeras. Detta erfordrar lagändringar (se prop. s. 81 och Ds 2002:2 s. 140) varför, enligt 10 kap. 2 § första stycket och 4 § regeringsformen, uppsägningen kräver riksdagens godkännande. Utskottet lägger därför på eget initiativ fram ett förslag om att riksdagen skall godkänna att regeringen får säga upp protokollet.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2002/03:18 föreslår regeringen (Justitiedepartementet) att riksdagen godkänner konventionen den 28 maj 1999 om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter.

I propositionen föreslår regeringen vidare – efter hörande av Lagrådet – att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till

1. lag om ändring i luftfartslagen (1957:297),
2. lag om ändring i lagen (1992:1672) om paketresor,
3. lag om ändring i atomansvarighetslagen (1968:45).

Lagförslagen har intagits som *bilaga 2* till betänkandet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1672) om paketresor

3 Förslag till lag om ändring i atomansvarighetslagen (1968:45)

BILAGA 3