



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 103

(2000-2001)

Om midlertidig statlig
forsikringsansvar for norske luftfartøy
og lufthavner ved skader på tredjepart
som følge av krigs- og terrorhandlinger

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 28. september
2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen bes det om Stortingets samtykke til at staten sørger for midlertidig forsikringsansvar for norske luftfartøy og lufthavner ved skader på tredjepart som følge av krigs- og terrorhandlinger.

Forsikringsordninger knyttet til skade på tredjepart løp for de fleste flyselskaper og lufthavner ut ved midnatt mandag den 24. september 2001. En ordning knyttet til å erstatte dette måtte etableres innen samme tidspunkt. Med forbehold om Stortingets tilslutning besluttet Regjeringen den 24. september 2001 å erstatte bortfallet av selskapenes krigsforsikring ved skader på tredjepart - eksklusive passasjerer og selskapenes ansatte - forvoldt av luftfartøy operert av norsklisensierte fly- og helikopterselskap. Forsikringsansvaret gjelder kun skader som følge av krigs- og terrorhandlinger.

2 Bakgrunn for proposisjonen

Forsikringspoliser innen luftfart inneholder som hovedregel en klausul om force majeure i tilfelle av krig, terror og lignende. Det er imidlertid praksis at flyselskap og lufthavner i sine ansvarsforsikringer har en ekstra dekning. Denne ekstra forsikring skal dekke skade på tredjepart, dvs. personer og bygninger m.v. ved flyuhell i forbindelse med krig, terror og lignende. For dette er det avtalt individuelle begrensninger. I praksis ligger disse for store flyselskap og lufthavner på mellom 1 000 og 1 750 mill. USD per luftfartøy og skadetilfelle, som tidligere dannet taket i markedet. Etter det som er opplyst hadde SAS en slik forsikring på opptil 1 750 mill. USD per luftfartøy.

Som følge av terroraksjonene den 11. september 2001, har flyforsikringselskapene satt en begrensning på 50 mill. USD per skade for den ovennevnte ansvarsdekningen, for enkelte flyselskap dog kun 10 mill. USD per skade. Begrensningen trådte ikraft for de fleste forsikringer mandag den 24. september, klokken 2400. Begrensningene gjelder ikke dekningen for passasjerer og flyselskapets ansatte, men begrenser dekningen for skade på tredjepart.

Begrensningen må ses i lyset av at vi etter hendelsene den 11. september har en ny situasjon, der det hersker stor usikkerhet i bransjen med hensyn til å vurdere risikoens størrelse.

Forsikringsselskapene har satt en pris på 1,25 USD per passasjer per flyvning for den begrensede dekningen på 50 mill. USD. Selskapene må forventes å søke en økt inntjening for å dekke inn de store erstatningskrav etter terroraksjonene den 11. september 2001.

Begrensningen er blitt varslet og gjennomført av de enkelte forsikringsselskap eller -pooler, og det er ikke realistisk å tro at det fins andre forsikringsselskap som vil kunne gå inn på kort sikt å tilby tilsvarende produkter.

3 Statens ansvar

Forsikringsselskapenes varsel om oppsigelse av eksisterende poliser med vesentlig endringer av maksimalsatsene for utbetalinger for skader på tredjepart, var grunnen til at flyselskapene generelt gikk ut med et varsel om at all kommersiell lufttrafikk ville stoppe opp fra natten mellom mandag 24. september og tirsdag 25. september. SAS sendte ut en meddelelse til børsen om de endrede vilkår. I brev av 21. september 2001 til hver av de skandinaviske transportministrene anmodet SAS om at problemet måtte bli løst. Dersom problemet ikke ble løst, ville selskapet innstille alle flyvningene. Braathens og Widerøe gjorde tilsvarende henvendelser.

For leasede luftfartøy vil det dessuten ofte være klare krav knyttet til minstekrav for forsikringen.

SAS har i alt 112 fly registrert i Det norske luftfartøyregister. Braathens har tilsammen 33 fly, hvorav 25 er leaset. Widerøe har 26 fly. I tillegg finnes det flere mindre selskap som driver ervervsmessig luftfart samt helikopterselskap. Selskapene har ulike forsikringsavtaler. SAS hadde en forsikringssum på 1 750 mill. USD per skade, mens de små flyselskapene kunne ha en forsikringssum på 10-20 mill. USD. Forsikringssummen for de små selskapene er også redusert vesentlig. Det forsikringsansvar som er falt bort på grunn av disse begrensningene, beløper seg omlag til 270 000 mill. USD for norske kommersielle luftfartøy og lufthavner. Dette anslaget avspeiler dog en svært hypotetisk risiko, da det forutsetter at alle kommersielle luftfartøy forulykker som følge av krig eller terrorhandlinger og forårsaker skader på tredjepart i et slikt omfang.

For de statlige lufthavnene gjelder statens selvassuransordning. Oslo lufthavn, Gardermoen, er et eget rettssubjekt og forsikringsselskapenes endrede praksis «rammer» denne flyplassen, og er dermed tatt med i ordningen. Sandefjord lufthavn, Torp, har tidligere ikke hatt slik dekning, men har fått tilbud om å komme inn under den midlertidige statlige ordningen. Øvrige private lufthavner har ikke hatt denne type forsikring og risikoen for denne typen skader ansees som svært liten.

4 Internasjonale vurderinger

Den generelle vurderingen internasjonalt var at lufttrafikken ville stoppe opp ved de nye forsikringsvilkår, ikke minst fordi toneangivende flyselskap hadde gitt uttrykk for samme vurdering som SAS. Selskapene kunne under alle omstendigheter ikke operere leasede fly.

4.1 EU

EUs økonomi- og finansministre (ECOFIN-ministrene) drøftet den 21. og 22. september situasjonen i lys av trusselen om full stans i flytrafikken. På grunn av den korte fristen, var det ikke mulig for dem å komme frem til en felles EU-løsning. Det ble derfor besluttet at det skulle være opp til hvert enkelt medlemsland å vurdere om det i lys av de problemer som hadde oppstått, ville ta egne initiativ. Ministrene drøftet derfor hvilke prinsipper som medlemslandene i tilfelle burde legge til grunn. Det ble lagt avgjørende vekt på at forsikringsbransjen fortsatt skal stå for forsikring av luftfarten, og at eventuelle initiativ derfor spesielt skulle rette seg mot ovenstående begrensning i forsikringsmulighetene. Løsningen burde samtidig ta sikte på at forsikringsansvaret raskest mulig skal tilbakeføres til forsikringsbransjen og derfor burde baseres på et prinsipp om gjenforsikring med premiebetaling. EU-ministrene ble på denne bakgrunn enige om følgende retningslinjer for nasjonale løsninger av problemet:

- Om mulig bør problemet løses markedsmessig.
- Offentlig assistanse bør kun dekke spesifikke kortsiktige markedsproblemer.
- Det bør være en rimelig premie som så vidt mulig reflekterer de involverte risiki. Det er mulig på helt kort sikt å gi avkall på premiebetaling.
- En tidsbegrensning på én måned samtidig som det arbeides med å få til mer permanente løsninger, og å motivere forsikringsmarkedet til igjen å ta over.
- Initiativ skal notifiseres overfor Kommisjonen.

Kommisjonen ble dessuten oppfordret til å arbeide videre med problemene, idet det opprettes en særlig arbeidsgruppe som også inkluderer representanter for ECOFIN-ministrene. Denne arbeidsgruppen skal avlegge en første rapport til Rådet av transportministre den 15. oktober 2001, og det kan derfor muligens på et senere tidspunkt komme en felles EU-løsning som Danmark og Sverige blir bundet av.

4.2 Den britiske ordningen

ECOFIN-konklusjonene ble fattet bl.a. på bakgrunn av en konkret ordning som Storbritannia allerede hadde besluttet å gjennomføre den 21. september. Den britiske ordningen har følgende hovedelementer:

- Dekningsperiode: 1 måned med mulighet for forlengelse.
- Dekningsomfang: fly registrert i Storbritannia, samt andre organisasjoner som har fått sin ansvarsdekning beskåret, herunder lufthavner i Storbri-

tannia.

- Formidling gjennom flyforsikringsbransjen.
- Den britiske stat holder bransjen skadesløs i intervallet mellom det nye tak og forsikringsbeløpene hittil. Skadekrav på inntil 50 mill. USD per år dekkes dog av den eksisterende forsikring opptil dette nye taket.
- Prisen er fastsatt etter konsultasjoner i Londonmarkedet og beløper seg til 0,25 USD per passasjer per flyvning for dekning inntil 750 mill. USD, og 0,50 USD for dekning inntil 1 750 mill. USD. Lufthavner og andre betaler en prosentavgift.
- En særlig ordning gjelder for mindre fly som har fått sine forsikringssummer under 50 mill. USD beskåret.
- Premiebetaling frafalles i de 30 første dagene.

4.3 Danmark og Sverige

Bl.a. på grunn av SAS-samarbeidet holdes det nær kontakt med Danmark og Sverige.

I Danmark ble saken lagt frem for Folketingets Finansudvalg fredag den 24. september og det ble fattet en beslutning som tar utgangspunkt i ECOFINs prinsipper samt den britiske modellen, men uten at premiebetalingen frafalles de første 30 dagene.

I Sverige varslet regjeringen at den ville søke Riksdagen om bemyndigelse til å la staten påta seg økonomiske forpliktelser i form av garantier for å gjenopprette det forsikringsansvar som falt bort f.o.m. 25. september 2001. Riksdagen behandlet saken torsdag 27. september 2001.

4.4 Andre land

Ordningen i Storbritannia ble vurdert å ville danne modell for den løsning de fleste EU-medlemmene valgte.

Følgende medlemsland har pr. 27. september 2001, foruten Danmark og Sverige, meddelt EU-kommisjonen at de har iverksatt garantiordninger: Belgia, Frankrike, Hellas, Spania og Tyskland. Måten dette er gjort på varierer fra land til land. Den islandske regjering har tatt på seg å garantere for beløp utover 50 mill. USD opp til 1 100 mill. USD.

Canada har etablert en ordning basert på statsgaranti, mens det i USA er blitt laget to store hjelpepakker til luftfartsselskapene, dels en tilskuddspakke på 5 000 mill. USD, dels en lån- og garantipakke på 10 000 mill. USD.

5 Mellomstatlig avtale med Danmark og Sverige

Mer enn 50% av SAS-flåten er registrert i Det norske luftfartøyregister. En manglende ordning fra norsk side vil således ikke bare berøre norsk luftfart, men også virksomheten i Sverige og Danmark. Staten bør derfor, på tilsvarende måte som Danmark og Sverige, dekke tredjemannsansvar for norskregistrert SAS-fly. Det foreslås fullmakt til å la forsikringsansvar omfatte SAS-fly inkludert fly innleid og operert av SAS, så lenge maskinen er norskregistrert.

Eierskapet i SAS er «fordelt» mellom de tre landene omlag i forholdet 2 : 2 : 3 for henholdsvis Norge, Danmark og Sverige. Derfor samsvarer ikke den norske stats ansvar i dette tilfellet med eierforholdene i SAS. Norge har av denne grunn foreslått overfor Danmark og Sverige en mellomstatlig avtale der de tre landene fordeler et eventuelt ansvar i henhold til eierbrøken i SAS, uavhengig av i hvilket skandinavisk land flyet er registrert. Belastningen etter en eventuell skade er overfor Danmark og Sverige foreslått solidarisk fordelt mellom de tre land, uansett hvor skade inntreer og uansett hvor vedkommende SAS-fly er registrert.

6 Samferdselsdepartementets vurdering og tilråding

Det måtte svært raskt etableres en norsk løsning for at trafikken ikke skulle stoppe opp natten mellom mandag 24. september og tirsdag 25. september. Den norske løsningen er basert på prinsippene fra erklæringen fra EUs økonomi- og finansministre, og på den britiske/danske modellen. Denne løsningen vil bli notifisert i ESA i likhet med at EU-medlemmene må notifisere i Kommisjonen.

Den norske ordningen tar sikte på - for hvert enkelt fly og helikopter, og for én måned - å dekke det gap som er oppstått mellom gjeldende forsikringssum hittil, og den nye begrensede forsikringssum. Med dette for øyet sendte Samferdselsdepartementet per telefax den 24. september 2001, et tilbud om midlertidig forsikringsansvar til alle flyselskap med norsk lisens til å operere ervervsmessig luftfart, og til Oslo lufthavn, Gardermoen (OSL). Syv flyselskap samt OSL har akseptert tilbudet. Den private lufthavnen Sandefjord lufthavn, Torp, ble kontaktet dagen etter.

Tilbudet er gitt med forbehold om Stortingets samtykke og erstatter bortfallet av dekningen for selskapene med forsikringssum og vilkår lik den krigsforsikring som utløp, dog således at de første 50 mill. USD per skade per år, for enkelte tilfelle de første 10 mill. USD, dekkes under forsikredes primærpolise.

Dekningen gjelder for 30 dager, og premien for denne dekningen beløper seg til:

- 0,25 USD per passasjer per flyvning for dekning inntil 750 mill. USD
- 0,50 USD per passasjer per flyvning for dekning inntil 1 750 mill. USD

Premien beregnes på basis av innlevert revisorsertifisert passasjerstatistikk og er under enhver omstendighet minimum 1 000 USD per fly for hele forsikringsperioden. Selskapene må opplyse om hvilke fly som ønskes omfattet av krigsforsikringen og eksisterende forsikringssum for krigsansvarsdekning.

Tilsvarende tilbud er gitt OSL, og premien er fastsatt til 25% av premien for deres flyansvarsforsikring. For Torp er de nærmere vilkår ennå ikke avklart.

Størrelsen på premiene er basert på de konsultasjoner som ble gjort av britiske myndigheter mot forsikringsmarkedet i London.

Samferdselsdepartementet har bedt Gjensidige NOR administrere ordningen. Gjensidige NOR vil kun være teknisk operatør og vil ikke være i noen ansvarsposisjon i forhold til tredjepart. For denne operatørfunksjonen får Gjensidige NOR 15% av premieinntekten. Denne ordningen er noe forskjellig fra den danske ordningen der «staten stiller garanti over for et eller flere forsikringselskaper, som tegner forsikringer med dækning svarende til den hidtidige dækning af skader mod tredjemand som følge af krig, terrorisme og lignende hændelser».

Premieinntekten vil bli inntektsført i statsregnskapet for 2001 under kap. 5309, Tilfeldige inntekter, post 29 Ymse. De bevilgningsmessige konsekvensene av utgifter til administrasjonsvederlag til Gjensidige NOR, vil bli forelagt Stortinget i løpet av høsten.

Samferdselsdepartementet legger avgjørende vekt på at det reetableres et kommersielt privat marked så fort som mulig i forhold til de «produktene» som her er falt bort. Dette er også en del av begrunnelsen for at Samferdselsdepartementet mener at det må tas betaling for det statlige forsikringsansvaret. Fordi det hersker usikkerhet med hensyn til når markedet igjen vil fungere, ber Regjeringen om at det gis fullmakt til å forlenge ordningen i inntil 30 dager.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidig statlig forsikringsansvar for norske luftfartøy og lufthavner ved skader på tredjepart som følge av krigs- og terrorhandlinger.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om midlertidig statlig forsikringsansvar for norske luftfartøy og lufthavner ved skader på tredjepart som følge av krigs- og terrorhandlinger, i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om midlertidig statlig forsikringsansvar for norske luftfartøy og lufthavner ved skader på tredjepart som følge av krigs- og terrorhandlinger

Stortinget samtykker i at:

Samferdselsdepartementet i 2001 kan inngå avtaler om statlig forsikringsansvar for luftfartøy operert av norsklicensierte fly- og helikopterselskaper samt for norskregistrerte SAS-fly. Forsikringsansvaret omfatter kun skader på tredjepart, eksklusive selskapets passasjerer og ansatte, som følge av krig og terrorhandlinger. Slike avtaler kan også inngås med norske lufthavner som ikke er dekket av statens selvassuransse. Avtalene skal inngås på følgende vilkår:

1. Tilsagn om statlig forsikringsansvar kan gis på inntil 1 750 mill. USD per skadetilfelle. Forsikringsansvaret overfor det enkelte selskap skal, med unntak for lufthavner, begrenses til å erstatte, på samme vilkår, bortfall av tidligere krigsansvarsforsikring.
2. Selskap som inngår avtale om statlig forsikringsansvar skal betale premie.
3. Det statlige forsikringsansvaret skal gjelde inntil 30 dager, regnet fra og med 25. september 2001.

Samferdselsdepartementet gis fullmakt til å forlenge forsikringsansvaret ytterligere inntil 30 dager.
