

Forslag

til

Lov om ændring af lov om luftfart.

Fremsat den 18. januar 1974 af *ministeren for offentlige arbejder*.

I lov om luftfart, jfr. lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969, som ændret ved lov nr. 478 af 9. december 1970 og lov nr. 94 af 29. marts 1972, foretages følgende ændringer:

1. § 70 a, stk. 4, affattes således:

„Stk. 4. Ministeren for offentlige arbejder kan bestemme, at eftersyn i henhold til stk. 1-3 tillige kan foretages af andre myndigheder end politiet samt af flyvepladsens personale.“

2. § 71 affattes således:

„§ 71. For benyttelsen af en offentlig flyveplads kan der opkræves afgifter efter regler, der fastsættes af ministeren for offentlige arbejder. Afgifter for benyttelse af statsejede flyvepladser skal godkendes af folketingets finansudvalg.“

Stk. 2. Der kan endvidere opkræves afgifter til dækning af udgifterne ved anlæg og drift af andre hjælpemidler i luftfartens tjeneste efter regler fastsat af ministeren for offentlige arbejder. Afgiften påhviler ejeren eller brugeren af såvel danske som udenlandske luftfartøjer ved flyvning i det område, hvor hjælpemidlerne kan benyttes. Afgift kan opkræves i forbindelse med overflyvning af dansk territorium, det åbne hav og en fremmed stats territorium, når der er truffet aftale herom med vedkommende fremmede stat.

Stk. 3. De i stk. 1 og 2 nævnte afgifter kan inddrives ved udpantning.

Stk. 4. Efter aftale med fremmed stat kan der træffes bestemmelse om bistand ved opkrævning og inddrivelse af afgifterne i udlandet.“

Bemærkninger til lovforslaget.

Ad 1.

På baggrund af de senere års kraftige stigninger i antallet af kapringer af luftfartøjer og sabotage-handlinger mod lufttrafikken blev § 70 a indsat i luftfartsloven ved lov nr. 94 af 29. marts 1972 om ændring af lov om luftfart, der trådte i kraft den 1. april 1972. Ved ændringen blev toldvæsenet fritaget for at varetage kontrollen med passagerer, gods og post med henblik på forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed, og kontrolopgaverne blev i stedet pålagt politiet samt, efter ministeren for offentlige arbejders nærmere bestemmelse, andre myndigheder.

For så vidt angik de større lufthavne, måtte man forudse, at kontrolforanstaltninger undertiden måtte iværksættes ved et større antal flyafgange samtidig. For at undgå væsentlig forstyrrelse af trafikafviklingen blev der derfor i § 70 a, stk. 4, tilvejebragt hjemmel for, at ministeren for offentlige arbejder kan bestemme, at andre myndigheder end politiet kan foretage de omhandlede eftersyn. Man lagde herved tillige vægt på, at det må betragtes som uhensigtsmæssigt at anvende politimæssigt uddannet personale til løsning af elementære opgaver, der kan bestrides på tilfredsstillende måde af personale med en mindre omfattende uddannelse

end politipersonalets. I henhold til § 70 a, stk. 4, har Københavns lufthavn i Kastrup og statslufthavnene i Ålborg, Odense og Rønne fået tilladelse til at lade lufthavnsbetjente udføre eftersyn efter § 70 a, stk. 1-3.

På baggrund af udviklingen siden ikrafttrædelse af lov nr. 94 af 29. marts 1972, herunder kapringen af et svensk indenrigsfly i september 1972, må det imidlertid anses for helt nødvendigt, at eftersyn i henhold til § 70 a, stk. 1-3, også kan udføres af funktionærer ved lufthavne, der hverken drives i statsligt eller kommunalt regi, f.eks. Billund lufthavn, og man har fra justitsministeriet modtaget en henstilling om, at den fornødne hjemmel hertil tilvejebringes snarest muligt. Det er tanken, at politiet skal godkende det personale, der skal medvirke ved eftersyn, hvorfor den foreslåede udvidelse af personkredsen i § 70 a, stk. 4, ikke kan frembyde væsentlige betænkeligheder.

I lovforslaget foreslås det på den baggrund at føje „samt af flyvepladsens personale“ til den hidtidige formulering af § 70 a, stk. 4. Man opnår herved, at også personale ansat i private lufthavne, der ikke kan karakteriseres som myndigheder, kan få tilladelse til at foretage eftersyn i henhold til § 70 a, stk. 1-3.

Ad 2.

På tidspunktet for vedtagelsen af luftfartsloven af 1960 blev der ikke opkrævet afgift for den hjælp, der af staten ydes luftfarten i form af sikringstjenester: flyveleder-, radio- og vejrtjeneste, men man ønskede at have hjemmel til opkrævning af sådanne afgifter, når en gunstig udvikling af luftfarten tillod det, jfr. bemærkningerne til § 71, Folketingstidende 1959-60, tillæg A, Sp 1473.

Organisationen af sikringstjenesterne for den internationale luftfart er fastsat ved regionalplaner, vedtaget af den internationale civilflyvningsorganisation, i det følgende kaldet ICAO. I henhold til en sådan regionalplan for Nordatlanten har Danmark siden slutningen af 40'erne opretholdt forskellige tjenester i Grønland og på Færøerne, og da disse tjenester kommer alle luftfartøjer, som trafikerer dette område, til gode, er der senest ved en overenskomst af 1956 mellem en række lande aftalt en fælles finansieringsordning, hvorefter 95 pct. af udgifterne for den danske stat til opretholdelse af tjenesterne fordeles mellem aftalestaterne i forhold til det antal operationer, deres luftfartøjer har udført i området. Tilsvarende overenskomst er indgået, for så vidt angår de af Island tilvejebragte tjenester.

På samme måde som det ved luftfartsloven af 1960 blev forudset, at der en dag kunne blive tale om opkrævning af afgifter for brugen af sikringstje-

nerne, er det i nævnte overenskomst bestemt, at den danske og islandske regering efter anmodning fra ICAO's råd så vidt muligt skal indføre et afgiftssystem for benyttelsen af samtlige tjenester eller dele af disse, for så vidt angår ved flyvninger i det nordatlantiske område.

Mellem medlemsstaterne i ICAO er der efter flere konferencer om takst- og afgiftsspørgsmål i princip enighed om, at den internationale luftfart efterhånden har nået en udvikling, hvor den statslige subvention i form af gratis sikringstjenesteydelser kan afløses af et system med afgifter til hel eller delvis dækning af staternes udgifter til disse tjenester. England, Canada og USA har allerede i nogen tid opkrævet sådanne afgifter, og pr. 1. april 1973 har man også for det sydlige Danmarks vedkommende indført en afgift for visse flyvninger i dansk flyvekontrolområde („en route“ - afgift). Denne afgift gælder ikke for flyvninger i lufrummet over Færøerne og Grønland.

På initiativ af England og Canada blev der af ICAO indkaldt til en konference mellem deltagerstaterne i den danske og islandske fællesfinansieringsoverenskomst, og på denne konference, der fandt sted i marts-april 1973, blev det vedtaget, at foreløbig 40 pct. af de udgifter, der omfattes af overenskomsterne, og som skønnes at komme den civile luftfart til gode, skulle opkræves hos brugerne, medens de resterende 60 pct. fortsat skal betales af staterne. Fra 1976 skal fordelingen dog være 50 pct. fra brugerne og 50 pct. fra staterne. I overensstemmelse med konferencens vedtagelse har ICAO's råd herefter anmodet den danske regering om at indføre et sådant afgiftssystem.

De af fællesfinansieringen omfattede udgifter, der skønnes at komme den civile luftfart til gode, udgjorde for Danmarks vedkommende i 1972 ca. 13,3 mill. kr. Den andel, der ønskes pålagt brugerne for 1974, vil på dette grundlag blive fastsat til ca. 5,3 mill. kr. Ud fra oplysninger om antallet af flyvninger i 1972 sammenholdt med regnskabet for samme år har ICAO's råd herefter beregnet den danske afgift til 49 kr. pr. flyvning over Nordatlanten for kalenderåret 1974.

Ved gennemførelse af brugeravgift i overensstemmelse med foranstående vil den danske statskasses bidrag til luftfartstjenesterne i Grønland og på Færøerne og Danmarks andel i udgifterne vedrørende den tilsvarende islandske sikringstjeneste for flyvninger over Nordatlanten i ordningens første år blive reduceret med ca. 100.000 kr. på årsbasis.

En meget stor del af de Nordatlantflyvninger, der udføres under benyttelse af de fællesfinansierede danske sikringstjenester, berører imidlertid ikke

dansk (herunder færøsk og grønlandsk) territorium, og da luftfartsloven kun gælder for luftfart indenfor dansk område (§ 1) samt for luftfart med dansk luftfartøj udenfor dansk område (§ 4), savnes der hjemmel til at opkræve afgifter hos udenlandske luftfartsselskaber og luftfartøjs ejere for flyvninger, der ikke berører dansk område. Det er derfor nødvendigt at ændre luftfartslovens § 71, således at afgifter for sikringstjenester ikke kun opkræves i tilfælde, hvor territoriet, hvorover der flyves, eller luftfartøjet, hvormed der flyves, er dansk, men således, at det afgørende for afgiftsopkrævningen bliver, om ydelsen er til rådighed under en aktuel flyvning, f.eks. for et udenlandsk luftfartøj ude over Atlanterhavet. Da nævnte forhold er specifikt for sikringstjenesteydelserne, foreslås bestemmelsen optaget i et særskilt stykke samtidig med, at det tydeliggøres, at afgiften dækker både anlæg og drift.

Den foreslåede opkrævning af afgifter af luftfartøjer, der ikke kommer i berøring med dansk område, og som ikke i andre henseender kan underkastes danske retsregler, har givet anledning til overvejelse af, om det påtænkte afgiftssystem vil medføre nogen krænkelse af anerkendte folkeretlige regler, jfr. at der ifølge Geneve-konventionen af 1958 om det åbne hav består en frihed for alle stater til at overflyve det åbne hav.

Denne regel er naturligvis ikke til hinder for, at stater kan indgå indbyrdes aftaler om, hvilke regler der skal gælde for deres luftfartøjer ved overflyvning af det åbne hav, og indførelsen af afgiftssystemet ses derfor ikke at rumme problemer i henseende til de stater, som er deltagere i fællesfinansieringsoverenskomsten, der som ovenfor nævnt indeholder en positiv hjemmel for indførelse af et sådant system.

Næsten alle stater, der overhovedet udfører international luftfart, vil have tiltrådt Chicago-konventionen af 1944 om international civil luftfart og dermed være medlemmer af ICAO. I Chicago-konventionens artikel 15 er det forudsat, at staterne kan opkræve afgifter for benyttelse af lufthavne og luftfartshjælpemidler, men bestemmelsen foreskriver kun, at afgifterne ikke må fastsættes diskriminerende overfor udenlandske luftfartøjer. Konventionen udtaler intet om, at dens anvendelsesområde er begrænset til medlemsstaternes territorier, og i en enkelt bestemmelse, artikel 12, er det udtrykkeligt udtalt, at de i henhold til konventionen fastsatte regler for luftfartøjers flyvning og navigering også skal være gældende over det åbne hav.

Det er umiddelbart indlysende, at det for luftfartens sikkerhed ikke ville være tilstrækkeligt, hvis de af staterne oprettede sikringstjenester kun udstræk-

tes over staternes land- og søterritorier. Interkontinental luftfart vil i så fald være en umulighed. Indenfor ICAO er der derfor vedtaget regionalplaner for områder med trafik af et vist omfang, hvorved der er foretaget en fuldstændig opdeling af det åbne hav i områder (flyveinformationsregioner), som de enkelte kyststater har ansvaret for. Nordatlanten er således opdelt mellem Canada, USA, Danmark, Island, Norge og Storbritannien, der altså er forpligtet til at opretholde sikringstjenester i hver sit kontrolområde - for Danmarks vedkommende det såkaldte Søndre Strømfjord flyveinformationsområde, der dækker hele Grønland med undtagelse af sydspidsen, der hører under det canadiske område.

De planer, der lægges for enhver interkontinental flyvning, udarbejdes på grundlag af de statslige flyvevejrtjenesters forudsigelser, der igen er baseret på vejrobservationer foretaget på en lang række stationer rundt om i verden. Luftfartøjernes navigation undervejs foregår bl.a. ved hjælp af de af staternes flyveradiotjenester etablerede radionavigationshjælpemidler, og flyveplaner indgives til flyvekontrolltjenesten på startstedet, hvorfra de videregives til de tilsvarende tjenester i de områder, der passerer, således at hvert fly på grundlag af oplysningerne i flyveplanen, flyets positionsrapporter, afgivet under flyvningen, samt i visse områder ved hjælp af radar kan følges på hele strækningen.

Sikringstjenesterne må således betragtes som en helhed, og det ville være åbenbart urimeligt, hvis betalingen for benyttelsen skulle være afhængig af, om luftfartøjet tilfældigvis passerer lige hen over de territorier, hvor radiofyrr, radaranlæg og vejrobservationsposter er placeret.

I mangel af udtrykkelig bestemmelse i Chicago-konventionen om afgiftsopkrævning må man efter hele formålet med sikringstjenesterne og den på international basis foretagne koordination mellem disse være af den opfattelse, at afgiftsopkrævning af ethvert fly, der gennemflyver et område, hvor sådanne tjenester er tilvejebragt, må være fuldt forenelig med konventionen og må kunne gennemtvinges over for alle fly fra lande, der er medlemmer af ICAO.

De udgifter, der fra dansk side skal opkræves af luftfarten, vil hvert år blive fastsat af ICAO's råd pr. 1. oktober og gælde for det følgende kalenderår på grundlag af de faktiske udgifter i sidste kalenderår og de i dette år foretagne overflyvninger af området. Afgiften vil udgøre et fast beløb for hver flyvning over Nordatlanten nord for den 40. breddegrad, uanset luftfartøjets størrelse. Selve opkrævningen vil i øvrigt blive foretaget af de britiske luftfartsmyndigheder, der som følge af de tidligere

indførte britiske afgifter for flyvninger i britisk kontrolleret luftrum er i besiddelse af den fornødne organisation. En overenskomst herom vil blive indgået ved noteveksling mellem de 2 lande. De britiske luftfartsmyndigheder skal udelukkende handle på de danske myndigheders vegne.

Som vederlag for opkrævningen skal der tilkomme de britiske luftfartsmyndigheder et administrationsgebyr, der vil blive opkrævet som tillæg til det egentlige gebyr, og som ikke kan overstige 5 pct. af afgiftsprovenuet.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov.

Gældende formulering.

§ 70 a. — — —

„Stk. 4. Ministeren for offentlige arbejder kan bestemme, at eftersyn i henhold til stk. 1-3 tillige kan foretages af andre myndigheder end politiet.“

§ 71. „For benyttelsen af en flyveplads eller et andet anlæg i luftfartens tjeneste, som står åben til brug for offentligheden, kan der opkræves afgifter efter regler fastsat af ministeren for offentlige arbejder. Afgifterne for statsejede flyvepladser skal godkendes af folketingets finansudvalg. Afgifterne kan inddrives ved udpantning.“

Forslaget.

1. § 70 a, stk. 4, affattes således:

„Stk. 4. Ministeren for offentlige arbejder kan bestemme, at eftersyn i henhold til stk. 1-3 tillige kan foretages af andre myndigheder end politiet samt af flyvepladsens personale.“

2. § 71 affattes således:

„§ 71. For benyttelsen af en offentlig flyveplads kan der opkræves afgifter efter regler, der fastsættes af ministeren for offentlige arbejder. Afgifter for benyttelse af statsejede flyvepladser skal godkendes af folketingets finansudvalg.“

Stk. 2. Der kan endvidere opkræves afgifter til dækning af udgifterne ved anlæg og drift af andre hjælpemidler i luftfartens tjeneste efter regler fastsat af ministeren for offentlige arbejder. Afgiften påhviler ejeren eller brugeren af såvel danske som udenlandske luftfartøjer ved flyvning i det område, hvor hjælpemidlerne kan benyttes. Afgift kan opkræves i forbindelse med overflyvning af dansk territorium, det åbne hav og en fremmed stats territorium, når der er truffet aftale herom med vedkommende fremmede stat.

Stk. 3. De i stk. 1 og 2 nævnte afgifter kan inddrives ved udpantning.

Stk. 4. Efter aftale med fremmed stat kan der træffes bestemmelse om bistand ved opkrævning og inddrivelse af afgifterne i udlandet.“