



# Kommittédirektiv

## Tillträde till Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet

---

**Dir.  
2013:103**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2013

### Sammanfattning

De svenska flygbolagen verkar på en internationell marknad som kännetecknas av höga investeringskostnader och många gånger stora affärsrisker. För att kunna hävda sig i den internationella konkurrensen är flygbolagen beroende av effektiva finansieringsmodeller. Mot denna bakgrund ska det utredas om Sverige bör tillträda två internationella instrument som arbetats fram i syfte att förenkla finansieringen av och minska finansieringskostnaderna för t.ex. köp av nya flygplan.

Genom konventionen om internationell säkerhetsrätt till flyttbar egendom (Kapstadskonventionen) och det tillhörande luftfartsprotokollet har det införts en ordning för internationella säkerhetsrätter vid överlåtelser och upplåtelser av flygplan och annan luftfartsutrustning som ska öka förutsägbarheten och minska riskerna för finansörerna. Det finns även möjlighet att registrera säkerhetsrätterna i ett särskilt inrättat internationellt register.

En särskild utredare ska analysera och ta ställning till om Sverige bör tillträda Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet samt föreslå de författningsändringar som är nödvändiga eller som i övrigt bedöms lämpliga i samband med ett tillträde. Utredaren ska dessutom ta ställning till vilka förklaringar Sverige bör avge vid ett tillträde. Det ska också utredas om det svenska inskrivningsregistret för luftfartyg vid Transport-

styrelsen bör finnas kvar, helt eller delvis, vid ett tillträde till konventionen och protokollet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

### **Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet**

Luftfartsegendom, som exempelvis flygplan och helikoptrar, representerar mycket höga ekonomiska värden. Finansieringen av sådan egendom kan ske på olika sätt, t.ex. genom att ett flygbolag lånar medel på sedvanligt sätt eller genom olika former av leasingavtal eller köp med äganderättsförbehåll. En förutsättning är vanligtvis att borgenären får en säkerhetsrätt i egendomen. Den rättsliga regleringen av säkerhetsrätterna, deras prioritet och skyddet mot tredje man, t.ex. vid gäldenärens konkurs, ser dock olika ut i olika länder. Det leder till osäkerhet hos finansiärerna och därmed högre finansieringskostnader.

Kapstadskonventionen har tillkommit i syfte att ge större förutsägbarhet och trygghet för finansiärer, vilket i sin tur ska leda till lägre finansieringskostnader vid förvärv av värdefull flyttbar egendom. Konventionen är ett resultat av ett samarbete mellan FN:s luftfartsorganisation ICAO (International Civil Aviation Organization) och det mellanstatliga privaträttsliga institutet Unidroit (International institute for the unification of private law). Konventionen antogs tillsammans med det tillhörande protokollet om särskilda frågor rörande luftfartsutrustning (luftfartsprotokollet) i Kapstaden 2001. De båda instrumenten trädde i kraft den 1 mars 2006 och hittills har konventionen 59 parter, däribland EU och flera EU-medlemsstater samt Norge. EU har exklusiv kompetens inom vissa områden som regleras i Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet (frågor om domstols behörighet, insolvensförfaranden och lagval) och tillträdde de båda instrumenten år 2009<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rådets beslut 2009/370/EG av den 6 april 2009 om Europeiska gemenskapens anslutning till konventionen om internationell säkerhetsrätt till flyttbar egendom och till dess protokoll om särskilda frågor rörande luftfartsutrustning, vilka antogs gemensamt den 16 november 2001 i Kapstaden.

Luftfartsprotokollet omfattar luftfartygsskrov, flygmotorer och helikoptrar. De måste dock vara av viss storlek. Ytterligare två protokoll till konventionen har senare antagits avseende säkerhetsrätter i tillgångar avsedda för rymden respektive i rullande järnvägsmateriel. Vart och ett av protokollen innehåller särbestämmelser för en viss kategori av flyttbar egendom och ska läsas tillsammans med konventionen.

Konventionen innehåller materiella regler om finansiering, leasing och försäljning av flyttbar egendom. Genom konventionen införs en ordning med internationella säkerhetsrätter som ska erkännas i alla fördragsslutande stater. Tre typer av säkerhetsrätter omfattas av konventionen: säkerhetsrätter som uppkommit till följd av ett pantträtsavtal, säkerhetsrätter som innehas av en säljare som har äganderättsförbehåll i egendomen samt säkerhetsrätter som innehas av en leasegivare enligt ett leasingavtal.

I konventionen och protokollet finns detaljerade bestämmelser om hur säkerhetsrätten ska behandlas vid gäldenärens insolvens och om borgenärens rättigheter vid gäldenärens avtalsbrott.

Utöver materiella bestämmelser om de internationella säkerhetsrätterna innehåller konventionen bestämmelser om ett internationellt register som de internationella säkerhetsrätterna ska kunna registreras i. Det internationella registret förs sedan ikraftträdandet av ett irländskt bolag, Aviareto, som har ett visst ekonomiskt ansvar för felaktigheter i registret. ICAO utövar tillsyn över verksamheten och över driften av det internationella registret.

### **Utredningsuppdraget**

*Ska Sverige tillträda instrumenten?*

Kapstadskonventionens och luftfartsprotokollets bestämmelser ska bl.a. tillämpas när gäldenären, t.ex. ett flygbolag, har sitt säte i en fördragsslutande stat när det avtal ingås som ger säkerhetsrätt i egendomen. Vid överlåtelse eller upplåtelse av

luftfartygsskrov och helikoptrar kan det också vara av betydelse i vilken stat egendomen var registrerad när avtalet ingicks.

Mycket talar för att det finns ekonomiska fördelar att vinna för svenska flygbolag, om Sverige tillträder konventionen och protokollet. Från flygbranschen har det också påtalats att Sverige bör tillträda instrumenten, eftersom ett tillträde kan möjliggöra vissa ränterabatter för flygbolag i en konventionsstat. Därutöver möjliggör konventionen också registrering av säkerhetsrätter i flygmotorer, något som inte är möjligt enligt svensk rätt. Mot detta måste vägas att det långtgående borgenärsskydd som bestämmelserna i konventionen och protokollet är avsedda att ge kan vara till nackdel för såväl gäldenärer som det allmänna i en obeståndssituation eller i en tvist mellan bolag och finansiär. En viktig fråga i sammanhanget är vilken ställning finansiären ges i förhållande till övriga borgenärer i en obeståndssituation.

Utredaren ska analysera bestämmelserna i Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet och jämföra regleringen i instrumenten med gällande svensk rätt, med beaktande av tillämplig EU-rätt. I analysen ska det beaktas att Sverige redan överfört kompetens till EU avseende vissa av de frågor som behandlas i konventionen och protokollet. Utredaren ska mot bakgrund av analysen redogöra för de konsekvenser en svensk anslutning skulle få, såväl fördelar som nackdelar.

I uppdraget ingår dessutom att klarlägga vad systemet med det internationella registret innebär för olika användare.

Utifrån resultatet av analysen ska utredaren ta ställning till om Sverige bör tillträda konventionen och luftfartsprotokollet. Frågan om anslutning till de övriga två protokollen ska inte utredas.

#### *Vilka förklaringar bör Sverige avge?*

I såväl Kapstadskonventionen som luftfartsprotokollet ges möjlighet för den fördragsslutande staten att begränsa respektive utöka tillämpligheten av vissa bestämmelser genom att avge förklaringar till enskilda artiklar (se artiklarna 39, 40, 50, 52–55 och 60 i konventionen samt artiklarna XIX, XXIV, XXIX och

XXX i protokollet). En förklaring kan sålunda innebära att en viss bestämmelse, som annars inte skulle vara tillämplig, helt eller delvis ska tillämpas eller att den öppnar för den fördragsslutande staten att helt eller delvis avstå från att tillämpa en viss bestämmelse som annars skulle gälla.

Några av förklaringarna får stor betydelse vid finansiering genom exportkrediter, vilka är vanligt förekommande inom flygindustrin. Dessa förklaringar benämns av OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) som kvalificerande förklaringar (eng. qualifying declarations). Förklaringarna avser framför allt borgenärens rättigheter vid gäldenärens insolvens och är särskilt utformade för att minska riskerna vid en transaktion och på så sätt ge ökad trygghet för borgenärerna.

I syfte att upprätthålla en rättvis konkurrens har OECD utvecklat olika regler och miniminivåer för räntor på exportkrediter. Fördragsslutande stater som har tillträtt och införlivat konventionen och dessutom har avgett de kvalificerande förklaringarna kan efter beslut från OECD sättas upp på en av OECD skapad lista, den s.k. Kapstadslistan. Gäldenärer (t.ex. köpare) med säte i en fördragsslutande stat som finns med på Kapstadslistan kan då få ränterabatt (s.k. Cape Town Convention Discount) på statliga exportkrediter i länder med tillverkning av luftfartsegendom. Rabatten skulle enligt företrädare för industrin innebära stora besparingar för de svenska flygbolagen när de förnyar sin flygplansflotta.

Utredaren ska analysera innebörden av samtliga möjliga förklaringar och utifrån sin analys föreslå vilka förklaringar Sverige bör avge respektive avstå från att avge vid ett tillträde till instrumenten. Särskild vikt ska läggas vid analysen av de kvalificerande förklaringarna och vilka konsekvenser avgivandet av sådana skulle få för svenska gäldenärer och borgenärer.

I samband med EU:s tillträde till konventionen och protokollet avgav EU vissa förklaringar på områden där unionen har exklusiv behörighet. Utredarens förslag på vilka förklaringar Sverige bör avge ska utformas på ett sätt som gör att de inte står i strid med Sveriges åtaganden gentemot EU och inte inkräktar på EU:s exklusiva behörighet.

*Hur bör instrumenten införlivas med svensk rätt?*

För att konventionen och protokollet ska få rättslig giltighet i Sverige krävs att de införlivas med svensk rätt. Detta kan antingen ske genom transformering (som innebär att konventionen omarbetas till svensk författningstext i den utsträckning nya bestämmelser krävs) eller genom inkorporering (som innebär att det föreskrivs i lag att bestämmelserna i instrumenten ska gälla som lag i Sverige). Utredaren ska ta ställning till på vilket av de båda angivna sätten instrumenten ska införlivas med svensk rätt.

Utredaren ska sträva efter att föreslå ett införlivande som möjliggör för Sverige att bli upptagen på den av OECD förda s.k. Kapstadslistan. Mot bakgrund av att det genom konventionen skapas ett helt nytt system för internationella säkerhetsrätter med ett internationellt register där säkerhetsrätterna kan registreras, ska utgångspunkten vara att hela eller delar av konventionen och protokollet ska inkorporeras. Det står emellertid utredaren fritt att föreslå en transformering om det bedöms som lämpligare.

*Det svenska inskrivningsregistret för luftfartyg*

I Sverige finns två register för luftfartyg: ett offentlighetsregister för luftfartygsregister och ett civilrättsligt inskrivningsregister för luftfartyg. Båda registren förs av Transportstyrelsen. Genom Sveriges tillträde till 1948 års konvention rörande internationellt erkännande av rätt till luftfartyg har Sverige dessutom förpliktat sig att erkänna vissa rättigheter i luftfartyg som registrerats i andra länder.

Bestämmelser om luftfartygsregistret finns i 2 kap. luftfartslagen (2010:500) och i förordningen (1986:172) om luftfartygsregistret m.m. Det finns ingen skyldighet att registrera ett luftfartyg i luftfartygsregistret. För att ett luftfartyg ska få användas vid luftfart inom svenskt område krävs dock att det är registrerat i Sverige eller ett annat land som är medlem i ICAO eller som Sverige träffat avtal med om rätt till luftfart inom svenskt område.

Registrering i luftfartygsregistret är en förutsättning för inskrivning i inskrivningsregistret för luftfartyg. Bestämmelser om inskrivningsregistret finns i lagen (1955:227) om inskrivning av rätt till luftfartyg samt i en tillhörande förordning. Lagen ger bl.a. möjlighet att genom en inskrivning i registret inteckna ett luftfartyg till säkerhet för en fordran. Möjligheterna till inskrivning utökades år 2005 då det blev möjligt att med sakrättslig verkan skriva in förvärv och nyttjanderätter i registret. Det blev också möjligt att anteckna om ett förvärv av ett luftfartyg var föremål för äganderättsförbehåll eller beroende av något annat villkor som inskränker rätten att överlåta, upplåta eller inteckna luftfartyget. Syftet med lagändringarna var att skapa förutsättningar för en modern och ändamålsenlig finansiering av flygplan och andra luftfartyg (se prop. 2003/04:27).

I propositionen inför 2005 års lagändringar uttalades att det med fog kunde hävdas att en ordning med två register, vilka vid den tiden dessutom fördes av två olika myndigheter, inte var rationell. Det konstaterades emellertid att ett svenskt tillträde till Kapstadskonventionen kan innebära att ett internationellt registersystem ersätter det svenska registret för inskrivning (s. 67).

Varken Kapstadskonventionen eller luftfartsprotokollet uppställer något hinder mot att det nationella inskrivningsregistret och det internationella registret verkar sida vid sida. Registren har också delvis skilda tillämpningsområden. Det är exempelvis inte möjligt att i det internationella registret registrera säkerhetsrätter i luftfartygsutrusning som understiger viss vikt.

Utredaren ska, oavsett sitt ställningstagande i frågan om tillträde till instrumenten, analysera och ta ställning till om det svenska inskrivningsregistret för luftfartyg bör finnas kvar, helt eller delvis, för det fall Sverige väljer att tillträda instrumenten. Om utredaren kommer fram till att det svenska registret till någon del bör finnas kvar, ska utredaren analysera och ta ställning till hur det svenska registret ska förhålla sig till det internationella registret. Kommer utredaren fram till att möjligheten till inskrivning i det nationella registret bör tas bort i något avseende, ska utredaren ta ställning till vad som bör ske

med befintliga inskrivningar. Utredaren ska här, liksom i övrigt, föreslå en reglering som är klar, enkel och överskådlig och som så långt det är möjligt minimerar risken för rättsförluster, regelkonflikter och andra komplikationer.

#### *Behövs det kontaktpunkter?*

Vid ett tillträde till Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet har Sverige möjlighet att utse ett eller flera organ till kontaktpunkter. Dessa ska ha till uppgift att översända uppgifter som krävs för registrering till det internationella registret (se artikel 18.5 i konventionen och artikel XIX i protokollet).

Utredaren ska analysera och ta ställning till om det finns behov av att vid ett tillträde till instrumenten utse en eller flera kontaktpunkter. Om utredaren kommer fram till att det finns ett sådant behov, ska utredaren föreslå vilken eller vilka organisationer som bör få uppdraget.

#### *Författningsändringar*

Utöver lagar och förordningar som är direkt knutna till luftfartsrätten, såsom lagen om inskrivning av rätt till luftfartyg med tillhörande förordning, kan ett antal andra författningar komma att påverkas vid ett svenskt tillträde till konventionen och protokollet. Däribland kan nämnas utsökningsbalken, förmånsrättslagen (1970:979) och konkurslagen (1987:672).

Oavsett sitt ställningstagande i frågan om huruvida Sverige ska tillträda konventionen och protokollet eller inte, ska utredaren föreslå de författningsändringar som ett svenskt tillträde till instrumenten kräver eller som i övrigt bedöms lämpliga för att konventionens och protokollets bestämmelser ska kunna tillämpas fullt ut.

#### **Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda branscher, myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt. I den mån det bedöms som lämpligt ska



utredaren undersöka hur stater som tillträtt instrumenten har gått till väga.

Utredaren ska även redovisa ekonomiska konsekvenser och andra effekter av framlagda förslag för såväl företag som det allmänna. I detta ingår att redovisa om och i så fall i vilken utsträckning ett tillträde till instrumenten kan få betydelse för var bolagen väljer att registrera sina flygplan och helikoptrar. Detta kan ha betydelse för den svenska beredskapen.

När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen ska synpunkter inhämtas från Näringslivets Regelnämnd (NNR). Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

(Justitiedepartementet)