

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

3. maj 2006

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Økonomi- og Erhvervsministeriets grundnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om transportørers erstatningsansvar ved ulykker under passagertransport ad søvejen og indre vandveje, KOM(2005) 592 af 23. november 2005.

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om transportørers erstatningsansvar ved ulykker under passagertransport ad søvejen og indre vandveje – KOM(2005) 592 af 23. november 2005

Resumé

Forslagets primære sigte er at gennemføre Athen-konventionen af 2002 om befordring af passagerer og deres bagage til søs som EU forordning. Hovedelementerne i konventionen er en forhøjelse af ansvarsgrænserne for personskade og indførelse af objektivt ansvar for transportøren¹ for skader, der opstår i forbindelse med skibets drift samt en pligt for rederen til at forsikre sig mod dette ansvar. Med dette sikres passagerer bedre mulighed for fuld erstatning i tilfælde af ulykker om bord på passagerskibe.

Forslaget vil kræve lovændring. Forslaget forventes ikke at indebære nævneværdige statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vil endvidere pålægge rederne øgede omkostninger til forsikring, der dog ikke kan opgøres på nuværende tidspunkt, ligesom der forventes en mindre forøgelse af redernes administrative byrder i forbindelse med de nye forsikringscertifikater og pligten til at give oplysninger om rettigheder til passagererne.

1. Baggrund og indhold

Kommissionen fremlagde den 23. november 2005 den 3. søsikkerhedspakke bestående af 7 konkrete direktivforslag. I modsætning til de to tidligere søsikkerhedspakker (ERIKA I og ERIKA II) er denne 3. søsikkerhedspakke ikke fremlagt som opfølgning på en konkret større ulykke. Formålet med pakken er imidlertid fortsat målrettet forebyggelse af ulykker til søs samt at sikre en tilstrækkelig opklaring og opfølgning på sådanne ulykker.

Kommissionens forslag til ny forordning om ansvar for passagerskade er den 24. februar 2006 fremsendt til Rådet i dansk sprogversion.

Forslaget er fremlagt med hjemmel i traktatens artikel 71, stk. 1, og 80, stk. 2, og kan vedtages med kvalificeret flertal efter proceduren for fælles beslutningstagen i artikel 251.

Athen-konventionen af 2002

¹ Normalt den, der udfører transporten.

Forslagets primære sigte er at gennemføre FN's internationale søfartsorganisations (IMO) konvention om passagerskadeansvar, Athenkonventionen af 2002 om befordring af passagerer og deres bagage til søs, som EU forordning.

Hovedelementerne i Athen-konventionen af 2002 er en forhøjelse af ansvarsgrænserne for personskade til 400.000 SDR² og indførelse af objektivi ansvar for transportøren for skader, der opstår i forbindelse med skibets drift, samt en pligt for transportøren til at forsikre sig mod dette ansvar.

Ansvarsgrundlag og bevisbyrde

For personskader indtrådt som følge af en "skibsfartshændelse" pålægges transportøren efter forslaget objektivi ansvar – dvs. et ansvar, som indtræder, uanset om der er noget at bebrejde transportøren - for skader indtil 250.000 SDR. For den del af en personskade, der måtte overstige dette beløb, samt for skader på håndbagage er ansvaret baseret på såkaldt culpa med omvendt bevisbyrde, dvs. at transportørens ansvar indtræder, medmindre denne kan godtgøre ikke at være skyld i hændelsen. Skibsfartshændelser omfatter situationer, hvor skibet synker, kæntrer, kolliderer eller strander, samt eksplosion eller brand om bord eller defekt ved skibet.

For personskade og skade på håndbagage, der ikke opstår i forbindelse med skibets drift, skal skadelidte fortsat bevise skyld på transportørens side, dvs. culpa med ligefrem bevisbyrde.

Tvungen forsikring

Der indføres en pligt for rederen til at have forsikring for ansvaret i henhold til protokollen på op til 250.000 SDR per passager. Forsikringen skal dække alle ombordværende, også i den situation, hvor der medtages flere passagerer end skibet efter sit certifikat er berettiget til at transportere. Forsikringspligten svarer til det system, der eksisterer i andre søretskonventioner om civilretligt ansvar, herunder olieansvarskonventionen af 1992, HNS konventionen af 1996 og Bunkerskonventionen af 2001.

I lighed med hvad der gælder for de nævnte søretskonventioner, skal erstatningskrav i medfør af konventionen kunne rettes direkte mod forsikrer. Formålet er at sikre en hurtigere og mere smidig håndtering af erstatningskravet.

Et passagerskib, dvs. et skib, der er berettiget til at medtage mere end 12 passagerer, forpligtes endvidere til at medbringe et certifikat som bevis for, at behørig forsikring er tegnet. Dette skal udstedes af en myndighed, men opgaven kan delegeres til andre.

² SDR: Special Drawing Rights, særlige trækingsrettigheder, svarer til ca. 9 kr. (kurs 901,47 den 28. februar 2006).

Ansvarsgrænse

Et væsentligt element i forslaget er at fastsætte en høj ansvarsgrænse for personskade. Denne grænse foreslås fastsat til 400.000 SDR per passager, svarende til den nye konvention. Ansvarsgrænserne for tingskade forhøjes også. Endvidere lægges der op til, at medlemsstaterne ikke gør brug af konventionens mulighed for nationalt at fastsætte en højere ansvarsgrænse.

For at hindre at de fastsatte ansvarsgrænser ikke udhules af inflation, indfører konventionen en særlig ”stiltiende accept-procedure” for forhøjelse af erstatningsbeløbene. Proceduren, der bl.a. kendes i olieansvarskonventionen af 1992, medfører, at forhøjelser kan vedtages i IMO, uden at man behøver at vedtage et ny konvention, og at de nye regler kan træde i kraft hurtigere. Det fremgår ikke klar af forordningsforslaget, hvorvidt denne procedure er omfattet, og i givet fald hvorledes den skal udøves.

Forældelse

Den absolutte tidsgrænse for, hvornår en skadelidt kan rejse et krav, foreslås fastsat til fem år fra det tidspunkt, hvor passageren går fra borde eller i tilfælde af død, det tidspunkt, hvor passageren ville være gået fra borde. Herudover indføres indenfor femårsgrænsen en yderligere grænse på tre år fra det tidspunkt, hvor passageren burde have kendt til skaden.

Endelig indfører konventionen regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af domme, der svarer til de tilsvarende regler i de øvrige søretlige ansvars-konventioner.

Forslagets øvrige elementer

Forordningsforslaget finder anvendelse på passagerskibe under EU flag og på passagerskibe, uanset flag, der måtte transportere passagerer til eller fra en EU havn. Endvidere medtager forslaget enkelte yderligere elementer, der ikke følger af konventionen.

Det foreslås således,

- at udvide Athen-konventionens anvendelsesområde til også at omfatte passagerskibe i indenrigsfart,
- at transportøren skal udbetale et erstatningsforskuud til dræbte og tilskadekomne passagerer. I tilfælde af dødsfald skal dette være minimum 21.000 EUR, og
- at transportøren tilpligtes at oplyse passagererne om deres rettigheder efter forordningen.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets behandling af sagen, jf. traktatens artikel 251, er endnu ikke indledt.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i sin begrundelse for forslaget, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, fordi en fællesskabsforanstaltning garanterer et ensartet sæt regler for erstatningsansvar for alle rejser, uanset om der er tale om international transport, transport inden for Fællesskabet eller indenlandsk transport, ligesom der sikres ensartede konkurrenceforhold for transportørerne. Endvidere sikrer forslaget en ensartet gennemførelse af Athen-konventionen i medlemsstaterne.

Det er regeringens opfattelse, at forslaget overholder nærhedsprincippet, da der ikke bør være forskel på passagerbeskyttelsen afhængig af, om man er om bord på fx færgen mellem Århus og Sjællands Odde eller Esbjerg og Harwich. Det vurderes derfor, at koordinerede EU-tiltag på dette område kan skabe en merværdi i form af en øget og ensartet beskyttelse af passagerer.

4. Gældende dansk ret

Reglerne om befording af passagerer og rejsegods til søs findes i dag i sølovens kapitel 15. Reglerne er stort set i overensstemmelse med reglerne i Athen-konventionen af 1974.

Dette medfører, at rederen er ansvarlig på grundlag af en almindelig skyldvurdering. Der er omvendt bevisbyrde for personskader indtruffet ved eller i forbindelse med forlis, sammenstød, stranding, eksplosion, brand eller som følge af mangler ved skibet, under forudsætning af at passageren beviser, at skaden er sket under befordingen.

Der er i dag ingen krav om tvungen forsikring. Ansvar for dødsfald eller skade på person er i dag begrænset til 175.000 SDR per passager. Tidsgrænsen for, hvornår en skadelidt kan rejse et krav er i dag 3 år for personskade og dødsfald, og to år for andre skader efter sølovens kapitel 15.

5. Høring

Kommissionens forslag blev i sendt til høring hos medlemmerne af Specialudvalget vedrørende skibsfartspolitiske spørgsmål og andre organisationer med særlig interesse i passagertransport.

Danmarks Rederiforening tilslutter sig i det væsentlige forslaget, og særligt, at der vil gælde et uniformt passageransvarsregime i hele EU. Man peger dog på, at

- forordningen ikke bør træde i kraft, før der er fundet en tilfredsstillende løsning i IMO på spørgsmålet om ansvar og forsikring for terrorisme og biokemiske-skader og på spørgsmålet om muligheden for at opnå tilfredsstillende forsikringsdækning for de nye, meget høje ansvarsbeløb,
- det bør sikres, at der ikke bliver stillet urealistiske krav til små færgeselskaber, der besejler mindre ruter,

- forslaget om forhåndserstatning bør ændres, således at det fastsættes, at udbetaling af forhåndserstatning alene vedrører skader omfattet af det objektive ansvar, at udbetaling af forhåndserstatning er betinget af en sandsynliggørelse af, at der er et umiddelbart økonomisk behov, eller udgifterne vil være dækningsberettigede under det objektive ansvar, samt at der fastsættes en samlet øvre grænse pr. skib for disse udbetalinger,
- det bør sikres, at pligten til at give oplysninger til passagerer forud for rejsen om deres rettigheder under forordningen kan opfyldes via passende opslag i terminaler m.v.

Den 29. marts 2006 blev forslagets overordnede linier drøftet i Sølovsudvalget der generelt er positivt over for en gennemførelse af Athen-protokollen. Udvalget støtter, at forslaget også dækker national sejlads med passagerer, idet der i ulykkestilfælde ikke bør være forskel på passagerernes retsstilling afhængig af, om sejladsen foregår mellem landsdelene eller til fx Sverige.

Udvalget har dog peget på, at der var visse dele af forslaget, der bør præciseres, blandt andet spørgsmålet om ansvarsgrundlaget ved forskudsudbetalinger, som havde givet problemer på luftfartsområdet.

Udvalget drøftede desuden problemstillingen om terrorforsikring, som også er rejst af Danmarks Rederiforening. Udvalget har noteret sig, at der i IMO arbejdes på en løsning vedrørende kravet i Athen-protokollen om en tvungen forsikring for skader forårsaget ved terrorisme, hvor rederne p.t. ikke har mulighed for at tegne forsikring for sådanne skader. Dette spørgsmål skal dog efter udvalgets opfattelse søges løst i IMO og har derfor ikke umiddelbart betydning for den generelle holdning til forslaget til EU's forordning.

6. Andre landes holdninger

Rådets forhandlinger om forslaget er endnu ikke indledt. Det vil sandsynligvis blive påbegyndt drøftelser af forslaget under det finske formandskab. Det vurderes, at de nordiske lande umiddelbart vil være generelt positive over for forslaget, men også vil pege på vigtigheden af at finde en løsning på spørgsmålet om ansvar og forsikring for terrorhandlinger.

7. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for Kommissionens forslag, herunder at ansvaret for passagerer – som forslaget lægger op til - bør hæves til et passende niveau, der bl.a. afspejler den seneste forhøjelse af personskadeerstatningerne i lov nr. 463 af 7. juni 2001 om ændring af erstatningsansvarsloven m.fl. Det er også hensigtsmæssigt, at det sikres, at transportører af passagerer har den fornødne forsikring for ansvaret. Endvidere lægges der fra dansk side vægt på, at reglerne om ansvar for passagerskade bliver ensartede i hele EU, med mulighed for en endnu bredere tilslutning i kraft af, at forslagets væsentligste elementer bygger på et internationalt in-

strument. Athen-konventionen må på denne baggrund anses for at være en god model for regulering af passagerskadeansvar til søs.

Der er dog nogle områder, der bør arbejdes mere med, fx spørgsmålet om forsikringsdækning af skader forårsaget af terrorhandlinger og biokemiske våben m.v., hvor forsikringsmarkedet i dag ikke kan garantere en dækning samt forslaget om forhåndserstatning. Det bør endvidere undersøges, om de af Kommissionen foreslåede supplerende regler er i overensstemmelse med Athen-konventionen. Endeligt er der behov for en teknisk præcisering af forslaget, så det tydeligt fremgår, hvilke bestemmelser i konventionen, der gennemføres via forordningen.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forhøjelsen af ansvarsgrænsen og skærpelsen af rederens ansvar vil medføre en dyrere forsikring for rederne. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at skønne, hvad prisen på forsikringen bliver.

På den anden side sikres passagerer bedre mulighed for fuld erstatning i tilfælde af ulykker om bord på passagerskibe.

Forslaget indfører tillige tvungen forsikring for visse skader som følge af en terrorhandling. Indtil videre har det kommercielle forsikringsmarked afvist at dække dette ansvar. Som et forsøg på at finde en løsning, åbner en IMO resolution mulighed for at lempe forsikringskravet i visse tilfælde, såfremt det ikke er muligt at forsikre. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at fastlægge de økonomiske omkostninger.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forhøjelsen af ansvarsgrænsen og skærpelsen af rederens ansvar vil medføre en dyrere forsikring for rederne. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at skønne, hvad prisen på forsikringen bliver.

På den anden side sikres passagerer bedre mulighed for fuld erstatning i tilfælde af ulykker om bord på passagerskibe.

Forslaget indfører tillige tvungen forsikring for visse skader som følge af en terrorhandling. Indtil videre har det kommercielle forsikringsmarked afvist at dække dette ansvar. Som et forsøg på at finde en løsning, åbner en IMO resolution mulighed for at lempe forsikringskravet i visse tilfælde, såfremt det ikke er muligt at forsikre. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at fastlægge de økonomiske omkostninger.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Der skal udstedes forsikringscertifikater til ca. 200 danske passagerskibe. Kravet om et sådant certifikat vil medføre en mindre forøgelse af den administrative byrde for rederierne – skønsmæssigt af størrelsesordenen ca. 200-300 timer årligt, hvis løbetiden på forsikringen er begrænset til et år. Ved nyudstedelse af forsikringsbeviser, kan forventes en lignende

omkostning. Forpligtelsen til at give passagererne oplysninger om deres rettigheder skønnes tillige udgøre en mindre administrativ byrde for rederne, der dog afhænger af hvilken løsning, der findes på udformningen heraf.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.