



DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Justisdepartementet  
Lovavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Deres ref  
201201908 EP TOF/mk

Vår ref  
201201352-/SAK

Dato  
13.06.2012

## Gjennomføring av Athen-konvensjonen 2002 m.m. – Hørings svar fra Nærings- og handelsdepartementet

Det vises til deres høringsnotat av 15. mars 2012. Nærings- og handelsdepartementet kan støtte forslaget om å ratifisere Athen-konvensjonen og gjennomføre i norsk rett ved inkorporasjon konvensjonen og Athen-forordningen (392/2009 (EF)). Dette vil være forenlig med Norges arbeid for å etablere et nytt internasjonalt regime for passasjeransvar. Det vises også til høringsinnspill fra Sjøfartsdirektoratet i brev av 25. mai 2012 som departementet i hovedsak kan slutte seg til. I punktene nedenfor redegjør vi nærmere for våre høringsinnspill.

### 1. Athen-konvensjonen 2002, Athen-forordningen

#### Forbehold mot tvungen ansvarsforsikring mot terrorfare

Det er i høringsnotatet bedt om en vurdering av om forbeholdet som IMO anbefaler i sirkulær nr. 2758 fortsatt er aktuelt i dagens forsikringsmarked. Sirkulæret vedrører statenes adgang til å reservere seg ved ratifikasjon av Athen-konvensjonen 2002 mot blant annet tvungen ansvarsforsikring mot terrorfare.

Vi mener at sirkulæret ikke reflekterer dagens forsikringsmarked og at markedet vil være i stand til å tilby adekvat forsikringsdekning selv der transportøren holdes medansvarlig for eventuelle terrorhandlinger. Hvorvidt sirkulæret reflekterer dagens forsikringsmarked eller ikke, er imidlertid ikke avgjørende så lenge Athen-forordningen innenfor sitt virkeområde har gjort sirkulæret bindende. Det er derfor ikke et spørsmål hvorvidt Norge skal ta forbehold ved ratifikasjon av Athen-konvensjonen 2002. Denne posisjonen er for øvrig tidligere bekreftet av Norge gjennom

IMO LEG99/10/1. På sikt bør det imidlertid arbeides for at Athen-forordningen endres slik at nevnte sirkulær ikke lenger er bindende.

#### Virkeområdet til Athen-forordningen

For det første er det i høringsnotatet stilt spørsmål om Athen-forordningen skal gjelde for skip *registrert* i klasse A eller B, eller om Athen-forordningen skal gjelde for alle skip som *hører inn under* klasse A eller B, se Athen-forordningen artikkel 2 med videre henvisninger til artikkel 4 i direktiv 1998/18/EF (som erstattet av direktiv 2009/45/EF). På dette punkt støtter vi Justisdepartementets forståelse. Det avgjørende i forhold til virkeområdespørsmålet må være *om* fartøyet kan registreres i klasse A eller B. En slik forståelse vil gi Athen-forordningen størst mulig virkeområde i tråd med det bakenforliggende hensyn om å styrke passasjerrettighetene. Motsatt tolkningsresultat ville gjøre det lett for bortfrakteren å komme unna eventuelt ansvar etter Athen-forordningen ved å la være å registrere fartøyet under klasse A eller B. Vi støtter også Justisdepartementets konklusjon om at SOLAS-fartøyer i nasjonal fart vil være omfattet av Athen-forordningen så lenge riktig klassifisering av fartøyet etter direktiv 2009/45 hadde vært klasse A eller B. Vi ser heller ingen grunn til å etablere overgangsregler for passasjerfartøyer som kan registreres i klasse A eller B som åpnet for etter Athen-forordning artikkel 11.

Dernest er det i høringsnotatet bedt om innspill på om Athen-forordningen også skal gjøres gjeldende for mindre passasjerskip som kan klassifiseres i klasse C eller D etter direktiv 2009/45, jf. Athen-forordningen artikkel 1 nummer 3, herunder for nasjonal transport, jf. Athen-forordningen artikkel 2 i.f. Om dette vises det til at ansvarsregler for passasjerfartøy som kan klassifiseres i klasse C eller D allerede er etablert gjennom sjøloven kapittel 15. Når det gjelder ansvarsreglene etter Athen-forordningen har vi derfor ingen innsigelser mot at denne også utvides til å omfatte passasjerskip som kan klassifiseres i denne kategorien. Når det gjelder spørsmålet om forsikringsplikt finner vi det ikke sannsynlig at skip som kan klassifiseres i klasse C eller D opererer i Norge uten nødvendig ansvarsforsikring. Skadelidtes interesser er derfor allerede ivaretatt etter gjeldende rett. Videre vises det til at anskaffelse av nødvendige forsikringer etter Athen-forordningen er ganske komplisert. Som nevnt er IMO sirkulær nr. 2758 gjort bindende innenfor virkeområdet for Athen-forordningen. Konsekvensen av dette er at forsikringstilbyderen kan tilby to forskjellige forsikringsbevis (Blue Cards) som dekker ulik risiko med ulik dekning. Det vises også til Kommisjonen innen 30. juni 2013 skal ha vurdert om Athen-forordningen skal utvides til å gjelde skip som kan klassifiseres i klasse C eller D. Basert på ovennevnte, og hensett hensynet til rettsenhet i Europa mener vi at forsikringsplikten etter Athen-forordningen ikke bør gjelde for skip i denne kategorien. Et slikt resultat vil også lette den administrative byrden for både transportøren og tilsynsmyndigheten mht. kontrollplikten m.m. etter Athen-forordningen.

Justisdepartementet foreslår videre at Norge skal la Athen-forordningen gjelde for *alle former for* passasjertransport i den enkelte medlemsstaten. Justisdepartementet må med

dette mende passasjerbefordring i fartsområde 1 eller 2, eventuelt passasjerbefordring med skip som frakter inntil 12 passasjerer, se forskrift 24. november 2009 nr. 1400 om drift av passasjerfartøy som fører 12 passasjerer eller færre § 1. På samme måte som ovenfor foreslår vi at ansvarsreglene etter Athen-forordningen gjøres gjeldende for passasjerskip i denne kategorien, men ikke forsikringsplikten.

Ovennevnte innebærer behov for endringer i lovutkastet som foreslått av Justisdepartementet. Endring i forslag til ny sjølov § 418 annet ledd foreslås med følgende ordlyd: "Forordningen i første ledd gjelder tilsvarende for all passasjertransport til sjøs i Norge med skip som ikke er omfattet av klasse A og klasse B i artikkel 4 i *direktiv 2009/45/EF med unntak for forsikringsplikten etter Aten-konvensjonen 2002 artikkel 4bis*" (endringer markert i kursiv).

For alle tilfeller minner vi om at det ikke foreligger sertifiserings- eller registreringsplikt for passasjerdrift for passasjerfartøy som frakter inntil 12 passasjerer, jf. forskrift 24. november 2009 nr. 1400 om drift av passasjerfartøy som fører 12 passasjerer eller færre § 4 nummer 5. Det er derfor *ikke* mulig for tilsynsmyndigheten å kontrollere om nødvendig forsikring er oppfylt for denne gruppen.

Athen-forordningen gjelder før Athen-konvensjonen 2002 har trådt i kraft  
Athen-forordningen vil tre i kraft før Athen-konvensjonen 2002. Dette medførte utfordringer i forhold til forsikringskravet etter Athen-forordningen. Den internasjonale P&I-Gruppen har imidlertid ovenfor EU bekreftet at de vil utstede Blue Cards for krav etter Athen-forordningen selv om Athen-konvensjonen 2002 ikke har trådt i kraft. Dette problemet er dermed løst.

Ovennevnte har imidlertid også en side til havnestatskontrollen. For havnestatskontroll som harmonisert i Paris MOU er det klare utgangspunkt at det ikke foreligger et grunnlag for kontroll av fremmede skip etter Athen-konvensjonen 2002 før konvensjonen er trådt i kraft internasjonalt. Det materielle grunnlaget for å kreve fremlagt nødvendig forsikringsbekreftelse fremgår av Athen-forordningen artikkel 3 jf. Athen-konvensjonen 2002 artikkel 4bis nummer 2. Havnestatskontrollen må imidlertid også ses i sammenheng med havnestatsdirektivet (direktiv 2009/16/EF) med endringer som gjennomført blant annet i forskrift 1. juli 2003 nr 969 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norske havner mv. Etter havnestatsdirektivet skal havnestatsmyndighetene i Norge blant annet undersøke om fartøy som ankommer norske havner og som utpekes for kontroll har nødvendig forsikringsbekreftelse etter Athen-forordningen, se artikkel 5 jf. artikkel 13 jf. vedlegg IV punkt 42. Athen-forordningen er innkorporert i EØS-avtalen og EU/EØS-området kan gjennomføre flaggstats- og havnestatskontroll med hjemmel i Athen-forordningen fra denne trer i kraft. Som kjent er det ikke forsikringsselskapets Blue Card som er gjenstand for kontroll ved havnestatskontroll, men (som utgangspunkt) flaggstatens bekreftelse på at nødvendig forsikring etter Athen-forordningen foreligger. I forhold til dette legges det til grunn at forsikringsbekreftelse på nødvendig forsikring etter Athen-forordningen må

være utstedt av en medlemsstat av Athen-forordningen. Først når Athen-konvensjonen trer i kraft internasjonalt vil medlemsstater av denne kunne utstede nødvendige forsikringsbekreftelser.

#### Forslag om å øke ansvarsgrensene under norsk rett

Etter Athen-konvensjonen 2002 er ansvarsgrensen for passasjerskade eller -død satt til 400.000 SDR per hendelse, jf. artikkel 7 nummer 1. Tilsvarende ansvarsgrense følger også av sjøloven § 422 første ledd. Det er åpnet opp for høyere, nasjonale ansvarsgrenser dersom IMO's generalsekretær blir informert om dette, jf. artikkel 7 nummer 2. Hensynet til internasjonal uniformitet i de sjørettslige ansvarsbeløpene tilsier at man i norsk rett så langt som mulig søker å unngå nasjonale særordninger så lenge de internasjonale ansvarsgrensene er tilfredsstillende. På det nåværende tidspunkt finner vi det ikke nødvendig å innføre høyere, nasjonale ansvarsgrenser gjennom endring av sjøloven § 422. Vi utelukker imidlertid ikke at det i fremtiden kan fremkomme opplysninger som tilsier at ansvarsgrensene etter Athen-konvensjonen 2002 artikkel 7 bør endres. I tråd med Justisdepartementets redegjørelse legger vi derfor til grunn at Athen-forordningen ikke avgrenser muligheten for å øke ansvarsgrensene dersom behovet for nasjonale særordninger melder seg i fremtiden.

#### Forslag om å øke globalbegrensningsbeløpet for passasjerskader etter norsk rett

Transportørens totale eksponering for eventuelt ansvar knyttet til passasjerskipet reguleres gjennom sjøloven §§ 175 nummer 1 jf. 172. Dette beløpet er satt til 175 000 SDR multiplisert med så mange passasjerer som skipet har sertifikat til å føre. Etter Athen-konvensjonen 2002 artikkel 4*bis* er forsikringsplikten angitt til 250 000 SDR per passasjer. Justisdepartementet har derfor foreslått at det nasjonale globalbegrensningsbeløpet i sjøloven § 175 nummer 1 økes til 250 000 SDR multiplisert med så mange passasjerer som skipet har sertifikat til å føre.

Vi finner ikke grunnlag for å støtte dette forslaget på det nåværende tidspunkt. Behovet for å øke globalbegrensningsbeløpet for passasjerskade bør drøftes og stadfestes av IMO for å sikre rettsenhet på tvers av landegrensene. Det er forventet at forslag om økning av globalbegrensningsbeløpene for passasjerkrav etter LLMC 96 artikkel 7 vil bli fremmet i nær fremtid på bakgrunn av nylige endringer av globalbegrensningsbeløpene etter LLMC 96 artikkel 6 (1) bokstavene a og b.

## **2. Rådsforordning om båtpassasjerrettigheter**

#### Plassering i regelverket

Vi er enig med Justisdepartementets argument om at nærheten til den underliggende transportkontrakten og gjennomføringen av denne tilsier at forordning om båtpassasjerrettigheter (passasjerrettsforordningen) skal inkorporeres i sjøloven kapittel 15 fremfor skipssikkerhetsloven.

### Virkeområdet til passasjerrettsforordningen

Når det gjelder virkeområdet til passasjerrettsforordningen har Justisdepartementet vist til at ulike regler for ulike typer passasjertransport gir et uoversiktlig og komplisert regelverk til ugunst for passasjerene, og at rettighetene etter passasjerrettsforordningen derfor bør gjelde generelt, uavhengig av passasjerantall, størrelse på fartøy, rute m.m. Vi leser forslaget til hen passasjerrettsforordningen skal gis tilsvarende virkeområde som foreslått for Athen-forordningen (se ovenfor). Som det klare utgangspunkt er vi skeptiske til å innføre nasjonale særordninger som virker kostnadsdrivende for næringen. At ulike regler for ulike typer passasjertransport vil gi et uoversiktlig og komplisert regelverk til ugunst for passasjerene kan ikke vektlegges vesentlig så lenge Rådet for den europeiske union selv foreslår at passasjerrettsforordningen ikke skal gjelde for passasjerfartøyer som angitt i artikkel 2 nr. 2. For alle tilfeller må passasjerrettsforordningen vurderes fri for sammenligning med de løsninger som er valgt ved inkorporeringen av Athen-forordningen i norsk rett. Det vises til at ansvarsregler og tilsvarende ansvarsgrenser allerede er etablert i norsk rett for alle former for transport gjennom sjøloven kapittel 15. Til sammenligning etablerer passasjerrettsforordningen rettigheter som hovedsakelig ikke er regulert i norsk rett tidligere. Vi kan ikke se at det foreligger sterke nok grunner for å utvide virkeområdet til passasjerrettsforordningen med de administrative og økonomiske konsekvenser dette får for næringen. Vi støtter derfor ikke Justisdepartementets forslag. Virkeområdet for passasjerrettsforordningen etter norsk rett bør speile passasjerrettsforordningen artikkel 2 nr. 1 jf. nr. 2.

Når det gjelder Justisdepartementets forslag om ikke å gjøre bruk av unntakene i passasjerrettsforordningen artikkel 2 nr. 3 (vedrørende overgangsregler) og nr. 4 (vedrørende offentlige transportmidler) har vi for ordens skyld ingen innvendinger.

### Klageordning

Passasjerrettsforordningen regulerer passasjerenes rett til å klage, blant annet skal medlemsstatene etablere et klageorgan som skal behandle klagen innen rimelig tid. Justisdepartementet foreslår at klageordningen bør reguleres i forskrift, og at det på det nåværende tidspunkt ikke er nødvendig å ta stilling til alle detaljene i en klageordning. Vi fastholder at klageorganet bør være kostnadseffektivt, og vil derfor støtte en felles klagenemnd for hele transportsektoren (fly, jernbane og båt). En slik ordning vil også gjøre klagesituasjonen mer oversiktlig for passasjerene i det klageorganet vil fungere som transportsektorens forliksråd. En slik løsning er imidlertid betinget av at næringen gis anledning til å utpeke representanter til klageorganet for å sikre nødvendig skipsfartskompetanse. Vi forutsetter også at klageorganets kompetanse er betinget av at klageren har reklamert ovenfor tjenesteyteren uten at tvisten har løst seg i minnelighet. For ordens skyld vises det til at konkurranseshensyn i større grad gjør seg gjeldende ved passasjerbefordring i utenriks fart, noe som tilsier at klageordningen må være tids- og kostnadseffektive. Dette er forhold som kan tilsi avvikende løsninger i forhold til klageordning vedrørende passasjerbefordring til sjøs sammenlignet med klageordningen for fly- og jernbanepassasjerene.

### Sanksjoner

Videre er det foreslått at administrative sanksjoner kan ilegges ved overtredelse av rettigheter etter passasjerrettsforordningen, jf. forslag om ny sjølov § 418a. Den nærmere utformingen er foreslått skal gjøres gjennom forskrift. Det er imidlertid uklart om hjemmelen til å legge administrative sanksjoner tilligger klageorganet for blant annet båtpassasjerer, eller om den tilligger tilsynsmyndigheten, dvs. Sjøfartsdirektoratet. Som kjent har Sjøfartsdirektoratet allerede erfaring med å ilegge administrative sanksjoner for overtredelse av skipssikkerhetsloven, og rettssikkerhetsmessige hensyn tilsier derfor at Sjøfartsdirektoratet gis tilsvarende myndighet også på dette området. Dette vil også være forenlig med luftfartsloven § 10-43, som tillegger denne kompetansen til luftfartsmyndighetene. Vi forutsetter for ordens skyld at dette vurderes nærmere i forskriftsutkastet slik at Sjøfartsdirektoratet gis mulighet til å kommentere de økonomiske og administrative konsekvenser ved en slik løsning.

### Forsinkelse

Justisdepartementet foreslår at sjølovens alminnelige regler om forsinkelse videreføres parallelt med reglene i passasjerrettsforordningen og Athen-konvensjonen 2002 slik denne er gjennomført i Athen-forordningen likevel slik at sistnevnte får forrang ved eventuell konflikt (lex specialis). Når det gjelder ansvarsgrensene er det foreslått at disse skal ligge på samme nivå som etter Athen-konvensjonen 2002. Vi har ingen innvendinger mot dette forslaget. Vi har heller ingen innvendinger mot at klagenemnda gis generell kompetanse til å håndtere reglene om ansvar for eventuell forsinkelse forutsatt at klagenemnda har tilstrekkelig sjøfartskompetanse.

## **3. Økonomiske og administrative konsekvenser**

På et generelt grunnlag er det forventet at premiekostnaden for ansvarsforsikring vil øke over tid som følge av utbetalinger i tråd med det nye ansvarsregimet som innføres gjennom Athen-konvensjonen 2002 og Athen-forordningen. Hvor stor denne økningen vil utgjøre er imidlertid umulig å fastslå. Vi legger til grunn at den økonomiske byrden for næringen vil bli minst dersom forsikringsplikten begrenses til passasjerfartøyer som kan klassifiseres i klasse A eller B. Vi forventer at premiekostnaden vil øke mest for fartøyer som ikke har tegnet nødvendig ansvarsforsikring gjennom en P&I-klubb. Bakgrunnen for dette er at den internasjonale gruppen av P&I-klubber er bedre rustet til å pulverisere økonomiske tap forbundet med ansvar etter internasjonale konvensjoner enn andre forsikringstilbydere.

Gjennomføringen av Athen-konvensjonen 2002 og Athen-forordningen forutsetter at Sjøfartsdirektoratet utsteder sertifikater for norske passasjerfartøyer som bekrefter at det aktuelle fartøyet er har de nødvendige forsikringer. Den administrative byrden for Sjøfartsdirektoratet vil bli minst dersom forsikringsplikten begrenses til fartøyer som kan klassifiseres i klasse A eller B.

Etter forskrift 2. februar 1996 nr. 115 om oppkreving av gebyr til statskassen for besiktelser, sertifikatutstedelse mv. som foretas i henhold til skipssikkerhetsloven mv. (Sjøfartsdirektoratets gebyrforskrift) kan Sjøfartsdirektoratet kreve særskilt gebyr for utstedelse av sertifikat om forsikring eller annen økonomisk sikkerhet for ansvar for skade ved oljesøl eller bunkersoljesøl, jf. § 24 første ledd, nummer 1 og 3. En tilsvarende hjemmel for å dekke inn utgiftene forbundet ved å utstede sertifikat om forsikring eller annen økonomisk sikkerhet for ansvar etter Athen-konvensjonen 2002 og Athen-forordningen bør også innføres. Videre, etter Sjøfartsdirektoratets gebyrforskrift § 35 kan Sjøfartsdirektoratet kreve gebyr for tilsvarende sertifikatutstedelse til utenlandske fartøyer. Også på dette punktet bør hjemmelen for å kreve gebyr endres til å omfatte Athen-konvensjonen 2002 og Athen-forordningen.

Når det gjelder passasjerrettsforordningen vil forslaget om en felles klageordning for båt-, fly- og jernbanepassasjerer medføre økonomiske konsekvenser for det offentlige. Det antydes at finansieringen vil kunne skje gjennom gebyrfinansiering slik ordningen er for jernbane og luftfart. Det fremgår imidlertid ikke nærmere hvordan dette er tenkt gjennomført i praksis. Ett mulig alternativ vil være at finansieringen skjer gjennom havneavgiften som havnekommunene krever inn for bruk av havnene, jf. havne- og farvannsloven § 41 fjerde ledd, og at denne differensierer mellom passasjerfartøyer og andre typer fartøyer.

Med hilsen

Gaute Sivertsen (e.f.)  
avdelingsdirektør

Stig André Kolstad  
seniorrådgiver

Kopi: Sjøfartsdirektoratet

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*