

Høringsnotat

Lovavdelingen
April 2012
Snr. 201202868

HØRING – GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV 1) EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDS DIREKTIV 2009/20/EF OM SKIPSREDERES FORSIKRING MOT SJØRETTLIGE KRAV OG 2) KOMMISJONSFORORDNING (EU) NR. 285/2010 OM ENDRING AV EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EF) NR. 785/2004 OM FORSIKRINGSKRAV FOR LUFTFARTSSELSKAPER OG LUFTFARTSOPERATØRER

1 Gjennomføring i norsk rett av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/20/EF av 23. april 2009 om skipsrederes forsikring mot sjørettslige krav

1.1 Gjeldende rett

Norsk rett har ingen generelle regler om tvungen ansvarsforsikring for eiere av skip, men sjøloven har regler om dette på særskilte områder. Den internasjonale konvensjon 27. november 1992 om erstatningsansvar for oljesølskade (CLC-konvensjonen) og den internasjonale konvensjon 23. mars 2001 om erstatningsansvar for bunkersoljesølskade (bunkerskonvensjonen) er i norsk rett gjennomført i sjøloven kapittel 10. Det innebærer at eiere av skip på nærmere angitte vilkår er underlagt regler om tvungen ansvarsforsikring som dekker ansvar for forurensningsskade forårsaket av henholdsvis olje og bunkersolje opp til nærmere fastsatte ansvarsgrenser.

Selv om det i norsk rett ikke oppstilles en generell regel om tvungen ansvarsforsikring, har de fleste skip tegnet ansvarsforsikring på frivillig basis i dag. Forsikringsdekningen er imidlertid forskjellig avhengig av om skipet er inntegnet i en av P&I-klubbene som er medlem av The International Group of P&I Clubs, eller om forsikringen er tegnet i det vanlige kommersielle markedet. I tillegg vil dekningen etter P&I-forsikringen bero på om den er tegnet på norske eller engelske vilkår. Så langt departementet kjenner til, er det primært skip på 2000 bruttotonn eller mer som har P&I-forsikring.

Norsk kyst- og fisketonnasje som ikke er inntegnet i en av P&I-klubbene, vil være forsikret på basis av Sjøforsikringsplanen av 1996, kap. 17.

For ordens skyld nevnes at forsikring av fartøyer med mindre enn 15 meters lengde er underlagt tvingende bestemmelser i lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler § 1-3. For næringsfartøyer mindre enn 15 meter er det utarbeidet egne forsikringsvilkår

tilpasset forsikringsavtalelovens tvingende bestemmelser. Ettersom direktivets regler gjelder for skip på 300 bruttotonn eller mer (se punkt 1.2 nedenfor), antas disse reglene ikke å være relevante i denne sammenhengen.

1.2 Direktivets krav

Direktiv 2009/20/EF pålegger eiere av skip å tegne forsikring for skip av en viss størrelse. Den obligatoriske forsikringen skal dekke sjørettslige krav som er omfattet av 1996-protokollen til London-konvensjonen 1976 om begrenning av ansvaret for sjørettslige krav (1996-globalbegrensningskonvensjonen).

Formålet med direktivet fremgår av fortalen. Konkret anses forsikringsplikt for eiere av skip å styrke skadelidtes erstatningsrettslige vern. Innføringen av en forsikringsplikt inngår som et ledd i EUs maritime politikk med å bedre kvaliteten på handelsfarten ved å ansvarliggjøre aktørene, med å eliminere substandard skip og å gjenskape konkurranse mellom aktørene.

Direktivet krever at alle skip på 300 bruttotonn eller mer, jf. artikkel 2 nr. 1, skal ha en forsikring som dekker krav som er omfattet av 1996-globalbegrensningskonvensjonen, minst opp til et beløp som tilsvarer begrensingsbeløpet etter nevnte konvensjon, jf. artikkel 4 nr. 3.

Medlemsstatene skal sørge for at alle skip under eget flagg har slik forsikring, jf. artikkel 4 nr. 1. Videre skal medlemsstatene kreve at alle fremmede skip som anløper havn i medlemsstaten, har slik forsikring, jf. artikkel 4 nr. 2. Direktivet forhindrer ikke at man kan operere med slike krav også ellers når utenlandske skip opererer i et lands territoriale farvann. Skipet skal ha sertifikat fra forsikringsgiveren om bord, jf. artikkel 6 nr. 1. Hvilken informasjon som skal fremgå av sertifikatet, og hvilket språk det skal være på, er nærmere regulert, jf. artikkel 6 nr. 2 og artikkel 6 nr. 3. Medlemsstatene skal kontrollere at utenlandske skip har sertifikatet om bord i forbindelse med gjennomføring av havnestatskontroll i henhold til direktiv 2009/16/EF (havnestatskontrolldirektivet), jf. artikkel 5 nr. 1. Skip som mangler sertifikatet, kan bortvises og skal nektes adgang til alle havner i EØS-området inntil sertifikat foreligger, jf. artikkel 5 nr. 2.

Medlemsstatene skal videre innføre et sanksjonssystem for brudd på reglene som gjennomfører direktivet, jf. artikkel 7. Slik direktivet er utformet, er det tilstrekkelig at medlemsstatene innfører et administrativt sanksjonssystem.

Direktivet fastslår at det ikke skal ha innvirkning på ordninger innført ved gjeldende rettsakter i den enkelte medlemsstat, og som er oppført i bilaget til direktivet, jf. artikkel 2 nr. 3. Bilaget til direktivet viser til den ansvarsreguleringen som er etablert i internasjonale konvensjoner vedtatt i regi av FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (International Maritime Organization, IMO). Det er vist til følgende rettsakter:

- CLC-konvensjonen, som pålegger oljetankere forsikringsplikt for oljesølskade,
- Den internasjonale konvensjon 3. mai 1996 om erstatningsansvar for skade i forbindelse med transport av farlige og skadelige stoffer til sjøs (1996 HNS-konvensjonen), som pålegger skip som fører slikt gods å ha forsikring for skade forårsaket av slike stoffer ved en sjøulykke,
- Bunkerskonvensjonen, som pålegger alle skip over 1000 bruttotonn å ha forsikring for ansvar for skade forårsaket av bunkersoljesøl,
- Nairobi-konvensjonen 18. mai 2007 om vrakfjerning (vrakfjerningskonvensjonen), som pålegger alle skip over 300 bruttotonn å ha forsikring som dekker alle kostnadene til fjerning av skipsvraket dersom skipet blir vrak etter en ulykke,
- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 392/2009 av 23. april 2009 om transportørers erstatningsansvar for passasjerer ved ulykker under sjøtransport (Aten-forordningen), som gjennomfører Protokoll av 1. november 2002 til Aten-konvensjonen av 13. desember 1974 om transport av passasjerer og deres bagasje til sjøs (2002 Aten-konvensjonen) med tilhørende anbefalinger og retningslinjer.

CLC-konvensjonen og bunkerskonvensjonen er trådt i kraft internasjonalt. Forutsatt at EUs medlemsstater ratifiserer vrakfjerningskonvensjonen og 2002 Aten-konvensjonen, vil disse tre i kraft internasjonalt i løpet av få år. Aten-forordningen bestemmer at den kommer til anvendelse fra det tidspunktet 2002 Aten-konvensjonen kommer til anvendelse, men senest fra 31. desember 2012. I praksis innebærer dette at uavhengig av om 2002 Aten-konvensjonen har trådt i kraft internasjonalt, vil konvensjonens løsninger innføres regionalt (innenfor EU) fra og med 31. desember 2012. (Se mer om dette i høringsbrev 15. mars 2012 fra Justis- og beredskapsdepartementet, publisert elektronisk på departementets hjemmeside www.regjeringen.no/jd.)

1996 HNS-konvensjonen er ikke trådt i kraft internasjonalt. Bakgrunnen er at enkelte av konvensjonens løsninger viste seg vanskelige å gjennomføre i praksis, noe som har vært til hinder for ratifikasjon. Protokoll 30. april 2010 til 1996 HNS-konvensjonen forenkler systemet etter konvensjonen. De nødvendige forutsetningene for ikrafttredelse av 1996 HNS-konvensjonen, slik den er endret ved 2010 HNS-protokollen, skal nå være til stede, slik at en får på plass et internasjonalt system for ansvar og erstatning for skade ved sjøtransport av farlige og forurensende stoffer.

Fristen for gjennomføringen av direktiv 2009/20/EF var 1. januar 2012, men arbeidet med gjennomføringen i norsk rett er blitt forsinket.

1.3 Departementets forslag

1.3.1 Pliktsubjektet

Direktivet stiller krav om forsikring eller annen sikkerhet som skal dekke sjørettslige krav som er omfattet av 1996-globalbegrensningskonvensjonen. Reglene i 1996-globalbegrensningskonvensjonen er gjennomført i sjøloven kapittel 9, og gir flere rettssubjekter adgang til å kreve begrensning, jf. sjøloven § 171.

Meningen med direktivet er ikke å pålegge alle som kan kreve begrensning etter 1996-globalbegrensningskonvensjonen, forsikringsplikt. Direktivet avgjør hvem forsikringsplikten skal pålegge. Direktivet artikkel 4 nr. 1 utpeker eiere av skip som pliktsubjekt, jf. den engelske versjonen av direktivet. Begrepet er nærmere fastlagt i direktivet artikkel 3 bokstav a til «registered owner of a seagoing ship, or any other person such as the bareboat charterer who is responsible for the operation of the ship». Avhengig av de konkrete omstendighetene vil det derfor kunne være en annen enn skipets registrerte eier som kan utpekes som pliktsubjekt etter direktivet.

Slik departementet forstår direktivet, er det ikke meningen å utpeke flere pliktsubjekter for hvert skip, men å utpeke noen som er ansvarlig for å tegne forsikring for hvert skip. Dermed vil man unngå dobbeltforsikring av samme risiko.

Der sjøloven for øvrig har regler om tvungen forsikring, påhviler plikten den registrerte eieren av skipet, se for eksempel sjøloven § 186 første ledd og § 197 første ledd, jf. § 191 femte ledd.

Slik departementet ser det, står man overfor to alternativer. Det ene alternativet er å pålegge skipets registrerte eier forsikringsplikt, i tråd med de øvrige reglene om tvungen forsikringsplikt. Fordelen med en slik løsning er at pliktsubjektet er relativt enkelt å identifisere. Det andre alternativet er å pålegge rederen – slik dette begrepet er fastlagt i norsk rett – forsikringsplikten. I denne sammenheng nevnes at man i Sverige har valgt den sistnevnte løsningen i forslaget til gjennomføringsbestemmelser, jf. Regjeringens proposition 2011/12:111 Ansvarsforsikring vid sjötransporter side 18 flg. Det har man også gjort i Danmark, jf. Lov nr. 251 av 30. mars 2011.

I lovforslaget i punkt 5 er rederen foreslått som pliktsubjekt, se forslaget til § 182 a første ledd i sjøloven. Bakgrunnen er at dette begrepet antakelig er best i samsvar med direktivets ordlyd. I tillegg er løsningen på linje med løsningen som er foreslått i Sverige og valgt i Danmark.

Departementet tar gjerne imot høringsinstansenes syn på spørsmålet om hvem som bør utpekes som pliktsubjekt.

1.3.2 Forsikringspliktens omfang

Forsikringsplikten etter direktivet skal omfatte de krav som kan begrenses etter 1996-globalbegrensningskonvensjonen, jf. direktivet artikkel 4 nr. 3 første punktum. Forsikringsomfanget skal være likt det maksimale ansvaret etter konvensjonens ansvarsbegrensningsregler, jf. direktivet artikkel 4 nr. 3 annet punktum.

1996-globalbegrensningskonvensjonen artikkel 18 nr. 1 åpner for at de tilsluttede statene kan ta forbehold som gjør at en for enkelte krav kan unnta dem fra begrensning etter konvensjonen. Kravene det gjelder, er omhandlet i konvensjonen artikkel 2 nr. 1 bokstavene d og e. Konvensjonen artikkel 2 nr. 1 bokstav d gjelder krav i anledning heving, fjerning, ødeleggelse eller uskadeliggjørelse av et skip som er sunket, blitt vrak,

strandet eller forlatt, innbefattet alt som er eller har vært om bord i slikt skip. Konvensjonen artikkel 2 nr. 1 bokstav e gjelder krav i anledning av fjerning, ødeleggelse eller uskadeliggjørelse av skipets last.

Norge tok et slikt forbehold 28. juni 2002, og for de nevnte kravene opererer vi i norsk rett med høyere ansvarsgrenser enn det 1996-globalbegrensningskonvensjonen fastsetter, jf. sjøloven § 175 a, jf. § 172 a. Reglene er nærmere omhandlet i Ot.prp. nr. 79 (2004-2005). De alminnelige ansvarsgrensene gjelder heller ikke for statskip i ikke-kommersiell drift eller boreskip, jf. sjøloven § 181.

Departementet forstår direktivet slik at det ikke åpner for å pålegge forsikringsplikt utover de ansvarsgrenser 1996-globalbegrensningskonvensjonen fastsetter, verken for utenlandske skip eller for skip under norsk flagg. Konsekvensen av dette er at det for slike krav som det er fastsatt høyere ansvarsgrenser for, jf. sjøloven § 175 a, jf. § 172 a, kun kan kreves tvungen forsikring innenfor 1996-globalbegrensningskonvensjonens rammer. Det overskytende ansvaret vil stå uforsikret, med mindre det dekkes av frivillig tegnet forsikring. Departementets forslag baserer seg på denne forståelsen av direktivet, se forslaget til ny § 182 a i sjøloven.

1.3.3 Sertifikat for forsikring eller sikkerhetsstillelse

Etter direktivet er det tilstrekkelig at skipet har et sertifikat fra forsikringsgiver eller sikkerhetsstiller om bord, som viser at gyldig forsikring eller sikkerhetsstillelse er i kraft. Medlemsstatene pålegges med andre ord ikke å utstede særlige sertifikater.

Direktivet gir også enkelte regler om hva slike sertifikater skal inneholde, og på hvilket språk sertifikatet skal utstedes eller oversettes til.

Departementet foreslår at regler om sertifikatplikt tas inn i ny § 182 a i sjøloven, se annet ledd, og at de nærmere reglene om sertifikatenes innhold gis i forskrift, se forskriftshjemmelen i lovforslaget § 182 a femte ledd og forslaget til forskrift i punkt 6.

1.3.4 Tilsyn og kontroll

Direktivet har ingen særskilte regler om hvordan nasjonale myndigheter skal kontrollere at skip under deres flagg har oppfylt sin forsikrings- og sertifikatplikt. Reguleringen i direktivet artikkel 5 relaterer seg til utenlandske skip, da det uttrykkelig vises til direktiv 2009/16/EF (havnestatskontrolldirektivet), jf. nedenfor. Direktivet forutsetter imidlertid at kravene håndheves effektivt, jf. direktivet artikkel 7.

For skip under norsk flagg ser departementet det som naturlig å inkorporere kontrollen av oppfyllelse av forsikrings- og sertifikatplikten i allerede eksisterende tilsynsordninger. For dette formålet antas det at det er tilstrekkelig å gi hjemmel til at myndighetene, eller de som bemyndiges, kan kreve at sertifikatet fremvises, jf. forskriftshjemmelen i lovforslaget § 182 a femte ledd i punkt 5 og forslaget til forskrift om forsikring og annen sikkerhet for ansvar etter globalbegrensningskonvensjonen m.m. § 2 i punkt 6. Plikten til å fremvise sertifikatene vil også gjelde utenlandske skip.

For utenlandske skip forutsetter direktivet at kontrollene med at skipene har sertifikat, skal skje gjennom havnestatskontrollen. Direktivet viser til direktiv 2009/16/EF (havnestatskontrolldirektivet) som er gjennomført i norsk rett i lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet og forskrift 30. desember 2010 nr. 1849 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norsk havn mv. (havnestatskontrollforskriften). Sertifikatet er allerede inkorporert i vedlegg nr. 3 til havnestatskontrollforskriften, jf. forskriften vedlegg 3 nr. 41. Sertifikatet vil dermed allerede være et av de dokumentene som kontrolleres i forbindelse med havnestatskontrollen.

1.3.5 Bortvisning av og anløpsforbud for utenlandske skip som ikke oppfyller sertifikatplikten

Direktivet fastsetter at et skip under utenlandsk flagg skal kunne bortvises hvis det ikke har påkrevd sertifikat om bord, jf. direktivet artikkel 5 nr. 2. I praksis vil dette kunne være en følge av at det avdekkes at skipet ikke har sertifikat i forbindelse med havnestatskontrollen, jf. punkt 1.3.4 ovenfor. Adgangen til å bortvise et skip skal imidlertid ikke avskjære adgangen til å tilbakeholde et utenlands skip i henhold til havnestatskontrolldirektivet, slik dette er gjennomført i norsk rett i lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet og forskrift 30. desember 2010 nr. 1849 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger i norsk havn mv. Hjemmel for bortvisning er inntatt i forslaget til ny § 182 b første ledd i sjøloven, se punkt 5.

I tillegg krever direktivet at et utenlandsk skip som er bortvist fra en havn i en EØS-stat i henhold til direktivet, ikke skal gis adgang til å anløpe norske havner før gyldig sertifikat kan fremlegges, jf. direktivet artikkel 5 nr. 2 annet punktum. Dette må ses i sammenheng med at en utvisning fra havn i en EØS-stat skal notifiseres Kommisjonen, de øvrige medlemsstatene og den berørte flaggstaten, jf. direktivet artikkel 5 nr. 2 første punktum. Hjemmel for bortvisning er inntatt i lovforslaget § 182 b annet ledd.

1.3.6 Sanksjoner

Direktivet fastsetter ikke konkrete krav til sanksjonering av tilsidesettelse av forsikrings- og sertifikatplikten fra skip under nasjonalt flagg. Det fastsettes imidlertid at tilsidesettelse av forsikringsplikten skal sanksjoneres på en effektiv, proposjonal og avskrekkende måte, jf. direktivet artikkel 7.

Departementet finner det her naturlig å bygge på det allerede eksisterende sanksjonssystemet ved tilsidesettelse av tilsvarende plikter i sjøloven. I denne sammenheng vises det til at det er fastsatt sanksjoner for manglende forsikring og sertifikat for oljesølskadeansvar i sjøloven § 199. Bestemmelsen er gitt tilsvarende anvendelse ved tilsidesettelse av forsikrings- og sertifikatplikten for bunkersoljesølskade, jf. sjøloven § 187. På denne bakgrunn foreslås det i § 182 c en henvisning til sjøloven § 199.

2 Gjennomføring i norsk rett av Kommisjonsforordning (EU) nr. 285/2010 om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 785/2004 om forsikringskrav for luftfartsselskaper og luftfartsoperatører

2.1 Gjeldende rett

Luftfartsloven oppstiller regler om krav til forsikring innenfor luftfarten.

Montreal-konvensjonen 1999 (overenskomst av 28. mai 1999 om innføring av visse ensartede regler for internasjonal luftbefordring), som både EU og Norge er tilsluttet, krever at fraktførere skal ha tilstrekkelig forsikring til å dekke sitt ansvar etter konvensjonen. Konvensjonens ansvarsregler er gjennomført i luftfartsloven kapittel X.

Reglene om forsikringsplikt for å dekke ansvaret etter luftfartsloven kapittel X er gjennomført i luftfartsloven § 10-38 a.

Etter luftfartsloven § 10-38 a første ledd plikter norske fraktførere å tegne tilstrekkelig forsikring til å dekke sitt erstatningsansvar etter luftfartsloven kapittel X. Etter luftfartsloven § 10-38 a annet ledd er det et krav at utenlandske fraktførere som transporterer passasjerer, reisegods eller gods til, fra eller innom Norge, skal kunne dokumentere at vedkommende har tilstrekkelig forsikring til å dekke sitt erstatningsansvar etter kapittel X. Reglene i luftfartsloven er i tråd med Montreal-konvensjonen 1999 artikkel 50, som pålegger konvensjonsstatene å stille krav om at deres egne fraktførere har tilstrekkelig forsikring til å dekke ansvaret etter Montreal-konvensjonen, og som gir konvensjonsstatene rett - men ikke plikt - til å kreve at en utenlandsk fraktfører godtgjør å ha slik forsikring.

Luftfartsloven § 10-38 a fjerde ledd første punktum gjennomfører de særskilte forsikringskravene som følger av EU-retten. Bestemmelsen fastslår at EØS-avtalen vedlegg XIII (europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 785/2004 om forsikringskrav for luftfartsselskaper og luftfartøyperatører) gjelder som lov, med den EØS-tilpasning som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig. Det presiseres at den nevnte forordningen også gjelder for befordring uten vederlag, jf. luftfartsloven § 10-38 a fjerde ledd annet punktum.

EU har vedtatt særskilte forsikringskrav for luftoperatører, jf. forordning (EF) nr. 785/2004. Forsikringskravene i forordningen favner noe videre enn ansvarsreglene i Montreal-konvensjonen 1999. Mens Montreal-konvensjonen 1999 regulerer ansvar for passasjerer, bagasje og last, oppstiller forordning (EF) nr. 785/2004 krav om forsikring for passasjerer, bagasje, gods og tredjeperson. Videre er forsikringskravene for passasjeransvar i forordning (EF) nr. 785/2004 satt høyere enn ansvarsgrensene for passasjeransvar i Montreal-konvensjonen artikkel 21.

Når det gjelder skade på tredjeperson, følger det av luftfartsloven § 11-2 at det skal foreligge forsikring til dekning av ansvaret etter § 11-1. Videre er det inntatt en henvisning til forordning (EF) nr. 785/2004 i luftfartsloven § 11-2.

2.2 Forordningens krav

Kommisjonsforordning (EU) nr. 285/2010 justerer forsikringskravene i forordning (EF) nr. 785/2004. Forordning (EF) nr. 785/2004 innførte som nevnt krav om minimumsforsikring for luftfartsselskaper og luftoperatørers erstatningsansvar. Formålet med revisjonen er å bringe forsikringskravene for bagasje og last i samsvar med de reviderte ansvarsgrensene i Montreal-konvensjonen 1999, som er gjennomført i fellesskapsretten ved Rådsbeslutning 2001/539/EF. Ansvarsgrensene i Montreal-konvensjonen 1999 artikkel 21, ble, i samsvar med fremgangsmåten i artikkel 24, revidert med virkning fra 30. desember 2009. Revisjonen av ansvarsgrensene i Montreal-konvensjonen 1999 er gjennomført i norsk rett ved endring av luftfartsloven § 10-22, jf. lov 10. desember 2010 nr. 75, og vedtakelse av forskrift 6. januar 2011 nr. 9 om fraktførerens ansvar for skade ved lufttransport av passasjerer, reisegods og gods.

Kommisjonsforordning (EU) nr. 285/2010 justerer forsikringskravene for henholdsvis bagasje og last (fraktgods) i forordning (EF) nr. 785/2004, jf. dennes artikkel 6 nr. 2 og 3. Forordningene gir bare regler om forsikring og får ikke innvirkning på reglene om erstatningsansvar. Gjennom innlemmelsen i EØS-avtalen kommer forordningene til anvendelse på alle luftfartsselskaper og luftfartsoperatører som flyr innenfor, inn til og ut av eller over territoriet til en EØS-stat.

Etter forordning (EU) nr. 285/2010 artikkel 1 nr. 1 skal forsikringsbeløpet som skal dekke eventuelt erstatningsansvar for bagasje, være på minimum 1.131 SDR pr. passasjer. Videre skal forsikringsdekningen for fraktgods være på minimum 19 SDR pr. kg, jf. artikkel 1 nr. 2.

Når det gjelder forsikringskrav for dekning av passasjeransvar, er forsikringskravene i forordning (EF) nr. 785/2004 betydelig høyere enn (selv de reviderte) ansvarsgrensene i Montreal-konvensjonen 1999. På dette punktet medfører revisjonen av ansvarsgrensene i Montreal-konvensjonen 1999 derfor ikke behov for revisjon av forsikringskravene i forordning (EF) nr. 785/2004.

Forordningen er trådt i kraft i EU.

2.3 Departementets forslag

Som nevnt ovenfor er de reviderte ansvarsgrensene i Montreal-konvensjonen 1999 gjennomført i luftfartsloven § 10-22, jf. forskrift 6. januar 2011 nr. 9. At ansvarsgrensene utgjør den nedre grensen for forsikring av bagasje og fraktgods, følger allerede av norsk rett, jf. luftfartsloven § 10-38 a første og annet ledd.

For å bringe norsk rett i samsvar med fellesskapslovgivningen må det i lovgivningen vises til forordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved forordning (EU) nr. 285/2010.

Med tanke på å legge til rette for at forsikringskravene blir justert raskt nok ved fremtidige revisjoner av ansvarsgrensene, foreslår departementet å innta

forskriftshjemler i luftfartsloven § 10-38 a og § 11-2 og å regulere selve forsikringskravene gjennom inkorporasjon av forordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved forordning (EU) 285/2010, i forskrift.

Slik forordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved forordning (EU) nr. 285/2010, er utformet, vil det være behov for å vedta en revisjonsforordning så snart ansvarsgrensene i Montreal-konvensjonen 1999 besluttes revidert. Mens revisjonsforordningen straks trer i kraft internt i EU, vil de reviderte forsikringskravene, slik det norske regelverket er utformet i dag, først tre i kraft på et senere tidspunkt i Norge etter gjennomføringen av en ordinær lovgivningsprosess.

I denne forbindelse viser departementet til at Montreal-konvensjonen 1999 artikkel 24 bestemmer at beløpsgrensene i artikkel 21 skal vurderes og - dersom vilkårene for dette er til stede - justeres hvert femte år. Revisjonsprosedyren i Montreal-konvensjonen 1999 artikkel 24 ble første gang benyttet høsten 2009. Erfaringen fra revisjonsprosessen var at det gikk så kort tid fra forslaget om revisjon av beløpsgrensene i Montreal-konvensjonen 1999 artikkel 21 ble vedtatt til de justerte beløpsgrensene trådte i kraft i internasjonal sammenheng, at man ikke rakk å foreta de nødvendige endringene i norsk lovgivning før de nye beløpsgrensene gjaldt internasjonalt. For å legge til rette for at Norge til en hver tid oppfyller sine folkerettslige forpliktelser, ble det derfor vedtatt en forskriftshjemmel i luftfartsloven § 10-22 for å sikre at beløpsgrensene ved fremtidige revisjoner blir justert raskt nok.

Med tanke på å legge til rette for at forsikringskravene blir justert raskt nok ved fremtidige revisjoner av ansvarsgrensene, er det etter departementets syn behov for å åpne for at EU-forordningene inkorporeres i forskrift. En slik løsning anses forsvarlig ettersom det ikke er tale om endringer av materiell art, men heller et spørsmål om justering av beløpsnivå i tråd med utviklingen i den globale prisveksten.

Lovendringen anses nødvendig for å gjennomføre Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Ettersom forordning (EU) nr. 285/2010 allerede har trådt i kraft i EU, foreslår departementet at lovendringen trer i kraft straks.

Forslaget om endringer i luftfartsloven § 10-38 a og § 11-2 er av lovteknisk karakter. Utover at det legges til rette for at fellesskapslovgivningens minimumskrav til forsikringsdekningen endres i forskrift, foreslås det ingen materielle endringer. Selve minimumskravene til forsikringsdekning i fellesskapslovgivningen vil, gjennom inkorporasjonen av forordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved forordning (EU) nr. 285/2010, på et senere tidspunkt bli fastsatt ved forskrift.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.1 Gjennomføring i norsk rett av direktiv 2009/20/EF

Gjennomføring av direktiv 2009/20/EF antas å ville medføre begrenset med administrative og økonomiske konsekvenser for staten. Innføring av en obligatorisk

forsikringsplikt vil medføre noe økt arbeid for Sjøfartsdirektoratet. Selv om Sjøfartsdirektoratet ikke vil måtte utstede sertifikater, vil man som ledd i tilsyn med skip under norsk flagg og ved havnestatskontrollen overfor utenlandske skip kontrollere om skipet har forsikring(sbevis). Ytterligere må man stå for håndheving av sanksjonene fastsatt i forslaget til ny § 182 b og ny § 182 c i sjøloven. Det antas at arbeidet vil kunne skje innenfor eksisterende rammer.

For deler av rederinæringen vil reglene om tvungen ansvarsforsikring kunne medføre økte premieutgifter. Det er særlig skip mellom 300 tonn og 2000 tonn som kan tenkes å få større utgifter til forsikring. For skip på 2000 bruttotonn eller mer vil påbudet om tvungen ansvarsforsikring langt på vei innebære en kodifisering av gjeldende praksis.

3.2 Gjennomføring i norsk rett av forordning (EU) nr. 285/2010

Gjennomføringen av Kommisjonsforordning (EU) nr. 285/2010 kan ikke ses å ville medføre administrative eller økonomiske konsekvenser for det offentlige. Justeringen av forsikringskravene vil kunne tenkes å medføre økte forsikringspremier for luftfartsnæringen.

4 Merknader til de enkelte bestemmelser

4.1 Merknader til sjøloven

Til § 91

Annet ledd bokstav c endres slik at det henvises til tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 annet ledd. Henvisningen til tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 første ledd er en inkurie, jf. Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse 9. juni 2011 (HR-2011-1179-U).

Til ny § 182 a

Bestemmelsen foreslås på bakgrunn av direktiv 2009/20/EF, se punkt 1 i høringsnotatet.

Første ledd pålegger rederen av skip på 300 tonn eller mer, under norsk flagg, en generell plikt til å tegne ansvarsforsikring. Når det gjelder begrunnelsen for valg av pliktsubjekt, se ovenfor i punkt 1.3.1. Ansvarsforsikringen skal dekke det ansvar som kan begrenses etter 1996-globalbegrensningskonvensjonen.

I lovforslaget åpnes det for at også annen sikkerhet enn forsikring kan være tilstrekkelig. Departementet antar at det særlig vil være aktuelt for skip som eies av stater eller andre offentlige rettssubjekter, i den grad de omfattes av reglene, jf. lovforslaget § 182 a fjerde ledd. Slike rettssubjekter opererer ofte som selvsurandører.

I første ledds annet punktum fastsettes det at forsikringen skal dekke de maksimale ansvarsbeløp som 1996-globalbegrensningskonvensjonen fastsetter. I norsk rett opereres det med høyere ansvarsgrenser for enkelte kravstyper, jf. sjøloven § 172 a og §

175 a. Bakgrunnen for dette er et forbehold Norge har tatt etter konvensjonen. Etter departementets syn åpner direktivet neppe for at man kan operere med krav om forsikringsdekning for det overskytende ansvaret, jf. punkt 1.3.2 ovenfor. Forsikringen skal likevel dekke de kravstypene hvor vi har særregler i norsk rett, men kravet om forsikring vil i omfang være begrenset til de konvensjonsfastsatte grenser.

Annet ledd fastsetter at det skal utstedes sertifikat fra forsikringsgiveren eller sikkerhetsstilleren som bekrefter at det foreligger slik forsikring eller sikkerhet som første ledd krever. Sertifikatet skal være om bord i skipet til enhver tid, og et skip kan ikke seile under norsk flagg uten at sertifikatet er om bord. Dette har en side til kontrollen med at pålagt forsikring eller sikkerhet foreligger, da det forutsettes at dette skal undersøkes ved periodiske og ikke-periodiske tilsyn foretatt av norske myndigheter eller andre som bemyndiges til å foreta slikt tilsyn.

Tredje ledd gjennomfører kravene fastsatt i første og annet ledd også for utenlandske skip i enkelte situasjoner. Kravene gjelder utenlandske skip generelt, og er således ikke begrenset til skip under EØS-statenes flagg.

Direktivet krever at man skal oppstille forsikringskrav til utenlandske skip når de anløper norske havner, men forhindrer ikke mer vidtgående regulering, jf. direktivet artikkel 3 nr. 2.

Departementet foreslår samme type regulering her som vi finner i tilsvarende situasjoner ellers i sjøloven, jf. sjøloven § 182 annet ledd og § 197 første ledd. Følgelig er kravene i første og annet ledd fastsatt å skulle gjelde tilsvarende for utenlandsk skip som anløper eller forlater havn eller annen laste- eller losseplass i Norge eller på den norske delen av kontinentalsokkelen.

Fjerde ledd fastsetter at reglene i første til tredje ledd ikke kommer til anvendelse på skip som eies av en stat, og som utelukkende benyttes til ikke-kommersielle formål.

Femte ledd gir departementet kompetanse til å gi utfyllende forskrifter.

Til ny § 182 b

Bestemmelsen har bakgrunn i direktiv 2009/20/EF artikkel 5.

Første ledd gir hjemmel til å bortvise utenlandsk skip som mangler sertifikat for forsikring eller annen sikkerhet. Annet punktum fastsetter at norske myndigheter skal notifisere Europakommisjonen, de øvrige medlemsstatene og flaggstaten om bortvisingen, slik at dette også kan håndheves av de andre EØS-statene inntil sertifikat foreligger.

Annet ledd fastsetter at utenlandsk skip skal nektes anløp til norsk havn dersom en annen EØS-stat har notifisert Europakommisjonen om at det er bortvist i henhold til

direktivet artikkel 5 nr. 2 første punktum. Et slikt skip kan først anløpe norsk havn når skipet har gyldig sertifikat for forsikring eller annen sikkerhet.

Til ny § 182 c

Bestemmelsen har bakgrunn i direktiv 2009/20/EF artikkel 7.

Bestemmelsen fastsetter sanksjoner når en skip under norsk flagg ikke oppfyller kravene til forsikring eller sikkerhet og tilknyttet sertifikat, se nærmere punkt 1.3.6.

4.2 Merknader til luftfartsloven

Til § 10-38 a

Tredje ledd endres slik at det fremgår uttrykkelig at departementets forskriftskompetanse omfatter utfylling og gjennomføring av forsikringskrav for passasjerer, reisegods og gods som følger av EØS-avtalen på luftfartsområdet. Forskriftskompetansen avgrenses til forordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved forordning (EU) nr. 285/2010 og eventuelle fremtidige endringer, gjennom presiseringen av at den kun gjelder utfylling og gjennomføring av forsikringskrav for passasjerer, reisegods og gods som følger av EØS-avtalen.

Fjerde ledd foreslås opphevet som en konsekvens av at forordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved forordning (EU) nr. 285/2010, vil bli inkorporert ved forskrift fastsatt i medhold av tredje ledd.

Til § 11-2

Første ledd foreslås endret slik at det fastslås en generell plikt for fartøy som brukes til luftfart etter luftfartsloven, til å ha godkjent forsikring eller annen sikkerhet til dekning av erstatningsplikt som nevnt i § 11-1. Henvisningen til forordning (EF) nr. 785/2004 er tatt ut. Plikten til å ha forsikring i henhold til europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 785/2004 om forsikringskrav for luftfartsselskaper og luftfartøyoperatører, vil i stedet følge av forskrift fastsatt i medhold av paragrafens annet ledd.

Annet ledd foreslås endret slik at det fremgår uttrykkelig at departementets forskriftskompetanse omfatter utfylling og gjennomføring av forsikringskrav som følger av EØS-avtalen på luftfartsområdet. Forskriftskompetansen avgrenses til utfylling og gjennomføring av forordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved forordning (EU) nr. 285/2010 og eventuelle fremtidige endringer, gjennom presiseringen av at den kun gjelder utfylling og gjennomføring av forsikringskrav for erstatning for skade på tredjeperson som følger av EØS-avtalen.

4.3 Merknader til forslaget til forskrift om forsikring og annen sikkerhet for ansvar etter 1996-globalbegrensningskonvensjonen m.m.

Forskriften gjennomfører artikkel 6 nr. 2 og 3, artikkel 5 nr. 1 og artikkel 7 i direktiv 2009/20/EF. Se nærmere punkt 1.3 i høringsnotatet.

4.4 Merknader til forslaget til forskrift om endring av forskrift 6. juli 2004 nr. 1101 om minstestørrelser på forsikringssummer for passasjer- og tredjemannsansvar

Det foreslås en ny § 7 i forskriften som inkorporerer forordning nr. 785/2004, som endret ved kommisjonsforordning (EU) nr. 285/2010 om forsikringskrav for luftfartsselskaper og luftfartøyoperatører i norsk rett. Bestemmelsen erstatter luftfartsloven § 10-38 a fjerde ledd og delvis første ledd i luftfartsloven § 11-2. Se begrunnelsen for forslaget i punkt 2.3.

5 Lovforslag

Forslag til lov om endringer i sjøloven og luftfartsloven

EØS-henvisninger: EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 56w (direktiv 2009/20/EF)

I

I lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten gjøres følgende endringer:

§ 91 annet ledd bokstav c skal lyde:

c) arrest som begjæres etter at det foreligger tvangsgrunnlag for kravet som nevnt i tvangsfullbyrdsloven § 4-1 *annet ledd*,

Ny § 182 a skal lyde:

§ 182 a *Forsikringsplikt, forsikringsbevis*

Rederen av et norsk skip på 300 tonn eller mer plikter å ha forsikring eller annen sikkerhet som dekker ansvar som kan begrenses i medhold av den internasjonale konvensjon 19. november 1976 om begrenning av sjørettslige krav slik den er endret ved protokoll 2. mai 1996. Forsikringen skal dekke ansvaret opp til de konvensjonsfaste ansvarsgrensene.

Forsikringsgiveren eller sikkerhetsstilleren skal utstede et sertifikat som bekrefter at det foreligger slik forsikring eller sikkerhet som nevnt i første ledd. Sertifikatet skal være om bord skipet til enhver tid. Uten gyldig sertifikat kan skipet ikke seile under norsk flagg.

Første og annet ledd gjelder tilsvarende for utenlandsk skip som anløper eller forlater havn eller annen laste- eller losseplass i Norge eller på den norske delen av kontinentalsokkelen.

Reglene i første til tredje ledd gjelder også for skip som eies eller brukes av den norske stat eller av annen stat, unntatt for krigsskip og andre skip som utelukkende nyttes i statlig, ikke-kommersiell øyemed.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om forsikring og annen sikkerhet, herunder om hvilke vilkår forsikringen eller sikkerheten må oppfylle for å kunne godkjennes, krav til sertifikat og plikt til fremvisning av sertifikat.

Ny § 182 b skal lyde:

§ 182 b Bortvisning og anløpsforbud

Utenlandsk skip som ikke har slikt sertifikat som nevnt i § 182 a, kan bortvises fra norske havner. Blir et utenlandsk skip bortvist, skal vedkommende myndighet foreta notifikasjon om bortvisningen i henhold til direktiv 2009/20/EF.

Utenlandsk skip som på grunn av manglende sertifikat er bortvist fra en havn i en EØS-stat i henhold til direktiv 2009/20/EF, kan ikke anløpe norsk havn før skipet har gyldig sertifikat. Skip som nevnt i første punktum uten gyldig sertifikat kan bortvises.

Ny § 182 c skal lyde:

§ 182 c Sanksjoner ved forsømt forsikrings- og sertifikatplikt

Reglene i § 199 gjelder tilsvarende når et norsk skip ikke har påbudt forsikring eller annen sikkerhet eller påbudt sertifikat for forsikring eller sikkerhet om bord etter reglene i § 182 a.

II

I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart gjøres følgende endringer:

§ 10-38 a tredje ledd første punktum skal lyde:

Departementet kan gi nærmere forskrifter om forsikringsplikten, herunder om størrelsen på *forsikringen*, om virkningen av at forsikringen ikke holdes i kraft og om *utfylling og gjennomføring av forsikringskrav for passasjerer, reisegods og gods som følger av EØS-avtalen på luftfartsområdet*.

Fjerde ledd oppheves.

§ 11-2 skal lyde:

§ 11-2 Forsikringsplikt m.v.

Når ikke annet blir bestemt av departementet, skal det for fartøy som brukes til luftfart etter denne lov, foreligge godkjent forsikring eller annen sikkerhet til dekning av erstatningsplikt som nevnt i § 11-1.

Departementet kan *i forskrift* gi nærmere regler om forsikring eller sikkerhetsstillelse, herunder om *utfylling og gjennomføring av forsikringskrav for erstatning for skade på tredjeperson som følger av EØS-avtalen på luftfartsområdet*, og om virkningen av at forsikringen eller sikkerheten ikke holdes i kraft.

III

Lovens del I trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Del II trer i kraft straks.

6 Forslag til ny forskrift til sjøloven

Forslag til forskrift om forsikring og annen sikkerhet for ansvar etter 1996-globalbegrensningskonvensjonen m.m.

Hjemmel: Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet [xxxx] med hjemmel i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) § 182 a femte ledd.

EØS-henvisninger: EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 56w (direktiv 2009/20/EF).

§ 1 *Krav til sertifikatets innhold*

Sertifikat som omhandlet i sjøloven § 182 a skal inneholde følgende informasjon:

- a) skipets navn, IMO-nummer og registreringssted,
- b) rederens navn og hovedforretningssted,
- c) hva slags type forsikring eller sikkerhet som foreligger, og forsikringsdekningens eller sikkerhetens utløpsdato,
- d) navn på forsikringsgiver eller den som har stilt annen sikkerhet, dennes hovedforretningssted og, når det er relevant, stedet forsikringen er tegnet.

Hvis sertifikatet ikke er utstedt på engelsk, fransk eller spansk, skal det inneholde en oversettelse til et av disse språkene.

§ 2 *Fremvisning av sertifikat*

På anmodning fra Sjøfartsdirektoratet, havnemyndigheter, tollvesenet, lostjenesten eller andre som Sjøfartsdirektoratet bemyndiger, har fører på norsk skip plikt til å vise fram sertifikat som nevnt i sjøloven § 182 a. Tilsvarende plikt for fører av utenlandsk skip foreligger når skipet anløper eller forlater havn eller laste- eller losseplass i Norge eller på den norske del av kontinentalsokkelen.

§ 3 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft straks.

7 Forslag til endring av forskrift til luftfartsloven

Forslag til forskrift om endring av forskrift 6. juli 2004 nr. 1101 om minstestørrelser på forsikringssummer for passasjer- og tredjemannsansvar

Hjemmel: Fastsatt av Samferdselsdepartementet [xxxx] med hjemmel i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 10-38 a tredje ledd og § 11-2 annet ledd, jf. forskrift 25. juni 2004 nr. 989 om delegering av myndighet til Samferdselsdepartementet etter luftfartsloven § 10-38a tredje ledd og § 11-2.

EØS-henvisninger: EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 66l (forordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved kommisjonsforordning (EU) nr. 285/2010).

I

I forskrift 6. juli 2004 nr. 1101 om minstestørrelser på forsikringssummer for passasjer- og tredjemannsansvaret gjøres følgende endringer:

Ny § 7 skal lyde:

§ 7 *Gjennomføring av forordning (EF) nr. 785/2004 i norsk rett*
EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 661 (europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 785/2004, som endret ved kommisjonsforordning (EU) nr. 285/2010 om forsikringskrav for luftfartsselskaper og luftfartøyoperatører) gjelder som forskrift, med den EØS-tilpasning som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig. Forordningen nevnt i første punktum gjelder også for befordring uten vederlag.

Nåværende § 7 blir ny § 8.

II

Forskriften trer i kraft straks.