

Kommittédirektiv



Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid
sjötransporter

Dir.
2010:116

Beslut vid regeringssammanträde den 4 november 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som behövs med anledning av att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 392/2009 av den 23 april 2009 om transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss (Atenförordningen) blir tillämplig i Sverige. Utredaren ska också ta fram ett underlag rörande Sveriges tillträde till 1974 års Atenkonvention om befordran till sjöss av passagerare och deras resgods i den lydelse som konventionen har genom ett tilläggsprotokoll av den 1 november 2002, som i vissa delar införlivas med unionsrätten genom Atenförordningen.

Vidare ska utredaren lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/20/EG av den 23 april 2009 om fartygsägares försäkring för sjörättsliga skadeståndsanspråk (försäkringsdirektivet).

Utgångspunkten för utredningen ska genomgående vara ett så starkt och effektivt skydd för de skadelidande som möjligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2011.

De internationella reglerna

Tredje sjösäkerhetspaketet

Under de senaste decennierna har antalet passagerartransporter till sjöss ökat väsentligt. Utvecklingen har stora fördelar för handel och tillväxt och människors möjligheter att röra sig över landsgränserna. Samtidigt ökar dock naturligtvis risken för att det också inträffar olyckor till sjöss. Det ligger i sakens natur att sådana olyckor kan medföra stora skador, även dödsfall och personskador. Det är därför angeläget att transportörerna har ett tydligt ansvar om en olycka skulle råka inträffa och att det finns enkla och effektiva möjligheter för enskilda och andra att få ersättning för de skador de drabbats av. Starka rättigheter för passagerarna främjar också sjösäkerheten genom att verka förebyggande så att transportörerna vidtar de säkerhetsåtgärder som behövs. Tydliga och gemensamma internationella regler för skadeståndsansvar underlättar dessutom för den svenska sjöfartsnäringen att utvecklas positivt.

Europeiska kommissionen presenterade i december 2005 ett förslag till ett tredje sjösäkerhetspaket. Åtgärderna i paketet syftade till att stärka sjösäkerheten i europeiska farvatten. Det tredje sjösäkerhetspaketet kom slutligen att omfatta sex direktiv och två förordningar. Av dessa har utredningen Tredje sjösäkerhetspaketet tidigare lämnat förslag (SOU 2009:90 och SOU 2010:23) till hur fem direktiv och en förordning ska genomföras i svensk rätt. Regeringen har därefter i propositionen 2009/10:231 Tredje sjösäkerhetspaketet – Del I, som baseras på förslagen i det förstnämnda betänkandet, lämnat förslag till hur två av direktiven ska genomföras.

Av tredje sjösäkerhetspaketet återstår ett direktiv och en förordning att genomföra. Det är fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 392/2009 av den 23 april 2009 om transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss (Atenförordningen) respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/20/EG av den 23 april 2009 om fartygsägares försäkring för sjörättsliga skadeståndsanspråk (försäkringsdirektivet).

Försäkringsdirektivet och Atenförordningen omfattades inte av den nyss nämnda utredningens uppdrag.

Atenförordningen och Atenkonventionen

Syftet med Atenförordningen är att genom enhetliga regler stärka det ersättningsrättsliga skyddet för passagerare vid sjötransporter. Förordningen innebär att 1974 års Atenkonvention om befordran till sjöss av passagerare och deras resgods till stora delar införlivas med EU-rätten i den lydelse som konventionen har genom ett tilläggsprotokoll av den 1 november 2002. Atenkonventionen har förhandlats fram inom ramen för FN:s sjöfartsorganisation (International Maritime Organization, IMO). Genom förordningen införlivas också med EU-rätten delar av de riktlinjer för genomförandet av Atenkonventionen som antogs av IMO:s juridiska kommitté den 19 oktober 2006. Konventionen och IMO:s riktlinjer blir, i den utsträckning som anges i förordningen, bindande för EU:s medlemsstater när förordningen börjar tillämpas. Från EU:s sida är det dock ett självständigt införlivande i så måtto att varken EU eller dess medlemsstater ännu har ratificerat konventionen i den lydelse som den har genom 2002 års tilläggsprotokoll.

Enligt Atenkonventionen har transportören i princip ett strikt ansvar för passagerares dödsfall och personskador som orsakats genom sjöfartsolyckor upp till belopp om 250 000 särskilda dragningsrätter (SDR) per passagerare. (SDR beräknas fortlöpande och är dagsaktuella; i september 2010 motsvarade 1 SDR knappt 11 svenska kronor.) För skador utöver detta belopp men högst 400 000 SDR gäller ett presumtionsansvar för transportören. Det innebär att för att undgå ansvar för en sådan skada måste transportören visa att det inte varit fråga om vårdslöshet. I fråga om passagerarfartyg som är godkänt för befordran av fler än tolv passagerare ska transportören ha en försäkring som täcker det strikta ansvaret. I konventionen finns också bestämmelser om ansvar m.m. vid dödsfall eller personskador som inte orsakats genom fartygsolycka samt vid förlust eller skada på handresgods och annat resgods.

Konventionen är endast tillämplig på internationella transporter. Förordningen utökar tillämpningsområdet på så sätt att konventionens regler för EU:s del ska gälla vid såväl internationella som inrikes sjötransporter. En annan reglering i förordningen som saknar motsvarighet i konventionen är att passagerare och deras efterlevande ska ha rätt till förskott på ersättningen. Vidare innehåller förordningen en skyldighet för transportören att se till att passagerarna får information om sina rättigheter.

Förordningen är bindande, men den innehåller i några delar valmöjligheter för medlemsstaterna. När det gäller inrikes befordran till sjöss måste medlemsstaterna tillämpa förordningen på större fartyg, nämligen fartyg av s.k. klass A- och B-typ (artikel 2). Medlemsstaterna får dock välja att utsträcka tillämpningen till all inrikes befordran till sjöss, dvs. i praktiken även när det gäller fartyg av klass C och D (se den engelska lydelsen; den svenska är felaktig). Det finns också viss möjlighet att skjuta upp tillämpningen av förordningen (se artikel 11). Vidare får medlemsstaterna i nationell lagstiftning begränsa redares samlade skadeståndsansvar på grund av skador som har uppkommit vid en och samma händelse, s.k. globalbegränsning (artikel 5.1). Nationella begränsningsregler med detta innehåll är tillåtna förutsatt att de genomför 1976 års internationella konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar (begränsningskonventionen) i den lydelse som konventionen har enligt 1996 års protokoll till den. Motsvarande gäller regler som genomför eventuella kommande ändringar av begränsningskonventionen.

Atenkonventionen är inte tillämplig när befordran är underkastad ansvarsbestämmelserna i någon annan internationell konvention som avser befordran av passagerare eller resgods med annat transportmedel, i den mån dessa bestämmelser är tvingande för befordran till sjöss (artikel 2.2). Konventionen innebär vidare att de fördragsslutande staterna får eller måste vidta vissa åtgärder. Det ska utses en myndighet som ska fastställa att kraven på försäkring eller finansiell säkerhet för fartyg har uppfyllts samt utfärda certifikat för fartyg som uppfyller kraven (artikel 4a.2). Staterna kan dock

välja att i stället överlämna till en erkänd institution eller organisation att utfärda sådana certifikat (artikel 4a.3). Det ska säkerställas att det finns föreskriven försäkring eller annan ekonomisk säkerhet för alla fartyg godkända för befordran av fler än tolv passagerare, oavsett flaggstat, som anlöper eller lämnar hamnar inom en fördragsslutande stats territorium (artikel 4a.13). Certifikatet som intygar detta ska som huvudregel medföras ombord på fartyget. Konventionen ger dock möjlighet att i stället inrätta ett register över utfärdade certifikat. Slutligen får det föreskrivas att redarens ansvar ska gälla för högre belopp än 400 000 SDR (artikel 7.2).

Förordningen ska tillämpas från och med den dag då Atenkonventionen träder i kraft för EU men senast från den 31 december 2012. Det är ännu inte klart hur tillträde till konventionen från EU:s sida ska gå till. Huvudfrågan är om medlemsstaterna får tillträda konventionen vid sidan av unionen.

Försäkringsdirektivet

I försäkringsdirektivet regleras vissa aspekter av redares skyldigheter i fråga om försäkring för sjörättsliga skadeståndsanspråk. Genom direktivet införs en skyldighet för varje medlemsstat att kräva att en ägare till fartyg som för dess flagg eller anländer till hamn under dess jurisdiktion har en försäkring som täcker fartyget (artikel 4.1 och 4.2). Försäkringen ska omfatta sjörättsliga skadeståndsanspråk med begränsningar i enlighet med begränsningskonventionen, ändrad genom 1996 års protokoll. Medlemsstaterna får dessutom kräva att fartyg med en annan stats flagg har en försäkring så snart sådana fartyg är verksamma inom medlemsstatens territorialvatten. Vidare innehåller direktivet bestämmelser om bl.a. inspektion och efterlevnad, utvisning från hamn och nekat tillträde till hamn, försäkringsbevis samt sanktioner.

Direktivet påverkar inte de system som inrättats genom de instrument som är i kraft i den berörda medlemsstaten och som är förtecknade i bilaga till direktivet (artikel 2.3). Bland de

förtecknade instrumenten finns t.ex. 1992 års internationella konvention om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom olja (oljeskadekonventionen, SÖ 1995:19 och 1995:20) och Atenförordningen.

Direktivet ska vara genomfört före den 1 januari 2012.

Behovet av en utredning

Sjölagen (1994:1009) och svensk rätt i övrigt skiljer sig på flera punkter från vad som gäller beträffande skadeståndsansvar vid befordran av passagerare och resgoods enligt Atenkonventionen och Atenförordningen. Förordningen, och därmed också de delar av konventionen som den hänvisar till, kommer att bli direkt tillämplig och bindande för medlemsstaterna vid ikraftträdandet. Det finns ett behov av att utreda vilka författningsändringar och andra åtgärder som behövs till följd av förordningen. Vidare behövs ett underlag för bedömning av om Sverige bör tillträda konventionen, med en analys av om ett sådant tillträde kräver ytterligare författningsändringar. Förordningen och konventionen ger dessutom vissa valmöjligheter för medlemsstaterna. Även hur man ska förhålla sig till dessa valmöjligheter samt hur de ska få genomslag i svensk rätt behöver övervägas.

I svensk rätt finns inte något generellt krav att redare ska ha säkerhet för skadeståndsvaret vid sjöolyckor. Det finns därför behov av att utreda hur en obligatorisk ansvarsförsäkring bör regleras. Även i övrigt behöver det utredas hur försäkringsdirektivet lämpligast bör genomföras.

Utredningsuppdraget

Svenska regler som kompletterar Atenförordningen och Atenkonventionen

En särskild utredare ska analysera Atenförordningens närmare innebörd och föreslå de författningsändringar och andra

åtgärder som är nödvändiga eller som i övrigt bedöms befogade med anledning av att förordningen blir tillämplig i Sverige.

I uppdraget ingår att överväga om Sverige bör utnyttja den möjlighet som ges att tillämpa förordningen också på inrikes befordran till sjöss med fartyg av klass C och D, liksom de möjligheter som ges att skjuta upp tillämpningen av förordningen när det gäller fartyg av klass A respektive B.

Genom Atenförordningen blir Atenkonventionen direkt tillämplig i den utsträckning som anges i förordningen. Utredaren ska undersöka hur svensk rätt förhåller sig till konventionen. Utredaren ska analysera vilka eventuella följdändringar som kan bli aktuella på grund av att Sverige genom förordningen blir bundet av konventionen. I sammanhanget ska förhållandet till reglerna om globalbegränsning undersökas med utgångspunkt i att nuvarande reglering i 9 kap. sjölagen ska behållas (artikel 5.1 första stycket i förordningen). Utredaren ska ta ställning till om det finns anledning att använda möjligheten att föreskriva ett högre belopp än 400 000 SDR per passagerare för passagerarskador.

Vidare ska utredaren överväga vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av konventionens krav på försäkring. Utredaren ska lämna förslag på vilken myndighet som bör vara behörig att fastställa om kravet på försäkring eller finansiell säkerhet är uppfyllt. I detta sammanhang ska utredaren bedöma om uppgiften i stället bör överlämnas till ett annat organ än en myndighet. Utredaren ska överväga om ett register över utfärdade certifikat i elektroniskt format bör inrättas och hur ett sådant register i så fall bör utformas.

Utredaren ska även göra en översyn av 15 kap. sjölagen och ta ställning till i vilken mån de transporter som faller utanför Atenförordningens tillämpningsområde bör ha ett likvärdigt skydd.

Utredaren ska, om det ryms inom tiden för uppdraget i övrigt, göra en översyn av terminologin i 15 kap. sjölagen i syfte att så långt lämpligt åstadkomma en bättre överensstämmelse med den som används i förordningen, inbegripet de bestämmelser i Atenkonventionen och i IMO:s riktlinjer som har införlivats genom förordningen.

Ett svenskt tillträde till Atenkonventionen?

Frågan om huruvida EU:s medlemsstater har möjlighet att tillträda Atenkonventionen vid sidan av EU förväntas bli föremål för diskussioner inom EU och omfattas inte av utredarens uppdrag. Om diskussionerna skulle resultera i att EU:s medlemsstater anses kunna tillträda konventionen på egen hand, behövs ett underlag i tillträdesfrågan för Sveriges del. Utredaren ska därför ta fram ett underlag för bedömningen av om Sverige bör tillträda konventionen. Utredaren ska basera sitt underlag på den förutsättningen att EU:s medlemsstater har möjlighet att tillträda konventionen. Vid dessa överväganden ska utredaren särskilt beakta att Atenkonventionen till stor del redan har införlivats med unionsrätten. I den mån ytterligare författningsändringar behövs för ett svenskt tillträde ska förslag till sådana ändringar lämnas.

Försäkringsdirektivet – obligatorisk ansvarsförsäkring för redare

Utredaren ska överväga hur försäkringsdirektivet bör genomföras i svensk rätt. Frågan om hur en obligatorisk ansvarsförsäkring bör regleras ska utredas, liksom frågan om hur direktivets krav på försäkringsbevis bör uppfyllas. Utredaren ska också analysera i vilken mån redan gällande svensk rätt på försäkringsområdet, t.ex. bestämmelsen om direktkrav i 9 kap. 7 § försäkringsavtalslagen (2005:104), bör vara tillämplig på sådana försäkringar som avses i direktivet.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna kräva inte bara att svenska redare är försäkrade utan också att utländska redare vars fartyg anlöper svenska hamnar är det. Direktivet hindrar inte medlemsstaterna från att också införa ett sådant krav för utländska fartyg som anlöper deras farvatten. Utredaren ska överväga om, och i så fall hur, tillämpningsområdet bör utsträckas utöver vad direktivet kräver.

I svensk rätt finns vissa bestämmelser om inspektion och tillträdesförbud (se bl.a. fartygssäkerhetslagen [2003:364] och fartygssäkerhetsförordningen [2003:438]). Utredaren ska överväga om dessa bestämmelser är tillräckliga för att

genomföra direktivets krav (inspektion, efterlevnad, utvisning m.m.) i ljuset av den analys som gjorts i SOU 2009:90 och den fortsatta hanteringen av det betänkandet.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar som behövs för ett genomförande av direktivet, liksom till de eventuella följdändringar som kan bli aktuella.

Ett starkt och effektivt skydd för skadelidande

Utgångspunkten för utredningen ska genomgående vara ett så starkt och effektivt skydd för de skadelidande som möjligt. Utredaren ska eftersträva en enkel och klar reglering.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa och analysera effekterna av framlagda förslag för passagerarna, sjöfartsnäringen, särskilt de mindre företagen, och det allmänna. Utredaren ska redovisa vilken administrativ börda som förslagen innebär för företagen. Utredaren ska även bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra. Om ett förslag kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

I den omfattning som utredaren behöver det ska synpunkter inhämtas från berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska hålla sig uppdaterad på det arbete som sker i Danmark och Finland med genomförandet av försäkringsdirektivet. Utredaren ska hålla sig underrättad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU:s institutioner och som har relevans för detta uppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2011.

(Justitiedepartementet)