

REVIDERET GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

2. maj 2006

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om rederes erstatningsansvar og om finansiel garanti - KOM (2005) 593 af 23. november 2005

Notatet er revideret på baggrund af høring. Ændringerne er fremhævet.

Resumé

Forslaget går ud på, at medlemsstaterne skal gennemføre den såkaldte Globalbegrænsningskonvention af 1996, der giver mulighed for, at rederne kan begrænse deres ansvar for søretlige krav. Forslaget vil endvidere indføre en tvungen forsikring for erstatningsansvar for skibe over 300 BT, uanset hvilket flag skibet sejler under, samt en tvungen forsikring til beskyttelse af søfarende, der er blevet efterladt.

Forslaget vil kræve lovændring. Forslaget vil indebære øgede administrative opgaver for myndighederne og skønnes at have statsfinansielle konsekvenser, der dog ikke kan opgøres på nuværende tidspunkt. Forslaget vil pålægge rederne øgede omkostninger til forsikring og vil indebære flere administrative byrder for erhvervslivet.

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 nyt direktiv om rederes erstatningsansvar og om finansiel garanti indgår som et af søsikkerhedspakkens 7 konkrete forslag til retsakter. Forslaget er den 31. januar 2006 fremsendt til Rådet i dansk sprogversion.

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

Forslaget har til formål at indføre skærpede regler om ansvar for redere for at bidrage til at forebygge skader forvoldt af skibe og at sikre midler til udbedring heraf.

Forslaget skal sikre en regionalt baseret ordning med en tvungen forsikring, der varetager skadelidtes interesser. Ordningen skal imødegå den nuværende situation med en række internationale konventioner, der enten ikke er trådt i kraft eller ikke omfatter alle lande.

De væsentligste elementer i forslaget er:

Medlemsstaterne skal **ratificere protokollen af 1996** til ændring af konventionen om begrænsning af ansvaret for søretlige krav (Globalbegrænsningskonventionen af 1996). Skibe, der fører en stats flag, som ikke er kontraherende part i Globalbegrænsningskonventionen af 1996, omfattes af en særlig streng ansvarsordning, der går videre end konventionen.

For alle skibe over 300 BT skal der stilles **en finansiel garanti eller forsikring** for erstatningsansvar for krav, der er undergivet begrænsning i artikel 2 i Globalbegrænsningskonventionen af 1996. Det gælder dog ikke for krav, der er omfattet af forslag til direktiv om transportørers erstatningsansvar ved ulykker under passagertransport ad søvejen og indre vandveje, der endnu ikke er vedtaget, samt krav, der er omfattet af en række IMO-konventioner om erstatningsansvar.

Der indføres en **grænse for garantien på mindst det dobbelte** af det beløb, der er fastsat i Globalbegrænsningskonventionen af 1996. Erstatningskrav for skade, der er forvoldt af skibet, kan rettes direkte mod den, der har stillet den finansielle garanti.

Den finansielle garanti skal **dokumenteres af et særligt certifikat**, som medlemsstaterne skal udstede til egne skibe og tredjelandes skibe. I medfør af forslaget vil udvalget for sikkerhed til søs og forebyggelse af forurening fra skibe (COSS)¹ i overensstemmelse med forskriftsproceduren nærmere fastlægge betingelserne for certifikaternes gyldighed og udstedelse.

Krav om tvungen forsikring omfatter medlemsstaternes egne skibe og tredjelandes skibe. Medlemsstaterne skal **påse, at tredjelandes skibe**, der sejler ind i deres eksklusive økonomiske zone, **er i besiddelse af ovenfor nævnte garanti**, uanset om de ikke er på vej til en EU havn.

¹ Udvalget er oprettet i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets Forordning 2099/2002 af 5. november 2002 om oprettelse af et Udvalg for Sikkerhed til Søs og forebyggelse af forurening fra skibe (USS) og om ændring af forordningerne om sikkerhed til søs og om forebyggelse af forurening fra skibe.

Der indføres en forpligtelse for skibe til at stille en finansiel garanti eller forsikring til dækning af udgifter til hjemsendelse af **søfarende, der er blevet efterladt**, svarende til IMO resolution nr. A 930(22).

2. Europa-Parlamentets holdning

Europaparlamentets behandling af sagen, jf. traktatens artikel 251, er endnu ikke indledt.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at målene for den planlagte retsakt ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne af følgende grunde:

- De enkelte medlemsstater har kun mulighed for at lovgive om skibe, der sejler med medlemsstatens flag eller som besejler deres havne.
- Det medfører betydelige ulemper, når der er indbyrdes uforenelige nationale forskrifter for søfartserhvervet, der er verdensomspændende. Det er derfor vigtigt med lovgivning på regionalt og internationalt niveau.

Kommissionen anfører desuden, at der er grænser for indsatsen fra IMO's side, idet de internationalt vedtagne konventioner ikke omfatter en ordning, der sikrer kontrol af de kontraherende landes ensartede gennemførelse eller fortolkning af konventionerne. Kommissionens forslag indfører derimod en ny retlig ramme, der gør det muligt at koordinere de eksisterende nationale lovgivninger med hensyn til tvungen forsikring og ophævelse af ansvarsbegrænsninger.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, idet skibsfarten i vid udstrækning er international.

4. Gældende dansk ret

Søloven, lovbekendtgørelse nr. 538 af 15. juni 2004. I kapitel 9 er der fastsat regler om redernes ret til at begrænse deres ansvar.

Sømandsloven, lovbekendtgørelse nr. 742 af 18. juli 2005.

Lov om lønmodtagernes garantifond, lovbekendtgørelse nr. 1043 af 28. oktober 2005

Der findes ikke i dansk lovgivning særlige regler for gennemførelse af den søfarendes kontraktretlige krav på løn og hjemrejse, der svarer til IMO-resolution A 930(22).

5. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i skriftlig høring hos medlemmerne af Specialudvalget vedrørende skibsfartspolitiske spørgsmål.

Danmarks Rederiforening har givet udtryk for, at den kan tilslutte sig, at EU-landene ratificerer Globalbegrænsningskonventionen af 1996, men at direktivforslaget indeholder stærkt kritisable bestemmelser omkring tvungen forsikring m.v., som det er afgørende at få ændret, hvis direktivet som helhed skal være acceptabelt. Foreningen bemærker blandt andet, at forsikringspligten vedrører en række krav, der varierer fra stat til stat og er vanskelige at identificere på forhånd. Endvidere er behovet for tvungen forsikring ganske begrænset, idet langt hovedparten af tredjemandsskader allerede er omfattet af vedtagne konventioner.

Foreningen anfører desuden, at det kan give anledning til folkeretlige og praktiske problemer at stille krav om, at skibe, der blot gennemsejler medlemsstaternes eksklusive økonomiske zoner, har den krævede forsikring og certifikat herfor. Rederiforeningen foreslår, at man fra dansk side arbejder for, at EU gennemfører IMO's resolution om retningslinier for redernes ansvar i relation til søretlige krav som forpligtende regler.

Rederiforeningen bemærker, at der er risiko for, at implementering af Globalbegrænsningskonventionen vil variere fra land til land, da konventionen indeholder en række valg- og reservationsmuligheder. Rederiforeningen kan ikke tilslutte sig, at skibe fra ikke-kontraherende parter i Globalbegrænsningskonventionen af 1996 skal omfattes af en særlig streng ansvarsordning, der går videre end artikel 4 i konventionen, idet det blandt andet rejser nogle folkeretlige problemstillinger.

Med hensyn til forslaget om efterladte søfarende anfører rederiforeningen, at en IMO-resolution, der vedrører dette emne, vil blive taget op i den kommende konsoliderede ILO konvention om søfarendes arbejds- og levevilkår. Der synes derfor ikke at være selvstændigt behov for en bestemmelse herom i direktivforslaget.

Den 29. marts 2006 blev forslagets overordnede linier drøftet i Sølovsudvalget. Sølovsudvalget udtrykte stor skepsis over for forslaget, idet det var udvalgets opfattelse, at tiltag på erstatnings- og ansvarsområdet bør gennemføres via IMO. En ansvarsordning på EU-plan vil kunne skade den internationale enhed på dette område.

Udvalget gav udtryk for, at forslaget om en tvungen forsikring for skibe for det dobbelte beløb af begrænsningsbeløbene i Globalbegrænsningskonventionen af 1996 kunne betragtes som en omgåelse af konventionens regler om ansvarsbegrænsning.

Udvalget fandt desuden, at forslaget var juridisk problematisk, idet dele af forslaget var i strid med folkeretlige regler, såsom UNCLOS².

² United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. Danmark ratificerede havretskonventionen den 16. november 2004 med ikrafttræden 16. december 2004.

Der var i Sølovsudvalget opbakning til, at EU arbejder for, at medlemsstaterne ratificerer de internationale ansvars- og erstatningskonventioner såsom globalbegrænsningskonventionen af 1996, HNS- og Bunkerskonventionerne.

6. Andre landes holdninger

Rådet har endnu ikke indledt forhandlinger om forslaget, og der er derfor ikke et detaljeret kendskab til de enkelte landes holdninger. *Den foreløbige holdning blandt de øvrige nordiske lande vurderes at være negativ.*

7. Foreløbig dansk holdning

På internationalt plan er der udviklet et system af konventioner, der regulerer rederes erstatningsansvar. Fra dansk side vurderes det, at indførelse af en regional ansvarsordning vil kunne underminere dette system. Forslaget rejser endvidere set med danske øjne andre alvorlige problemer, blandt andet i forhold til folkeretten.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Globalbegrænsningskonventionen af 1996 er gennemført i sølovens kapitel 9. Kravet om en særlig streng ansvarsordning for skibe fra lande, der ikke har tiltrådt konventionen, vil kræve en lovændring. Indførelse af krav om, at rederne skal stille finansiell garanti for erstatningsansvar samt krav om finansiell garanti til beskyttelse af søfarende, der er efterladt, vil tillige kræve en lovændring.

Direktivforslagets økonomiske konsekvenser kan ikke opgøres på nuværende tidspunkt. Forslaget medfører øgede administrationsopgaver for myndighederne, idet medlemsstaterne forpligtes til at udstede og kontrollere certifikater for alle danske skibe over 300 BT.

Det samlede tidsforbrug til udstedelse af certifikater til danske skibe skønnes at være ca. 1500 timer. Etableres der ikke en ensartet ordning via redernes fælles ansvarssystemer, de såkaldte P&I-klubber, kan timeforbruget stige.

Hertil kommer, at direktivforslaget også indeholder et forslag om, at tredjelands skibe, som blot passerer medlemsstaternes eksklusive økonomiske zoner, ligeledes skal have udstedt certifikater af medlemsstaterne. Medlemsstaterne skal også kontrollere, om skibene, der passerer gennem zonen, er i besiddelse af certifikaterne. Skulle dette forslag, der som ovenfor nævnt rejser problemer i forhold til folkeretten, blive gennemført, vil de statsfinansielle konsekvenser øges *væsentligt. Såfremt Danmark skal kontrollere, at alle disse skibe har certifikater, samt udstede certifikater til dem, der ikke er i besiddelse heraf, kan der blive tale om anvendelse af betydelige ressourcer.* Til illustration passerer ca. 55.000 skibe årligt gennem Øresund og Storebælt.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget om, at rederne skal stille en finansiel garanti, der går ud over begrænsningsbeløbet i Globalbegrænsningskonventionen af 1996, vil medføre øgede omkostninger for rederne. De nuværende standardforsikringer, der udbydes af P&I-klubberne, dækker kun op til begrænsningsbeløbet i globalbegrænsningskonventionen af 1996. Rederne skal derfor tegne nye forsikringer, hvis forslaget om, at den finansielle garanti skal være det dobbelte af begrænsningsbeløbet, bliver gennemført.

Kravet om en finansiel garanti til beskyttelse af søfarende, der er efterladt, vil ligeledes medføre øgede omkostninger for rederne. *Kravet vil gå væsentligt videre end de beskyttelsesforanstaltninger, der i dag gælder for arbejdstagere - herunder de søfarende - fx lov om lønmodtagernes garantifond i tilfælde af rederens konkurs. Så vidt Søfartsstyrelsen er bekendt, er der ikke eksempler på, at danske søfolk ikke har kunnet komme hjem fra udlandet, eventuelt via bistand fra det danske udenrigsministerium. Hjemrejseudgiften vil i givet fald være dækket af den nye ILO-konvention, som overvejes gennemført på EU-plan.* Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at opgøre størrelsen af omkostningerne, som forslaget samlet set vil medføre for rederne.

Forslaget skønnes ikke at have nævneværdige miljømæssige konsekvenser.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vil medføre øgede administrative omkostninger for erhvervslivet som følge af, at rederne skal tegne nye forsikringer, samt erhverve certifikater til dokumentation for forsikringerne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er orienteret om sagen ved grundnotat oversendt den 6. marts 2006.