

Høyringsnotat

Lovavdelingen

Mars 2012

Snr. 201201908

HØYRING – SPØRSMÅL OM RATIFIKASJON OG GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV ATEN-KONVENSJONEN 2002, GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EF) NR. 392/2009 (ATEN-FORORDNINGA) OG GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EU) NR. 1177/2010 (FORORDNINGA OM BÅTPASSASJERRETTAR)

I RATIFIKASJON OG GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV ATEN-KONVENSJONEN 2002 OG GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EF) NR. 392/2009 (ATEN-FORORDNINGA)

1 Innleiing

I november 2002 vart det på ein diplomatkonferanse helde i regi av FN's sjøfartsorganisasjon, IMO (International Maritime Organization), vedteke ein protokoll til Aten-konvensjonen 1974 om transport av passasjerar og deira reisegods til sjøs. Protokollen blir i høyringsnotatet her kalla «Aten-protokollen 2002». Aten-konvensjonen slik han lyder med endringane frå 2002, blir i høyringsnotatet kalla «Aten-konvensjonen 2002». Aten-protokollen 2002 vart underteikna av Noreg 31. mars 2004 med atterhald om ratifikasjon.

Etter at Noreg underteikna konvensjonen, vart arbeidet med å ratifisere og gjennomføre konvensjonen i norsk rett utsett. Bakgrunnen for dette var EUs arbeid med ei forordning om regional gjennomføring av Aten-konvensjonen 2002. Delar av regelverket i Aten-konvensjonen 2002 vart likevel gjennomført allereie i lov 17. juni 2005 nr. 88 ved at ansvarsgrensene for skader på passasjerar i sjøloven § 422 første ledd første punktum vart auka til 400 000 SDR.

Det regionale arbeidet EU sette i verk førte fram til forordning (EF) nr. 392/2009 som vart vedteke den 23. april 2009. Forordninga blir i høyringsnotatet her kalla «Aten-forordninga». Aten-forordninga har enkelte supplerande reglar til Aten-konvensjonen 2002. Ved gjennomføringa av konvensjonen og forordninga må det derfor takast omsyn til at forordninga er meir enn berre ei rein gjennomføring av konvensjonen. Departementet ville vente på Aten-forordninga for å samkøyre gjennomføringa av konvensjonen og Aten-

forordninga og leggje til rette for eit mest mogleg heilskapleg system. EØS-komiteen vedtok 1. april 2011 å endre vedlegg XIII til EØS-avtalen slik at forordninga vert innlemma i EØS-avtalen. I Prop. 52 S (2011-2012) er det gjort framlegg om Stortingets samtykke til godkjenning av vedtaket i EØS-komiteen.

Gjennomføring av regelverket i Aten-konvensjonen og Aten-forordninga får følgjer for fleire reglar i sjøloven – først og fremst i kapittel 15 §§ 418 ff. om bortfraktares ansvar for passasjer og reisegods. Justisdepartementet føreslår at Noreg ratifiserer Aten-konvensjonen 2002 og gjennomfører konvensjonen ved inkorporering av Aten-konvensjonen og Aten-forordninga. Vi viser til framlegga til gjennomføringsmåte i punkt 6.1 og dei prinsipielle spørsmåla som blir reist der.

2 Gjeldande rett

2.1 Generelt

Noreg har ikkje ratifisert Aten-konvensjonen 1974 eller protokollen frå 1990. Hovudtrekka i regelverket er likevel gjennomført i sjøloven. Dessutan vart delar av Aten-konvensjonen 2002 gjennomført i sjøloven allereie gjennom lov 17. juni 2005 nr. 88 ved at ansvarsgrensene for skader på passasjerar i sjøloven § 422 første ledd første punktum vart auka til 400 000 SDR. Dagens reglar om bortfraktares ansvar for skade på passasjerar og reisegods har såleis ikkje grunnlag i folkerettslege plikter Noreg har teke på seg, men er reint nasjonale reglar – basert på konvensjonar Noreg ikkje er bunde av.

Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga dreier seg i hovudsak om rettslege spørsmål (ansvar for skade på passasjer og reisegods) som i dag er regulert i sjøloven kapittel 15. Men sjøloven kapittel 15 regulerer også ein del andre rettslege spørsmål enn dei som er regulert i Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga. Ansvar for forseinking og ansvar overfor andre skadelidne enn passasjerar er tema som dels ligg utanfor Aten-konvensjonen, men som i sjøloven er knytt saman med ansvar for skade på passasjer og reisegods. Til ei viss grad er reguleringa i kapittel 15 gjort slik at det er samanheng mellom regelsetta som fell innanfor og utanfor Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga. Dette gjer at gjennomføringa av dei to rettsaktene i norsk rett fører til endringar i kapittel 15 også for spørsmål som ikkje er regulert i rettsaktene – iallfall endringar av regelteknisk karakter.

2.2 Ansvarsgrunnlag

Ansvarsgrunnlaget for skade på *passasjer* følgjer av sjøloven § 418:

«Bortfrakteren plikter å erstatte tap som voldes ved at en passasjer dør eller kommer til skade (personskade) på grunn av hendelse under befordringen, og som skyldes feil eller forsømmelse av bortfrakteren selv eller noen bortfrakteren svarer for.»

I § 421 andre ledd er det gitt reglar om bevisbyrden:

«For så vidt gjelder tap som følge av personskade, har den som krever erstatning, også bevisbyrden for at det er utvist feil eller forsømmelse som bortfrakteren svarer for. Er tap inntruffet ved eller i forbindelse med forlis, sammenstøt, stranding, eksplosjon, brann eller feil ved skipet, har likevel bortfrakteren bevisbyrden for at feil eller forsømmelse ikke er utvist.»

Utgangspunktet er med andre ord aktløyseansvar med alminneleg bevisbyrde, men for sjøfartshendingar er bevisbyrden snudd. Regelen er i tråd med Aten-konvensjonen 1974 artikkel 3.

Også for skade på *reisegods* er ansvarsgrunnlaget i utgangspunktet aktløyseansvar, jf. sjøloven § 419 første ledd.

I § 419 andre ledd er det gitt ein særskilt regel om ansvar for «penger, verdipapirer og andre verdigjenstander, så som gull, sølv, juveler, smykker og kunstgjenstander». For slike er ikkje bortfraktaren ansvarleg med mindre dei er motteke av bortfraktaren for å bli oppbevart i tryggleik. Denne særregelen må ein sjå i samanheng med regelen om ansvarsgrensene i § 422 andre ledd bokstav b og regelen om passasjerens opplysningsplikt mv. om reisegods i § 409. I Aten-konvensjonen 2002 er ansvar for denne typen reisegods regulert i artikkel 5 og med ansvarsavgrensing i artikkel 8 nr. 3.

For tap eller skade på reisegods er bevisbyrden regulert ulikt for handreisegods og anna reisegods. For handreisegods gjeld regelen for personskade tilsvarande, jf. § 421 tredje ledd første punktum, slik at bortfraktaren har bevisbyrden dersom tapet står i samanheng med «forlis, sammenstøt, stranding, eksplosjon, brann, eller feil ved skipet» (sjøfartshendingar). I andre tilfelle ved tap av handreisegods har den som krev erstatning, bevisbyrden for at bortfraktaren har utvist feil eller forsømming. For anna reisegods enn handreisegods har bortfraktaren alltid bevisbyrden for at det ikkje er utvist feil eller forsømming.

2.3 Ansvarsgrensene

Den individuelle ansvarsgrensa for skade på passasjerar til sjøs er på 400 000 SDR, jf. sjøloven § 422 første ledd første punktum. Dette er i samsvar med ansvarsgrensa som følgjer av Aten-konvensjonen 2002.

For ansvar for tap som følgje av at reisegods er gått tapt, kome til skade eller blitt forseinka, følgjer ansvarsgrensene av § 422 andre ledd bokstav a til d. Av bokstav a følgjer det at ansvarsgrensa for handreisegods er 1 800 SDR per passasjer. Av bokstav b følgjer det at ansvarsgrensa for verdisaker motteke til oppbevaring i tryggleik er 6750 SDR per passasjer. Av bokstav c følgjer det at ansvarsgrensa for køyretøy er 10 000 SDR. Av bokstav d følgjer det at ansvarsgrensa for anna reisegods er 2700 SDR per passasjer.

I sjøloven § 423 er det gitt reglar om passasjerens eigendel. Eigendelen er 150 SDR per køyretøy i tilfelle av skade på køyretøy, 20 SDR per passasjer i tilfelle av tap eller skade på anna reisegods og 20 SDR per passasjer i tilfelle av tap som følgje av forseinking. Eigendelen skal trekkjast frå før bortfraktaren kan avgrense ansvaret etter § 422.

Av sjøloven § 424 følgjer det at bortfraktaren ikkje kan avgrense ansvaret etter § 422 eller gjere frådrag for eigendelen etter § 423 dersom han sjølv har valda tapet «med forsett eller grovt uaktsomt og med forståelse av at slikt tap sannsynligvis ville oppstå». Denne regelen er i tråd med Aten-konvensjonen artikkel 13, og elles i tråd med alminneleg norsk kontraktsrett.

I tillegg til dei individuelle ansvarsgrensene som følgjer av sjøloven kapittel 15, er det i sjøloven kapittel 9 – i § 175 nr. 1 – innført eit globalavgrensingsbeløp. Dette globalavgrensingsbeløpet er ei gjennomføring av 1996-avgrensingskonvensjonen (London-konvensjonen 19. november 1976 om avgrensing av ansvaret for sjørettslege krav, som endra ved 1996-protokollen). Globalgrensa etter sjøloven § 175 nr. 1 set eit samla øvre tak på ansvaret for skader på passasjerar etter ei og same hending på 175 000 SDR multiplisert med det talet på passasjerar skipet har sertifikat til å føre.

2.4 Andre kravgrunnlag – ansvar utanfor kontrakt

I sjøloven § 404 er det gitt ein regel om ansvar overfor andre (enn passasjerar) som følgjer med eit skip:

«Dersom noen medfølger et skip uten å være passasjer eller høre til besetningen, blir drept eller lider tap som nevnt i §§ 418 og 419 gjelder reglene om bortfrakterens innsigelser og ansvarsbegrensning tilsvarende til fordel for enhver på rederens side som det blir gjort erstatningsansvar gjeldende mot.»

I sjøloven § 425 er det også gitt ein regel som gjer at ein skadeliden ikkje kan kome unna ansvarsgrensene og andre motsegner bortfraktaren kan ha, ved å gjere gjeldande ansvar på anna grunnlag enn avtalen:

«Reglene om bortfrakterens innsigelser og om grensene for bortfrakterens ansvar gjelder selv om kravet mot bortfrakteren ikke grunnes på befordringsavtalen.»

Det kan vere grunn til å nemne at det i tillegg er ein regel i § 427 som sørgjer for at dei same motsegnene og ansvarsgrensene gjeld for bortfraktarens folk og for andre bortfraktaren svarer for etter § 426.

2.5 Ansvar for forseinking

I tillegg til ansvar for skade på passasjerar og reisegods regulerer sjøloven kapittel 15 ansvar når passasjerar og reisegods blir forseinka. Med unntak for «loss resulting from the luggage not having been re-delivered to the passenger within a reasonable time after the arrival of the ship on which the luggage has been or should have been carried», jf. Aten-konvensjonen 2002 artikkel 1 nr. 7, fell forseinking utanfor det Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga regulerer. Men forseinkingsreglane i sjøloven er knytt tett opp mot reglane om ansvar for skade på passasjer og reisegods.

For «tap som voldes ved forsinkelse med befordringen av passasjer» fastset sjøloven § 418 andre punktum at ansvarsgrunnlaget for ansvar for skade på passasjer gjeld tilsvarande. Dette gjer at ansvarsgrunnlaget for tap på grunn av at passasjeren blir forseinka, er aktløyseansvar («feil eller forsømmelse av bortfrakteren»), på same måte som ansvar for skade på passasjerar. Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga har ingen reglar som svarer til dette.

For «tap voldt ved forsinkelse med befordringen eller utleveringen av reisegods», seier sjøloven § 419 første ledd andre punktum at ansvarsgrunnlaget i sjøloven § 419 første ledd første punktum – som er aktløyseansvar – gjeld tilsvarande. Denne ansvarsregelen for forseinking gjeld både forhold som fell innanfor og utanfor Aten-konvensjonen, jf. Aten-konvensjonen 2002 artikkel 1 nr. 7 om forseinka utlevering av reisegods.

§ 421 første ledd fastset at den som krev erstatning, har bevisbyrden for «tapets omfang og for at det er oppstått ved en hendelse under befordringen». Av § 421 fjerde ledd følgjer det at bortfraktaren har bevisbyrden for at tap som følgje av forseinking ikkje «skyldes feil eller forsømmelse som bortfrakteren svarer for». Det blir med andre ord oppstilt ein snudd bevisbyrde for spørsmålet om bortfraktaren har handla aktløyst, medan den som krev erstatning, sjølv har bevisbyrden for at tapet har oppstått som følgje av hending under transporten («befordringen»).

Ansvarsgrensene for at reisegods er blitt forseinka, er regulert i § 422 andre ledd og svarer til ansvarsgrensene for ansvar for tap som følgje av at reisegods er gått tapt eller kome til skade, jf. punkt 2.3 ovanfor.

2.6 Foreldingsreglane i sjøloven kapittel 19

I sjøloven kapittel 19 er det i dag særskilte reglar om forelding. Desse reglane skil seg frå dei alminnelege foreldingsreglane i foreldelsesloven ved at foreldingsfristen er to år, mot i hovudsak tre år i foreldelsesloven, og ved at friststarttidspunktet i stor grad er eit anna enn etter foreldelsesloven.

Foreldingsfristen for fordring på erstatning for at «en passasjer er død eller kommet til skade» er «to år fra den dag da passasjeren skulle ha gått i land eller gikk i land», jf. § 501 første ledd nr. 4. Vidare følgjer det at dersom dødsfallet skjedde «etter ilandstigningen, er fristen to år fra dødsdagen, men ikke mer enn tre år fra ilandstigningen».

Foreldingsfristen «for fordring på erstatning for tap av eller skade på reisegods» er «to år fra ilandstigningen, eller fra den dag ilandstigningen skulle ha funnet sted dersom det er senere», jf. § 501 første ledd nr. 5.

Foreldingsfristen for fordring på erstatning for forseinking med transporten av passasjer eller reisegods, er «to år fra den dag da passasjeren gikk i land eller reisegodset ble brakt i land eller utlevert».

2.7 Forsikringsplikt

I sjøloven § 432 er det ein heimel for Kongen til å avgjere at passasjerskip skal teikne ansvarsforsikring. Denne heimelen er ikkje blitt brukt, fordi ein har venta på at det skulle kome internasjonale reglar om spørsmålet. Det føreligg derfor i dag ikkje forsikringsplikt for ansvar for skade på passasjer.

3 Nærmare om Aten-konvensjonen 2002 og retningslinene frå IMO

3.1 Innleiing

Aten-konvensjonen regulerer ansvar for død eller skade på passasjerar og tap av eller skade på reisegods. Konvensjonen gir ikkje reglar om ansvar for anna tap, slik som ansvar for tap som følgje av forseinking – bortsett frå ansvar for forseinka utlevering av reisegods etter landgang, jf. punkt 2.5 ovanfor.

I høyringsbrev 23. mai 2003 er det i punkt 4 gitt eit oversyn over dei viktigaste endringane som Aten-protokollen 2002 gjer i Aten-konvensjonen 1974. Sjølv om Noreg ikkje har ratifisert Aten-konvensjonen 1974, er reglane i denne konvensjonen i all hovudsak gjennomført i norsk rett, slik at reglane som er gjennomgått ovanfor i punkt 2, i stor grad byggjer på konvensjonen.

3.2 Verketidspunkt

Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga har ulike reglar for når dei trer i kraft. Aten-konvensjonen 2002 trer i kraft tolv månader etter datoen då ti statar anten har underteikna utan atterhald om ratifikasjon, vedtaking eller godkjenning, eller har deponert ratifikasjons-, vedtakings-, godkjennings- eller tiltredingsdokument hos Generalsekretæren. Tidspunktet for når konvensjonen trer i kraft, er dermed avhengig av kor raskt statane ordnar formalia for å binde seg til konvensjonen.

Aten-forordninga gjeld derimot frå tidspunktet Aten-konvensjonen 2002 trer i kraft for EU, men uansett ikkje seinare enn 31. desember 2012. Dette gjer at forordninga frå 31. desember 2012 etablerer ei regional ordning uavhengig av om konvensjonen då har trede i kraft.

3.3 Ansvarsgrunnlag og ansvarsgrenser

Ansvarsgrunnlaget i Aten-konvensjonen 1974 artikkel 3 nr. 1 er aktløyseansvar, men slik at bevisbyrden er snudd ved skade som følgje av forlis, samanstyrt, stranding, eksplosjon, brann eller feil ved skipet, jf. artikkel 3 nr. 3. Dette ansvarsgrunnlaget er det same som i sjøloven § 418, jf. § 421 andre ledd.

I Aten-protokollen 2002 er ansvaret for død og personskade gjort objektivt for skipsfartshendingar («shipping incidents»), jf. Aten-konvensjonen 2002 artikkel 3 nr. 1. Skipsfartshendingar omfattar forlis, samanstyrt, stranding, kantring, eksplosjon eller brann, eller feil ved skipet, jf. artikkel 3 nr. 5 bokstav a. Det objektive ansvaret strekkjer seg opp til ei grense på 250 000 SDR per passasjer. Over denne grensa er ansvaret ved sjøulykker subjektivt (aktløyseansvar) med snudd bevisbyrde og med ei ansvarsgrense på

400 000 SDR per passasjer, jf. artikkel 7 nr. 1. Ansvarsgrensa på 400 000 SDR er som nemnt allereie gjennomført i sjøloven § 422. Sidan det i dag ikkje eksisterer objektivt ansvar i sjøloven, finst det ikkje ei særskilt ansvarsgrense for dette.

Utanfor området for skipsfartshendingar vil ansvar for død og personskade framleis krevje aktløyse. Grunnen til skiljet mellom skipsfartshendingar og andre hendingar er at det som fell utanfor omgrepet skipsfartshending («shipping incidents»), vil vere hendingar som ikkje er typiske for sjøfarten. Eit døme er at passasjeren fell og skader seg i trappa eller skader seg under fritidsaktivitetar om bord. Reglane om ansvarsgrunnlag for skade på reisegods er som tidlegare: subjektivt ansvar for handreisegods og presumpsjonsansvar for anna reisegods. Ved skipsfartshendingar er det presumpsjonsansvar også for handreisegods. Dagens reglar følgjer av Aten-konvensjonen 1974 artikkel 3 nr. 1 og 3 og sjøloven § 419 og § 421 tredje ledd, og ansvarsgrunnlaget blir uendra etter gjennomføringa av Aten-konvensjonen 2002.

Ansvarsgrensene for reisegods er auka frå 833 SDR for handreisegods og 3333 SDR for køyretøy og reisegods i køyretøy i Aten-konvensjonen 1974, til 2250 SDR for handreisegods, 12 700 SDR for køyretøy, inkludert reisegods i køyretøy, og 3375 SDR for anna reisegods i Aten-konvensjonen 2002.

Beløpa i 1990-protokollen, som svarer til reglane i den norske sjøloven § 422, er 1 800 SDR for handreisegods, 10 000 SDR per køyretøy og 2 700 SDR for anna reisegods. I den norske sjøloven § 422 andre ledd bokstav b er det innført ei eiga ansvarsgrense på 6 750 SDR for verdisaker motteke til oppbevaring i tryggleik. Dette er ikkje i tråd med systemet i Aten-konvensjonen 2002, der grensa for slikt reisegods skal følgje ansvarsgrensa i artikkel 8 nr. 3 på 3375 SDR.

3.4. Krav om tvungen ansvarsforsikring

Aten-konvensjonen 2002 artikkel 4 bis innfører krav om tvungen ansvarsforsikring for passasjerskip for inntil eit beløp som svarer til 250 000 SDR multiplisert med så mange passasjerar som skipet er sertifisert til å føre. Det skal vere høve til direktekrav mot forsikringsgivaren, jf. artikkel 4 bis nr. 10. Regelen er ei nyskaping og truleg den praktisk viktigaste konsekvensen av at Aten-konvensjonen 2002 blir gjennomført i norsk rett.

Regelen om tvungen ansvarsforsikring gjeld berre for passasjerskip som tek meir enn 12 passasjerar, jf. artikkel 4 bis nr. 1.

Styresmaktene i dei enkelte statane må utstede sertifikat som viser at passasjerskipet har forsikring i tråd med konvensjonen, jf. artikkel 4 bis nr 2. I tillegg må styresmaktene kontrollere at «insurance or other financial security ... is in force in respect of any ship that is licensed to carry more than twelve passengers, wherever registered, entering or leaving a port in its territory in so far as this Convention applies», jf. artikkel 4bis nr. 13.

3.5 Foreldingsreglar

Gjeldande foreldingsreglar følgjer av Aten-konvensjonen 1974 artikkel 16. Etter artikkel 16 nr. 1, jf. nr. 2 bokstav a, blir eit krav som følgje av personskade forelda to år frå den dagen passasjeren gjekk i land. Krav som følgje av ein passasjers død, blir forelda to år frå passasjeren skulle ha gått i land. Dersom død først skjer etter landgang, blir kravet forelda to år frå dødsdagen, men ikkje meir enn tre år frå landgang, jf. artikkel 16 nr. 1, jf. nr. 2 bokstav b. Denne regelen er gjennomført i sjøloven § 501 nr. 4 og 5. For krav som følgje av tap av eller skade på handreisegods, er foreldingsfristen to år rekna frå det seinaste tidspunktet av datoen for landgang eller datoen landgang skulle ha skjedd, jf. artikkel 16 nr. 1, jf. nr. 2 bokstav c.

Desse foreldingsreglane er vidareført i Aten-konvensjonen 2002.

I artikkel 16 nr. 3 er det i 1974-konvensjonen reglar om avbryting av forelding («suspension and interruption of limitation periods»). Det følgjer av føresegna at utsetjing og avbrott av foreldingsfristane skjer etter lova i landet som det blir teke ut søksmål i. I den samanhengen kan det nemnast at utsetjing og avbrott av forelding i norsk rett i utgangspunktet blir regulert av foreldelsesloven, der avbrott typisk skjer ved rettslege skritt (§ 15), erkjenning (§ 14) og administrativ avgjerd (§ 16). Utsetjing mv. er regulert i foreldelsesloven § 28.

Foreldingsreglane varierer i stor grad mellom ulike statar. Ikkje minst er det store skilnader med omsyn til korleis fordringshavaren må aksjonere for å avbryte foreldinga. Til dømes opererer enkelte rettssystem med skriftleg krav som det adekvate verkemiddelet for fristavbrott.

Uavhengig av reglane i dei enkelte landa stiller Aten-konvensjonen 1974 opp lengstefristar for når det seinast må vere teke ut *søksmål* («action»). Artikkel 16 nr. 3 gir ein maksimalfrist på tre år frå landgang – eller då landgang skulle ha skjedd – før det må takast ut søksmål. Denne regelen er gjennomført i sjøloven § 502 andre ledd.

I Aten-konvensjonen 2002 er denne regelen delvis endra. Det er framleis slik at utsetjing og avbrott av foreldingsfristane skjer etter lova i landet som det blir teke ut søksmål i. Men det går no fram av Aten-konvensjonen 2002 artikkel 16 nr. 3 at søksmål ikkje kan takast ut etter utløpet av anten a) fem år rekna frå den seinaste av datoane for landgang eller då landgang skulle ha skjedd, eller, dersom dette er tidlegare, b) tre år frå datoen den skadelidne fekk eller burde ha fått kjennskap til skaden eller tapet valda av sjøulykka. Bakgrunnen for endringa er eit ønske om å verne også seinskadar. I artikkel 16 nr. 4 er det ein regel om at fristen kan bli lenga gjennom erklæring frå bortfraktaren eller avtale mellom partane, etter at søksmålsgrunnlaget har oppstått. Slik erklæring eller avtale må vere skriftleg. Denne regelen er ikkje ny i Aten-konvensjonen 2002, men regelen ser ikkje ut til å vere innteken i norsk rett tidlegare

3.6 IMOs retningslinjer for gjennomføring av Aten-konvensjonen

IMO vedtok den 20. november 2006 «Guidelines for the implementation of the Athens convention», jf. Circular letter No. 2758.

Bakgrunnen for IMOs retningslinjer er eit særleg problem som næringa har peikt på om forsikringsdekning. Reglane i Aten-konvensjonen 2002 er forhandla fram og bygd opp på bakgrunn av eit internasjonalt regime særleg basert på P & I-forsikring.

Aten-konvensjonen 2002 artikkel 3 nr. 1 bokstav b har eit unnatak for bortfraktarens ansvar som er særleg aktuelt ved terroråtak mot skipet. Unnataket gjeld dersom hendinga «*i sin helhet* skyldes en handling eller unnlatelse utført av tredjemann i den hensikt å forårsake hendelsen». I allfall teoretisk kan ein tenkje seg at bortfraktaren er medansvarleg for skipsfartshendinga, til dømes ved at terroråttaket var mogleg på grunn av bortfraktarens brott på tryggleikstiltak. Forsikringsplikta etter artikkel 4bis omfattar forsikring for alt ansvar bortfraktaren kan få etter konvensjonen. Dette omfattar derfor også eventuelt medansvar ved terroråttak mv. Frå næringa har det blitt hevda at det ikkje finst forsikringar i marknaden som dekkjer medansvar ved slike hendingar, og at P & I-forsikringar ikkje vil dekkje det. Som følgje av dette vedtok IMO retningslinjer for gjennomføring av Aten-konvensjonen som tek høgde for at forsikringsmarknaden ikkje tilbyr forsikringar som fullt ut dekkjer ansvar etter konvensjonen. I retningslinjene tilrår IMO eit atterhald ved ratifikasjonen av Aten-konvensjonen 2002. Atterhaldet dreier seg om "a limitation of liability for carriers and limitation for compulsory insurance for acts of terrorism, taking into account the current state of the insurance market", jf. Circular letter No. 2758 frå IMO, datert 20. november 2006. Eit særskilt spørsmål er dermed om Noreg i samband med ratifikasjonen bør ta atterhald i samsvar med retningslinjene.

Vanlegvis er poenget med eit atterhald i utgangspunktet ikkje at det *skal* gjerast unnatak frå dei aktuelle reglane, men at det blir gjort ein reservasjon ved ratifikasjonen slik at det *kan* gjerast slike unnatak dersom det er behov for det. Slik IMOs retningslinjer for atterhald er utforma, ser dei likevel ut til å binde statane til å gjennomføre dei aktuelle atterhalda dersom atterhaldet først blir teke. IMOs retningslinjer vert dessutan gjort bindande gjennom Aten-forordninga innanfor verkeområdet for denne forordninga.

IMOs retningslinjer er bygd opp av to hovudkomponentar. Den eine er sjølv reservasjonen, den andre er retningslinjer ("guidelines"). Det blir så gjort krysstilvisingar frå reservasjonen til retningslinjene, noko som gjer reservasjonen komplisert å lese. I tillegg kjem at reservasjonen er omfattande.

Det blir for det første føreslått å ta atterhald om å operere med lågare ansvarsgrenser for terrorrisiko for ansvar som elles ville følgje av artikkel 3 nr. 1 og 2. Dette blir føreslått i reservasjonen punkt 1.2, som opererer med ansvarsgrenser på 250 000 SDR per passasjer per skadetilfelle, eller, dersom dette blir lågare, 340 000 000 SDR per skip per «distinct occasion». Av reservasjonen punkt 1.3 til 1.5 følgjer det mellom anna at eventuelt ansvar for bortfraktarens eller underbortfraktarens folk skal avgrensast på tilsvarende vis. Dessutan følgjer det av punkt 1.5 at reservasjonen i punkt 1.2 skal gjelde uavhengig av kva

som er grunnlaget for ansvar etter artikkel 3 nr. 1 eller nr. 2, og sjølv om noko anna elles skulle følgje av artikkel 4 eller artikkel 7. Reservasjonen grip likevel ikkje inn i konvensjonen artikkel 10 (høve til skriftleg å avtale andre ansvarsgrenser, jf. nr. 1, og regelen om at renter på erstatninga ikkje er inkludert i ansvarsgrensene i artikkel 7 og 8) og artikkel 13 (at ansvarsgrensene i artikkel 7 og 8 ikkje gjeld dersom det blir bevist at bortfraktaren har stått for ei handling eller forsømming «done with the intent to cause such damage, or recklessly and with knowledge that such damage would probably result»). Sjølv om artikkel 10 berre viser til artikkel 7 og 8, og ikkje til andre potensielle ansvarsgrenser – slik som grensene i IMOs retningslinjer – må meininga i atterhaldet punkt 1.5 altså vere at § 10 skal gjelde fullt ut også for ansvarsgrensene stilt opp i IMOs retningslinjer punkt 1.2.

I reservasjonen med omsyn til forsikringar blir det for det første sett opp same beløpsgrense for forsikringa som det blir gjort for bortfraktarens ansvar, altså slik at krava til forsikring svarer til ansvarsgrensene – det lågaste av 250 000 SDR per passasjer per "distinct occasion", eller 340 000 000 SDR per skip per "distinct occasion".

For det andre blir det presisert i punkt 1.7 at retten til direktekrav mot forsikringsgivaren har dei same avgrensingane som avgrensinga i forsikringsplikta etter punkt 1.6.

I punkt 1.8 er det sagt at ein «forbeholder seg retten til og forplikter seg til å anvende IMOs retningslinjer for gjennomføring av Aten-konvensjonen, herunder anvendelse av de klausulene som er nevnt i nr. 2.1 og 2.2 i retningslinjene, når de gjelder alle former for lovpliktig forsikring i henhold til konvensjonen».

Vidare blir det i punkt 1.9 gjort reservasjon om å frita forsikringsgivaren (eller den som stiller økonomiske tryggleik) frå «any liability for which he has not undertaken to be liable».

Punkt 1.10 til 1.12 i reservasjonen tek føre seg sertifikata som etter artikkel 4bis skal utferdast av konvensjonsstatane.

Av punkt 1.10 følgjer det for det første ein reservasjon om at sertifikata etter artikkel 4bis skal reflektere ansvarsgrensene og avgrensinga i forsikringsdekning som følgjer av punkt 1.2, 1.6, 1.7 og 1.9. For det andre kan statane inkludere slike andre avgrensingar, vilkår og unnatak som situasjonen på forsikringsmarknaden gjer nødvendig på tidspunktet for utferding av sertifikata.

Av punkt 1.11 følgjer det ein reservasjon om at staten aksepterer sertifikat utferda av andre konvensjonsstatar på bakgrunn av tilsvarande reservasjon.

Av punkt 1.12 følgjer det at alle slike avgrensingar, krav eller unnatak tydeleg skal reflekterast i sertifikata som blir utferda.

Av punkt 1.14 følgjer det at statane ved utøving av dei rettane som blir helde tilbake som følgje av atterhalda, skal ta tilstrekkeleg omsyn til IMOs retningsliner for gjennomføring av Aten-konvensjonen, og til alle endringar til desse, slik at uniformiteten blir sikra. Dersom eit framlegg til endring av IMOs retningsliner, inkludert grensene, blir godkjent av "the Legal Committee of the International Maritime Organization", vil desse endringane gjelde frå tidspunktet fastsett av komiteen. Men dette grip ikkje inn i retten dei enkelte statane har til å trekkje eller endre atterhalda sine.

Eit spørsmål til høyringsinstansane er om atterhaldet som IMO her tilrår, reflekterer dagens situasjon i forsikringsmarknaden. Det ville i utgangspunktet vere liten grunn til å ta eit slikt atterhald dersom marknadssituasjonen no har endra seg slik at det er uproblematisk å oppfylle krava i konvensjonen. Det må likevel understrekast at IMOs retningsliner blir gjort bindande innanfor verkeområdet for Aten-forordninga, slik at det i alle tilfelle må takast atterhald ved ratifikasjonen i tråd med plikta etter Aten-forordninga.

4 Nærmare om Aten-forordninga

Aten-forordninga (forordning 392/2009) er ein del av «den tredje sjøtryggleikspakken» frå EU-kommisjonen. Forordninga gjennomfører hovudføresegnene i Aten-konvensjonen 2002 i EU, men utvidar verkeområdet for reglane til å omfatte nasjonal fart for skip i klassene A og B i direktiv 98/18/EF artikkel 4 (no direktiv 2009/45/EF artikkel 4).

Medan Aten-konvensjonen 2002 berre gjeld for internasjonal transport, blir det på den indre marknaden for sjøtransport i EU og EØS ikkje gjort skilje mellom nasjonal og internasjonal transport. Forordninga 392/2009 gjennomfører derfor hovudføresegnene i Aten-konvensjonen 2002 i EU, men utvidar verkeområdet for reglane til å omfatte nasjonal fart og internasjonal og nasjonal fart for skip i klassene A og B i direktiv 98/18/EF artikkel 4. Eit framlegg om å utvide verkeområdet til skip også i klassene C og D i artikkel 4 til direktiv 98/18/EF skal presenterast innan 30. juni 2013. Etter artikkel 2 andre ledd står medlemsstatane fritt til når som helst å gjennomføre Aten-forordninga slik at ho gjeld for all nasjonal sjøtransport. Vidare supplerer forordninga Aten-konvensjonen 2002 gjennom særlege kompensasjonsreglar for utstyr for funksjonshemma, slik som rullestolar, og gjennom krav om informasjon til passasjerar før avgang. Det blir dessutan gitt reglar om førehandsutbetaling av erstatningsoppgjjer.

Forordninga fastset ordninga i fellesskapet når det gjeld erstatningsansvar og forsikring ved sjøtransport av passasjerar, jf. artikkel 1. Forordninga artikkel 1 viser til Aten-konvensjonen 2002 og til IMOs atterhald og retningsliner for gjennomføring av Aten-konvensjonen 2002. I tillegg blir verkeområdet til desse reglane altså utvida til å omfatte sjøtransport i dei enkelte medlemsstatane med skip som etter direktiv 98/18/EF høyrer inn under klasse A eller klasse B.

Forordninga opnar for overgangsreglar, jf. artikkel 11. For nasjonal transport med skip i klasse A kan medlemsstatane vente med å la forordninga gjelde fram til fire år frå då forordninga elles tek til å gjelde. For nasjonal transport med skip i klasse B etter direktiv

98/18/EF kan medlemsstatane velje å vente med å la forordninga gjelde fram til 31. desember 2018.

Forordninga artikkel 3 gjennomfører Aten-konvensjonen artikkel 1, artikkel 1 a, artikkel 2 andre ledd, artikkel 3 til 16, artikkel 18, artikkel 20 og artikkel 21, og dessutan delar av IMO-retningslinene for erstatningsansvar for passasjerar, deira bagasje og deira køyretøy, og for forsikring eller annan økonomisk tryggleik. Dei delane av IMO-retningslinene som er inntekte som vedlegg II til forordninga, blir dessutan gjort bindande, jf. artikkel 3 nr. 2.

Forordninga artikkel 4 presiserer at Aten-konvensjonen 2002 artikkel 3 nr. 3 om erstatning for handbagasje også gjeld for rullestolar og andre hjelpemiddel som blir brukte av funksjonshemma.

Forordninga endrar ikkje rettar eller plikter transportøren eller undertransportøren har etter nasjonal lovgiving som gjennomfører den internasjonale konvensjonen om avgrensing av ansvar for sjørettslege krav av 1976, som endra ved 1996-protokollen og framtidige endringar, jf. artikkel 5.

Gjennom forordninga blir det innført ei ordning med forskottsbetaling av erstatning innan 15 dagar til dekning av dei økonomiske behova som oppstår rett etter ulykka, jf. artikkel 6. Ved dødsfall skal beløpet vere minst 21 000 EUR. Regelen er eit supplement til det som følgjer av Aten-konvensjonen 2002.

Forordninga supplerer Aten-konvensjonen 2002 ved at bortfraktaren blir pålagt opplysningsplikt om dei rettane passasjerane har etter forordninga, jf. artikkel 7.

Etter forordninga artikkel 8 skal Kommisjonen innan tre år frå forordninga tek til å gjelde, utarbeide ein rapport om korleis forordninga fungerer og eventuelt føreslå endringar av forordninga eller gi framlegg til førelegging av ein tekst frå Fellesskapet i relevante internasjonale fora.

Forordninga trer i kraft når Aten-konvensjonen 2002 trer i kraft, men i alle tilfelle ikkje seinare enn 31. desember 2012, jf. forordninga artikkel 12. Konsekvensen av dette er at forordninga truleg vil tre i kraft før konvensjonen trer i kraft.

Dersom forordninga trer i kraft før konvensjonen, kan dette innebære utfordringar når det gjeld forsikring. Departementet er kjent med at ein diskuterer mulige løysingar på dette, også i EU. Departementet ber likevel om innspel frå høyringsinstansane om dette.

5 Tilhøvet mellom forordninga og konvensjonen

Som nemnt ovanfor gjennomfører Aten-forordninga artikkel 3 Aten-konvensjonen 2002 artikkel 1, artikkel 1bis, artikkel 2 nr. 2, artikkel 3 til 16, artikkel 18, artikkel 20 og artikkel 21. Forordninga gjennomfører dermed ikkje artikkel 2 nr. 1, artikkel 17, artikkel 17bis, artikkel 19 og artikkel 22.

Aten-konvensjonen 2002 artikkel 2 nr. 1 er artikkelen som fastslår verkeområdet for konvensjonen 2002. I Aten-forordninga er denne erstatta av forordninga artikkel 2, som fastset verkeområde for Aten-forordninga.

Aten-konvensjonen artikkel 17 er føresegna som regulerer jurisdiksjon, og artikkel 17bis regulerer anerkjenning og fullbyrding av rettsavgjerder. Bakgrunnen for at desse reglane ikkje er med i Aten-forordninga, er at dei har ei side til rådsforordning 22. desember 2000 (44/2001) om domsmyndigheit og om anerkjenning og fullbyrding av dommar i sivile og kommersielle saker (Brussel I). Rådets vedtak 12. desember 2011 (2012/23/EU) gjeld dette spørsmålet. Når Unionen titrer konvensjonen, skal Unionen gi ei erklæring om at rettsavgjerder som ein domstol i EU-landa treffer om spørsmål som gjeld Aten-konvensjonen, skal verte anerkjent og fullbyrda etter dei relevante reglane i Unionen. Rettsavgjerder som er omfatta av Lugano-konvensjonen, skal verte anerkjent og fullbyrda etter reglane i Lugano-konvensjonen. Reglane i Aten-konvensjonen artikkel 17 om kompetent domstol skal gå føre reglane i Unionen.

Aten-konvensjonen artikkel 19 gir ein regel om at konvensjonen «shall not modify the rights or duties of the carrier, the performing carrier, and their servants or agents provided for in international conventions relating to the limitation of liability of owners of seagoing ships». Slik departementet vurderer det, er det nok først og fremst Convention on limitation of Liability for Maritime Claims 1976 (LLMC-konvensjonen) som er bakgrunnen for denne unnataksregelen.

Aten-forordninga fastset i artikkel 5 at forordninga ikkje endrer «rettigheter, som tilkommer, eller forpligtelser, som påhviler transportøren eller undertransportøren i kraft af national lovgivning til gennemførelse af den internationale konventionen om begrænsning af ansvaret for søretlige krav, 1976, som ændret ved 1996-protokollen, og enhver fremtidig ændring af denne convention». Dette er altså LLMC-konvensjonen. Departementet vurderer det slik at denne føresegna i Aten-forordninga tek høgde for det sentrale i Aten-konvensjonen 2002 artikkel 19, slik at det at forordninga ikkje gjennomfører artikkel 19, ikkje har reelle praktiske konsekvensar.

Artikkel 22 gir reglar om "non-application". Ein konvensjonsstat kan skriftleg meddele ved signering, ratifikasjon, aksept, godkjenning eller tiltreding til konvensjonen at han ikkje vil la konvensjonen gjelde for passasjerar eller bortfraktarar som er statsundersåttar i den aktuelle staten. Poenget med at denne ikkje blir gjennomført i forordninga, er at EU vil at reglane skal vere obligatoriske i EU/EØS. Manglande gjennomføring av artikkelen har ikkje annan konsekvens enn at Noreg, innanfor verkeområdet for forordninga, ikkje kan gi melding om "non-application". Slik departementet vurderer det, ville dette uansett ikkje vere aktuelt for Noreg.

I tillegg kjem at forordninga inneheld enkelte reglar i tillegg til reglane i Aten-konvensjonen, mellom anna reglar som utvidar verkeområdet for reglane til innanrikstransport, reglar om forskottsbetaling osv.

6 Forslag til gjennomføring i norsk rett

6.1 Gjennomføringsmåte

Gjennomføring av folkerettslege reglar i norsk rett kan gjerast på fleire måtar. Eit hovudskilje går mellom transformasjon og inkorporasjon. Transformasjon vil seie vedtaking av eigne lov- eller forskriftsføresegnar med det same innhaldet som dei folkerettslege reglane. Inkorporasjon vil seie vedtaking av ei lov- eller forskriftsføresegn som seier at konvensjonen eller rettsakta skal vere ein del av norsk rett. I sjøloven kapittel 15 er reglane i Aten-konvensjonen 1974 i stor grad transformert (sjølv om Noreg altså ikkje har vore bunde av denne konvensjonen). Dersom det no var berre konvensjonen som skulle gjennomførast, ville det nok ha vore nærliggjande å transformere regelverket etter den same systematikken som den ein allereie har i sjøloven kapittel 15. Særleg gjeld dette fordi ein inkorporasjon av regelverket gir publikum vesentleg dårlegare og mindre oversiktleg informasjon om gjeldande rett enn det transformasjon ville gi.

Det at EU gjennomfører Aten-konvensjonen 2002 i ei EØS-relevant forordning (Aten-forordninga), gjer spørsmålet om gjennomføring meir komplisert. I EU gjeld forordningar direkte. Dei fungerer som overnasjonale lover i dei enkelte medlemslanda i kraft av å vere vedtekte av det kompetente EU-organet. EØS-avtalen overfører ikkje lovgivingsmakt og endrar ikkje forholdet mellom folkerett og nasjonal rett. Forordningar som blir gjort til ein del av EØS-avtalen, gjeld derfor ikkje direkte i Noreg. I staden skal dei etter EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a «som sådan» gjerast til ein del av den interne rettsordenen. Dette er forstått slik at forordningar skal gjennomførast i nasjonal rett ord for ord, slik at gjennomføringa bør skje ved inkorporasjon. Konsekvensen er at den lovteksten eller forskriftsteksten som blir vedteke, skal fastsetje at den aktuelle forordninga – i EØS-tilpassa form – skal gjelde som lov eller forskrift. Det klare utgangspunktet er altså at forordningar ikkje bør gjennomførast ved transformasjon. Som følgje av dette har departementet som utgangspunkt at Aten-forordninga bør gjennomførast ved inkorporasjon.

Aten-forordninga gjeld som nemnt ikkje for alle tilfelle der Aten-konvensjonen 2002 gjeld, og det blir gitt til dels avvikande og supplerande reglar. Sidan Aten-forordninga, i alle fall teoretisk, ikkje gjeld for alle dei tilfella Aten-konvensjonen 2002 gjeld for, ser departementet det som nødvendig å gjennomføre også Aten-konvensjonen 2002 ved sidan av Aten-forordninga, slik at denne gjeld der Aten-forordninga ikkje gjeld. I prinsippet kunne ein tenkje seg at Aten-konvensjonen 2002 vart transformert til norsk rett ved sidan av at forordninga vart inkorporert, men slik at desse reglane då berre skulle gjelde utanfor området for Aten-forordninga. På det viset ville dei materielle reglane i konvensjonen framleis vere tilgjengelege i sjøloven kapittel 15. Problemet med ein slik gjennomføringsmåte er at dette kunne bli villeiande for publikum. Departementet legg til grunn at det etter gjennomføringa av Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga for dei fleste praktiske tilfelle vil vere Aten-forordninga som regulerer eit aktuelt skadetilfelle, og ikkje Aten-konvensjonen. Dette er fordi verkeområdet for forordninga er så omfattande at det meste av passasjertransporten fell innanfor dette. Ved transformasjon av Aten-konvensjonen i sjøloven ville det vere ein risiko for at publikum såg på dei transformerte

reglane i sjøloven som utgangspunkt også for dei tilfella som fell innanfor Aten-forordninga. Sidan Aten-forordninga gir supplerande, og i ei viss utstrekning avvikande, reglar frå Aten-konvensjonen 2002, ville dette vere uheldig.

Departementet gjer etter dette framlegg om å inkorporere både Aten-forordninga og Aten-konvensjonen 2002 gjennom inkorporasjonsføresegner i sjøloven. Eit framlegg om dette er teke inn i lovforslaget § 418 første og tredje ledd.

Konsekvensen av å velje inkorporasjon er at dagens reglar om ansvar for passasjer og reisegods i sjøloven kapittel 15 må opphevast. Ansvarsreglane vil då følgje direkte av Aten-forordninga og Aten-konvensjonen 2002.

6.2 Ansvarsgrensene for bortfraktaren

Som nemnt i punkt 3.3 er ansvarsgrensa for skade på passasjer på 400 000 SDR i Aten-konvensjonen 2002 artikkel 7, og denne ansvarsgrensa er allereie gjennomført i sjøloven § 422. I samband med gjennomføringa av konvensjonen bør det likevel vurderast om vi i Noreg skal auke desse ansvarsgrensene. Ansvarsgrensa på 400 000 SDR i konvensjonen er ikkje bindande for konvensjonsstatane. Dei enkelte statane kan innføre høgare ansvarsgrenser dersom IMOs generalsekretær blir informert om dette, jf. Aten-konvensjonen 2002 artikkel 7 nr. 2. Bakgrunnen for dette er mellom anna at artikkel 6 i 1996-protokollen til konvensjonen om avgrensing av ansvaret for sjørettslege krav, 1976, opnar for høgare nasjonale ansvarsgrenser i globalavgrensinga av passasjerskadekrav.

Det kunne spørjast om Aten-forordninga fører til at Noreg innanfor verkeområdet for denne er hindra frå å auke ansvarsgrensa på 400 000 SDR. Slik departementet oppfattar forordninga, får ho ikkje slik konsekvens. Dette ser også ut til å vere føresetnaden Rådet for Den europeiske unionen har lagt til grunn i rådsavgjerda 3. mai 2011 om at Den europeiske unionen skal tiltre Aten-protokollen 2002: «Medlemsstatane bevarer dog deres kompetence i forbindelse med en række bestemmelser i Athenprotokollen, for eksempel ikke-deltagelses-bestemmelsen, som giver medlemsstatane mulighed for at fastsætte højere grænser for erstatningsansvaret end dem, der er fastsat i Athenprotokollen.»

Ved gjennomføring av ansvarsgrensa på 400 000 SDR i sjøloven § 422, gjekk departementet inn for at det ikkje skulle innførast høgare ansvarsgrense, dette trass i at Noreg gjekk inn for ei ansvarsgrense på 500 000 SDR under forhandlingane i IMO. Omsynet til internasjonal uniformitet i dei sjørettslege ansvarsbeløpa tilsa etter departementets syn den gongen at vi i norsk rett burde unngå nasjonale særordningar, så lenge dei internasjonale løysingane er tilfredsstillande, jf. Ot.prp. nr. 79 (2004-2005) s. 39. Det vart så uttalt: «Om beløpet på 400.000 SDR over tid skulle vise seg å vere for lågt, kan Noreg auke beløpet seinare, då Aten-konvensjonen 2002 gjev rom for dette.»

Departementet kjenner ikkje til noko som tilseier at 400 000 SDR så langt har vist seg å vere for lågt. Departementet foreslår derfor ikkje nokon auke av ansvarsgrensa i sjøloven § 422 no.

Globalavgrensingsbeløpa i sjøloven kapittel 9 set eit tak på det samla ansvaret etter ei ulykke. Det er denne globalavgrensinga som er avgjerande for den totale eksponeringa bortfraktaren har for ansvar knytt til passasjerskip. Det er sjøloven § 175 nr. 1 som i dag set det samla øvre taket på ansvaret for skader på passasjerar etter ei og same hending. Dette beløpet er i dag på 175 000 SDR multiplisert med så mange passasjerar som skipet har sertifikat til å føre. Desse reglane er gitt til gjennomføring av artikkel 6 i 1996-protokollen til konvensjonen om avgrensing av ansvaret for sjørettslege krav, 1976. Også i denne konvensjonen er det opna for høgare nasjonale ansvarsgrenser. Departementet har tidlegare teke opp spørsmålet om ein bør endre denne ansvarsgrensa samstundes med gjennomføring av Aten-konvensjonen, sjå Ot.prp. nr. 79 (2004-2005) s. 37-38. Eit hensyn som talar for ei slik endring, er at ein passasjer som kjem til skade, bør ha rett til erstatning utan at dette er avhengig av kor mange passasjerar som kjem til skade i den same hendinga. Det kan i alle fall synest fornuftig at globalavgrensingsbeløpet i sjøloven § 175 nr. 1 er like høgt som forsikringsplikta etter Aten-konvensjonen 2002 artikkel 4bis på 250 000 SDR per passasjer. Departementet ber særskilt om innspel frå høyringsinstansane med omsyn til dette spørsmålet. Eit særskilt poeng er at skadar med maksimal erstatningsutbetaling sjeldan vil ramme alle passasjerane på eit skip. Globalavgrensinga er uavhengig av kor mange passasjerar som reint faktisk er om bord i skipet; avgrensinga er knytt til kor mange passasjerar skipet er sertifisert for. Dersom globalavgrensingsbeløpet blir sett for høgt samanlikna med kva ein kan rekne med som reelle erstatningsutbetalingar, er det mogleg at dette kan påverke forsikringsmarknaden negativt.

6.3 Regulering av ansvar for passasjerar og reisegods utanfor verkeområdet for Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga

Konvensjonen gjeld etter artikkel 2 nr. 1 for "international carriage", slik definert i artikkel 1 nr. 9, dersom eit skip fører flagget til ein konvensjonsstat, transportavtalen er inngått i ein konvensjonsstat, eller dersom reisemålet eller avgangsstaden er i ein konvensjonsstat. Konvensjonen gjeld ikkje for nasjonal transport, det vil seie transport i dei enkelte konvensjonsstatane.

Også forordninga gjeld etter artikkel 2 for internasjonal transport, slik definert i konvensjonen artikkel 1 nr 9. I tillegg gjeld forordninga for sjøtransport i dei enkelte medlemsstatane med skip i klasse A og klasse B. Føresetnaden er at skipet fører flagget til ein medlemsstat eller er registret i ein medlemsstat, transportkontrakten er inngått i ein medlemsstat, eller avgangsstaden eller reisemålet etter transportkontrakten ligg i ein medlemsstat. Som eit samleomgrep kan ein seie at føresetnaden er at transporten har ein «fellesskapsdimensjon».

Departementet forstår verkeområdet i forordninga slik at forordninga gjeld fullt ut på alle områda som konvensjonen gjeld for, så lenge transporten har ein fellesskapsdimensjon.

Den nøyaktige ordlyden i artikkel 2 er at forordninga gjeld «på sjøtransport i hver enkelt medlemsstat om bord på fartøyer i klasse A og B i henhold til artikkel 4 i direktiv

98/18/EF». I dansk versjon av forordninga heiter det «skibe, der i henhold til artikkel 4 i direktiv 98/18/EF er omfattet av klasse A og klasse B». Eit spørsmål for seg er om ein må forstå verkeområdet for forordninga på dette punktet slik at forordninga gjeld for skip *registrert* i klasse A og B, eller om verkeområdet er å forstå slik at forordninga gjeld alle skip som høyrer inn under klasse A og B i EU-systemet. Enkelte av skipa i nasjonal trafikk som normalt hadde høyrte heime i klasse A eller B, er registrert hos Sjøfartsdirektoratet som SOLAS-skip i staden for å vere registrert som skip i klasse A eller B. Departementet oppfattar forordninga, lest i samanheng med direktiv 98/18/EF, som no er erstatta av direktiv 2009/45/EF, slik at det avgjerande for om forordninga gjeld, er om skipa høyrer heime i vedkomande klasse, ikkje om dei faktisk er registrert i klassa. Klasseinndelinga i direktiv 2009/45/EF er etter artikkel 4 «divided into the following classes according to the sea area in which they operate». Det er då naturleg å forstå bruken av klassar slik at inndelinga går ut frå kva for havområde skipa faktisk går i, ikkje ut frå korleis skipa er registrert. Slik departementet vurderer det, vil SOLAS-skip i nasjonal fart vere omfatta av forordninga så lenge riktig klassifisering etter direktiv 2009/45 hadde vore klasse A eller B.

Forordninga gjeld førebels ikkje for skip i klasse C og klasse D. Av artikkel 1 nr. 3 følgjer det likevel at Kommisjonen seinast den 30. juni 2013 skal gjere framlegg til rettsakt om utviding av forordninga til å omfatte skip i klasse C og D. Av artikkel 2 andre ledd følgjer det også at statane har rett til å la forordninga gjelde for alle former for sjøtransport i den enkelte medlemsstaten.

Eit viktig spørsmål blir etter dette kva for ansvarsreglar som bør gjelde for nasjonal passasjertransport utanfor verkeområdet for Aten-forordninga (nasjonal transport som ikkje fell inn under klasse A og klasse B).

Ansvarsreglane i sjøloven kapittel 15 skil ikkje mellom nasjonal og internasjonal transport eller mellom ulike klassar av skip. Ansvarsreglane i sjøloven gjeld uavhengig av storleiken på skipet eller kva slags fartsområde skipet går i. Det avgjerande er om ein har å gjere med ein «bortfraktar» og ein «passasjer» slik dette er definert i lova.

I all hovudsak ser departementet det som naturleg å følgje opp dette prinsippet også etter gjennomføringa av Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga i norsk rett. Det er unnatak frå dette utgangspunktet om rettsleg likebehandling av passasjerar som treng særskilt grunngiving. Problemstillinga vil derfor vere om det er sider ved regelverket i Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga som det er problematisk å gjennomføre fullt ut for all nasjonal passasjertransport til sjøs.

Aten-forordninga vil vere den av dei to rettsaktene som for norske forhold regulerer det alt vesentlege av internasjonal passasjertransport. I tillegg kjem at Aten-forordninga vil gjelde for skip i klasse A og B i nasjonal fart, og at det ligg an til at Aten-forordninga blir utvida til å omfatte også skip i klasse C og D. Basert på dette ser departementet det som fornuftig å ta utgangspunkt i Aten-forordninga også for annan nasjonal sjøtransport. Departementet ser det som regelteknisk mest gunstig å utvide verkeområdet for forordninga til all

nasjonal sjøtransport, men å eventuelt gjere unntak frå reglane i Aten-forordninga der desse ikkje passar.

I utgangspunktet synest det naturleg å operere med dei same reglane om ansvarsgrunnlag for alle typar passasjertransport. Det er likevel forhold ved ansvarsgrunnlaga i Aten-konvensjonen 2002 som gjer at det kan vere grunn til å problematisere dette utgangspunktet. Den viktigaste endringa frå dagens ansvarsgrunnlag som skjer ved gjennomføringa av Aten-konvensjonen 2002, er at det for personskade som følgje av skipsfartshendingar blir innført eit objektivt ansvar. Ein av grunnane til at det gjerne blir oppfatta som fornuftig å etablere eit objektivt ansvar som ansvarsgrunnlag, er at skadevaldaren kan pulverisere tapet gjennom ansvarsforsikring. Men føresetnaden for dette synspunktet er at skadevaldaren faktisk har høve til å teikne ansvarsforsikring for skaden, sjå nedanfor. Kva slags ansvarsreglar som bør gjelde, må derfor til dels sjåast i samanheng med spørsmålet om forsikringsdekning.

Departementet ser det som lite aktuelt å sette ulike ansvarsgrenser for ulike passasjertransport. Ei gjennomføring av ansvarsgrensene i Aten-konvensjonen 2002 vil for død og skade på passasjer for det alt vesentlege vere ei rein vidareføring av dagens ansvarsgrenser i sjøloven kapittel 15, bortsett frå den særlege ansvarsgrensa for objektivt ansvar. Ansvarsgrensene for tap av og skade på reisegods blir auka, men auken er neppe så stor at det er grunn til å vurdere ulike reglar for ulike passasjertransport på dette punktet.

Når det gjeld gjennomføring av forsikringsplikt for all nasjonal passasjertransport, er dette dels eit spørsmål om det er tilgjengeleg ansvarsforsikring i marknaden, dels eit spørsmål om det er for tyngjande å påleggje forsikringsplikt for all nasjonal sjøtransport.

Spørsmålet om det er for tyngjande å påleggje alle aktørane tvungen ansvarsforsikring – under føresetnad av at slik er tilgjengeleg – har fleire sider. For det første kan det tenkjast at enkelte aktørar er så små at krav om forsikring i tråd med Aten-konvensjonen 2002 skaper unødig mykje administrasjonsarbeid som også gjer det lite attraktivt å drive den aktuelle transporten. Dersom slike aktørar driv ein type passasjertransport som har særskild låg risiko for skade, kan det kanskje forsvarast å gjere unntak for forsikringsplikta. For det andre kan det tenkjast at ansvarsforsikring er så kostbart at denne kostnaden sett i forhold til inntektspotensialet for nokre verksemdar, gjer at ei obligatorisk forsikringsordning vil slå beina under verksemda.

Det kan også vere aktuelt med tilpassingar i sjølve forsikringsplikta, samanlikna med den forsikringsplikta som følgjer av konvensjonen. Mellom anna kunne ein tenkje seg at det ikkje var krav om “blue card”. Det kan også vere ei mogleg tilnærming å påleggje obligatorisk forsikring for all passasjertransport, men utan “blue card” og utan sertifikatplikt for den minste og minst risikoutsette passasjertransporten.

I lovforslaget § 418 andre ledd er det foreslått at reglane i forordninga skal gjelde utan unntak. Som det går fram av det som er sagt ovanfor, er departementet i tvil om løysinga og

ber om tilbakemelding frå høyringsinstansane når det gjeld spørsmålet om tilgjengeleg ansvarsforsikring i marknaden, og når det gjeld spørsmålet om det er behov for unnatak for eller tilpassingar i forsikringsplikta for nokre aktørar.

6.4 Overgangsreglar for nasjonal transport

Aten-forordninga artikkel 11 opnar for overgangsreglar for nasjonal transport slik at reglane i forordninga ikkje blir gjennomførde før fire år etter at forordninga trer i kraft (klasse A, jf. artikkel 11 nr. 1) og 31. desember 2018 (klasse B, jf. artikkel 11 nr. 2). Eit spørsmål er om det er grunn til å gi denne typen overgangsreglar i norsk rett.

Slik departementet førebels vurderer det, er det ikkje behov for generelle overgangsreglar for skip i klasse A og B. Derimot kan det vere grunn til å vurdere overgangsreglar med omsyn til reglane om forsikringsplikt, dersom det ikkje er tilgjengelege forsikringsordningar for nasjonal transport i marknaden.

II GJENNOMFØRING I NORSK RETT AV EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EU) NR. 1177/2010 (FORORDNINGA OM BÅTPASSASJERRETTAR)

7 Innleiing

Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 1177/2010 (passasjerrettsforordninga) inneheld reglar om ikkje-diskriminerande tilgang til transport og rett til assistanse for personar med nedsett funksjonsevne eller avgrensa rørsleevne (kapittel II), og reglar om rett til assistanse, kompensasjon og informasjon i tilfelle forseinking og kansellering for alle typar passasjerar (kapittel III). Vidare inneheld forordninga reglar om klagerett (kapittel IV) og reglar om nasjonale handhevings-/klageorgan (kapittel V). Forordninga, som vart publisert i EU-tidende 17. desember 2010, tok til å gjelde i EU 6. januar 2011, men skal først takast i bruk av EU-statane frå 18. desember 2012.

I samband med handsaminga av spørsmålet om forordning 1177/2010 skal innlemmast i EØS-avtalen, sende Sjøfartsdirektoratet 4. januar 2011 forordninga på høyring med frist for moglege merknader innan 26. januar 2011. Når spørsmålet om gjennomføring av forordning 1177/2010 no vert sendt på høyring saman med Aten-forordninga og Aten-konvensjonen, heng det mellom anna saman med at reglane om kompensasjon etter standardiserte satsar ved forseinking og kansellering i forordning 1177/2010 må sjåast i samanheng med dagens reglar om forseinking i sjøloven kapittel 15. Forseinkingsreglane i sjøloven er knytt tett opp mot reglane om ansvar for skade på passasjer og reisegods. Med unnatak for forseinka utlevering av reisegods (jf. Aten-konvensjonen 2002 artikkel 1 nr. 7) fell forseinking utanfor det Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordninga regulerer. Gjennomføringa av Aten-forordninga og Aten-konvensjonen 2002 i norsk rett gjer det nødvendig å sjå nærare på forseinkingsreglane. Passasjerrettsforordninga gjer at innhaldet av, og ikkje berre den lovtekniske utforminga av, forseinkingsreglane må vurderast.

8 Gjeldande rett

Medan rein transport av passasjerar og reisegods er regulert i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) kapittel 15, vert pakketurar regulert av lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser og reisegaranti (pakkereiseloven).

Korkje sjøloven eller pakkereiseloven har særskilde reglar om tilgang til transport og rett til assistanse for personar med nedsett funksjonsevne eller avgrensa rørsleevne. I norsk rett gjeld det eit generelt forbod mot diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne, jf. lov 20. juni 2008 nr. 42 om forbod mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Tilretteleggingsplikta (kravet til universell utforming og individuell tilrettelegging) i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven gjeld ikkje for skip og luftfartøy, men det er opna for at lova kan gjerast gjeldande for norske skip og luftfartøy ved forskrift av Kongen, jf. § 2 andre ledd. Forskriftskompetansen er så langt ikkje nytta. Krav om universell utforming av passasjerskip finst i anna regelverk, jf. forskrift 15. september 1992 nr. 695 om bygging av passasjer-, lasteskip og lektere, og det er også fastsett tryggleikskrav for personar med avgrensa rørsleevne ved konstruksjon av passasjerskip i innanriks fart, jf. forskrift 28. mars 2000 nr. 305 om besiktelse, bygging og utrustning av passasjerskip i innenriks fart § 8D. Etter sjøloven § 405 andre ledd har bortfraktaren ei generell plikt til “i alle henseender” å “trygge befordringen av passasjerer og reisegods og for øvrig vareta passasjerenes tarv på forsvarlig måte”.

Sjøloven kapittel 15 har reglar om kansellert eller forseinka avgang eller framkomst. For passasjerfrakt finst reglane i sjøloven kapittel 15 avsnitt II, som inneheld generelle reglar om rettar og pliktar for bortfraktaren og passasjerane i samband med transporten, og sjøloven kapittel 15 avsnitt III, som har reglar om ansvar for at passasjerar og reisegods blir forseinka. Reglane om transporten og ansvarsreglane må sjåast i samanheng.

Bortfraktaren har ikkje nokon substitusjonsrett der transportavtalen gjeld eit bestemt skip (jf. sjøloven § 406). Ein direkte konsekvens av dette er at plikta bortfraktaren har til å utføre transporten fell bort der avtalen gjeld eit bestemt skip og dette går tapt eller (blir skadd slik at det) ikkje let seg setje i stand før reisa tek til (jf. § 413 første ledd).

Etter sjøloven er det eit krav at “[r]eisen skal utføres med tilbørlig hurtighet” (jf. sjøloven § 405 tredje ledd første punktum). Vidare kan “[d]eviasjon [...] bare foretas for å redde menneskeliv eller berge skip eller gods eller av annen rimelig grunn” (jf. § 405 tredje ledd andre punktum).

Sjøloven kapittel 15 har reglar om dei rettslege verknadene av at skipet vert forseinka. Der avgangen frå den staden reisa tek til, vert vesentleg forseinka, er dette hevingsgrunn (jf. sjøloven § 413 andre ledd). Bortfraktaren skal sørgje for at passasjerer og reisegodset til passasjerer vert transportert til framkomststaden på ein føremålstenleg måte og bere kostnadene i samband med dette der det under sjølve reisa blir eit slikt opphald at det ikkje er rimeleg å krevje at passasjerer skal vente, eller skipet, etter at ein del av reisa er utført, går tapt eller (blir skada slik at det) ikkje kan setjast i stand (jf. sjøloven § 414 første ledd første punktum). Dersom bortfraktaren ikkje innan rimeleg tid oppfyller pliktene sine

(kostnadsfri transport til framkomststaden), kan passasjerer heve avtalen (jf. sjøloven § 414 første ledd andre punktum). Der passasjerer i ei mellomhamn må opphalde seg i land på grunn av havari eller andre hindringar på skipets side, må bortfraktaren sjå til at passasjerer får passende kost og losji og bere kostnadene ved dette (jf. § 414 andre ledd).

Vidare har, som nemnt, sjøloven kapittel 15 avsnitt III reglar om ansvar for at passasjer og reisegods blir forseinka. Reglane stiller her opp eit aktløyseansvar for bortfraktaren både for «tap som voldes ved forsinking med befordringen av passasjer», jf. sjøloven § 418 andre punktum, og for «tap voldt ved forsinking med befordringen eller utleveringen av reisegods», jf. sjøloven § 419 første ledd andre punktum. Når det gjeld bevisbyrden, blir det oppstilt ein snudd bevisbyrde for spørsmålet om bortfraktaren har handla aktløyst, jf. sjøloven § 421 fjerde ledd, medan den som krev erstatning, sjølv har bevisbyrden for at tapet har oppstått som følgje av hending under transporten, jf. sjøloven § 421 første ledd. Ansvarsgrensa for forseinking ved transport av passasjer er 4150 SDR, jf. § 422 første ledd andre punktum. Ansvarsgrensene for at reisegods er blitt forseinka, er regulert i § 422 andre ledd, og svarer til ansvarsgrensene for ansvar for tap som følgje av at reisegods er gått tapt eller kome til skade, sjå punkt 2.3 ovanfor. Avgrensingsretten fell bort der det kan godtgjerast at bortfrakteren sjølv har valda tapet med forsett eller grov aktløyse og med forståing av at slikt tap venteleg ville oppstå (jf. sjøloven § 424).

Som utgangspunkt kan dei ovanfor nemnde reglane om forseinking i sjøloven ikkje fråvikast ved førehandsavtale til skade for passasjerer der transporten skjer innan Norden (anten innanriks i eit nordisk land eller mellom nordiske land), eller der norsk rett gjeld etter alminnelege lovvalsreglar (jf. sjøloven § 430). Tvistar som gjeld gjennomføringa av transportavtalen, må eventuelt løysast av dei alminnelege domstolane.

Pakkereiseloven har reglar om dei krava kunden har ved heving eller avlysing av pakkereisa. Lova skil mellom situasjonar der pakkereisa vert heva eller avlyst før (kapittel 6) og etter (kapittel 7) reisa byrja. Det gjeld særskilde reglar om tvisteløysing (nemndbehandling) (jf. pakkereiseloven kapittel 10). Klagenemnda for pakkereiser (som er oppretta med heimel i pakkereiseloven § 10-1) handsamar klager på alle reisearrangørar som stiller garanti til Reisegarantifondet. Avgjerdene til klagenemnda for pakkereiser er ikkje rettsleg bindande, men medlemmer i Norsk ReiselivsForum (NRF) har ei vedtektsfesta plikt til å følgje vedtaka nemnda gjer, så lenge NRF's styre ikkje har akseptert at den konkrete saka er så prinsipiell at saka bør avgjerast av domstolane og ikkje av nemnda. Arrangøren og formidlaren er hindra frå handsaming for dei alminnelege domstolane der tvisten er klaga inn for nemnda (jf. pakkereiseloven § 10-3 første ledd første punktum). Ei sak som nemnda har handsama, kan ein bringe inn for dei alminnelege domstolane (pakkereiseloven § 10-3 første ledd tredje punktum).

9 Nærmare om passasjerrettsforordninga

9.1 Verkeområdet for passasjerrettsforordninga

Forordninga gjeld for passasjerfart der innkomsthamna ligg i ein medlemsstat (jf. artikkel 2 nr. 1 bokstav a) eller der innkomsthamna ligg utanfor ein medlemsstat, men

avgangshamna ligg i ein medlemsstat og transporten vert utført av ein EU-bortfraktar (jf. artikkel 2 nr. 1 bokstav b). Kven som er å rekne som EU-bortfraktar, er definert i artikkel 3 bokstav e, som seier at det er ein bortfraktar som anten er etablert på området til ein medlemsstat, eller som tilbyr passasjertransport til eller frå området til ein medlemsstat.

Forordninga gjeld også for cruisebart der innkomsthamna ligg i ein medlemsstat, men slik at nokre artikkelar i forordninga likevel ikkje gjeld (jf. artikkel 2 nr. 1 bokstav c).

Sjølv om det ligg føre slik passasjerbart eller cruisebart som nemnt ovanfor, gjeld forordninga likevel ikkje for skip med sertifikat for passasjerbart opp til tolv passasjerar, skip som har eit mannskap på tre personar eller mindre, skip som trafikkerer ei strekning som ikkje er på meir enn 500 meter, ekskursjonar og sightseeingturar som ikkje er cruise, skip som ikkje er mekanisk drive, og originale og individuelle kopiar av historiske passasjerskip frå før 1965 som er bygd av originalt materiale og har sertifikat til å frakte opp til 36 passasjerar (jf. artikkel 2 nr. 2).

Etter artikkel 2 kan medlemsstatane, der passasjerrettane i nasjonal rett er sikra i tilsvarende omfang som etter forordninga, gjere visse unntak frå reglane i forordninga. For det første kan ein medlemsstat gjere eit tidavgrensa unntak (på to år frå reglane tek til å gjelde) for innanriks passasjerbart med skip på under 300 bruttotonn (jf. artikkel 2 nr. 3). For det andre kan ein medlemsstat gjere eit (varig) unntak for passasjerbart som er omfatta av plikt til offentlege tenester eller kontrakt om offentleg teneste eller integrerte tenester (jf. artikkel 2 nr. 4).

Artikkel 2 nr. 5 slår fast at ein ikkje skal forstå reglane i forordninga som tekniske krav som gjer at bortfraktarane, terminaloperatørane eller andre einingar vert forplikta til å endre eller erstatte skip, infrastruktur, hamner eller hamneterminalar.

I fortalen til forordninga er det gjort greie for tilhøvet mellom forordninga og pakkereisedirektivet. Premiss (20) seier at forordning 1177/2010 ikkje bør få følgjer for passasjerrettane etter pakkereisedirektivet, og at forordning 1177/2010 ikkje bør gjelde ved kansellering av pakketur av andre grunnar enn kansellering av passasjerfrakten eller cruiset.

9.2 Ikkje-diskriminerande tilgang til transport og rett til assistanse for personar med nedsett funksjonsevne eller avgrensa rørsleevne

Etter passasjerrettsforordninga har passasjerar med funksjonshemming eller avgrensa rørsleevne rett til transport på ikkje-diskriminerande vilkår (jf. artikkel 7). For det første seier forordninga at ein bortfraktar, eit reisebyrå eller ein turoperatør ikkje kan nekte å akseptere ein reservasjon, å utferda ein billett eller å nekte ein passasjer å gå om bord på grunn av funksjonshemming eller avgrensa rørsleevne. For det andre inneberer retten til transport at personar med funksjonshemming og personar med avgrensa rørsleevne har krav på reservasjonar og billettar utan ekstra kostnad og på same vilkår som alle andre passasjerar.

Etter passasjerrettsforordninga kan passasjerar med funksjonshemming eller avgrensa rørsleevne berre nektast transport i to situasjonar (jf. artikkel 8). Dette gjeld for det første når nekting er nødvendig på grunn av tryggleikskrav i folkeretten, EU-retten eller nasjonal rett eller på grunn av tryggleikskrav fastsett av nasjonale styresmakter, og for det andre dersom skipets konstruksjon eller infrastrukturen eller utstyret på hamna gjer det umogleg å ta passasjerer om bord eller frå borde eller å frakte passasjerer på ein trygg og operasjonell gjennomførleg måte.

Der transport vert nekta med gyldig grunn, har passasjerane likevel visse rettar, jf. artikkel 8. Der passasjerer er nekta transport ved reservasjon av reisa eller før billett er utferda, skal bortfraktaren, reisebyrået og turoperatøren gjere alle rimelege tiltak for å gjere framlegg om ein akseptabel, alternativ transport som bortfraktaren utfører. Der transport blir nekta sjølv om reservasjon er akseptert og/eller billett utferda, har passasjerer rett til å velje mellom tilbakebetaling av billettprisen eller endring av reisa, men berre dersom tryggleikskrava kan varetakast på returreisa eller ved reiseendringa og i samsvar med omfanget av plikta til reiseendring slik det går fram av vedlegg I til forordninga.

Dersom det er strengt nødvendig, kan det setjast som vilkår for å gjennomføre reisa at personar med funksjonshemming eller nedsett rørsleevne har eit reisefølgje som kan gi nødvendig assistanse, jf. artikkel 8. Ved passasjerfrakt har assistenten krav på å reise gratis. Dersom det vert fremja krav om assistent som vilkår for transporten, skal passasjerer underrettast om årsakene til kravet. Passasjerer kan krevje ei skriftleg grunngiving.

Bortfraktarane og terminaloperatørane pliktar å fastsetje ikkje-diskriminerande tilgangsvilkår for transport av personar med funksjonshemming og nedsett rørsleevne, og desse vilkåra skal sendast nasjonale handhevingsorgan, jf. artikkel 9. Forordninga gir også reglar om korleis bortfraktarane og terminaloperatørane skal gjere vilkåra offentleg tilgjengelege og på kva for språk.

Der passasjerar med funksjonshemming eller avgrensa rørsleevne har rett til transport, har dei også som alminneleg utgangspunkt krav på assistanse frå bortfraktaren eller terminaloperatøren ved ombordstigning, landgang og om bord i skipet, i samsvar med retningslinene i vedlegg II og vedlegg III til forordninga og så langt som mogleg i samsvar med dei individuelle behova passasjerane har, jf. artikkel 10. Plikten til å gi assistanse er likevel underlagd visse vilkår, jf. artikkel 11. Kort sagt byggjer plikta til å yte assistanse som alminneleg utgangspunkt på ein føresetnad om at bortfraktaren eller terminaloperatøren er varsla om behovet for assistanse innan ein gitt eller avtalt frist, og at personen med funksjonshemming eller avgrensa rørsleevne møter på eit utpeikt møtepunkt innan ein avtalt eller gitt frist. Forordninga har reglar om når passasjerer pliktar å gi slike opplysningar, til kven passasjerer skal gje opplysningane, og retten passasjerer har til å få ei skriftleg stadfesting av at han eller ho har gitt opplysningane. Sjølv om slike opplysningar ikkje føreligg, skal bortfraktaren og terminaloperatøren likevel gjere rimelege forsøk på å få til at personen med funksjonshemming eller nedsett rørsleevne likevel kan gjennomføre reisa. Forordninga har nærare reglar om korleis varsel

om behov for assistanse skal handsamast (jf. artikkel 12). Forordninga har òg reglar om fastsetjing og offentleggjering av kvalitetsstandardar for assistansen som skal ytast (jf. artikkel 13), og om trening av personale som skal yte assistanse (jf. artikkel 14).

Etter forordninga har bortfraktaren og terminaloperatøren aktløyseansvar for tap som følgje av tap av eller skade på funksjonstilpassa hjelpemiddel, jf. artikkel 15. Det gjeld likevel eit presumsjonsansvar der tapet har oppstått som følgje av ei skipsfartshending. Ansvar er avgrensa til attkjøpsverdien eller, der dette er relevant, utbetningskostnaden. Ansvar gjeld likevel ikkje i dei tilfella Aten-forordninga artikkel 4 gjeld. Uavhengig av dette skal bortfraktaren eller terminaloperatøren søkje å skaffe førebels erstatningsutstyr som er eigna.

9.3 Ansvar til bortfraktaren og terminaloperatøren i tilfelle av kansellering eller forseinking

Passasjerrettsforordninga kapittel III har generelle reglar om ansvaret til bortfraktaren eller terminaloperatøren ved kansellering eller forseinking av transport. Ansvaret varierer avhengig av om det er avgangen som er kansellert/forseinka, eller om skipet er forseinka i hamn. Ved kansellert/forseinka avgang er bortfraktaren og, der dette er relevant, terminaloperatøren, pålagde ei informasjonsplikt (artikkel 16) og ei assistanseplikt (artikkel 17). I desse tilfella skal bortfraktaren òg, på nærare vilkår, tilby omlegging av reisa eller refundere billettprisen (artikkel 18). Der skipet er forseinka i hamn, er bortfraktaren pålagd ei rein refusjonsplikt (artikkel 19).

Der ein avgang er kansellert eller forseinka, pliktar bortfraktaren, og der det er relevant, terminaloperatøren å gi informasjon om kanselleringa eller forseinkinga så raskt som mogleg og seinast 30 minuttar etter avgangstidspunktet i ruteplanen. Så snart slike opplysningar føreligg, skal bortfraktaren òg gi informasjon om forventta tidspunkt for avgang og innkomst. Der kansellert/forseinka avgang gjer at passasjerar ikkje rekk ein sambandsline, skal det informerast om dette og, der det er relevant, om alternative samband. Etter forordninga pliktar bortfraktaren og terminaloperatøren å gi tilpassa informasjon til personar med nedsett funksjonsevne eller avgrensa rørsleevne.

Innhaldet av plikta bortfraktaren har til å gi assistanse avheng av om avgangen ser ut til å verte, eller reint faktisk har vorte, kansellert/forseinka (jf. artikkel 17). Der bortfraktaren har rimelege grunnar til å vente at ein avgang vert kansellert eller forseinka med meir enn 90 minutt, skal bortfraktaren tilby passasjerar som reiser frå hamneterminalar, gratis snacks, måltid eller forfriskingar i rimeleg høve til ventetida, der slikt finst eller kan leverast på rimelege vilkår. Der kanselleringa eller forseinkinga gjer det nødvendig med eit opphald på ei eller fleire netter eller eit lengre opphald enn tilsikta frå passasjerens side, skal bortfraktaren, der det er fysisk mogleg, i tillegg gi passasjerar som reiser frå hamneterminalar, gratis eigna innkvartering om bord eller på land og frakt frå hamneterminalen til innkvarteringsstaden og tilbake. Etter forordninga har bortfraktaren rett til å avgrense dei samla kostnadene for innkvartering på land, eksklusive kostnader til frakt til og frå hamneterminalen og innkvarteringsstaden, til € 80 per natt per passasjer i maksimalt tre netter. Ved gjennomføringa av assistanseplikten ved kansellering eller

forseinking skal bortfraktaren ta spesielt omsyn til behova til personar med funksjonshemming og avgrensa rørsleevne og deira assistentar.

I tilfelle der avgangen er kansellert eller forseinka med meir enn 90 minutt (jf. artikkel 18), er bortfraktaren pålagt å gi passasjerane valet mellom omlegging av reisa (ved første moglege høve og utan tilleggskostnad) eller refusjon av billettprisen saman med, der dette er relevant, kostnadsfri retur til avreisestaden ved første moglege høve. Forordninga har nærare reglar for tilbakebetaling frå bortfraktaren. Utgangspunktet er at tilbakebetaling skal skje i pengar. Der passasjeren samtykkjer, opnar forordninga likevel for at tilbakebetaling kan skje på nærare fastsette måtar om nærare fastsette føresetnader føreligg.

I dei tilfella båten er forseinka i hamn, pliktar bortfraktaren å refundere heile eller delar av billettprisen (jf. artikkel 19). Forordninga fastset ei nedre grense for kor stor del av billettprisen som skal refunderast i nærare omtalte tilfelle. Minimumsrefusjonen er fastsett på grunnlag av kor lenge båten er forseinka i høve til lengda på reisetida. Slik reglane er utforma, kan ein krevje refundert inntil 50 % av billettprisen. Kompensasjonsreglane ved forseinka innkøst er i hovudsak utforma med tanke på enkeltreiser. Etter forordninga skal passasjerar som har abonnements- eller periodekort, og som gjentekne gonger vert ramma av at båten er forseinka i hamn, likevel ha rett til å søkje om høveleg kompensasjon i medhald av bortfraktarens kompensasjonsordning. Indirekte er bortfraktaren med andre ord pålagt å utarbeide ei kompensasjonsordning, og det går fram at denne skal fastsetje kriteria for når forseinking føreligg og kriteria for kompensasjonsberekning. Forordninga gir òg reglar om korleis ein skal berekne kompensasjonen, og reglar om utbetaling. Ein kan ikkje redusere kompensasjonen ved fråtrekk av transaksjonskostnader. Likevel har bortfraktarane rett til å fastsetje ei nedre grense, som ikkje kan vere på meir enn € 6, for når kompensasjonen ikkje vert betalt.

Det gjeld visse unnatak frå reglane om assistanse (artikkel 17) og kompensasjon (artikkel 18 og 19) ved kansellering eller forseinking (jf. artikkel 20). Generelt gjeld reglane ikkje der passasjeren har ein open billett der avgangstidspunktet ikkje går fram, med mindre passasjeren har abonnements- eller periodekort. Ved kansellering eller forseinking av avgangen, gjeld reglane om assistanse (etter artikkel 17) og kompensasjon (etter artikkel 19) ikkje der passasjeren har fått informasjon om kanselleringa eller forseinkinga før billetten vart kjøpt, eller der passasjeren var årsak til kanselleringa eller forseinkinga. Plikta til å syte for innkvartering etter artikkel 17 nr. 2 gjeld heller ikkje der grunnen til kanselleringa eller forseinkinga var vêrforhold som hindrar trygg overfart. Der båten er forseinka i hamn, gjeld plikta til å betale kompensasjon etter artikkel 19 ikkje der grunnen til forseinkinga er vêrforhold som hindrar trygg overfart. Tilsvarande gjeld der ekstraordinære omstende hindrar gjennomføringa av transporten og desse ikkje kunne ha vore unngått sjølv om alle rimelege forholdsreglar var sett i verk.

Forordninga er ikkje til hinder for at passasjerar krev skadebot for tap som følgje av kansellering eller forseinking av transporttenester etter nasjonale reglar, under dette (reglar til gjennomføring av) pakkereisedirektivet (jf. artikkel 21).

9.4 Klagerett og klageordning

Passasjerrettsforordninga regulerer passasjeranes rett til å klage. I samband med dette stiller forordninga opp krav om etablering av klageordningar både hos bortfraktaren (kapittel IV) og offentlege styresmakter (kapittel V).

Passasjerrettsforordninga regulerer korleis bortfraktaren og terminaloperatøren skal handsame klager frå passasjerane (jf. artikkel 24). Bortfraktarar og terminaloperatørar pliktar å ha ei tilgjengeleg ordning for handsaming av klager med omsyn til rettar og plikter etter forordninga. Utover at det er gitt nærare fristar for når passasjerer skal fremje klage, og om handsaminga av innkomne klager, er sjølve klageordninga ikkje nærare regulert.

Medlemsstatane pliktar òg å etablere ei klageordning. Etter forordninga artikkel 25 har ein passasjer rett til, i samsvar med nasjonal rett, å klage brot på forordninga inn for handhevingsorganet, som medlemsstatane pliktar å etablere eller peike ut. Organet som handsamar slike klager, skal innan rimeleg tid gi passasjerer eit grunnleggjande svar på klaga. Medlemsstaten kan fastsetje at passasjerer først må klage til bortfraktaren eller terminaloperatøren, og at det kompetente organet fungerer som klageinstans for saker som ikkje er løyst.

Bortfraktaren og terminaloperatøren har ei generell plikt til å gi passasjerane relevant informasjon under sjølve reisa (jf. artikkel 22). Viktigare i denne samanhengen er det at bortfraktaren, terminaloperatøren og, der det er relevant, hamnestyrkesmaktene pliktar å gi informasjon om rettane etter forordninga (jf. artikkel 23). Forordninga fastset korleis ein skal gi denne informasjonen (jf. artikkel 23). Det skal opplysast om kontaktopplysningane til handhevingsorganet som styresmaktene har utpeikt etter forordninga.

9.5 Handhevings- og sanksjonsreglar

Passasjerrettsforordninga har reglar om etablering av eit handhevings- og sanksjonsregime på nasjonalt nivå. Dette går fram av plikta til å peike ut eitt eller fleire organ som skal ha ansvaret for handhevinga av forordninga når det gjeld passasjerfart eller cruisebart frå hamner som ligg på området til medlemsstaten og passasjerfrakt frå tredjeland til slike hamner (jf. artikkel 25). Det er eit krav at eit slikt handhevingsorgan er sjølvstendig med omsyn til organisering, finansiering, rettsleg form og avgjerdsrett. Utover å fastslå at handhevingsorganet skal setje i verk dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at forordninga vert etterlevd, er oppgåvene og kompetansen til handhevingsorganet ikkje nærare regulert. Samstundes er det eit krav etter forordninga at medlemsstatane avgjer kva for sanksjonar som skal gjelde ved brot på reglane i forordninga og set i verk tiltak for å sikre at sanksjonane vert nytta (jf. artikkel 28). Sanksjonane skal vere effektive, stå i rimeleg høve til krenkinga og ha preventiv verknad. Kommisjonen skal ha melding både om kva for organ som er utpeikt som handhevingsorgan, og om sanksjonsregimet. For å sikre ei heilskapleg praktisering av rettane etter forordninga innanfor den indre marknaden, har passasjerrettsforordninga reglar om rapporteringskrav (jf. artikkel 26) og

om samarbeid mellom nasjonale handhevingsorgan i form av utveksling av opplysningar om eigen praksis og dei prinsippa som ligg til grunn for denne (jf. artikkel 27).

10 Forslag til gjennomføring i norsk rett

10.1 Generelt

Etter EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a skal forordningar “som sådan” gjerast til del av den interne rettsordenen. Dette er forstått slik at forordningar skal gjennomførast i nasjonal rett ord for ord. Forordningar vert derfor inkorporert i norsk rett, sjå om dette også punkt 6.1.

Departementet ser det som mest naturleg å inkorporere passasjerrettsforordninga i sjøloven kapittel 15. Sjøloven kapittel 15 regulerer transport av passasjerar. Sjølv om passasjerrettsforordninga kan seiast å innehalde to svært ulike regelsett, har reglane det til felles at dei regulerer ulike sider ved transporten av passasjerar. Sjøloven kapittel 15 avsnitt II har allereie reglar om ansvar for forseinking av passasjerar, og reglane om ansvar for forseinking i passasjerrettsforordninga kapittel III hører naturleg heime her. Sjøloven har som nemnt ikkje særskilde reglar om ikkje-diskriminerande tilgang til båttransport og om rett til assistanse for personar med nedsett funksjonsevne eller avgrensa rørsleevne, og både innhaldet av og den relativt tekniske karakteren til reglane i passasjerrettsforordninga kapittel II gjer at det kan synast meir nærliggjande om desse reglane var å finne i lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven), til dømes kapittel 3 om teknisk tryggleik, med forskriftsverket som høyrer til dette kapitlet. Departementet har likevel kome til at det er nærleiken til den underliggjande transportkontrakten og gjennomføringa av denne som bør vere avgjerande for kvar reglane skal inkorporerast.

Departementet foreslår at passasjerrettsforordninga inkorporerast i ein ny § 418 a i eit nytt avsnitt IV i sjøloven.

I punkt 9.1 er det gjort greie for verkeområdet til passasjerrettsforordninga.

Departementet meiner at ulike reglar for ulike typar av passasjerfrakt gjer regelverket uoversiktleg og vanskeleg tilgjengeleg for passasjerane, og har vurdert om rettane etter forordninga bør gjelde generelt. Mykje talar for at reglane bør gjelde generelt, uavhengig av talet på passasjerar, storleiken på mannskapet og den trafikkerte strekninga. Dei gjeldande reglane i sjøloven kapittel 15 gjeld generelt for passasjertransport mot vederlag, jf. sjøloven § 401. Det kan vere større grunn til å gjere unnatak frå reglane der det ikkje er tale om rutetrafikk, dvs. for reine charterturar. Departementet vil gjerne ha synspunkt frå høyringsinstansane om dette.

Departementet foreslår ikkje å gjere bruk av unnataka i forordninga artikkel 2 nr. 3 og 4, men tek gjerne imot synspunkt frå høyringsinstansane også om dette.

10.2 Handhevings- og sanksjonsreglane

Etter forordninga skal det etablerast ei klageordning. Departementet meiner at ei slik ordning bør kunne regulerast i forskrift og gjer framlegg om ein forskriftsheimel, jf. forslaget til § 418 a andre ledd i sjøloven. Etter departementets syn er det ikkje nødvendig å ta stilling til alle detaljane i ei slik klageordning nå. Dette er det naturleg å vurdere nærare i samband med arbeidet med sjølve forskrifta. Departementet vil likevel nemne at det er nærliggjande å vurdere om klagenemnda for fly- og jernbanepassasjerer (transportklagenemnda) kan og bør utvidast til å omfatte også båtpassasjerar (jf. luftfartsloven §§ 10-44 til 10-47, jernbaneloven § 7 c og forskrift 20. januar 2012 nr. 84 om klagenemnd for fly- og jernbanepassasjerer). I samband med opprettinga av den tidlegare flyklagenemnda la ein til rette for ei felles klagenemnd for heile transportsektoren fordi det var rekna som sannsynleg at EU ville vedta reglar om passasjerrettar på andre transportsektorar enn luftfart, jf. Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) punkt 6.6.4 (side 55 flg.) og punkt 6.6.5 (side 57). Fleirtalet i transport- og kommunikasjonskomiteen slutta seg til tanken om ei felles klagenemnd for heile transportsektoren på sikt, jf. Innst. O. nr. 47 (2006-2007) punkt 2. Ved endringslov 20. januar 2012 nr. 8 er den tidlegare flyklagenemnda utvida til å omfatte også jernbanepassasjerar.

Forordninga om båtpassasjerrettar har som nemnt (i punkt 9.5 ovanfor) reglar om etablering av eit handhevings- og sanksjonsregime på nasjonalt nivå. Etter forordninga artikkel 25 skal styresmaktene peike ut eit sjølvstendig handhevingsorgan. Departementet gjer framlegg om ein forskriftsheimel, jf. forslaget til § 418 a andre ledd i sjøloven. Når det gjeld kva for kompetanse organet bør ha, meiner departementet at dei nærare detaljane kan regulerast i forskrift. Som nemnt i punkt 9.5 er kompetansekrava etter passasjerrettsforordninga at handhevingsorganet skal setje i verk dei tiltaka som er nødvendige for å sikre at forordninga vert etterlevd.

Departementet nemner at passasjerrettsforordninga artikkel 30 inneber at rettsakta er omfatta av Europa-parlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 2006/2004 av 27. oktober 2004 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgiving ("forordningen om forbrukervernsamarbeid"). Forordningen om forbrukervernsamarbeid, som er innlemma i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett, jf. markedsføringsloven § 47, har krav om utpeiking av nasjonale styresmakter med ansvar for å anvende forordninga (sjå artikkel 4 nr. 1) og deira kompetanse (sjå særleg artikkel 4 nr. 3, jf. 4 nr. 6). At passasjerrettsforordninga er omfatta av forordninga om forbrukarvernsamarbeid, vil konkret seie at norske styresmakter skal delta i eit forpliktande samarbeid med andre styresmakter innan EØS om å stoppe brot på passasjerrettsforordninga som skjer over landegrensene. Etter markedsføringsloven § 47 andre ledd er det Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som peiker ut styringsorgan som skal handheve forordninga om forbrukervernsamarbeid. Mykje taler for at same organ bør få i oppgåve å handheve passasjerrettsforordninga og forordninga om forbrukervernsamarbeid, noko som òg tilseier at organet får same kompetanse nasjonalt som i det internasjonale samarbeidet. Ved utforminga av kompetansen til handhevingsorganet vil det difor vere nærliggjande å sjå nærare på kva for mynde Luftfartstilsynet har, jf. luftfartsloven § 10-42, ettersom reglane er utforma for å vareta

pliktene både etter Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 261/2004 av 11. februar 2004 om fastsettelse av felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer ved nektet ombordstigning og ved innstilte eller vesentlig forsinkede flyginger samt om oppheving av forordning (EØF) nr. 295/91 (forordninga om flypassasjerers rettigheter) og forordninga om forbrukervernsamarbeid.

Forordninga (jf. artikkel 28) krev òg at medlemsstatane fastset sanksjonar som skal gjelde ved brot på reglane i forordninga og set i verk tiltak for å sikre at sanksjonane blir nytta. Ettersom sjøloven ikkje har egne sanksjonsreglar som kan nyttast i denne samanhengen, må ein vedta særskilde sanksjonsreglar. Departementet gjer framlegg om ein heimel til å gi nærare reglar om sanksjonar i forskrift, sjå forslaget til § 418 a andre ledd. Ved vurderinga av kva for sanksjonar som er aktuelle, er det nærliggjande å sjå nærare på luftfartslova § 10-43 (jf. det som er sagt i avsnittet ovanfor).

10.3 Nærare om reglane om forseinking

Reglane om forseinking reiser en del spørsmål. Dette har samanheng med at både passasjerrettsforordninga, Aten-forordninga og Aten-konvensjonen 2002 har reglar om forseinking. Samstundes har sjøloven kapittel 15 allereie reglar om forseinking.

EU-rettsaktene supplerer, men overlappar ikkje, kvarandre. Medan passasjerrettsforordninga har generelle reglar om ansvaret til bortfraktaren eller terminaloperatøren ved kansellering eller forseinking av transport (dvs. ved forseinking av passasjerar), har Aten-konvensjonen 2002, slik han er gjennomført i Aten-forordninga, ein regel om forseinking av reisegods.

Det reiser seg eit spørsmål om i kvar grad dei gjeldande reglane i sjøloven må endrast eller opphevast i samband med gjennomføringa av passasjerrettsforordninga og Aten-forordninga, og dermed Aten-konvensjonen 2002, i norsk rett.

Sjøloven har ikkje reglar om informasjon ved forseinking (av passasjerar) som i passasjerrettsforordninga artikkel 16. Sjøloven har heller ikkje reglar om assistanse ved kansellert eller forseinka avgang slik som passasjerrettsforordninga artikkel 17. Sjøloven § 414 har reglar om assistanse (frakt til reisemålet/framkomststaden og kost og losji ved opphald i mellomhamn) ved opphald under sjølve reisa. Det finst ikkje parallellar til sjøloven § 414 i passasjerrettsforordninga.

Spørsmålet kjem på spissen når det gjeld reglane om *ansvar for forseinking av passasjerar*. Passasjerrettsforordninga artikkel 19 gir reglar om slikt ansvar. Reint konkret innfører forordninga eit kompensasjonssystem med standardiserte satsar som blir ytt uavhengig av økonomisk tap hos passasjerer. Det kan ikkje sjåast bort frå at ein passasjer kan få eit økonomisk tap, utover dei standardiserte kompensasjonssatsane, som står i rimeleg samanheng med kanselleringa eller forseinkinga. I så måte kan det vere grunn til å vidareføre dei gjeldande reglane om ansvar for forseinking av passasjerar i sjøloven kapittel 15. Som nemnt i punkt 9.3, er forordninga ikkje til hinder for at passasjerar kan

krevje skadebot for tap som følgje av kansellering eller forseinking av transporttenester etter nasjonale reglar.

Det kan spørjast om det er nødvendig å vidareføre ansvaret for *forseinka utlevering av reisegods* i sjøloven § 419 første ledd andre punktum, når Aten-konvensjonen 2002, slik han er gjennomført i Aten-forordninga, vert inkorporert i norsk rett. Aten-konvensjonen 2002 artikkel 1 nr. 7 har reglar om ansvar ved forseinka utlevering av reisegods, men slik at ansvaret er avgrensa til dei tilfella der utleveringa av reisegodset ikkje skjer “innan rimeleg tid”. Sjølv om ei tilsvarande avgrensing ikkje uttrykkeleg følgjer av ansvarsregelen for forseinking av reisegods etter sjøloven § 419 første ledd andre punktum andre alternativ, er det neppe reell skilnad mellom reguleringa i sjøloven og reguleringa i konvensjonen. Etter departementets syn vil det nok vere naturleg å tolke inn i fraktavtalen at utleveringa av reisegods ikkje er forseinka så lenge utleveringa har skjedd innan “rimeleg tid”. Kva som er å rekne som “rimeleg tid”, kjem an på dei konkrete omstenda. Medan Aten-konvensjonen 2002 artikkel 1 nr. 7 gjeld ved sjøfartshendingar, er sjøloven § 419 første ledd andre punktum andre alternativ generell og bør derfor vidareførast.

Departementet nemner at dei gjeldande reglane i sjøloven kapittel 15 avsnitt III om ansvar for skade på passasjerar og reisegods og ansvar for at passasjerar og reisegods blir forseinka, er nært forbundne. Reglane om ansvar for at passasjerar og reisegods vert forseinka byggjer på reglane om ansvar for skade på passasjerar og reisegods, slik desse er basert på Aten-konvensjonen 1974. Dette gjeld både reglane om ansvarsgrunnlag (aktløyseansvar) og reglane om avgrensingar i ansvaret til bortfraktaren. Spørsmålet er om samanhengen mellom reglane om ansvar for skade og reglane om ansvar for forseinking bør vidareførast, slik at ein mellom anna innfører trinnvist ansvar for forseinking med objektivt ansvar opp til ei nærare fastsett grense og aktløyseansvar over dette igjen. Departementet gjer ikkje framlegg om dette.

Slik departementet ser det, er det viktig at prinsippet om trygg befordring av passasjerar ligg til grunn for utforminga av reglane. Eit objektivt ansvar for forseinking kunne føre til situasjonar der transport vert gjennomført sjølv om det ligg føre vêrforhold som set drifta av skipet i fare. Departementet viser òg til at gjennomføringa av passasjerrettsforordninga, som har reglar om standardisert kompensasjon av billettprisen, saman med vidareføring av reglane om aktløyseansvar for tap som følgje av forseinking, langt på veg inneber ei ordning med trinnvist ansvar. Omsynet til trygg transport er likevel teke vare på, ettersom kompensasjonsplikta etter passasjerrettsforordninga som nemnt i punkt 9.3 ikkje gjeld der dårleg vêr hindrar transporten eller det ligg føre ekstraordinære omstende som hindrar transporten, og som ikkje kunne ha vore unngått.

Departementet meiner at det er større grunn til å ha dei same (reviderte) ansvarsgrensene i Aten-konvensjonen 2002 for forseinkingsansvaret.

Etter dei gjeldande reglane i sjøloven fell plikta til transport bort der skipet går tapt eller er skada slik at det ikkje kan setjast i stand før transporten tek til (jf. sjøloven § 413 første ledd). Der det ligg føre ei transportplikt, har passasjeren rett til å heve avtalen der

avgangen blir vesentleg forseinka (jf. sjøloven § 413 andre ledd). Vidare er bortfraktaren berre ansvarleg for tap som følgje av forseinking der han har vore aktlaust (jf. sjøloven § 418 første ledd andre punktum og § 419 første ledd andre punktum). Slik reglane i passasjerrettsforordninga er utforma, er det avgjerande for ansvar at skipet vert kansellert eller forseinka i høve til ruteplanen. Årsaka til at transporten vert kansellert eller skipet forseinka spelar som alminneleg utgangspunkt inga rolle. Det er likevel gjort visse unntak frå bortfraktaren sitt ansvar. Unntaka i passasjerrettsforordninga synest å innebere at det reint praktisk ikkje er særlege realitetsskilnader mellom sjølovens reglar og reglane i passasjerrettsforordninga.

Som nemnt i punkt 9.3 fell plikta til å yte assistanse i form av kost og losji etter artikkel 17 nr. 2 der avgangen vert kansellert eller forseinka, og til å betale kompensasjon etter artikkel 19 der skipets innkomst vert forseinka, bort der kanselleringa eller forseinkinga er grunna vêrforhold som er til hinder for ein trygg overfart. Etter dei gjeldane reglane om ansvar for forseinking vil eit slikt resultat truleg følgje av aktløysekravet.

Passasjerrettsforordninga har ikkje ein regel som er parallell med regelen i sjøloven § 413 første ledd om atplikten til å gjennomføre transporten fell bort som følgje av at skipet går tapt eller blir skadd og ikkje kan setjast i stand før avgang.

Passasjerrettsforordninga artikkel 18 gir passasjerane valet mellom alternativ reise utan tilleggskostnad og å få tilbakebetalt billettprisen. Restitusjon av vederlaget (billettprisen) er i tråd med alminnelege reglar om heving i norsk rett (jf. sjøloven § 413 andre ledd). Men etter norsk rett har ikkje passasjerane rett til å velje mellom retting (i form av alternativ reise) eller heving (refusjon av billettprisen) slik som etter forordninga.

Passasjerrettsforordninga har ikkje reglar om forseinking der delar av reisa er utført (jf. sjøloven § 414 første ledd), eller om assistanse i samband med opphald på grunn av havari eller andre hindringar hos skipet under sjølve reisa (jf. sjøloven § 414 andre ledd). Reglane i sjøloven § 414 supplerer her reglane om passasjerrettar på dette punktet.

Departementet legg førebels opp til at sjølovens alminnelege reglar om forseinking (slik dei er gjort greie for i punkt 8 ovanfor) blir vidareført parallelt med reglane i passasjerrettsforordninga og Aten-konvensjonen 2002, slik denne er gjennomført i Atenforordninga. I den grad det ikkje skulle vere samsvar mellom reglane i forordninga og dei alminnelege reglane i sjølova, må ein leggje til grunn reglane i forordninga (lex specialis). Departementet foreslår likevel at ein legg ansvarsgrensene på same nivå som etter Atenkonvensjonen 2002. I samband med dette peiker departementet på at den klageordninga som skal etablerast som ledd i gjennomføringa av passasjerrettsforordninga, bør ha generell kompetanse til å handsame klager over brot på dei gjeldande reglane om transporten, og da også reglane om ansvar for forseinking.

III ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSNAR

11.1 Aten-konvensjonen og Aten-forordninga

Ratifikasjon av Aten-konvensjonen 2002 og gjennomføring av denne og Aten-forordninga i norsk rett vil styrkje det erstatningsrettslege vernet for passasjerar ved skadar til sjøs. Samanlikna med dagens rettstilstand er det særleg reglane om obligatorisk ansvarsforsikring med direktekrav mot forsikringsgivaren som har konsekvens for passasjerane. Denne forsikringsplikta gir passasjerane finansiell tryggleik for eventuelle erstatningskrav. På den andre sida er det mogleg at auka forsikringskostnader for næringa kan føre til ein viss auke i billettprisane.

Departementet reknar med at premiekostnadene for ansvarsforsikring vil auke som følgje av det nye ansvarsregimet og reglane om obligatorisk forsikring. Auken vil nok avhenge av om ein endrar globalavgrensingsbeløpet i sjøloven kapittel 9, jf. punkt 6.2 ovanfor. Det er denne avgrensinga som set taket for risikoen forsikringsgivarane tek på seg.

Premieinntektene for forsikringsgivaren vil i utgangspunktet auke med det same beløpet som premiekostnadene aukar for bortfraktarane, men det er samstundes sannsynleg at skadeutbetalingane blir fleire og større, sidan ansvarsgrunnlaget til ei viss grad blir gjort objektivt, og på grunn av forsikringsplikta.

Gjennomføring av Aten-konvensjonen og Aten-forordninga får administrative konsekvensar for sjøfartsstyresmaktene fordi Sjøfartsdirektoratet etter artikkel 4bis må utstede sertifikat for norske passasjerskip som skal stadfeste at det aktuelle skipet har forsikring i tråd med konvensjonen. Dette vil kunne bli ei administrativ byrde. Det kan spørjast om Sjøfartsdirektoratet bør få heimel for å krevje gebyr for å utstede sertifikata. I tillegg må Sjøfartsdirektoratet etter artikkel 4bis nr. 13 kontrollere at skip som kjem i hamn eller seglar frå norsk hamn og som har løyve til å frakte meir enn 12 passasjerar, har forsikring eller annan økonomisk tryggleik for beløpa i artikkel 4bis nr. 1.

11.2 Passasjerrettsforordninga

Passasjerrettsforordninga gir omfattande rettar for passasjerane. Forordninga har detaljerte reglar om ikkje-diskriminerande tilgang til transport, om rett til assistanse for personar med nedsett funksjonsevne eller rørsleevne og om ansvar for bortfraktaren og terminaloperatøren ved kansellering eller forseinking. Dette vil innebere økonomiske konsekvensar for bortfraktarane og terminaloperatørane. Dei ekstra kostnadene avhenger mellom anna av i kvar grad bortfraktaren allereie legg til rette for transport av personar med nedsett funksjonsevne eller rørsleevne, og av omfanget av forseinkingar.

Reglane i forordninga om ei klageordning og eit handhevingsorgan kan ha visse administrative og økonomiske konsekvensar for det offentlege. Det er vanskeleg å vurdere konsekvensane nærmare før ein meir konkret har teke stilling til organiseringa. Bli transportklagenemnda klagenemnd også for båtpassasjerar etter reglane i forordninga, er det nærliggjande med gebyrfinansiering slik ordninga er når det gjeld luftfart og jernbane.

IV SÆRSKILDE MERKNADER TIL DEI ENKELTE PARAGRAFANE

Til § 418

§ 418 *første ledd* inkorporerer Aten-forordninga i norsk rett, sjå punkt 6.1. Forordninga skal gjelde som norsk lov innanfor sitt verkeområde.

Forordninga gjeld i utgangspunktet ikkje for skip som ikkje er omfatta av klasse A og B i artikkel 4 i direktiv 98/19/EF. Etter *andre ledd* skal reglane i forordninga likevel gjelde for slike skip, sjå punkt 6.3.

Tredje ledd inkorporerer Aten-konvensjonen i norsk rett, men likevel slik at dette gjeld utanfor verkeområdet for Aten-forordninga. Grunnen til dette er at Aten-forordninga til dels supplerer Aten-konvensjonen, og at Aten-forordninga heller ikkje gjennomfører alle føresegnene i konvensjonen, sjå punkt 6.1. For å oppfylle pliktene Noreg har etter EØS-retten bør ein gjere det klart at føresegnene i forordninga har forrang innanfor verkeområdet for forordninga.

Til § 418 a

Første ledd inkorporerer passasjerrettsforordninga i norsk rett, sjå punkt 10.1.

I *andre ledd* er det foreslått heimel til å gi forskrift om gjennomføring av føresegnene i forordninga, sjå punkt 10.2.

Til §§ 418 b til 423

Føresegnene svarer til §§ 418 til 423 i gjeldande lov, men slik at dei berre regulerer forseinking, sjå punkt 10.3.

I § 422 *første ledd* foreslår departementet ei ansvarsgrense på 4694 SDR ved forseinking av passasjerar. Grensa er i samsvar med det som gjeld ved lufttransport, jf. forskrift 6. januar 2011 nr. 9 om fraktførerens ansvar ved lufttransport av passasjerer, reisegods og gods.

I § 422 *andre ledd* foreslår departementet dei same ansvarsgrensene ved forseinking av reisegods som ansvarsgrensene etter Aten-konvensjonen, sjå punkt 10.3.

V FORSLAG TIL ENDRINGAR I SJØLOVEN

I

I lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten vert det gjort følgjande endringar:

I kapittel 15 skal overskrifta til avsnitt III lyde:

III Bortfrakterens ansvar *for skade på passasjerer* og reisegods

§ 418 skal lyde:

§ 418 *Gjennomføring av Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordningen i norsk rett*
EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 56x (Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 392/2009 av 23. april 2009 om transportørers erstatningsansvar ved ulykker under sjøtransport av passasjerer) gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

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 98/19/EF.

Atenkonvensjonen 1974 om transport av passasjerer og deres reisegods til sjøs, som endret ved protokollen 1. november 2002, gjelder som norsk lov for passasjertransport som er omfattet av konvensjonen, men som faller utenfor virkeområdet for forordningen nevnt i første ledd.

Etter § 4-18 skal nytt avsnitt IV lyde:

IV Passasjerrettigheter, særlig om bortfrakterens ansvar ved forsinkelse

§ 418 a *Passasjerrettigheter*

EØS-avtalen vedlegg XIII nr. [...] (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 1177/2010 av 24. november 2010 om passasjerenes rettigheter ved sjøreiser og reiser på indre vannveier og om endring av forordning (EF) nr. 2006/2004) gjelder som lov med de tilpasninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om gjennomføring og utfylling av forordningen nevnt i første ledd, herunder om klagenemnd, hvem som skal føre tilsyn med at reglene følges, tilsynsmyndighetens kompetanse og om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

§ 418 b *Ansvar ved forsinkelse av passasjer*

Bortfrakteren plikter å erstatte tap som voldes ved at en passasjer blir forsinket på grunn av hendelse under befordringen som skyldes feil eller forsømmelse av bortfrakteren selv eller noen bortfrakteren svarer for.

§ 419 *Ansvar ved forsinkelse av reisegods*

Bortfrakteren plikter å erstatte tap som voldes ved forsinkelse med befordring eller utlevering av reisegods som skyldes feil eller forsømmelse av bortfrakteren selv eller noen bortfrakteren svarer for.

§ 420 *Skadelidtes medvirkning*

Har passasjereren ved egen skyld forårsaket eller medvirket til tap som nevnt i §§ 418 b og 419 kan bortfrakterens ansvar settes ned etter alminnelige erstatningsregler.

§ 421 *Bevisbyrden*

Den som krever erstatning, har bevisbyrden for tapets omfang og for at det er oppstått som følge av forsinkelse av befordringen.

Ved forsinkelse har bortfrakteren bevisbyrden for at tapet ikke skyldes feil eller forsømmelse som bortfrakteren svarer for.

§ 422 Begrensning av bortfrakterens ansvar

Bortfrakterens ansvar for forsinkelse ved befordring av passasjer skal ikke overstige 4694 SDR per passasjer.

Bortfrakterens ansvar for forsinkelse ved befordring av reisegods skal ikke overstige ansvarsgrensene i Aten-konvensjonen 2002 artikkel 8, jf. § 418 tredje ledd.

Ved skriftlig avtale mellom passasjeren og bortfrakteren kan det fastsettes høyere ansvarsgrenser enn bestemt i paragrafen her.

§ 423 Passasjerens egenandel ved erstatning for forsinkelse

Bortfrakteren har rett til i det oppståtte tapet å gjøre fradrag i samsvar med Aten-konvensjonen 2002 artikkel 8 nr. 4, jf. § 418 tredje ledd. Fradrag skal skje før det finner sted ansvarsbegrensning etter § 422.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.