

## Álit

á till. til þál. um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 32/2010, um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn.

### Frá samgöngunefnd.

Nefndin hefur að beiðni utanríkismálanefndar, dags. 1. febrúar 2011, tekið til umfjöllunar tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 32/2010, um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn (135. mál).

Samkvæmt 21. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er samþykki Alþingis áskilið ef samningar við önnur ríki fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins. Síðarnefnda atriðið hefur verið túlkað svo að samþykki Alþingis sé áskilið ef gerð þjóðréttarsamnings eða breyting á honum kallar á lagabreytingar hér á landi.

Með þingsályktunartillögunni er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 32/2010, frá 12. mars 2010, um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og til að fella inn í samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/20/EB um tryggingu skipaeigenda gegn sjóréttarkröfum. Markmiðið með umræddri tilskipun er að knýja skipaeigendur til að tryggja sig gegn tjóni sem þeir valda þriðja aðila með skipum sínum. Felur gerðin ekki í sér breytingar á þeim meginreglum sem felast í EES-samningnum. Tilskipun 2009/20/EB er hluti af Erika III, þriðja siglingaöryggispakka ESB, en markmið hans eru að fyrirbyggja sjóslys og kveða á um tilteknar ráðstafanir þegar slys verða. Er tilskipuninni ætlað að stoppa í lagalegt gat í alþjóðlegu siglingalöggjöfni, þar sem engin almenn skylda hvílir á skipaeigendum að þjóðarétti til að tryggja sig gegn tjóni sem þeir valda þriðja aðila. Bent hefur verið á að tilskipunin sé m.a. til hagsbóta fyrir skipaeigendur sem eru með fullnægjandi tryggingar, vegna þess að eftir að tilskipunin tekur gildi þurfa þeir ekki að vera í samkeppni við lítið tryggð eða ótryggð skip. Þá hefur komið fram að innanríkisráðherra hyggist leggja fram frumvarp á yfirstandandi löggjafarþingi um breytingar á siglingalögum til innleiðingar á tilskipuninni.

Nefndin hefur fjallað um málið. Það er skilningur nefndarinnar að tillagan feli í sér þjóðréttarlega skuldbindingu til að leiða í íslensk lög ákvæði tilskipunar ESB 2009/20/EB. Að baki tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/20/EB liggja m.a. þau sjónarmið að auka beri gæði kaupskipaútgerða með því að auka ábyrgð rekstraraðila. Er tilskipuninni ætlað að tryggja tjónþolum meiri vernd og útiloka undirmálsskip og gera þannig kleift að endurvekja samkeppni á milli rekstraraðila. Samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar skulu aðildarríki EES krefjast þess að eigendur skipa sem eru 300 brúttótonn eða stærri og sigla undir fana annars ríkis séu tryggðir við komu í höfn þess. Tryggingin sem þeim ber að hafa í gildi er ábyrgðartrygging sem bætir tjón þriðja manns a.m.k. að þeim fjárhæðum sem tilgreindar eru í svonefndum CLLMC-samningi (e. Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims) frá 19. nóvember 1976 ásamt bókun við hann frá 1996. Þær takmarkanir eru þær sömu og nú er kveðið á um í 177. gr. siglingalaga, nr. 34/1985, eftir að henni var breytt með lögum nr. 159/2007 sem tóku gildi 1. janúar 2009. Einnig kveður tilskipunin á um að aðildarríkin staðfesti í hverri skoðun sinni að í hverju skipi, sem tilskipunin tekur til, sé tryggingarskírteini útgefið af tryggingafélagi sem staðfestir tilvist ábyrgðartryggingarinnar. Þar að auki er kveðið á um að fyrir hendi skuli vera viðurlög sem unnt er að beita ef skip hefur ekki umrædda tryggingu.

Ef þingsályktunartillagan verður samþykkt er ljóst að breyta þarf siglingalögnum þannig að umrædd ábyrgðartrygging verði skyldutrygging og að skylt verði að hafa tryggingarskírteini um borð í skipum. Þá þarf að festa í lög viðurlög við brotum gegn framangreindum fyrirmælum. Á fundi nefndarinnar var á það bent að við undirbúning setningar laga nr. 159/2007 hafi það verið álit manna að ekki ætti að ganga lengra í breytingum á siglingalögum í átt til innleiðingar ákvæða CLLMC-samningsins en að breyta takmörkunarfjárhæðunum sjálfum. Í inngangsorðum almennra athugasemda við frumvarp það sem varð að lögum 159/2007 kemur eftirfarandi m.a. fram: „Nú er hafin vinna við heildarendurskoðun siglingalaganna og hefur verið skipuð sérstök nefnd til að vinna að henni. Í tengslum við þá vinnu verða m.a. ábyrgðartakmörkunareglur laganna endurskoðaðar með það í huga að tryggja meginregluna um að sá sem ábyrgð ber á tjóni sem fellur undir gildissvið siglingalaga skuli bæta það að fullu. Má gera ráð fyrir að nefndin skoði m.a. þær breytingar sem gerðar voru á norsku siglingalögnum, nr. 39/1994, með lögum nr.

88/2005, en þar er í verulegum mæli vikið frá samningi um takmörkun ábyrgðar á sjóréttarkröfum frá 1976.“ Er það því skilningur nefndarinnar að undirbúningur endurskoðunar og könnun á áhrifum fullgildingar CLLMC-samningsins hafi verið falinn nefnd innan samgönguráðuneytisins sem hafði það hlutverk að endurskoða siglingalögin, nr. 34/1985, í heild sinni.

Á fundi nefndarinnar kom fram að mögulega væri tilgreining á þriðja aðila ekki fyllilega lýsandi um þá tjónþola sem ábyrgðartrygging samkvæmt tilskipun 2009/20/EB er ætlað að vernda. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. hennar skal tryggingin taka til sjóréttarkrafna sem eru háðar takmörkunum samkvæmt samningi frá 1996. Var á það bent að í einhverjum tilvikum kunni skilgreining tilskipunarinnar á tjóni að ná út fyrir svokallað beint tjón, þ.e. þegar tjón verður á hlut eða líkamstjón, og til svokallaðs afleidds tjóns, þ.e. til tjóns sem leiðir af beina tjóninu. Eðlilegt mætti telja að slíkt væri tekið fram þar sem fræðimenn hafa bent á að afleitt tjón njóti ekki í öllum tilvikum verndar skaðabótareglna þótt beint tjón geri það. Hefur slíkt einkum verið talið eiga við þegar hið afleidda tjón er mjög fjarlæggt beina tjóninu (Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 57–58 og 602–603).

Af öllu framangreindu sögðu er það álit nefndarinnar að ekki eigi að ráðast í lagabreytingar til innleiðingar tilskipunar 2009/20/EB nema fullkannað sé hvaða afleiðingar fullgilding CLLMC-samningsins frá 1976 hafi í för með sér. Telur nefndin að vinna nefndar um heildarendurskoðun siglingalaga hljóti að nýtast í því skyni. Þá er það álit nefndarinnar að kanna verði möguleika þess að leiða tilskipunina í lög samhliða framangreindri heildarendurskoðun siglingalaga.

Með hliðsjón af því sem að framan greinir gerir nefndin ekki athugasemdir við að tillagan verði samþykkt.

Alþingi 7. mars 2011.

Björn Valur Gíslason, formaður.  
Róbert Marshall.  
Árni Johnsen.  
Guðmundur Steingrímsson.  
Lilja Rafney Magnúsdóttir.  
Ásbjörn Óttarsson.  
Mórður Árnason.  
Sigmundur Ernir Rúnarsson.