

Fiche 7: Verordening betreffende de aansprakelijkheid vervoerders passagiers over zee

Titel:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aansprakelijkheid van vervoerders van passagiers over zee en de binnenwateren bij ongevallen

Datum Raadsdocument: 27 februari 2006

Nr Raadsdocument: 6827/06

Nr. Commissiedocument: COM(2005) 592

Eerstverantwoordelijk ministerie: Verkeer en Waterstaat in nauwe samenwerking met Justitie i.o.m.

FIN, BZ, BZK en VROM

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Vervoer; Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie; komend EU voorzitter Finland (2^e helft 2006) heeft nog niet aangegeven of het dit voorstel zal gaan behandelen.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het voorstel is onderdeel van het eind 2005 door de Commissie gepresenteerde derde EU pakket inzake maritieme veiligheid dat in totaal zes voorstellen voor richtlijnen en één voor een verordening omvat. Naar aanleiding van het incident met de olietanker Erika in 1999 voor de Franse kust is inmiddels al veel EU-wetgeving op het terrein van maritieme veiligheid en het voorkomen van verontreiniging door de scheepvaart opgebouwd (de zgn. Erika I en II pakketten). Dit derde pakket moet, aldus de Commissie, de resterende gaten in EU-wetgeving dichten en daarmee verder bijdragen aan het verhogen van de maritieme veiligheid en het voorkomen van verontreiniging door de scheepvaart in Europese wateren.

Het voorstel beoogt de totstandkoming van een uniforme, communautaire aansprakelijkheids-regeling voor het vervoer van passagiers over zee en de binnenwateren. Daartoe wordt voorgesteld het bestaande Verdrag van Athene 2002 (i.e. Verdrag van Athene inzake het vervoer van passagiers en hun bagage over zee van 1974 zoals gewijzigd bij het Protocol van 2002) in Gemeenschapsrecht op te nemen met daarbij de uitbreiding van de toepassing daarvan tot vervoer over zee binnen eenzelfde lidstaat en tot internationaal en binnenlands vervoer over de binnenwateren. De bestaande aansprakelijkheidsregelingen voor het vervoer van passagiers over water verschillen voor zee- en binnenvaart: door de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsgebied moet een uniforme aansprakelijkheidsregeling voor de gehele EU ontstaan voor het vervoer over water.

Rechtsbasis van het voorstel: art. 71(1) EG, art. 80(2) EG.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad: gekwalificeerde meerderheid EP: medebeslissingsprocedure.

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: twijfelachtig: het betreft hier een onderwerp met transnationale aspecten waarbij optreden op communautair niveau uniforme regels inzake de aansprakelijkheid zou waarborgen. Dit zou burgers gelijke behandeling bieden en zou de kans op oneerlijke concurrentie tussen vervoerders verminderen. Hierbij dient echter tegelijkertijd ook gewezen te worden op de mogelijkheid van internationaal optreden door lidstaten (i.e. aansluiting bij internationale verdragen) die ook een

oplossing voor het geschetste probleem biedt. Nederland is voorstander om op het terrein van de aansprakelijkheid voor schade bij het vervoeren van passagiers zoveel mogelijk aan te sluiten bij lopende internationale ontwikkelingen in plaats van een nieuwe regeling in EU-kader.

Proportionaliteit: negatief: Nederland heeft twijfels bij de invoering van een Verordening als instrument om binnen de EU uniforme regels inzake de aansprakelijkheid te waarborgen, gelet op de huidige ontwikkelingen op dit terrein in internationaal verband. Voor zeevaart is met name van belang dat de vergoeding voor passagiersclaims afdoende en op een zo veel mogelijk internationaal geharmoniseerde wijze wordt geregeld (i.e. 2002 IMO Verdrag van Athene inz. passagiersclaims). De totstandkoming van een internationaal geharmoniseerd en uniform aansprakelijkheidsregime voor passagiersclaims wordt het best wordt gegarandeerd door partij te worden bij en door inwerkingtreding van het 2002 IMO Verdrag van Athene inzake passagiersclaims Harmonisatie door louter overschrijven en verwijzen naar het 2002 Verdrag van Athene in een EU Verordening is mager en bovendien een oneigenlijk gebruik van een EU verordening. De Nederlandse inzet zal zich daarom richten op het voorstel uit 2003 van de Commissie voor een Raadsbesluit die het de Gemeenschap en EU-lidstaten mogelijk maakt toe te treden tot het Verdrag van Athene. Ten aanzien van de binnenvaart worden momenteel binnen de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) onderhandelingen op het terrein van de aansprakelijkheid geïnitieerd zodat het Verdrag van Straatsburg inz. de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart over Rijn en Moezel bij het transport van goederen en passagiers (CLNI¹) in beginsel in heel Europa zou kunnen gaan werken. Bovendien is niet duidelijk of de inhoud van de ontwerpverordening wenselijk is voor de binnenvaart. Vanwege de verschillen tussen de zee- en binnenvaart is Nederland van mening dat een specifiek systeem zoals ontwikkeld voor de zeevaart niet zonder meer kan worden overgenomen voor de binnenvaart.

Consequenties voor de EU-begroting: geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Vlaggenstaten dienen te voorzien in een regeling voor de afgifte van certificaten betreffende de financiële zekerheid en de controle daarop. Dit zal aanzienlijke additionele kosten met zich meebrengen voor het bedrijfsleven en met uitgifte belaste overheidsinstanties. Deze kosten worden veroorzaakt door informatieplichten waaraan het bedrijfsleven moet voldoen om een certificaat te krijgen. Daarnaast bestaan deze kosten uit het opzetten van een systeem om certificaten af te geven (i.e. de afgifte van certificaten, de afgifte van certificaten voor buitenlandse schepen) en de controle op certificaten.

De verhoging van de administratieve last voor de binnenvaart lijkt, gezien de omvang van de vloot, hoger dan die voor de zeevaart gelet op het aantal passagiersschepen in de Nederlandse binnenvaart (ongeveer 1170 schepen, met een totaal aantal toegelaten passagiers van ongeveer 100.000 personen). De Commissie heeft een impact assessment gepubliceerd over dit voorstel. VenW zal aan de hand hiervan nader onderzoeken wat voor Nederland de kwantitatieve consequenties zijn voor de kosten en administratieve lasten.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Hoewel de Verordening rechtstreeks toepasselijk is, dient voor de goede uitvoering daarvan Boek 8

¹ CONVENTION DE STRASBOURG SUR LA LIMITATION DE LA RESPONSABILITE EN NAVIGATION
INTERIEURE
CLNI

BW worden aangepast. Er dient verder te worden gezien of er nog uitvoeringswetgeving nodig is voor het regelen van de aanwijzing van 'bevoegde instantie', de afgifte van certificaten en de handhaving.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Voor de inwerkingtreding van de verordening geeft de Commissie de voorkeur aan de vroegste datum die verenigbaar is met het communautaire wetgevingsproces en die de sector de nodige tijd geeft om zich aan te passen. De Commissie acht het raadzaam het Verdrag van Athene 2002 en de Verordening op hetzelfde tijdstip in werking te doen treden.

Commentaar: de voorgestelde Verordening kan alleen in werking treden als Verdrag van Athene in werking is getreden, art. 8 van de voorgestelde Verordening (*inwerkingtreding*) spreekt daarbij slechts over inwerkingtreding van het Athene verdrag voor de Gemeenschap. Rol lidstaten is in deze tekst niet duidelijk.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland betwijfelt de toegevoegde waarde van dit voorstel. Nederland is er namelijk voorstander van om op het terrein van de aansprakelijkheid voor schade bij het vervoeren van passagiers zoveel mogelijk aan te sluiten bij lopende internationale ontwikkelingen in plaats van een nieuwe regeling in EU-kader. De Nederlandse inzet is dan ook in eerste instantie gericht op internationaal optreden: ten aanzien van de zeevaart dient er naar gestreefd te worden dat lidstaten en Gemeenschap partij worden bij het Verdrag van Athene 2002, ten aanzien van de binnenvaart worden momenteel binnen de CCR onderhandelingen op het terrein van de aansprakelijkheid geïnitieerd zodat het Verdrag van Straatsburg inz. de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI) in heel Europa kan gaan werken. Nederland zal hier actief op inzetten. Nederland heeft tamelijk grote belangen bij het internationaal vervoer van passagiers over zee (zowel binnen als buiten Europa): enerzijds bestaat er een aantal ferryverbindingen met het Verenigd Koninkrijk, daarnaast vaart wereldwijd een aantal grote tot zeer grote passagierschepen onder Nederlandse vlag. Ook ten aanzien van de binnenvaart geldt dat Nederland tamelijk grote belangen heeft bij het vervoer van passagiers: binnen Europa behoort Nederland met Duitsland en Zwitserland tot de grootste vervoerders van passagiers over de binnenwateren.

Voor zeevaart is met name van belang dat de vergoeding voor passagiersclaims afdoende en op een zo veel mogelijk internationaal geharmoniseerde wijze wordt geregeld (i.e. 2002 IMO Verdrag van Athene inzake passagiersclaims). De totstandkoming van een internationaal geharmoniseerd en uniform aansprakelijkheidsregime voor passagiersclaims wordt het best wordt gegarandeerd door partij te worden bij en door inwerkingtreding van het 2002 IMO Verdrag van Athene inzake passagiersclaims. De Nederlandse inzet zal zich daarom richten op het voorstel uit 2003 van de Commissie voor een Raadsbesluit die het de Gemeenschap en EU-lidstaten mogelijk maakt toe te treden tot het Verdrag van Athene. De Gemeenschap dient sowieso ook bij dit verdrag partij te worden vanwege de competenties van de Gemeenschap op het gebied van erkenning en jurisdictie van gerechtelijke uitspraken. Zonder een dergelijk Raadsbesluit is toetreding door Lidstaten tot het Verdrag van Athene niet mogelijk. Een dergelijke weg heeft verreweg ook de voorkeur aangezien door het aantal van 10 benodigde partijstaten snel uitzicht zal kunnen bestaan op inwerkingtreding van het 2002 Verdrag van Athene.

Voor wat betreft de in het voorstel genoemde uitbreiding van de toepassing van het Verdrag van Athene 2002 tot het vervoer over zee binnen eenzelfde lidstaat geldt dat Nederland hier vanuit vervoers-economisch oogpunt weinig belangen kent.

Ten aanzien van de binnenvaart (waaronder in Nederland ook de scheepvaart op de Waddenzee wordt gerekend) geldt dat Nederland partij is bij het van kracht zijnde CLNI verdrag (Verdrag inz. de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart over Rijn en Moezel bij het transport van goederen en passagiers). Het toepassingsgebied van het CLNI is weliswaar beperkt (Rijn en Moezel) maar in de CCR wordt momenteel gewerkt aan een protocol waarmee ook andere Europese landen zouden kunnen toetreden en de werkingssfeer van het CLNI naar geheel Europa kan worden uitgebreid. Bij voldoende belangstelling zou eind 2006 gestart kunnen worden met een eerste onderhandelingsronde. Op de Rijn en Moezel vindt overigens ca. 70% van het totale Europese binnenvaartvervoer plaats. Dit voorstel voor een verordening betreft dus een onderwerp dat ook in CCR-verband op de agenda staat. De Nederlandse inzet zal zijn de CCR-weg op dit punt te volgen.

Nederland betwijfelt of het wenselijk is een verdrag waarover overeenstemming bestaat (over de inhoud van het protocol bij het verdrag van Athene is onderhandeld bij IMO en de tekst daarvan staat vast) te belasten met een nieuw onderwerp voor een nieuw terrein (binnenvaart ipv zeevaart) waarover nog nooit onderhandeld is. Dit zou tot vertraging van de ratificatie kunnen leiden. Bovendien is niet duidelijk of de inhoud van de ontwerpverordening wenselijk is voor de binnenvaart. Vanwege de verschillen tussen de zee- en binnenvaart is Nederland van mening dat een specifiek systeem zoals ontwikkeld voor de zeevaart niet zonder meer kan worden overgenomen voor de binnenvaart. Zo zou wat betreft de binnenvaart eerst moeten worden gezien of alle extra verplichtingen en regelingen wel haalbaar zijn.

Ten aanzien van het punt administratieve lasten geldt het kabinetsbeleid dat de administratieve lasten zo laag mogelijk dienen te worden gehouden. Nederland is ook kritisch ten aanzien van het voorstel wegens de verwachte aanzienlijke additionele kosten voor het bedrijfsleven en met uitgifte belaste overheidsinstanties.