

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (meren-
kulun matkustajavastuuasetus)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti
lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen
komission 23 marraskuuta 2005 tekemä eh-
dotus Euroopan parlamentin ja neuvoston

asetukseksi merten ja sisävesien matkustaj a-
liikenteen harjoittajien vastuusta onnetto-
muustapauksissa sekä ehdotuksesta laadittu
muistio.

Helsingissä 23 päivänä maaliskuuta 2006

Liikenne- ja viestintäministeri *Susanna Huovinen*

Hallitusneuvos *Lolan Eriksson*

EU/2006/0633

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI MERTEN JA SISÄVESIEN MATKUSTAJALIIKENTEEHÄN HARJOITTAJIEN VASTUUSTA ONNETTOMUUSTAPAUKSISSA; KOM(2005) 592 LOPULLINEN

1. Ehdotus, sen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 23 marraskuuta 2005 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi merten ja sisävesien matkustajaliikenteen harjoittajien vastuusta onnettomuustapauksissa.

Asetusehdotuksen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 71 artiklan 1 kohta sekä 80 artiklan 2 kohta. Ehdotus käsitellään 251 artiklan mukaisesti yhteispäätösmenettelyssä.

Ehdotuksen tarkoituksena on saattaa Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssa vuonna 2002 hyväksytty vuoden 1974 Ateenan yleissopimusta muuttava pöytäkirja koskien matkustajien ja matkatavaroiden kuljetamista meritse, vuoden 2002 Ateenan yleissopimus (jäljempänä Ateenan yleissopimus) osaksi yhteisölainsäädäntöä. Ehdotuksen tavoitteena on kehittää matkustajien kuljetusta koskevaa vastuujärjestelmää ja vahvistaa matkustajien asemaa vahingonkorvauksen saamisessa.

Ateenan yleissopimus koskee ainoastaan kansainvälistä liikennettä, mutta asetusehdotuksella on tarkoitus ulottaa nämä säännöt myös kotimaan liikenteeseen. Ehdotus sisältää myös joitakin Ateenan yleissopimuksen määräyksiä täydentäviä yhteisön säännöksiä.

Ateenan yleissopimus on yhteisöoikeudelliselta luonteeltaan jaetun toimivallan sopimus. Pääosa yleissopimuksen määräyksistä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja osa yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

2. Ateenan yleissopimus

Ateenan yleissopimus koskee kansainväli-

siä merikuljetuksia. Yleissopimus sisältää määräyksiä mm. rahdinkuljettajan vastuusta matkustajille tai matkatavaroille matkan aikana aiheutuneesta vahingosta, rahdinkuljettajan vastuunrajoitusoikeudesta, korvauksen hakemisesta sekä toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Yleissopimuksen määräyksillä korotetaan rahdinkuljettajan vastuunrajoitusoikeutta koskevia määriä, säädetään pakollisesta vakuutuksesta sekä vahingonkäräjien oikeudesta suoraan kanneoikeuteen vakuutusenantajaa kohtaan.

Ateenan yleissopimuksella määrätään varustajalle/rahdinkuljettajalle ankara vastuu vahingoista, jotka syntyvät merenkulkuun liittyvistä vahinkotapahtumista (merenkulkuonnettomuus). Vastuun raja on 250 000 SDR:ää (special drawing right; erityinen nosto-oikeus, helmikuussa 2006 noin 300 000 euroa) matkustajaa kohden. Siltä osin kuin vahinko ylittää edellä mainitun ankaran vastuun rajan, rahdinkuljettajan vastuu vahingoista, jotka syntyvät merionnettomuuden johdosta määräytyy tuottamuksen perusteella. Todistustaakka on käännetty ja rahdinkuljettajan tulee näyttää, ettei vahinko johtunut hänen virheestään tai laiminlyönnistään. Rahdinkuljettajan määritelmään luetaan myös hänen vastuullaan toimiva henkilö.

Rahdinkuljettaja on vastuussa muista kuin merionnettomuudesta johtuvista henkilövahingoista, jos vahinko on aiheutunut hänen virheestään tai laiminlyönnistään. Vahingonkäräjien on näytettävä, että vahinko johtuu rahdinkuljettajan tuottamuksesta. Rahdinkuljettajan määritelmään luetaan myös hänen vastuullaan toimiva henkilö.

Rahdinkuljettajan yleinen vastuunrajoitusoikeus on 400 000 SDR:ää (noin 480 000 euroa) matkustajaa kohden. Vahingonkäräjien

tulee näyttää, että vahinko on tapahtunut kuljetuksen aikana. Vahingonkärsijän tulee myös näyttää kärsimänsä vahingon suuruus.

Kuljetuksen suorittavan rahdinkuljettajan tulee ottaa henkilövahinkoja koskevan vastuunsa kattamiseksi vakuutus tai muu vakuutus silloin, kun alus on sertifioitu kuljettamaan enemmän kuin 12 matkustajaa. Pakollisen vakuutuksen tulee olla vähintään 250 000 SDR:ää matkustajaa kohden. Vakuutusvelvollisuus koskee sopimusvaltion lipun alla purjehtivia aluksia. Vakuutusvelvollisuus koskee myös ei-sopimusvaltioiden lipun alla purjehtivia aluksia silloin, kun ne saapuvat sopimusvaltion satamaan. Tällä tavalla voidaan varmistaa, että kaikki matkustajaliikenne sopimusvaltion satamaan ja satamasta on pakollisen vakuutuksen piirissä.

Pöytäkirjassa annetaan vahingonkärsijälle oikeus esittää korvausvaatimuksensa suoraan rahdinkuljettajan vakuutuksenantajaa kohtaan.

Pöytäkirjalla muutettu 17 artikla sisältää määräykset toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Artikla kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Pöytäkirjalla yleissopimukseen sisällytetty 17 a artikla sisältää tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat määräykset. Tavoitteena on helpottaa vahingonkorvauksen saajan mahdollisuuksia saada korvausrahansa myös toisessa sopimusvaltiossa. Artiklaan on EY:n aloitteesta lisätty 3 kappale, joka mahdollistaa sen, että EU:n jäsenmaat soveltavat keskinäisissä suhteissaan neuvoston asetusta (EY, N:o 44/2001) tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviilioikeuden alalla, ns. Bryssel I -asetusta. Artikla kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Pöytäkirjan 19 artikla mahdollistaa alueellisten taloudellisten yhteenliittymien eli myös yhteisön liittymisen yleissopimukseen.

Yleissopimus tulee voimaan vuoden kuluessa siitä kuin 10 maata on tallettanut ratifiointi- tai hyväksymisasiakirjansa. Yleissopimus ei ole vielä kansainvälisesti voimassa.

3. Komission asetusehdotus

Komission asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan Ateenan yleissopimuksen määräykset sisällytetään yhteisöoikeuteen. Artiklan

nojalla rahdinkuljettajan vastuuseen matkustajista sekä matkatavaroista sovellettaisiin Ateenan yleissopimuksen määräyksiä. Samanlaista lainsäädäntötekniistä ratkaisua käytettiin yhteisössä myös, kun ilmailualalla saatettiin yhteisön sisäisesti voimaan Montrealin vuoden 1999 yleissopimus.

Ehdotuksen mukaan Ateenan yleissopimusten määräysten soveltamista ulotetaan koskemaan myös kotimaan liikennettä. Ehdotuksen 2 artiklan mukaan yleissopimuksen määräyksiä sovellettaisiin sekä kansainvälisiin että kotimaan matkustajakuljetuksiin.

Ehdotuksen 3 artiklan mukaan rahdinkuljettajan ja alirahdinkuljettajan vastuuseen sovelletaan Ateenan yleissopimuksen määräyksiä.

Yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohta koskee sopimusosapuolille annettua oikeutta kansallisessa lainsäädännössään säätää korkeammista vastuunrajoituksista kuin mitä yleissopimuksessa määrätään. Asetusehdotuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan säädetään, että tätä oikeutta ei sovelleta jäsenvaltioissa, elleivät kaikki jäsenvaltiot yksimielisesti näin päättä.

Asetusehdotuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetään liikkumisrajoitteisten oikeudesta saada korvausta erikoisvarusteilleen tapahtuneesta vahingosta. Korvaussumma vastaa varusteen korvaamisesta uudella aiheutuvaa vahinkomäärää.

Rahdinkuljettajan ennakkomaksuvelvollisuudesta säädetään ehdotuksen 5 artiklassa. Rahdinkuljettajan on onnettomuustapauksessa suoritettava viipymättä ennakkomaksu korvaukseen oikeutetuille henkilöille. Ennakkomaksu on suoritettava 15 päivän kuluessa siitä, kun korvaukseen oikeutetun henkilöllisyys on yksilöity. Maksun on katettava henkilön välittömät taloudelliset tarpeet. Kuolemantapauksessa korvauksen on oltava vähintään 21 000 euroa.

Ehdotuksen 6 artiklassa säädetään rahdinkuljettajan tiedonantovelvollisuudesta. Tiedonantovelvollisuus koskee matkustajille annettavia tietoja erityisesti kuolemantapauksen johdosta saatavista korvauksista, henkilö- tai matkatavaroille aiheutuneiden vahinkojen johdosta maksettavia korvauksia, matkustajien suorasta kanneoikeudesta vakuutuksenantajaa kohtaan sekä matkustajien oikeudesta ennakkomaksuun.

4. Ehdotuksen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Suomessa matkustajien ja matkatavarain kuljetuksesta säädetään merilain (674/1949) 15 luvussa. Lainsäädäntö perustuu pitkälti vuoden 1974 Ateenan yleissopimukseen. Merilaki koskee sekä kansainvälisiä että kotimaan kuljetuksia. Lainsäädäntöön sisällytettiin vuonna 1994 vastuumääriä koskevat enimmäismäärät (merilain 15 luvun 15 §), jotka perustuvat vuoden 1974 Ateenan yleissopimuksen vuonna 1990 tehtyyn muutospöytäkirjaan. Henkilövahinkojen osalta vastuun raja on 175 000 SDR:ää matkustajaa kohden (noin 210 000 euroa).

Komission ehdotus matkustajavastuuta koskevaksi asetukseksi olisi sellaisenaan voimassaolevaa oikeutta myös kansallisesti. Merilain 15 lukua tulee tämän vuoksi muuttaa asetuksen voimaantulon johdosta. Suomen tulee myös omalta osaltaan liittyä Ateenan yleissopimukseen. Tämä toteutetaan laatimalla sopimuksen hyväksymistä sekä siihen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys, siltä osin kuin säännökset kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan.

Pohjoismaisten merilakien 15 luku sisältää matkustajien ja matkatavarain kuljetusta koskevat yhtenäiset säännökset. Tästä syystä on tarpeen myös pohjoismaisella tasolla keskustella asetusehdotuksen vaikutuksista yhteispohjoismaiselle sääntelylle.

5. Muut vaikutukset

Suomen ulkomaan matkustajaliikenne oli vuonna 2005 yhteensä noin 16,5 miljoonaa matkustajaa. Suomen ja Viron välinen matkustajaliikenne oli noin 6 miljoonaa, Suomen ja Ruotsin välinen liikenne noin 10 miljoonaa, Suomen ja Saksan välinen liikenne oli noin 200 000 sekä Suomen ja Venäjän välinen liikenne noin 40 000 matkustajaa. Kotimaan vesiliikenteen matkustajamäärä vuonna 2005 oli yhteensä noin 4,2 miljoonaa, joista 3,8 miljoonaa rannikkoliikenteessä ja 400 000 matkustajaa sisävesiliikenteessä. Kotimaan liikenteessä matkustajakuljetuksia harjoittaa noin 400 alusta.

Ateenan yleissopimuksen uudet määräykset varustajan pakollisesta vakuutuksesta ja

suorasta kanneoikeudesta vakuutuksenantajaa kohtaan yhdistettyinä korotettuihin varustajan vastuurajoihin ovat aiheuttaneet vaikutuksia varustamoelinkeinolle saada vakuutus- suoja järjestymään perinteisen varustajien keskinäisen vastuuvakuutusjärjestelyn, niin sanotun P&I –vakuutuksen puitteissa. Neuvotteluja käydään parhaillaan kansainvälisellä tasolla tilanteen ratkaisemiseksi.

Ateenan yleissopimuksen vaatimus pakollisesta vakuutuksesta aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia varustamoille. Vaikutukset syntyisivät jonkin verran korotetuista vakuutusmaksuista. Vakuutusmaksun suuruuteen vaikuttavat korotettujen vastuunrajojen lisäksi myös muut tekijät, kuten alusten vahinkohistoria.

Pienten varustamojen osalta ei näyttäisi tällä hetkellä olevan riittävässä määrin vakuutusmarkkinoilla sellaisia vakuutustuotteita, jotka mahdollistavat kohtuullisin kustannuksin yleissopimuksen edellyttämän vakuuttamisen.

Ehdotuksesta aiheutuisi joitakin hallinnollisia vaikutuksia yleissopimuksen määräysten mukaisen pakollisen vakuutuksen voimassaolosta myönnettävistä todistuksista. Suomen osalta tämä velvollisuus koskisi todennäköisesti Merenkulkulaitosta, joka tänä päivänä antaa öljyvahinkovastuuta koskevan lainsäädännön mukaisen vastaavan todistuksen.

6. Muut asiaan vaikuttavat seikat

Pöytäkirjan 19 artikla mahdollistaa alueellisten taloudellisten yhteenliittymien liittymisen yleissopimukseen. Tämä on tehty lähinnä EY:n yleissopimukseen liittymistä silmälläpitäen. Vuonna 2003 komissio teki ehdotuksen neuvoston päätökseksi matkustajien ja matkatavarain kuljettamisesta meritse vuonna 1974 tehdyn Ateenan yleissopimuksen vuoden 2002 pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (U 35/2003). Ehdotuksen käsittely on kesken.

Nyt ehdotetun asetuksen käsittelyä ei vielä ole aloitettu neuvoston työryhmässä eikä käsittelyn aloittamisajankohtaa ole vielä tiedossa. Euroopan parlamentti ei ole myöskään vielä aloittanut ehdotuksen käsittelyä.

Yleissopimuksen määräysten ulottaminen kotimaan liikenteeseen on saatujen alustavien tietojen mukaan ongelmallista myös eräissä

muissa jäsenvaltioissa.

7. Asian käsittely

Asetusehdotusta on käsitelty merenkulun neuvottelukunnan lainsäädäntöjaostossa, jossa edustettuina ovat olleet hallinnon ja elinkeinon edustajat sekä muut asiantuntijat.

8. Valtioneuvoston alustava kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Ateenan yleissopimus tulisi kansainvälisesti ja Suomen osalta voimaan mahdollisimman pian, ottaen muun muassa huomioon Suomen ulkomaanliikenteen matkustajamäärien jatkuvan kasvun. Yleissopimus vahvistaa matkustajien asemaa vahingonkorvauksen saamisessa.

Valtioneuvosto pitää myös kannatettavana, että yleissopimuksen määräykset saatetaan voimaan asetuksen perusteella koko yhteisön alueella. Tämä on matkustajien eduksi samalla kuin se myös vaikuttaa myönteisesti varustamojen tasavertaisuuden kilpailunedellytyksiin. Vastaavalla tavalla on jo menetelty lentoliikenteen vastuusääntelyn osalta. Rautatieliikennettä koskeva vastuuasetus on taas parhaillaan neuvoston käsittelyssä.

Valtioneuvosto korostaa kuitenkin edelleen, niin kuin aikaisemmin Ateenan yleissopimusta koskevissa linjauksissa (U 35/2003), että yleissopimuksen edellyttämien vakuutusjärjestelyjen tulee olla selvitetty ennen yleissopimuksen voimaantuloa. Toimiva ja tehokas vakuutussuoja on myös matkustajien oikeusaseman kannalta keskeinen, kun viedään uusi kansainvälinen instrumentti käytännön sovellutuksen tasolle.

Komission ehdotus säännösten ulottamisesta koskemaan myös kotimaankuljetuksia (rannikko- ja sisävesikuljetuksia) edellyttää valtioneuvoston näkemyksen mukaan perusteellista analyysia ja mahdollisesti erityisratkaisuja. Matkustajakuljetusta koskevan vastuujärjestelmän tulee lähtökohtaisesti olla samanlainen riippumatta siitä, suoritetaanko kuljetus kotimaan liikenteessä tai kansainvälisessä liikenteessä. Jo nykyisen merilain matkustajavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan sekä kotimaisessa että kansainvälisessä liikenteessä. Ateenan yleissopimuksen mukanaan tuoma uutuus rahdinkuljettajan

pakollisesta vakuutuksesta aiheuttaa kuitenkin eräitä ongelmia.

Ateenan yleissopimus velvoittaa rahdinkuljettajan ottamaan vakuutuksen silloin, kun aluksella voidaan alukselle myönnetyn sertifikaatin perusteella kuljettaa yli 12 matkustajaa. Kotimaan liikenteessä toimiville pienvarustamoille velvollisuus tällaisen vakuutuksen hankkimiseen saattaisi osoittautua nykyjärjestelyin vaikeaksi.

Valtioneuvosto katsoo, että pakollista vastuuvakuutusta koskevien määräysten soveltamisalan ulottaminen myös kotimaan liikenteeseen on periaatteessa kannatettava. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että kotimaan liikenteessä toimivien pienvarustamojen tulee voida hoitaa vakuutusjärjestelynsä taloudellisesti kohtuullisella tavalla, ottaen erityisesti huomioon toiminnan kausiluontoisuus. Jatkovalmisteluissa olisi tämän vuoksi pyrittävä siihen, että asetuksessa huomioidaan nämä seikat. Asetukseen voitaisiin esimerkiksi sisällyttää riittävän pitkän ylimenokausi ennen kuin asetuksen vakuuttamisvelvollisuutta sovellettaisiin kotimaan liikenteessä, jotta voidaan varmistaa toimivien vakuutusjärjestelyiden olemassaolo. Siirtymäajan pituuden arvioinnissa tulee muun muassa kiinnittää huomiota siihen, millä tavalla vakuutusmarkkinat kehittävät vakuutustuotteita, jotka olisivat myös kausiluontoisesti toimivien pienvarustamojen saatavilla kohtuullisin kustannuksin.

Siltä osin kuin on kyse komission ehdotuksista sisällyttää yhteisöoikeuteen muita kuin Ateenan yleissopimukseen kuuluvia määräyksiä kuten sääntely ennakkomaksuista ja liikuntarajoitteisten apuvälineiden korvaamisesta, valtioneuvosto katsoo, että lähtökohtaisesti paras ratkaisu olisi pitäytyä yleissopimuksen sääntelyssä. Toisaalta on todettava, että vastaavia säännöksiä on sisällytetty jo lentoliikenteen puolella ja että tällaisia säännöksiä on valmisteilla myös rautatieliikenteen puolella. Valtioneuvosto suhtautuu tämän vuoksi lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotuksiin, mutta korostaa samalla, että muotoilujen osalta tulisi pyrkiä mahdollisimman yhteneväiseen sääntelyyn eri liikennemuodoissa.

Ehdotuksen 4 artiklan 1 kohdassa ehdotetaan, että EY:n jäsenvaltiot eivät soveltaisi yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohtaa, jonka

mukaan sopimusosapuolilla olisi oikeus kansallisella lainsäädännöllä korottaa yleissopimuksen sisältämiä vastuunrajoitusmääriä. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksella varmistettaisiin kaikkien jäsenvaltioiden osalta matkustaja- sekä matkatavaravahingoissa sama vastuunrajoitus. Ehdotus, jonka mukaan muutosta tähän sääntelyyn voitaisiin tehdä vain kaikkien jäsenvaltioiden suostumuksella, vaikuttaa olevan ristiriidassa ehdotetun oikeusperustan kanssa ja edellyttää tarkempaa selvitystä.

Komission ehdotuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädettäisiin liikuntarajoitteisten oikeudesta korvaukseen heidän apuvälineilleen sattuneesta vahingosta. Samanlainen artikla on jo voimassa lentoliikennettä koskevassa yhteisön lainsäädännössä ja sellaista valmistellaan

myös sisällytettäväksi rautatieliikennettä koskevaan lainsäädäntöön. Valtioneuvosto katsoo, että Suomessa tämä säännösehdotus ei muuttaisi käytännössä jo vallitsevaa tilannetta. Erityissäännös asiasta olisi tarpeen lähinnä eri jäsenvaltioissa voimassa olevien erilaisten korvauskäytäntöjen vuoksi.

Matkustajan oikeudesta ennakkomaksuun henkilövahingon tai kuolemantapauksen johdosta säädettäisiin asetuksen 5 artiklassa. Samankaltaiset säännökset sisältyvät myös yhteisön lentoliikennettä koskeviin säädöksiin sekä sellaista valmistellaan myös rautatieliikenteeseen sovellettavaksi. Artiklan sanamuotoa tulee kuitenkin jatkokäsittelyssä selventää, jotta maksu sidottaisiin merenkulkuonnettomuuteen (shipping incident), jonka osalta rahdinkuljettajalla on ankara vastuu.