

Justisdepartementet
postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Deres ref.
201201908 EP TOF/mk

Vår ref.
Sak nr: 12/666-2
Saksbehandler: Sverre Åril
Dir.tlf: 91768366

Dato:
16.05.2012

Høring – Spørsmål om ratifikasjon og gjennomføring i norsk rett av Aten-konvensjonen 2002, Aten-forordningen og forordning om båtpassasjerrettigheter

Jeg viser til høringsbrev fra Justis- og politidepartementet datert 15.03.12.

Som det har blitt gitt uttrykk for i tidligere høringsuttalelser fra mitt kontor, er jeg svært fornøyd med at man i EU har utarbeidet et regelverk som gir bedre forbrukerbeskyttelse for reisende til sjøs. Jeg er derfor også positiv til at man nå tar sikte på å gjennomføre disse reglene i norsk rett. I det følgende vil jeg kun kommentere de delene av høringsbrevet jeg har særskilte merknader til.

Ratifikasjon og gjennomføring i norsk rett av Aten-konvensjonen og Aten-forordningen

Gjennomføringsmåte

Forbrukerombudet er i utgangspunktet enig med departementet i at inkorporasjon av forbrukervernregler i ulike lover og forskrifter på ett og samme område gir publikum dårligere og mindre oversiktlig informasjon om gjeldende rett enn det transformasjon ville gi. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a legger imidlertid føringer for gjennomføringsmåten ved å slå fast at forordninger «som sådan» skal gjøres til en del av den interne rettsorden, slik at gjennomføringen etter dette bør skje som inkorporasjon.

Reglene i Aten-forordningen og Aten-konvensjonen gir dels avvikende og supplerende regler. Det ville lett kunne bli villedende for publikum dersom man skulle transponere Aten-konvensjonens bestemmelser i sjøloven samtidig som man inkorporerte Aten-forordningens bestemmelser, da det er en risiko for at man ville benytte de transformerte reglene i sjøloven som et utgangspunkt også for tilfellene som faller inn under Aten-forordningen. Jeg deler derfor departementets syn om at inkorporasjon av regelverket ved forskrift fastsatt med hjemmel i sjøloven vil være den mest naturlige og hensiktsmessige gjennomføringsmåten når både Aten-forordningen og Aten-konvensjonen skal gjennomføres i norsk rett.

Ansvarsgrense for bortfrakteren

Sjøloven § 175 nr. 1 setter i dag et samlet øvre tak for skader på passasjerer etter en og samme hendelse på 175 000 SDR multiplisert med så mange passasjerer som skipet er sertifisert til å føre. Etter mitt syn bør det klare utgangspunktet være at en passasjer som kommer til skade bør ha rett til erstatning uten at dette er avhengig av hvor mange passasjerer som kom til skade i den samme hendelsen. Forsikringsplikten etter Aten-konvensjonen 2002 artikkel 4bis er på 250 000 SDR per passasjer, og jeg er av den oppfatning at man som et minimum bør øke beløpet til dette nivået når Aten-konvensjonen nå skal gjennomføres i norsk rett.

Regulering av ansvar for passasjerer og reisegods utenfor virkeområdet for Aten-konvensjonen 2002 og Aten-forordningen

Som påpekt i Justisdepartementets høringsbrev skiller ikke ansvarsreglene i sjøloven mellom nasjonal eller internasjonal transport eller mellom ulike klasser skip. Departementet peker på at man ser det mest naturlig å følge opp dette prinsippet også etter gjennomføringen av Aten-konvensjonen og Aten-forordningen. Dette er et synspunkt jeg deler.

Skulle man legge opp til avgrensninger av ansvarsreglene ut i fra hvilke kategorier skipene sorterer under, ville dette kunne føre til at passasjerer som reiser med transportmidler unntatt fra Aten-forordningens regler ville få dårligere beskyttelse enn andre passasjerer. For berørte passasjerer ville dette lett oppleves som vilkårlig. Jeg antar i tillegg at et slikt unntak fort ville kunne ramme mange pendlere, typisk på kortere fergestrekninger, noe jeg anser som spesielt uheldig. For øvrig kan jeg ikke se noen umiddelbare hensyn som skulle tilsier at næringsdrivende som driver fergetransport skal behandles ulikt med hensyn til ansvarsregler på grunn av om transporten kun er nasjonal eller på grunn av hvilken skipsklasse man sorterer under.

Jeg anser det også slik at det vil være regelteknisk mest gunstig å utvide virkeområdet for forordningen til all nasjonal sjøtransport.

Jeg støtter derfor departementets forslag om at reglene i forordningen bør gjelde uten unntak, som foreslått i lovforslagets § 418 andre ledd.

Gjennomføring av forordningen om båtpassasjerers rettigheter i norsk rett

Virkeområdet for forordningen

Forordningen 1177/2010 om båtpassasjerers rettigheter legger til rette for enkelte mulige unntak fra forordningen avhengig av antall passasjerer, størrelsen på mannskapet og på den trafikkerte strekningen.

Dagens ansvarsregler i sjølovens gjelder som nevnt generelt for passasjertransport mot vederlag og åpner ikke for tilsvarende unntak som etter forordningen. Jeg viser her til det som er sagt overfor om avgrensninger av Aten-konvensjonens og Aten-forordningens virkeområde og hvordan en slik avgrensning i regelverk som beskytter passasjerinteressene vil kunne oppleves av berørte passasjerer. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende ved en vurdering av om unntakshjemlene i forordningen bør benyttes, og jeg støtter av tilsvarende grunner derfor departementets forslag om å gi

forordningens bestemmelser et generelt anvendelsesområde og ikke ta i bruk mulighetene for unntak som følger av forordningens artikkel 2 nr.3 og 4.

Etter min oppfatning vil det heller ikke være hensiktsmessig å skulle gjøre særlige tilpasninger med tanke på forordningens virkeområde for rene charterturer. I punkt 20 i fortalen til forordning 1177/2010 vises det til at forordningen ikke får følger for passasjerenes rettigheter etter pakkereisedirektivet, og at forordningen ikke bør gjelde ved kanselleringer der hvor en pakketur er kansellert for andre grunner enn kansellering av passasjerfrakten eller cruiset. Et særlig unntak for charterturer vil etter min oppfatning være egnet til å skape mer klarhet om rettsituasjonen. Jeg anser det som mer hensiktsmessig å la regelsettene fungere ved siden av hverandre og at utpekt klageorgan avgjør tvilstilfeller rundt regelsettene virkeområde.

Gjennomføringsmåte

Dagens regler i sjøloven vil på viktige områder for forbrukerne supplere regelverket i forordningen om båtpassasjerers rettigheter, herunder blant annet ansvar for tap utover de standardiserte satsene i forordningen ved forsinkelse eller kansellering. For å gi publikum en best mulig oversikt over gjeldende regler syntes det mest hensiktsmessig at forordningen inkorporeres i sammenheng med de øvrige reglene som gjelder på området. Dette har også vært den foretrukne løsningen ved gjennomføringen av forordning 261/2004 om flypassasjerers rettigheter og forordning 1371/2007 om jernbanepassasjerers rettigheter, som er inkorporert med forskrift med hjemmel i henholdsvis luftfartsloven og jernbaneloven. Inkorporasjon av regelverket ved forskrift fastsatt med hjemmel i sjøloven, i tråd med departementets forslag, vil etter min oppfatning være den mest naturlige gjennomføringsmåten når forordningen om båtpassasjerer skal gjennomføres i norsk rett.

Klagerett og klageordning

Etter reglene i Aten-forordningen skal det etableres en klageordning ved innføringen av forordningen. Departementet legger i sitt høringsbrev opp til at en slik ordning bør reguleres i forskrift og at det er nærliggende å vurdere om klagenemnda for fly- og jernbanepassasjerer (transportklagenemnda) kan og bør utvides til også å omfatte båtpassasjerer.

Det er mitt klare standpunkt at klageordningen etter forordningen bør organiseres på samme måte som øvrige klagenemnder på passasjerrettighetsområdet. Jeg har ved flere tidligere anledninger uttalt meg positivt om en felles klagenemnd for hele transportsektoren. En god tilgang til et velfungerende nemndsystem vil etter min oppfatning være med på å sikre at forbrukerne i praksis får de rettighetene de har på papiret. En felles transportklagenemnd har i tillegg den klare fordel at forbrukerne enkelt kan finne frem til hvor de kan henvende seg med en klage. Den tidligere flyklagenemnda ble ved endringslov 20. januar 2012 nr. 8 utvidet til også å omfatte jernbanepassasjerer. Jeg mener derfor det vil være naturlig at transportklagenemnda utvides slik at denne også behandler klager fra båtpassasjerer.

Jeg er derfor positivt til at departementet foreslår å ta inn en forskriftshjemmel i sjølovens § 418 a andre ledd for å legge til rette for en forskriftsfesting av en slik klageordning.

Håndhevings- og sanksjonsreglene

Etter forordningen om båtpassasjers rettigheter har medlemslandene et ansvar for å utpeke både en nasjonal myndighet for håndheving av forbrukervernlovgivingen og med ansvar for å anvende forordningen. Det vil, som også departementet viser til i sitt høringsbrev, her være naturlig å se hen til hvordan spørsmålet er løst ved implementeringen av forordning 261/2004 om flypassasjerers rettigheter og myndigheten Luftfartstilsynet ble gitt med hjemmel i luftfartslovens § 10-42 i denne sammenheng, da disse reglene nettopp er utformet for å ivareta pliktene etter forordningen.

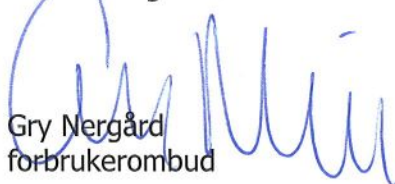
Ansvar et etter forordningen om båtpassasjerers rettigheter har svært mange likhetstrekk med forordning om flypassasjerers rettigheter, og jeg er av den oppfatning at det vil være naturlig at sjøfartsmyndighetene i neste omgang utpekes som ansvarlig myndighet til å håndheve forordningen om båtpassasjerers rettigheter og forordningen om forbrukervernsamarbeid på dette området, på samme måte som Luftfartstilsynet er tillagt denne myndigheten når det gjelder flypassasjerers rettigheter.

Nærmere om regler om forsinkelse

Som påpekt i departementets høringsbrev supplerer reglene om forsinkelse etter sjøloven og forordningen om båtpassasjerers rettigheter hverandre på flere punkter. Det kan således f.eks. tenkes at passasjerer vil ha krav på erstatning i tillegg til det som følger av forordningens standardiserte satser. For ikke å svekke passasjerenes rettigheter på områder der regelverkene supplerer hverandre, er jeg av den oppfatning at det vil være riktig å videreføre sjølovens regler om forsinkelse parallelt med reglene i passasjerrettighetsforordningen og Aten-konvensjonen, slik som departementet her har foreslått.

Jeg deler også departementets syn om at klageordningen som skal etableres etter forordningen bør gis generell kompetanse til å håndtere klager over brudd på de gjeldende regler om transporten, på tilsvarende måte som det for fly- og togpassasjerer følger av transportklagenemndforskriften § 1-4.

Med vennlig hilsen



Gry Nergård
forbrukerombud