

Fra *Konsument K.*  
e-post: konsument\_k@hotmail.no

8.7.2011

Til Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo  
e-post: postmottak@sd.dep.no

## **Høringsuttalelse angående jernbaneloven (korrigert versjon)**

Jeg viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 08.04.2011: "Endringer i jernbaneloven for etablering av klagenemnd for passasjerer" (med ref 10/1844- EC), med høringsfrist den 08.07.2011.

### **1. Innledning**

Som konsument har jeg dessverre blitt utsatt for forsinkelser med både fly og tog. Jeg har derfor erfaring med klageordningen for flypassasjerer. I henhold til flyklagenemndforskriften § 5-9 er navnene til klagerne undergitt taushetsplikt – og jeg kaller meg derfor *Konsument K.* i forbindelse med denne høringen (og her vil jeg også anonymisere navn på flyselskap og ansatte som jeg har dårlig erfaring med). I og med at transportbransjen er overrepresentert på Samferdselsdepartementets liste over høringsinstanser, syns jeg det er viktig at også konsumentensiden kommer til orde.

### **2. Generelle betraktninger**

Det er gledelig at fly- og jernbanepassasjerenes klagemuligheter bedres også utover det minimum som kreves i EU-forordningene.

#### **2.1 Komplisert regelverk truer passasjerenes rettssikkerhet**

Selv om denne høringen dreier seg om endringer i jernbaneloven knyttet til passasjerrettigheter, er det så mange av de samme forhold som gjør seg gjeldende både for jernbane- og flypassasjerer til at det foreslås opprettet et felles klageorgan. Den flyklagesaken jeg har hatt, har fått en horribel nemndbehandling. Det er jeg opprørt over, og jeg ønsker med denne høringsuttalelsen å bidra til at rammebetingelsene for

Transportklagenemnda blir best mulig. Etter nemndbehandlingen tok jeg ut forliksklage mot flyselskapet. Da ble resultatet at forliksrådet ikke ville avsi dom i saken **fordi forliksrådsmedlemmene ikke følte seg kompetente å avsi dom på rettsområdet**. Det er i seg meget interessant. De norske forliksrådene behandler om lag 200.000 saker årlig. Hver sak behandles av tre legfolk (ikke-jurister). At regelverket for flypassasjerenes rettigheter **er så komplisert, er i seg selv egnet til å undergrave passasjerenes rettssikkerhet**. I tvister mellom passasjerer og flyselskapet vil trolig følgende rettskilder kunne være av betydning:

- avtalen mellom passasjer og flyselskap
- avtaleloven
- ulovfestet avtalerett
- luftfartsloven
- konvensjon om innføring av visse ensartede regler om internasjonale luftbefordringer undertegnet i Warszawa 12. oktober 1929 (Warszawakonvensjonen = WK)
- WK med endringen vedtatt i Haag den 28. september 1955
- WK med endringer vedtatt ved tilleggsprotokoll nr. 1 fra Montreal (1975)
- WK med endringer vedtatt ved tilleggsprotokoll nr. 2 fra Montreal (1975)
- WK med endringer vedtatt ved tilleggsprotokoll nr. 4 fra Montreal (1975)
- Guadalajara – tilleggskonvensjon (1961)
- IATA-bestemmelser
- EU-forordning 261/2004
- EU-forordning 1107/2006
- EU-domstolens dommer angående disse EU-forordningene
- dommer **i alle 30 EU/EØS-land** angående disse EU-forordningene
- nemndavgjørelser **i alle 30 EU/EØS-land** angående disse EU-forordningene

I tillegg vil erstatningsrett komme inn i mange sammenhenger. Det er også mulig at enda flere rettskilder vil kunne være særlig relevante. Når det gjelder de internasjonale konvensjonene, er det ikke alle land som har tiltrådt dem. Da blir det enda mer uklart hvilke regler som gjelder. Fordi dommer og titusenvis av nemndavgjørelser i de 30 EU/EØS-landene er skrevet på minst 25 forskjellige språk, er det er lite trolig at noen konsument har satt seg inn alt dette materialet.<sup>1</sup> Det er det neppe mange jurister som har gjort heller. Konklusjon blir at konsumenter ikke kan forutsettes å kunne hevde sine

---

<sup>1</sup> Dette utnyttes muligens av flyselskapene. For eksempel har mitt krav om erstatning (for drosjeutgifter pga. flyforsinkelse) etter reglene i luftfartsloven § 10-20, blitt møtt med at EU-forordning 261/2004 ikke hjemler slik kompensasjon. **Min oppfatning er at flyselskapet enten ikke selv forstår samspillet mellom de ulikeregelsett eller bløffer fordi reglene ikke er samlet**. Saksforholdet er mer komplisert enn dette, men hovedpoenget blir fort borte om mange uoversiktlige detaljer skal tas med. Jeg kan i teorien ta feil jeg også. Strengt tatt vet man vel ikke om man har rett eller ikke, før Høyesterett har avgjort en sak. Men flyselskapets argumentasjon vurderer jeg påfallende svak.

rettigheter effektivt med et så komplisert regelverk. Her synes konsumenten å trenge profesjonell bistand fra advokat.

Det beste ville være å ta gjeldende regler inn i lovsamlingen i form av ett kapittel i luftfartsloven eller som én egen lov (f.eks. "lov om avtale mellom flypassasjerer/betalere og flyselskap"). Men også samling i én forskrift ville være et stort framskritt i forhold til dagens kaotiske tilstand. Tilsvarende gjelder trolig også på jernbaneområdet. **Det ville trolig være gunstig med én felles lov som omfatter både regelverket for passasjerrettigheter både på fly- og jernbanesiden.** Det man rimeligvis kan forvente fra statens side, er at flest mulig relevante reglene samles og gjøres mest mulig oversiktlig for både passasjerer, tjenesteytere, advokater m. fl. **Man kan stille spørsmålet om hva som egentlig er hensikten med det foreslåtte klageorganet, om regelverket forblir så komplisert og uoversiktlig at trolig ingen konsumenter er i stand til å klarlegge hvilke rettigheter de har.**

Å samle rettsreglene som gjelder for avtaler mellom passasjerer og tjenesteytere, vil måtte kreve grundig forarbeid. I praksis vil det kunne være hensiktsmessig å **nedsette et utvalg til å utrede saken.** Et slikt utvalg bør ha både juridisk, økonomisk, medisinsk, lingvistisk og teknisk ekspertkompetanse. Det synes hensiktsmessig at deler av den juridiske ekspertkompetansen innhentes fra andre land som har erfaring med EU-fordringene og de relevante internasjonale konvensjonene.<sup>2</sup> Trolig bør man allerede i utgangspunktet vurdere å benytte en annen lovgivningsteknikk enn den som er benyttet i gjeldene avtalelov, jfr. at f.eks. avtaleloven §§ 36-37 gir omfattende rettigheter, men pga. av manglende konkretisering er det i praksis meget vanskelig å få gjennomslag for disse konsumentrettighetene, jfr. den ikke-uttømmende listen av rettigheter i vedlegget til EU-direktiv 93/13 om urimelig vilkår i forbrukeravtaler.

---

<sup>2</sup> Når det gjelder den lingvistiske ekspertkompetansen, er hensikten både å kvalitetssikre forslagene til paragrafer slik de både uttrykker det som utvalget faktisk mener og at formuleringene blir rimelig entydige og lette å forstå for ikke-jurister. Både forbrukere generelt, minoritetsspråklige forbrukere, ikke-norskkyndige turister, handikappede forbrukere, barn som reiser alene, foretakskunder, myndighetskunder og tjenesteytere fortjener å bli representert.

## 2.2 Om kostnader ved rettssaker om passasjerrettigheter

Det er selvfølgelig vanskelig å si hvor store sakskostnadene blir i en bestemt rettssak om jernbane- og flypassasjerenes rettigheter på forhånd. Sakene gjelder et rettsområde som kompliseres av EU-forordninger og internasjonale konvensjoner. Jeg kjenner bare til én skandinavisk rettssak mellom flyselskap og passasjerer angående EU-forordning 261/2004 (om flypassasjerenes rettigheter). Saken er offentlig kjent og ligger ut på Internett.<sup>3</sup> Det har derfor ingen hensikt å anonymisere flyselskapet. Det er bestemt at saken skal prøves av *Högsta domstolen* i Sverige. I den svenske saken mellom et forbrukerektepar og Ryanair angående kompensasjon og erstatning etter EU-forordning 261/2004 og Montrealkonvensjonen kom flyselskapets **sakskostnader i tingretten på 296.780 skr**. I tillegg kommer moms på 25 prosent, jfr. at flyselskapet kan trekke fra moms i sitt regnskap (og derfor ikke ble tilkjent moms fra motparten i tingretten). Det vil si at forbrukersidens relevante sakskostnader i tingretten ville ha blitt på **370.975 skr** (dvs. om flyselskapets advokat hadde representert forbrukerekteparet istedenfor flyselskapet).<sup>4</sup> Det omtvistede beløpet var til sammenligning på 9.580 skr.<sup>5</sup>

Svenske kroner er noe mindre verdt enn norske, men på den annen side er det meste dyrere i Norge enn i Sverige, trolig advokattjenester også. Dessuten tilkommer prisstigning siden den svenske saken gikk for tingretten. **Selv om forbrukerne vinner saken, risikerer forbrukerne likevel å tape godt over tre hundretusen kroner**, jfr. at forbrukeren bare kan bli tilkjent 20 prosent av tvistesummen i sakskostnader i en småkravprosess.

En sak om et såkalt småkrav (under 125.000 nkr) kan likevel bli behandlet etter reglene for **allmennprosess** om "saken for en part har vesentlig betydning ut over

---

<sup>3</sup> Svea hovrätts dom av 26. mai 2010 i sak T 3320-09, som også omtaler dommen i tingretten, finnes bl.a. her: [uanorrhall.aero/news/Cases/SveaHovratts\\_dom\\_Ryanair.pdf](http://uanorrhall.aero/news/Cases/SveaHovratts_dom_Ryanair.pdf)

<sup>4</sup> På forbrukersiden ble det ikke brukt advokat, men den svenske Konsumentombudsmannen var prosessfullmektig som hverken har fakturert eller telt antall medgatte timer.

<sup>5</sup> Det vil si at forbrukersidens relevante sakskostnader i tingretten kommer på **39 ganger mer** enn det omtvistede beløpet. Og sakskostnadene trenger ikke å bli mindre om tvistesummen reduseres eller om antallet konsumenter reduseres fra to til en. Det svenske beløpet framkommer som summen av 500 euro og 4.630 skr, jfr. side 2 i dommen fra Nyköpings tingsrätt. Den 30. juni 2006 krevde forbrukerekteparet 1.016 euro fra Ryanair.

den konkrete tvist, eller hensynet til forsvarlig saksbehandling nødvendigjør behandling ved allmennprosess” jfr. tvisteloven § 10 tredje ledd bokstav d. I en allmennprosess er det reell risiko for å bli idømt de fulle sakskostnadene. For å fortsette regne-eksemplet påbegynt ovenfor, risikerer den tapende part å måtte betale begge parters sakskostnader – i det ene tilfellet med moms og i det andre tilfellet uten moms –, til sammen **667.755 kroner**.<sup>6</sup>

Med til historien hører også at flyselskapet anket dommen fra tingretten. Det vil si at selv om en konsument skulle vinne, kan en tjenesteyter spekulere i at konsumenten ikke har råd til å føre saken i en ankeinstans. Den økonomiske risikoen blir for stor. Og selv om konsumenten har en ekstremt god sak og vinner, kan flyselskapet gå konkurs slik at både tvistebeløp og sakskostnader som er tilkjent forbrukeren, ikke går an å inndrive. Og flyselskaper går nå og da konkurs.

### 3. Kommentarer til utvalgte bestemmelser

#### 3.1 § 7c, annet ledd, siste punktum: rettskraft

I forslaget till § 7 c foreslår Samferdselsdepartementet at klageorganets avgjørelser ikke skal være rettslig bindende. Men dette forslaget synes ikke problematisert i høringsnotatet til tross for at det er et ekstremt viktig tema. Om en tjenesteyter ikke ønsker å følge avgjørelsen, kan tjenesteyteren det. Og konsumenten får ikke beløpet likevel. **Det er da konsumenten som må ta ut søksmål mot flyselskapet som kan ha en omsetning på flere hundre milliarder kr.**<sup>7</sup> **Man kan like greit lovfeste at i Norge kan fly- og jernbaneselskaper svindle forbrukerne så mye de vil.** Det er knapt noen forskjell på dette og Samferdselsdepartementets forslag.

Rådgivende avgjørelser er typisk egnet til å virke **konkurransesvridende**, dvs. til ulempe for de tjenesteytere som lojalt følger Transportklagenemndas anbefalinger og betaler klager, og de som ikke gjør det. Typisk nok er alle flyselskaper som pr mai 2011

---

<sup>6</sup> Det vil si at taperen vil måtte dekke sakskostnader som er **70 ganger høyere** enn det omtvistede beløpet (i dette regneeksemplet når saken går som allmennprosess). Og sakskostnadene trenger ikke å bli mindre om tvistesummen reduseres.

<sup>7</sup> Jeg ser bort i fra muligheten til at konsumenten får medhold i forlikrådet. Erfaringen er at ikke-juristene i forlikrådet ikke føler seg kompetente til å dømme i saker om passasjerrettigheter. Og et selskap som ikke føyer seg etter klageorganets avgjørelse, vil etter all sannsynlighet heller ikke inngå forlik i forlikrådet.

står på Flyklagenemndas liste over flyselskaper som ikke følger nemndavgjørelsene, utenlandske. **Manglende rettskraft betyr i praksis favorisering av utenlandske selskaper med milliardomsetning på bekostning av norske selskaper og konsumenter.**

Rettskraften til avgjørelsene ble imidlertid drøftet i forbindelse med opprettelsen av Flyklagenemnda i Ot.prp. 9 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr 101 om luftfart (luftfartsloven). Det gjelder særskilt i avsnitt 6.6.7 på s. 63-68. Der framstilles det som en ulempe for den klagende part (passasjeren) om avgjørelsen skulle ha rettskraft. Grunnen synes å være at tjenesteyter (f.eks. flyselskap) ville kunne stevne passasjeren for retten om tjenesteyter ikke vil følge avgjørelsen, og at passasjeren risikerer ikke bare å tape, men også å måtte betale høye sakskostnader, særlig om saken ikke går inn under reglene om småkravsprosess. **Det som er noe påfallende med redegjørelsen i Ot.prp. 9 (2006-2007) er at alternativet med staten som motpart i retten for tjenesteyter ikke ble drøftet i det hele tatt.** Det er slik ordningen er for Disiplinærnemnden. Dette er en statlig klagenemnd (og forvaltningsorgan) som behandler klager på advokater, og som, i likhet med Flyklagenemnda, ikke har egne ansatte – sekretariatsfunksjonene kjøpes fra Den norske advokatforening. Disiplinærnemnden er lovregulert i domstolloven § 227. Her er spesielt sjuende ledd av interesse i vår sammenheng:

Disiplinærnemndens vedtak kan ikke påklages. Søksmål mot avgjørelser truffet av Disiplinærnemnden, reises mot staten ved Disiplinærnemnden.

Avgjørelsene til Disiplinærnemnden er enkeltvedtak i forvaltningsrettslig forstand med rettskraft. En advokat som er misfornøyd med et vedtak at vedkommende må betale tilbake hele eller deler av salæret til klienten, kan ikke saksøke klienten sin. Advokaten må saksøke staten. Dette er en meget konsumentvennlig løsning. Den fungerer også meget bra for prosessglade advokater. Jeg er ikke kjent med at Den norske Advokatforening mener at advokatene burde å saksøke sine egne kunder istedenfor staten. Jeg er heller ikke kjent med at lovgiver ønsker å endre denne ordningen, hvilket lovgiver har all makt til å gjøre når lovgiver måtte ville det. Det er uklart hvorfor Samferdselsdepartementet ikke har drøftet en slik løsning. Det er på mange måter en

konsumentvennlig løsning at tjenesteytere får staten som motstander i retten. Jeg går inn for en slik løsning også for det foreslåtte klageorganet.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS FORSLAG TIL § 7 c, annet ledd, siste punktum:  
Klageorganets avgjørelser skal ikke være rettslig bindende.

KONSUMENTS KS ALTERNATIVE FORSLAG:  
*Klageorganets avgjørelser skal være rettslig bindende. Klageorganets vedtak kan ikke påklages. Søksmål mot avgjørelser truffet av klageorganet, reises mot staten ved klageorganet.*

Tilsvarende endring bør gjøres i luftfartsloven § 10-44, første ledd, tredje punktum.

### **3.2 § 7 c, tredje ledd: finansiering**

i Samferdselsdepartementets forslag til § 7 c, tredje ledd, åpnes det for at klagerne skal betale for å klage inn et tjenesteyter til klageorganet. Dette er et meget konsumentfiendtlig forslag. Og det er i strid med det veietablerte gratisprinsippet for praktiseres av Flyklagenemnda, Disiplinærnemnden og trolig alle andre statlige klagenemnder hvor konsumenter kan klage.

**Jeg foreslår at det eksplisitt tas inn en bestemmelse om at konsumenter ikke kan pålegges å bidra til finansieringen av klageorganet. Tilsvarende foreslår jeg at konsumenter ikke skal kunne pålegges å dekke tjenesteyters sakskostnader i forbindelse med klageorganets behandlingen av klagen.**

Det beste ville være at gratisprinsippet for konsumenter (både når det gjelder gebyrer og sakskostnader) også ble gjort gjeldende passasjerer som ikke er konsumenter. Passasjerene har tross alt allerede betalt for reisene sine. Selv når klageorganet finansieres via gebyrer betalt av tjenesteyterne, kommer jo pengene egentlig fra passasjerenes betaling for billettene. Tjenesteyternes muligheter til å overvelte gebyrkostnadene på passasjerene anses å være meget gode (særlig ved konstante marginale kostnader).

Vennlig hilsen

Konsument K.