

Høringsnotat om endringer i jernbaneloven

1. Innledning og bakgrunn for lovforslaget

Forordning (EF) nr. 1371/2007 av 23. oktober 2008 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser (passasjerrettighetsforordningen) ble innlemmet i EØS-avtalen 2. juli 2010, og implementert i norsk rett gjennom forskrift 3. september 2010 nr. 1241 (jernbanepassasjerrettighetsforskriften) fastsatt av Samferdselsdepartementet. Forskriften er hjemlet i jernbaneloven § 7c. Forordningen krever bl.a. etablering av en klageordning for passasjerene. Som en midlertidig ordning er denne lagt til Statens jernbanetilsyn, jf. forskriftens § 6.

Av Ot. prp. nr. 63 (2008-2009), jf. Innst. O. nr. 71 (2008-2009), om endringer i jernbaneloven, jernbaneansvarsloven og COTIF-loven, side 21, fremgår det at Samferdselsdepartementet ved etablering av klageordning for jernbanepassasjerer vil se på hvordan dette er løst på andre områder, bl.a. innenfor luftfarten. Innenfor luftfartens område er det etablert en egen klagenemnd for flypassasjerer (flyklagenemnda). Nemnda er etablert gjennom egen forskrift og er gebyrfinansiert.

I Ot. prp. nr. 9 (2006-2007) nr. 9 om lov om endringer i luftfartsloven, pkt. 6.6.4, er spørsmålet om en felles klagenemnd innenfor transportsektoren tatt opp. I høringsnotatet som ligger til grunn for proposisjonen heter det at samlet sett er det naturlig å vurdere om det på sikt bør etableres en bredere klageordning for flere transportsektorer – en generell transportklagenemnd. I proposisjonen drøftes mange fordeler ved en slik ordning, slik som begrensning av administrative kostnader, fordel for passasjerer å ha ett organ å klage til uavhengig av sektor, tolkingspraksis fra en sektor vil kunne ha overføringsverdi til andre sektorer hvor klageorganet har kompetanse selv om regleverket for øvrig er sektorspesifikt. Dette kan være en læringsgevinst for sekretariatsmedlemmer og medlemmer av klageorganet, hvilket vil kunne gi kvalitets- og effektivitetsgevinst. I Innst. O. nr. 47 (2006-2007), side 18, uttaler komiteens flertall at den støtter tanken om en felles transportklagenemnd og ber om at dette arbeidet forseres.

Samferdselsdepartementet legger derfor opp til å utvide flyklagenemnda til i første omgang også å omfatte passasjerklager på jernbaneområdet. I den forbindelse ønsker departementet å utvide klagemuligheten til å

omfatte alle passasjerklager på jernbane, f. eks. jernbaneforetakenes transportvilkår som kan gi flere rettigheter enn passasjerrettighetsforordningen, og ikke som i dag kun gjelde jernbanepassasjerrettighetsforordningen. En tilsvarende klagerett finnes på luftfartsområdet. En slik utvidelse av virkeområdet krever endringer i jernbaneloven. Det foreslås samtidig å åpne for at andre enn jernbanevirksomheter skal kunne underlegges ordningen, f. eks. billettutstedere/reisebyråer tilsvarende det som gjelder på luftfartsområdet.

Klagenemnda skal være gebyrfinansiert, slik som dagens flyklagenemnd. Departementet foreslår en hjemmel i jernbaneloven til å kunne innkreve gebyrer for å finansiere nemndas virksomhet. Videre foreslås det å ta inn bestemmelser i jernbaneloven som tilsvarende reglene om saksbehandling mv. som gjelder klageordningen på luftfartsområdet. Endringene vil bli foretatt i jernbaneloven § 7c.

2. Gjeldende rett

For å kunne ta inn jernbanepassasjerrettighetsforordningen i EØS-avtalen, herunder å kunne gjennomføre den i norsk rett, ble jernbaneloven endret, jf. Ot.prp. nr. 63 (2008-2009)/Innst. O. nr. 71 (2008-2009) om lov om endringer i jernbaneloven, jernbaneansvarsloven og COTIF-loven. Av § 7 c fremgår det at Kongen kan gi forskrift om gjennomføring og utfylling av passasjerrettighetsforordningen med senere endringer samt om gebyr for etablering og drift av klageorgan. Kongens myndighet ble delegert til Samferdselsdepartementet, jf. kgl. res. 19. juni 2009 nr. 687.

Forordningen ble tatt inn i EØS-avtalen 2. juli 2010, og gjennomført i norsk rett gjennom forskrift 3. september 2010 nr. 1241 om gjennomføring av Europa-parlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1371 av 23. oktober 2007 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser (jernbanepassasjerrettighetsforskriften). Forordningen krever etablering av en klageordning for passasjerene. Som en foreløpig ordning ble denne lagt til Statens jernbanetilsyn, jf. forskriftens § 6. Av forskriften § 6 fremgår det at passasjerer kan fremsette en klage om påstått overtredelse av forskriften til Statens jernbanetilsyn i henhold til jernbanepassasjerrettighetsforordningen. Denne ordningen er ment kun som en midlertidig løsning, inntil en særskilt klageordning er etablert.

Bestemmelser om at en klageordning kan omfatte andre klager enn de som omfattes av passasjerrettighetsforordningen, f. eks. klager på jernbaneforetakenes transportvilkår generelt og at andre enn jernbanevirksomheter kan underlegges ordningen, finnes ikke i dag. Det finnes heller ikke bestemmelser om forholdet til de alminnelige domstolene eller bestemmelser om saksbehandling og innkreving av gebyrer for drift av klageordning, slik som på luftfartsområdet.

3. Forslag til lovendringer

Klagenemnd for luftfart (Flyklagenemnda) ble opprettet 2009 gjennom forskrift 31. oktober 2008 nr. 1168 om klagenemnd for flypassasjerer, med hjemmel i luftfartsloven. Som nevnt innledningsvis legger Samferdselsdepartementet opp til å etablere en felles klageordning for passasjerer, og i første omgang, innenfor luftfart og jernbane.

Ved reguleringen av en felles klagenemnd tas det utgangspunkt i den allerede eksisterende forskriften om flyklagenemnda (forskrift 31. oktober 2008 nr. 1168 om forskrift om klagenemnd for flypassasjerer), og med nødvendige tilpasninger. For å få flest mulig felles regler innenfor begge transportformene, samt for å gjøre det enklere for brukerne av begge lovene (luftfartsloven og jernbaneloven) mener derfor Samferdselsdepartementet at det vil være hensiktsmessig å ta inn tilsvarende bestemmelsene om passasjerrettigheter i jernbaneloven som i luftfartsloven, jf. luftfartsloven X. Bokstav G §§ 10-44 – 10-47. Det foreslås derfor å endre jernbanelovens § 7 c.

Utvidelse av virkeområdet mv.

Av jernbaneloven § 7c fremgår det at det kan gis forskrifter om gjennomføring og utfylling av jernbanepassasjerrettighetsforordningen med senere endringer, herunder om gebyr for etablering og drift av klageorgan etter forordningen.

For passasjerene er det i utgangspunktet uinteressant om rettighetene følger av forskrifter som gjennomfører jernbanepassasjerrettighetsforordningen i norsk rett eller av jernbaneforetakenes transportvilkår. For klagemyndigheten vil det også kunne være vanskelig å skille ut den delen av en klage som bare omhandler forordningen. Videre har det fremkommet ønsker, bl.a. fra NSB AS, forbrukersiden og Statens jernbanetilsyn, at virkeområdet i forbindelse med etablering av en felles klagenemnd bør utvides til, ikke

bare å behandle klager som omfattes av jernbanepassasjerrettighetsforordningen, men også omfatte jernbaneforetakenes transportvilkår generelt. På luftfartsområdet behandler klagenemnden klager også etter flyselskapenes transportvilkår, ikke bare etter EU-forordning om flypassasjerers rettigheter.

På denne bakgrunn mener Samferdselsdepartementet at virkeområdet for jernbaneklager bør utvides til også å kunne gjelde jernbaneforetakenes transportvilkår.

Samtidig foreslås det å åpne for at det kan gis forskrifter om at andre enn jernbanevirksomheter kan underlegges ordningen. Dette vil kunne legge til rette for at billettutsteder og reisebyråer m. fl. som har lov- forskrifts- eller avtalebestemte forpliktelser direkte overfor passasjerene skal kunne underlegges klageordningen. Luftfartsloven har lignende bestemmelser jf. luftfartsloven § 10-44.

Virkingen av klageavgjørelsene (retts- og tvangskraft)

Spørsmålet her er om avgjørelsene til klageorganet bare skal være rådgivende, eller om de skal være bindende for den virksomheten de retter seg mot.

Departementet mener at det ikke kan innfortolkes et krav i EU-forordningen om at klageorganets avgjørelser skal være bindende for den virksomhet den retter seg mot. Imidlertid er det viktig at ha etablert en tilsynsordning som sikrer at regelverket som sådan etterlevs på en tilstrekkelig effektiv måte. Håndheving av EU-forordningen er tillagt Statens jernbanetilsyn, jf. jernbanepassasjerrettighetsforskriften § 5. På luftfartsområdet er spørsmålet om retts- og tvangskraft for avgjørelser truffet av klageorganet drøftet nærmere, og departementet konkluderer med at avgjørelsene ikke skal være bindende. Departementet legger den samme vurderingen til grunn hva gjelder avgjørelser klageorganet skal treffe på jernbaneområdet. Det vises til nærmere omtale i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven), pkt. 6.6.7.

Gebyrer

Dagens flyklagenemnd finansieres gjennom gebyrer fra flyselskapene. Departementet legger opp til at klageordningen på jernbaneområdet også skal være selvfinansierende, og finansieres gjennom gebyrer fra

jernbanevirksomhetene, eventuelt andre tjenesteytere som skal være underlagt klageordningen, og klageren selv. Gebyrhjemmelen omfatter både etablering og drift av klageorganet samt innkreving av gebyrer fra de som omfattes av ordningen. Departementet legger opp til at nærmere bestemmelser om gebyrordningen kan fastsettes i forskrifter. Det vil i den sammenheng legges opp til at innkrevingen kan gjøres mest mulig effektiv, og med minst mulig ekstra administrasjon.

Klageorganet

Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse som luftfartsloven § 10-44 annet ledd som gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om klageorganets oppnevning, myndighetsområde, sammensetning, organisering, saksbehandling, finansiering, og forholdet til voldgiftsklausuler, med unntak av annet ledd nr. 4 som gjelder gebyrfinansiering fra flyselskapene. Gebyrfinansiering fra jernbanevirksomhetene er omtalt ovenfor, og er inntatt i utkastets § 7c tredje ledd.

Øvrige bestemmelser i forbindelse med klageordningen

I luftfartsloven er det tatt inn bestemmelser om plikt til å opplyse om klagerett, passasjerenes rett til å klage samt om forholdet til de alminnelige domstolene, jf. §§ 10-45, 10-46 og 10-47. For å få en tilsvarende behandling av klager for jernbanepassasjerer, mener departementet at det er hensiktsmessig å vise til at disse bestemmelsene gjelder tilsvarende på jernbaneområdet.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det legges opp til at en klageordning som omfatter jernbaneklager skal etableres sammen med dagens flyklagenemnd slik at det opprettes en felles transportklagenemnd. Ordningen skal være gebyrfinansiert slik som på luftfartsområdet. Hver sektor skal bære sine egne kostnader og det legges ikke opp til kryssfinansiering mellom disse.

Dagens flyklagenemnd har samlede driftsutgifter på ca NOK 4,4 mill. En utvidelse av ordningen til også å omfatte jernbane vil kreve engangsinvesteringer på ca NOK 200 000 - 250 000 og videre er årlige driftsutgifter beregnet til ca NOK 650 000 – 750 000. Dette omfatter ett årsverk, kontorleie, reiseutgifter og datautgifter, inkludert informasjonsvirksomhet, opplæring mv. I tillegg vil fellesutgiftene måtte

fordeles mellom sektorene forholdsmessig, noe som innebærer at luftfartssektoren kan få noe reduserte utgifter sammenlignet med i dag. Kostnadene vil bli fakturert jernbaneforetakene som kommer inn under ordningen etter antall passasjerer som kommer inn under ordningen. Det vil, slik jernbanemarkedet ser ut i dag, i hovedsak være NSB AS, Gjøvikbanen AS og Flytoget AS som vil måtte finansiere ordningen.

Opprettelse av en nemnd vil føre til at Statens jernbanetilsyns behandling av passasjerklager etter forordningen faller bort. Tilsynet vil imidlertid fortsatt være håndhevende myndighet etter EU-forordningen. Det antas derfor å være marginale besparelser for tilsynet.

5. Merknader til lovforslaget

Til endringer i jernbaneloven § 7c

I § 7c første ledd foreslås det å ta ut siste delen av bestemmelsen ”herunder om gebyr for etablering og drift av klageorgan etter denne”. Det foreslås å ta inn nærmere bestemmelser om dette i tredje ledd.

I forslag til *annet ledd § 7c første punktum* foreslås det at departementet kan gi forskrift om etablering av klageorgan for løsning av tvister mellom passasjerer og jernbanevirksomheter. Dette innebærer at en utvidelse av gjeldende bestemmelse slik at det gis hjemmel for at et klageorgan kan behandler passasjerklager som for eksempel omfattes av jernbanevirksomhetens transportvilkår generelt, og ikke bare klager etter passasjerrettighetsforordningen nevnt i første ledd. Med jernbanevirksomheter menes her den som driver kjørevei, trafikkstyring og trafikkvirksomhet, jf, jernbaneloven § 3d. I hovedsak vil det i dag være de som driver trafikkvirksomhet som vil omfattes av ordningen.

I forslag til *annet ledd § 7c annet punktum* foreslås det at departementet kan gi forskrifter om at andre tjenesteytere som i anledning av transport har forpliktelser overfor passasjerene skal være underlagt klageordningen. Dette innebærer at også for eksempel billettutstedere og reisebyråer og andre som har lov-, forskrift, eller avtalebestemte forpliktelser direkte overfor jernbanepassasjerer, skal kunne underlegges klageordningen.

Forslaget til *tredje ledd § 7c* legger departementet opp til å gi nærmere forskrifter om finansiering og innkreving av gebyrer. Det kan være aktuelt å gi klageorganet selv adgang til å innkreve gebyrene.

Forslaget til *fjerde ledd § 7c* tar utgangspunkt i luftfartsloven § 10-44 og gir hjemmel til å gi forskrifter om klageorganets oppnevning, myndighetsområde, sammensetning, organisering, saksbehandling, finansiering, og forholdet til voldgiftsklausuler. Det vises til nærmere omtale i Ot. prp. nr. 9 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven), side 92-93.

I forslaget til *femte ledd § 7c* vises det til at luftfartsloven §§ 10-45 – 10-47 gjelder tilsvarende, jf. merknadene til bestemmelsene i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).

6. Lovforslag

I lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) gjøres følgende endringer:

§ 7 c skal lyde:

§ 7 c (Passasjerrettigheter)

Kongen kan gi forskrift om gjennomføring og utfylling av Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1371/2007 av 23. oktober 2007 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser med senere endringer.

Departementet kan gi forskrift om etablering av et klageorgan for løsning av tvister mellom passasjerer og jernbanevirksomheter, og bestemme at den som driver kjørevei, og den som driver trafikkvirksomhet i, til eller fra Norge skal være omfattet av ordningen. Departementet kan også gi forskrifter om andre tjenesteytere som i anledning av transport har forpliktelser overfor passasjerene skal være underlagt ordningen. Klageorganets avgjørelser skal ikke være rettslig bindende.

Departementet kan gi forskrift om at klageordningen helt eller delvis skal finansieres gjennom gebyrer fra jernbanevirksomhetene, eventuelle andre tjenesteytere som er underlagt ordningen, og klagerne, samt om innkreving av gebyrer fra dem som omfattes av ordningen.

Departementet kan fastsette forskrift om klageorganets oppnevning, myndighetsområde, sammensetning, organisering, saksbehandling, finansiering, og forholdet til voldgiftsklausuler i samsvar med luftfartsloven § 10-44 annet ledd nr. 1-3 og nr. 5-6.

Reglene i luftfartsloven § 10-45, § 10-46, og § 10-47 gjelder tilsvarende.