

Notat

Høring - ny forskrift og endring av transportklagenemndforskriften og yrkestransportforskriften; gjennomføring av EUs busspassasjerrettighetsforordning i norsk rett

1. INNLEDNING

Vedlagt følger utkast til ny forskrift om gjennomføring av forordning (EU) nr. 181/2011 om passasjerers rettigheter ved buss- og turvogntransport, endringer i forskrift av 20. januar 2012 nr. 84 om klagenemnd for fly- og jernbanepassasjerer (transportklagenemndforskriften) og endringer i forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften, ytf.).

Forslagene til ny forskrift og forskriftsendringer er en oppfølging Stortingets lovvedtak nr. 91 (2013-204) av 20. juni 2014 om endringer i lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova, ytl.), jf. Prop. 85 L (2013-2014) om endringer i yrkestransportlova (gjennomføring av EØS-reglar om busspassasjerrettar). Lovvedtaket innfører en ny § 32 a, som gir departementets hjemmel til å gi regler om busspassasjerrettigheter i forskrift. Bestemmelsen er ikke trådt i kraft i påvente av fastsetting av nødvendige forskriftsendringer.

Forslag til ny forskrift og endringer i eksisterende forskrifter skal implementere europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 181/2011 om passasjerers rettigheter ved buss- og turvogntransport og om endring av forordning (EF) nr. 2006/2004 (busspassasjerrettighetsforordningen) i norsk rett. Forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen med forbehold om Stortingets samtykke 30. april 2015.

Forslaget til endringer i transportklagenemndforskriften skal også innlemme sporvogn, tunnelbane og forstadsbane i klagenemndordningen. Gjeldende § 7 c i jernbaneloven gir departementet hjemmel for dette. Departementet viser til at komiteen i Innst. 254 L (2013-2014) er positiv til en slik utvidelse av Transportklagenemndas oppgaver.

1.1 Generelt om kravene i busspassasjerrettighetsforordningen

Busspassasjerrettighetsforordningen setter minstekrav til hvilke rettigheter busspassasjerer skal ha. Den inneholder både materielle og prosessuelle regler, og pålegger plikter for statene,

transportører, bussterminaloperatører, reisebyråer og reisearrangører. Forordningen pålegger også plikter for underleverandører som billettutstedere og undertransportører.

Busspassasjerrettighetsforordningen tar sikte på å bedre passasjerrettighetene innenfor busstransport, og særlig rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. Forordningen skal sikre at de transportvilkårene transportørene tilbyr er ikke-diskriminerende, og at det etableres rett til assistanse på utpekte bussterminaler for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.

Forordningen har også regler om hvilke rettigheter passasjerene har ved ulykker, og regler om transportørenes erstatningsansvar og deres plikter ved kansellering og forsinkelser. Det stilles minstekrav til informasjon, og forordningen har også generelle regler om klagebehandling og håndheving (artikkel 1).

Det følger av forordningens virkeområde at den gjelder for passasjerer som benytter rutetransport som er åpen for alle, og der ombordstigning og avstigning skjer innen en EØS-stat. Forordningen gjelder for rutetransport når den planlagte rutelengden er 250 km eller mer (artikkel 2 nr. 1). Deler av forordningen gjelder også for rutetransport uavhengig av ruteavstand (artikkel 2 nr. 2). Noen av reglene i forordningen gjelder også for tilfeldig transport (artikkel 2 nr. 3). Forordningen åpner for unntak. Forordningens virkeområde omtales nærmere under punkt 2.1.

Samtidig med vedtakelsen av busspassasjerrettighetsforordningen ble det og gjort en endring i Europaparlaments – og rådsforordning (EF) nr. 2006/2004 av 27. oktober 2004 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukerlovgivning, som innebærer at busspassasjerrettighetsforordningen skal omfattes av dette samarbeidet. Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 2006/2004 er innlemmet i EØS-avtalen og er gjennomført i norsk rett, jf. lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv (markedsføringsloven).

1.2 Oppfølging av lovvedtak – forslag til ny forskrift og endringer i eksisterende forskrifter

Stortingets lovvedtak nr. 91 (2013-2014) gir departementet hjemmel til å gjennomføre EØS-regler om busspassasjerrettigheter i forskrift. I høringsnotatet del 2 redegjør departementet for gjennomføringen av busspassasjerrettighetsforordningens materielle rettigheter.

Departementet foreslår at de materielle rettighetene i forordningen tas inn i norsk rett i en egen gjennomføringsforskrift jf. ny § 32 a (1). Departementet vil i høringsnotatet gjennomgå busspassasjerrettighetsforordningens virkeområde, og hvem som er pliktsubjekter etter forordningen. Departementet vil videre redegjøre for retten til assistanse på utpekte bussterminaler for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet, og beskrive hvordan utpekingen skal foregå, jf. ny § 32 a (2) Departementet foreslår å oppheve skillet mellom reisende på reiser med rutelengde på over og under 250 km, slik at assistansen dermed blir tilgjengelig for alle med behov på de utpekte terminalene. Departementet beskriver videre hvordan sjåfører og annet personell skal få opplæringen forordningen krever. Statens vegvesen utpekes til håndhevingsorgan, jf. ny § 32 a (5).

Lovvedtak nr. 91 (2013-2014) gir også departementet hjemmel til å gi forskrift om opprettelse av et klageorgan for å løse tvister mellom passasjerer og den som driver persontransport med motorvogn i rute eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene. Som en oppfølging av ny § 32 a (3) og (4) velger departementet å endre den eksisterende transportklagenemndforskriften. Høringsnotatet del 3 beskriver reglene om det nasjonale klageorganet. Det legges opp til at Transportklagenemnda skal behandle klager fra reisende med buss og få et utvidet ansvarsområde til også å dekke klager fra reisende med sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Dette medfører endringer i transportklagenemndforskriften med hensyn til hvem som har klagerett, hvilke foretak som er underlagt ordningen, styrets sammensetning og finansiering av ordningen.

Del 4 omtaler endringer i yrkestransportforskriften som følge av gjennomføringen av forordningen i norsk rett.

I del 5 beskriver departementet økonomiske og administrative konsekvenser for offentlige og private aktører.

I del 6 kommenterer departementet de enkelte forslag til forskriftsendringer.

2. GJENNOMFØRING AV BUSSPASSASJERRETTIGHETSFORORDNINGENS MATERIELLE RETTIGHETER (GJENNOMFØRINGSFORSKRIFTEN)

I punkt 2.1 beskriver departementet forordningens virkeområde. I punkt 2 blir pliktsubjektene etter forordningen presentert. Punkt 2.3 dreier seg om rett til assistanse for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. I punkt 2.4 beskriver departementet utpeking av terminaler, og i punkt 2.5 skillet mellom reisende med ruter med planlagt rutelengde over og under 250 km. Punkt 2.6 handler om opplæring av personale. Punkt 2.7 beskriver tilgjengelighet og informasjon for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet og samarbeid om utarbeidelse av adgangsvilkår. I punkt 2.8 omtaler departementet håndheving av forordningen og i 2.9 sanksjoner.

2.1 Nærmere om forordningen

2.1.1 Forordningens regler

Forordningen gjelder for passasjerer som benytter seg av rutetransport som er åpen for alle, og der ombordstigning eller avstigning skjer på territoriet til en medlemsstat. Forordningen gjelder for rutetransport når den planlagte rutelengden er på 250 km eller mer (artikkel 2 nr. 1). Deler av forordningen gjelder også for rutetransport uavhengig av rutelengde (artikkel 2 nr. 2). Enkelte av bestemmelsene i forordningen gjelder også for tilfeldig transport (artikkel 2 nr. 3). Forordningen åpner også for enkelte unntak fra virkeområdet. Hvilke regler som gjelder for de tre ulike kategoriene og hvilke unntak som gjelder blir gjort rede for under.

For en utførlig beskrivelse av reglene i forordningen vises det til Prop. 85 L (2013-2014) punkt 5.

2.1.1.1 Regler som gjelder for all rutetransport

Det følger av forordningen artikkel 2 nr. 2 at visse regler gjelder for all rutetransport.

Forbud mot diskriminering basert på nasjonalitet og forbud mot å nekte personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet ombordstigning i bussen gjelder for all rutetransport. Det samme gjelder forbud mot å nekte å utstede billett.

All rutetransport er også omfattet av regler om at transportører og bussterminaler er pliktige til å gi relevant reiseinformasjon til passasjerene, og hvilke rettigheter passasjerene har etter forordningen.

Alle transportører som driver rutegående transport plikter å ha en intern klageordning for å behandle klager om brudd på rettighetene etter forordningen.

I tillegg har statene plikt til å etablere et uavhengig nasjonalt klageorgan for all rutetransport, og et nasjonalt håndhevingsorgan for all rutetransport.

2.1.1.2 Regler som kun gjelder for ruter der den planlagte ruteavstanden er på 250 km eller mer

For rutegående trafikk der den planlagte rutelengden er på 250 km eller mer gjelder regler om erstatningsansvar og plikt for transportørene til å ta seg av passasjerene i ulykkestilfeller. For de lengre rutene gir forordningen også utvidede rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. Det skal blant annet på utpekte terminaler, og på visse vilkår om bord i bussen, tilbys assistanse til disse passasjerene. Forordningen gir dessuten regler om passasjerrettigheter ved kansellering eller forsinkelser.

2.1.1.3 Tilfeldig transport (turvognkjøring)

Forordningen, med unntak av artikkel 9 til 16, 17 nr. 3 og kapittel IV, V og VI, gjelder også for tilfeldig transport (turvognkjøring).

Dette innebærer at bare reglene om billettplikt, diskrimineringsforbud på bakgrunn av nasjonalitet, erstatning og hjelp ved ulykker får virkning for disse transportene. Erstatningsansvaret for transportører og terminaloperatører ved skade på hjelpemidler for personer med nedsatt bevegelighet gjelder også for turvognkjøring.

2.1.1.4. Unntak

Forordningen åpner for at medlemsstatene på en transparent og ikke-diskriminerende måte kan unnta innenlands rutetransport fra reglene i en periode på høyst fire år. Dette unntaket kan fornyes én gang.

Departementet viser til omtalen av muligheten for unntak fra forordningen i Prop. 85 L (2013-2014) punkt 5.3.4.

2.1.2 Gjeldende rett

Norsk rett har ingen samlet regulering av busspassasjerers rettigheter. Ulike lover og forskrifter har regler som i noen grad berører rettighetene for passasjerene.

Norsk rett har ikke regler som er direkte i strid med forordningen. Kravene som følger av busspassasjerrettighetsforordningen blir likevel bare delvis dekket av norske lover og forskrifter. I praksis følger busspassasjerers rettigheter i stor grad av avtaler mellom transportører og passasjerer, samt av fastsatte transportvilkår. Disse vilkårene skal være godkjent av Samferdselsdepartementet i samsvar med yrkestransportloven § 33 og yrkestransportforskriften § 31 første ledd. Samferdselsdepartementet fastsatte 12. juli 2004 standardvilkår for transport med rutegående busstrafikk i Norge, i samsvar med yrkestransportloven § 33, og yrkestransportforskriften § 31. Forslag om transportvilkår som avviker fra standardvilkårene, blir lagt fram for forbrukermyndighetene til uttalelse før de blir godkjent av departementet.

Departementet viser for øvrig til omtalen av gjeldende rett i Prop. L 85 (2013-2014) punkt 3.

2.1.3 Departementets vurdering

Etter EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a skal forordninger som sådan gjøres til en del av den interne rettsorden. Det er ikke anledning til å gjøre nasjonale tilpasninger av forordningsteksten.

Forordningen åpner for å gjøre unntak fra forordningen for innenriks rutetransport i en periode på høyst fire år fra reglene gjelder i EU, altså til 1. mars 2017. Dette unntaket kan fornyes én gang til 1. mars 2021. Det er mulig å gjøre et lignende unntak for spesielle ruter der en betydelig del av rutetransporten finner sted utenfor EØS. Det er likevel en del bestemmelser som det ikke er anledning å unnta selv om man benytter seg av det første unntaket, jf. Prop 85 L (2013) punkt 5.3.4.

Departementet uttalte i høringsbrev av 18. desember 2013 i den offentlige høringen av lovforslaget at det vil være lite hensiktsmessig å etablere et nasjonalt klageorgan med få materielle rettigheter å forvalte. Etter departementets vurdering vil en da risikere at passasjerene ikke får tiltro til nemnda. Departementet la derfor ikke opp til å benytte seg av disse unntakene. Ingen av høringsinstansene kommenterte dette i den offentlige høringen.

Departementet velger derfor å ikke benytte de generelle unntakene for gjennomføring av forordningen i artikkel 2 nr. 4 og 5.

Departementet foreslår å fastsette en egen forskrift for gjennomføring av forordningen der det i § 1 tas inn en bestemmelse om at forordning (EU) nr. 181/2011 skal gjelde som forskrift.

Departementet foreslår at det skal fremgå tydelig av virkeområdebestemmelsen i § 2 andre ledd at det er anledning til å fravike reglene i forordningens når dette er til gunst for passasjerene.

2.2 Pliktsubjekter

2.2.1 Forordningens regler

Busspassasjerrettighetsforordningen medfører plikter for medlemsstatene, transportører, bussterminaloperatører, reisebyrå og reisearrangører. Forordningen legger også plikter på underleverandører som billettutstedere og undertransportører.

2.2.2 Gjeldende rett

Yrkestransportloven gjelder for transport med motorvogn og fartøy i Norge, jf. yrkestransportloven § 1. Bestemmelsene i loven retter seg mot ulike aktører; den som driver eller vil drive transport mot vederlag, selskap med transportøransvar som administrerer rutesambandene i fylkene, sjåfører og løyve- og kontrollmyndigheter.

Før lovendringen i yrkestransportloven § 32 a trer i kraft har loven i dag ikke regler som retter seg mot reisebyrå, turoperatører og ansvarlige for drift av bussterminaler. I den grad slike aktører har plikter overfor busspassasjerene vil det være på grunnlag av eksisterende generelle regler, som for eksempel forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet eller funksjonsnedsettelse som følger av lov av 21. juni nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn og lov av 21. juni nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

2.2.3 Departementets vurdering

Busspassasjerrettighetsforordningen pålegger plikter på aktører som tidligere ikke har vært pliktsubjekter etter yrkestransportloven.

Forordningen vil medføre plikter for den som driver persontransport i rute, herunder selskap med transportøransvar som administrerer rutesambandene i fylkene, og den som driver persontransport med turvogn. Løyve- og kontrollmyndighetene vil også i noen grad få plikter etter forordningen. Nevnte aktører er allerede i dag omfattet av yrkestransportloven. I tillegg vil terminaloperatører, reisebyråer som formidler bussreiser og reisearrangører for busstransport pålegges plikter i henhold til forordningens regler.

Underleverandører av transporttjenester og tjenester knyttet til slik transport, for eksempel en butikkjede som har påtatt seg salg av billetter, er også pliktsubjekter etter forordningen.

Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse i gjennomføringsforskriften § 2 om hvem som er underlagt reglene i forordningen. Departementet har valgt å bruke samme formulering i forskriftsteksten som i lovhjemmelen.

2.3 Rett til assistanse for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet

2.3.1 Forordningens regler om assistanse

Forordningen artikkel 13 har regler om rett til assistanse for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet på utpekte terminaler og om bord i bussen.

På *terminaler* skal terminaloperatørene tilby assistanse som minimum er i overensstemmelse med vedlegg I bokstav a (artikkel 13 nr. 1), jf. imidlertid artikkel 11 (1). Det vises til omtalen av assistanseordningen i Prop. 85 L (2013-2014) pkt. 5.6.

Forordningen artikkel 13 nr. 2 beskriver at transportørene om bord på *bussen* minimum skal tilby assistanse i samsvar med vedlegg I bokstav (b).

Den pliktige assistansen *på busen* begrenser seg til å tilby nødvendig informasjon i et tilgjengelig format. Dersom det er annet personell enn føreren om bord i busen skal transportørene tilby assistanse til å stige av og på busen ved pauser i reisen.

Retten til assistanse etter forordningen gjelder på utpekte terminaler og om bord i busen, og bare for reisende med rutegående buss der ruteavstanden er 250 km eller lengre. Om utpeking av terminaler, se pkt 2.4 og for kravet om rutelengde, se pkt 2.5

Reglene i forordningen er imidlertid ikke til hinder for at transportørene tilbyr assistanse utover minstestandarden. Forordningen stiller også krav til at sjåførene og annet personell som gir direkte assistanse til de reisende skal ha gjennomført bevisstgjørende opplæring, se punkt 2.6.

2.3.2 Gjeldende rett

Det er i dag ingen formelle krav i norsk rett om å tilby assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. Det er opp til de enkelte tjenesteyterne å velge om de ønsker å tilby dette.

Departementet viser til omtalen av reglene om universell utforming mv. i Prop.85 L (2013-2014) punkt. 3.5.

2.3.3 Departementets vurdering

Departementet legger opp til at terminaloperatørene står fritt til å organisere assistansetjenesten på den måten de selv finner hensiktsmessig. Det vil likevel være naturlig at assistansetjenesten samordnes på de knutepunktene der det finnes andre transportformer hvor det tilbys assistanse for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.

2.4 Utpeking av terminaler

2.4.1 Forordningens regler

Forordningen artikkel 12 pålegger medlemsstatene å utpeke bussterminaler der det skal tilbys assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. Forordningen definerer i den uoffisielle norske oversettelsen ordet terminal som:

”en bemannet terminal, der en rutetransport etter den fastsatte ruten skal stoppe for påstigning eller avstigning av passasjerer, og som er utstyrt med innretninger som innsjekkingskranke, venterom eller billettkontor” (artikkel 3 bokstav m).

2.4.2 Nærmere om terminalbegrepet

Begrepet *terminal* benyttes ikke lenger i Norge, i stedet brukes begrepet *knutepunkt*. Forordningens definisjon av terminal avviker imidlertid noe fra den norske definisjonen av knutepunkt.

Statens vegvesens veileder V123 Kollektivhåndboka definerer knutepunkt som et sted i kollektivnettet der kollektivlinjer korresponderer med hverandre. Knutepunktet binder kollektivnettet sammen til et nettverk. De fleste knutepunkter har omstigningsmulighet buss – buss. Noen knutepunkter har omstigning til bane, tog, båt og ferje. Knutepunkter kan ha navn som inkluderer ord som terminal eller stasjon. Et kollektivknutepunkt kan inneholde flere holdeplasser. Knutepunktene deles inn i følgende kategorier:

- 1) *Nasjonale knutepunkter*: Knutepunkter hvorfra man kan reise både lokalt, regionalt og til andre landsdeler i Norge. Noen nasjonale knutepunkter har internasjonale reisemål.
- 2) *Regionale knutepunkter*: Knutepunkter der man kan reise lokalt og regionalt i betydningen i og til de nærmeste fylkene.
- 3) *Lokale knutepunkter*: Knutepunkter hvorfra man kan reise lokalt innen samme kommune og/eller samme fylke
- 4) *Mindre knutepunkter*: Det aller enkleste knutepunktet der det er tilrettelagt for omstigning. I sin enkleste form er et mindre knutepunkt en holdeplass der det er lagt til rette for overgang mellom to eller flere transportmidler i kollektivsystemet (buss, båt, taxi i rute).

2.4.3 Departementets vurdering

I lovvedtak nr. 91 (2013-2014) har Stortinget vedtatt ny § 32 a i yrkestransportloven, som i andre ledd gir hjemmel for at departementet kan utpeke bussterminaler som skal tilby assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet, og kan gi forskrift om dette.

I lovvedtaket legges det opp til at departementet kan utpeke terminaler direkte, og at departementet i forskrift kan fastsette vilkår for hvilke terminaler som skal utpekes, jf. Prop 85 L (2013-2014).

Statens vegvesen (SVV) har gjennomført en kartlegging som viser at det i stor utstrekning er nasjonale og regionale knutepunkter (kategori 1 og 2 i SVVs definisjon) som har bemanning i form av billettsalg og/eller informasjonsskranker. Flere knutepunkter utover dette har betjent kiosk med billettsalg, men etter SVVs vurdering kan ikke dette defineres som bemanning. Lufthavnene er bemannede, og anses som knutepunkter i kategori 1.

Samferdselsdepartementet deler SVVs vurdering av at knutepunkter som har en betjent kiosk med billettsalg ikke kan defineres som ”bemannet terminal” i samsvar med forordningen. Det vil derfor være naturlig å utpeke terminaler blant knutepunktene som tilhører kategori 1 og 2.

Departementet vurderer at det er viktig å kunne være fleksibel i utpeking av bussterminaler. Da vil det være enklere å følge opp endringer i knutepunktstrukturen eller utvikling av nye knutepunkt. Det er også vanskelig å stille hensiktsmessige objektive vilkår for hvilke terminaler som skal utpekes. Departementet legger derfor opp til at utpekingen skal skje konkret gjennom enkeltvedtak.

Departementet finner det naturlig av Statens vegvesen som kollektivtransportdirektorat er involvert i prosessen med å velge ut hvilke knutepunkter/terminaler som er aktuelle for å tilby assistansetjeneste for reisende med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.

I forbindelse med håndheving av forordningen foreslår departementet at SVV blir utpekt som håndhevingsorgan, og at det skal være opp til SVV å velge hvordan tilsynet skal organiseres, og hvilke nivåer innenfor SVV som skal være involvert, jf. punkt 2.8. Når det gjelder den generelle håndhevingskompetansen vil derfor SVV stå fritt til å legge oppgavene til en region. I forbindelse med utpeking av terminaler mener departementet imidlertid at særskilte hensyn gjør det nødvendig å ha en sentral nasjonal strategi for utpekingen.

Departementet legger på bakgrunn av dette opp å delegere myndighet til Vegdirektoratet for å peke ut knutepunkter i henhold til forordningen artikkel 12. Samferdselsdepartementet vil være klageorgan for disse vedtakene.

Departementet ønsker ikke at utpekingen av enkelte bussterminaler i henhold til forordningens bestemmelser skal være til hinder for at tilbud om assistanse gis på frivillig basis. Departementet understreker at knutepunkter som per i dag tilbyr assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet vil kunne videreføre sitt tilbud, uavhengig av om disse knutepunktene blir utpekt i samsvar med reglene i forskriften.

Departementet foreslår i forslag til gjennomføringsforskrift § 4 å delegere til Vegdirektoratet å utpeke terminaler.

2.5 Skillet mellom reisende med ruter med planlagt rutelengde over og under 250 km

2.5.1 Forordningens regler

Rett til assistanse på utpekte terminaler gjelder kun for passasjerer som reiser med en bussrute som har planlagt rutelengde på 250 km eller mer, jf. artikkel 1 sammenholdt med artikkel 2.

2.5.2 Departementets vurdering

I Prop. 85 L (2013-2014) la departementet opprinnelig opp til å følge forordningens system med skillet mellom ruter som har en rutelengde på over eller under 250 km. Departementet så imidlertid at det på de terminalene som blir utpekt, kan være vanskelig å skille mellom de reisende på lengre og kortere ruter. Departementet ville derfor vinne erfaringer med ordningen for å komme tilbake til en eventuell oppheving av skillet på et senere tidspunkt. Hjemmelen ble utarbeidet på en slik måte at det vil være mulig å gjøre disse endringene i forskrift.

I den offentlige høringen til lovforslaget som ble sendt på høring 18. desember 2013 kommenterte Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og NHO Transport at forordningen etablerer et unaturlig skille mellom korte og lange reiser fordi behovet er like stort for assistanse uavhengig av reiselengde.

I Innst. 254 L (2013-2014) uttaler Stortingets transport- og kommunikasjonskomité at komiteen ser at behovet for assistansetjenester er like stort ved korte reiser, og ber departementet gi en oversikt over hvordan dette er ivaretatt lokalt på en egnet måte. I den

sammenhengen ble departementet også bedt om å vurdere hvordan en eventuelt kan sikre en organisering og finansiering av assistansetjenester som også omfatter den fylkesinterne kollektivtrafikken hvor det i dag er flest reisende.

Departementet er enig i at behovet for assistanse vil være like stort for reisende på ruter med planlagt rutelengde under 250 km. Når en terminal blir pålagt å etablere en assistanseordning vil det gi lite mening for de reisende at dette tilbudet vil være tilgjengelig kun for de passasjerene som skal benytte buss med rutelengde på 250 km eller lengre.

Departementet foreslår derfor ikke å skille mellom passasjerer som reiser med en bussrute som har planlagt rutelengde på over eller under 250 km, slik at tilbudet om assistanse blir tilgjengelig for alle reisende på de utpekte knutepunktene. Departementet ønsker imidlertid å vinne erfaring med ordningen ved å begynne med å utpeke et begrenset antall terminaler. Etter hvert som Vegdirektoratet får erfaring med organisering, finansiering og opplæring knyttet til assistansetjenesten kan det være naturlig å utvide retten til assistanse til flere terminaler.

Departementet vil i denne forbindelse be SVV kartlegge i hvilken grad behovet for assistansetjenester er ivaretatt lokalt.

Forordningen stiller som vilkår for assistansen at den reisende skal melde fra om behovet senest 36 timer før det er behov for assistanse, og møte opp på terminalen på et avtalt tidspunkt, som kan være så tidlig som 60 minutter før avgang. Forordningen artikkel 14 nr. 4 pålegger transportørene, terminaloperatørene, reisebyråene og turarrangørene å treffe alle rimelige tiltak for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet får nødvendig assistanse for å kunne stige på en avgående, korresponderende eller ankommende buss eller turvogn under en reise vedkommende har kjøpt billett til, selv om vedkommende ikke har meldt fra om behovet innen forordningens frister.

Departementet har forståelse for at spesielt 36-timersfristen ikke vil være hensiktsmessig for kortere ruter. Den som tilbyr assistansen vil imidlertid ha behov for å planlegge tilbudet for å sikre at brukerne av tilbudet blir ivaretatt på en god måte.

Departementet legger derfor opp til at det vil være opp til de enkelte assistansetilbyderne å fastsette fristen for når brukerne må melde fra om assistansebehov for å være garantert at det er ledig kapasitet til å assistere. Tilbyderne må imidlertid forsøke å ivareta de som ønsker assistanse så godt det lar seg gjøre selv om de ikke melder fra behov innen den fastsatte fristen.

Departementet foreslår at opphevingen av 250-kilometersskillet gjøres ved at man tar inn i bestemmelsen om utpekingen av terminaler formuleringen ”Statens vegvesen peker ut bussterminaler der det skal tilbys kostnadsfri assistanse til alle reisende med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.”, jf. gjennomføringsforskriften § 4 (1).

2.6 Opplæring av personale

2.6.1 Forordningens regler

Forordningen artikkel 16 (1) stiller krav til transportørene, og der dette er aktuelt, til terminaloperatørene, om å sørge for at deres personale og eventuelle underleverandørers personale har tilstrekkelig opplæring for å kunne yte assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.

Forordningen skiller mellom den opplæringen som skal gis til sjåfører og annet personale som kommer i direkte kontakt med de reisende, og personale som gir direkte assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.

Det vises til omtale av disse kravene i Prop. 85 I (2013-2014) punkt 5.6.

Forordningen åpner for at en stat i en periode på høyst fem år fra 1. mars 2013 kan gi unntak fra reglene om opplæring av sjåførene og annet personale som kommer i direkte kontakt med de reisende.

2.6.2 Gjeldende rett

Krav til opplæring for bussjåfører er regulert i forskrift 16. april 2008 nr. 4 om grunnutdanning og etterutdanning for yrkessjåfører (yrkessjåførforskriften). Forskriften gjelder for førere som utfører person- eller godstransport mot vederlag med kjøretøy i førerkortklassene C1, C1E,C, CE, D1, D1E, DE eller DE på veg for åpen alminnelig trafikk. Forskriften har krav til grunn- og etterutdanning, prøver, gebyr, bevis, samt vilkår for godkjenning og drift av lære- og prøvesteder, herunder krav til personell.

I dagens læreplan for yrkessjåførutdanning Håndbok V859 fra 2014 er det i modul P5 Persontransport i praksis enkelte elementer som inneholder kunnskap om tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. P5.2.2 Service og personlig fremtreden retter seg blant annet mot kundegrupper med spesielle behov. P5.3.2 Forberedelse til kjøringen inkluderer kunnskap om klargjøring av buss med hensyn til funksjonskontroll av hjelpemidler for å hjelpe bevegelseshemmede på og av bussen. Modul P6 Sikker atferd på vegen fokuserer i P6.3.5.1 Komfort på at sjåførene skal kunne bedømme når det er viktig at det vises særlig hensyn til passasjerenes behov, særlig i forhold til funksjonshemmede.

For annet personell enn sjåfører er det ikke krav om opplæring med særlig fokus på bevisstgjøring om personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. For vektere på terminaler er det imidlertid krav om at de har gjennomført vekterkurs i henhold til kravene i forskrift 28. mars 2011 nr. 337 om vaktvirksomhet (vaktvirksomhetsforskriften).

2.6.3 Departementets vurdering

2.6.3.1 Sjåfører og annet personell som kommer i direkte kontakt med de reisende

I forbindelse med den offentlige høringen av lovforslaget uttalte NHO Transport at kravene om opplæring av sjåfører vil få små økonomiske konsekvenser dersom utdanningskravene blir innlemmet i yrkessjåførutdannelsen, og den obligatoriske etterutdanningen som alle yrkessjåfører plikter å ha hvert femte år. Dersom man velger den danske modellen med et eget kursopplegg anslår NHO Transport at kostnadene vil bli mellom 45 og 60 millioner kroner.

Samferdselsdepartementet er enig med NHO Transport i at det vil være hensiktsmessig å inkludere forordningens krav til opplæring av sjåførere i yrkessjåføreropplæringen. Forordningens fortale (12) åpner for at opplæring i bevissthet om funksjonshemninger kan innlemmes i grunnopplæringen eller den obligatoriske videreutdannelsen, jf. Europaparlaments og rådsdirektiv (EF) nr. 59/2003 om grunnleggende kvalifisering og regelmessig opplæring av førere av visse veigående kjøretøyer for transport av gods eller passasjerer.

I den gjeldende yrkessjåføreropplæringen er det allerede etablert kursmoduler som berører noen av temaene forordningen stiller krav om. Samferdselsdepartementet har vært i dialog med SVV om muligheten for å innlemme kravene i yrkessjåføreropplæringen. SVV har gitt uttrykk for at det er mulig å gjennomføre en slik tilpasning, og at dette vil bli gjort i forbindelse med revisjon av læreplanen som forventes å være ferdig i september 2016.

Forordningens fortale (13) anbefaler at organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet blir konsultert eller involvert i spørsmålet om handicapbevissthetsopplæring. Samferdselsdepartementet vil be Vegdirektoratet ta kontakt med organisasjonene som er representert i Vegdirektoratets brukermedvirkingsforum for veg- og sjøtransport (Veg- og sjøgruppa) for at disse kan være involvert i prosessen med å utvikle et læringsopplegg for yrkessjåførere og annet personale som kommer i direkte kontakt med de reisende som ivaretar kravene i forordningen. Se nærmere omtale av gruppa under punkt 2.7.2.

Overgangsregler

Forordningen åpner for at det kan gjøres unntak fra reglene om bevisstgjørende opplæring om funksjonshemninger for sjåførere i en periode som må avsluttes senest 1. mars 2018. Departementet vurderer at det ikke vil være ønskelig å benytte seg av dette unntaket, med mindre praktiske grunner taler for det.

SVV arbeider med det formål å ha et nytt undervisningsopplegg for yrkessjåførere på plass i løpet av 2016. Dette er en krevende prosess, og departementet har forståelse for at tidsskjemaet for dette arbeidet ikke nødvendigvis kan forseres for å innføres parallelt med gjennomføring av busspassasjerrettighetsforordningen. Avhengig av når reglene trer i kraft, vil departementet vurdere å benytte dette unntaket fram til SVV har etablert et oppdatert undervisningsopplegg.

2.6.3.2 Personell som yter direkte assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet

Forordningen krever at transportører og terminaloperatører skal sørge for opplæring av personale som ”gir direkte assistanse til funksjonshemmede og bevegelseshemmede personer”¹. Forordningens regler legger opp til at disse ansatte skal ha en relativ omfattende kunnskap om bl.a. metoder for å assistere rullestolbrukere, reisende med førerhund og kunnskap om hvordan forskjellig utstyr for personer med nedsatt funksjonsevne skal betjenes.

¹ Fra uoffisiell norsk oversettelse

Dette er svært konkret kunnskap som vil være nødvendig for å yte assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. Departementet vurderer derfor at når forordningen omtaler personell som ikke er sjåfør, men som yter direkte assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet, er det naturlig å anta at dette vil være personale som yter assistansen på terminalene.

Departementet legger opp til at terminaloperatørene selv bestemmer hvordan assistansen skal organiseres på de enkelte terminalene. Det vil også bli opp til den enkelte terminaloperatør å påse at de ansatte som skal yte assistansen får opplæring til å gjennomføre tjenesten med de minimumskravene som forordningen vedlegg II (a) og (b) beskriver. Statens vegvesen som håndhevsorgan vil føre tilsyn med at det gjennomføres opplæring for disse personene.

For personale som mottar bestillinger om assistanseoppdrag via telefon eller på annen måte legger departementet til grunn at tilbyderne av assistansetjenester sørger for at disse har tilstrekkelig kunnskap til å ivareta denne funksjonen på en egnet måte.

Departementet ønsker ikke at et slikt opplæringskrav for personale skal gjøres gjeldende på andre terminaler enn de som pekes ut gjennom enkeltvedtak, da dette vil begrense eventuelle etableringer av frivillige tilbud.

2.7 Tilgjengelighet og informasjon for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet /Samarbeid om utarbeidelse av adgangsvilkår

2.7.1 Forordningens regler

I henhold til forordningen artikkel 11 plikter transportører og terminaloperatører å samarbeide med organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet om å fastsette, eller ha fastsatt, adgangsvilkår for transport av personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet (artikkel 11 nr. 1). Disse adgangsvilkårene skal gjøres tilgjengelige for publikum, fysisk eller på internett. På forespørsel skal de presenteres i et tilgjengelig format på det språket som generelt brukes til å informere passasjerene. Artikkel 11 inneholder også mer detaljerte regler om hvordan informasjonen skal gjøres tilgjengelig av de forskjellige aktørene.

2.7.2 Gjeldende rett

Det finnes i dag ingen formelle regler om at transportører og terminaloperatører må samarbeide med organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet.

Basert på et mandat fra Samferdselsdepartementet datert 25. juni 2006, med endring i 2014, har Vegdirektoratet etablert et brukermedvirkingsforum for veg- og sjøtransport (Veg- og sjøgruppa), samt tilsvarende forum for luftfart og jernbane. Her deltar brukerrepresentanter fra organisasjoner for funksjonshemmede, Deltasenteret, transportaktører og Vegdirektoratet. Formålet med brukermedvirkingsgruppene er å bidra til sterkere fokus på universell utforming og tilgjengelighet innen de aktuelle sektorene og gjensidig informasjonsutveksling

mellom aktørene i gruppene og i de forskjellige forumene. Gruppene skal også bidra til utvikling og gjensidig oppdatering av kunnskap innen fagområdet universell utforming og tilgjengelighet som skal danne grunnlag for realistiske løsningsforslag for ulike typer tilgjengelighetstiltak. Brukermedvirkningsforumet bidrar også med uttalelser til planer fra sektororganene.

2.7.3 Departementets vurdering

Departementet anser at det vil være hensiktsmessig å benytte seg av eksisterende samarbeidsforum for å vurdere og eventuelt utarbeide ikke-diskriminerende adgangsvilkår. Statens vegvesens brukermedvirkingsforum for veg- og sjøtransport, hvor representanter for organisasjoner for funksjonshemmede og transportaktører deltar, kan være en naturlig arena for dette samarbeidet. Ved denne vurderingen av adgangsvilkår er det viktig at også representanter for terminaloperatører deltar.

Når adgangsvilkårene er ferdig utarbeidet, vil det være mulig å utarbeide standardisert materiell som kan brukes på alle knutepunkt.

Forordningens krav til assistansen som tilbys personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet på utpekte knutepunkt er minimumskrav. Reglene er derfor ikke til hinder for partene utarbeider retningslinjer for assistansen, som er gunstigere enn forordningen krever. Dette er noe som eventuelt kan diskuteres i Veg- og sjøgruppa.

2.8 Håndheving av forordningen

2.8.1 Utpeking av Statens vegvesen som håndhevingsorgan

2.8.1.1 Forordningens regler

Forordningen stiller krav om at medlemsstatene utpeker et eller flere organer som skal ha ansvaret for å håndheve forordningen når det gjelder rutetransport fra steder som ligger på medlemsstatens område eller fra et tredjeland til et slikt sted. Håndhevingsorganet skal være uavhengig av transportørene.

2.8.1.2 Departementets vurdering

I Prop. 85 L (2013-2014) har departementet foreslått at Statens vegvesen (SVV) blir utpekt som håndhevingsorgan. Stortinget hadde ingen merknader til dette, jf. Innst. 254 L (2013-2014), og lovvedtak nr. 91 (2013-2014).

SVV har regionale tilsynsenheter som allerede har tilsynsoppgaver på andre områder innen vegtransporten, og har de senere årene profesjonalisert sin tilsynsvirksomhet.

Departementet legger til grunn at SVV som tilsynsorgan vil føre tilsyn med at transportører, terminaloperatører og andre aktører systematisk overholder forordningens krav om opplæring av ansatte, tilbud om assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet, tilgjengelig informasjon til de reisende og ikke-diskriminering. Som tilsynsorgan vil SVV også føre tilsyn med at yrkessjåfør opplæringen dekker forordningens krav, og at transportører og terminaloperatører har etablert system for informasjon til de reisende ved forsinkelser eller kanselleringer, og forpleining ved ulykker.

SVV kan selv organisere håndhevingsarbeidet på den måten som er mest hensiktsmessig for å ivareta de oppgavene som gjelder busspassasjerrettighetene.

SVVs tilsynsansvar vil ikke omfatte universell utforming av automater og nettløsninger. Dette er det Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) som fører tilsyn med etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14.

I henhold til lovvedtak nr. 91 (2013-2014) er det i ny § 32 a femte ledd i yrkestransportloven gitt hjemmel til å fastsette i forskrift at håndhevingsorganet, uten hensyn til taushetsplikt, kan kreve innsyn og informasjon fra transportørene. Departementet mener det er en viktig forutsetning for å kunne føre tilsyn med om busspassasjerenes rettigheter etter forordningen ivaretas at håndhevingsorganet har mulighet til å gjøre seg kjent med transportørenes virksomhet. Departementet foreslår derfor at SVV som håndhevingsorgan får rett til å kreve innsyn og informasjon fra den som mot vederlag driver persontransport i rute eller andre som i forbindelse med slik transport har plikter overfor passasjerene. Utpeking av SVV som håndhevingsorgan vil reguleres i gjennomføringsforskriften § 5.

2.9 Sanksjoner

2.9.1 Forordningens regler

Forordningen regulerer ikke håndhevingsorganets oppgaver og kompetanse. Den forutsetter imidlertid at brudd på forordningen blir sanksjonert. Etter artikkel 31 skal statene fastsette regler for hvilke sanksjoner som skal benyttes og sette i verk tiltak for å sikre at sanksjonene blir brukt. Sanksjonene skal være effektive, stå i rimelig forhold til overtredelsen og virke preventivt.

2.9.2 Gjeldende rett

Yrkestransportloven kapittel 8 har regler om kontroll og sanksjoner. Det følger av loven § 40 a at den som med vilje eller uaktsomhet bryter § 38 kan straffes med overtredelsesgebyr. Den som med vilje eller uaktsomhet bryter yrkestransportloven, eller forskrifter eller vilkår som er fastsatt med hjemmel i loven kan straffes med bøter jf. § 41.

Løyvemyndighetene har mulighet til å tilbakekalle løyve jf. § 29 første ledd.

For øvrig vises det til omtalen av gjeldende rett i Prop.85 L(2013-2014) punkt. 3.8.3.

2.9.3 Departements vurdering

I Prop. 85 L (2013-2014) har departementet foreslått at håndhevingsorganet skal kunne gi pålegg om retting og ilegge tvangsmulkt. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 254 L (2013-2014). SVV uttalte i høringen av lovforslaget som ble sendt på høring 18. desember 2013 at håndhevingsorganet i tillegg burde gis myndighet til å ilegge lovbrudds-/overtredelsesgebyr.

Departementet viser til at det ved håndhevingen av forordningen om jernbanepassasjerenes rettigheter bare er åpnet for pålegg om retting og tvangsmulkt som sanksjoner. Departementet

anser det ikke som nødvendig med flere sanksjonsformer for håndheving av busspassasjerrettighetene enn det som er gitt på jernbaneområdet. Sanksjoner etter denne forordningen er for øvrig ikke til hinder for at påtalemyndigheten kan gi bot for straffbare forhold eller at løyvemyndigheten kan tilbakekalle løyve etter yrkestransportloven.

3. NASJONALT KLAGEORGAN (TRANSPORTKLAGENEMNDFORSKRIFTEN)

Samferdselsdepartementet foreslår visse endringer i forskrift om klagenemnd for fly- og jernbanepassasjerer (transportklagenemndforskriften) fastsatt 20. januar 2012 for å gjennomføre busspassasjerrettighetsforordningen og innlemme passasjerer med sporvei, tunnelbane og forstadsbane i forskriftens virkeområde.

Som følge av dette foreslår departementet det å endre tittelen på forskriften til forskrift om klagenemnd for passasjerer.

I punkt 3.1 omtaler departementet nasjonalt klageorgan for buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Punkt 3.2 gjelder kravet om at transportøren må ha egne klageordninger. I punkt 3.3 vurderer departementet klageorganets organisering. Punkt 3.4 beskriver endring i styresammensetningen i Transportklagenemnda, og i punkt 3.6 drøfter departementet finansieringen av klageorganet.

3.1 Opprettelse av klageorgan for buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane

3.1.1 Busspassasjerrettighetsforordningens regler

Forordningen pålegger den som driver rutetransport med buss plikt til å ha en intern klageordning etter artikkel 26, jf. artikkel 1, 2 og 3.

Artikkel 28 nr. 3 fastsetter at alle passasjerer med rutegående buss skal kunne fremme en klage til et nasjonalt klageorgan, enten til håndhevingsorganet som er utpekt av medlemsstatene i henhold til art. 28 nr. 1 eller et annet organ som medlemsstatene utpeker til å behandle klager. Etter artikkel 28 nr. 3 andre ledd kan statene fastsette som vilkår for å klage til det nasjonale organet, at passasjerene først har klaget til transportøren. Det nasjonale organet skal fungere som et appellorgan for klager som passasjerene retter mot transportøren og som ikke blir løst av denne.

Artikkel 26 stiller krav om at den pålagte klageordningen skal gjelde de rettigheter og plikter som fremgår av forordningen.

Forordningen art. 28 nr.1 stiller krav om at klageorganet med hensyn til organisasjon, finansieringsbeslutninger, juridisk struktur og beslutningstaking skal være uavhengig av transportører, turarrangører og terminaloperatører. Ut over dette stiller ikke forordningen krav til klageorganets organisering eller saksbehandling.

Passasjerer med sporvei, tunnelbane og forstadsbane er ikke omfattet av busspassasjerrettighetsforordningen. Det finnes heller ikke tilsvarende EU-regler for disse passasjerene.

3.1.2 Gjeldende rett

Klagenemnda for fly- og jernbanepassasjerer (Transportklagenemnda) behandler i dag klager fra passasjerer som reiser med fly og tog. Regelverk om organisering, saksbehandling, kompetanse mv. fremgår av forskrift om klagenemnd for fly- og jernbanepassasjerer (transportklagenemndforskriften) fastsatt av Samferdselsdepartementet 20. januar 2012. Klageretten til Transportklagenemnda for reisende med fly eller tog er som hovedregel betinget av at klage er inngitt til tjenesteyteren og at tvisten ikke er løst.

Transportklagenemndas kompetanse fremgår av transportklagenemndforskriften §§ 1-4 og 1-5. Transportklagenemnda behandler i dag klager på brudd på rettigheter i medhold av lov 11. juni 1993 nr.101 om luftfart (luftfartsloven) og lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven), avtaler om yting av tjenester som faller innenfor disse lovenes virkeområde, samt andre regler og rettsprinsipper som har betydning for forholdet mellom passasjerer og tjenesteyteren. Dette omfatter også transportørens transportvilkår. Transportvilkår for jernbane skal godkjennes av departementet før de fastsettes, jf. jernbaneloven § 7, forskrift 10. desember 2010 nr. 1568 om jernbanevirksomhet på det nasjonale jernbanenettet (jernbaneforskriften) § 4-1 (1) og forskrift 10. desember 2010 nr. 1569 om tillatelse til å drive trafikkvirksomhet og infrastruktur for sporvei, tunnelbane, forstadsbane og godsbane, samt sidespor, havnespor m.m (tillatelsesforskriften) § 2-1.

Reglene innebærer at klagebehandlingen kan omfatte alle rettsspørsmål som springer ut av forholdet mellom kunden og tjenesteyteren når det gjelder fly- og jernbanetransport.

Per i dag finnes det ikke bestemmelser om klagerett til transportklagenemnda for passasjerer på buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane.

Dersom en passasjer ikke kommer til enighet med en transportør på buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane, kan passasjerer bringe saken inn for Forlikrådet eller domstolene.

Transportklagenemnda består av en nemnd, et sekretariat og et styre, jf. transportklagenemndforskriften §§ 2-1,3-1, og 4-1. Nemnda kan etter § 2-2 jf. § 5-8 delegerede vedtaksmyndighet til sekretariatet. Nemnda settes sammen for den enkelte sak, og skal bestå av fem medlemmer: to som representerer passasjerinteressene, to som representerer tjenesteyterinteressene og en nøytral leder. For tjenesteyters representanter skal minst en representere den transportsektoren den innklagde tjenesteyteren tilhører. I dag praktiseres en ordning hvor det for den enkelte sak settes en særskilt nemnd for luftfart og en særskilt nemnd for jernbane. Forskriftsbestemmelsene gir imidlertid Transportklagenemnda et handlingsrom i organiseringen av nemnda.

Nemndas avgjørelser er rådgivende. Dersom en tjenesteyter ikke kan etterleve en avgjørelse skal vedkommende sende en skriftlig redegjørelse om dette til sekretariatet, jf. § 5-7 (2). Disse opplysningene skal gjengis på nemndas nettside på egnet måte, jf. § 7-2. Nemnda kan også utarbeide lister over hvilke tjenesteytere som ikke etterlever nemndas avgjørelser og publisere disse på hjemmesiden, jf. § 7-2 (2).

Sekretariatet kan ha egne ansatte eller kjøpe tjenester fra eksterne leverandører. Sekretariatet skal forberede saker for behandling, utarbeide sakssammendrag og innstillinger til vedtak. Sekretariatet skal veilede partene i klageprosessen, også i forkant av en eventuell klage, og skal innkalle til møte i nemnda.

Transportklagenemndas styre består av fem medlemmer, to representanter for passasjerinteressene. To fra tjenesteyterinteressene og en nøytral leder. Lederen utpekes av Samferdselsdepartementet. De andre representantene utpekes av foreninger eller andre organer som representerer passasjerene og tjenesteyterne som til enhver tid er underlagt klageordningen etter § 1-6. Styremedlemmene velges for maksimalt fire år av gangen, og vedtak fattes med vanlig flertall jf. § 4-1. Styret er vedtaksført når minst fire personer er tilstede, jf. § 4-1 (4). Hvert styremedlem har én stemme. Vedtak fattes med vanlig flertall, ved stemmelikhet har styreleder dobbeltstemme, jf. § 4-1 (5).

Styret skal påse at nemnda og sekretariatet utfører sine oppgaver etter forskriften og gjøre en løpende vurdering av om disse, og styret selv, er i stand til å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Styret vedtar nemndas, sekretariatets og styrets budsjett, samt gebyrer og godtgjørelser som omtalt i forskriften kapittel 8.

3.1.3 Departementets vurdering, herunder forslag til endringer i forskriften

3.1.3.1 Klagerett for busspassasjerer

Som nevnt under pkt. 3.1.1. omfatter den pliktige klageordningen for busspassasjerer bare de rettigheter og plikter som følger av forordningen.

Lovvedtak nr. 91 (2013-2014) gir busspassasjerer med rutegående transport klagerett for brudd på rettighetene etter busspassasjerrettighetsforordningen. Klageretten ble i tillegg utvidet til å omfatte brudd på rettigheter som følger av avtaleforholdet, herunder selskapenes transportvilkår, jf. Prop. 85 L (2013-2014). Passasjerene vil neppe se det som logisk å skille mellom rettigheter etter forordningen og rettigheter etter avtalen og transportvilkårene i klageadgangen til nemnda. Det ble også lagt vekt på at passasjerene innenfor luftfart og jernbane har klagerett som går utover de rettigheter som følger av de respektive EU-forordningene, se for øvrig omtale i Prop. 85 L (2013-2014) punkt 7.3.6.1. Stortinget hadde ikke merknader til dette, jf. Innst,254 L (2013-2014).

Med hjemmel i ny § 32 a i yrkestransportloven, som ble vedtatt av Stortinget i lovvedtak nr. 91 (2013-2014) Departementet foreslår ny § 1-6 i transportklagenemndeforskriften som gir busspassasjerer tilsvarende klagerett som passasjerer med jernbane og fly.

3.1.3.2 Klagerett for passasjerer med sporvei, tunnelbane og forstadsbane

I forbindelse med den alminnelige høringen av lovforslaget pekte departementet på at det kunne være aktuelt å utvide Transportklagenemndas ansvarsområde til også å omfatte klager på transportvilkårene til reisende med sporvei, tunnelbane og forstadsbane (eksempelvis trikk, T-bane og bybane). Jernbaneloven § 7c gir hjemmel for å underlegge disse transportslagene virkeområdet til et nasjonalt klageorgan.

Departementets forslag om å inkludere klager fra passasjerer på sporvei, tunnelbane og forstadsbane i Transportklagenemnda henger sammen med at busspassasjerer igjennom busspassasjerrettighetsforordningen vil få klagerett. I flere store byer i Norge er det i dag felles billettsystemer og reisevilkår mellom flere transportmidler (buss, tog og andre skinnegående transportmidler). At passasjerer som i disse tilfeller velger skinnegående transport ikke skal ha klagerett, når man ville hatt klagerett dersom man valgte buss på samme strekning, gir en uhensiktsmessig forskjellsbehandling mellom transportformene. I forbindelse med høringen uttalte de fleste høringsinstansene seg positive til dette. I Innst. 254 L var Stortingets transport- og kommunikasjonskomité positive til en slik utvidelse.

Departementet foreslår derfor å gi passasjerer på sporvei, tunnelbane og forstadsbane klagerett for brudd på regler og rettsprinsipper som har betydning for forholdet mellom passasjerer og tjenesteyteren. Det finnes ikke EU-regler for passasjerer med disse transportslagene tilsvarende de vi finner for buss-, fly-, tog og båtpassasjerer (jf. Europarlamentets – og rådsforordning (EF) 1177/2010), og klageretten kan derfor bare omfatte rettigheter som passasjerene er gitt i medhold av gjeldende norsk rett og avtalegrunnlaget mellom transportør og passasjer (selskapenes transportvilkår).

Departementet foreslår å ta inn bestemmelser om klagerett for passasjerer med sporvei, tunnelbane og forstadsbane i ny § 1-6 (2) i transportklagenemndforskriften. Bestemmelsen hjemles i jernbaneloven § 7c andre ledd og tredje ledd.

3.2 Krav om at transportøren har egne klageordninger

3.2.1 Forordningens regler

Busspassasjerrettighetsforordningen stiller krav om at transportøren skal ha en intern klageordning for busspassasjerrettigheter (artikkel 26). Forordningen har regler om hvordan transportøren skal behandle klager fra passasjerene (artikkel 27). Staten kan beslutte at passasjerer som et første skritt må klage til transportøren, og at det nasjonale klageorganet skal fungere som en ankeinstans for klager som ikke blir avgjort i henhold til artikkel 27. jf. artikkel 28 nr. 3, andre punktum.

3.2.2 Gjeldende rett

Transportklagenemndforskriften § 5-1 (2) stiller som krav at klager på forhånd må ha reklamert skriftlig overfor tjenesteyteren uten at tvisten har løst seg i minnelighet. Dette kravet gjelder ikke om tjenesteyteren ikke har kjent kontaktadresse eller på annen måte har lagt til rette for andre måter å klage på som klageren er i stand til å nyttiggjøre seg.

3.2.3 Departementets vurdering

Departementet mener at det er rimelig å gjøre vilkåret om forutgående klagebehandling gjeldende også for passasjerer med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane, se omtale i Prop. 85 L (2013-2014) punkt 7.3.1. Stortinget hadde ingen merknader til dette jf. Innst. 254 L (2013-2014).

Departementet gjør derfor ingen endringer i transportklagenemndforskriften § 5-1 (2), slik at kravet om at man må klage til transportøren før man kan klage til nemnda også vil gjelde for de nye transportslagene buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane.

3.3. Organisering

Som nevnt under pkt. 3.1.2. følger det av gjeldende forskrift at Transportklagenemnda skal bestå av en nemnd og et sekretariat. Nemndas sammensetning fremgår av transportklagenemndforskriften § 2-1. Transportklagenemnda har etablert en særskilt nemnd for luftfart og en for jernbane. Denne organiseringen ligger følgelig innenfor det handlingsrom Transportklagenemnda har etter forskriften.

Stortingets transport og kommunikasjonskomité uttalte i sin innstilling til lovvedtaket Innst. 254 L (2013-2014) at de var positive til en utvidelse av Transportklagenemnda. Komiteen uttalte at en felles klagenemnd kan ivareta kundens reisekjede bedre enn en klagenemnd for hvert transportslag. Komiteen mente derfor at det bør vurderes felles klagenemnd for all kollektivtrafikk.

Departementet har merket seg komiteens synspunkter. Departementet viser til at Transportklagenemnda i det gjeldende regelverket har frihet til å organisere nemndstruktur. Vi viser også til arbeidet med å etablere en klageordning for båtpassasjerer i samsvar med Europaparlamentets – og rådsforordning (EF) 1177/2010. Departementet vil avvente dette arbeidet, og i dialog med Transportklagenemnda avklare hva som vil være en hensiktsmessig nemndstruktur i forhold til de ulike transportformene som underlegges klageordningen. Departementet vil likevel peke på at buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane utgjør integrerte transporttilbud i berørte områder der kunden reiser med en felles billett hvor administrasjonsselskapet eller et fylkeskommunalt organ leverer tjenesten til kunden med felles vilkår. Dette taler for at disse transportformene knyttes til en felles nemnd. Departementet vil i lys av forannevnte likevel ikke foreslå endringer i gjeldende regelverk på det nåværende tidspunkt.

3.4 Endring i styresammensetning

Samferdselsdepartementet foreslår å utvide styret i Transportklagenemnda for å gjenspeile utvidelsen av nemndas kompetanse til også å gjelde buss, sporvei, forstadsbane og tunnelbane. Med nye transportformer underlagt klageordningen er det nødvendig å også gi disse transportformenes representanter tilgang til styret.

Departementet har vurdert om styret skal utvides i antall for å omfatte de nye transportformene eller om styrevervet skal gå på omgang mellom transportformene for en gitt periode. Departementet mener det er mest hensiktsmessig at alle transportformene som er underlagt klageorganet blir representert i styret på fast basis. Departementet ser det som naturlig at buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane i denne sammenheng utgjør én transportform. Departementet viser til at begrunnelsen for å utvide kompetansen til Transportklagenemnda til omfatte sporvei, tunnelbane og forstadsbane, er at nevnte transportformer sammen med buss utgjør et integrert lokalt kollektivtilbud i de områder der slikt tilbud er etablert. Dersom de to eksisterende transportformene, og den nye, skal ha en

styrerepresentant uten en tilsvarende økning i stemmer på forbrukersiden, vil dette både medføre at forbrukerinteressene kommer i en mindretallsposisjon, og dessuten øke sjansen for stemmelikhet ved avgjørelser i styret.

Samferdselsdepartementet foreslår derfor at forbrukersiden skal utvides til å ha til sammen tre stemmer i styret. Forslaget vil medføre at styret får seks medlemmer totalt; tre fra tjenesteyterne, to fra forbrukersiden og en nøytral leder.

Endringene i styrets sammensetning krever endringer i § 4-1 i transportklagenemndforskriften.

3.5. Regelverk for saksbehandling mv. i klageorganet

Det fremgår av pkt. 3.1.1 at busspassasjerrettighetsforordningen ikke har regler om saksbehandling mv. i klageorganet. I pkt. 3.2.2 er det gitt en omtale av reglene for saksbehandling mv. i Transportklagenemnda, jf. transportklagenemndforskriften §§ 5-1 (2).

Departementet mener at forskriftens regler om saksbehandling også vil være tjenlig for behandling av saker knyttet til transport med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Departementet viser til forutsetningene i Prop. L 85 (2013-2014) pkt. 7.3.4 og 7.3.5 om at vedtakene skal være rådgivende og ikke ha rettskraft. Stortinget hadde ikke merknader til dette.

Når det gjelder spørsmålet om avvisning av klage etter forskriften §§ 6-1 b) og 6-2 b) fordi saken mest naturlig hører under et annet klageorgan, peker departementet på at for erstatningsspørsmål i tilknytning til bilansvarsloven vil forsikringsselskap være involvert. Klagesaker på dette området behandles av Finansklagenemnda.

3.6 Finansiering av klageorganet

3.6.1 Forordningens regler

Busspassasjerrettighetsforordningen stiller ingen krav til hvordan klageorganet skal finansieres utover at det med hensyn til ”finansieringsbeslutninger” skal være uavhengig av transportører, turarrangører og terminaloperatører.

3.6.2 Gjeldende rett for fly og jernbane, herunder fordeling av utgifter mellom aktørene og mellom sektorene

Transportklagenemndforskriften §§ 8-2 og 8-3, for henholdsvis luftfart og jernbane, stiller opp den konkrete beregningen av kostnadene for hver av de to sektorene, og hvordan kostnaden skal fordeles på aktørene innenfor hver av sektorene. Forskriften § 8-1 slår fast prinsippet om at den enkelte transportsektor bærer sine egne kostnader. Etter § 8-4 skal Samferdselsdepartementet godkjenne gebyret etter at styret har fastsatt det etter reglene i § 8-1 til § 8-3, før nemnda krever inn gebyret.

3.6.3 Departementets vurdering

3.6.3.1 Valg av finansieringsform

Ny § 32 a i yrkestransportloven, som ennå ikke har trådt i kraft, gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om finansiering av et klageorgan for løsning av tvister mellom passasjerer og den som driver persontransport i rute, og om innkreving av gebyr. Hjemmelen åpner for at gebyr helt eller delvis kan pålegges den som driver rutetransport med motorvogn mot vederlag, andre som er omfattet av ordningen og klagerne. Jernbaneloven § 7c gir hjemmel for at departementet kan gi forskrift om at klageordningen helt eller delvis skal finansieres fra jernbanevirksomhetene, eventuelle andre tjenesteytere som er underlagt ordningen, og klagerne. Begge bestemmelsene gir departementet hjemmel til å gi regler om innkreving av gebyr.

Departementet viser til vurderingen i Prop. 85 L (2013-2014) punkt 7.3.3. Departementet legger vekt på at det vil kunne skape ulikhet og urettferdige konkurransevilkår mellom transportformene dersom transportører som driver persontransport med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane får en særordning for finansiering som avviker fra den som gjelder for fly og jernbane.

Tungtveiende hensyn taler derfor for at klagenemnda for buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane også skal være finansiert av de respektive næringene.

Departementet opprettholder derfor vurderingen som ble gjort i Prop 85. L (2013-2014) om at klageorganet skal finansieres av de som yter transporttjenester med rutegående buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 254 L (2013-2014).

3.6.3.2 Fordeling av nemndas utgifter mellom sektorene

Departementet legger opp til å videreføre dagens system, der hver sektor bærer sine kostnader. Utvidelsen av Transportklagenemndas ansvarsområde vil ikke få økonomiske konsekvenser for de transportformene som allerede er underlagt Transportklagenemnda.

Buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane utgjør integrerte transporttilbud til kundene som gjerne reiser på en felles billett i den lokale kollektivtransporten. Reisende med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane har etter norsk rett langt på vei de samme materielle rettighetene som busspassasjerer. Det finnes ofte felles transportvilkår for ulike transportmidler der disse opererer i samme avgrensede marked. Skinnegående transporttilbud (utenom jernbane) integrert i transporttilbudet med buss er etablert i Oslo, Bergen og Trondheim. I disse områdene er det og administrasjonsselskap eller fylkeskommunen som er ansvarlig for tilbudet og behandler klager fra brukerne av det lokale kollektivtilbudet. Dette taler for at det er hensiktsmessig å se dette som en felles sektor. Departementet foreslår derfor at transportslagene buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane skal utgjøre en felles sektor innenfor Transportklagenemnda knyttet til finansiering av Transportklagenemnda gjennom gebyr.

Departementet velger derfor å videreføre transportklagenemndforskriften § 8-1 med justering slik at den også dekker sektoren buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane.

3.6.3.3. Fordeling av nemndas utgifter mellom aktørene innenfor rutegående buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane

I dagens Transportklagenemnd deles finansieringen innenfor luftfart mellom flyselskapene og foretak som driver flyplass. Innenfor jernbanesektoren er det jernbaneforetakene som er pålagt gebyr. Departementet finner det derfor naturlig at finansieringsordningen for jernbane også legges til grunn for buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane.

For rutetransport med motorvogn foreslås derfor at gebyret pålegges løyvehaveren eller den som har løyvefritak for rutetransport. I de tilfeller hvor et administrasjonsselskap har ansvaret som fraktfører og behandler klager fra kunder, vil det være dette selskapet eller den aktuelle fylkeskommunen som vil bli pålagt gebyret for finansiering av det nasjonale klageorganet, og ikke bussoperatøren som utfører transporten.

For sporvei, tunnelbane og forstadsbane vil gebyransvaret bli pålagt det selskap eller organ som har transportøransvaret.

Når det gjelder kostnadsfordelingen og dermed fastsetting av gebyret for det enkelte ruteselskap/administrasjonsselskap, legger departementet til grunn at fordelingen vil være basert på antall klageberettigede passasjerer slik tilfellet er for jernbanesektoren etter gjeldene regler. Departementet forutsetter at antall passasjerer som har klagerett i hovedsak er sammenfallende med antall påstigende passasjerer på transportmidlene. Utfordringen er å finne tallene for riktig fordeling mellom selskapene. Kollektivstatistikken, som utarbeides av SSB, omfatter rutetransport med buss, jernbane og sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Statistikken har opplysninger om bl.a. antall påstigende passasjerer på de nevnte transportmidlene. Plikt til å avgi opplysninger til SSB er hjemlet i lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå (statistikkloven) kapittel 2. Det følger av nevnte lov at opplysninger som offentliggjøres i statistikken må ha en slik form at de ikke kan tilbakeføres til det enkelte foretaket. Det er derfor ikke tilgang til disse opplysningene på selskapsnivå gjennom Kollektivstatistikken. Statistikken kan dermed ikke brukes som grunnlag for fordeling av gebyret som skal kreves inn fra den enkelte som yter transporttjenester med rutebuss, sporvei, tunnelbane og forstadsbaner.

Dette innebærer at Transportklagenemnda selv må innhente data om antall passasjerer fra de som pålegges gebyr for finansiering av Transportklagenemnda. Det vil si det enkelte selskap, administrasjonsselskap eller fylkeskommune i forbindelse med at rutetransport med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane nå vil bli underlagt Transportklagenemnda.

Det vil være en ulempe at de tallene som vil rapporteres inn fra selskapene, administrasjonsselskapene og fylkeskommunene vil være rådata som ikke har gjennomgått samme kvalitetssikring som statistikken som publiseres av SSB.

Etter departementets vurdering er det også uheldig at transportørene påføres en dobbelrapportering av de samme dataene. En annen løsning er likevel ikke mulig i og med at statistikklovens regler ikke gir anledning til å benytte tallene som innrapporteres til SSB på selskapsnivå. Plikten til å gi statistikk over antall reisende anses likevel ikke som tyngende, ettersom dette vil være de samme data som avgis til SSB fra selskapene, administrasjonsselskapene og fylkeskommunene.

Det er nødvendig å etablere hjemmel for at Transportklagenemnda skal kunne innkreve denne informasjonen fra selskap, administrasjonsselskap eller fylkeskommune. Det følger av ny § 32 a (3) i yrkestransportloven, som ennå ikke er trådt i kraft, og jernbaneloven § 7c at departementet kan gi forskrift om innkreving av gebyr til klageorganet. Det vil derfor inntas en formulering i finansieringsbestemmelsen for buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane som pålegger disse transportørene tilsvarende plikt til å gi opplysninger til nemnda som jernbaneforetakene har i i § 8-3 andre ledd, siste punktum i gjeldende forskrift. Finansiering av sektorkostnadene for buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane foreslås tatt inn i ny § 8-4 i transportklagenemndforskriften.

4. FORSLAG TIL ENDRINGER I YRKESTRANSPORTFORSKRIFTEN

4.1 § 31 om transportvilkår

I henhold til yrkestransportforskriften § 31 skal løyvehaver benytte transportvilkår som er godkjent av Samferdselsdepartementet, jf. yrkestransportloven § 33. Disse transportvilkårene skal være tilgjengelige for trafikantene.

I forbindelse med gjennomføringen av busspassasjerrettighetsforordningen i norsk rett anser departementet det som naturlig at denne bestemmelsen endres slik at det henvises til at rettighetene ikke kan være mindre gunstige enn det som følger av forskrifter med hjemmel i yrkestransportloven, jf. ny § 32 a.

4.2 Endring av SDs standardvilkår

Samferdselsdepartementet fastsatte 12. juli 2004 standardvilkår for transport med rutegående busstrafikk i Norge, i samsvar med yrkestransportloven § 33, jf. yrkestransportforskriften § 31. Disse standardvilkårene vil bli oppdatert gjennom en særskilt behandling.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV FORSLAGENE

5.1 Innledning

Gjennomføring av busspassasjerrettighetsforordningen og forslaget om at også sporvei, tunnelbane og forstadsbane skal underlegges Transportklagenemnda vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. De viktigste administrative og økonomiske konsekvensene av forslaget er knyttet til tre forhold. Når det gjelder de materielle rettighetene som etableres for de reisende med buss, vil virkningene i første rekke være knyttet til etablering og drift av en assistanseordning for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet på utpekte bussterminaler. For det andre vil utvidelse av Transportklagenemnda til og å behandle klager fra reisende med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane medføre behov for at nemnda må ansette flere medarbeidere, oppbygging av saksbehandlingssystem tilpasset det nye oppgavefeltet samt opplæring. For det tredje vil etablering av tilsyn etter busspassasjerrettighetsforordningen medføre behov for 1-2 årsverk i Statens vegvesen.

Når det gjelder assistanseordningen på utpekte terminaler vil merkostnadene i første omgang påføres terminaloperatøren. Terminaloperatøren vil i neste omgang øke vederlaget som kreves

inn fra brukerne av terminalen, dvs. de som yter transporttjenesten (transportørene/administrasjonsselskap). Økte kostnader for Transportklagenemnda vil gjennom gebyrfinansieringen medføre at kostnadene veltes videre til de som yter transporttjenesten.

En vesentlig del av transporttilbudet med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane inngår i fylkeskommunenes og Oslo kommunes kjøp av kollektivtjenester. Bare en mindre del av det samlede rutetilbudet med buss, målt etter antall påstigende passasjerer, er kommersielt. En vesentlig del av merkostnadene vil derfor gjennom avtaler med transportører /administrasjonsselskaper medføre tilsvarende økte kostnader for fylkeskommunene og Oslo kommune ved kjøp av transporttjenester.

I punkt 5.2 vil departementet omtale konsekvenser for Transportklagenemnda. Punkt 5.3 beskriver økonomiske og administrative konsekvenser for terminaloperatørene. I punkt 5.4 omtaler departementet følgene for Statens vegvesen, i punkt 5.5 for transportørene og avslutningsvis i 5.6 vil departementet beskrive konsekvenser for fylkeskommunene.

5.2 Transportklagenemnda

For Transportklagenemnda vil utvidelsen til å omfatte buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane medføre økte kostnader. Departementet forventer en betydelig økning i antall saker for nemnda, da mange flere reisende blir klageberettigede enn tidligere.

Nemndas driftsbudsjett var i 2014 ca. 3,6 millioner kr for luftfartssektoren og ca. 1 million kr for jernbanesektoren.

Ved utvidelse av Transportklagenemnda til å behandle klager fra reisende med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane må sekretariatet ansette nye medarbeidere. Dette innebærer at de vil bli behov for nye lokaler, og merkostnader knyttet til flytting. Det vil også være kostnader knyttet til oppbygging av saksbehandlingssystem og hjemmeside, og opplæring av personale. Etableringskostnadene for en ny klageordning som skal innlemmes i den eksisterende Transportklagenemnda beregnes til å være omtrent 450.000 NOK for å etablere nettside og å lære opp personale mv. Det vil også i en overgangsfase kunne oppstå andre merkostnader i forbindelse med flytting til nye lokaler.

Det er vanskelig å beregne nøyaktige driftskostnader for nemnda, i og med at klageomfanget er ukjent på det nåværende tidspunkt. Det foreligger ingen felles rapportering eller statistikk for passasjerklager og annen kontakt mellom transportører og passasjerer på buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane.

I 2013 var antall påstigende passasjerer på jernbane ca. 67 millioner. Det var samme år ca. 337 millioner påstigende passasjerer på bussreiser og ca. 144 mill. påstigende passasjerer for sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Dette gir et totalt antall påstigende passasjerer på 481 millioner for de nye sektorene buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Det reelle antall passasjerer må imidlertid antas å være lavere, da kollektivtransporten i de største byene er integrert på tvers av transportslagene, med muligheter for overgang mellom transportmidler, og de reisende kan ha flere påstigninger per reise. I byområdene, som omfatter bykommunen og omkringliggende kommuner, Oslo, Bergen og Trondheim som alle har både buss og sporvei, tunnelbane eller forstadsbane var det i 2013 ca. 183 millioner påstigende passasjer

med buss og 144 millioner påstigende passasjerer med sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Antall påstigende passasjerer på buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane i de tre største byområdene var i 2013 mer enn 2/3 av det tilsvarende tallet for hele landet. Alle tallene er hentet fra Kollektivstatistikken fra SSB.

Transportklagenemnda har behandlet et synkende antall klagesaker på jernbaneområdet (87 saker i 2012, 52 i 2013 og 29 i 2014). På jernbaneområdet er det få aktører og erfaringen har vist at de i stor grad innretter seg etter nemndas praksis. Dette kan være en medvirkende årsak til at klageomfanget er synkende. Det er få tilbydere å forholde seg til, og disse har lagt seg på et høyt nivå innen service og reklamasjon.

Antall påstigende passasjerer er vesentlig høyere for buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane enn for jernbane. Som nevnt foran vil den nye sektoren, i større grad enn jernbanesektoren, ha et betydelig antall reiser der samme person telles flere ganger på samme reise. Billettprisen vil i gjennomsnitt for den enkelte kunde med buss, sporvei, forstadsbane og tunnelbane være lavere enn med jernbane. Det vil bidra til å trekke ned antall potensielle klager målt etter antall påstigende passasjerer sammenliknet med jernbane. På den annen side har nettopp byområdene billettsystemer basert på at passasjerer i større grad enn ellers har eget ansvar for å ha gyldig billett med tilhørende adgang til å ilegge gebyr ved manglende gyldig billett ved kontroll. Klage over ilagt gebyr vil derfor kunne bidra til å trekke opp antall klager i disse tilfellene. Departementet tar høyde for at antall klager til behandling for den nye sektoren vil ligge mellom 700-800 klagesaker per år. Dette medfører at sekretariatsfunksjonen vil kreve ca. to årsverk.

Driftsbudsjett for Transportklagenemndas sektor buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane estimeres å være ca. 3,5 millioner NOK pr. år.

5.3. Terminaloperatørene

For terminaloperatørene vil det kunne være noen økonomiske og administrative konsekvenser i forbindelse med å etterleve reglene om reiseinformasjon mv. i forordningen. Dette vil i stor grad være avhengig av hvilket nivå og format terminalen har på reiseinformasjonen i dag. De største kostnadene vil oppstå på de terminalene som blir utpekt til å etablere en assistanseordning for personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. Dette kan føre til at de som driver terminalene må øke antallet ansatte for å ivareta tilbudet til disse passasjergruppene.

Det er vanskelig å si noe sikkert om kostnadene for terminaloperatørene ved å etablere en assistanseordning for busspassasjerer, da dette vil avhenge av hvordan terminaloperatørene velger å organisere assistansen. Departementet legger til grunn at der bussterminalen er samlokalisert med annen kollektivtransport som tilbyr assistanse kan det være en fordel, også økonomisk, å koordinere tjenestene.

Departementet vil likevel opplyse at etter at tilsvarende regelverk ble innført for jernbanesektoren er det i dag tilbud om assistanse på jernbanestasjonene Oslo S, Oslo lufthavn, Trondheim, Bergen og Lillehammer. Assistansen på jernbanestasjonene tilbys til reisende uansett reiselengde. Noen av stasjonene har assistanse gjennom vektertjenesten,

mens andre har egne assistanseleverandører. Kostnaden for assistansetjenesten på Oslo S, Trondheim, Bergen og Lillehammer var om lag 2,4 millioner kr i 2014. Avinor dekker kostnadene for assistanse på Oslo lufthavn stasjon. Antallet assistanseoppdrag varierer mellom 50 og 1000 oppdrag per år per stasjon.

I pkt. 2.5.2 foreslår departementet å vinne erfaring med ordningen før den blir utvidet, og vil derfor i første omgang bare peke ut et begrenset antall bussterminaler med plikt til assistansetjenester. Samtidig skal assistansetjenesten tilbys etter forordningen uavhengig av rutelengden for bussen. Basert på dette og erfaringer fra jernbanesektoren antas årlige kostnader for slik assistansetjeneste å bli mellom 1,5- 2 millioner kr. basert på at det utpekes 3-5 terminaler hvor assistansetjeneste blir pålagt.

5.4 Statens vegvesen

Ressursbehovet i håndhevingsorganet vil avhenge av omfang og metode for tilsynet. Under høringen viste SVV til ulike former for tilsyn som kan være aktuelt, for eksempel faste jevnlige tilsyn hos alle, målrettede tilsyn eller kun etter forespørsel fra klagenemnda. Ressursbehovet vil også avhenge av om tilsynet utføres ved fysisk kontroll ute hos transportørene eller om det utføres ved kontroll av dokumentasjon på at forskriften følges.

Departementet antar at det ikke vil være nødvendig med faste jevnlige tilsyn hos alle transportørene eller terminaloperatørene. På den annen side mener vi det ikke vil være tilstrekkelig bare å føre tilsyn på klagenemndas forespørsel. Tilsynet bør i stedet være målrettet, og slik at håndhevingsorganet selv velger tilsynsobjekt og tema for tilsynet etter nærmere fastsatte vilkår. SVV utfører allerede denne formen for tilsyn på andre områder. Med denne metodikken kan tilsynet tilpasses gitte ressurser. SVVs tilsynsansvar vil for øvrig avgrenses mot Difis tilsyn etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 14 om universell utforming av IKT-løsninger, jf. punkt 2.8.1.2.

Basert på ressursbruken i Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn til håndhevingen av passasjerrettigheter for reisende med henholdsvis fly og tog, mener departementet at håndheving av busspassasjerrettighetsforordningen må kunne forutsettes utført med tilførsel av 1-2 årsverk, med anslåtte merkostnader pr. år 1,5- 2 millioner kr. Av det samlede driftsbudsjettet for Statens vegvesen er det i budsjettet for 2015 avsatt 1,8 milliarder til trafikant- og kjøretøytilsyn. Departementet mener at kostnadene ved håndhevingen må dekkes innenfor denne rammen.

5.5. Transportørene

Så langt departementet kjenner til har de fleste transportører som driver rutegående transport etablert interne klageordninger. Disse transportørene vil ikke få økte kostnader som følge av kravet om interne klageordninger.

Forberedelse av saker for nemnda, informasjonsutveksling og dialog med nemnda kan innebære merarbeid for transportørene, noe som kan føre til en mindre økning i administrasjonskostnadene.

Det ble i Prop. 85 L (2013-2014) omtalt at det kunne oppstå kostnader for transportørene i forbindelse med forordningens krav om opplæring av de ansatte. Departementet vurderer at så lenge opplæringen av sjåfører inngår i den obligatoriske grunn- og etterutdanningen for yrkessjåfører, vil ikke transportørene påføres vesentlige merutgifter som følge av opplæringskravene.

De vesentligste kostnadene transportørene får vil i stor grad være knyttet til finansiering av det nasjonale klageorganet. Her vil størrelsen på de forskjellige aktørenes gebyr være knyttet til antall påstigende passasjerer, se punkt 3.6.3.3.

De økte utgiftene for de utpekte bussterminalene i forbindelse med assistansetjenester vil medføre at terminaloperatørene vil kunne kreve økt vederlag av transportørene for deres bruk av terminalen.

Som nevnt under 5.1. inngår den vesentligste delen av rutetransporten i Norge med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane i avtaler om kjøp av kollektivtjenester. Dette innebærer at kostnadsøkningen forbundet med de foreslåtte forskriftsendringene, som i første omgang påføres transportørene, i stor grad vil føres over til fylkeskommunene. Bare en mindre del av kostnadsøkningen vil bli værende i busselskapene for ruter som drives på kommersielt grunnlag.

5.6 Fylkeskommunene

Fylkeskommunene vil få økte utgifter i forbindelse med utgiftene som påføres transportørene/administrasjonsselskapene gjennom gebyrfinansiering av Transportklagenemnda.

Fylkeskommunene vil, som kjøper av kollektivtransporttjenester, få økte utgifter som følge av at transportørene får et høyere kostnadsnivå etter at forordningen er gjennomført.

Fylkeskommunene (inkludert Oslo kommune) hadde en netto utgift (fratrasket brukerbetalingen i form av billettinntekt) for kjøp av kollektivtransporttjenester med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbaner i 2013 på om lag 7,8 milliarder kroner etter rapportering i KOSTRA. De totale kostnadene for fylkeskommune i forbindelse med gjennomføring av busspassasjerrettighetsforordningen antas derfor å utgjøre en svært liten del av fylkeskommunenes utgifter til lokal kollektivtransport.

6. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE FORSKRIFTSENDRINGENE

6.1 Gjennomføringsforskriften

§ 1 Gjennomføring av forordning (EU) nr. 191/2011 i norsk rett

Denne bestemmelsen gjennomfører busspassasjerrettighetsforordningen i norsk rett. For å overholde Norges EØS-forpliktelser gjennomføres den ordrett som forskrift.

§2 Virkeområde

Bestemmelsen angir hvem som er pliktsubjekter etter forskriften. Andre ledd angir også at det kontraktmessig er anledning til å fravike fra reglene, så lenge det er til gunst for passasjerene.

§3 Medvirkning for organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet

Bestemmelsen pålegger Statens vegvesen plikt til å ta initiativ til et samarbeidsforum mellom organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet og transportører og terminaloperatører for å utarbeide felles adgangsvilkår i samsvar med forordningen artikkel 11.

§4 Utpeking av bussterminaler som skal tilby assistanse til personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet

Bestemmelsen delegerer myndighet til Vegdirektoratet for å peke ut bussterminaler som pålegges å tilby kostnadsfri assistanse til alle personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. Skillet som forordningen oppstiller mellom passasjerer på ruter med planlagt ruteavstand på over og under 250 km vil ikke gjelde, da tilbudet om assistanse skal rettes mot alle reisende med nedsatt funksjonsevne eller redusert bevegelighet. Andre ledd bestemmer at utpekingen skal foregå med enkeltvedtak.

§5 Håndheving

Bestemmelsen utpeker Statens vegvesen som håndhevingsorgan etter busspassasjerrettighetsforordningen. SVV skal derfor føre tilsyn med at reglene i forskriften blir fulgt. Andre ledd gir SVV myndighet til å kreve innsyn og informasjon fra de som har plikter etter forordningen.

§6 Sanksjoner

Bestemmelsen angir at brudd på forskriftens regler kan sanksjoneres etter yrkestransportloven § 32 a (5). Dette innebærer at håndhevingsorganet kan gi pålegg om retting, eller utferdige tvangsmulkt dersom retting ikke blir gjort.

§7 Ikrafttredelse

Departementet legger opp til at forskriften skal tre i kraft fra det tidspunktet den blir fastsatt i statsråd.

6.2 Transportklagenemndforskriften

§ 1-3 Transportklagenemndas kompetanse

Bestemmelsen utvider Transportklagenemndas kompetanse til også å behandle tvister mellom passasjerer med buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane og de som yter tjenester med disse transportformene.

Ny §1-6 Klagerett for passasjerer på buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane

Første ledd i bestemmelsen etablerer klagerett for busspassasjerer. Passasjerene kan klage på rettigheter etter yrkestransportloven og forskrifter gitt i medhold av loven, samt andre regler og rettsprinsipper som har betydning for forholdet mellom passasjerer og tjenesteyteren. Herunder inngår transportørens transportvilkår. Henvisning til forskrifter innebærer at

passasjerer også kan klage på rettigheter som er etablert gjennom busspassasjerrettighetsforordningen, dersom de ikke etterleveres.

Andre ledd etablerer klagerett for passasjerer med sporvei, tunnelbane og forstadsbane. Her gis det også klagerett for overtredelser av rettigheter gitt i medhold av lov, forskrift samt andre regler og rettsprinsipper som har betydning for forholdet mellom passasjerer og tjenesteyteren. Det er for disse transportformene ikke etablert EØS-regler som gir passasjerene materielle rettigheter. De materielle rettigheter som kan prøves i en klage vil derfor gjelde rettigheter som er etablert på nasjonalt grunnlag. i. Bestemmelsen i 4. ledd vil være mer aktuell for bussreiser, da sporvei, tunnelbane og forstadsbane ikke per i dag driver grensekryssende internasjonale transporttjenester i Norge.

§1-7 Tjenesteytere som er underlagt klageordningen

I nytt tredje ledd i bestemmelsen pålegges ethvert jernbaneforetak som driver transporttjenester med sporvei, tunnelbane og forstadsbane som har forpliktelser i medhold av lov, samt andre regler og rettsprinsipper, herunder transportørens transportvilkår, som har betydning for forholdet mellom passasjerer og tjenesteyteren som nevnt i § 1-6 å være underlagt ordningen. Det samme gjelder reisebyråer og øvrige som har forpliktelser i medhold av lov, forskrift eller avtalebestemmelser som nevnt i § 1-6.

Fjerde ledd i bestemmelsen pålegger også enhver som driver persontransport med motorvogn i rute i, til eller fra Norge, og som har forpliktelser i medhold av lov, forskrift eller avtalebestemmelser som er nevnt i § 1-6. Det samme gjelder terminaloperatører, reisebyråer og øvrige som i forbindelse med slik transport har forpliktelser i medhold av lov, forskrift eller avtalebestemmelser som nevnt i § 1-6.

Som nevnt i høringsnotatet pkt 5.1 inngår en vesentlig del av den rutegående transport med buss, sporvogn, tunnelbane og forstadsbane i fylkeskommunenes kjøp av lokale kollektivtjenester. I mange tilfeller innebærer avtalene som inngås med transportørene at et administrasjonsselskap eller en enhet i fylkeskommunen vil ha ansvaret som transportør overfor den enkelte passasjer og behandle klager etc. I slike tilfeller vil administrasjonsselskapet eller fylkeskommunens enhet følgelig være avtalepart og den som yter tjenesten som transportør overfor passasjerene og følgelig være underlagt klageorganet

§ 4-1 Styrets sammensetning og arbeidsform

Første ledd medfører en endring i sammensetningen av Transportklagenemndas styre for å ta hensyn til at den nye sektoren buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane skal ha en fast representant i styret. Styret utvides derfor til å bestå av seks medlemmer. Det skal fremdeles være en nøytral leder. Tjenesteyterne får tre representanter, mens passasjerinteressene beholder sine to representanter, men får til sammen tre stemmer for å skape balanse mellom interessene. I og med at styret utvides endres også antallet som kreves for at styret skal kunne være vedtaksført fra fire til fem representanter, jf. endringen i fjerde ledd.

§ 8-1 Fordeling av finansieringskostnader mellom transportsektorene

Henvisningen i siste punktum endres slik at den også dekker sektoren buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane i ny § 8-4.

Ny § 8-4 Finansiering, sporvei, tunnelbane, forstadsbane og buss

Transportlagene buss, sporvei, tunnelbane og forstadsbane utgjør en sektor innen Transportklagenemnda og har derfor en felles bestemmelse om finansiering. Grunnlaget for fordelingen av kostnadene mellom aktørene er lik den tilsvarende bestemmelsen for jernbanesektoren. Gebyret fordeles forholdsmessig mellom de som yter transporttjenestene innenfor buss, sporgogn, tunnelbane og forstadsbane etter antall klageberettigede passasjerer. Yterne av disse transporttjenestene plikter å gi slike opplysninger til nemnda, og nemnda krever inn gebyrer fra disse tjenesteyterne.

6.3 Yrkestransportforskriften

§ 31. Transportvilkår

Paragrafen endres slik at den viser til at transportvilkårene som selskapene tilbyr til passasjerene ikke kan være mindre gunstige enn minimumsreglene som følger av busspassasjerrettighetsforordningen når denne blir gjennomført i norsk rett.