

Det kongelige samferdselsdepartement
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK.: LS	S.BEH.: MF
2 JUNI 2006	
S.NR.: 06134-24	
ARKIV: 741.0	AVSKREVET:

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr: 2006-583
Saksbehandler
Frøydis Gjems-Onstad

Dato
01.06.2006

Høringsnotat om endringer i luftfartslovens håndhevelsesregler - tilsyn og klageordning for passasjerrettigheter – tilsyn med visse typer luftfartsavgifter

Jeg vises til høringsbrev datert 17.03.06 vedrørende ovennevnte.

Forbrukerombudet skal føre tilsyn med at de næringsdrivendes markedsføring og avtalevilkår er i samsvar med markedsføringsloven. Viktige bestemmelser i markedsføringsloven er § 1 som forbyr markedsføring som er urimelig i forhold til forbrukerne eller for øvrig i strid med god forretningsskikk, §§ 2 og 3 som forbyr bruk av villedende og utilstrekkelig veiledende markedsføring som er egnet til å øke etterspørselen etter varer og tjenester og § 9a som forbyr næringsdrivende å benytte urimelige avtalevilkår overfor forbrukere.

Forbrukerombudet har de siste årene hatt flymarkedet som et av sine viktigste satsningsområder. Jeg har særlig vært opptatt av at flyselskapene ikke skal benytte urimelige avtalevilkår overfor passasjerene, og med hjemmel i markedsføringslovens § 9a har jeg forhandlet med flere flyselskap, blant annet med SAS Braathens, Norwegian og Ryanair om deres transportvilkår.

Ettersom dette er et område som jeg har jobbet mye med og vært særlig opptatt av, er jeg svært fornøyd med at EU jobber såpass aktivt med ny lovgivning innenfor passasjerrettigheter for tiden og at Samferdselsdepartementet med dette høringsnotatet foreslår tiltak som skal sikre flypassasjerers rettigheter bedre enn dagens ordninger.

I det følgende har jeg valgt kun å kommentere de deler av høringsbrevet som jeg har synspunkter på.

3. Tilsyn med passasjerrettigheter og avgifter på flysikringstjenester

3.4. Departementets vurderinger

3.4.1. Nærmere om forståelse av kravene i EU-forordningene

Jeg støtter departementets syn slik dette fremkommer på side 21 i høringsnotatet om at EU-forordningen om nektet ombordstigning mv pålegger statene å sørge for at tilsynsmyndighetene har sanksjonshjemler som gjør det mulig å stanse et flyselskap i å opptre i strid med forordningene.

3.4.2 – 3.4.3. Krav om uavhengighet og fordeling av tilsynsansvaret

Jeg er enig med departementet i at oppgaven med å føre tilsyn med at transportselskapene overholder bestemmelsene i forordningen om nektet ombordstigning, og eventuelt andre forordninger som inngår i samarbeidsforordningen, bør legges til et forvaltningsorgan.

På side 23 i høringsnotatet slås det fast at Samferdselsdepartementet mener at oppgaven som kompetent myndighet etter samarbeidsforordningen ikke skiller seg vesentlig fra oppgaven som tilsynsmyndighet etter blant annet forordningen om nektet ombordstigning mv., og at det tilsier at oppgaven som kompetent myndighet etter samarbeidsforordningen bør legges til det organet som også har alminnelig tilsynsansvar for vedkommende regelverk. Jeg har ingen innvendinger mot dette.

Jeg støtter departementets standpunkt om at den beste løsningen må være at ansvaret for tilsyn med passasjerrettighetene etter forordningen om nektet ombordstigning mv., og dermed også oppgaven som kompetent myndighet etter samarbeidsforordningen, legges til et og samme organ fremfor at dette fordeles mellom flere organer. I denne vurderingen legger jeg på samme måte som departementet vekt på at en oppdeling av tilsynsansvaret ikke er hensiktsmessig, både ut fra at det vil kunne føre til ulik praksis hos ulike tilsynsorganer, at det er ressurs sparende at ikke flere organer jobber med det samme, og at passasjerene bare skal ha et organ å forholde seg til som tilsynsorgan for disse rettighetene.

På side 25 i høringsnotatet foreslår departementet at Luftfartstilsynet tildeles oppgaven som tilsynsmyndighet etter forordningen om nektet ombordstigning mv og oppgaven som kompetent myndighet etter samarbeidsforordningen. Selv om både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet, som også nevnes som aktuelle kandidater i denne sammenheng, sitter inne med viktig kompetanse og erfaring i å håndheve forbrukerrettigheter, mener jeg at Luftfartstilsynets kompetanse nettopp innenfor luftfart tilsier at Luftfartstilsynet bør utpekes til en slik rolle. Jeg vil også i denne sammenheng vise til at Luftfartstilsynet vil kunne behandle saker som ikke gjelder forbrukere.

Hensynet til et samlet tilsyn tilsier også at Luftfartstilsynet bør utpekes som tilsynsmyndighet etter forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer.

3.4.4.9. Overtredelsesgebyr

Det fremgår av høringsbrevet at Samferdselsdepartementet ikke ønsker hjemmel i luftfartsloven til å ilegge overtredelsesgebyr som følge av brudd på passasjerrettighetene.

Jeg er ikke enig med departementet på dette punktet. Etter mitt syn er det viktig at det legges til rette for at tilsynet med bestemmelsene om passasjerrettigheter skal være så effektivt som mulig.

Hjemmel til å ilegge tvangsgebyr gir som kjent myndighetene mulighet til å pålegge den næringsdrivende å gjennomføre endringer under trussel om tvangsgebyr og tvangsgebyret utløses først hvis den næringsdrivende ikke innretter seg. Særlig når det gjelder brudd på fast og langvarig praksis som et flyselskap vet at er i strid med etablerte passasjerrettigheter, er denne sanksjonsmyndigheten etter mitt syn ofte ikke effektiv nok.

Hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyrer er et langt mer effektivt virkemiddel i denne sammenheng, ettersom det gir tilsynsmyndigheten mulighet til å pålegge næringsdrivende å betale et pengebeløp ved regelbrudd.

Jeg mener derfor at departementet, i tillegg til de foreslåtte sanksjonsformene, også bør vurdere å gi hjemmel til ileggelse av overtredelsesgebyr i de nye bestemmelsene i luftfartsloven.

4. Klageordning for passasjerrettigheter

Etter mitt syn er det viktig at forbrukere som mener å ha et krav mot et flyselskap gis mulighet til å få klagen behandlet raskt, enkelt og uten kostnad.

Som departementet er kjent med, har jeg tidligere arbeidet for å få flere flyselskaper inn i Klagenemnd for rutefly og jeg har også tatt opp behovet for å få til en samlet nemnd som kunne behandle alle typer passasjerklager med Samferdselsdepartementet.

Det er etter mitt syn viktig at passasjerene har lik klagerett uavhengig av hvilket flyselskap det er tale om, og uavhengig av hvilket regelverk som regulerer passasjerenes rettigheter. Det vil etter mitt syn fremstå som klart urimelig dersom det er klageadgang for eksempel på kansellering, men ikke på ødelagt bagasje, og likeledes klart urimelig dersom man kan klage inn en sak som gjelder Norwegian men ikke en sak som gjelder Ryanair. Jeg er derfor svært fornøyd med forslaget om å endre og utvide dagens klageordning.

Etter mitt syn er det ønskelig å få til en løsning der klagebehandlingen legges til ett tvisteløsningsorgan, fremfor dagens tosporede løsning hvor både Reklamasjonsnemnda for rutefly og Luftfartstilsynet behandler klagesaker på flyselskapene. Som Samferdselsdepartementet påpeker på side 46 i høringsdokumentet er dette uheldig blant annet ut fra hensynet til å skape lik rettsanvendelse og ut fra hensynet til at forbrukerne skal kunne orientere seg om klagemuligheter og om hvilke klageinstanser de skal henvende seg til. Jeg støtter derfor forslaget om å etablere en ordning der det utpekes bare ett tvisteløsningsorgan.

4.6.3. Organiseringen av en ny flyklagenemnd

Samferdselsdepartementet foreslår å opprette en ny klagenemnd som skal behandle alle saker etter luftfartslovgivningen, fremfor at oppgaven som tvisteløsningsorgan legges til Luftfartstilsynet eller til Forbrukertvistutvalget. Jeg støtter dette forslaget. Jeg er også enig med Samferdselsdepartementet i at en nemnd må organiseres på en slik måte at de krav som EU-kommisjonen har stilt til opprettelse av nemnder, blant annet hva gjelder krav til uavhengighet og krav om prosedyreregler, må oppfylles.

Når dette er sagt, er det et spørsmål om det på sikt bør skje en samling av ulike nemnder, enten ved at det opprettes felles sekretariatsfunksjon og / eller ved at det opprettes en nemnd som skal behandle mange ulike typer saker. Jeg er kjent med at Barne- og Likestillingsdepartementet har igangsatt et forprosjekt der enkelte slike spørsmål vil bli vurdert. De prinsippene som kommenteres nedenfor bør imidlertid gjelde uavhengig av en fremtidig organisering.

4.6.3.1. Opprettelse gjennom avtale eller direkte i kraft av lov

Jeg er enig i at den beste løsningen for å få til en ordning der alle flyselskapene respekterer at klagenemnden behandler klager over deres tjenester må være at opprettelsen hjemles i lov eller forskrift, slik Samferdselsdepartementet foreslår.

4.6.3.2. Etablering og partssammensetning

Jeg støtter også Samferdselsdepartementet i at den nye klagenemnden, på samme måte som Klagenemnd for rutefly, organiseres utenfor forvaltningen og at den bør bestå av oppnevnte parter og med en formann som utpekes av staten. Dette er en løsning som etter mitt syn har fungert godt for Klagenemnd for rutefly, og jeg ser ingen grunn til å forandre på dette ved etableringen av den nye nemnden.

Jeg mener det er viktig at klageorganet settes sammen av partsrepresentanter, da dette både vil sikre klageordningen legitimitet og fordi det sikrer at kompetente parter fatter beslutningene.

Det er også viktig at det velges en organiseringsform som gjør at den nye nemnden kan inngå som en del av ECC-net.

Samferdselsdepartementet etterspør høringsinstansenes syn på hvem som bør tillegges sekretariatsfunksjonen for den nye nemnden. Som kjent er det Norsk Reiselivsforum som har sekretariatet for Klagenemnd for rutefly. Etter mitt syn er dette en løsning som har fungert bra, og jeg ser gjerne at dette fortsetter også for den nye nemnden. Alternativt kan det også være en løsning å opprette et helt nytt og bransjeuavhengig sekretariat. Det avgjørende for hvilken løsning Samferdselsdepartementet velge bør etter mitt syn bero på hva som skal til for at den nye nemnden skal kunne inngå som en del av ECC-net.

4.6.4. Felles transportklagenemnd

Sett fra et forbrukerperspektiv er det ønskelig å etablere en felles transportklagenemnd for alle transportsektorer som er underlagt Samferdselsdepartementet.

For forbrukerne ville dette være en klar forbedring av rettssituasjonen i forhold til dagens situasjon, der klager på de fleste transportmidler bare kan rettes til transportutøveren selv hvis forbrukeren ikke ønsker å bringe saken inn for rettsapparatet.

Sett fra et forbrukerståsted vil det være en fordel med opprettelse av en felles klagenemnd, ettersom det vil gjøre det så enkelt som mulig for forbrukerne å finne frem til hvor de skal henvende seg.

4.6.6. Mekling – saklig og geografisk myndighetsområde

Samferdselsdepartementet reiser spørsmål om hvorvidt klageorganet bør ha mulighet til å mekle mellom partene i en konflikt, eller om klageorganet bare skal ta stilling til hva som er riktig løsning av en tvist.

Etter mitt syn er det viktig at klageorganet gis en rettsavklarende rolle. Jeg mener derfor at det ikke skal legges opp til at mekling skal være en oppgave for klageorganet.

Samferdselsdepartementet spør også om høringsinstansene mener at klagenemnden bør ha myndighet til å behandle enhver tvist som har tilknytning til en flyreise på norsk territorium, eller om klagenemnden bare bør behandle tvister som bygger på bestemte regelverk, eller som anlegges av bestemte grupper passasjerer.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke saker klageorganet bør ha kompetanse til å behandle, mener jeg det er svært viktig at ikke dette begrenses til klager på brudd på forordningen om nektet ombordstigning mv.

Sett fra et forbrukersynspunkt ville en slik løsning være et klart tilbakeskritt i forhold til den ordningen vi har i dag med at Klagenemnd for rutefly behandler alle klagesaker på SAS Braathens, Widerøe og Norwegian.

Etter mitt syn er det ønskelig å gjøre nemnda til en mest mulig generell klageordning for tvister som bygger på luftfartslovgivningen og de enkelte selskaperes transportavtaler. Departementet trekker frem en rekke viktige argumenter for dette på side 53 i høringsdokumentet, som jeg er helt enig i.

Departementet nevner som en mulig mellomløsning at klageordningen kan være obligatorisk for klager begrunnet med brudd på EU-reglene og at selskaper som selv ønsker å underlegge seg klageorganet som et generelt klageorgan kan velge å gjøre det ved en ensidig erklæring. Det er en løsning som jeg mener er svært uheldig. For forbrukerne vil det da være tilfeldig om man kan få behandlet klagen, avhengig av hvilket flyselskap som er benyttet og for flyselskapene antar jeg at det må være en klar fordel at samme regler gjelder for alle.

Jeg vil derfor foreslå at den nye nemnda gis kompetanse til å behandle de samme saker som det Klagenemnda for rutefly har kompetanse til i dag, bortsett fra at dette selvfølgelig ikke skal begrenses til saker som gjelder SAS Braathens, Widerøe og Norwegian.

Jeg er ellers enig med departementet i at klagesaker bare bør kunne anlegges av passasjerene, ikke av selskapene som er passasjerenes motparter.

4.6.7. Virkning av klageavgjørelsene (retts – og tvangskraft)

For at en klageordning skal fungere i praksis er det av avgjørende betydning at selskapene som omfattes av denne retter seg etter avgjørelsene som fattes. Den mest effektive måten å sørge for dette på er sannsynligvis å gi avgjørelsene retts- og tvangskraft slik departementet nevner under avsnitt 4.6.7. i høringsdokumentet.

Jeg er skeptisk til departementets argument om at dette vil kunne medføre at en forbruker som har fått medhold i sin sak risikerer å bli trukket inn i en ordinær sivil domstolsprosess med de kostnadene det kan føre med seg og at det muligens vil kunne få en del fra å klage inn saker til klagenemnden. Det vises til at forbrukeren i slike tilfeller alltid vil ha mulighet til å avverge en sivil domstolsprosess ved å trekke saken.

Etter min vurdering kan det være mye som taler for å legge doms- og tvangskraft til denne typen nemnder, men på bakgrunn av at dette er en helt ny nemnd og at virkningene av å gi doms- og tvangskraft til nemnder ikke har vært prøvd tidligere, finner jeg å kunne støtte Samferdselsdepartementets forslag om at avgjørelsene fra klagenemnden ikke bør ha retts- eller tvangskraft.

Jeg vil imidlertid påpeke at det i så fall er viktig at det sikres faktisk etterlevelse av avgjørelsene på de andre måtene som Samferdselsdepartementet legger opp til, nemlig ved at selskap som får avgjørelser mot seg pålegges å redegjøre for hvordan de vil følge opp dette, ved at det publiseres lister over selskap som ikke følger avgjørelsene og ved at tilsynsmyndigheten kan følge opp manglende etterlevelse med pålegg om å endre praktisk under trussel om tvangsgebyr.

Dersom nemndavgjørelser til tross for dette viser seg å ikke etterleves i praksis bør Samferdselsdepartementet vurdere å innføre doms- og tvangskraft på et senere tidspunkt.

4.6.8. Saksbehandlingsregler

Jeg støtter alle departementets forslag til saksbehandlingsregler.

4.6.9. Offentliggjøring av liste over selskaper som ikke etterlever klageavgjørelser

For å sikre etterlevelse av avgjørelsene fra klagenemnden er det som nevnt ovenfor under punkt 4.6.7. etter mitt syn svært viktig å legge opp til mest mulig offentlighet rundt avgjørelsene.

Jeg mener derfor at Samferdselsdepartementet bør velge den løsningen som skisseres under punkt 4.6.9., nemlig at selskapene bør pålegges å opplyse om de har tatt

avgjørelsen til følge og dersom de ikke har gjort det, hvorfor dette ikke har skjedd. Jeg synes også at det høres ut som en fornuftig løsning å legge opp til at flyselskapene skal gis en frist for å komme med slik tilbakemelding.

4.6.10. Finansieringsmodell

Etter mitt syn er det ikke ønskelig at klagerne skal betale gebyr for å klage saker inn for nemnden. Hvis formålet med å ilegge et slikt gebyr skulle være å unngå åpenbart ubegrunnede klager slik departementet nevner, mener jeg at det må være en bedre løsning at klagenemndens sekretariat gis mulighet til å avvise slike saker.

Etter det jeg kjenner til er det svært få åpenbart ubegrunnede klager som fremmes for Klagenemnd for rutefly i dag. Et klagegebyr kan derfor neppe begrunnes på denne måten. For at nemnden skal ha den nødvendige rettsavklarende rolle, er det etter mitt syn viktig både for selskapene og passasjerene at muligheten for tvisteløsning er åpen og lett tilgjengelig. Et gebyr vil stå i kontrast til dette hensynet og bør unngås.

Jeg er enig med Samferdselsdepartementet i at den beste løsningen på spørsmålet om hvordan klagenemnden skal finansieres er at flyselskapene dekker kostnadene til dette i form av gebyrer knyttet til den enkelte klagesak.

6. Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 10-42 Gjennomføring av EØS-regler om passasjerrettigheter

Samferdselsdepartementet har i forslaget til ny § 10-42 i luftfartsloven presisert at Luftfartstilsynet utpekes som tilsynsmyndighet for passasjerrettigheter nedfelt i EØS-regler. Som det påpekes i høringsdokumentet innebærer denne presiseringen at Luftfartstilsynet ikke kan utpekes som tilsynsmyndighet for øvrige passasjerrettigheter etter luftfartslovens kapittel X.

Etter mitt syn er dette en hensiktsmessig avgrensning av Luftfartstilsynet sin tilsynskompetanse. Som nevnt innledningsvis fører Forbrukerombudet med hjemmel i markedsføringslovens § 9a tilsyn med at næringsdrivende ikke benytter urimelige avtalevilkår overfor forbrukere. Dette omfatter også tilsyn med flypassasjerers rettigheter generelt, noe jeg mener det er hensiktsmessig at Forbrukerombudet fortsatt bør ha tilsyn med, ut fra vår erfaring med å ivareta hensynet til forbrukeren.

Jeg støtter derfor Samferdselsdepartementets forslag om at Luftfartstilsynet kun skal utpekes som tilsynsmyndighet for passasjerrettigheter nedfelt i EØS-regler.

Jeg ser at høringsinstansene også bes om å uttale seg om hva som anses som riktig betegnelse på det nye klageorganet i lovteksten. Jeg har ingen motforestillinger mot at departementet velger betegnelsen nemnd i lovteksten slik departementet foreslår.

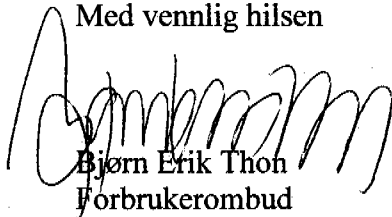
Etter mitt syn er det svært viktig at alle flyselskap underlegges den nye klageordningen. Jeg ser imidlertid behovet for å ha mulighet til å kunne unnta flyselskaper fra ordningen slik departementet påpeker, og jeg har derfor ingen motforestillinger mot den foreslåtte formuleringen om dette i den nye § 10-42.

Jeg støtter som nevnt under punkt 4.6.3. forslaget om at den nye nemnden skal være partssammensatt og at sammensetningen bør være som i Reklamasjonsnemnda for rutefly, med representanter fra forbrukersiden og med representanter fra tjenesteytersiden. Jeg har imidlertid ingen kommentarer til hvorvidt representantene fra tjenesteytersiden bør være fra flyselskapene direkte eller via Flyselskapenes Landsforening og Barin.

Til § 10-44 Plikt til å opplyse om klagerett

Etter mitt syn fremstår den løsningen som departementet har lagt opp til i den foreslåtte § 10-44 som en hensiktsmessig løsning. Som departementet påpeker i høringsbrevet kan det være behov for at plikten til å opplyse om klageadgangen må utdypes ytterligere, jeg mener derfor at det er fornuftig at departementet har lagt opp til at det kan gis utfyllende forskrifter på dette punktet.

Med vennlig hilsen



Bjørn Erik Thon
Forbrukerombud