

LS MF

06 34- 11
741.0DET KONGELIGE SAMFERDSELSDEPARTEMENT
Postboks 8010 Dep.

0030 Oslo

Oslo, 19. mai 2006

**HØRINGSUTTALELSE - ENDRINGER I LUFTFARTSLOVENS HÅNDHEVELSER –
TILSYN OG KLAGEORDNINGER FOR PASSASJERRETTIGHETER – TILSYN MED
VISSE TYPER LUFTFARTSAVGIFTER**

Det vises til Deres høringsnotat datert 17. mars 2006.05.02
På vegne av medlemmene i HSHs Reisebransjeseksjon (HSH-R) anfører vi følgende:

Vi velger ikke å kommentere forslaget til tilsynsordninger verken med avgiftene på flysikringstjenestene eller tilsynsordningen med flypassasjerenes rettigheter utover at det som ligger i departementets forslag synes fornuftig og rasjonelt både med hensyn til materielle bestemmelser og begrunnelse for disse. Vi har videre en anførsel knyttet til finansiering av klageorganet som berører avgiftsdelen, se 6/7.

Vårt primære fokus er på klageordningen for flypassasjerene, og innledningsvis vil vi sterkt støtte det hovedelementet i forslaget bygger på, nemlig at klageordningen, uansett hvordan den konstrueres, skal ha mandat til å behandle alle typer klager innenfor Luftfartslovgivningen. Å skille ut de forskjellige EU forordningene (261/2004, 211/2005) i en egen klageinstans mens domstoler og eventuelt andre klageorganer skal ta seg av klager etter Luftfartslovgivningen ellers synes svært lite heldig.

At en klagenemnd med ansvar for klager etter Luftfartslovgivningen, inklusive EU forordningene, også blir en del av samarbeidsordningen i henhold til parlaments- og rådsforordning nr. 2006/2004, kan muligens avstedkomme noen avgrensningsspørsmål i forhold til andre lands klageorganer, men vi ser ikke noen uløselige problemstillinger knyttet til dette som fører til at departementets forslag ikke kan gjennomføres.

Vi støtter videre tanken om å konstruere klageorganet slik at det etter hvert kan bygges ut til å behandle klager på andre transportformer enn fly i takt med utvidelsen av passasjerrettighetene innen EU/EØS. Klage på andre transportformer enn fly vil

selvfølgelig få betydning for nemndas sammensetning i det enkelt tilfelle, men dette anser vi kun som et rent praktisk spørsmål.

KLAGEORDNING FOR PASSASJERRETTIGHETER

Pkt. 4.6.1: Reisebransjeseksjonen i HSH mener, på samme måte som departementet, at en delt klageordning slik vi i dag har er en åpenbar svakhet både for bransjen, bransjeorganisasjonene og flypassasjerer. Vi støtter dermed, som tidligere nevnt, tanken om en felles klageinstans for alle relevante spørsmål som subsumeres under Luftfartslovgivningen inklusive EU-forordningene, og med mandat til å behandle klager/tvister fra så vel privatreisende som forretningsreisende.

Vi deler også departementets syn på det uheldige ved å gi Luftfartstilsynet rollen både som tilsynsmyndighet og som tvisteløsningsorgan med den samme begrunnelse som departementet har anført.

Pkt. 4.6.2: HSH-R støtter videre departementets vurdering av forbrukertvistutvalget som klageorgan. Vi anfører i tillegg til departementets begrunnelse at en slik løsning vanskeligere kan utvikle den genuine kompetanse innenfor operative, kommersielle og legale forhold knyttet til passasjerflyvirksomhet enn en egen, dertil opprettet klagenemnd.

Pkt. 4.6.3.1: HSH-R deler departementets vurdering med hensyn til nødvendigheten av lovhemling, i det vi også finner at det er tilstrekkelig at en klageordning bygger på en avtale så lenge alle tjenesteyterne rent faktisk underlegger seg en slik avtale. Dette forutsetter imidlertid at tjenesteyterne ikke kan "velge bort" det å inngå en slik avtale. Dermed oppstår det et behov, som Departementet anfører, for å hjemle en ny klagenemnd for flysaker i lov og forskrift.

Pkt. 4.6.3.2: HSH-R deler departementets syn på at klageordningen bør organiseres utenfor forvaltningen. Gjennom vår nære tilknytning til klagenemnda for rutefly konstaterer vi at så vel saksbehandling som sammensetning i denne nemnda fungerer på en meget tilfredsstillende måte sett både fra flyselskapenes side og det reisende publikums side. Det er en god fordeling av relevant kompetanse ved denne sammensetningen, og de aktuelle spørsmålene blir belyst fra begge parts sider på en rasjonell, men oversiktlig måte.

Departementet foreslår at Staten bør ha ansvaret for å utpeke formannen i klageorganet. Man begrunner dette med mangelen på organisasjoner som representerer flysiden slik at det blir vanskelig med en demokratisk prosess fra bransjesiden mht. å foreslå formannen. Forbrukerrådet kan være nærliggende som instans for å fremme forslag til formann fra flypassasjerenes side, men Forbrukerrådets mandat har begrenset til

forbrukerinteresser, og den vesentlige del av passasjerene som utgjøres av forretningsreisende vil dermed ikke formelt ha noen organisasjon som kan ivareta deres interesser. Selv om HSH-R primært mener at formannen bør oppnevnes av partene i fellesskap ser vi problemer med å få dette til innenfor den organisatoriske setting vi må forholde oss til. HSH-R tiltrer derfor departementets "om at Staten bør ha ansvar for å utpeke formann i klageorganet", men mener dette bør skje etter anbefaling fra BARIN (som representerer alle flyselskap med internasjonale ruter i Norge og således dekker den overveiende del av antall fraktede passasjerer), Flyselskapenes Landsforening og Forbrukerrådet.

SEKRETARIATSFUNKSJONEN:

HSH-R understreker at sekretariatsfunksjonen i en klagenemnd også må beskrives med tanke på en relativt omfattende informasjonsvirksomhet både til det reisende publikum og også til flyselskapene. Vår erfaring med driften av Reklamasjonsnemnda For Selskapsreiser og Reklamasjonsnemnda For Rutefly viser helt klart at klageorganet eksistens vil føre til en kanalisering av relevante spørsmål til klageorganet. Dette gjelder både fra passasjerer som vil ha råd mht klageprosessen eller som vil vite om de i en angitt sak var/kan tenkes å få hjemmel for å fremme et krav mot selskapet, og fra flyselskapene som ønsker veiledning i slike saker. Klageorganets sekretariat forventes å ha kompetanse innen de rettsområder klageorganet har mandat for, og det er rasjonelt at potensielle klagere får anledning til å undersøke hvorvidt en klage kan anses som holdbar eller ikke. Det er også rasjonelt at flyselskapene kan innhente informasjon om sine plikter på denne måten. I begge tilfelle vil saker kunne løses uten å gå vegen om en ressurskrevende nemndsbehandling. I Pakkereisenemnda antas det at rundt 40% av potensielle klager løses ved slik meglings- eller informasjonsvirksomhet.

Forbrukerrådet er det naturlige førstevalg med hensyn til orientering om forbrukernes rettigheter i alle typer spørsmål, herunder i forhold til flyselskapene. Forbrukerrådet har imidlertid ikke mandat til svare på spørsmål fra næringslivet (forretningsreisende) og relevante spørsmål fra flyselskapenes side vil heller ikke falle innenfor Forbrukerrådets arbeidsfelt. Vi er også noe usikre på hvorvidt FR alltid har tilstrekkelig kompetanse innen luftfartsrett – et relativt "tungt" område, rent faglig.

Vår konklusjon er altså at må akseptere og faktisk legge til rette for at sekretariatet i en klageordning til en viss grad også vil fungere som en informasjonssentral i spørsmål som ligger innenfor nemndas kompetansefelt. Vi understreker i den forbindelse at sekretariatet ikke er en del av selve klagenemnda og ikke har innflytelse på avgjørelser denne

fatter. Nemndsekretariats habilitet vil således ikke være til hinder for slik informasjonsvirksomhet.

HSH-R mener at sekretariatet bør organiseres som en egen juridisk enhet. En slik utvikling ser vi for Klagenemnda for Pakkereiser, som en følge av den foreslåtte endring i Pakkereiseloven, hvor Reklamasjonsnemnda i fremtiden skal behandle klager på alle reisearrangører som stiller garanti til Reisegarantifondet uansett om de er medlem i bransjeorganisasjonen eller ikke. Ser man noe frem i tid, hvor klageorganet også kan tenkes å behandle klager på andre transportformer enn fly, kan man se for seg en overordnet "reiseklagenemnd" hvor et sekretariat foretar saksbehandling etter de samme regler og rutiner for henholdsvis pakkereiser, flysaker, andre transportformer, hotell etc. De forskjellige tjenesteområdene vil bli behandlet av nemnder som er satt sammen spesielt med tanke på tjenestens art. HSH-R er klar over at en slik framtidig modell ligger utenfor det forslag departementet fremmer, men peker likevel på gevinsten ikke minst for forbrukersiden ved å gjøre en slik organisatorisk modell mulig allerede ved opprettelsen av det klageorgan høringen omfatter .

- Pkt. 4.6.4: Dette punktet anses besvart i foregående avsnitt. I tillegg støttes departementets syn på at det mest hensiktsmessige er å knytte de nødvendige lovbestemmelser om klageordninger til de materielle reglene for hver eneste sektor.
- Pkt. 4.6.5: HSH-R støtter synet på at klageordningen må forankres i Luftfartsloven gjennom hjemling av nødvendige forskrifter.
- Pkt. 4.6.6: Erfaringene fra Reklamasjonsnemnda For Rutefly, og også fra Klagenemnda For Pakkereiser, viser med stor tydelighet at finansieringsmodellen for nemndsekretariatet til en viss grad påvirker aktørenes bruk av nemnda som meklings- og informasjonsfunksjonen.

Et behandlingsebyr av en viss størrelse for innklagede flyselskap vil nødvendigvis gi et sterkt incitament til å finne en minnelig løsning med kunden for å unngå behandling i nemnda med tilhørende gebyr. Høye gebyrer vil imidlertid også føre til at flyselskapene "kjøper seg ut" av tvister uten at kunden nødvendigvis har rett, for å unngå gebyrene. Offentliggjøring av klagestatistikk etc. vil kunne skape samme motivasjon. HSH-R ser det derfor ikke nødvendig å tillegge klageorganet en spesiell formell meklingsfunksjon. Vi er mer opptatt av at klageorganet skal ha en rettavklarende funksjon slik at nemndas avgjørelser i betryggende grad kan brukes som presidens i fremtidige saker. Informasjonsvirksomheten nevnt i det foranstående vil i praksis også virke konfliktløsende uten å legge opp til en formell meklingsfunksjon som også vil ha ressursmessige konsekvenser vi ikke ser behov for å pådra ordningen.

HSH-R støtter videre departementets syn på at klageordningen ikke bør ha unødvendige begrensninger. Departementets betimelige bekymring om kostnadsnivået for de norske flyselskapene ved å gjøre klageordninger generelle er relevant, men erfaringen fra Klagenemnda For Rutefly viser at det er en klar vekst i klager knyttet til EU-forordningene og at denne type saker nok vil dominere klageorganets arbeid. Dersom andre land velger en klageordning begrenset til EU forordningene vil flyselskapene i disse land måtte forholde seg til andre tvistløsningsinstanser, eventuelt domstolene som også antas å påføre flyselskapene kostnader slik at den eventuelle konkurranseulikheter ikke bør bli avskrekkende. Gevinsten for flyselskapene ved å ha generell klagenemnd bør oppveie den eventuelle merkostnad og tilhørende konkurranseulemppe.

Pkt. 4.6.7: HSH-R understreker at dersom klageorganet skal gis retts- og tvangskraft medfører dette et betydelig merarbeid i sekretariatet og således et mye høyere kostnadsnivå enn om avgjørelsene kun skal være "veiledede". HSH-R støtter i det vesentlige de begrunnelser som departementet anfører mot en retts- og tvangskraftsløsning. Vi mener, som departementet, at offentliggjøring av klagestatistikk med innklagedes navn og angivelse av i hvilken grad man følger klageorganets vedtak, vil gi flypassasjerene tilstrekkelig sikkerhet med hensyn til gjennomføring av de rettigheter passasjerene har. En offentliggjøring vil også gi tilsynsorganet mulighet til å gripe inn overfor flyselskap som ikke retter seg etter nemndas vedtak der det ikke er saklig grunn til dette, og det antas at det også finnes hjemmel for sanksjoner mot slike i Markedsføringsloven. Forskriftene som må utarbeides kan, som departementet foreslår, utformes på en slik måte at en legger streikeføringer på flyselskapene med hensyn til etterlevelse av nemndvedtak, for eksempel gjennom en meldeplikt dersom man ikke ønsker å rette seg etter vedtaket.

SAKSBEHANDLINGSREGLER:

HSH-R støtter forslaget om muntlig saksbehandling, med samme begrunnelse som departementet har anført. Når det gjelder saksbehandlingstiden ser vi at de foreslåtte 3 måneder nok er noe ambisiøst med tanke på den korrespondanserutine som nødvendigvis må ligge til grunn for en forsvarlig saksbehandling.

Dersom man skal basere nemndas oppbygging på en fagdommer, slik reklamasjonsnemndene vi i dag administrerer er, er det ikke realistisk å regne med at man kan avholde mer enn et møte i måneden. Med dette utgangspunkt vil en forsvarlig saksbehandlingsrutine, nødvendig tid til korrespondanse, svarfrister med mer nok gi en saksbehandlingstid på rundt 5 måneder - hvilket er bra i forhold til hva de klagenemnder vi i dag administrerer kan prestere.

HSH-R er for øvrig enig med de øvrige forslag fra Departementet under pkt. 4.6.8.

Pkt. 4.6.9: HSH-R støtter forslaget om at offentligheten skal omfatte opplysninger om flyselskapene følger vedtakene og i tilfelle nei, med hvilken begrunnelse. I denne sammenheng mener vi at det er formålstjenlig for alle parter med en forskriftshjemlet frist for å ta stilling til om flyselskapet vil etterkomme avgjørelsen. Vi reiser i denne sammenheng spørsmålsteget ved om det vil oppstå en avtalerettslig konstruksjon der hvor selskapet har gått inn i en klageavtale og unnlater å melde tilbake at man ikke vil rette seg etter nemndas vedtak, slik at klageren de med rimelighet kan gå ut i fra at vedtaket vil bli fulgt. Ved å tenke en slik avtalerettslig konstruksjon ved utformingen av avtalen mellom klageorganet og flyselskapene, vil man etter vårt skjønn kunne konstruere en avtale om å følge nemndavgjørelsen dersom melding innen de forskriftsfestede frister ikke er gitt. Klageren vil således eventuelt kunne prosedere rent avtalerettslig på at vedtaket skal oppfylles.

Pkt. 4.6.10: HSH-R mener prinsipielt at klageren bør betale et rimelig klagegebyr for å få sin klage behandlet i bransjeklagenemnder. Dette utelukkende for å etablere en terskel som vil sile bort helt ubegrunnede og kverulantpregede klager, som vi dessverre har erfaring for nok forekommer i et visst omfang. Klagegebyret skal refunderes klageren ved helt eller delvis medhold.

Det vises til tidligere anførsler om at sekretariatet i klageorganet bør og nødvendigvis må utføre en viss informasjonsvirksomhet. Det er rimelig at denne delen av sekretariatets arbeid finansieres av flyselskapene samlet i det informasjonsvirksomheten selvfølgelig kommer samtlige selskaper til gode. I tillegg bør hver enkelt flyselskap som får sin klage behandlet i klageorganet betale de faktiske kostnader ved dette. Vi er imidlertid prinsipielt sterkt motstander av et system hvor innklagede må betale for å få klagen behandlet når klageren taper saken fullstendig. Dette strider mot vanlige rettsprinsipper og er ikke egnet til å skape lojalitet mot klageorganet.

Vårt forslag til finansieringsmodell bygger på at flyselskapene som har trafikk innen, til og fra Norge finansierer klageorganets generelle informasjonsvirksomhet (stipuleres etter antatt medgått tid, i flyklagenemnda utgjør slik virksomhet ca 20% - 25% av sekretariatets tid) blir avkrevet en "administrasjonsavgift" satt i forhold til antall passasjerer, eventuelt av ganger. Denne avgiften ser vi for oss kan defineres som tiltak for å etterleve EU-forordningen og vil således kunne falle inn under tilsynsområdet, jfr kap 3 i høringsnotatet. I tilfelle må nødvendig hjemmel vel skje gjennom et tillegg i § 7-26.

Selve saksbehandlingen av klagesaker i sekretariatet bør finansieres ved at selskap som taper saken helt eller delvis i klageorganet må betale en behandlingsavgift. Vi mener, som tidligere anført, at selskap som blir innklaget og hvor klager ikke taper saken fullstendig, ikke bør betale gebyr for å få fastslått at selskapet har overholdt sine forpliktelser overfor passasjeren. Unntaksvis kan vi akseptere at der klageren har forståelig grunn til å få sin sak prøvet, f.eks fordi flyselskapet ikke har begrunnet avslaget på klagen godt nok, evt uten nødvendig og dekkende dokumentasjon, eller fordi man har en prinsippsak som ikke tidligere har vært forelagt klageorganet, skal flyselskapet likevel betale gebyret. Uansett vil det være en viss del av klagesaker hvor flyselskapet da ikke skal betale noe for behandlingen, og arbeidet med disse sakene må da enten finansieres gjennom at behandlingsgebyret for de som taper saken helt eller delvis settes noe høyere, eller ved at "administrasjonsgebyret" beregnes på en slik måte at man dekker disse sakene. HSH-R anbefaler den siste løsningen.

Til spørsmålet om møtegodtgjørelse for partsrepresentanter anfører vi følgende:

Deltakelse i slikt nemndarbeid medfører ofte mer arbeid enn forutsatt i det man må bruke tid på å sette seg inn i saker, undersøke de faktiske forhold og vurdere en ofte uoversiktlig juss. Vi mener derfor at partsrepresentantene må få en godtgjørelse for sitt fremmøte i nemnda, som også inkluderer nødvendig saksforberedelser etc. Hvor vidt godtgjørelsen skal betales til den enkelte eller deres arbeidsgiver har vi et noe mer avslappet forhold til, men all den stund arbeidsgiver nødvendigvis må godkjenne den enkelte partsrepresentants deltakelse i klageorganet, mener vi at spørsmålet om hvem som skal ha godtgjørelsen til syvende og sist vil være et spørsmål mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Uansett hvilke forutsetninger som legges til grunn for driften av det nye klageorganet, vil de økonomiske og administrative konsekvensene måtte evalueres etter f.eks. 12 måneder. HSH-R ser at publikums oppmerksomhet med hensyn til passasjerrettigheter er stigende samtidig som også antall flypassasjerer og antall flybevegelser må påregnes å øke også i framtiden. Dette, sammenholdt med det faktum at både logistikk, operative forhold og vær og klimamessige betingelser vil kunne gi større og hyppigere negative utslag på regularitet og drift, vil kunne føre til at antall klager kan bli høyere enn en fornuftig prognose nå i startfasen skulle tilsi.

TIL DE ENKELTE LOVBESTEMMELSER I FORSLAGET

HSH-R har merknader til følgende §:

- § 7 - 26: Bør hjemle innkreving av administrasjonsgebyrer til klageorganet, se s. 7.
- § 10 – 42: Vi anser at ordlyden også hjemler EU-forordning 211-2005.
- § 10 - 43: HSH-R tiltrer departementets forslag om at kompetansen til å vedta opprettelsen av klageorganet bør tillegges Samferdselsepartementet. Dersom man ønsker å legge forholdene til rette for en overordnet reiseklagenemnd, bør opprettelsen også skje etter forutgående kontakt med Barne- og likestillingsdepartementet uten at dette behøver å framgå av ordlyden. HSH-R ser også det fordelaktige ved å bruke betegnelsen "Klagenemnd" i det dette er et innarbeidet begrep for denne type klageorganer. Når det gjelder oppnevningen av partsrepresentanter fra flyselskapene anser vi at Flyselskapenes Landsforening og BARIN dekker de operative flyselskaper i en så vidt god utstrekning at oppnevningen av partsrepresentanter bør legges til disse to organisasjonene i fellesskap. Det må oppnevnes representanter fra så vidt mange flyselskap at arbeidsbyrdene blir forsvarlig fordelt mellom flyselskapene og slik at man har tilstrekkelig navn å hente inn dersom representanter er forhindret pga. reiser, møter eller sykdom og slik at ingen behandler klager på eget eller samarbeidende flyselskap. Formannsvervet bør definitivt besettes av en utenforstående formann med tilstrekkelig juridisk kompetanse og vi har svært gode erfaringer med den formannen som i dag bekler dette vervet i Reklamasjonsnemnda for Rutefly.

For øvrig har HSH-R ingen innvendinger eller kommentarer til de øvrige kommentarene til de enkelte lovbestemmelser som herved da tiltres i det store og hele.

Med vennlig hilsen


Rolf Forsdahl

Riesebransjedirektør HSH