



Samferdselsdepartementet

Ob 34-10
741.0

Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 06/34- MF

Vår ref.: 2006/574 - 2
MAB JSOL 524.0

Saksbeh.: Jostein H. Solberg

Dato: 16.05.2006

■ Høring - Endringer i luftfartslovens håndhevelsesregler - tilsyn og klageordning for passasjerrettigheter - tilsyn med visse luftfartsavgifter

Konkurransetilsynet viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev av 17. mars 2006 vedrørende ovennevnte.

Generelle merknader til forslagene

I høringsnotatet foreslås det at Luftfartstilsynet skal få ansvar for å føre tilsyn med passasjerenes kontraktsrettigheter og at sanksjonsbestemmelsene i luftfartsloven styrkes slik at disse blir tilpasset denne type tilsyn. Videre foreslås det at det opprettes en ny flyklagenemd som skal behandle klager fra passasjerer. Bakgrunnen for disse forslagene er ønsket om å definere og håndheve klare minstestandarder for flytjenestenes innhold. Det er vist til at den harde priskonkurransen i luftfarten vil kunne gi et indirekte konkurransefortrinn for flyselskaper som kutter kostnader ved å tilby tjenester som ikke tilfredsstiller lov- og forskriftsbestemte passasjerrettigheter. En viktig bakgrunn for endringene er også å legge til rette for å gjennomføre vedtatte og foreslåtte EU-forordninger om passasjerrettigheter.

Konkurransetilsynet er positiv til at det innføres regler for å styrke tilsynet med passasjerenes kontraktsrettigheter og at det innføres en generell klageordning for passasjerene. De eksisterende ordningene synes ikke å ha vært tilstrekkelige for å sikre en effektiv håndhevelse av passasjerrettighetene. Vi vil også påpeke at konkurranse virker disiplinerende på flyselskapene mht. å ivareta passasjerrettigheter. Behovet for tilsyn vil derfor trolig være størst knyttet til ruter hvor det er ingen eller svak konkurranse.

Høringsnotatet inneholder også forslag om at Luftfartstilsynet gis oppgaven med å føre tilsyn med at yterne av flysikringstjenester oppgir korrekte kostnadstall ved beregningen av de avgiftene som skal betales for deres tjenester. Forslaget forutsetter at Norge slutter seg til Single European Sky-samarbeidet der EU-forordningen om fastsettelse og tilsyn med avgiftene inngår.

Konkurransetilsynet støtter forslaget om at tilsynsoppgaven legges til Luftfartstilsynet, og ikke til Konkurransetilsynet som i høringsnotatet er oppgitt å være det andre aktuelle organet til denne oppgaven.

Ansvar for tilsyn med passasjerrettigheter

Det gis i høringsnotatet uttrykk for at oppgaven som kompetent myndighet etter samarbeidsforordningen og oppgaven som tilsynsmyndighet etter forordningen om nektet

ombordstigning mv. og forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer bør legges til det samme organet. Dette er Konkurransetilsynet enig i. For passasjerene, som i stor grad er forbrukere, må det være en klar fordel at de har ett tilsynsorgan å forholde seg til. Det synes også å være samfunnsøkonomisk lønnsomt at kompetanseoppbyggingen som er nødvendig for å føre tilsyn med passasjerrettighetene ikke må gjøres hos flere organer.

Samferdselsdepartementet foreslår at tilsynsoppgaven legges til Luftfartstilsynet. Andre muligheter som nevnes er Forbrukerombudet, Forbrukerrådet og et nyetablert tilsynsorgan med spesielt ansvar for disse sakene. Det fremgår av høringsnotatet at et klart flertall av EUs medlemsland har valgt å utpeke en luftfartsmyndighet som håndhevelsesorgan etter forordningen om nektet ombordstigning mv. Det fremstår derfor som fornuftig at også Norge velger denne løsningen. Utover dette har Konkurransetilsynet ikke merknader til hvilket organ som bør tildeles oppgaven.

Ansvar for tilsyn med avgiftsordningen

Konkurransetilsynet forstår det slik at tilsynsoppgaven med avgiftsordningen vil bestå i å kontrollere at yterne av flysikringstjenester oppgir korrekte kostnadstall samt å forberede det politiske avgiftsvedtaket. Det legges til grunn i høringsnotatet at Luftfartstilsynet og Konkurransetilsynet er de to aktuelle kandidatene til å utføre disse oppgavene.

I høringsnotatet foreslås det at tilsynsmyndigheten legges til Luftfartstilsynet. Dette er Konkurransetilsynet enig i. Tilsyn med grunnlaget for de oppgitte kostnader til flysikringstjenester har liten sammenheng med de oppgaver Konkurransetilsynet har etter konkurranseloven. Dette vil gjelde enn mer for oppgaven med å forberede det politiske avgiftsvedtaket. Vi tiltrer videre Samferdselsdepartementets betraktninger om at Konkurransetilsynets ansvar for å forvalte rådsforordning (EØF) nr. 2409/92 om takster og rater i lufttrafikk neppe er noe argument for at tilsynet med avgiftsordningen legges samme sted.

Ut fra beskrivelsene i høringsnotatet fremstår det dessuten som rimelig klart at Luftfartstilsynet har bedre forutsetninger for å kunne utføre denne tilsynsoppgaven enn Konkurransetilsynet.

Det uttales i høringsnotatet at det vil være naturlig at Luftfartstilsynet involverer Konkurransetilsynet i den grad tilsynsarbeidet har berøringspunkter med Konkurransetilsynets oppgaver etter konkurranseloven. Det fremholdes videre at tilsynene kan vurdere om det er behov for å inngå avtale om innholdet i samarbeidet. I denne forbindelse bes det om at Luftfartstilsynet og Konkurransetilsynet vurderer behovet for særskilte regler om utveksling taushetsbelagte opplysninger. Ved et slikt mulig fremtidig samarbeid er det trolig tilstrekkelig hjemmel i konkurranseloven § 24 tredje ledd for at Konkurransetilsynet kan få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Luftfartstilsynet. Det synes imidlertid ikke å være hjemmel i luftfartsloven for at Konkurransetilsynet kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til Luftfartstilsynet.

Nye regler om saksbehandling og tilsyn i luftfartsloven

Konkurransetilsynet viser til høringsnotatets redegjørelse for at det er nødvendig med endringer i luftfartslovens saksbehandlingsregler og sanksjonsregler både for å oppfylle kravene i EU-forordningene og for å tilpasse Luftfartstilsynets virkemidler fra å være et nærmest rent sikkerhetstilsyn til også å kunne føre tilsyn med passasjerrettigheter og avgiftsordningen.

I forhold til saksbehandlingsreglene er det grunn til å påpeke at de foreslåtte tilsynsbestemmelsene i § 7-26 og § 10-42 synes å gi forholdsvis vide hjemler til å foreta kontroll uten at det er nødvendig å innhente samtykke fra retten slik som for bevissikring etter konkurranseloven § 25. Konkurransetilsynet savner en nærmere redegjørelse for omfanget av kontrolladgangen, særlig synes adgangen i § 10-42 annet ledd nr. 3 til å "gjennomføre nødvendige kontrollundersøkelser på stedet" å favne svært vidt.

Forslaget gir Luftfartstilsynet myndighet til å pålegge opphør av overtredelse og til å pålegge tvangsmulkt for manglende oppfyllelse av dette og andre plikter både ved håndhevingen av avgiftsordningen (§7-26) og passasjerrettighetene (§10-42). Etter Konkurransetilsynets vurdering

er dette viktige virkemidler for å sikre overholdelse av reglene. Konkurransetilsynet stiller imidlertid spørsmål ved om en effektiv håndhevelse ikke også burde omfatte muligheten til å gi overtredelsesgebyr. Særlig overfor flyselskaper som gjentatte ganger og/eller grovt bryter med klare regler om passasjerrettigheter er pålegg om opphør og tvangsmulkt neppe egnede sanksjonsmidler. Ved slike regelbrudd er, som det påpekes i høringsnotatet, heller ikke den rettsusikkerhet som foreligger om deler av regelverket noe argument mot bruk av overtredelsesgebyr. Konkurransetilsynet vil på denne bakgrunn foreslå at det åpnes for adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, men at dette eventuelt begrenses til alvorligere eller gjentatte overtredelser.

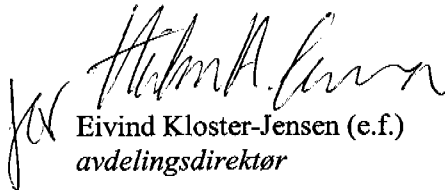
Konkurransetilsynet mener videre det bør vurderes om det skal gis mulighet for å pålegge tvangsmulkt, eventuelt overtredelsesgebyr, for manglende oppfyllelse av den generelle opplysningsplikten i § 13-4.

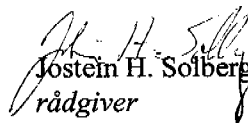
Klageordning for passasjerrettigheter

Som nevnt innledningsvis støtter Konkurransetilsynet forslaget om å opprette en klagenemd for flyreiser. Særlig er det positivt at det foreslås en felles klageordning. Dagens løsning der forbrukerkunder av SAS Braathens, Widerøe og Norwegian må rette sin klage til bransjeordningen Reklamasjonsnemda for rutefly og de øvrige skal klage til Luftfartstilsynet, er uheldig. En slik delt ordning kan føre til ulik regelanvendelse. Dessuten innebærer det en forskjellsbehandling ved at de selskapene som er knyttet til Reklamasjonsnemda selv dekker kostnadene til driften av klageordningen.

Det foreslås at nemda skal bestå av partsrepresentanter, men at formannen skal utpekes av staten. Konkurransetilsynet er tvilende til om dette er en god ordning. For å søke å oppnå rettsavklaring på et område der det foreligger begrenset med praksis og for å sikre at avgjørelsene får legitimitet, mener Konkurransetilsynet at nemda bør bestå av uavhengig eksperter på området.

Med hilsen


Eivind Kloster-Jensen (e.f.)
avdelingsdirektør


Jostein H. Solberg
rådgiver

Kopi:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Konkurranspolitisk avdeling