

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVSKREVET: LS	S.BEH.: MF
7 JUNI 2006	
S.NR.: 06, 34-17	
ARKIV: 741.0	AVSKREVET:

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato 31.05.2006
Deres dato 17.03.06
Vår referanse sa
Deres referanse 06/34-MF

Høring til endringer i luftfartslovens håndhevelsesregler - tilsyn og klageordning for passasjerrettigheter - tilsyn med visse typer luftfartsavgifter

NHO Luftfart viser til ovennevnte høringsbrev med utdypende notat. Innledningsvis vil vi uttrykke at vi setter pris på den grundige og omfattende analysen som Samferdselsdepartementet har utført. Notatet vil gi et godt grunnlag for senere håndheving av de problemstillingene som drøftes.

NHO Luftfart vil i det følgende følge den kronologien som departementet har lagt opp til, og vi vil svare fortløpende på de spørsmålene som departementet reiser i høringsnotatet.

Samferdselsdepartementet tar utgangspunkt i to utfordringer:

- flypassasjerenes forbrukerrettigheter der passasjerene beskrives som relativt avmektige, og at styrkeforholdet mellom passasjerer og flyselskap ofte er ujevnt;
- den harde priskonkurransen innen luftfart der departementet skriver: *"Manglende håndhevelse av passasjerenes rettigheter vil derfor indirekte kunne gi et konkurransefortrinn for flyselskaper som sparer penger ved å tilby tjenester som ikke tilfredsstillor lov- og forskriftsbestemte minstestandarder."*

NHO Luftfart har følgende kommentarer til disse to utfordringene: (a) Etter at EU-forordning 261/2004 ble innført, har passasjerene fått utvidet sine rettigheter betydelig overfor flyselskapene sammenlignet med tidligere. Selskapenes erfaring er at passasjerene etter hvert er svært godt kjent med dette regelverket, og de krever sin rett. Den store mediaoppmærksomheten om forordningen har ikke minst bidratt til dette. I tillegg bidrar den sterke konkurransen i luftfarten til at selskapene ikke ønsker å støte passasjerene fra seg når selskapene ikke kan konkurrerer på pris med de største lavkostoperatørene. (b) Departementets vurdering av den andre problemstillingen om priskonkurransen deler vi fullt ut. NHO Luftfart er enige i den beskrivelsen som er sitert ovenfor. Vi ser dette ikke minst i forbindelse med det skandinaviske forbrukerregelverket som er innført, og som de skandinaviske selskapene etterlever. Dette regelverket omfatter flyselskapenes generelle vilkår for befordring (Conditions of Carriage) som etter påbud fra de skandinaviske forbrukerombudene gir flypassasjerene betydelige større rettigheter sammenlignet med flypassasjerer ellers i verden. I tillegg kommer Reklamasjonsnemnda for rutenfly, markedsføringsregelverket og tilretteleggingen for funksjonshemmede passasjerer. I utgangspunktet var det meningen at disse forbrukerrettighetene også skulle omfatte utenlandske selskap som flyr på Norge, men de har nektet å delta/å rette seg etter kravene fra de norske forbrukermyndighetene. Dette skaper konkurransevridning. De mest hårdnakkede

av de utenlandske selskapene omtaler sin policy som "no refund company", og de lever deretter.

Videre vil vi påpeke at myndighetenes fokus på passasjerrettigheter hittil har vært konsentrert ensidig om flypassasjerer, og NHO Luftfart opplever det konkurransevridende at det stadig innføres nye krav til flyselskapene med tilsvarende rettigheter for flypassasjerene, mens andre transportformer "går fri". NHO Luftfart imøteser derfor at det fra EUs side er planlagt et bredere nedslagsfelt i arbeidet med passasjerrettigheter, og vi ser positivt på at klagenemnda etter hvert skal omfatte de øvrige transportformene. Dagens system der det stadig blir innført nye særkrav på flyoperatørene, opplever vi som sterkt urimelig. Samferdselsdepartementet blir anmodet om å sette konkurranseulikheten mellom transportnæringene på dagsorden både overfor de norske forbrukermyndighetene og overfor EU.

En ny felles klagenemnd for flypassasjerer (s. 5 og 6)

NHO Luftfart støtter forslaget om en ny felles klagenemnd i offentlig regi. Vi forutsetter at dette samtidig innebærer at Reklamasjonsnemnda for rutefly legges ned, og at dette også innebærer at klager på reisedelen innenfor Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser overføres til denne nye klagenemnda slik at vi får et ensopret klagesystem for flyreiser. Dagens tresporede klagesystem opplever vi som svært uheldig og lite forbrukervennlig. NHO Luftfart stiller seg positiv til forslaget der nemndas ansvar defineres til å bidra til rettsavklaringer på en måte som vil redusere antallet klager.

I fjerde avsnitt på side 5 er det definert hvilke reisende klageadgangen gjelder, men her mener vi der er behov for ytterligere avklaringer. Det bør presiseres nærmere hva som menes med avtale om flyreise som er inngått "her i landet", eller som "er ytet". Har det ene alternativet forrang foran det andre? Det bør beskrives hvem som er ansvarlig når to selskap har inngått "code share"-avtale, er det selskapet som utsteder billetten eller er det selskapet som flyr? I dag er dette et delt ansvarsområde; jfr. IATA. I EU-forordning 261/2004 er det imidlertid operatøren som er ilagt ansvaret. Videre hva blir mest utslagsgivende av de to alternativene, hvor billetten er kjøpt eller hvor tjenesten er ytet?

I dag er det over 50 utenlandske flyselskap, både ruteselskap og charter, som flyr regelmessig på Norge. Billettene med disse vil dels være kjøpt i Norge, og dels i utlandet. Tjenesten er imidlertid "ytet" delvis i Norge. Skal disse håndteres av den norske klagenemnden eller av de respektive hjemland for disse flyselskapene? Vil klageadgangen håndteres i det landet hvor reisen starter, eller i det landet hvor selskapets hovedkontor er registrert? Avgrenses klageretten til flyreiser fra EU-/EØS-området til tredjeland, og ikke motsatt, jfr. EU-forordning 261/2004?

2.1.1. Selskapenes forpliktelser (s. 6 og 7)

I følge EU-forordningen er selskapene, eventuelt deres handlingsagenter, forpliktet til å uoppfordret gi passasjerene informasjon om de rettighetene de har. I tillegg påligger det flyplasser å sørge for at informasjonen er oppslått på flyplassene. I høringsnotat er ansvaret for oppslag på flyplassen tillagt selskapene. Her utvider departementet, etter NHO Luftfarts syn, selskapenes/handlingsagentenes ansvarsområde. Oppslag på flyplassen er i henhold til EUs retningslinjer, flyplassers ansvar, mens oppslag på skranken er selskapenes ansvar.

2.1.2 Forslag til parlaments- og rådsforordning om bevegelseshemmede personers rettigheter når de reiser med fly (s. 8 og 9)

NHO Luftfart har tidligere i høring til forordningsforslaget gitt sin tilslutning til hovedprinsippene i den foreslåtte forordningen, og viser til at forslagene i hovedsak allerede praktiseres av norsk luftfart. Vi registrerer imidlertid at flere av lavkostselskapene, som også flyr på Norge, tar ekstra betalt for eksempel for medbrakte rullestoler.

NHO Luftfart viser videre til at det i Norge, i dag, er flyplassen som har ansvaret for den praktiske tilretteleggingen for handikappede flypassasjerer, og at regningen går til flyselskapene. I høringen til forordningen foreslo vi at dagens ordning, som fungerer godt, videreføres. NHO Luftfart anbefaler følgelig at plikten til å yte bistand ligger hos flyplassadministrasjonen.

NHO Luftfart forutsetter at Samferdselsdepartementet bidrar til at ensartede bestemmelser blir vedtatt for denne foreslåtte forordningen og for EU-forordning 261/2004 der henholdsvis "penalties" og "sanctions" er benyttet. Regelverket i disse to nær beslektede forordningene bør i størst mulig grad være ensrettet for de ulike passasjergruppene.

2.1.3 Parlaments- og rådsforordning nr. 2006/2004 – "samarbeidsforordning" (s. 9-11)

NHO Luftfart registrerer at denne forordningen, som forvaltes av Barne- og likestillingsdepartementet, ikke har vært sendt på høring verken til NHO Luftfart eller til våre medlemsbedrifter. All den tid minst to av de forordningene som omfatter luftfarten spesielt, er tilordnet samarbeidsforordningen, burde den vært lagt fram for bransjen til høring. Vi ber Samferdselsdepartementet om å være spesielt oppmerksom på hvorvidt luftfartsnæringen står på høringslisten for relevante høringer fra andre departement all den tid departementene alltid sender høringene til hverandre.

NHO Luftfart ser det som positivt at det skal være internasjonalt samarbeid knyttet til håndhevelsen av disse forordningene. Dette vil skape større konkurranselikheter. Det vil også bidra til at det er lettere for flypassasjerene å få gjennomslag i klager rettet mot utenlandske selskap enn det som er tilfelle i dag.

NHO Luftfart støtter forslaget om at den kompetente myndigheten skal være Luftfartstilsynet. Vi er enige i begrunnelsen der departementet påpeker at den fragmenterte myndighetsstrukturen innen luftfart allerede er stor nok, og at det derfor bør være Luftfartstilsynet som blir ilagt dette ansvaret. Parallelliteten til ansvars plasseringen i andre land taler også for denne løsningen.

Enkelte land har imidlertid valgt å ikke opprette klagenemnd/kompetent nemnd. Per dato har det ikke vært opprettet klagenemnd/kompetent nemnd i Irland, og der må passasjerene gå til det sivile rettsapparatet. Hvis det fortsatt ikke blir opprettet klageadgang, bør departementet avklare hvordan klagenemnda i Norge skal forholde seg til land som velger å bruke rettsapparatet i stedet for klagenemnd. All den tid Norge har mange passasjerer som reiser med irske flyselskap, bør dette avklares. Hvis ikke, blir denne passasjergruppen diskriminert.

NHO Luftfart vil videre kommentere artikkel 4 nr. 6 punkt a), side 10. Denne bestemmelsen er svært ressurskrevende for selskapene. Vi er imidlertid innforståtte med at vi må ha dokumentasjonen klar ved eventuelle kanselleringer og forsinkelser.

I nest siste avsnitt på side 10, viser departementet til at myndighetene annet hvert år skal innrapportere til Kommisjonen "*væsentlige nationale fortolkende dommer vedrørende lovgivning, som beskytter forbrukernes interesser*". NHO Luftfart vil anmode norske myndigheter om at vi ikke legger oss på en strengere praksis enn det andre land gjør innenfor EU-/EØS-området. Strengere praksis for norske selskap på dette området, vil bidra til en sterk konkurransevidning.

2.1.4 Forslag til "jernbaneforordningen" (s. 12 og 13)

NHO Luftfart registrerer at klageadgangen er foreslått ulik for jernbanepassasjerer, bl.a. tre instanser og totalt nøytral og uavhengig klagenemnd. Dette finner vi underlig. Prinsipielt mener vi at de ulike passasjergruppene bør behandles likt. En ulik innretning av klageadgangen vil vanskeliggjøre etableringen av en felles transportklagenemnd. NHO Luftfart ber Samferdselsdepartementet om å bidra til at transportforordningene i størst mulig grad har like bestemmelser.

2.1.5 Fremtidige forslag fra EU om passasjerrettigheter for transport generelt (s. 13)

Vi har her tilsvarende kommentarer som til 2.1.4.

2.1.6 Sammenfatning av håndhevelsesreglene i forordningene om passasjerrettigheter (s. 13 og 14)

Vi registrerer at departementet skriver at det er en forutsetning at medlemsstatene må og skal ha relativt stor frihet til å håndheve reglene innenfor sine allerede etablerte håndhevelsessystemer. NHO Luftfart vil på området sanksjoner særlig understreke betydningen av likhet over landsgrensene. Vi anmoder departementet om å ikke legge seg på et strengere nivå enn øvrige land innen EU-/EØS-området.

2.2 Avgiftsforordningen – felles avgiftsregime (s. 14 – 15)

NHO Luftfart har stilt seg kritisk til den store veksten i antallet ansatte i Luftfartstilsynet. Vi ser at ved å anbefale ansvaret lagt til Luftfartstilsynet for de ulike forslagene som er fremsatt, så kan dette bidra til en ytterligere økning av antallet ansatte i tilsynet. De nye oppgavene vil til dels kreve annen kompetanse enn den Luftfartstilsynet innehar i dag. Ut fra en helhetsvurdering, vil NHO Luftfart likevel tilråde at tilsynsansvaret legges til Luftfartstilsynet. Dette vil vi begrunne nærmere under kapittel 3.

3. Tilsyn med passasjerrettigheter og avgifter på flysikkerhetstjenester (s.16-37)

NHO Luftfart tilrår, som nevnt ovenfor, at det totale tilsynsansvaret med passasjerrettigheter legges til Luftfartstilsynet. Dette begrunner vi i følgende: (a) tilsynsansvaret for luftfarten bør være mest mulig samlet; (b) tilsynsansvaret på dette området, både passasjerrettigheter, luftfartsavgifter og Single European Sky-samarbeidet, krever luftfartskunnskap om både nasjonale og internasjonale forhold; (c) de fleste andre land i EU har valgt tilsvarende

løsning, og med det kontaktnettet Luftfartstilsynet har internasjonalt, vil Luftfartstilsynet derfor være det beste alternativet; (d) å opprette et nytt tilsynsorgan, ser vi ikke som ønskelig; (e) Luftfartstilsynet har allerede, sett fra en totalvurdering, et tilsynsansvar som harmonerer mer med kravene i forordningene enn det forbrukermyndighetene/ Forbrukertvistutvalget og Konkurransetilsynet har; (f) at tilsynet per dato har liten erfaring med tvisteløsning, ser vi som underordnet i forhold til de andre kompetansene det har.; (g) Luftfartstilsynet har større muligheter til å utøve sanksjoner sammenlignet med forbrukermyndighetene; (h) det er en fordel for passasjerene å kunne forholde seg til ett tilsyn og ikke til flere; (i) å samle alt i ett tilsyn, er ressursbesparende og bidrar samtidig til å samle kompetansen.

Vi kan heller ikke se at dette utvidede ansvarsområdet svekker Luftfartstilsynet som sikkerhetstilsyn. Luftfartstilsynet vil tvert om være det tilsynet, av de foreslåtte alternativene, som har best forutsetninger til å ta stilling til hvor grensene for flyselskapets ansvar bør gå når en samtidig skal sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til sikkerheten. Luftfartstilsynet vil for eksempel være best skikket til å vurdere hvorvidt det virkelig er sikkerhetsårsaker, som er årsaken til at en funksjonshemmet passasjer er avvist i en eventuell klagesak på dette området.

Vi støtter departementets vurdering av Forbrukerombudet som mindre egnet på dette området siden det ikke er et generelt tilsynsorgan for forbrukerrettigheter, og derfor enda mindre et tilsynsorgan for en spesiell gruppe forbrukere/reisende, i dette tilfellet flypassasjerer.

NHO Luftfart stiller spørsmål ved hvorfor SAS trekkes fram som det ene selskapet som Forbrukerrådet har forhandlet frem en avtale med. Dette etterlater et inntrykk av at det er SAS som ikke oppfyller rettighetene, mens alle andre har orden på sin håndtering av passasjerrettigheter. Dette er på ingen måte korrekt.

NHO Luftfart er enig i at tilsynsmyndigheten må få sanksjonshjemler som setter den i stand til å stanse et flyselskap som opptre i strid med forordningene (s.21). Vi synes også det er en viktig avklaring departementet gjør mellom passasjerene som gruppe og den enkelte passasjer med hensyn til sanksjoner og klageadgang. NHO Luftfart er enig i fortolkningen som presiserer at en enkelt passasjer ikke utløser en sanksjon, men at vedkommende har anledning til å klage, jfr. kap. 4. For at det skal iverksettes sanksjoner, må det i så fall gjelde en større gruppe/gjentakende misforhold. (s.21)

NHO Luftfart støtter opp om departementets argumentasjon under 3.4.3. om tildeling av tilsynsansvaret.

3.4.3.2. Ansvar for tilsyn med avgiftsforordningen (s. 25-27)

Avgiftsforordningen krever også solid luftfartsfaglig innsikt. Departementet foreslår å legge tilsynsansvaret til Luftfartstilsynet som kombinert med luftfartsfaglig innsikt også allerede i dag har ansvar for forhåndskontrollen (forsikring og økonomisk bæreevne) og lisenskontrollen. I dette tilsynsansvaret ligger det allerede en del økonomisk kontroll. Konkurransetilsynet (KT) er nevnt som det andre mulige alternativet. KT har i dag tilsynsansvar med prisforordningen. Dette er imidlertid et meget begrenset tilsynsansvar. NHO Luftfart anbefaler følgelig at også tilsynsansvaret for avgiftsforordningen legges til

Luftfartstilsynet. Dette vil også tilsvare det som er valgt som løsning i det store flertallet av EU-land.

Slik NHO Luftfart ser det, er det nemnda som må sette de faglige grensene, som må gi anbefaling og som må uttale seg til Luftfartstilsynet, som er den som utøver tilsyn og eventuelt iverksetter sanksjoner.

3.4.4. Behov for nye regler om saksbehandling og tilsyn (s. 27-29)

NHO Luftfart er enig i at en total revisjon av luftfartsloven bør finne sted etter flere år med flikking, ikke minst som følge av stadig nytt regelverk fra EU. Samtidig har det vært store strukturelle endringer i bransjen og i myndighetsstrukturen både nasjonalt og på europeisk nivå. Når dette revisjonsarbeidet iverksettes, vil NHO Luftfart anbefale at bransjen trekkes inn i prosessen.

3.4.4.4. Kontrollundersøkelser på stedet (Samarbeidsforordningen) (s. 30-31)

NHO Luftfart er enig med departementet i at denne hjemmelen, artikkel 4 nr. 6 (c) er uklar, og at den tatt på ordet, går meget langt. Vi antar at det ikke er meningen at tilsynsmyndigheten "ved nødvendig kontrollundersøkelse på stedet", for eksempel skal kunne holde fly tilbake med de store økonomiske konsekvensene dette vil få for selskapet og for de øvrige passasjerene. Denne bestemmelsen bør avklares nærmere for eksempel i forskrift.

3.4.4.5. Skriftlig krav om opphør av ulovlig virksomhet (Samarbeidsforordningen) (s. 31-34)

NHO Luftfart er enig i at virksomheten må gis anledning til å rette opp/gjøre opp for seg før tvangstiltak settes inn. Vi støtter også Samferdselsdepartementets vurdering at forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler bør være tilstrekkelig.

3.4.4.9 Overtredelsesgebyr (s. 34-36)

NHO Luftfart finner det uheldig at departementet nok en gang trekker fram en navngitt bedrift i diskusjonen av hvorvidt det er behov for både tvangsgebyr og overtredelsesgebyr. Vi kan ikke se at departementet har grunnlag for å si at SAS Braathens har brutt passasjerrettighetene "i så spesielle situasjoner som vi har sett i den siste tiden". I følge bedriften har de betalt ut erstatning for tap som passasjerene har hatt, som følge av den lovlige streiken i vår, men de har ikke betalt kompensasjon til passasjerene. Årsakene til dette er at kravet skal behandles av Reklamasjonsnemnda for rutefly til høsten. Nemnda skal da avgjøre hvorvidt en lovlig streik ligger innenfor EU-forordning 261/2004s unntaksregler for kompensasjonskrav eller ikke. Saken er av prinsipiell viktig karakter, og det er godt mulig av den vil bli brakt videre inn for rettsapparatet. Så vidt NHO Luftfart er kjent med, vil dette være den første saken i EU-/EØS-området knyttet til denne problemstillingen.

Vi er for øvrig enig med departementet at skal det ilegges overtredelsesgebyr, så må det bevises at selskapet bevisst bryter reglene. NHO Luftfart støtter departementets forslag om at en i denne omgang ikke innfører overtredelsesgebyr.

4. Klageordning for passasjerrettigheter (s. 37-68)

NHO Luftfart er uenig med departementet i beskrivelsen (2. avsnitt, s. 38) om at rettskildene innen luftfarten ofte er vanskelig tilgjengelig. Det som kjennetegner luftfartens rettskilder, er at de er svært detaljerte og tallrike. Det andre forholdet som skaper problemer, er at de nasjonale myndighetene og EU ofte unnlater å følge opp de folkerettslige forpliktelsene som de har ratifisert/akseptert, når de i ettertid utformer nasjonale lover/EUs regelverk. Forordning 261/2004 er et eksempel på dette fordi en i forordningen har vektlagt ensidig å forholde seg til forbrukerrettigheter, mens Montrealkonvensjonen ikke har dette siktemålet, men har hovedfokus på skader som har oppstått under reisen.

Det som står beskrevet i høringsnotatet om finansieringen av Reklamasjonsnemnda for rutefly, er galt. I dag betaler de selskapene som er klaget inn til reklamasjonsnemnda, kr. 2000,- per klage for å dekke sekretariatskostnader og dommerhonorar. På grunn av den store pågangen av saker etter at EU-forordning 261/2004 ble innført, har sekretariatet, i følge media, vurdert å ta et mindre gebyr av alle som klager saker inn for nemnda. I følge nemnda går 7 av 10 saker i selskapenes favør. Selskapenes medlemmer i nemnda opplyser at de fleste sakene likevel løses i minnelighet slik at det til tross for den økte saksmengden, bare er et mindretall som går til nemndsbehandling. Blir ikke passasjerer og selskapet enige, skal saken uoppfordret sendes videre til nemndsbehandling. Dette blir gjort.

4.6.1 Hovedsvakhetene ved dagens klageordning (s. 46-48)

NHO Luftfart er enig i at den flersporede klagebehandlingen er den største ulempen i dagens system. Departementet har imidlertid oversett at klager i henhold til 261/2004 også behandles av Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser hva gjelder reisedelen. Hvorvidt dette har funnet sted, er vi ikke kjent med, men muligheten ligger der. Denne delingen på tre klageveier er uheldig for alle parter. Slik NHO Luftfart ser det, er de største ulempene at systemet er vanskelig å orientere seg i for forbrukerne, og at det blir utøvd ulik rettsanvendelse. Dette er uheldig for alle parter. Det er også svært uheldig den ordningen vi hadde før 261/2004 trådte i kraft, der kun et fåtall av selskapene, Norwegian, SAS Braathens, SAS Sverige og Danmark, samt Widerøe, har deltatt i den avtalebaserte klagenemnden Reklamasjonsnemnda for rutefly. En felles nemnd vil sikre lik rettsanvendelse.

Et annet uklart ansvarsområde er code sharing mellom selskapene. En felles nemnd vil bidra til oppklaring av problemer, siden alle selskap må rette seg etter samme nemnd eller nemnder som samarbeider.

NHO Luftfart ser at det ikke er ideelt at Luftfartstilsynet både er tilsynsorgan og tvisteløsningsorgan (klagenemnd), men vi mener at det likevel er mer hensiktsmessig med sekretariatet for den nye nemnda lagt til Luftfartstilsynet enn dagens spredte ordninger. Dagens avtalebaserte ordning omfatter kun de selskapene Norwegian, SAS Braathens, SAS Sverige og Danmark, samt Widerøe. Oppnevningen har til dels vært basert på tilfeldigheter, og det er uklart for hvor lang tid oppnevningen varer.

NHO Luftfart går inn for en offentlig nemnd, og vi vil også anbefale at sekretariatet er direkte tilknyttet en offentlig myndighet. Vi foreslår Luftfartstilsynet.

Vi registrerer imidlertid at Luftfartstilsynet har anslått en langt høyere saksbehandlerfaktor på en tilsynelatende mindre saksmengde, enn det reklamasjonsnemnda gjør, hhv 1 årsverk for saksbehandlingen av 49 saker mot sekretariatsarbeid på ¼ årsverk for saksbehandling av 65 saker de 10 første månedene i 2005. Her må da tilføyes at den faglige jobben, tilsvarende den som medlemmene i reklamasjonsnemnda gjør, er beregnet inn i Luftfartstilsynets anslag som har hatt én jurist på saksfeltet. Sammenligningen blir derfor ikke helt parallell. For Luftfartstilsynet er dette et helt nytt saksfelt, mens reklamasjonsnemnda har flere års erfaring med tilsvarende problemstillinger. I tillegg har tilsynet tatt seg av en antatt mer komplisert gruppe, de utenlandske og de norske selskapene som har avslått å delta i den frivillige ordningen i reklamasjonsnemnda. NHO Luftfart er likevel på generelt grunnlag skeptisk til ressursbruken i tilsynet, og vil råde til nøkternhet i bemanningen når vi nå går inn for å legge nemnda dit.

4.6.3.1 Opprettelse gjennom avtale eller direkte i kraft av lov (s.48-49)

På bakgrunn av manglene ved dagens ordning, vil NHO Luftfart anbefale at klagenemnda lov- eller forskriftsfestes da vi ikke kan regne med at alle de aktuelle operatørene vil underlegge seg en avtale frivillig. Erfaringene så langt tilsier det. NHO Luftfart støtter begrunnelsen som departementet har gitt: like konkurransevilkår mellom operatørene og rettferdighet mellom passasjerene.

4.6.3.2 Etablering og partssammensetning (s.49-51)

NHO Luftfart er ikke enig med departementet i at nemnda skal legges utenom forvaltningen hvis en med dette mener at sekretariatet for nemnda ikke kan ligge i Luftfartstilsynet. Nemndas uavhengighet avhenger ikke, slik vi ser det, av sekretariatets plassering, men av nemndas sammensetning, mandat, vedtekter og arbeidsmåter. Vi er av den oppfatning at plasseringen av sekretariatet i Luftfartstilsynet, ikke vil stride mot forordningens krav til uavhengighet. Hvis en med denne formuleringen derimot mener at nemnda ikke skal bestå av forvaltningens byråkrater, så er vi enige. NHO Luftfart er videre enig i at nemndas medlemmer bør ha solid kompetanse innenfor juss og luftfart.

Videre er vi enige i forslaget om lik partsrepresentasjon, og at nemnda ledes av en dommer tilsvarende det som i dag er tilfelle i Reklamasjonsnemnda for rute-fly. Vi støtter at leder for nemnda utpekes av departementet, eventuelt at denne oppgaven er delegert til Luftfartstilsynet. Departementet bruker betegnelsen "formann". NHO Luftfart vil foreslå at det mer tidsriktige begrepet "leder" benyttes. Videre mener vi at staten ikke bare skal oppnevne leder, men også medlemmene. Vi støtter at forbrukermyndighetene foreslår forbrukernes representanter. Næringslivets Hovedorganisasjon kan være aktuell som representant for de forretningsreisendes arbeidsgiver som betaler billettene og tilsvarende helseforetakene for reisende som får billetten betalt over trykkesystemet. Videre forslår vi at partsrepresentantene oppnevnes etter forslag fra NHO Luftfart og fra BARIN – Board of Airlines Representatives' in Norway. Til sammen dekker disse to organisasjonene hovedtyngden av de selskapene som er aktuelle. Nemndas medlemmer bør ha et tilstrekkelig antall medlemmer og varamedlemmer slik at upartiskheten kan ivaretas.

4.6.6. Mekling – saklig og geografisk myndighetsområde (s. 51-55)

NHO Luftfart er enig i at nemnda bør ha plikt til å ”avgjøre” en sak, men at prinsipielle saker kan tas videre i det sivile rettssystemet. Departementet vil ikke at nemnda skal være en mekler, men en realitetsløser. NHO Luftfart støtter denne avgrensningen av nemndas arbeidsområde.

Departementet ber oss på s 53 om å ta stilling til fem spørsmål. Det spør bl.a. om nemnda skal behandle enhver tvist som har tilknytting til flyreiser på norsk territorium, eller om klagenemnda bare skal bygge på et regelverk. NHO Luftfart ønsker en nemnd, og i det legger vi både 261/2004, den kommende forordning om passasjerer med funksjonshemninger, Montrealkonvensjonen, avtaleloven, dagens Conditions of Carriage, m.m. Vi mener med andre ord at nemnda skal behandle flere typer tvister enn det som følger av 261/2004. Av dette følger at nemnda både må behandle brudd på lovbestemmelser så vel som på kontrakter/avtaler. NHO Luftfart anbefaler at både forbrukere (de som betaler reisen selv) og forretningsreisende (de som arbeidsgiver betaler for), skal ha rett til å klage. I tillegg til disse to gruppene som notatet omtaler, vil det også være andre typer reisende som andre betaler for, for eksempel trygdesystemet. Denne gruppen må også innbefattes.

Spørsmål vedrørende innholdet i en felles transportnemnd finner vi alt for prematurt til å uttale oss om utover de tilrådingene vi ga under 2.1.4 og 2.1.5.

Det er videre en naturlig konsekvens av vårt syn at dagens klagenemndsordninger legges ned og samles i denne ene nemnda. Vi forstår ikke hva departementet mener når det skriver på side 57 at: ”- dersom noen av de store selskapene ser seg nødt til opprettholde et parallelt, og supplerende, klagetilbud, - ”Menes det her ”custom relations”-avdelinger? Dette har selvsagt også alle de større flyselskapene, og det er disse som er førsteinstansen som behandler klagen fra passasjerene. Hvis passasjerer ikke får medhold, går saken uoppfordret videre til nemnda. Vårt primære standpunkt er en ny felles nemnd som dekker hele klagefeltet, og det synet støtter også de selskapene som i dag deltar i reklamasjonsnemnda på frivillig basis.

Vi er videre enige med departementet i at en nemnd som hele tiden vil måtte foreta grensedragninger til beslektede klageordninger, vil begrense sin virksomhet og autoritet, og at dette vil i tillegg være ressurskrevende. Departementet ytrer en viss bekymring for at klagemengden vil kunne øke med alle klagetyper samlet på ett sted. NHO Luftfart viser til at det så langt har vist seg å være en overkommelig mengde klager som er behandlet i de ulike klageinstansene. Om det skulle bli en større mengde klager på dem som i dag har unndratt seg de frivillige ordningene, ville dette bety at konkurranselikheten øker. Dette ser NHO Luftfart på som en ubetinget fordel.

Vi er enig med departementet i at en mellomløsning vil være uheldig. NHO Luftfart frarår følgelig at selskap skal kunne reservere seg fra klager på de avtaleforholdene som ikke følger direkte av loven.

Departementet ytrer bekymring om at en generell nemnd som innbefatter mer enn 261/2004 kan virke konkurransevridende hvis andre land snevrer sine kompetente nemnder inn til kun å omfatte forordningens krav. Til det er å si, at denne konkurransvridningen allerede eksisterer i dag. Hvis ikke alt samles i en nemnd, vil resultatet sannsynligvis bli, at

forbrukermyndighetene krever at reklamasjonsnemnda opprettholdes parallelt. En felles nemnd, er etter vårt syn, den eneste muligheten for at større konkurranselighet kan oppnås.

4.6.7. Virkningen av klageavgjørelsen (retts- og tvangskraft) (s. 55-60)

Departementet spør om hvor bindende nemndas vedtak skal være. Etter det NHO Luftfart har fått opplyst, retter selskapene som er med i reklamasjonsnemnda, seg etter nemndas vedtak. Kun prinsipielle spørsmål tas i dag opp i rettsapparatet. Dette bør også videreføres i den nye nemnda. Uansett klageinnretning, vil det alltid være mulig å få prøvd saken sin for det sivile rettsapparatet for begge parter.

De norske selskapene som er tilsluttet reklamasjonsnemnda, følger påleggene fra nemnda. Vi forstår av høringsnotatet at klageorgan i Norge, som en generell regel, ikke har retts- og tvangskraft, men ingen regel uten unntak. For en av nemndene som i dag har slik myndighet, er det lovendring på gang (pakkereiseloven). I tillegg har Forbrukertvistutvalget slik myndighet. I tilsvarende saker de siste årene, har det vært delt innstilling om dette spørsmålet.

Vi registrerer imidlertid at retts- og tvangskraft er i tråd med EUs målsettinger for forordningen. Departementet skriver videre (s. 57): *"Dersom manglende retts- og tvangskraft får som konsekvens at noen tjenestetilbydere konsekvent, eller i alle fall i merkbart større grad enn andre, unnlater å rette seg etter avgjørelsene fra klagenemnda, vil dette kunne bidra til fordreining av konkurransen i favør av de selskapene som unndrar seg kostnadskrevenende nemndsavgjørelser."* Departementet konkluderer imidlertid med motsatt konklusjon uten at årsakene til dette standpunktet går klart fram av drøftingen.

NHO Luftfart deler langt på vei departementets vurdering, men trekker likevel motsatt konklusjon. Vi har dessverre liten tro på at alle selskap vil rette seg etter nemndas vedtak hvis ikke nemnda har myndighet til å iverksette retts- og tvangstiltak. Erfaringene med de såkalte frivillige ordningene som er innført, og som de utenlandske selskapene, uten unntak, unndrar seg, tilsier dette. NHO Luftfart tilrår følgelig at nemnda får slik myndighet. Vi er mer opptatt av at konkurranseligheten mellom alle aktørene blir ivaretatt, enn hva som er mest vanlig innenfor nemndssystemet i Norge.

NHO Luftfart er videre enige i at passasjerene kan føre saken fram for tingretten hvis de ikke får støtte i nemnda. Selskapene kan også bringe saken inn for retten når det er snakk om prinsipielle avgjørelser. For å ivareta rettsvernet for passasjerene, vurderer departementet at kravene for småkravprosesser kan følges. Dette vil imidlertid innebære at den andre part, selskapene, ikke kan få avklart viktige prinsipielle spørsmål i høyere rettsinstanser. NHO Luftfart må derfor på prinsipielt grunnlag måtte gå mot en slik løsning.

Departementet ser det uheldige i å bruke småkravprosesser, og mener at en i stedet bør innføre preventive tiltak for å sikre et bedre rettsvern for passasjerene. Det foreslår derfor offentliggjøring av det enkelte vedtak, en liste med offentliggjøring som viser om tjenesteyter virkelig har fulgt opp nemndas vedtak, samt kontroll med hvorvidt vedtakene blir etterlevd. I tillegg vil Luftfartstilsynets tilsynsansvar kunne anvendes. NHO Luftfart foretrekker preventive løsninger fremfor småkravprosesser. Departementet har foreløpig ikke planer om å foreslå lister over innrapportering av selskaper som er innklaget, og det sier vi oss enig i.

Departementet spør konkret i høringsnotatet hvorvidt lister over vedtakene bør publiseres eller ikke. NHO Luftfart ønsker ikke en slik publisering da den lett kan gi et galt bilde. Mengden klager gir ikke alltid et korrekt bilde av forsømmelsene til selskapene. Et selskap kan bli klaget inn fordi passasjerer regner med å nå fram med klagen, mens et "no refund company" kan bli sett på som så vanskelig at passasjerer ikke klager saken inn. Videre vil et stort selskap naturlig nok ha flere saker enn et mindre. En oppstilling må derfor stå i forhold til omfanget av klager og det aktuelle selskapets totale produksjon av reiser. En liste som ikke angir om selskapene har tapt eller vunnet, vil også være misvisende. Erfaringene så langt viser at selskapene vinner 7 av 10 saker i reklamasjonsnemnda. Det må også opplyses at de aller fleste avgjørelser i reklamasjonsnemnda er enstemmige. En oppstilling må settes i en naturlig kontekst. Hvis dette ikke blir gjort, kan lister lett gi et skjevt bilde av virkeligheten. Departementet sier at deres usikkerhet bunner i at de ikke vet hvorvidt selskapene vil følge nemndas vedtak eller ikke. Erfaringene fra reklamasjonsnemnda viser at vedtakene blir fulgt. Hvorvidt det samme vil skje når alle selskap blir innlemmet, er vanskelig å si.

På side 59 og 60, samt side 65 diskuterer departementet hvorvidt selskapene kan finne på å gå til rettsapparatet for å redde sin tapte ære overfor passasjerene. Dette mener vi er en søkt problemstilling. Et fornuftig selskap har ikke tid og ressurser til å belaste rettsapparatet unødige.

4.6.10 Finansieringsmodell

Departementet skisserer fire modeller. (a) staten betaler alt; (b) tjenesteyter (selskapene) betaler alt, (c) de reisende betaler ved at en generell avgift legges på flybilletten og (d) en kombinasjon av de tre ovennevnte. Departementet mener at det er prinsipielt uheldig med statlig finansiering fordi en da (a) gir subsidiering til en samfunnssektor; (b) klagemengden generelt i samfunnet er for stor til at staten kan ta kostnadene alene og (c) transportnæringene vil bli favoriserte.

NHO Luftfart mener at staten hittil på ingen måte har favorisert luftfarten sammenlignet med andre samfunnssektorer eller andre transportformer. Luftfartens forhold til offentlig sektor har i stedet vært preget av å være finansiell melkeku for staten. Samferdselsdepartementet har her en mulighet til å oppveie noe av den ubalansen som luftfarten i dag opplever, sammenlignet med øvrige transportområder.

NHO Luftfart vil foreslå følgende modell:

- et statlig grunnbeløp som staten yter årlig kombinert med
- et moderat gebyr fra klager, samt
- at selskapet betaler et beløp per klage, men at dette beløpet betales tilbake hvis selskapet vinner saken i klagenemnda

NHO Luftfart fraråder at medlemmene i nemnda, utenom dommeren, skal ha lønn. Dette vil fordyre nemndsarbeidet enormt. Vi foreslår at ordningen i reklamasjonsnemnda videreføres. Medlemmene lønnes av sine respektive arbeidsgivere. Siden forbrukerne skal være representert av de statlige forbrukermyndighetene, vil selvfinansieringsprinsippet for medlemmer ikke skape problemer. Utvides nemnda med medlemmer fra arbeidsgiverorganisasjoner og helseforetakene, vil dette også være profesjonelle parter som

vil utføre nemndsarbeidet som en naturlig del av jobben. Totalt sett vil dette finansieringsprinsippet være den mest hensiktsmessige løsningen.

6. Merknader til de enkelte lovforslagene

Til endringene i § 7-26

Hvis Luftfartstilsynet etter hvert skal føre tilsyn med hele takstregulativet til Avinor AS, forutsetter vi at dette også vil gjelde takstregulativet til Moss Lufthavn, Rygge siden dette er en statlig lufthavn og konsesjonsinnehaver er staten ved Forsvaret. Sandefjord lufthavn, Torp, kommer muligens i en noe annen situasjon siden de nå kjøper rullebanen av staten for 100 millioner kroner. Flyplassen som driftsorganisasjon er imidlertid i all hovedsak offentlig eid av fylke og kommuner. Dette bør imidlertid vurderes nærmere av Samferdselsdepartementet med bakgrunn i EUs nye retningslinjer for finansiering av regionale lufthavner.

NHO Luftfart støtter at luftfartsmyndighetene ikke skal ha anledning til ta beslag i dokumenter, men at de kan kopiere.

NHO Luftfart stiller også spørsmål ved hvorfor luftfartsmyndighetene skal kunne trekke politiet inn. Dette er en unødig kriminalisering av områder som normalt lar seg løse i minnelighet. Antallet flyreiser tatt i betraktning, er det en forsvinnende liten andel som påklages. At markedsføringsloven har en slik bestemmelse som "antas å ha praktisk betydning bare i helt spesielle tilfeller", ser vi ikke som en god nok grunn for å lage tilsvarende bestemmelse i luftfartsloven. NHO Luftfart savner en saklig grunn for å ha generell hjemmel til å trekke inn politiet. Konkurranselovens bestemmelser er på flere områder omdiskutert, og særlig sett i forhold til Straffelovkomiteens innstilling. NHO Luftfart ser følgelig ikke det fordelaktige i en slik tilpasning til konkurranseloven.

Til endringene i § 10-42

NHO Luftfart tar til etterretning at ansvarsdelingen mellom Barne- og likestillingsdepartementet og Samferdselsdepartementet tilsier at Luftfartstilsynet ikke kan være tilsynsmyndighet i forhold til de passasjerrettighetene som ligger utenfor 261/2004, men at de likevel kan ha ansvar for hele spekteret av klagesaker. Vi støtter det foreslåtte forslaget om en samlet nemndsfunksjon, men en delt tilsynsfunksjon.

Departementet spør eksplisitt om et eventuelt tvangsgebyr bør tilfalle andre enn staten. NHO Luftfart mener at det bør tilfalle staten, men ikke som en fiskal inntekt. Eventuelle inntekter fra tvangsgebyr bør gå til drift av klagenemnda.

Videre er det spørsmål om klager som ilegges tvangsmulkt, skal ha oppsettende virkning eller ikke. Konkurranseloven og ekomloven trekkes fram der førstnevnte ikke gir oppsettende virkning, mens ekomloven så langt gjør det. Samferdselsdepartementet vil imidlertid foreslå en endring tilsvarende konkurranselovens bestemmelse for ekomloven. NHO Luftfart anbefaler at oppsettende virkning opprettholdes på dette området selv om departementet betegner det som "et eldre system". Vi ser ikke noe grunn for at konkurranselovens til dels svært strenge bestemmelser skal være førende for alle andre lover.

NHO Luftfart stiller også her spørsmål ved hvorfor luftfartsmyndighetene skal kunne trekke politiet inn. Begrunnelsen er den samme som under 7-46.

NHO Luftfart støtter at nemndbetegnelsen brukes.

NHO Luftfart mener at alle selskap som flyr på Norge skal være underlagt klagenemnda. Vi er sterkt i mot formuleringen i siste setning, andre avsnitt på side 80 der det står: *"I spesielle tilfeller bør det være mulig å unnta flyselskaper fra ordningen. Det forutsettes i så fall at denne grensedragningen fastsettes i forskrift som gis i medhold av annet ledd."*

Departementet har i notatet verken drøftet eller begrunnet denne unntaksmuligheten i høringsnotatet. NHO Luftfart foreslår at unntaksbestemmelsen strykes siden departementet ikke har begrunnet berettigelsen av den. Slike bestemmelser bør ikke innføres etter "kjekt-å-ha-prinsippet".

NHO Luftfart mener, som nevnt ovenfor, at nemnda skal ha retts- og tvangskraft. Det er derfor viktig med en uttømmende hjemmelsbestemmelse som foreslått, men med en presisering av denne myndigheten.

Til endringene i § 10-45

NHO Luftfart synes det er uheldig at ett og samme krav kan fremmes for flere klagenemnder. Her bør det etableres samarbeidsordninger mellom de ulike lands kompetente myndigheter/klagenemnder slik at dette unngås.

Til endringene i § 10-46

NHO Luftfart er enig i prinsippet om behandlingen i størst mulig grad skal finne sted på laveste nivå. Som en konsekvens av dette, mener vi at passasjerer ikke kan fremme saken for retten før den er ferdigbehandlet i klagenemnda.

Videre støtter vi at sakene bringes rett inn for tingretten uten å gå om forliksrådsbehandling.

Med hilsen
NHO LUFTFART



Tor Sodeland
Direktør