



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Vår saksbehandler:
Ingvild Spilde

Vår referanse:
200601270-7/505/ISP

Vår dato:
13. juni 2006

Telefon direkte:

Deres referanse:
06/34-MF

Deres dato:
17. mars 2006

| | |
|--------------------------|----------|
| SAMFERDSELSDEPARTEMENTET | |
| NAVNET | LS MF |
| 17. JUNI 2006 | |
| NR | 06 34-27 |
| ARBEIDEN | 741.0 |

Luftfartstilsynets kommentarer til forslag til endringer i luftfartslovens håndhevelsesregler mv. for passasjerrettigheter og tilsyn med visse typer luftfartsavgifter

1. Innledning

Vi viser til Samferdselsdepartementets høringsnotat 17. mars 2006.

I høringsnotatet foreslås det at Luftfartstilsynet skal være tilsynsmyndighet/kompetent myndighet for forordningene om nektet ombordstigning¹, om bevegelseshemmede flypassasjerer² og samarbeidsforordningen³, herunder at behandlingen av passasjerklager skal overføres til en ny nemnd. Videre at det etableres en hjemmel for at sikre Luftfartstilsynets adgang til å granske relevante regnskaper mv. i forbindelse med kontroll av avgifter på flysikringstjenester. Det vil fremgå fra våre kommentarer nedenfor at vi i all hovedsak støtter de forslag som Samferdselsdepartementet presenterer i sitt notat.

2. Kommentarer knyttet til endringer i luftfartslovens håndhevelsesregler – tilsyn og klageordning for passasjerrettigheter

2.1 Tilsyn med passasjerrettigheter

2.1.1 Fordeling av tilsynsansvaret

Vi registrerer at det i høringsnotatet foreslås at tilsynsoppgavene bør legges til ett organ, herunder at Luftfartstilsynet foreslås å være dette organet. Vi deler i den sammenheng Samferdselsdepartementets vurdering av behovet for å legge tilsynsoppgavene til ett organ.

Luftfartstilsynet er i dag tildelt ansvaret for å føre tilsyn med forordning om nektet ombordstigning mv. Denne ansvarsoppgaven kan beskrives som å være i randsonen av Luftfartstilsynets kjerneområde, dvs. det å sørge at luftfarten utøves på en sikker måte. På den annen side vil et økt tilsyn med passasjerrettigheter, slik forslaget legger opp til, ligge godt innenfor departementets stående instruks til Luftfartstilsynet om også å påse at luftfarten drives på en samfunnstjenelig måte. Forutsatt at Luftfartstilsynet tilføres midler til å følge opp de nye tilsynsoppgavene i tråd med de krav

¹ Forordning nr. 261/2004

² KOM (2005) 47 final

³ Forordning nr. 2006/2004

som forordningene stiller, støtter vi også departementets forslag om at oppgavene legges til Luftfartstilsynet.

2.1.2) Nærmere om nye regler for saksbehandling og tilsyn, særlig om overtredelsesgebyr

I høringsnotatet drøftes det om det bør gis hjemmel for tilsynsmyndigheten til å pålegge overtredere et overtredelsesgebyr. Det konkluderes deretter med at slik hjemmel ikke bør gis. Slik vi oppfatter det bygger drøftelsen på at reglene på området er uklare, og at man derfor ikke ønsker å ilegge gebyr i det regelforståelsen er vanskelig. I den forbindelse bes høringsinstansene spesielt om å uttale seg om denne problemstillingen.

Etter vår oppfatning er det et klart behov for hjemmel til å ilegge et overtredelsesgebyr. Som departementet selv påpeker må sanksjonene som myndighetene ilegger være "effektive" og "avskrekkende". De alternative sanksjonene som er foreslått kan nok være formålstjenlige, men ikke tilstrekkelige iht. vår vurdering.

Tvangsgebyr vil trolig være adekvat der man ønsker å få brakt til opphør en lovstridig praksis med tanke på fremtiden. Tvangsgebyr vil imidlertid ikke være et relevant sanksjonsmiddel der man i ettertid avdekker at et selskap har hatt en lang praksis i strid med regelverket. Vår erfaring tilsier også at straffehjemler som oftest er utilstrekkelige i slike tilfeller. For det første er beviskravene for å ilegge straff helt andre enn de som stilles i sivilretten. For det andre opplever vi at saker som vi har anmeldt og bedt påtalemyndigheten forfølge, i stor grad henlegges, bl.a. på grunn av ressursmangel.

Vi er også usikre på hvilken vekt man bør legge på argumentet om at reglene og praksis for håndhevelse av disse foreløpig er noe uklare. For det første vil slik usikkerhet kunne hensyntas i vurderingen i hvert enkelt tilfelle av om overtredelsesgebyr faktisk bør ilegges. For det annet vil det være mulig å gjøre en gradvis innføring av bruk av overtredelsesgebyr, etter hvert som reglene og fortolkning av disse blir klarere. Dette har bl.a. blitt gjort av Konkurransetilsynet etter innføring av reglene om meldeplikt for foretakssammenslutninger og ileggelse av overtredelsesgebyr for manglende meldeplikt herunder.

Etter vår vurdering vil det viktigste for å sikre en effektiv håndhevelse av regelverket være å ha en hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Vi mener derfor at departementet bør vurdere å innta en hjemmel for at tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr. Forutsatt at departementet vurderer spørsmålet på nytt, bør det også vurderes hva som skal være kriteriene for ileggelse av et slikt gebyr.

Avslutningsvis vises det til selve lovforslaget: § 10-42, annet ledd nr. 1 "*vedrørende overtredelsen*":

Vi er her av den oppfatning at det kan være hensiktsmessig om departementet gjør nærmere rede for hvilke krav som skal stilles til spesifisering av de dokumentene som ønskes utlevert, ref. diskusjonen om denne problemstillingen i konkurranseretten. Skal tilsynsmyndigheten kunne be om alle dokumenter i en sak, eller om må det spesifikt henvises til nærmere angitte dokumenter som myndigheten da forutsettes å kjenne til eksistensen av?

2.2) Klageordning for passasjerrettigheter

Vi støtter Samferdselsdepartementets vurderinger knyttet til behovet for en ny nemnd som vil få i oppgave å behandle *alle* passasjerklager etter luftfartslovgivningen. En slik nemnd vil være til stor fordel for passasjerene, da det er vår erfaring med dagens ordning med to klageorganer at denne fremstår som uklar og uhensiktsmessig. En slik nemnd vil bedre sikre en lik rettsanvendelse og den

autoritet som en slik nemnd er avhengig av. Videre deler vi departementets syn på at det ikke er ideelt at Luftfartstilsynet bør inneha rollen som både tilsynsmyndighet og "tvisteløsningsorgan". Av den grunn finner vi det heller ikke naturlig at Luftfartstilsynet verken tildeles sekretariatsfunksjonen for et nytt klageorgan eller at det bør være opp til Luftfartstilsynet å føre statistikk på hvor mange klager som har vært rettet mot det enkelte selskap.


Vi er usikre på hvorvidt avgjørelsene fra en ny klagenemnd bør ha retts- og tvangskraft. Effektivitetshensynet, som departementet selv viser til, taler for å gi nemnden slik kompetanse. Dette hensynet har også en dimensjon mot tilsynsmyndigheten, da retts- og tvangskraft trolig også vil underlette det tilsynsarbeid som foreslås lagt til oss. På den annen side konstaterer vi at det er tale om en ny nemnd, der det kan være hensiktsmessig å følge utviklingen over noe tid, før man eventuelt vurderer spørsmålet om behovet for retts- og tvangskraft. Av den grunn finner vi at vi også kan støtte dette forslaget. Det forutsettes her imidlertid at dette spørsmålet vurderes på nytt, dersom man f. eks. opplever en utvikling der nemndens avgjørelser ikke etterleves av flyselskapene.


3. Kommentarer knyttet til endringer i luftfartslovens håndhevelsesregler – tilsyn med visse typer av luftfartsavgifter.

Vi konstaterer at ansvaret for å føre tilsyn med fastsettelse av avgifter på flysikringstjenester foreslås lagt til Luftfartstilsynet - i tråd med tidligere signaler fra Samferdselsdepartementet. Hensyntatt at Luftfartstilsynet nå også er utpekt som *National Supervisory Authority* iht. rammeforordningene for SES synes dette naturlig. Vi støtter således departementets forslag om at dette ansvaret tillegges oss. I den forbindelse vil vi imidlertid igjen benytte anledningen til å vise til tidligere informasjon om at dette tilsynet vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser for Luftfartstilsynet. ... Konsekvenser som vi forutsetter kan dekkes inn enten ved at våre kostnader inntas i kostnadsbasen, jfr. forordningens artikkel 5 annet ledd litra a) eller gjennom bevilgninger over statsbudsjettet gjennom det årlige tildelingsbrevet. De økonomiske kostnadene forbundet med tilsynet vil bl.a. være avhengig av den endelige utforming av avgiftsregelverket og nasjonale policyavklaringer. Luftfartstilsynets foreløpige estimat er derfor i størrelsesordenen ½ til 1 million kroner.

Til ny § 7-26 fremgår det i første setning at "*Departementet kan fastsette avgifter for benyttelse av landingsplasser som er til allmenn bruk.*". Vi er her usikre på om denne formuleringen dekker, eller er ment å dekke også underveisavgiften og/eller rene overflygingsavgifter. Vi velger derfor å gjøre departementet oppmerksom på dette forholdet.

Med vennlig hilsen


Trine Lysne
Avdelingsdirektør
Juridisk avdeling


Ingvild Spilde
Underdirektør
Seksjon for internasjonalt samarbeid