



**DET KONGELEGE
SAMFERDSSELSDEPARTEMENT**

Adressater iflg. liste

Dykkar ref

Vår ref
07/218- MF

Dato
25.02.2008

Høyring - framlegg til forskrift om oppretting av flyklagenemnd

Samferdselsdepartementet har laga framlegg til ny forskrift om oppretting av ei ny klagenemnd for flypassasjerar. Framlegget er lagt ved høyringsbrevet.

Høringsfråsegner må vere mottekne av departementet seinast 26. mai 2008.

Høyringsbrevet og framlegget til forskrift kan òg lastast ned frå departementet si nettside.¹

1. Bakgrunn og prosess

I april 2007 sende Samferdselsdepartementet ut eit brev² som var vedlagd eit førebels framlegg til forskrift om oppretting av klagenemnd for flypassasjerar. I brevet vart det gjort klårt at to problemstillingar berre var omtalt på ein førebels måte:

- a) Finansieringa av nemnda.
- b) Kvar sekretariatet for nemnda skal lokalisrast.

På grunnlag av dette framlegget vart det 8. mai 2007 halde eit større møte i departementets lokalar om arbeidet med å opprette ei ny lovforankra klagenemnd. I møtet fekk departementet førebels tilslutnad til fleire av forslaga i framlegget til forskrift. Samstundes vart det avgjort at NHO Luftfart og BARIN (Board of Airlines Representatives in Norway) saman skulle utarbeida framlegg til ein mogleg nøkkel for fordeling av kostnadane til drifta av nemnda. I brev av 31. mai 2007 gjorde NHO Luftfart i staden greie for kvifor staten bør bera utgiftene til nemnda. Me kjem attende til dette nedanfor. I brev av 15. juni 2007 har BARIN sagt at dei ikkje er villige til å betale for drifta av nemnda, og viser til at staten har finansiert ordninga i fleire andre land.

¹ Sjå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/hoeringer.html?id=2066>

² Brev av 13. april 2007 i sak 07/218.

Parallelt tilbød HSH si Reiselivsseining å utvida si noverande oppgåve som sekretariat for den avtalefesta Flyreisenemnda til å omfatte sekretariatsoppgåvene for heile den nye nemnda. Departementet valde å takke ja til dette tilbødet, og ved brev av 21. august 2007 bekrefta HSH avtala om at den nye nemnda vil kunne kjøpe sekretariatstenestene sine frå Norsk Reiselivsforum. Denne løysinga går fram av § 3-1 i framlegget til forskrift.

2. Organiseringa av nemnda

Dei uheldige sidene ved det eksisterande klagesystemet, og hovudlinene i organiseringa av ei ny *klagenemnd*, vart drøfta i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) om handhevinga av passasjerane sine rettar. I tråd med det som er sagt der gjer departementet framlegg om at nemnda vert organisert som eit frittståande organ som samstundes er forankra i lov om luftfart.³ Forankringa gjer at nemnda vil vere eit forvaltningsorgan som er omfatta av offentleglova og forvaltningslova.⁴

Vidare vert det foreslått at nemnda skal vere partssamansett. Fem personar vil ta del i handsaminga av kvar sak. Av desse skal to representere passasjerane og to skal representere tenesteytarane. Leiaren skal vere ein nøytral jurist.⁵ Sidan tenesteytarane kan omfatte så ulike grupper som flyselskap, flyplassoperatørar og reisebyrå er det foreslått at den tenestegreina som den innklaga høyrer til skal vere representert i nemnda når ho handsamar saka.

Nokre av rettane etter luftfartslova og forskriftene er ikkje avhengig av at det er eit avtaletilhøve mellom passasjerane og den som er pålagt ei plikt. Til dømes er dei rettane funksjonshemma og rørslehemma passasjerar har mot flyplassoperatørane ikkje knytt til ei avtale. Desse rettane følgjer no direkte av forskrift 28. januar 2008 nr. 69 om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport. Framlegget til forskrift gjer passasjerane rett til å klage med direkte grunnlag i desse andre reglane.

Departementet tar med dette ikkje stilling til om det vil vere mogleg for ein passasjer å handheve rettane sine ved domstolane, anten ein ser dette som "privat handheving av offentlegrettslege rettar" *eller* som ein rett som er knytt til avtalen med flyselskapet og rettshøvet mellom flyselskapet og flyplassoperatøren.

Leiaren av nemnda skal godkjennast av Samferdselsdepartementet etter forslag frå styret. Dei andre medlemma skal godkjennast av styret etter forslag frå "representative organer".⁶ Tanken er at Forbrukarrådet eller Forbrukarombødet skal kunne gjere framlegg om representantar for passasjerinteressene, og NHO Luftfart og BARIN for flyselskapa. I det forslaget som blei send ut i april 2007 fanst det ein uttrykkeleg regel om rotasjon av nemndsmedlemmar. Regelen er ikkje teken med i det endelige framlegget av di departementet meiner dette er spørsmål som i staden bør regulerast i dei retningslinene styret skal fastsetje.⁷ Framlegget går likevel ut frå at nemnda kan eller bør ha ein "pool" av medlemmer som ein kan trekkje på i den enkelte saka.

³ Sjå særleg dei nye reglane i luftfartslova §§ 10 - 44 til 10 - 47.

⁴ Sjå nærare om dette i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) pkt. 6.6.8.

⁵ Sjå framlegget til § 2-1 første og andre ledd.

⁶ Sjå framlegget til § 2-1 annet ledd annet punktum.

⁷ Se framlegget til § 4-2 første ledd.

Vidare vert det gjort framlegg om at nemnda skal ha eit *sekretariat* som førebur innkomande saker for handsaming i nemnda og som ser til at det vert arbeidd ut sakssamandrag og framlegg til vedtak⁸. Som sagt ovafor er det meininga at nemnda skal kjøpe sine sekretariatstenester frå Norsk Reiselivsforum. Sekretariatet vil òg ha som ei sentral oppgåve å rettleie partane i klagesakene, og gi råd til passasjerane i forkant av ei mogleg klage. Endeleg skal det vere sekretariatet si oppgåve å drive nemnda si side på Internett. På nokre punkt er det uttrykkjeleg sagt i framlegget at nemnda sjølv kan delegere oppgåvene sine til sekretariatet.⁹

Endeleg skal nemnda ha eit *styre*. Det vert gjort framlegg om at styret skal ha fem medlemer og at desse skal ha ein nøytral leiar som peikast ut av Samferdselsdepartementet. I tillegg skal styret ha to medlemer som representerar passasjerinteressene og to som representerer tenesteytarane. Desse skal òg utpeikast av departementet, men her etter forslag frå representative organ.¹⁰

Styret skal sjå til at nemnda og sekretariatet løyser sine oppgåver etter forskrifta.¹¹ I tillegg skal styret fastsetja utfyllande retningslinjer for nemnda og sekretariatet sitt arbeid og sjå til at dei rettar seg etter desse. Vidare skal styret gje skriftleg melding til departementet om det meiner det er behov for å endre forskrifta eller andre tilhøve styret sjølv ikkje har mynde til å endre.¹² Endeleg vert det gjort framlegg om at styret skal fastsetje gebyret til finansiering av nemnda etter dei retningslinene som følgjer av forskrifta.¹³

3. Avgrensing av arbeidsoppgåver

Den nye nemnda vil bøte på problema med den noverande delte klageordninga, kor dei som flyg med SAS, Widerøe og Norwegian kan klage til ei avtalebasert flyklagenemnd, medan dei andre må klage til Luftfartstilsynet. For å nå denne målsettinga meiner departementet det er naudsynt at nemnda har *allmenn rett og plikt til å handsame klager som er grunna i at ein tenesteytar ikkje har ytt dei tenestene han har plikt til etter luftfartslova, forskrifter gjevne med heimel i luftfartslova eller avtaler om transport av passasjerar omfatta av luftfartslova*.¹⁴

Departementet meiner det er betre å vise til dei rettane som til ei kvar tid følgjer av lovgevinga og avtale enn å freiste å liste opp dei sortane rettskrav nemnda skal handsame. Slik vil nemnda si kompetanse vere tilpassa reglane om dei materielle rettane slik dei er til einkvar tid. Den nøyaktige grensedraginga vil nemnda måtte gjere frå sak til sak ved å tolke regelverk og avtaler.

Eit pågåande arbeid med å kome fram til semje om tolkinga av forordning (EF) nr. 261/2004¹⁵ har vist at det kan vere ulike oppfatningar frå land til land om i kva land ein tvist om ei internasjonal flyging skal handsamast. Departementet ser ikkje bort frå at reglane om

⁸ Sjå framlegget til § 3-2.

⁹ Sjå framlegget til § 2-2, jf. § 5-8.

¹⁰ Sjå framlegget til § 4-1 første ledd.

¹¹ Sjå framlegget til § 4-2 første ledd.

¹² Sjå framlegget til § 4-2 andre ledd.

¹³ Sjå framlegget til § 8-1 og drøftinga i punkt 5 nedafor.

¹⁴ Sjå framlegget til § 1-2, jf. § 1-3.

¹⁵ Forordninga fastsett felles regler for erstatning og assistanse til passasjerar ved nekta ombordstigning og ved innstilt eller vesentleg forseinka flyging mv. Forordninga er gjennomført i norsk rett ved forskrift 17. februar 2005 nr. 141.

oppgåvefordeling som følgjer av EØS-avtala inneber at ein norsk borgar må rette kravet sitt til eit klageorgan i eit anna EØS-land når saka gjeld ei flyging frå dette landet til Noreg. Dersom norske passasjerar oppfattar dette som så tungvint at dei i praksis ikkje vil gjere nytte av klageretten, bør det vere mogleg å krevje at den norske nemnda skal handsame slike klager. Difor vert det gjort framlegg om at Samferdselsdepartementet skal kunne fastsetje at *andre sortar krav* enn dei som i streng forstand følgjer av lov, forskrift og avtale skal eller kan handsamast av nemnda.¹⁶

Avgrensinga ovafor inneber samstundes at *alle som tilbyr tenester det er mogleg å klage på er underlagd klageordninga*.¹⁷ Den viktigaste gruppa er utan tvil flyselskapa, men òg flyplassoperatørane, reisebyrå og andre billettsejarar har i dag plikter etter luftfartslovgjevinga.¹⁸ I pkt. 2 er det forklart kva dette bør ha å si for samansetjinga av nemnda i den enkelte saka, og korleis medlemmene av nemnda bør veljast ut. Det er ønskjeleg at utanlandske flyselskap òg får ei reell moglegheit til å delta i nemnda.

Det vert gjort framlegg om at klagenemnda skal handsame klager knytt til flygingar til, på og frå *Svalbard* når det følgjer av dei reglane som er grunnlag for kravet at dei gjeld for slike flygingar. I den forskrifta som gjennomfører forordning (EF) nr. 261/2004 i norsk rett¹⁹ er det til dømes fastsett at forordninga gjeld på Svalbard. Når dette vert halde saman med verkeområdeføresegna i artikkel 3 nr. 1 bokstav a) i forordninga går det til dømes fram at ein tvist knytt til ei flyging frå eit ikkje-EØS-land til Longyearbyen med eit flyselskap som har såkalla EØS-lisens fell innafør nemnda sitt arbeidsområde.²⁰

Som det går fram av Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) er målsetninga med den nye nemnda mellom anna å *erstatte dei to eksisterande klageordningane* for flypassasjerar: Flyklagenemnda som bygger på avtale mellom SAS, Widerøe og Norwegian, og Luftfartstilsynet som klageorgan etter forskrift 17. februar 2005 nr. 141. Den sist nemnde ordninga vert formelt oppheva gjennom overgangsreglane i det vedlagde utkastet.²¹ Ordninga som er grunna på avtale har departementet ikkje direkte innverknad på, men målsetninga er sjølvstendig at han fell bort som overflødig.

4. Sakshandsaminga i klagenemnda

Utgangspunktet er at nemnda er omfatta av offentlighetsloven/offentleglova²² og forvaltningslova. Men med heimel i luftfartslova § 10-44 andre ledd er det i utkastet til § 1-6 sagt at dei nemnde lovene berre gjeld om ikkje noko anna følgjer av forskrifta.²³ Sjå særleg det som er sagt om plikta til å gi rettleiing og om dokumentoffentlegheit.

¹⁶ Sjå framlegget til § 1-3 andre ledd.

¹⁷ Sjå framlegget til § 1-4.

¹⁸ Reisebyråa har etter forskrift 4. desember 2007 om flyselskaper som er underlagt driftsforbud og om plikt til å informere passasjerane om identiteten til det flyselskapet som skal utføre flyreisen (svartelisteforskriften) plikt til å gje opplysningar om identiteten til det flyselskapet som utfører ei flyreise ("operating carrier"). I tillegg har departementet nyleg fastsett forskrift 28. januar 2008 nr. 69 om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport. Forskrifta gjennomfører forordning (EF) nr. 1107/2006 om rettane til personar med funksjonshemmingar eller redusert mobilitet som reiser med fly.

¹⁹ Sjå note 14.

²⁰ Sjå òg § 2 i forslaget til forskrift om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter i forbindelse med lufttransport som vart send på høyring ved Samferdselsdepartementets brev av 20. november 2007.

²¹ Sjå framlegget § 10-2 fjerde ledd.

²² Justis- og politidepartementet har i pressemelding av 13. november 2007 (nr. 115 - 2007) opplyst at iverksetjinga av den nye offentleglova vert utsett til 1. juli 2008.

Dei enkelte sakshandsamingsreglane er samla i kapittel 5. Forskrifta tek som utgangspunkt at klagaren først må rette klagen sin mot tenesteytaren. Først når klagaren har motteke mogleg avslag frå tenesteytaren skal klage rettast mot nemnda. I praksis er det venta at ein del passasjerar vil vende seg til sekretariatet for nemnda før dei klager til tenesteytaren, med spørsmål om kva rettar dei har og korleis dei skal gå fram. Sekretariatet bør ha ressursar til å gje slik rettleiing.²⁴ Berre slik kan passasjerane oppleve nemndordninga som eit praktisk viktig lågterskeltilbod. I tillegg kan det spare nemnda for arbeid på sikt ved at passasjerane får eit realistisk bilete av rettane deira og ved at sjølve prosessen vert ”sett på skjener”. Manglande klage til tenesteytaren bør med andre ord ikkje vere ei avvisingsgrunn, men ein føresetnad for at saka skal takast opp til vidare handsaming i sekretariatet.

Utkastet inneheld klagefristar som skal sikre at klagarane ikkje venter unødvendig lenge med å fremje kravet sitt.²⁵

I tråd med forvaltningslova sitt grunnleggjande krav om kontradiksjon vert begge partar gjeve høve til å uttale seg om faktiske og rettslege sider av saka før han handsamast av nemnda. Sekretariatet førebur saka for sjølve nemnda, og skal som ledd i den leggje klaga fram for tenesteytaren med ein rimeleg frist.²⁶

Sekretariatet skal vere objektivt, men kan gjere framlegg om ei minneleg løysing av saka og vurdere utfallet av saka i lys av korleis eldre saker har vore løyst. Det siste er særleg aktuelt om utfallet av saka verkar opplagd.

Departementet har vald å fjerne ein del av dei detaljerte reglane om møta i nemnda som var med i framlegget som vart sendt ut i april 2007. Desse bør i staden regulerast i dei retningslinene som styret skal fastsetje med heimel i utkastet til § 4-2 første ledd.

Det vert gjort framlegg om at nemnda held møter for lukka dører, og utan at partane er til stades. I praksis tyder det at sakshandsaminga er skriftleg.²⁷ Gjev ikkje sakspapira eit forsvareleg grunnlag for å avgjere saka kan nemnda utsette saka til nye opplysningar er henta inn. Er det ikkje forsvarleg å avgjere saka utan at partane forklarar seg munnleg, skal saka avvisast.²⁸ Nemnda må vere fullsett for at vedtak skal kunne fattast. Unntak skal gjelde om eitt av medlemma får uventa forfall og resten av nemnda finn det forsvarleg å handsame saka.²⁹ Nemnda avgjør saka ved vanleg fleirtal.

I og med at sakspapira i utgangspunktet er offentlege er det bestemt at namnet til klagaren ikkje skal vere offentlig.³⁰ Utan ein slik regel er det ein fare for at offentlegprinsippet gjere at personar med velgrunna krav let være å klage fordi dei ottast avisoppslag knytt til sitt eige namn. Det same gjeld familiemedlem og andre einskildpersonar det vert klaga på vegner av.

²³ Sjå om dette i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) punkt 6.6.8.

²⁴ Sjå framlegget til § 3-2 første ledd tredje setning.

²⁵ Sjå framlegget til § 5-2.

²⁶ Sjå framlegget til § 5-3 første og andre ledd.

²⁷ Sjå framlegget til § 5-5 første ledd.

²⁸ Sjå framlegget til § 6-2 bokstav c).

²⁹ Sjå framlegget til § 5-5 femte ledd.

³⁰ Sjå framlegget til § 5-9.

Utkastet opnar for at mynde til å gjere vedtak vert delegert til sekretariatet i somme høve.³¹

Når ei klage fell utanfor nemnda si kompetanse skal ho avvistast. Er dette openbert kan avvisinga skje allereie av sekretariatet sin leiar, medan nemnda sjølv sagt kan avvise alle klager som fell utanfor kompetansen.³² Nemnda har inga plikt i streng forstand til å avvise klager som fell utafor nemnda si kompetanse (jf. at ordet ”kan” er brukt), men det ligg ei klar forventning i ordninga om at nemnda ikkje skal pådra seg kostnader som ikkje er naudsynte. Framlegget nemner òg fleire andre grunner til at ei klage kan avvistast.³³ Ein klagar som får avvist klaga si av sekretariatet sin leiar kan som hovudregel krevje at saka likevel blir lagt fram for nemnda.³⁴

I somme tilfelle skal ei sak som tidlegare er avslutta kunne takast opp igjen.³⁵

5. Verknaden av avgjerdene – internettside – informasjon om etterleving

Verknadene av nemnda sine avgjerder er rådgjevande.³⁶ Det inneber at avgjerda ikkje er bindande som ein dom, men kviler på si eiga faglege vekt. Samstundes er det slått fast at tenesteytarar som får ei avgjerd imot seg pliktar å informere nemnda sitt sekretariatet skriftleg om kva dei har gjort for å rette seg etter avgjerda. Om tenesteytaren i unntakstilfelle ikkje ser seg i stand til å rette seg etter avgjerda skal han sende nemnda ei skriftleg grunngjeving som viser om usemja skyldast faktiske eller rettslege høve.

Endeleg skal nemnda ha ei eige internettside³⁷ kor alle avgjerdene kunngjerast.³⁸ Sekretariatet skal opplyse på internettsida om tenesteytaren har retta seg etter avgjerda. Om han ikkje gjer det, skal grunngjevinga for det òg kunngjerast saman med moglege krav om utfyllande grunngjeving og svar på slikt krav. Nemnda kan utarbeide lister og statistisk prega oversikter over tenesteytarar som ikkje retter seg etter nemnda sine avgjerder.

6. Finansieringa

6.1 Kven som skal finansiere nemnda og innkrevinga

I pkt. 1 nemnde departementet at det forskriftsutkastet som var grunnlag for drøftingane i møtet 8. mai 2007 ikkje inneheldt eit ferdig utkast til korleis nemnda skal finansierast. I brevet av 31. mai 2007 har NHO Luftfart grunngjeve sitt krav om at staten må finansiere ordninga m.a. med at ei ordning kor nemnda fakturerar flyselskapa direkte ikkje vil verte respektert av alle dei utanlandske selskapa.

Departementet er samd med NHO Luftfart i at det kan vere ei reell fare for at nokre utanlandske selskap vil vere kritiske til ei slik ordning når ein veit at fleire av dei har vore klårt kritiske til nokre av dei materielle reglane nemnda skal handheve. Samstundes ser departementet det som uheldig om staten skal vere ein slags garantist som dekkjer dei kostnadane som ikkje vert betalt av tenesteytarane. For det første er det uheldig om

³¹ Sjå framlegget til § 5-8.

³² Sjå framlegget til § 6-1 bokstav a) og § 6-2 bokstav a).

³³ Sjå framlegget til §§ 6-1 og 6-2.

³⁴ Så framlegget til § 6-3.

³⁵ Sjå framlegget til § 6-5.

³⁶ Sjå framlegget til § 5-7 første ledd og drøftinga av desse spørsmåla i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) pkt. 6.6.7.

³⁷ Samferdselsdepartementet har allereie reservert domena *flyklagenemnda.no* og *flyklagenemnden.no* til dette formålet.

³⁸ Sjå framlegget til § 7-1 annet ledd.

tenesteytarane vert handsama ulikt. For det andre vil ei slik ordning på sikt kunne føre til at staten må dekkje alle utgiftene til drifta av nemnda.

Det er rett når NHO seier at forarbeida til heimelslova ikkje legg avgjerande føringar på den løysinga som vert vald, men departementet legg framleis avgjerande vekt på at det ikkje er rett at brukarane av flytransport skal nyte godt av ei statleg finansierte klageordning når brukarane av dei fleste andre tenester ikkje gjer det. Utgangspunktet er at kvar sektor bør vere sjølvfinansierende.³⁹ Departementet er klar over at ein i nokre andre land har vald å legge ansvaret for klagehandsaminga til eit statleg organ som på same tid er tilsynsorgan, men opprettheld sitt standpunkt om at det er ønskjeleg å skilje tvisteløysing og tilsyn.⁴⁰

Den løysinga som da peiker seg ut er at passasjerane sjølve betalar for ordninga. Ei slik løysing har heimel i luftfartslova § 10-44 andre ledd. Det er viktig å streke under at ei slik løysing ikkje inneber at *klagarane* skal dekkje utgiftene åleine. Departementet foreslår i staden eit allment gebyr som vert knytt til det å fly frå ei norsk lufthamn. Eit slikt gebyr vil verte så lite at det har ein minimal verknad på dei samla kostnadane i luftfarten. Årleg er det omlag 20 millionar flygingar frå norske lufthamner til andre norske lufthamner og til utanlandske lufthamner. Samstundes er det vanskeleg å sjå at utgiftene til nemnda vil bli høgare enn 3-4 millionar om året (sjå pkt. 6.2). Sjølv om ein kan diskutere dei eksakte beløpa er det i så fall snakk om eit gebyr som truleg ikkje vil bli høgare enn 20 øre per reise.

Når beløpet er så lågt er det samstundes viktig at sjølve innkrevjinga ikkje blir uføreholdsmessig byrdefull samanlikna med pengesummens storleik. Eit gebyr på under 1 krone er truleg vanskeleg å krevja inn separat av reint tekniske grunnar. På den andre sida hadde det vore ønskjeleg å få gjort synleg at nettopp denne kostnaden blir kravd inn gjennom eit gebyr som er separat, og ikkje større enn nemnd.

Departementet tenkjer seg at gebyret bør knytast til det å reise frå norske lufthamner. Det som utløyser gebyret vil då vere tilnærma samanfallande med det som utløyser startavgift på Avinors lufthamner og Moss lufthavn, Rygge i dag. Difor heldt departementet i slutten av november 2007 eit møte med lufthamnoperatørane for å drøfte dei innkrevjingstekniske spørsmåla. Under føresetnad av at det ikkje er praktisk mogleg å krevje inn eit særleg gebyr ser lufthamnene ut til å meine at den beste løysinga er å påleggje lufthamnoperatørane å krevje inn frå passasjerane eit *samla beløp* som tilsvarar x øre per reisande. Med ei slik løysing blir det opp til operatørane korleis dette skal skje.

Departementet er samd med lufthamnoperatørane i at det prinsipielt sett ikkje er ideelt å påleggje lufthamnoperatørane ei plikt til å krevje inn eit gebyr. Rett nok kan klager òg rettast mot lufthamnene, men det beste hadde vore om passasjerane hadde vore gjort direkte ansvarlege.

Alt i alt meiner departementet den beste løysinga er å peike ut passasjerane som dei avgiftspliktige, men at ein samstundes pålegg lufthamnoperatørane å krevje inn og betale nemnda eit beløp som tilsvarar kroner x per passasjer som reiser frå operatørens lufthamn(er)⁴¹. Fordi det er reint tekniske grunnar til at oppgåva med å krevje inn gebyret vert

³⁹ Sjå Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) pkt. 6.6.10.

⁴⁰ Sjå Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) pkt. 6.6.1.1.

⁴¹ Sjå framlegget til § 8-1 første ledd.

lagt til lufthamnoperatørane bør dei få dekkja kostnadane dei vert påførde. Denne kostnaden bør difor bli tatt med når ein fastsett gebyret.⁴²

Gebyret er ikkje ein kostnad som er knytt til drifta av luftfartsanlegg. Luftfartsloven § 7-26, som vert brukt som heimel for dei vanlege luftfartsavgiftene, kan difor ikkje brukast som heimel. Samstundes kan ein spare kostnader ved å knytte innkrevjinga av gebyret til innkrevjinga av dei vanlege luftfartsavgiftene. Departementet har difor gjort framlegg om at samla innkrevjing kan nyttast, men at det i så fall skal gå klårt fram kor stor del gebyret til klagenemnda utgjør,⁴³ og at gebyrprovenyet skal skiljast klårt frå andre inntekter i rekneskapa. Eit slikt krav er i tråd med dei krava til transparens som følgjer av EUs vedtekne og framlagde reglar om avgifter.⁴⁴

Departementet foreslår at gebyret vert fastsett at styret.⁴⁵

6.2 Nivået på gebyret

Det er venta at den største utgifta til nemnda vil vere utgiftene til sekretariatet. På bakgrunn av eige røynsler har Norsk Reiselivsforum antyda at to årsverk truleg er ein rimeleg størrelse på sekretariatet. Dei endelege sekretariatsutgiftene vil måtte avtalast med Norsk Reiselivsforum, men eit rimeleg overslag kan gå ut på at kvar stilling kostar 1 million kroner per år. Fordi dei endelege omfanget av nemnda sitt arbeid ikkje er kjend meiner departementet at det bør reknast med opp til 3 millionar kroner i utgifter til sekretariat.

I tillegg er det klårt at nemnda vil få utgifter til godtgjersle til formann⁴⁶ og til reiser. Vidare er det antyda i pkt. 6.2 at utgiftene til innkrevjing av gebyr bør reknast med.

Partsrepresentantane i den eksisterande avtalebaserte nemnda mottok ikkje godtgjersle for det arbeidet dei gjer i nemnda. Kostnadane berast i staden av arbeidsgjevaren. Departementet ser inga direkte grunn til å endre denne ordninga så lenge det opplevast som eit gode å vere representert i nemnda. Det vil truleg variere frå den eine tenesteytaren til den andre kor attraktivt det blir opplevd å vere med i nemnda. For å sikre at ikkje berre dei som har særleg interesse av, eller nok ressursar til, å delta i nemnda skal vere representert bør forskrifta ikkje hindre at det blir ytt godtgjersle òg til partsrepresentantane. I utkastet er det gjort framlegg om at styret skal kunne fastsetje godtgjersle til desse.⁴⁷

Om ein summerer opp dei omtrentlege utgiftene som er nemnd ovafor er det framleis ikkje grunn til å tru at dei samla utgiftene til drift av ordninga vil overstige fire millionar kroner om året. Med 20 millionar avgangar å fordela kostnadane på inneber det at gebyret ikkje vil bli høgare enn 20 øre per reise.

Departementet oppfordrar høyringsinstansane særskilt til å uttale seg om kostnadsoverslaga ovafor oppfattast som realistiske.

⁴² Sjå framlegget til § 8-1 annet ledd.

⁴³ Sjå framlegget til § 8-1 tredje ledd.

⁴⁴ Sjå kommisjonsforordning (EF) nr. 1794/2006 om avgifter på flysikringstjenester og forslaget til direktiv om avgifter på lufthavntjenester.

⁴⁵ Sjå framlegget til § 8-1 annet ledd og § 4-2 tredje ledd.

⁴⁶ Sjå framlegget til § 8-2 andre ledd.

⁴⁷ Sjå framlegget til § 8-2 tredje ledd.

6.3 Klagegebyr

Departementet gjer òg framlegg om at departementet sjølv skal kunne fastsetje eit gebyr for å motverke uturvande klager. Det er viktig å understreke at departementet ikkje sit på opplysningar som syner at uturvande klager er eit problem for eksisterande klageordningar, men for å vere på den sikre sida ønskjer ein å ha høve til å gjere dette utan at endring av forskrifta er naudsynt.

7. Oppstartsfasen – når kan nemnda starte si verksemd?

Departementet gjer framlegg om at nemnda skal starte si verksemd frå det tidspunktet departementet bestemmer.⁴⁸ I praksis er målsettinga at nemnda skal starte verksemda så snart som mogleg etter sommaren 2008. Skal dette la seg gjennomføre må sekretariatet starte sitt arbeid tidlegare. Difor er det gjort framlegg om⁴⁹ at forskrifta skal tre i kraft i løpet av våren 2008, så snart så mogleg etter at høringa er avslutta. Vidare er det gjort framlegg om at Samferdselsdepartementet skal kunne avgjere at gebyr til finansiering av nemnda skal krevjast inn frå eit tidlegare tidspunkt enn når nemnda tar til å handsame klager.

Nemnda skal som hovudregel handsame klager som gjeld reiser som er, eller skulle ha vore, avvikla etter at nemnda har starta å handsame klager.⁵⁰

8. Nokre regeltekniske spørsmål

EU har dei seinaste åra vedteke fleire regler om passasjerrettar. Dei dreier seg mellom anna om forordning (EF) 261/2004 (om overbooking, innstillingar, forseinkingar), forordning (EF) 2111/2005 og tilhøyrande kommisjonsforordningar (svartelistingsregelverket) og forordning (EF) 1107/2006 (om rørslehemma passasjerar). Desse er allereie gjennomførde i norsk rett gjennom særskilde forskrifter. I tillegg kan ein ikkje sjå bort frå at EU kjem til å vedta fleire passasjerrettsreglar i åra som kjem.

Når ein legg til at luftfartslova sjølv òg har reglar om passasjerrettane, blir det samla biletet ganske uoversiktleg for dei reglane retter seg mot. Departementet har difor vurdert å samle flest mogleg av dei reglane om passasjerrettar som ikkje finnast i luftfartslova i ei samleforskrift. Ei slik forskrift kunne ha ein avsluttande del om handheving av passasjerrettane, og denne delen kunne omfatte dei føresegnene som finst i det vedlagte utkastet. Handhevingsreglane kan òg innehalde utfyllande regler om utmåling av gebyr for brot på dei rettane passasjerane har (overtredelsesgebyr) m.v. og andre føresegnar som utfyller tilsynsreglene i luftfartsloven §§ 10-42 og 10-43.

Departementet tar sikte på å lage ei slik samleforskrift når arbeidet med forskrifta her er slutført.

9. Økonomiske og administrative verknader

Den nye nemnda vil overta rolla som klageorgan etter den klagenemnda som SAS, Widerøe og Norwegian har oppretta gjennom avtale, og den klagerolla som Luftfartstilsynet har ved

⁴⁸ Sjå framlegget til § 10-2 første ledd.

⁴⁹ Sjå framlegget til § 10-2 tredje ledd.

⁵⁰ Sjå framlegget til § 10-2 andre ledd.

handhevinga av forordning (EF) nr. 261/2004.⁵¹ Det er ikkje mogleg å si om, og i så fall korleis, den samla mengda klager vil bli påverka av omlegginga. På grunnlag av tidlegare innspel frå Norsk Reiselivsforum og Luftfartstilsynet antek departementet at det vil dreie seg om 2 – 3 stillingar. Det er venta at det vil koste 2-3 millionar å kjøpe desse tenestene frå Norsk Reiselivsforum.

Ein kan ikkje sjå bort frå at den rettsavklårande oppgåva til nemnda, kombinert med ein mogleg preventiv verknad, på lengre sikt vil føre til at talet på klager vil minke. Denne verknaden kan i sin tur bli svekka om det blir vedteke nye reglar som gjer passasjerane rettar og som ein må klårlegge tolkinga av gjennom klagepraksis.

I tillegg vil nemnda få utgifter mellom anna til godtgjersle til formannen og reiseutgifter. Når det gjeld mogleg godtgjersle til partsrepresentantane i nemnda viser vi til det vurderinga og framlegget i pkt. 6. Dei samla utlegga til denne delen av verksemda vil truleg uansett ikkje overstige ein million kroner. Dei samla utgiftene blir då på 3-4 millionar kroner.

Luftfartstilsynet vil få ei klar reduksjon i utlegga til klagehandsaming. Det er venta at desse midlane i staden vil bli brukt til å styrke arbeidet med å føre tilsyn med at passasjerreglane blir følgde. Departementet kjem attende til dette seinare.

Flyselskapa, flyplassoperatørar og andre tenesteytarar er pålagd plikter gjennom dei reglane om gjer passasjerane rettar, men dette er ikkje ein verknad av det vedlagde framlegget.

Samferdselsdepartementet vil få noko praktisk arbeid under sjølve etableringa av nemnda. Det nærare omfanget av dette er noko uvisst. Når nemnda er etablert vil departementet ha oppgåver etter §§ 1-3 andre ledd, 2-1 andre ledd, 4-1 andre ledd og 4-2 andre ledd. Det samla omfanget av desse oppgåvene vil vere relativt små.

Med helsing

for Per Kølsted
Øyvind Ek e.f.

Morten Foss
Morten Foss

Vedlegg: Liste over høyringsinstansar
Utkast til forskrift om klagenemnd for flypassasjerar

⁵¹ Om fastsettelse av felles regler for erstatning og assistanse til passasjerer ved nektet ombordstigning og ved innstilt eller vesentlig forsinket flyging mv. Gjennomført i norsk rett ved forskrift 17. februar 2005 nr. 141.