



Innst. O. nr. 47

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Ot.prp. nr. 9 (2006-2007)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) (nye regler om håndhevelse av passasjerrettigheter og om beregning og tilsyn med luftfartsavgifter)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Samferdselsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til nye bestemmelser i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) som skal styrke håndhevelsen av flypassasjerens rettigheter og legge grunnlaget for tilsyn med nye avgiftsregler.

Forslaget har sin bakgrunn i nye regler om passasjerrettigheter som er tatt inn i, eller som ventes å bli tatt inn i, EØS-avtalen. På enkelte punkter hvor det anses nødvendig for å sikre en effektiv håndhevelse av passasjerenes rettigheter, går lovforslaget likevel lenger enn våre internasjonale forpliktelser.

Håndhevelse av passasjerrettigheter

De foreslåtte reglene om håndhevelse av passasjerrettigheter faller naturlig i to grupper.

For det første gjøres det klart at Luftfartstilsynet skal ha det generelle ansvaret for å føre tilsyn med passasjerrettighetene innenfor luftfartssektoren. Det gjelder enten passasjerene er forbrukere, forretningsreisende, eller hører til spesielle grupper som for eksempel personer under syketransport. Rollen som tilsynsmyndighet innebærer også at Luftfartstilsynet skal inngå i et nytt nettverk av nasjonale myndigheter som har ansvar for å håndheve forbrukernes kollektive rettigheter i EØS-landene.

Med tanke på å gjøre det offentlige tilsynet med passasjerrettighetene effektivt, foreslås det at Luftfartstilsynet skal få et knippe av nye undersøkelses- og sanksjonsformer. Alle grupper som sitter på relevante opplysninger skal ha plikt til å gi slike opplysninger til tilsynet. På grunnlag av disse opplysningene skal tilsynet kunne gi pålegg om å rette en ulovlig praksis. Om nødvendig skal det kunne knyttes tvangsmulkt til manglende etterlevelse av slikt pålegg. Dersom heller ikke dette er nok, skal tilsynet kunne ilegge såkalt overtredelsesgebyr.

For det andre foreslås det hjemmel for å etablere et nytt klageorgan for flypassasjerer som mener at de ikke har mottatt det de har krav på fra et flyselskap eller andre tjenesteleverandører. Det nye klageorganet vil fjerne ulempene ved at klager i dag behandles dels av Luftfartstilsynet, og dels av den avtalebaserte Reklamasjonsnemnda for rutefly. Det nye klageorganet vil bli hjemlet i lov og forskrift, slik at ingen flyselskaper som tilbyr sine tjenester her i landet får mulighet til å reservere seg mot å delta i ordningen. Dermed sikres passasjerene like rettigheter uansett hvilket selskap de flyr med, og flyselskapene like konkurransevilkår seg imellom.

Det foreslås at klageorganets avgjørelser ikke skal ha samme bindende virkning som en dom.

Det legges opp til at klageorganet senere skal kunne utvides til et generelt klageorgan for passasjerer som reiser med tog, buss, båt, osv. (transportklagenemnden), i tråd med at EU gir tilsvarende rettighetsregler innenfor stadig flere transportsektorer.

Nye avgiftsregler

De foreslåtte reglene om tilsyn med nye avgiftsregler har sin bakgrunn i at Norge er i ferd med å slutte seg til EUs omfattende regelsamarbeid om et felles europeisk luftrom. Gjennomføringen av de fire hovedforordningene i dette samarbeidet er forelagt

Stortinget ved St.prp. nr. 87 (2005-2006), jf. Innst. S. nr. 46 (2006-2007). Med hjemmel i en av disse forordningene er EU i ferd med å utarbeide en egen avgiftsforordning som vil stille krav om at det føres nasjonalt tilsyn med at leverandører av særlig flysikringstjenester oppgir korrekte kostnader som grunnlag for sine avgifter. Disse tilsynsbestemmelsene utgjør en nødvendig del av et nytt regime, hvor brukerne av flysikringstjenestene (særlig flyselskapene) skal ha rett til å få innsyn i de kostnadene deres bruk av tjenestene pådrar leverandørene av tjenestene.

1.2 Bakgrunn

Flypassasjerer som opplever at de ikke mottar de ytelsene de har krav på, vil lett kvie seg for å forfølge kravet sitt. Samlet sett fører dette til at det i dag antas å være et gap mellom passasjerenes formelle og reelle rettigheter - mellom det de har krav på, og det de faktisk mottar.

Den harde priskonkurransen innenfor deler av luftfarten, med stadige behov for å redusere driftskostnadene, gjør i tillegg at behovet for å definere og håndheve klare minstestandarder for tjenestenes innhold øker. Sett fra passasjerenes side vil det kunne oppfattes som vilkårlig, og dermed urettferdig, forskjellsbehandling dersom enkelte flyselskaper ikke gir passasjerene de rettighetene de har krav på.

Sett fra flyselskapenes side vil manglende håndhevelse av passasjerenes rettigheter gi et konkurransefortrinn for flyselskaper som sparer penger ved å tilby tjenester som ikke tilfredsstiller lov- og forskriftsbestemte krav.

Med tanke på å imøtekomme disse utfordringene, har EU allerede vedtatt to forordninger som styrker passasjerens rettigheter. I tillegg er det lagt frem forslag til, og bebudet, nye passasjerrettighetsregler innenfor både luftfartsområdet og andre transportsektorer. Både innholdet i rettighetsbestemmelsene, og kravene til måten rettighetene skal kunne håndheves på, vil i fremtiden bli standardisert i større grad enn de har vært til nå.

1.3 Høringen

I kap. 3 i proposisjonen gis en oversikt over høringsopplegg. Nærmere om merknader fra høringsinstansene er tatt inn i kap. 5 og 6 i proposisjonen.

1.4 Nærmere om de EU-reglene som er bakgrunnen for forslaget

Oversikten i proposisjonen viser at EU ønsker å styrke passasjerenes rettigheter innenfor alle transportsektorer som har et klart internasjonalt preg. Samtidig er det klart erkjent at det ikke er nok å gi passasjerene materielle (innholdsmessige) rettigheter, men at disse må underbygges av et håndhevelses-

system som faktisk sikrer passasjerene de rettighetene de har.

Nye regler om passasjerrettigheter

- Parlaments- og rådsforordning (EF) nr. 261/2004 av 11. februar 2004 om etablering av felles regler om kompensasjon og assistanse til passasjerer ved nektet ombordstigning og ved innstilte eller vesentlig forsinkede flygninger mv.

Parlaments- og rådsforordningen trådte i kraft i hele EØS-området 17. februar 2005. Forordningen er allerede gjennomført i norsk rett ved forskrift 17. februar 2005 nr. 141, og med hjemmel i luftfartsloven § 16-1 første ledd.

Forordningen gir flypassasjerene rettigheter både ved nektet ombordstigning på grunn av overbooking, ved total innstilling av flygninger og ved forsinkelser som varer minst 2, 3 eller 4 timer, avhengig av reises totale lengde. Forordningen gjelder både for ruteflygninger og for såkalte non-scheduled flights (typisk chartrede flygninger), herunder flygninger som utgjør en del av en pakkereise.

Ved utformingen av den nye forordningen har det vært en klar målsetting at passasjerenes rettigheter skal beskrives på en så klar måte som mulig, slik at passasjerene selv skal kunne sette seg inn i sine rettigheter og håndheve dem direkte overfor flyselskapet. Av artikkel 16 går det bl.a. fram at

"Hver medlemsstat skal utpeke et organ med ansvar for gjennomføringen av denne forordningen når det gjelder flygninger fra lufthavner på medlemsstatens territorium og flygninger fra en tredjestat til slike lufthavner."

- Parlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1107/2006 av 5. juli 2006 om rettighetene til funksjonshemmede personer og personer med redusert bevegelighet når de reiser med fly

Parlaments- og rådsforordningen er et spesialregelverk som supplerer forordningen om nektet ombordstigning mv.

Forordningen forbyr flyselskapene, reisebyråer og turoperatører å nekte personer å reservere en flyreise på grunn av deres funksjonshemming eller reduserte bevegelighet. Reservasjon og ombordstigning kan likevel nektes dersom det er påkrevd av sikkerhetsmessige grunner som er fastsatt i nasjonale eller internasjonale regler, eller dersom størrelsen på flyet eller døren på flyet gjør det fysisk umulig.

Videre gir forordningen passasjerer med funksjonshemming eller redusert bevegelighet rett til bi-stand på flyplassene innenfor EU/EØS.

Forslaget pålegger flyselskapene og flyplassadministrasjonen å fordele kostnadene ved bistanden på alle de reisene.

Forslaget inneholder håndhevelsesbestemmelser som ligner mye på artikkel 16 i forordningen om nektet ombordstigning mv. Noen forskjeller går fram av pkt. 4.1.2 i proposisjonen.

- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 2006/2004 av 27. oktober 2004 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av forbrukervernlovgivning

EU har relativt nylig også vedtatt et regelverk som omhandler passasjerenes kollektive rettigheter. I forordningen defineres "forbrukernes kollektive interesser" som "en rekke forbrukeres interesser, som har lidt skade eller som kan komme til å lide skade som følge av en overtredelse" av bestemte EU-regler. I og med at forordningen om forbrukervernsamarbeid bare gjelder forbrukernes interesser, vil det håndhevingsapparatet den etablerer ikke omfatte rettighetene til flypassasjerer som ikke er forbrukere.

Forordningen om forbrukervernsamarbeid etablerer et internasjonalt samarbeid om håndhevelse av 15 forskjellige forbrukerrettslige regelverk som tidligere er vedtatt av EU. Foreløpig er det bare forordningen om nektet ombordstigning mv. som gjelder transportområdet.

Forordningen om forbrukervernsamarbeid krever at hver medlemsstat utpeker "vedkommende myndigheter" som skal ha ansvar for å håndheve ett eller flere av de regelverkene som er listet i forordningens vedlegg.

Det sentrale ansvaret for å gjennomføre forordningen om forbrukervernsamarbeid i norsk rett ligger hos Barne- og likestillingsdepartementet.

Forordningen reiser en del prinsipielle spørsmål om Luftfartstilsynets generelle rolle og karakter, som har gjort det nødvendig med en egen prosess. Samferdselsdepartementet har derfor valgt å gjennomføre en parallell prosess, hvor gjennomføringen av forordningen om forbrukervernsamarbeid innenfor luftfartssektoren utgjør en del av en større helhet. Proposisjonen her utgjør siste ledd i denne prosessen.

I punkt 5.4 i proposisjonen foretar departementet en detaljert vurdering av hvordan blant annet forordningen om forbrukervernsamarbeid bør gjennomføres for så vidt gjelder håndhevelse av forordningen om nektet ombordstigning mv.

Forordningen om forbrukervernsamarbeid trådte i kraft 29. desember 2005 i EU-landene.

- Forslag til parlaments- og rådsforordning om rettigheter og forpliktelser til passasjerer ved internasjonal jernbanetransport ("jernbaneforordningen")

I KOM (2004) 143 final har EU-kommisjonen foreslått en europaparlaments- og rådsforordning om rettigheter og plikter for passasjerer ved internasjonal jernbanetransport. Departementet har valgt å omtale forslaget i proposisjonen, fordi det i fremtiden kan være aktuelt å opprette en felles klageordning for flere transportformer. Dermed er det av interesse å vite hvordan EU-kommisjonen har tenkt innenfor andre sektorer som kan tenkes å bli omfattet av en felles klageordning.

Jernbaneforordningen omfatter alle passasjerer, ikke bare forbrukere, og inneholder en omfattende katalog av rettighetsbestemmelser som er mer omfattende enn de emnene EU til nå har regulert innenfor luftfarten. I realiteten dreier det seg om en tilnærmet generell kontraktslov for internasjonal jernbanetransport. Departementet er kjent med at det har vært arbeidet med å utvide forslaget til også å omfatte innlandsk jernbanetransport.

Det er verd å merke seg at håndhevelsesreglene i forslaget er svært like de som er vedtatt og foreslått innenfor luftfarten. Hovedinntrykket er derfor at EU-reglene ikke vil stå i veien for å opprette et felles klageorgan. Forslaget kan tas som en indikasjon på at EU er i ferd med å finne frem til en generell modell for hvilke krav som skal stilles til nasjonal håndhevelse av passasjerrettigheter.

Det er ikke usannsynlig at jernbaneforordningen på sikt vil bli føyd til listen over de regelverkene som omfattes av håndhevelsesmekanismen i forordningen om forbrukervernsamarbeid.

- Kommende forslag fra EU om passasjerrettigheter innenfor andre transportsektorer

EU-kommisjonen har gjennomført offentlige konsultasjoner hvor berørte har fått anledning til å uttale seg om hvordan passasjerrettigheten bør reguleres innenfor internasjonal busstransport og for transport med ferjer. Det er foreløpig noe usikkert når EU-kommisjonen vil ferdigstille regelverksforslag innenfor disse to områdene.

- Sammenfatning av håndhevelsesreglene i forordningene om passasjerrettigheter.

Forslaget til forordning om felles regler for avgifter på flysikringstjenester ("avgiftsforordningen")

Gjennom fire forordninger datert 10. mars 2004 har EU etablert det rettslige grunnlaget for opprettelse av et felles europeisk luftrom (på engelsk omtalt som "Single European Sky").

Ved EØS-komiteens beslutning nr. 67/2006 av 2. juni 2006 ble de fire forordningene føyd til EØS-avtalen. Beslutningen ble fattet med forbehold om at Stortinget gir sitt samtykke. Ved St.prp. nr. 87 (2005-

2006) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 67/2006 og av 2. juni 2006 om innlemmelse i EØS-avtalen av europaparlaments- og rådsforordninger angående et felles europeisk luftrom anmodet regjeringen om slikt samtykke, jf. Innst. S. nr. 46 (2006-2007).

En av disse fire forordningene, europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 550/2004, gjelder yting av flysikringstjenester i det europeiske luftrommet ("tjenesteytingsforordningen"). Ett av formålene med denne forordningen er å harmonisere reglene om fastsetting av de avgiftene flyselskapene må betale for flysikringstjenester.

Med hjemmel i europaparlaments- og rådsforordning nr. 550/2004 har EU-kommisjonen utarbeidet forslag til en forordning som skal legge grunnlaget for et felles avgiftssystem for enkelte undergrupper av flysikringstjenester.

Bakgrunnen for forslaget er at tjenesteytingsforordningen krever at en av disse undergruppene, lufttrafikk-tjenestene, bare skal kunne ytes av en enkelt tjenesteyter innenfor et gitt luftrom. Begrunnelsen er dels praktisk og dels sikkerhetsmessig. Det skal være klart hvem som er ansvarlig for lufttrafikk-tjenestene i det aktuelle luftrommet. I tillegg kan medlemsstatene utpeke en yter av flyværtjenester. Det viktige i denne sammenhengen er at avgiftsforordningen bare gjelder for eneleverandører av lufttrafikk-tjenester og for eneleverandører av flyværtjenester dersom slik er utpekt etter reglene i foregående avsnitt.

Avgiftsforordningen inneholder relativt detaljerte regler om at avgiftene som hovedregel skal kostnadsbaseres. Det skilles mellom underveisavgifter og tårnavgifter. Litt enkelt sagt, dekker den sistnevnte gruppen tjenester som ytes i forbindelse med avganger og landinger, mens den førstnevnte dekker tjenester som ytes under resten av flygningen. Norge har ennå ikke tatt stilling til hvordan det er ønskelig å gjennomføre reglene.

Det er fastsatt i forordningsforslagets artikkel 17 at det skal føres nasjonalt tilsyn med at tjenesteyterne oppgir riktige kostnadstall, og at tjenesteyterne plikter å legge til rette for at slikt tilsyn kan gjennomføres på en effektiv måte.

Forbrukerrådets arbeid med å etablere en ny transportklagenemnd

Forbrukerrådet har lenge hatt det som et prioritert mål å bedre tvisteløsningssystemene for forbrukere som et alternativ til domstolsapparatet. Som et ledd i dette arbeidet har Forbrukerrådet igangsatt et prosjekt der målsettingen er å opprette en felles klagenemnd for tog, buss, bane og ferge.

Parallelt med dette arbeidet er altså EU i ferd med å utarbeide nye rettighetsregler for både jernbane-, buss- og ferjetransport.

I punkt 6.6.4 i proposisjonen gir departementet en kort presentasjon av mulige fordeler og ulemper ved å organisere en felles transportklagenemnd med basis i transportlovgivningen.

1.5 Tilsyn med passasjerrettigheter og avgiftsregler

Begrepet "tilsyn"

Med tilsyn menes i denne sammenhengen offentlig kontroll med at pliktsubjektene (typisk flyselskapene) etterlever normer som er fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.

Målsettingen er først og fremst å sikre allmenn etterlevelse av normene, typisk lov- og forskriftsbestemte regler om passasjerrettigheter.

Et tilsynsvedtak vil derfor som hovedregel rette seg fremover i tid. Det viktigste unntaket fra dette prinsippet er overtredelsesgebyret. Tilsyn skiller seg fra tvisteløsning som har som mål å løse en konkret (individuell) tvist mellom bestemte parter, for eksempel en flypassasjers krav om erstatning som følge av at en bestemt flyging er innstilt. Tvisteløsning vil derfor knytte seg til et forhold i fortiden. Tvisteløsning er hovedtema i kapittel 6 i proposisjonen.

Gjeldende rett

Luftfartsloven er i stor grad en forvaltningsrettslig lov, som regulerer forholdet mellom luftfartsmyndighetene og de ulike aktørene i luftfartsnæringen. Det sentrale formålet er å sørge for at luftfart utøves på en sikker måte, av hensyn til de reisende og til de som er ansatt i luftfartsnæringen eller som på annen måte utøver luftfart. Det sentrale virkemidlet er adgangskontroll - det vil si at alle personer, selskaper, produkter (fly og annet utstyr) eller anlegg som skal utøve luftfart eller brukes til luftfart, som hovedregel skal ha en forhåndsgodkjenning (tillatelse, sertifikat, lisens, konsesjon) fra norsk eller utenlandsk luftfartsmyndighet.

Etter at tillatelse er gitt, er håndhevelsen i stor grad knyttet til denne. Ofte er disse tillatelsene så sentrale for innehaverne at luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet) har et meget virkningsfullt middel til å sikre at luftfartslovgivningen faktisk følges.

Siden denne formen for tilsyn til nå har vært helt dominerende for Luftfartstilsynet, har det vært naturlig å omtale dette som et tilnærmet rent sikkerhetstilsyn.

Både i Norge og i andre land har det tradisjonelt ikke vært ført et sektorspesifikt tilsyn med passasjerens kontraktsrettigheter overfor flyselskapene. Det finnes likevel noen unntak fra dette utgangspunktet, jf. punkt 5.2.1 i proposisjonen.

Luftfartstilsynets tilsynsarbeid skjer i stor grad i form av kontroll forut for tildeling av tillatelser (adgangskontroll) og senere kontroll med at vilkårene

for opprettholdelse av denne tillatelsen følges. Eventuelle "pålegg" fra Luftfartstilsynet vil derfor som regel ha form av et vilkår for å få en tillatelse eller for å opprettholde en allerede gitt tillatelse, snarere enn et "frittstående" pålegg rettet mot de delene av en virksomhet som ikke krever tillatelse.

Som en konsekvens av dette inneholder ikke luftfartsloven noen generell hjemmel for å gi pålegg om retting eller opphør av ulovlige forhold. Her skiller luftfartsloven seg klart fra mer "moderne" forvaltningslover.

I luftfartsloven finnes verken spesielle eller generelle hjemler for ileggelse av tvangsmulkt.

Luftfartsloven § 13-4 gir Luftfartstilsynet generell hjemmel til å kreve opplysninger fra eier eller bruker av luftfartøy, innehaver av godkjent landingsplass eller annet luftfartsanlegg og andre leverandører på og brukere av lufthavner som er nødvendige for at tilsynet skal kunne utføre sine gjøremål etter loven.

Samlet sett betyr dette at håndhevelsesbestemmelsene i luftfartsloven er dårlig tilpasset tilsyn som har som formål å sikre etterlevelse av regler som gjelder det kontraktsrettslige forholdet mellom to private parter, typisk forholdet mellom et flyselskap og dets passasjerer.

De nye EU-reglene gjør det nødvendig å kunne stille krav til måten et flyselskap driver de delene av sin virksomhet på som det ikke er knyttet noen særskilt tillatelse til.

Luftfartsloven har ikke tilsynsbestemmelser som er særlig tilpasset den typen økonomisk tilsyn som vil bli påkrevd dersom avgiftsforordningen (i punkt 4.2 i proposisjonen) gjennomføres som en del av samarbeidet om et felles europeisk luftrom.

Utenlandsk rett

En kartlegging foretatt av EU-kommisjonen viser at de aller fleste EU-landene har valgt å legge ansvaret for håndhevelsen av forordningen om nektet ombordstigning mv. til sine nasjonale luftfartsmyndigheter. Samtidig antyder det samme kartleggingsarbeidet at måten gjennomføringene er gjort på ikke alltid tilfredsstillende kravene til håndhevingsregler i forordningen. Inntil videre er situasjonen derfor at en ikke kan legge til grunn at de gjennomføringsformene som EU-landene har valgt for forordningen om nektet ombordstigning mv., tilfredsstillende EU-reglens krav.

Noen land har valgt å skille klart mellom tilsynsfunksjonen og funksjonen som klageorgan, mens andre har lagt disse oppgavene til samme organ.

Luftfartens internasjonale karakter gjør at EU-kommisjonen er opptatt å sikre en ensartet forståelse av de materielle rettighetsbestemmelsene i forordningen om nektet ombordstigning mv.

I Danmark er det bestemt at Statens Luftfartsvæsen (SLV) skal ha det generelle ansvaret for å håndheve forordningen om nektet ombordstigning mv. I praksis betyr det at SLV er både tilsynsorgan og klageorgan etter forordningen om nektet ombordstigning mv.

I Sverige er det bestemt at Konsumentverket skal være ansvarlig tilsynsmyndighet etter forordningen om nektet ombordstigning mv.

Utforming av nye tilsynsbestemmelser

NÆRMERE OM FORSTÅElsen AV KRAVENE I EU-FORORDNINGENE

Medlemsstatene har en viss frihet til å bestemme måten EU-forordninger skal håndheves på.

For så vidt gjelder forordningene om nektet ombordstigning mv., forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer og jernbaneforordningen går likevel ikke denne friheten lenger enn at medlemsstatene er forpliktet til å treffe "de nødvendige tiltak for å sikre at passasjerenes rettigheter respekteres", og at sanksjonene for overtredelse må være "effektive", og "virke avskrekkende".

Samferdselsdepartementet mener dette samlet må forstås slik at vedkommende tilsynsmyndighet må ha sanksjonshjemler som setter den i stand til å stanse et flyselskap fra vedvarende, eller over lengre tid, å opptre i strid med forordningene. I praksis betyr det at en enkeltpassasjer ikke kan ha krav på at tilsynsmyndigheten skal sanksjonere enkeltstående brudd på reglene som allerede har funnet sted. Derimot skal en enkeltpassasjer ha rett til å klage.

Verken forordningen om nektet ombordstigning mv. eller forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer stiller uttrykkelig krav om at gjennomføringsansvaret må ligge hos et offentlig organ.

Så lenge en har ordinært tilsyn i tankene, er det etter norsk forvaltningspraksis, lite aktuelt å legge oppgaven til et organ utenfor forvaltningen.

ANSVAR FOR TILSYNET MED PASSASJERRETTIGHETENE

Høringsnotatet tok som utgangspunkt at det ikke er ønskelig å dele ansvaret for å føre tilsyn mellom Luftfartstilsynet, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet, selv om hvert enkelt organ på denne måten vil få en begrenset arbeidsbelastning. Tilsynsoppgaven krever at tilsynsorganet tilegner seg kunnskap om måten luftfarten er organisert på både nasjonalt og internasjonalt, kjennskap til nasjonal og internasjonal luftfartslovgivning.

Departementet la også vekt på at det er en klar fordel for passasjerene at de bare har ett tilsynsorgan å forholde seg til.

Departementet tok utgangspunkt i følgende fire muligheter:

- Luftfartstilsynet,
- Forbrukerombudet,
- Forbrukerrådet,
- Et nyetablert tilsynsorgan.

Departementet mente at det neppe er grunn til å frykte at Luftfartstilsynets rolle som sikkerhetstilsyn vil bli svekket dersom det i tillegg får som oppgave å føre tilsyn med passasjerrettigheter.

Alt i alt mente departementet at oppgaven som tilsynsmyndighet etter forordningene om nektet ombordstigning mv., og forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer, bør legges til Luftfartstilsynet. På samme måte ble det foreslått at oppgaven som vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid legges til Luftfartstilsynet.

Samtidig ble det presisert at det ikke er meningen at Luftfartstilsynet skal ha et generelt tilsynsansvar for passasjerrettighetene. Det er ikke meningen at Luftfartstilsynet skal føre tilsyn med de passasjerrettighetene som ikke er omfattet av EØS-regler.

Forslaget i høringsnotatet har mottatt bred støtte, og det endelige lovforslaget er derfor basert på at det bør være ett og samme organ som har oppgaven som henholdsvis tilsynsmyndighet etter forordningen om nektet ombordstigning mv. og forordningen om bevegelseshemmede passasjerer, og som er vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid. Det endelige forslaget bygger også på at det er Luftfartstilsynet som bør ha disse oppgavene.

Samtidig er departementet helt enig med Forbrukerrådet i at forbrukermyndighetene også i fremtiden trolig vil være mottaker av mange henvendelser fra misfornøyde flypassasjerer, og at de vil sitte på mye kunnskap om hvilke flyselskaper som ikke gir passasjerene de rettighetene de har krav på. Som representanter for forbrukerinteressene er det klart ønskelig at Forbrukerrådet og Forbrukerombudet gjør Luftfartstilsynet oppmerksom på slike forhold.

ANSVAR FOR TILSYN MED AVGIFTSFORORDNINGEN

Departementet understreket innledningsvis at forslaget til avgiftsforordning gjelder et tjenesteområde som enten skal eller kan monopoliseres i henhold til den overordnede parlaments- og rådsforordningen (EF) nr. 550/2004 av 10. mars 2004 om yting av flysikringstjenester i det felles europeiske luftrom.

Med dette utgangspunktet er målsettingen med avgiftsforordningen å sikre brukerne (flyselskapene) innsyn i hva det koster å yte de tjenestene de nyttiggjør seg av (transparensbehovet). For å sikre seg mot at de kostnadene som oppgis av tjenesteyterne ikke er korrekt, krever avgiftsforordningen at det skal føres tilsyn med grunnlaget for de oppgitte kostnadene.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at denne tilsynsoppgaven bør legges enten til Luftfartstilsynet eller til Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynet har i dag ansvar for å forvalte rådsforordning (EØF) nr. 2409/92 av 23. juli 1992 om takster og rater i lufttrafikk ("prisforordningen"), men denne oppgaven skiller seg fra tilsyn etter forslaget til avgiftsforordning på flere måter. For det første dreier det seg om tilsyn med prisene i et marked (transport av passasjerer og frakt mot vederlag) som er totalliberalisert. For det andre bør prisforordningen forstås som en slags "sikkerhetsventil" som ble vedtatt på et tidspunkt da en ennå ikke var helt sikker på hvilke konsekvenser den totale liberaliseringen av lufttransportmarkedet ville få.

Samferdselsdepartementet foreslo etter dette å utpeke Luftfartstilsynet som ansvarlig for å føre tilsyn med avgiftsforordningen.

Forslaget i høringsnotatet er støttet av alle de høringsinstansene som har uttalt seg om problemstillingen. Det endelige lovforslaget er derfor basert på at Luftfartstilsynet skal være tilsynsmyndighet for avgiftsforordningen.

LOVTEKNISKE SPØRSMÅL

Punkt 5.4.5.1 i proposisjonen omtaler en del lovtekniske spørsmål.

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i at luftfartsloven i dag ikke inneholder bestemmelser om tilsyn med passasjerrettigheter og avgiftsregler.

For å gjøre det synlig i luftfartsloven at to helt nye myndighetsområder dermed blir tilføyd det tradisjonelle sikkerhetstilsynet Luftfartstilsynet til nå har hatt ansvar for, foreslo departementet at det utformes to generelle nasjonale håndhevelsesbestemmelser som går lenger enn de konkrete forordningsbestemmelsene som er gjengitt i kapittel 4 på to måter:

Det foreslås at de nye håndhevelsesreglene skal kunne brukes til å føre tilsyn også med avgiftsregler som ikke er nedfelt i EØS-regler, det vil si regler som har en rent nasjonal forankring.

For det andre gir lovforslaget Luftfartstilsynet et bredere spekter av beføyelser og sanksjonsformer enn det som følger av de vedtatte og foreslåtte EØS-forordningene. For eksempel foreslås det i punkt 5.4.13 at brudd på passasjerrettighetene skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, noe som ikke er omhandlet i de aktuelle forordningene.

Den foreslåtte modellen innebærer at håndhevelsesreglene i EØS-reglene ikke inkorporeres i norsk lovgivning gjennom de foreslåtte lovbestemmelsene. I stedet foreslås det at håndhevelsesreglene knyttes til generelle hjemmelsbestemmelser som vil bli brukt til å gjennomføre EØS-regler i norsk rett.

Forordningen om nektet ombordstigning mv., forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer,

avgiftsforordningen og eventuelle fremtidige EU-forordninger som omhandler avgifts- og passasjerrettigheter vil som sådan bli inkorporert i norsk rett med hjemmel i disse bestemmelsene. Håndhevelsesbestemmelsene i disse forordningene gjennomføres med andre ord som en integrert del av de EØS-regelverkene de står i.

Forordningen om forbrukervernsamarbeid utgjør i en viss forstand et unntak fra det som er sagt ovenfor. Forslaget i inneværende proposisjon er derfor ment å ivareta de minimumskravene som følger av denne forordningen.

Den løsning som velges har klar forankring i ordlyden i de enkelte forordningene.

Departementet foreslo i høringsnotatet å plassere de to nye lovbestemmelsene der de saklig sett hører hjemme i luftfartsloven.

Samferdselsdepartementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det på lengre sikt er behov for å foreta en større gjennomgang av hele luftfartsloven, blant annet med tanke på å synliggjøre praktisk viktige emner som i dag er lite synlige i selve loven. Den omfattende regelproduksjonen innenfor EU bidrar sterkt til denne tendensen. Tilsyn med passasjerrettigheter, avgiftsregler og flysikringstjenesten er eksempler på dette.

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg negativt om den lovstrukturelle løsningen som ble valgt i høringsnotatet, og det endelige lovforslaget bygger derfor også på den modellen som ble foreslått i høringsnotatet.

I punktene 5.4.6 til 5.4.1.5 i proposisjonen gjennomgår departementet de enkelte beføyelsene Luftfartstilsynet bør ha adgang til. Selv om behandlingen på mange punkter tar utgangspunkt i bestemmelsene i forordningen om forbrukervernsamarbeid og avgiftsforordningen, er det som nevnt ikke meningen at disse foreslåtte bestemmelsene skal inkorporere forordningsbestemmelsene.

ADGANG TIL DOKUMENTER

Gjeldende luftfartslov gir som hovedregel bare Luftfartstilsynet rett til å kreve adgang til dokumenter ved tradisjonelt sikkerhetstilsyn. Det er dermed klart at det ikke finnes hjemmel for å kreve tilgang til dokumenter som kan knyttes til overtredelser av forordningen om nektet ombordstigning mv. Ny hjemmel ble foreslått i utkastet til § 10-42 annet ledd nr. 1.

På samme måte la departementet til grunn at luftfartsloven ikke gir Luftfartstilsynet rett til å kreve adgang til dokumenter og annet relevant materiale, slik avgiftsforordningen krever, dersom det får oppgaven med å føre tilsyn med avgiftsforordningen. En ny bestemmelse ble derfor foreslått i luftfartsloven § 7-26 annet ledd nr. 1.

OPPLYSNINGSPLIKT

Forordningen om forbrukersamarbeid artikkel 4 nr. 6 bokstav (b) krever at Luftfartstilsynet skal ha rett til å avkreve "enhver person" relevante opplysninger vedrørende overtredelser av de aktuelle forbrukerregelverkene innenfor Fellesskapet. Spørsmålet er om den generelle opplysningsplikten i luftfartsloven § 13-4 er så generell at den også fanger opp denne typen opplysningsplikt. I høringsnotatet besvarte departementet dette spørsmålet med et klart nei.

I høringsnotatet foreslo derfor departementet at det utformes en ny § 13-4 som også fanger opp minimumskravene i forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 bokstav (b).

Avgiftsforordningen artikkel 17 bokstav (c) krever at tilsynsmyndigheten skal ha rett til "to ask for an oral explanation on site". Departementet foreslo i høringsnotatet at det tas inn en bestemmelse i et nytt § 7-26 annet ledd som tilsvarer avgiftsforordningen artikkel 17 bokstav (c). I tillegg ble det foreslått at § 13-4 endres for å kunne fange opp andre former for opplysningsplikt som kan være aktuell ved økonomisk tilsyn enn den spesielle formen som er nevnt i avgiftsforordningen artikkel 17 bokstav (c). Forholdet mellom disse bestemmelsene er nærmere omtalt i merknadene til utkastets § 7-26 annet ledd nr. 3.

Ingen av høringsinstansene har hatt særskilte merknader til de problemstillingene som er gjengitt fra høringsnotatet, men Konkurransetilsynet har oppfordret departementet til å vurdere om det bør være hjemmel i § 13-4 til å ilegge tvangsmulkt for manglende etterlevelse av pålegg om å gi opplysninger.

Departementet er enig med Konkurransetilsynet i at det kan være nødvendig å kunne ilegge tvangsmulkt for manglende etterlevelse av pålegg om å gi opplysninger, og har derfor føyd til en slik bestemmelse i det endelige lovforslaget.

KONTROLLUNDERSØKELSER PÅ STEDET

Forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 (c) krever at Luftfartstilsynet skal ha rett til "å gjennomføre nødvendige kontrollundersøkelser på stedet".

Det er klart at luftfartsloven i dag ikke gir luftfartsmyndigheten generell hjemmel til å kreve fysisk adgang til enhver eiendom som kan være nødvendig å undersøke som ledd i tilsynet med forordningen om nektet ombordstigning mv. Samferdselsdepartementet foreslo derfor at forslaget til § 10-42 utformes på en måte som fanger opp forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 (c).

Avgiftsforordningen artikkel 17 bokstav (d) stiller krav om at luftfartsmyndigheten skal ha adgang "to enter relevant premises, lands or means of transport". Det finnes ingen slik bestemmelse i gjeldende

luftfartslov. Departementet foreslo derfor at forslaget til ny § 7-26 annet ledd utformes på en måte som fanger opp kravet i artikkel 17 bokstav (d).

SKRIFTLIG KRAV OM OPPHØR AV VIRKSOMHET

Artikkel 4 nr. 6 (d) i forordningen om forbrukervernsamarbeid krever at Luftfartstilsynet skal kunne fremsette skriftlig krav om at tjenestetilbyderen skal opphøre med en ulovlig virksomhet i strid med forordningen om nektet ombordstigning mv.

Departementet bemerker innledningsvis at det er grunn til å nevne at Barne- og likestillingsdepartementet i sitt endelige lovforslag i Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) side 20 har konkludert med at markedsføringsloven § 13 gjennomfører artikkel 4 nr. 6 bokstav (d) i forordningen om forbrukervernsamarbeid på en tilstrekkelig måte, og at det derfor ikke er nødvendig å endre markedsføringsloven for å gjennomføre denne delen av forordningen.

Samferdselsdepartementet mener at ordlyden i artikkel 4 nr. 6 bokstav (d) fullt ut fanges opp av de pliktene og rettighetene Luftfartstilsynet har i kraft av sitt alminnelige tilsynsoppdrag. Samtidig ser departementet at det er en viss fare for at internasjonale organer kan være av en annen oppfatning. Departementet har derfor konkludert med at det bør gis en egen bestemmelse som omhandler det å sette frem et krav om at passasjerrettighetene skal etterleves, og at overtredelser opphører.

SKRIFTLIG TILSAGN OM OPPHØR AV ULOVLIG VIRKSOMHET

Forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 (e) stiller krav om at Luftfartstilsynet skal kunne få skriftlig tilsagn fra en tjenesteleverandør om at denne vil opphøre med en ulovlig aktivitet, og om nødvendig, kunne offentliggjøre tilsagnet.

Samferdselsdepartementet mener det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i at Barne- og likestillingsdepartementet i Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) side 19 og 21 har kommet til at det både av hensyn til brukerne, og for å unngå tvil om forordningen er gjennomført riktig, bør tas inn klare lovhjemler i de aktuelle regelverkene om at tilsynsorganet skal ha rett til å kreve skriftlig bekreftelse som nevnt i artikkel 4 nr. 6 bokstav (e).

Samferdselsdepartementet slutter seg til denne vurderingen, og opprettholder dermed sitt standpunkt fra høringsbrevet.

PÅLEGG OM OPPHØR AV ULOVLIG VIRKSOMHET

Forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 (f) gjør det nødvendig å gi Luftfartstilsynet rett til å kreve opphør av eller forbud mot en ulovlig aktivitet, og, om nødvendig, kunne offentliggjøre vedtaket. Luftfartsloven inneholder ikke en generell

hjemmel for å gi pålegg om opphør av en aktivitet som er i strid med luftfartslovgivningen. Det finnes heller ikke noen særskilt hjemmel for pålegg ved brudd på passasjerrettigheter. I høringsnotatet la derfor departementet til grunn at luftfartsloven må endres for å fange opp denne bestemmelsen.

Ingen av høringsinstansene har gått mot forslaget, og departementet har derfor videreført realitetsinnholdet i høringsforslaget. Derimot er det foretatt visse lovtekniske endringer.

TVANGSMULKT

Forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 (g) krever at Luftfartstilsynet skal kunne knytte en økonomisk sanksjon til manglende etterlevelse av vedtak som nevnt i punkt 5.4.11 i proposisjonen "Pålegg om opphør av ulovlig virksomhet". Herunder skal tilsynet kunne bestemme at eventuell tvangsmulkt betales til statskassen, eller at det betales til en annen mottaker "som er utpekt i eller i henhold til nasjonal lovgivning".

Luftfartsloven hjemler ikke tvangsmulkt. I høringsnotat la departementet derfor til grunn at luftfartsloven må endres. Departementet foreslo at dette gjøres i forslaget til ny § 10-42 annet ledd.

Samferdselsdepartementet er enig med Barne- og likestillingsdepartementet (jf. deres høringsuttalelse) i at forordningen om forbrukervernsamarbeid ikke krever at nasjonal lovgivning skal åpne for at tvangsmulkt skal kunne tilfalle andre enn staten. Etter ny vurdering har departementet uansett kommet til at det vil stryke denne delen av lovforslaget. Departementet legger vesentlig vekt på at det i det endelige forslaget er føyd til en hjemmel for overtredelsesgebyr (punkt 5.4.13 i proposisjonen).

OVERTREDELSESGEBYR

I høringsnotatet ble overtredelsesgebyr definert som en sanksjon i form av en forvaltningsmyndighets pålegg om å betale et pengebeløp til det offentlig som følge av et regelbrudd. Overtredelsesgebyr skiller seg fra tvangsmulkt ved at det ilegges etter at overtredelsen har opphørt, og følgelig ikke har til formål å fremtvinge etterlevelse.

Overtredelsesgebyr er ikke regulert verken i forordningen om forbrukervernsamarbeid eller i avgiftsforordningen.

Alt i alt konkluderte departementet i høringsnotatet med at det foreløpig ikke ville foreslå hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr som følge av brudd på passasjerrettighetene.

Når det gjelder avgiftsforordningen la departementet til grunn som relativt sikkert at det er lite behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr.

Flere av høringsinstansene har gitt klart uttrykk for at sanksjonsapparatet vil være ufullstendig uten

hjemmel for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Departementet har derfor i det endelige lovforslaget føyd til en slik hjemmel. I punkt 5.4.13.3.1 begrunner departementet dette standpunktet, og måten bestemmelsen er avgrenset på.

I høringsnotatet la departementet vekt på at forståelsen av de nye EØS-reglene om passasjerrettigheter på en del punkter er usikre, og at en ut fra rettsikkerhetshensyn bør være tilbakeholdende med å hjemle sanksjoner for brudd på slike regler. I tillegg la departementet vekt på at selve behovet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr synes noe uklart før de øvrige foreslåtte sanksjonsformene har fått anledning til å virke en stund.

Flere av høringsinstansene har lagt frem gode argumenter for at de foreslåtte sanksjonene ikke vil være tilstrekkelige. Disse argumentene er til dels basert på bred erfaring.

Selv om det vedtas hjemmel for at Luftfartstilsynet ilegger overtredelsesgebyr, vil politi og påtalemyndighet fremdeles ha mulighet til å forfølge forholdet strafferettslig, og etter eget initiativ.

Departementet understreker at det foreløpig ikke er aktuelt å innføre en generell hjemmel for overtredelse av alle bestemmelser gitt i eller i medhold av luftfartsloven. For så vidt gjelder sikkerhetsreglene i luftfartsloven er det departementets oppfatning at den såkalte adgangskontrollen (punkt 5.2.1 i proposisjonen), og de sanksjonsmulighetene som er knyttet til denne, er tilstrekkelig effektive. Under henvisning til det som er sagt om avgiftsforordningen i høringsnotatet mener departementet at det heller ikke er nødvendig å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på denne.

Endelig legger departementet en viss vekt på at det allerede er vedtatt eller foreslått hjemler for ileggelse av overtredelsesgebyr i flere andre lover.

Flere av de forslagene til bestemmelser om overtredelsesgebyr som har vært utredet de senere årene inneholder vurderinger av om slike gebyrer er forenlige med Grunnloven § 96 om at ingen kan straffes uten dom. Departementet viser i denne forbindelse blant annet til NOU 2003:15 side 57 og 58, Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 117 og Samferdselsdepartementets tidligere nevnte høringsnotat med forslag til endringer i ekomloven. I alle disse dokumentene konkluderes det med at bestemmelsene om overtredelsesgebyr går klar av grunnlovsforbudet fordi overtredelsesgebyret ikke er å regne som straff.

Departementet legger samtidig til grunn at overtredelsesgebyret kan være å regne som straff i henhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjons tilleggsprotokoll nummer 7 artikkel 4 nr. 1. Ifølge denne bestemmelsen er det ikke tillatt å ilegge noe straff for samme forhold to ganger ("dobbelstraff").

Departementet velger foreløpig å foreslå at hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr skal begrenses til brudd på passasjerrettigheter som er omfattet av EØS-avtalen. Foreløpig vil det bare si forordningen om nektet ombordstigning mv., men om relativt kort tid er det ventet at også forordningen om bevegelsehemmede flypassasjerer og en ny paraments- og rådsforordning (EF) nr. 2111/2005 av 14. desember 2005 om opprettelse av en fellesskapsliste over luftfartsselskaper underlagt driftsforbud i Fellesskapet og om informasjon til lufttransportpassasjerer om identiteten til utførende luftfartsselskap, og om etc. ("svartelistingsforordningen") vil bli tatt inn i EØS-avtalen.

Departementet kan vanskelig se at det vil være behov for å rette et vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på passasjerrettighetene mot fysiske personer. Det endelige forslaget hjemler derfor bare overtredelsesgebyr rettet mot foretak.

Samferdselsdepartementet mener at simpelt uaktsomme brudd på de passasjerrettighetsreglene som er identifisert nærmere i punkt 5.4.13.3.3 i proposisjonen bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Departementet har kommet til at overtredelsesgebyr bør kunne ilegges selv om den eller de som har handlet på vegne av foretaket ikke har overtrådt regelverket forsettlig eller uaktsomt.

Departementet legger også til grunn at det som er sagt om anonyme feil, kumulative feil, hendelige uhell, og force majeure i sitatet ovenfor også bør gjelde tilsvarende etter lovforslaget i proposisjonen her.

Selv om skyld ikke er et vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr, bør skyld kunne tillegges vesentlig vekt når en tar stilling til om overtredelsesgebyr i det enkelte tilfelles bør ilegges. Graden av skyld vil måtte inngå som en del av en bredere helhetsvurdering, der omstendighetene omkring overtredelsen og de forhold som har ledet frem til den, vil stå sentralt.

Departementet mener det er ønskelig at loven og forarbeidene også gir visse retningslinjer om utmålingen av overtredelsesgebyret.

Lovens opplisting av relevante utmålingshensyn skal ikke oppfattes som uttømmende. Departementet foreslår i tillegg at det vedtas en hjemmel til å vedta utfyllende forskriftsbestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyr.

Ifølge lovforslaget er det Luftfartstilsynet som skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr.

TAP AV RETTIGHETER

Høringsnotatet inneholder ingen egne drøftelser av behovet for, eller muligheten til, å knytte tap av rettigheter til brudd på reglene om passasjerrettigheter. Med den omfattende katalogen av sanksjonsbe-

stemmelser som er foreslått, bør det heller ikke være nødvendig.

STRAFF

Av punkt 4.1 i proposisjonen fremgår det at den nye og foreslåtte passasjerlovgivningen fra EU stiller krav om at det skal være knyttet sanksjoner til brudd på forordningene, men ordlyden varierer noe fra forordning til forordning.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at de straffebestemmelsene som allerede finnes i loven er tilstrekkelige. Ingen høringsinstanser har uttalt seg om denne delen av høringsnotatet.

1.6 Klageordning for flypassasjerer

Bakgrunn

I punkt 6.1 i proposisjonen forsøker departementet å forklare hvorfor det kan være vanskelig å forfølge et krav etter luftfartslovgivningen. En flypassasjer som opplever at den reisen han eller hun har kjøpt ikke gjennomføres som avtalt, kan stå overfor flere utfordringer dersom vedkommende mener å ha et krav mot flyselskapet.

For det første kan det være at selve kravet er av så lite omfang at det ikke er verd bryet å forsøke å forfølge kravet.

For det andre kan det være at den reisende ikke kjenner sine rettigheter enten de bygger på lov eller avtale.

For det tredje er det ikke uvanlig innenfor luftfartsretten at det er uklart hvordan lovgivningen er å forstå, og dermed hvilke rettigheter de reisende faktisk har.

Gjeldende rett og eksisterende klageordning

I punkt 6.2 i proposisjonen er det gitt en kort oversikt over noen tvisteløsningsmekanismer som avhjelper problemet om å forfølge et krav et stykke på vei.

Luftfartsloven selv inneholder ingen regler som gir passasjerene rett til å klage på påståtte brudd på luftfartslovgivningen. Dette har ført til at en del reisende har rettet klager blant annet til Forbrukerrådet. Selv om Forbrukerrådet har ytt, og yter bistand til mange reisende, er Forbrukerrådet ikke et tvisteløsningsorgan som fra et uavhengig ståsted tar stilling til om et krav fra en passasjer bør gis medhold på grunnlag av gjeldende rett, og etter at begge parter har fått anledning til å uttale seg. En slik rolle har derimot Forbrukertvistutvalget. Forbrukertvistutvalget vil som klar hovedregel ikke ha myndighet til å behandle tvister om passasjerrettigheter.

Blant annet som følge av dette har de største norske flyselskapene og Forbrukerrådet inngått en avtale

om etablering av Reklamasjonsnemnda for rutefly ("Reklamasjonsnemnda").

Reklamasjonsnemnda behandler bare klager fra passasjerer som selv har betalt for billetten (forbrukere), i motsetning til for eksempel ansatte som reiser på arbeidsgivers regning.

Reklamasjonsnemndas avgjørelser er i utgangspunktet rådgivende, men de deltagende selskapene har gjennom nemndsavtalen forpliktet seg til å følge avgjørelsene så lenge saken ikke har klar prinsipiell betydning. Klage til Reklamasjonsnemnda er gratis for den klagende.

Da forordningen om nektet ombordstigning mv. ble satt i kraft 17. februar 2005 ble det samtidig bestemt at alle passasjerer som etter forordningen har rett til å klage til et norsk klageorgan skal kunne klage til Luftfartstilsynet, forutsatt at de ikke har kunnet prøve saken sin for Reklamasjonsnemnda.

En slik delt klageordning har åpenbare svakheter. Derfor presiserte departementet ved ikrafttredelsen at det ville utrede behovet for en felles klageordning for flypassasjerene, og, om nødvendig, foreslå endringer i luftfartsloven.

Nærmere om forståelsen av EU-forordningene

Både forordningen om nektet ombordstigning mv. og forslaget til forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer krever at passasjerene skal ha rett til å klage til ett eller flere organer som er utpekt av medlemsstatene over påståtte brudd på de respektive forordningene.

Forordningene forutsetter at klageorganet kan være identisk med det organet som skal ha generelt ansvar for at de respektive forordningene gjennomføres i vedkommende medlemsstat. For Norges del betyr dette at forordningen formelt sett ikke er til hinder for at det tilsynsorganet som er foreslått utpekt i kapittel 5 (Luftfartstilsynet) også utpekes som klageorgan.

Hver av de to forordningene inneholder egne bestemmelser om saklig virkeområde. I tillegg inneholder de to luftfartsforordningene bestemmelser om geografisk virkeområde.

Dersom en etablerer et nytt klageorgan som ikke skal ha generelt ansvar for å håndtere passasjerklager innenfor luftfarten, så innebærer dette at klageorganets "kompetanse" vil være ulikt avgrenset avhengig av det rettslige grunnlaget for klagen.

Strengt tatt står det ikke noe i forordningene om hva klageorganet skal gjøre med klagen.

Representanter for EU-kommisjonen har muntlig gitt klart uttrykk for at det blant passasjerene har bredt seg en "misoppfatning" om at de nasjonale gjennomføringsorganene som er omtalt i forordningen om nektet ombordstigning mv. skal erstatte domstolens rolle i slike saker. Samferdselsdepartemen-

tet forstår dette dit hen at Kommisjonen forutsetningsvis avviser en tolkning av forordningen om nektet ombordstigning mv. som innebærer at klageorganet, enten dette er identisk med tilsynsorganet eller det er et annet organ, må kunne fatte "bindende" avgjørelser.

Dersom det utpekes et eget klageorgan, må det legges til grunn at uavhengighetskravet også omfatter dette. Som det fremgår blant annet av punkt 6.5.4 i proposisjonen, tilsier EUs retningslinjer om utenrettslig konfliktløsning at et nytt konfliktløsningsorgan uansett bør gjøres uavhengig.

Utenlandsk rett

Etter ikrafttreddelsen av forordningen om nektet ombordstigning mv. av 17. februar 2005 har EU-kommisjonen mottatt et stort antall klager på måten de nasjonale klageordningene er organisert. Dette skyldes trolig at kravene til de nasjonale klageordningene ikke er formulert på en tilstrekkelig klar måte i forordningen. Til tross for denne uklarheten har Kommisjonen nokså klart gitt uttrykk for at flere av landenes klageordninger ikke er tilstrekkelig effektive til å tilfredsstille kravene i forordningen.

Generelt om løsning av tvister om små krav

I punkt 6.5 i proposisjonen forsøker departementet å sette løsning av tvister om små krav inn i en litt større sammenheng som kan være nyttig ved utformingen av nye lovregler. Følgende tema blir belyst:

- Mekling og avgjørelse av tvister
- Løsning av tvister ved domstolene
- Bruk av avtalebaserte nemnder/bransjenemnder
- EUs retningslinjer om Alternative Dispute Resolution (ADR) og clearing house-ordningen for individuelle forbruker-/passasjerklager
- Behov for lovmessig forankring av utenrettslige tvisteløsningsordninger

Departementets vurderinger

SVAKHETER VED EKSISTERENDE KLAGEORDNINGER

Hovedsvakheten ved gjeldende klageordning er at den er delt mellom Reklamasjonsnemnda for rute-fly og Luftfartstilsynet. Denne delingen i seg selv er neppe i strid med håndhevelsesbestemmelsene i forordningen om nektet ombordstigning mv. og i forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer.

Derimot er delingen uheldig med tanke på å sikre lik rettsanvendelse. Ulik rettsanvendelse vil kunne virke urettferdig overfor passasjerene og skape ulike konkurransevilkår tjenestetilbyderne imellom. I sin tur vil det kunne undergrave tilliten til ordningen.

Videre gjør delingen av oppgaver det vanskelig for passasjerene å skaffe seg oversikt over hvilket klageorgan de skal henvende seg til.

Endelig vil delingen av oppgaver kunne føre til unødvendige bedrifts- og samfunnsøkonomiske kostnader som følge av duplisering av oppgaver og som følge av at avgrensningen av ansvarsområdene og samordningen av tolkningspraksisene i seg selv er ressurskrevende.

Videre ligger det et element av forskjellsbehandling i at de selskapene som står bak Reklamasjonsnemnda selv bærer kostnadene ved driften av klageordningen, mens de øvrige selskapene slipper å betale de spesifikke kostnadene som er forbundet med at Luftfartstilsynet behandler klager.

Siden Samferdselsdepartementet har som langsiktig målsetting at Luftfartstilsynet skal være selvfinansierende, må en også sørge for å organisere den nye klageordningen på en måte som ikke undergraver denne langsiktige målsettingen.

Etter departementets syn er det ikke ideelt at Luftfartstilsynet har rollen både som tilsynsmyndighet og som "tvisteløsningsorgan". Oppgaven som tvisteløsningsorgan vil lett bli oppfattet som et fremmedelement blant tilsynets tradisjonelle forvaltningsoppgaver. Selv om forvaltningslovens grunnleggende saksbehandlingsregler vil kunne tjene som et utgangspunkt for utforming av saksbehandlingsregler som er tilpasset "tvisteløsning", er det etter departementets syn bedre at denne typen oppgave gis et særskilt rettsgrunnlag som er spesielt tilpasset formålet.

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at det er ønskelig å opprette et felles klageorgan for klager etter luftfartslovgivningen. Departementet har derfor lagt dette til grunn ved utformingen av lovforslaget.

FORBRUKERTVISTUTVALGET SOM KLAGEORGAN

En mulig løsning kunne være å legge oppgavene som klageorgan til Forbrukertvistutvalget. Forbrukertvistutvalget er statlig finansiert.

Dersom Forbrukertvistutvalget skulle pålegges å behandle tvister som er basert på luftfartslovgivningen, så ville dette bryte med den etablerte oppgavefordelingen mellom statlig finansierte og bransjefinansierte tvisteløsningsordninger. I det følgende ser departementet bort fra denne muligheten.

ORGANISERINGEN AV EN NY FLYKLAGENEMND

Når en legger til grunn at Forbrukertvistutvalget ikke vil kunne ta på seg oppgaven mener departementet at det i stedet bør opprettes et nytt klageorgan som skal ha som oppgave å behandle alle passasjerklager etter luftfartslovgivningen. Dette organet bør organiseres på en måte som tilfredsstiller de retnings-

linjene som EU-kommisjonen har angitt i rekommandasjon 98/257/EF av 30. april 1998. Foruten at disse retningslinjene er i tråd med gjeldende norsk forbrukerpolitikk, legger en dermed grunnlaget for at det nye klageorganet kan anerkjennes som en del av det nye ECC-Net.

OPPRETTELSE GJENNOM AVTALE ELLER DIREKTE I KRAFT AV LOV

Forordningen om nektet ombordstigning mv. og forordningen om flypassasjerer med redusert bevegelse krever at alle som har rettigheter etter disse regelverkene skal kunne klage til et klageorgan. Forordningen innebærer med andre ord at alle tjenesteytere som tilbyr de tjenestetypene som er omfattet av de to nevnte forordningene, må være underlagt klageorganets myndighet.

Betyr dette at flyselskapenes plikt til å akseptere at de tjenestene de yter er underlagt klagerett må følge av lov og eventuelt forskrift, eller er det tilstrekkelig at dette følger for eksempel av en bransjeavtale?

Departementet forslo i høringsnotatet at tjenesteyternes plikt til å respektere at klageorganet behandler klager over deres tjenester, hjemles i lov og forskrift.

Det er bred enighet i høringen om at den nye klageordningen bør forankres i lov og forskrift. Lovutkastet er derfor basert på denne forutsetningen.

ETABLERING OG PARTSSAMMENSETNING

Konklusjonen i punkt 6.6.3.1 i proposisjonen innebærer at staten tar ansvaret for å etablere det nye klageorganet. Men hvordan kan en bidra til at klageordningen sikres legitimitet hos tjenesteyterne og hos passasjerene?

Så lenge Forbrukertvistutvalget er uaktuelt som klageorgan, legger departementet i høringsnotatet til grunn at klageordningen bør organiseres utenfor forvaltningen.

Selv om partsrepresentasjon strengt tatt ikke er nødvendig når klageorganet etableres i kraft av lov og forskrift, er det etter departementets syn den beste måten å sikre klageordningen legitimitet på. Erfaringene både med den eksisterende Reklamasjonsnemnda for rutefly og flere av de andre avtalebaserte klagenemndene synes å bekrefte dette. Partsrepresentasjon er vel dessuten den praktisk viktigste måten å sikre høyt kompetente medlemmer på uten at klageorganet selv skal måtte stå som arbeidsgiver.

Staten bør ha ansvaret for å utpeke formannen i klageorganet. Mangelen på foreninger som representerer alle de som vil bli underlagt klageorganets myndighet tilsier nok også at det bør være et offentlig ansvar å utpeke partsrepresentantene.

Driften av sekretariatet er meget viktig for at klageorganet skal fungere godt i praksis. Departementet

holder det foreløpig åpent hvem som bør forestå sekretariatsfunksjonen for det nye klageorganet inntil høringsinstansene har fått anledning til å uttale seg om det. Den ordningen en velger må ivareta behovet for upartiskhet og utnytte den kompetansen som finnes innenfor etablerte miljøer.

Flere av høringsinstansene har gitt fylldige uttalelser om disse spørsmålene.

Departementet ønsker å presisere at det ikke er verken nødvendig eller ønskelig å ta stilling til alle de detaljspørsmålene som er berørt av høringsinstansene forut for vedtagelsen av de foreslåtte hjemmelsbestemmelsene i luftfartsloven. Det store antallet konstruktive innspill vil bli brukt som grunnlag for den videre prosessen.

Departementets forslag om at klageorganet bør plasseres utenfor den ordinære forvaltningen har mottatt bred støtte.

Det ser også ut til å de aller fleste høringsinstansene har støttet tanken om at klageorganet bør settes sammen av partsrepresentanter.

Samtidig er departementet usikre på om det er realistisk å skulle bemanne hele klageorganet ut fra rent faglige kriterier. Deres erfaringer tilsier at den luftfartsjuridiske og -faglige kompetansen som trengs er begrenset utenfor de organene og instansene som allerede er nevnt i proposisjonen.

FELLES TRANSPORTKLAGENEMND

EU vil sannsynligvis i de kommende årene vedta passasjerrettighetsregler også innenfor andre transportsektorer enn luftfart, og at disse regelverkene trolig også vil pålegge medlemsstatene å etablere klageordninger for passasjerene innenfor de aktuelle sektorene. Samlet sett gjør dette det naturlig å vurdere om det på sikt bør etableres en bredere klageordning for flere transportsektorer - en generell transportklagenemnd.

Ved å opprette et felles klageorgan oppnår en for det første å begrense de administrative kostnadene ved at en del fellesfunksjoner kan samordnes. For det andre vil det trolig være en pedagogisk fordel i forhold til passasjerene at det festner seg en oppfatning om at klager på transporttjenester kan rettes til ett og samme organ. For det tredje vil tolkningspraksis fra én transportsektor kunne ha overføringsverdi til de andre sektorene hvor klageorganet har kompetanse, selv om regelverkene for øvrig er sektorspesifikke.

Dersom et felles klageorgan forankres i lovgivningen, må en samtidig ta stilling til hvordan dette kan gjøres rent lovteknisk. Utgangspunktet er at de materielle passasjerrettighetene vil bli forankret i sektorspesifikke lover (luftfartsloven, jernbanelovgivningen, osv.).

Departementet antar foreløpig at det mest hensiktsmessige vil være å knytte nødvendige lovbe-

stemmelser om klageordningen til disse materielle reglene. I medhold av disse lovreglene kan det igjen gis forskrifter som åpner for at ett og samme organ utpekes som sektorovergripende klageorgan. Selve opprettingen av klageorganet vil i så fall kunne skje gjennom rent administrative beslutninger.

Samferdselsdepartementet slutter seg til Forbrukerrådets anbefaling i høringen om at arbeidet med å etablere et flyklageorgan bør gå sin gang uavhengig av arbeid som er satt i gang i regi av Forbrukerrådet om etablering av en felles klagenemnd for reisende med tog, buss, bane og ferje. Departementet mener at det å legge EUs rekommandasjoner om etablering av utenrettslige tvisteløsningsordninger til grunn for etableringen av klageorganet, trolig er blant de viktigste forutsetningene for å kunne etablere en fremtidig felles transportklagenemnd.

REGULERING I HENHOLDSVIS LOV OG FORSKRIFT

Av konklusjonene i punkt 6.6.3.1 i proposisjonen følger det at klageordningen må forankres i selve luftfartsloven. Fordi luftfartsloven ikke har bestemmelser om klageordning i dag, må loven endres.

Departementet foreslår at luftfartsloven selv ikke pålegger opprettelse av et klageorgan. I stedet bør loven hjemle forskrifter om organisering, finansiering, og saksbehandling for et slikt klageorgan. Denne modellen gjør det mulig å foreta justeringer i klageordningen uten å måtte foreta endringer i luftfartsloven, og eventuelle andre sektorlover.

En del av de problemstillingene som drøftes i punktene er tenkt regulert i forskrift. Departementet mener likevel at drøftelsen hører hjemme sammen med forslaget til lovbestemmelser.

KLAGEORGANETS SAKLIGE OG GEOGRAFISKE MYNDIGHETSOMRÅDE

Departementet la i høringsnotatet til grunn at klageorganet bør ha plikt til å "avgjøre" en sak som partene ikke har kunnet løse i minnelighet. Samtidig var det med dette uttrykket ikke meningen å ta stilling til om klageorganets avgjørelser bør være bindende. Meningen var bare å uttrykke at klageorganet bør ta stilling til hva den mener er en riktig løsning av tvisten basert på gjeldende rett.

Derneft spurte departementet seg om dette også betyr at klageorganet bør la være å mekle frem en minnelig løsning mellom partene. Departementet sa seg enig i at minnelige løsninger gjennom mekling har mange fordeler.

Departementet gikk ikke så langt som å si at klageorganet ikke bør kunne mekle, men uttrykte at rollen som mekler uansett ikke bør utgjøre en sentral og formalisert del av klageorganets oppgaver.

Derneft drøftet departementet om klageorganet bør ha myndighet til å behandle enhver tvist som har

tilknytning til en flyreise på norsk territorium, eller om klageorganet bare bør behandle tvister som bygger på bestemte regelverk, eller som anlegges av bestemte grupper av passasjerer.

Departementet la til grunn at klagesaker bare bør kunne anlegges av passasjerer, og ikke av det selskapet som er passasjerens motpart.

Forslaget i høringsnotatet har i all hovedsak blitt støttet av høringsinstansene, og departementet har derfor valgt å legge de samme prinsippene til grunn for det endelige lovforslaget.

Departementet legger til grunn at den nye hjemmelen for klageordningen bør åpne for at klageorganet kan behandle og ta stilling til ethvert rettsspørsmål som springer ut av avtalen mellom passasjer og flyselskap.

I det endelige lovforslaget har departementet presisert at også andre foretak enn flyselskaper skal kunne underlegges ordningen dersom de har forpliktelser overfor passasjerene.

Det geografiske virkeområdet for klageordningen mener departementet det ikke er nødvendig å ta stilling til her. Grunnprinsippet bør være at klageorganet har plikt til å behandle alle klager som det etter den enkelte forordningen er forpliktet til å behandle. Samtidig er departementet enig med Forbrukerrådet i at det er viktig å unngå at ingen land tar ansvar for visse typer klager.

Samtidig mener departementet at hjemmelen for etableringen av klageorganet ikke bør formuleres så snevert at det ikke er rom for å gå lenger enn de minimumsrettighetene passasjerene er tillagt i EU-reglene.

VIRKNINGEN AV KLAGEAVGJØRELSENE (RETTS- OG TVANGSKRAFT)

Spørsmålet her er om avgjørelsene i klageorganet bare skal være "rådgivende", eller om de skal være "bindende" for det selskapet de retter seg mot.

Departementet mener at det ikke kan innfortolkes et krav i EU-forordningene om at klageorganets avgjørelser skal være bindende for det selskapet den retter seg mot, så lenge den parallelle tilsynsordningen sikrer at regelverket som sådan etterleves på en tilstrekkelig effektiv måte. Spørsmålet er derfor om en ut fra rent nasjonale vurderinger mener at passasjerene bør kunne få en endelig avgjørelse av sin rett uten å måtte gå til de ordinære domstolene.

Det viktigste argumentet for å gi klageorganets avgjørelser retts- og tvangskraft er at den enkelte passasjer kan være sikker på at han virkelig får den retten han har (effektivitetshensynet). For passasjerer vil det kunne virke urimelig at han har måttet vente i lengre tid på en klageavgjørelse hvor han til slutt får medhold, men som tjenestetilbyderen likevel lar være å følge.

Det kanskje viktigste argumentet mot at klageorganets avgjørelser skal ha retts- og tvangskraft bygger på en forutsetning som først må presiseres. Vårt rettssystem bygger på et prinsipp om at "bindende" avgjørelser i tvistemål, som klar hovedregel, skal kunne overprøves av overordnet instans. Det er denne forutsetningen som er begrunnelsen for at nemndsavgjørelser som kan få retts- og tvangskraft skal kunne bringes inn for de alminnelige domstolene. Samferdselsdepartementet legger til grunn at det er uaktuelt å avvike fra dette grunnprinsippet.

Alt i alt konkluderte departementet i høringsnotatet med at avgjørelsene fra klageorganet ikke bør ha retts- eller tvangskraft. I stedet bør en sikre faktisk etterlevelse av avgjørelsene ved å gi dem et faglig godt innhold, ved å pålegge selskaper som får en avgjørelse mot seg å forklare hvordan det følger opp avgjørelsen (evt. hvorfor det ikke følger opp), ved å publisere lister over selskaper som ikke følger avgjørelsene, og ved å la Luftfartstilsynet følge opp manglende etterlevelse med pålegg om å endre praksis under trussel om tvangsmulkt. I det siste tilfellet er det viktig å presisere at tilsynet ikke "gjennomfører" klagevedtaket, men har en selvstendig plikt til å vurdere riktigheten av avgjørelsen, og om det er behov for å bruke offentlig myndighet til å rette opp en regelstridig praksis.

Med unntak av NHO Luftfart har alle høringsinstanser støttet forslaget i høringsnotatet, om at avgjørelsene ikke bør ha retts- og tvangskraft.

Departementet har bestemt seg for å ikke foreslå at klageorganets avgjørelser skal ha retts- og tvangskraft. Samtidig er departementet enig med de høringsinstansene som har uttalt at denne konklusjonen bør tas opp til ny vurdering dersom senere praksis viser at de foreslåtte sanksjonene ikke er tilstrekkelig kraftfulle til å sikre nødvendig grad av etterlevelse.

SAKSBEHANDLINGSREGLER

I høringsnotatet la departementet til grunn at klageorganet ikke ville være å regne som et forvaltningsorgan. Begrunnelsen var dels at avgjørelsene til klageorganet ikke skal være rettslig bindende, og dels at organet heller ikke på annen måte skal utøve offentlig myndighet.

Snarere skal det være å anse som et frittstående servicetilbud utenfor den tradisjonelle forvaltningen, sammensatt av partsrepresentanter og en nøytral formann. Formålet er først og fremst å gi passasjerene en rett til å forelegge saken sin for et organ som kan avgi tungtveiende faglige uttalelser om deres rettsstilling.

Den eneste grunnen til at staten ser seg nødt til å ta ansvar for å opprette organet, er at avtalebinding av alle de foretakene som etter EU-reglene skal være underlagt klageordningen, er urealistisk med den organisasjonsstrukturen som finnes innenfor luftfarten.

Departementet la til grunn at det er først dersom Luftfartstilsynet, eller en annen offentlig myndighet, ser grunn til å følge opp saker som har vært til behandling i klageorganet, at offentlig myndighetsutøvelse er aktuell.

Uansett hvilken lovteknisk løsning som velges er det viktig at saksbehandlingsreglene er spesielt tilpasset formålet med en slik klageordning. Det er naturlig at en ved dette arbeidet bygger på de omfattende erfaringene en har med å utforme tilsvarende regler for de andre utenrettslige tvisteløsningsordningene.

Selv om forskriftsbestemmelser ikke er nødvendig å fremstille i et lovforslag, er det en fordel for høringsinstansene å få en pekepinn om hvordan den foreslåtte forskriftshjemmelen tenkes brukt.

Første spørsmål er om saksbehandlingen skal være skriftlig eller muntlig, eller kanskje begge deler. Departementet foreslo at saksbehandlingen bør være rent skriftlig.

For det andre foreslo departementet at saker bør kunne avvises dersom de ikke kan behandles forsvarlig uten muntlig bevisføring.

For det tredje mente departementet at habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 flg. bør gjelde så langt de passer.

For det fjerde ble det understreket at også skriftlig saksbehandling må ivareta grunnleggende krav til kontradiksjon og bevisføring ved at partene får anledning til å presentere sitt syn på de faktiske og rettslige sidene av saken.

For det femte ble det nevnt at retten til å la seg representere eller bistå av en tredjeperson er ett av prinsippene som er nedfelt i EU-kommisjonens rekommandasjon 98/257/EF.

For det sjette tilsier formålet med reglene at saksbehandlingstiden i klageorganet normalt ikke bør overstige 3 måneder.

For det sjuende foreslo departementet at når en sak er brakt inn for klageorganet, bør det ikke være tillatt for en domstol å ta saken under behandling før klagesaken er endelig avgjort.

For det åttende viste departementet til at foreldelsesloven har egne regler om avbrytelse av foreldelsesfristen når en tvist bringes inn for et utenrettslig tvisteorgan.

For det niende tok høringsnotatet opp forholdet til forlikrådsbehandling.

For det tiende la departementet til grunn at klageorganet heller ikke vil være underlagt offentlighetsloven.

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse kommet til at klageorganet vil være å regne som et forvaltningsorgan slik dette begrepet er brukt i forvaltningsloven § 1 og i offentlighetsloven § 1, og at

klageorganet derfor vil være underlagt disse to love.

Samferdselsdepartementet legger Justisdepartementets konklusjon til grunn for den videre drøftelsen. Departementet vurderer i proposisjonen først hvilke konsekvenser det har at forvaltningsloven skal gjelde, og tar deretter opp forholdet til offentlighetsloven.

Forvaltningsloven består av innledende og generelle bestemmelser (kap. I-III), regler om enkeltvedtak (kap. IV-VI) og bestemmelser om forskrifter (kap. VII). Samferdselsdepartementet legger til grunn at det bare er den første gruppen av bestemmelser som kommer til anvendelse.

Det er ikke meningen at klageorganet skal utøve offentlig myndighet. Det er Luftfartstilsynet som skal utøve offentlig myndighet på luftfartens område. Klageorganet skal være et frittstående tvisteløsnings-tilbud som riktig nok er opprettet i medhold av lov og forskrift, men som for øvrig ikke har offentlig myndighet.

Klageavgjørelsene skal være rådgivende uttalelser om hvordan en sak bør løses på grunnlag av transportavtalen og gjeldende luftfartslovgivning.

Forvaltningslovens kapittel II inneholder habilitetsregler. Selv om departementet la til grunn i høringsnotatet at forvaltningsloven ikke vil gjelde for klageorganet, ble det likevel anbefalt at forvaltningslovens habilitetsregler bør gis anvendelse gjennom henvisning fra den fremtidige gjennomføringsforskriften. I det endelige lovforslaget legges det til grunn at dette følger direkte av at klageorganet er underlagt forvaltningsloven.

Forvaltningsloven kapittel III inneholder regler om bl.a. veiledningsplikt (§ 11), saksbehandlingstid (§ 11 a), muntlig konferanse (§ 11 d), og rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig (§ 12). Det er Samferdselsdepartementets syn at enkelte av disse reglene ikke passer fullt ut på den saksbehandlingen som vil foregå i det nye klageorganet.

Departementet mener at det er vanskelig å ha oversikt over hvilke konsekvenser det vil ha for saksbehandlingstiden og ressursituasjonen i klageorganet dersom forvaltningsloven § 11 gis uinnskrenket anvendelse. Departementet foreslår derfor at det også på dette punktet bør være mulig å vedta særskilte forskriftsbestemmelser som er spesielt tilpasset klageorganets behov, og at en slik hjemmel bør plasseres i luftfartsloven.

I forvaltningsloven § 11 d er en part, riktignok på visse vilkår, gitt rett til å tale muntlig med tjenestemann. Selv om drøftelsen ovenfor viser at muntlige samtaler (forutsetningsvis på telefon) kan være ønskelige både for klager og for sekretariatet, ønsker departementet å opprettholde høringsforslaget om at

saksbehandlingen som hovedregel skal være skriftlig.

Av forvaltningsloven § 13 følger det at de som utfører tjeneste for klageorganet (ansatte i sekretariatet og medlemmene selv) vil være underlagt taushetsplikt.

Betydningen av taushetspliktens omfang viser seg i denne sammenhengen særlig gjennom offentlighetslovens bestemmelser. Departementet sier derfor litt om offentlighetsloven før det tar stilling til behovet for eventuelle tilpasningsregler.

Offentlighetsloven innebærer at hvem som helst kan be om innsyn i sakens dokumenter. Med den enkle saksgangen som departementet legger opp til, innebærer dette først og fremst at det kan bes om innsyn i de skriftlige innspillene fra klageren og fra klagemotparten (typisk flyselskapet). Departementet legger til grunn at utkastet til avgjørelse vil måtte regnes som et internt saksdokument, og at det derfor vil kunne unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5.

Spørsmålet er så om taushetsreglene i forvaltningsloven og offentlighetslovens generelle regler er tilstrekkelig godt tilpasset det nye klageorganet. I høringsnotatet la departementet til grunn at full offentlighet etter offentlighetsloven ikke er ønskelig, men denne drøftelsen forutsetter samtidig at taushetsreglene i forvaltningsloven heller ikke kom til anvendelse. I det endelige lovforslaget legger departementet til grunn at forvaltningslovens taushetsregler vil forhindre offentliggjøring av personlige opplysninger.

Selv om det ikke er enkelt å ha en sikker oppfatning av om mulig offentliggjøring av klagerens navn vil hemme passasjerenes lyst til å benytte seg av klageorganet, mener departementet at de hensynene som har begrunnet offentlighetslovens hovedregel ikke gjør seg gjeldende med samme tyngde på dette området.

Departementet mener etter dette at det bør vedtas en hjemmel i luftfartsloven som gjør det mulig å forhindre at navnet på klageren offentliggjøres. Dette kan gjøres ved at en vedtar en taushetsbestemmelse som supplerer reglene i forvaltningsloven.

Siden departementet nå legger til grunn at klageorganet vil være å regne som et "forvaltningsorgan", slik dette uttrykket brukes i forvaltningsloven og offentlighetsloven, er det også naturlig å legge til grunn at foreldelsesloven § 16 nr. 1 vil gjelde direkte. Det innebærer at foreldelsesfristen avbrytes når en klage bringes inn for klageorganet.

OFFENTLIGGJØRING AV LISTER OVER SELSKAPER SOM IKKE ETTERLEVER KLAGEAVGJØRELSENE

Departementet er noe usikker på om de formene for offentlighet som er omtalt i proposisjonen vil være tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av klageav-

gjørelsene. Derfor vurderte en i høringsnotatet også om selskapene bør kunne pålegges å opplyse om de har tatt avgjørelsen til følge, og dersom de ikke har gjort det, hvorfor? En ytterligere mulighet kan være å forskriftsfeste en frist for flyselskapet til å ta stilling til om det vil etterkomme avgjørelsen.

Den usikkerheten departementet ga uttrykk for skyldes ikke bare at det er vanskelig å danne seg et klart bilde av behovet for en slik ordning før en har sett om avgjørelsene faktisk etterleves, men også at en slik ordning kan tenkes å ha virkninger som passasjerene ikke er tjent med.

Departementet ønsket foreløpig ikke å ta stilling til hensiktsmessigheten av en slik publiseringsordning. I stedet ble høringsinstansene oppfordret til å uttale seg om det.

De fleste høringsinstansene har uttalt seg positivt til tanken om å styrke gjennomslagskraften for klageavgjørelsene ved å offentliggjøre opplysninger om selskapenes etterlevelse av avgjørelsene.

Selv om det sentrale i klagesakene er den individuelle klagen, mener departementet også at offentlige begrunnelser for et standpunkt vil bidra til raskere avklaring av omstridte rettsspørsmål.

FINANSIERINGSMODELL

Departementet tok høringsnotatet som utgangspunkt at klageordningen bør gjøres så enkel som mulig for å redusere driftskostnadene.

I de nåværende klagenemndene som er basert på avtaler er det vanlig at partene på næringslivssiden dekker kostnadene til den daglige driften av sekretariatet.

Luftfartstilsynets kostnader ved klagebehandling i henhold til forordningen om nektet ombordstigning mv. dekkes i dag over tilsynets alminnelige driftsbudsjett. Denne ordningen er å anse som midlertidig, i påvente av at en ny klageordning etableres.

Samlet sett mente departementet at det ikke er noe i veien for at klagerne ilegges et lite gebyr, for eksempel med tanke på å forhindre rent sjikanøse eller åpnbart ubegrunnede klager.

Deretter gikk departementet over til å drøfte hvordan driften av den nye klageordningen bør finansieres.

De fleste høringsinstansene har sluttet seg til departementets forslag om at flyselskapene bør bære de vesentlige kostnadene ved å drive klageordningen. Selv om disse kostnadene til slutt vil måtte bæres av passasjerene i form av høyere pris på flyreiser, er det denne modellen som skaper klareste insentiv for flyselskapene til å forsøke å unngå klager ved å tilby gode tjenester og å gi passasjerene de rettighetene de har krav på allerede i den innledende delen av en klagesak. Selv om det foreløpig ikke er kjent hvor man-

ge klager klageorganet vil motta, er det grunn til å anta at de absolutte kostnadsbeløpene ikke vil bli omfattende.

Departementet har etter dette valgt å utforme en generell forskriftshjemmel som åpner for at klageordningen helt eller delvis skal finansieres gjennom gebyrer fra flyselskapene, eventuelle andre tjenesteytere som skal være underlagt klageordningen, og klagerne selv. Gebyrhjemmelen omfatter både etablering og drift av klageorganet.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil for det første ha administrative og økonomiske konsekvenser for Luftfartstilsynet. På den ene siden vil tilsynet bli fritatt fra sin nåværende oppgave med å behandle klager fra passasjerer som ikke kan klage til Reklamasjonsnemnda for rutefly over brudd på forordningen om nektet ombordstigning mv. Disse oppgavene foreslås i sin helhet lagt til det nye klageorganet.

På den annen side vil Luftfartstilsynet få utvidet sine arbeidsoppgaver når det gjelder tilsyn med passasjerrettigheter.

Kostnaden forbundet med Luftfartstilsynets oppgaver etter avgiftsforordningen er også tema i St.prp. nr. 87 (2005-2006), jf. Innst. S. nr. 46 (2006-2007), og ble derfor ikke berørt i høringsnotatet.

For så vidt gjelder det nye klageorganet er finansieringsmodellen omtalt nærmere i punkt 6.6.10 i proposisjonen, men det er ikke gjort noe forsøk på å kvantifisere de samlede kostnadene forbundet med å administrere hele klageordningen. Luftfartstilsynet og Reklamasjonsnemnda for rutefly bruker i dag til sammen ca. ett årsverk på å behandle klager fra passasjerer. Det er grunn til å tro at det samlede antallet passasjerklager vil øke noe dersom forslaget blir vedtatt.

Som det fremgår av punkt 6.6.10.3 i proposisjonen ser departementet for seg at fordelingen av de totale kostnadene forbundet med etablering og drift av klageorganet vil måtte løses under arbeidet med den kommende forskriften om virksomheten til klageorganet.

I hvilken grad flyselskapene vil bli pådratt økede utgifter som følge av at de pålegges å betale til en klager som vinner saken, eller dersom de som følge av tilsyns- eller klagepraksis blir nødt til å legge om praksisen sin i en mer kostnadskrevende retning, er meget vanskelig å si noe sikkert om. Departementet mener uansett at det er galt å anse dette som utgifter påført som følge av de foreslåtte håndhevelsesreglene, siden dette egentlig er utgifter som følger av innholdet i passasjerenes materielle rettigheter.

Samferdselsdepartementet antas å få begrensete utgifter når klageorganet først er etablert.

Ingen av høringsuttalelsene tilsier at det er noe galt med departementets redegjørelse i høringsnotatet.

Høringsnotatet inneholdt ikke forslag om hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. I den grad Luftfartstilsynet finner det nødvendig å nyttiggjøre seg det endelige lovforslagets hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, er det grunn til å tro at de vil kreve en del ressurser fra Luftfartstilsynet. Men fordi formålet med å ilegge overtredelsesgebyr er å styrke håndhevelsen av passasjerrettighetene bør bruk av overtredelsesgebyr på sikt, og isolert sett, føre til en reduksjon i antallet regelbrudd. I sin tur kan dette redusere arbeidsmengden for Luftfartstilsynet.

1.8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

I kapittel 8 i proposisjonen gis det nærmere merknader til de enkelte kapitlene.

Forslagene i proposisjonen innebærer at Luftfartstilsynet vil bli tillagt nye oppgaver, i form av tilsyn med passasjerrettigheter og tilsyn med avgiftsregler (økonomisk tilsyn). Dette er tilsynsoppgaver som mangler forankring i gjeldende luftfartslov.

Departementet har valgt en løsning som går ut på å føye til nye bestemmelser som også fanger opp de aktuelle EØS-reglene der hvor de saklig sett hører hjemme i luftfartslovens systematikk.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Eirin Faldet, Svein Gjelseth, Irene Johansen, Torstein Rudihaugen, Tor-Arne Strøm og Truls Wickholm, fra Fremskrittspartiet, Bård Høksrud, lederen Per Sandberg og Arne Sortevik, fra Høyre, Øyvind Halleraker og Trond Helleland, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Kristelig Folkeparti, Jan Sahl, fra Senterpartiet, Jenny Klinge, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til EUs ulike rådsforordninger om luftfart som er omtalt i proposisjonen med sikte på å styrke passasjerenes rettigheter i luftfarten, og etter hvert i den øvrige transportsektoren. Komiteen stiller seg positiv til at Regjeringen nå ønsker å innlemme dette i EØS-avtalen. Komiteen merker seg at Regjeringen også ønsker å gå lenger enn våre internasjonale forpliktelser. Komiteen støtter dette. Komiteen mener at passasjerene dermed vil få enklere klageadgang og styrkede rettigheter.

Komiteen konstaterer at flytrafikken er økende, stadig flere flyselskap konkurrerer, prisene går ned og antall passasjerer øker. I en slik situasjon er

det viktig at det etableres et regelverk som er forutsigbart, effektivt og oversiktlig både for flyselskaper og flypassasjerer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at forslaget om nye bestemmelser i luftfartsloven som skal styrke håndhevelsen av flypassasjerenes rettigheter og legge grunnlag for tilsyn med de nye avgiftsreglene, har sin bakgrunn i nye regler som er tatt inn eller som ventes tatt inn i EØS-avtalen. Disse medlemmer har også merket seg at lovforslaget på enkelte punkt går lenger enn Norges internasjonale forpliktelser for å sikre en effektiv håndhevelse av flypassasjerenes rettigheter. Disse medlemmer er opptatt av at alle reisende skal ha gode og avklarte rettigheter i forhold til tjenesteleverandør, at slike rettigheter skal være godt opplyst og at rettighetene etterleves av tjenesteleverandør. Disse medlemmer mener derfor det er bra at norske lovbestemmelser kan gå lenger enn internasjonale avtaler, og peker for øvrig på at internasjonalt samarbeid om slike saker kan gjennomføres uavhengig av EU-direktiv.

Disse medlemmer har likevel merket seg at EU ønsker å utvide regulering av passasjerrettigheter til andre områder enn luftfart; jernbanereiser, internasjonal transport med ferjer og internasjonal busstransport. Disse medlemmer støtter utvidelse av forsterkede rettigheter for alle typer reisende, også på nasjonal basis. Disse medlemmer peker også på at i arbeidet med å styrke rettighetene til passasjerer innen transportsektoren, er det viktig å etablere vel fungerende ordninger som med virksomme sanksjonsmidler kan sikre at rettighetene blir ivaretatt. Disse medlemmer understreker at en tilsynsordning må inngå i et slikt opplegg. Disse medlemmer mener Norge på egenhånd bør videreføre arbeidet med utvidete og forsterkede passasjerrettigheter innenfor andre transportsektorer.

Disse medlemmer viser til at proposisjonen også omhandler felles regler for avgifter på flysikkerhetstjenester, også flyværtjenester; som grunnlag for opprettelse av et felles europisk luftrom (omtalt på engelsk som "Single European Sky"). Også disse reglene har sin bakgrunn i EU-direktiv som er innarbeidet i EØS-avtalen, jf. St.prp. nr. 87 (2005-2006), og som er basert på 4 "forordninger", hvorav "avgiftsforordningen" er én. Disse medlemmer viser til disse medlemmers merknader og forslag i Innst. S. nr. 46 (2006-2007). Disse medlemmer viser til at reglene som Stortingets flertall har valgt å slutte seg til, gjør at det nasjonalt kan utpekes enleverandør for tjenestene. Disse medlemmer har med tilfredshet merket seg at det skal føres nasjonalt tilsyn med at tjenesteyterne oppgir riktige kostnadstall, og at kostnadstallene skal stilles til disposi-

sjon for representanter for brukerne av tjenestene (transparens). Disse medlemmer understreker at full åpenhet om kostnader er avgjørende viktig for at slike eneleverandører leverer avtalte tjenester på en kostnadseffektiv måte.

Disse medlemmer peker på at flyværtjenesten bør kunne konkurranseutsettes, og at lufttrafikk-tjenesten bør organiseres i et eget frittstående selskap utenfor Avinor AS. Disse medlemmer viser til disse medlemmers merknader og forslag i innstillingen til St.meld. nr. 15 (2006-2007) Om virksomheten i Avinor 2006-2008.

Tilsyn med passasjerrettigheter og avgiftsregler

Komiteen har merket seg at Regjeringen foreslår å gi Luftfartstilsynet ansvaret for tilsyn med passasjerrettighetene innenfor luftfartssektoren. Det gjelder forbrukere, forretningsreisende og passasjerer med spesielle behov, for eksempel syketransport. Luftfartstilsynet skal inngå i et internasjonalt nettverk som får ansvar for å håndheve forbrukernes kollektive rettigheter i EØS-landene. Komiteen støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at håndhevelsesbestemmelsene i luftfartsloven er dårlig tilpasset tilsyn som har som formål å sikre etterlevelse av regler som gjelder kontraktsrettslige forhold mellom to private parter, slik som mellom flypassasjerer og et flyselskap. Heller ikke synes luftfartsloven å ha bestemmelser som er tilpasset økonomisk tilsyn i henhold til "avgiftsforordningen".

Disse medlemmer støtter forslaget om at Luftfartstilsynet får oppgavene med å føre tilsyn med passasjerrettigheter, og har merket seg at høringsinstansene også gjør det.

Disse medlemmer støtter videre forslaget om at ansvar for tilsyn med avgiftsforordningen også legges til Luftfartstilsynet, og har merket seg at også dette forslaget får bred tilslutning hos høringsinstansene. Disse medlemmer viser også til at Fremskrittspartiet ønsker etablert et felles transporttilsyn for hele transportsektoren.

Disse medlemmer har merket seg at endring i luftfartsloven gjennomføres med to generelle nasjonale håndhevelsesbestemmelser. Disse medlemmer viser til at en på samme måte kan endre lovverk som omhandler passasjertransport innenfor andre transportsektorer for å styrke passasjerenes rettigheter uavhengig av EU-direktiv og EØS-avtalen, og anbefaler at dette blir gjort. Disse medlemmer viser også til departementets egen påpekning om at det bør gjennomføres en større gjennomgang av hele luftfartsloven. Disse medlemmer forutsetter at et slikt arbeid igangsettes.

Klageorgan

Komiteen har merket seg at det foreslås hjemmel for å etablere et nytt klageorgan for flypassasjerer som mener de ikke har mottatt det de har krav på fra et flyselskap eller andre tjenesteleverandører. Komiteen finner det positivt at et slikt klageorgan etableres, spesielt fordi man vil inkludere alle flyselskaper som flyr til/fra Norge i en slik ordning. Dette vil fjerne ulempen man i dag har ved at man må forholde seg til to ulike klageorgan. Med dette sikres passasjerene like rettigheter uansett hvilket flyselskap de benytter, og flyselskapene får like konkurransevilkår.

Komiteen støtter videre at klageorganet etableres som et uavhengig organ utenfor forvaltningen.

Sanksjoner

Komiteen mener det er viktig at brudd på etterlevelse av reglene på passasjerrettigheter får konsekvenser. Det er i proposisjonen foreslått et sett med sanksjoner som kan ilegges. Komiteen støtter disse sanksjonene.

Felles klagenemnd for transportsektoren

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, har merket seg at det i proposisjonen er åpnet for at man etter hvert vil vurdere etablering av en felles klagenemnd for hele transportsektoren. Flertallet støtter en slik tanke, og mener det vil være viktig også for andre reisende enn flypassasjerer, å ha et klageorgan. Flertallet ber derfor om at dette arbeidet forseses.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter forslaget om å opprette et felles klageorgan og at ny klageordning forankres i lov og forskrift. Disse medlemmer har merket seg synspunktene om etablering av en bredere klageordning for flere transportsektorer, en generell transportklagenemnd. Disse medlemmer støtter en slik tanke. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet ønsker et felles Transportdepartement, et felles Transportdirektorat og et felles Transporttilsyn for å få en felles enhetlig organisering for hele transportområdet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av et felles Transportdepartement med ansvar for informasjonstransport, energitransport, land-, vann- og lufttransport, inkludert havner, flyplasser og transportterminaler."

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av et felles Transportdirektorat med ansvar for all infrastruktur."

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av et Statens transporttilsyn som står for kontroll av all transport, og som skal påse at regler, særlig sikkerhetsbestemmelser, følges."

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av en felles Transportklagenemnd for å ta seg av klager fra passasjerer innen alle transportsektorer."

Merknader til lovendringene

Komiteen støtter de foreslåtte lovendringer.

Komiteen viser i denne forbindelse til vedlagte brev fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til Stortinget, datert 27. februar 2007, med anmodning om retting av lovt tekst i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av et felles Transportdepartement med ansvar for informasjonstransport, energitransport, land-, vann- og lufttransport, inkludert havner, flyplasser og transportterminaler."

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av et felles Transportdirektorat med ansvar for all infrastruktur.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av et Statens transporttilsyn som står for kontroll av all transport, og som skal påse at regler, særlig sikkerhetsbestemmelser, følges.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om etablering av en felles Transportklagenemnd for å ta seg av klager fra passasjerer innen alle transportsektorer.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)

I

I lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) gjøres følgende endringer:

Ny overskrift i kapittel VII skal lyde:

Kapittel VII. Landingsplasser, bakkjetjeneste og flysikrings tjenester

§ 7-26 skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om beregningen av avgifter for benyttelse av landingsplasser som er til allmenn bruk og avgifter for å stille andre luftfartsanlegg eller tjenester til rådighet for luftfartøy uavhengig av faktisk bruk, samt i forskrift pålegge betaling av slike avgifter. Departementet kan også gi forskrifter om at foretak som beregner og mottar avgifter etter forskrifter som nevnt i første punktum, skal gi brukerne, luftfartsmyndigheten og departementet tilgang til opplysninger om de kostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av avgiftene.

Departementet kan gi forskrifter om at luftfartsmyndigheten skal føre tilsyn med beregningen av kostnader som danner grunnlag for avgifter som nevnt i første ledd, og om at luftfartsmyndigheten skal kunne fastsette avgifter på grunnlag av nærmere bestemte objektive kriterier. I forskrift kan departementet også bestemme at luftfartsmyndigheten kan utpeke et annet organ til å opptre på sine vegne, og vilkårene som må være til stede for slik utpeking.

Foretak som mottar avgifter etter forskrifter som nevnt i første ledd, skal legge til rette for inspeksjoner og besiktigelser, herunder kontroller på stedet, som foretas av luftfartsmyndigheten eller et annet organ som opptre på luftfartsmyndighetens vegne. Første punktum gjelder tilsvarende for foretak som har bistått den som yter tjenester som nevnt i første ledd, med regnskapsføring eller kostnadsberegninger, og som sitter på opplysninger det er nødvendig å ha tilgang til for å kunne utføre inspeksjoner og besiktigelser som nevnt. Luftfartsmyndigheten eller annet organ som opptre på dennes vegne, skal uten hinder av taushetsplikt ha rett til å:

1. granske regnskaper, eiendomsfortegnelser, lagerlister og annet materiale som kan ha betydning ved fastsettelsen av de aktuelle avgiftene,
2. ta kopier av eller lage utdrag fra slike dokumenter,

3. be om muntlig forklaring på stedet,
4. kreve adgang til relevant eiendom, områder eller transportmidler, eller
5. kreve opphør av overtredelse av forskrift gitt i medhold av første eller annet ledd.

Luftfartsmyndigheten skal kunne pålegge en tjenesteyter å betale tvangsmulkt til staten dersom krav fremmet i medhold av tredje ledd nr. 1, 3 eller 4, eller pålegg fattet i medhold av nr. 5, ikke etterkommes. Luftfartsmyndigheten bestemmer når tvangsmulkt som nevnt i første punktum skal begynne å løpe. Luftfartsmyndigheten kan frafalle krav om påløpt tvangsmulkt helt eller delvis.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om ileggelse av tvangsmulkt, og måten tilsynet etter annet og tredje ledd ellers skal utøves på.

Om nødvendig kan luftfartsmyndigheten kreve bistand fra politiet til å gjennomføre tiltak som nevnt i tredje ledd.

Ny § 10-42 skal lyde:

§ 10-42. Gjennomføring av EØS-regler om passasjerrettigheter

Departementet kan gi forskrifter om gjennomføring av regler om passasjerrettigheter som er tatt inn i EØS-avtalen. I forskriftene kan det bestemmes at luftfartsmyndigheten skal føre tilsyn med at reglene følges.

Når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse av regler som nevnt i første ledd kan luftfartsmyndigheten, uten hinder av taushetsplikt, kreve av tjenesteyteren:

1. å få adgang til alle relevante dokumenter, i enhver form, vedrørende overtredelsen,
2. å ta kopi av, eller lage utdrag fra, dokumenter som nevnt i nr. 1,
3. å gjennomføre nødvendige kontroller på stedet,
4. at vedkommende oppfyller sine forpliktelser etter reglene som nevnt i første ledd og stanser overtredelsen, eller
5. at vedkommende bekrefter sin forpliktelse til å stanse overtredelsen, og eventuelt offentliggjør denne forpliktelsen.

Luftfartsmyndigheten kan gi pålegg om at overtredelse som nevnt i første punktum skal opphøre.

Luftfartsmyndigheten kan pålegge tjenesteyteren å betale tvangsmulkt til staten dersom krav fremmet i medhold av annet ledd nr. 1, 2, 3 eller 5, eller annet ledd siste punktum, ikke etterkommes. Luftfartsmyndigheten bestemmer når tvangsmulkten skal begynne å løpe. Luftfartsmyndigheten kan frafalle krav om påløpt tvangsmulkt helt eller delvis.

Kongen kan ved forskrift fastsette nærmere regler om ileggelse av tvangsmulkt, og måten tilsynet etter annet ledd ellers skal utøves på.

Om nødvendig kan luftfartsmyndigheten kreve bistand fra politiet til å gjennomføre tiltak som nevnt i annet ledd.

Ny § 10-43 skal lyde:

§ 10-43. Overtredelsesgebyr

Luftfartsmyndigheten kan pålegge et foretak overtredelsesgebyr dersom foretaket eller noen som handler på vegne av foretaket

1. overtrer forskrift gitt i medhold av § 10-42 første ledd, dersom det er bestemt i vedkommende forskrift at overtredelse skal kunne sanksjoneres etter bestemmelsen her,
2. lar være å etterkomme luftfartsmyndighetens krav i medhold av § 10-42 annet ledd nr. 1, 2, 3 eller 5, eller pålegg gitt i medhold av § 10-42 annet ledd siste punktum, eller
3. lar være å etterkomme pålegg om å gi opplysninger i medhold av § 13-4, eller som gir gale opplysninger som svar på slikt pålegg, når dette skjer under tilsyn med regler som er gitt i medhold av § 10-42.

Ved fastsettelse av overtredelsesgebyrets størrelse skal det særlig legges vekt på overtredelsens grovhet og varighet, utvist skyld og foretakets omsetning. Luftfartstilsynet kan i særlige tilfeller frafalle ilagt overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtaket fattes. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom foretaket går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften. Retten kan prøve alle sider av saken.

Adgangen til å pålegge gebyr foreldes etter 5 år. Fristen avbrytes når luftfartsmyndigheten meddeler et foretak at det er mistenkt for overtredelse av loven eller pålegg gitt i medhold av loven.

Kongen kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

Nytt underkapittel G i kapittel X skal lyde:

G. Klageordning

§ 10-44. Klageorgan for flypassasjerer

Departementet kan gi forskrift om etablering av et klageorgan for løsning av tvister mellom passasjerer og flyselskaper, og bestemme at flyselskaper som flyr i, til eller fra Norge skal være underlagt ordningen. Departementet kan også gi forskrift om at andre tjenesteytere som i anledning av befordring har forpliktelser overfor passasjerene, skal være underlagt ordningen. Klageorganets avgjørelser skal ikke være rettslig bindende.

Departementet kan fastsette forskrift om klageorganets oppnevning, myndighetsområde, sammensetning, organisering, saksbehandling, finansiering, og

forholdet til voldgiftsklausuler. I forskriften skal departementet kunne gi regler om

1. avgjørelse av habilitet som avviker fra reglene om saksbehandling i forvaltningsloven § 8 annet og tredje ledd,
2. at personer som utfører arbeid for klageorganet skal bevare taushet om navnet og identiteten til de som klager,
3. at det kan gjøres unntak fra forvaltningsloven §§ 11, 11a, og 11d,
4. at klageordningen helt eller delvis skal finansieres gjennom gebyrer fra flyselskapene, eventuelle andre tjenesteytere som er underlagt ordningen, og klagerne,
5. at et foretak som har fått en avgjørelse i klageorganet mot seg, innen en bestemt frist skal gi klageorganet en skriftlig redegjørelse for hvorfor den ikke etterlever avgjørelsen, og
6. at redegjørelser som nevnt i nr. 5, og lister over navn på de foretakene som ikke har etterlevd avgjørelsene, skal offentliggjøres på egnet måte.

§ 10-45. Plikt til å opplyse om klagerett

Dersom det oppstår tvist mellom en passasjer og en tjenesteyter som er underlagt klageorganets myndighetsområde etter § 10-44, skal passasjereren skriftlig opplyses om retten til å klage i medhold av § 10-46. Departementet kan fastsette forskrift om at passasjerene ved bestilling, eller i forbindelse med befordringen, skal opplyses om retten til å klage etter § 10-46. Departementet kan fastsette forskrift om hvilket innhold opplysningsplikten etter første og annet punktum skal ha, om måten opplysningene skal gis på, og hvem som har plikt til å gi opplysningene.

§ 10-46. Passasjerenes rett til å klage

Alle passasjerer som omfattes av klageorganets myndighetsområde etter § 10-44 skal ha rett til å klage til klageorganet dersom de har saklig interesse i å be om en vurdering av saken. Departementet kan fastsette forskrift om hvem som har klagerett.

§ 10-47. Forholdet til de alminnelige domstolene

Så lenge en tvist er til behandling i klageorganet, kan ikke en part bringe den inn for de alminnelige domstolene. En tvist anses for å være til behandling fra det tidspunkt begjæringen om klagebehandling er kommet inn til klageorganet. En sak som klageorganet har realitetsbehandlet, kan bringes direkte inn for tingretten.

Ny § 13-4 skal lyde:

§ 13-4. Opplysningsplikt

(1) Departementet, luftfartsmyndigheten, eller andre som utfører oppgaver på deres vegne, kan pålegge følgende personer å gi opplysninger som er nødvendige å ha ved utføringen av deres oppgaver etter denne loven, eller etter forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av loven:

1. eieren eller brukeren av luftfartøy,
2. innehaveren av, eller personer som utfører tjeneste eller arbeid for
 - a. foretak som driver ervervsmessig luftfartsvirksomhet som nevnt i kapittel VIII,
 - b. foretak som eier eller driver godkjent landingsplass eller annet luftfartsanlegg,
 - c. foretak som leverer andre tjenester på lufthavnene enn de som er nevnt i bokstav b, eller andre foretak som bruker lufthavnene,
 - d. foretak som er godkjent etter § 4-10,
 - e. andre foretak som driver med godkjenning etter denne lov eller forskrift gitt med hjemmel i den, og
3. personer som sitter på relevante opplysninger om overtredelse av regler gitt i medhold av § 10-42 første ledd i et EØS-land.

(2) Departementet og luftfartsmyndigheten kan pålegge person som nevnt i første ledd, eller foretak en slik person utfører tjeneste eller arbeid for, å betale tvangsmulkt til staten dersom pålegg etter første ledd ikke etterkommes.

Ny § 13-4a skal lyde:

§ 13-4a Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et organ som er tildelt myndighetsoppgaver i eller i medhold av denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven om det som de får kjennskap til under utførelse av sitt arbeid. Opplysninger som er taushetsbelagte etter første punktum, kan gis videre til utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner når dette følger av internasjonale avtaler eller forpliktelser. Det samme gjelder når opplysningene er av vesentlig betydning for slik myndighet eller organisasjon, og vedkommende organ er underlagt taushetsplikt av minst samme omfang som det organet som gir opplysningene fra seg. Bestemmelsen her gjelder ikke opplysninger som mottas i henhold til reglene i kapittel XII.

II

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 6. mars 2007

Per Sandberg
leder

Trond Helleland
ordfører

Vedlegg**Brev frå Samferdselsdepartementet v/statsråden til Stortinget, datert 27. februar 2007****Oppmoding om retting av lovtekst i Ot.prp. nr. 9 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)**

Ved ein inkurie har nummereringa (frå nr. 1 til nr. 6) i lovforslaget § 10-44 andre ledd falle ut under korrekturarbeidet. Ein fullstendig og rett versjon av lovteksten, slik det var regjeringa sin meining å foreslå han, ser slik ut:

"Departementet kan fastsette forskrift om klageorganets oppnevning, myndighetsområde, sammensetning, organisering, saksbehandling, finansiering, og forholdet til voldgiftsklausuler. I forskriften skal departementet kunne gi regler om

- 1. avgjørelse av habilitet som avviker fra reglene om saksbehandling i forvaltningsloven § 8 annet og tredje ledd,*
- 2. at personer som utfører arbeid for klageorganet skal bevare taushet om navnet og identiteten til de som klager,*

- 3. at det kan gjøres unntak fra forvaltningsloven §§ 11, 11a og 11d,*
- 4. at klageordningen helt eller delvis skal finansieres gjennom gebyrer fra flyselskapene, eventuelle andre tjenesteytere som er underlagt ordningen, og klagerne,*
- 5. at et foretak som har fått en avgjørelse i klageorganet mot seg, innen en bestemt frist skal gi klageorganet en skriftlig redegjørelse for hvorfor det ikke etterlever avgjørelsen, og*
- 6. at redegjørelser som nevnt i nr. 5, og lister over navn på de foretakene som ikke har etterlevd avgjørelsen, skal offentliggjøres på egnet måte."*

Eg oppmodar med dette Stortinget om å innarbeide den tilsikta nummereringa av § 10-44 andre ledd i sitt endelige lovvedtak, slik at lovteksten får den kvaliteten den bør ha.

