



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 9

(2006–2007)

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)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen..	5	5.3	Utenlandsk rett	19
			5.3.1	EU generelt	19
2	Bakgrunn	7	5.3.2	Danmark og Sverige	19
			5.4	Utforming av nye tilsynsbestem-	
3	Høringen	8		melser	20
			5.4.1	Nærmere om forståelsen av kravene	
4	Nærmere om de EU-reglene som			i EU-forordningene	20
	er bakgrunnen for forslaget	10	5.4.2	Krav om uavhengighet	20
4.1	Nye regler om passasjerrettigheter...	10	5.4.3	Ansvar for tilsynet med	
4.1.1	Parlaments- og rådsforordning (EF)			passasjerrettighetene	20
	nr. 261/2004 av 11. februar 2004 om		5.4.4	Ansvar for tilsyn med avgiftsforord-	
	etablering av felles regler om			ningen	24
	kompensasjon og assistanse til		5.4.5	Lovtekniske spørsmål	27
	passasjerer ved nektet ombordstiging		5.4.6	Adgang til dokumenter	28
	og ved innstilte eller vesentlig		5.4.7	Opplysningsplikt	29
	forsinkede flygninger mv.	10	5.4.8	Kontrollundersøkelser på stedet	29
4.1.2	Parlaments- og rådsforordning (EF)		5.4.9	Skriftlig krav om opphør av	
	nr. 1107/2006 av 5. juli 2006 om			virksomhet	31
	rettighetene til funksjonshemmede		5.4.10	Skriftlig tilsagn om opphør av	
	personer og personer med redusert			ulovlig virksomhet	32
	bevegelighet når de reiser med fly ...	10	5.4.11	Pålegg om opphør av ulovlig	
4.1.3	Europaparlaments- og rådsforordning			virksomhet	33
	(EF) nr. 2006/2004 av 27. oktober		5.4.12	Tvangsmulkt	34
	2004 om samarbeid mellom		5.4.13	Overtredelsesgebyr	35
	nasjonale myndigheter med ansvar		5.4.14	Tap av rettigheter	41
	for håndheving av forbrukervern-		5.4.15	Straff	42
	lovgivning (forordningen om				
	forbrukervernsamarbeid)	12	6	Klageordning for flypassasjerer ..	43
4.1.4	Forslag til parlaments- og råds-		6.1	Bakgrunn	43
	forordning om rettigheter og		6.2	Gjeldende rett og eksisterende	
	forpliktelser til passasjerer ved			klageordning	43
	internasjonal jernbanetransport		6.3	Nærmere om forståelsen av EU-	
	(«jernbaneforordningen»)	14		forordningene	44
4.1.5	Kommende forslag fra EU om		6.4	Utenlandsk rett	45
	passasjerrettigheter innenfor andre		6.4.1	Generelt om klageordningene i	
	transportsektorer	14		EU-landene	45
4.1.6	Sammenfatning av håndhevelses-		6.4.2	Danmark	45
	reglene i forordningene om		6.4.3	Storbritannia	45
	passasjerrettigheter	14	6.4.4	Sverige	46
4.2	Forslaget til forordning om felles		6.5	Generelt om løsning av tvister om	
	regler for avgifter på flysikrings-			små krav	46
	tjenester («avgiftsforordningen»)	15	6.5.1	Mekling og avgjørelse av tvister	46
4.3	Forbrukerrådets arbeid med å etab-		6.5.2	Løsning av tvister ved domstolene ...	46
	lere en ny transportklagenemnd	16	6.5.3	Bruk av avtalebaserte nemnder/	
				bransjenemnder	46
5	Tilsyn med passasjerrettigheter		6.5.4	EUs retningslinjer om Alternative	
	og avgiftsregler	17		Dispute Resolution (ADR) og	
5.1	Begrepet «tilsyn»	17		clearing house-ordningen for indi-	
5.2	Gjeldene rett	17		viduelle forbruker-/passasjerklager..	47
5.2.1	Generelt	17	6.5.5	Behov for lovmessig forankring av	
5.2.2	Håndhevingsreglene i luftfartsloven	18		utenrettslige tvisteløsningsordninger	47

6.6	Departementets vurderinger	48	7	Økonomiske og administrative	
6.6.1	Svakheter ved eksisterende klage-			konsekvenser	82
	ordninger	48	7.1	Presentasjonen av disse i hørings-	
6.6.2	Forbrukertvistutvalget som			notatet	82
	klageorgan	50	7.2	Høringsinstansenes syn	83
6.6.3	Organiseringen av en ny flyklage-		7.3	Departementets kommentarer	83
	nemnd	50			
6.6.4	Felles transportklagenemnd	55	8	Merknader til de enkelte	
6.6.5	Regulering i henholdsvis lov og			bestemmelsene i lovforslaget	84
	forskrift	57	8.1	Generelt om lovsystematikken	84
6.6.6	Klageorganets saklige og geo-		8.2	Merknader til de enkelte	
	grafiske myndighetsområde	57		lovbestemmelsene	84
6.6.7	Virkningen av klageavgjørelsene				
	(retts- og tvangskraft)	63		Forslag til lov om endringer i lov 11. juni	
6.6.8	Saksbehandlingsregler	68		1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)	99
6.6.9	Offentliggjøring av lister over				
	selskaper som ikke etterlever			Vedlegg	
	klageavgjørelsene	75	1	Liste over reklamasjonsnemnder	
6.6.10	Finansieringsmodell	77		pr. 20.09.2006	102

Ot.prp. nr. 9

(2006–2007)

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)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 24. november 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Samferdselsdepartementet legger i denne 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 passasjerens rettigheter går lovforslaget likevel lenger enn våre internasjonale forpliktelser.

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 som utmåles på grunnlag av en konkret vurdering av bl.a. overtredelsens grovhet og varighet, utvist skyld og det aktuelle foretakets omsetning.

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 rute-fly. 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.

I følge forslaget skal klageorganet kunne gis myndighet til å ta stilling til alle typer tvister som springer ut av de avtalene passasjerene inngår med flyselskapene. Det skal ikke være avgjørende for passasjerenes mulighet til å klage om grunnlaget er å finne i luftfartsloven, forskrifter gitt i medhold av loven, eller i selve transportavtalen.

Det foreslås at klageorganets avgjørelser ikke skal ha samme bindende virkning som en dom. Etterlevelse av avgjørelsene skal i stedet sikres ved at tjenesteyterne og de reisende skal være representert i selve klageorganet, ved at klageavgjørelsene holder et faglig nivå som bransjen respekterer, ved at selskapene må betale behandlingsgebyr til nemnda som står i forhold til antall klagesaker selskapet taper, og ved at selskaper som likevel ikke finner å kunne akseptere avgjø-

relsens innhold må begrunne dette i et brev som skal kunne offentliggjøres på klageorganets hjemmeside e.l.

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.

De forslåtte 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). 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 (transparens).

2 Bakgrunn

Flypassasjerer som opplever at de ikke mottar de ytelsene de har krav på vil lett kvie seg for å følge kravet sitt. Årsaken er ofte en blanding av at kravet er av beskjedne økonomisk verdi, at rettsreglene innenfor luftfarten ofte er både uklare og vanskelig tilgjengelige, at styrkeforholdet mellom passasjer og flyselskap av naturlige årsaker ofte oppleves som ujevnt, og at det for mange reisende ikke finnes noe etablert konfliktløsningsorgan utenfor de ordinære domstolene. Samlet sett fører dette til at det i dag antas å være et gap mellom passasjerens 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 passasjerens side* vil det kunne oppfattes som vilkårlig, og dermed urettferdig, forskjellsbehandling dersom enkelte flyselskaper ikke gir passasjerene de rettighetene de har krav på. Dette problemet styrkes av at passasje-

rene ofte ikke har tilgang til opplysninger som setter dem i stand til å foreta sammenlikninger mellom kvaliteten på flyselskapenes tjenester før de kjøper en billett. Og selv om de har tilgang til relevante opplysninger, vil det kunne ta så mye tid å innhente dem at det i praksis ikke lar seg gjøre.

Sett fra flyselskapenes side vil manglende håndhevelse av passasjerens 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. De viktigste forslagene presenteres i kapittel 4. Samlet viser disse at både innholdet i rettighetsbestemmelsene, og kravene til måten rettighetene skal kunne håndheves på, i fremtiden vil bli standardisert i større grad enn de har vært til nå.

3 Høringen

Samferdselsdepartementet sendte 17. mars 2006 ut et høringsnotat med forslag til nye bestemmelser i luftfartsloven om tilsyn og håndhevelse av passasjerrettigheter, samt tilsyn med avgifter på flysikringstjenester. Høringsfristen ble satt til 31. mai 2006. Høringsbrevet ble sendt til disse organene og instansene:

Barne- og likestillingsdepartementet
Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Forsvarsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Utenriksdepartementet

Agderfly AS
Airlift AS
Arctic Air AS
Avinor AS
Bergen Air Transport AS
Board of Airline Representatives in Norway (Barin)
CHC Helikopter Service AS
Coast Air AS
Danish Air
Datatilsynet
Den norske advokatforening
Den norske dommerforening
Fellesforbundet
Fjellfly
Flyselskapenes Landsforening
Fonnafly Sjø AS
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Fossum Fly
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)/Norsk ReiselivsForum (NRF)
Helifly AS
Helikopterdrift AS
Heli-Team AS
Helitrans AS
Hesnes Air AS
Kato Airline AS
Kommunenes Sentralforbund

Konkurransetilsynet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Lofotfly AS
Luftfartstilsynet
Løkenfly
Norcopter AS
Nordlandsfly AS
Norsk Aero Klubb
Norsk Allmennflyforening
Norsk Flygelederforening
Norsk Flygerforbund
Norsk Flytekniker Organisasjon
Norsk Helikopter AS
Norsk Helikopteransattes Forbund
Norsk Kabinforening
Norsk Luftambulans AS
Norsk Trafikkflygerforening
Norske Flyspeditørers Forening
Norwegian Air Shuttle AS
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Oslo Lufthavn AS
Pegasus Helicopter AS
Regjeringsadvokaten
Rørosfly
Sandefjord lufthavn, Torp
SAS Braathens AS
Sivilombudsmannen
Sundt Air AS
Sysselmannen på Svalbard
Statens havarikommisjon for transport
Toll- og avgiftsdirektoratet
Trans Wing AS
Transportbrukernes Fellesorganisasjon
Transportøkonomisk institutt
Widerøes Flyveselskap ASA
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Disse instansene har uttalt seg om innholdet i høringsnotatet:

Advokatforeningen
Avinor AS
Barne- og likestillingsdepartementet
Board of Airline Representatives in Norway (Barin)
Dommerforeningen
Finansdepartementet

Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
Justis- og politidepartementet
Konkurransetilsynet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Luftfartstilsynet
NHO Luftfart
Oslo Lufthavn AS
Sysselmannen på Svalbard

Disse instansene har uttalt at de ikke har merknader:
Datatilsynet
Forsvarsdepartementet
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Nærings- og handelsdepartementet
Statens havarikommisjon for transport
Utenriksdepartementet

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

4.1 Nye regler om passasjerrettigheter

4.1.1 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 rådsforordning 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 forsinket flygning mv. (heretter «forordningen om nektet ombordstigning mv.») trådte i kraft i hele EØS-området 17. februar 2005, og erstattet tidligere forordning (EØF) nr. 295/91. Forordningen er allerede gjennomført i norsk rett ved forskrift 17. februar 2005 nr. 141, og med hjemmel i luftfartsloven § 16 -1 første ledd.

Som tittelen tilsier gir forordningen flypassasjerene rettigheter både ved nektet ombordstigning på grunn av overbooking (artikkel 4), ved total innstilling av flygninger (artikkel 5) og ved forsinkelser som varer minst 2, 3 eller 4 timer, avhengig av reises totale lengde (artikkel 6). Forordningen gjelder både for ruteflygninger og for såkalte non-scheduled flights (typisk chartrede flygninger), herunder flygninger som utgjør en del av en pakke-reise. Forordningen er ikke et rent forbrukerregelverk. Den gjelder også for passasjerer som ikke har betalt for reisen selv (typisk forretningsreisende).

Forordning (EØF) nr. 295/91 hadde praktisk talt ingen bestemmelser om håndhevelse. Ved utformingen av den nye forordningen, derimot, har det vært en klar målsetning 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. For å muliggjøre dette plikter flyselskapene å sette opp et oppslag ved innsjekkings-skranken som gjør passasjerene oppmerksomme på at de har krav på å få tildelt en skriftlig redegjørelse for sine rettigheter *dersom* de nektes ombord-

stigning, eller utsettes for vesentlig forsinkelse eller innstilling. Passasjerene skal også få detaljerte skriftlige opplysninger om retten til å klage dersom de ikke mottar de rettighetene de har krav på etter forordningen (artikkel 14). Den viktigste bestemmelsen i denne sammenhengen er likevel er artikkel 16, som i uoffisiell norsk oversettelse lyder:

«Overtredelse

1. 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. Der det er hensiktsmessig skal dette organet treffe de nødvendige tiltak for å sikre at passasjerenes rettigheter respekteres. Medlemsstatene skal underrette Kommisjonen om hvilket organ som er utpekt i samsvar med dette nr.
2. Med forbehold for artikkel 12 (krav ut over det forordningen gjelder) kan enhver passasjer klage til et organ utpekt i henhold til nr. 1, eller til et annet vedkommende organ utpekt av en medlemsstat, om en overtrødelse av denne forordning ved en lufthavn på en medlemsstats territorium eller i forbindelse med en flygning fra en tredjestat til en lufthavn på dette territoriet.
3. De sanksjonene som medlemsstatene fastsetter for overtrødelsler av denne forordning, skal være effektive, stå i et rimelig forhold til overtrødelsen og virke avskrek-kende.»

Vi kommer tilbake til den nøyaktige forståelsen av denne bestemmelsen i punkt 4.1.6 og 5.4.1.

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

Parlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1107/2006 av 5. juli 2006 om rettigheter til funksjonshemmede personer og personer med redusert bevegelseghet når de reiser med fly (heretter kalt «forord-

ningen om bevegelseshemmede flypassasjerer») er et spesialregelverk som supplerer forordningen om nektet ombordstigning mv. I forordningens artikkel 2 bokstav (a) er rettighetshaverne etter forordningen definert som

«en person, hvis bevegelighet i forbindelse med benyttelsen af transportmidler er nedsat på grund af et fysisk handicap (sensorisk eller bevægelsesmæssigt, permanent eller forbigående), mentalt handicap eller nedsat funktions-evne af andre årsager eller alder, hvis situation kræver passende opmærksomhed og tilpasning af de ydelser, alle passagerer har adgang til, på grundlag af den pågældendes særlige behov.»

Forordningen forbyr flyselskapene, reisebyråer og turoperatører å nekte personer å reservere en flyreise på grunn av deres funksjonshemning eller reduserte bevegelighet. På samme måte kan de ikke nekte slike personer å gå om bord i et fly dersom de har en gyldig billett og reservasjon. 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. Når en person har rett til å være med på en flygning, følger det av artikkel 10 og vedlegg II hvilken bistand flyselskapet skal yte om bord i flyet, og i umiddelbar tilknytning til flygningen.

Videre gir forordningen passasjerer med funksjonshemning eller redusert bevegelighet rett til bistand på flyplassene innenfor EU/EØS. Det detaljerte innholdet i bistanden er ikke fastsatt i forordningen, men det følger av vedlegg I hva bistanden skal sette passasjerene i stand til. På flyplasser med mer enn 150.000 årlige passasjerbevegelser skal det i tillegg fastsettes utfyllende kvalitetsstandarder for den bistanden som skal ytes på flyplasser. Organisasjoner som representerer funksjonshemmede og personer med redusert bevegelighet skal gis rett til å delta ved utarbeidelsen av slike kvalitetsstandarder.

For alle typer bistand og tilrettelegging etter forordningen er det et grunnprinsipp at de personene som selv har funksjonshemninger eller redusert bevegelighet ikke skal betale mer for reisen enn andre. Forslaget pålegger med andre ord flyselskapene og flyplassadministrasjonen å fordele kostnadene ved bistanden på alle de reisene.

Forslaget inneholder håndhevelsesbestemmelser i artikkel 14, 15 og 16 som ligner mye på artikkel 16 i forordningen om nektet ombordstigning mv.:

«Artikkel 14

Håndhevelsesorgan og dets oppgaver

1. Hver medlemsstat udpeger et eller flere organer, som er ansvarlige for håndhevelsen af denne forordning, for så vidt angår fly, der afgår fra eller ankommer til lufthavne beliggende på dens område. I givet fald træffer dette eller disse organer foranstaltninger til sikring af, at handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder respekteres, herunder at de i artikel 9, stk. 1, omhandlede kvalitetsstandarder overholdes. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvilket eller hvilke organer der er udpeget.
2. Medlemsstaterne fastsætter, hvor det er relevant, at det eller de håndhevelsesorganer, der er udpeget i henhold til stk. 1, også sikrer tilfredsstillende gennemførelse af artikel 8, herunder for så vidt angår bestemmelserne om afgifter for at undgå konkurrenceforvridning. De kan også udpege et særligt organ med henblik herpå.

Artikkel 15

Klageprocedure

1. En handicappet eller bevægelseshæmmed person, der finder, at denne forordning er blevet overtrådt, kan indbringe sagen for lufthavnens forvaltningsorgan eller det berørte luftfartsselskab.
2. Hvis den handicappede eller bevægelseshæmmede person ikke kan opnå tilfredsstillende behandling på denne måde, kan vedkommende klage til det eller de organer, der er udpeget i henhold til artikel 14, stk. 1, eller til ethvert andet kompetent organ, der er udpeget af en medlemsstat, over en påstået overtrædelse af denne forordning.
3. Et organ i en medlemsstat, som modtager en klage, som henhører under ansvarsområdet for et organ, der er udpeget i en anden medlemsstat, videresender klagen til det pågældende organ i den anden medlemsstat.
4. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at underrette handicappede og bevægelseshæmmede personer om deres rettigheder i henhold til denne forordning og mulighederne for at klage til dette eller disse udpegede organ(er).

Artikkel 16

Sanktioner

Medlemsstaterne fastsætter regler for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de iværksættes.

Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om disse regler og underretter den hurtigst muligt om alle senere ændringer, der berører dem.»

Det er likevel noen forskjeller mellom disse bestemmelsene og de parallelle bestemmelsene i artikkel 16 i forordningen om nektet ombordstigning mv. For det første er det bare forordningen om bevegelseshemmede passasjerer som også regulerer håndheving av gebyrbestemmelser. For det andre er det bare forordningen om bevegelseshemmede personer som har formalisert at eventuelle klager skal rettes til flyplassadministrasjon eller flyselskap før de eventuelt kan rettes til et utpekt klageorgan. For det tredje er det bare forordningen om bevegelseshemmede passasjerer som pålegger et nasjonalt klageorgan å videreformidle klage til et kompetent klageorgan i et annet land. For det fjerde er det bare forordningen om bevegelseshemmede personer som pålegger medlemsstatene, i motsetning til de private aktørene, å sørge for at funksjonshemmede personer og personer med redusert bevegelighet blir informert om sine rettigheter. Endelig bør det nevnes at artikkel 16 i forordningen om bevegelseshemmede personer bruker uttrykket «penalties», mens artikkel 16 nr. 3 i forordningen om nektet ombordstigning mv. bruker uttrykket «sanksjoner».

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

De regelverkene som er gjengitt i punkt 4.1.1 og 4.1.2 gjelder begge passasjerenes individuelle rettigheter. Men EU har relativt nylig også vedtatt et regelverk som omhandler *passasjerenes kollektive* rettigheter, nemlig europaparlaments- og rådsforordning (EF) 2006/2004 av 27. oktober 2004 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av lovgivning om forbrukerbeskyttelse (heretter «forordningen om forbrukervernsamarbeid»).

I denne 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 (artikkel 3 bokstav k). 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 (pr. 20. september 2006) 15 forskjellige forbrukerrettslige regelverk som tidligere er vedtatt av EU, jf. listen i vedlegget til forordningen. Foreløpig er det bare forordningen om nektet ombordstigning mv. som gjelder transportområdet, men det må antas at regler om passasjerrettigheter som nylig er vedtatt, eller som vedtas i fremtiden, vil bli lagt inn under det håndhevelsesapparatet som forordningen etablerer. Mulige kandidater til dette er forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer, en mulig fremtidig forordningen om rettigheter for togpassasjerer (punkt 4.1.4), og muligens også de bebudede forordningene om fergepassasjerer og busspassasjerer (punkt 4.1.5).

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. I tillegg skal det utpekes et «sentralt kontaktorgan» som har som oppgave å opprette kontakt mellom de vedkommende myndighetene i forskjellige land (artikkel 3 bokstav d og artikkel 4 nr. 1). Det sentrale kontaktorganet kan også være vedkommende myndighet.

En typisk sak vil arte seg slik: En vedkommende myndighet får på en eller annen måte (for eksempel gjennom klage fra flere flypassasjerer) kunnskap om manglende etterlevelse av et forbrukerregelverk, som også har tilknytning til en annen medlemsstat (for eksempel det landet hvor det flyselskapet passasjerer har klaget på har sitt hovedkontor). Den vedkommende myndigheten henvender seg deretter til det sentrale kontaktorgan i sitt «eget» land, som i sin tur formidler kontakt til den vedkommende myndigheten i det andre berørte landet, via det sentrale kontaktorgan i dette andre landet. Deretter samarbeider de to vedkommende myndighetene direkte seg i mellom om å utveksle opplysninger og å rette opp den ulovlige praksisen.

For å sikre at systemet blir effektivt, slår artikkel 4 nr. 3 i forordningen fast at

«Vedkommende myndighet skal, [...] ha den myndighet til å foreta etterforskning og håndheving som er nødvendig for å anvende denne forordning, og skal utøve denne myndighet i samsvar med nasjonal lovgivning.»

I forlengelsen av dette heter det i artikkel 4 nr. 6:

«Den myndighet som er omhandlet i nr. 3, skal utøves bare når det er rimelig grunn til mistanke om en overtredelse innenfor Fellesskapet, og skal minst omfatte retten til

- a) å ha adgang til alle relevant dokument, i enhver form, knyttet til overtredelsen innenfor Fellesskapet,
- b) å avkreve enhver person relevante opplysninger knyttet til overtredelsen innenfor Fellesskapet,
- c) å gjennomføre nødvendige kontroller på stedet,
- d) å framsette et skriftlig krav om at vedkommende selger eller leverandør stanser overtredelsen innenfor Fellesskapet,
- e) å få selgeren eller leverandøren som er ansvarlig for overtredelsen innenfor Fellesskapet, til å forplikte seg til å stanse overtredelsen, og eventuelt å offentliggjøre den inngåtte forpliktelsen,
- f) å kreve at enhver overtredelse innenfor Fellesskapet stanses eller forbys, og eventuelt å offentliggjøre de avgjørelser som er truffet i denne forbindelse,
- g) å kreve at den tapende part betaler erstatning til statskassen eller til en mottaker som er utpekt i eller i henhold til nasjonal lovgivning, dersom avgjørelsen ikke etterkommes.»

For å sikre en mest mulig enhetlig tolkning av forbrukerlovgivningen foreskriver forordningen at medlemsstaten i sine toårige rapporter til Kommisjonen skal redegjøre blant annet for «viktige rettsavgjørelser fra nasjonale domstoler som fortolker regelverket som beskytter forbrukernes interesser» (artikkel 21 nr. 3 bokstav e).

Det sentrale ansvaret for å gjennomføre forordningen om forbrukervernsamarbeid i norsk rett ligger hos Barne- og likestillingsdepartementet, som i lengre tid har involvert de øvrige berørte departementene i dette arbeidet. Som en del av dette arbeidet har det blitt kartlagt hvilke endringer som er nødvendig å foreta i de enkelte sektorlovene dersom aktuelle sektormyndigheter skal kunne inneha rollen som «vedkommende myndighet». På grunnlag av denne prosessen sendte det daværende Barne- og familiedepartementet 12. juli 2005 ut et høringsbrev med forslag til hvordan forordningen om forbrukervernsamarbeid kan gjennomføres i norsk rett.

I høringsbrevet ble det foreslått at forordningen om forbrukervernsamarbeid som sådan gjøres til en del av markedsføringsloven gjennom en ny henvisningsbestemmelse (inkorporasjon). Selv

om Barne- og familiedepartementet uttrykte tvil om hva som er den mest hensiktsmessige gjennomføringsmåten, antok en at det er en fordel for forbrukerne (1) at en kan finne hele forordningen samlet på ett sted, og (2) at det mest naturlige stedet å plassere reglene er i markedsføringsloven. Samtidig foreslås det at Barne- og likestillingsdepartementet gjennom forskrifter skal få myndighet til å utvide virkeområdet for de nasjonale gjennomføringsbestemmelsene etter hvert som nye EU-regler blir føyd til vedlegget til forordningen om forbrukervernsamarbeid. Eksempler på slike utvidelser innenfor transportområdet er nevnt ovenfor. Løsningen i høringsnotatet er fulgt opp i det endelige lovforslaget, som Barne- og likestillingsdepartementet fremmet i Ot.prp. nr. 102 (2005-2006).

Som det fremgår av punkt 5.4.3, reiser forordningen om forbrukervernsamarbeid en del prinsipielle spørsmål om Luftfartstilsynets generelle rolle og karakter, som har gjort det nødvendig med en egen prosess. Derfor har Samferdselsdepartementet 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.

Forordningen om forbrukervernsamarbeid trådte i kraft 29. desember 2005 i EU-landene. Dvs. at dette er den fristen EU-landene hadde for å oppnevne vedkommende myndigheter mv. Reglene om gjensidig bistand, dvs. det praktiske samarbeidet, vil imidlertid ikke tre i kraft før 29. desember 2006. EØS-komiteen har 7. juli 2006 (beslutning nr. 92/2006) besluttet at forordningen skal innlemmes i EØS-avtalen. For Norges vedkommende ble beslutningen tatt med forbehold om Stortingets samtykke. Det vil snarlig bli fremmet en stortingsproposisjon om innhenting av Stortingets samtykke. Fristen etter EØS-avtalens artikkel 103 for meddelelse om at de forfatningsrettslige krav er oppfylt, er 7. januar 2007. Samme tidspunkt er Norges frist for å gjennomføre forordningen. Samferdselsdepartementet ønsker med denne proposisjonen å imøtekomme disse forpliktelsene for så vidt gjelder luftfartssektoren.

I punkt 5.4 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. Der kommenteres også forholdet til detaljene i det daværende Barne- og familiedepartementets høringsforslag.

4.1.4 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 (heretter «jernbaneforordningen»). Departementet har valgt å omtale forslaget i denne proposisjonen, fordi det i fremtiden kan være aktuelt å opprette en felles klageordning for flere transportformer (punkt 6.6.4). 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 innenlandsk jernbanetransport.

Det er verd å merke seg at håndhevelsesreglene i forslaget er svært like de som er vedtatt og foreslått innenfor luftfarten (punkt 4.1.1 og 4.1.2). 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.

På noen punkter inneholder likevel jernbaneforordningen bestemmelser som er verdt å fremheve. For det første er det presisert at det organet som får ansvar for den nasjonale gjennomføringen av forordningen, «med hensyn til organisation, finansiering, retlig form og beslutningstaking [skal] være uafhængigt af infrastrukturforvaltere, opkrævningsorganer, tildelingsorganer eller jernbanevirksomheder».

For det andre skal det organet som er ansvarlig for den nasjonale gjennomføringen utveksle opplysninger om «deres arbejde, beslutningstagningsprinsipper og praksis, så de kan samordne deres beslutningstagningsprinsipper i Fællesskabet som helhed». Dette er en bestemmelse som langt på vei må antas å ha samme formål som forordningen om forbrukervernsamarbeid, jf. punkt 4.1.3 ovenfor. Som antydning der, er det ikke usannsynlig at jernbaneforordningen på sikt vil bli føyd til listen over de regelverkene som omfattes av håndhevelsesmekani-

nismen i forordningen om forbrukervernsamarbeid.

Endelig krever jernbaneforordningen at klager ikke bare skal kunne rettes til det eller de nasjonale håndhevelsesorganene, men at jernbaneforetak som tilbyr tjenester som omfattes av forordningen skal etablere *en egen klageordning* som skal gjøres kjent for passasjerene. Herunder er det gitt regler om at det jernbaneforetak, eller det utsalgsstedet, som mottar en klage som hovedregel skal svare på vegne av alle involverte foretak.

4.1.5 Kommende forslag fra EU om passasjerrettigheter innenfor andre transportsektorer

I sitt White Paper «European transport policy for 2010» (KOM (2001) 370) har EU-kommisjonen annonsert følgende om regulering av passasjerrettigheter på andre områder enn luftfart:

«The next step is to extend the Community's passenger protection measures to the other modes of transport, notably rail and maritime navigation and, as far as possible, urban transport services».

Som det fremgår av punkt 4.1.1, 4.1.2 og 4.1.4 har en allerede kommet langt innenfor jernbane- og luftfartssektoren. Når det gjelder de andre sektorene som er nevnt i sitatet, er det foreløpig ikke lagt frem forslag til nye regelverk. Derimot har EU-kommisjonen gjennomført offentlige konsultasjoner hvor berørte har fått anledning til å uttale seg om hvordan passasjerrettigheten bør reguleres innenfor internasjonal busstransport og for transport med ferger. Det er foreløpig noe usikkert når EU-kommisjonen vil ferdigstille regelverksforslag innenfor disse to områdene.

Uansett er det for tidlig å si hvilken skjebne disse forslagene vil få, og hvilket innhold de endelige regelverkene eventuelt vil få. Likevel bør en allerede nå ta høyde for de utviklingstrekkene som avtegner seg. Ved utformingen av bestemmelsene om klageordning (punkt 6.6.4) er det verd å ha dette i tankene.

4.1.6 Sammenfatning av håndhevelsesreglene i forordningene om passasjerrettigheter

Oversikten ovenfor 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*.

Av forordningen om nektet ombordstigning mv., forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer og forslaget til jernbaneforordning fremgår det klar at de sanksjonene som knyttes til brudd på forordningenes regler skal være effektive og virke avskrekkende, samtidig som det må være en viss forholdsmessighet mellom sanksjon og mål.

I og med at forordninger er direkte anvendelige innenfor EU-landene, uten noen nasjonal gjennomføring, er det samtidig klart forutsatt at medlemsstatene må, og skal, ha relativt stor frihet til å håndheve reglene innenfor sine allerede etablerte håndhevelsessystemer. På den annen side er det ikke tilstrekkelig at medlemsstatene bare konstaterer at det ikke finnes et håndhevelsesapparat for den typen rettigheter det her er snakk om, eller at de nøyer seg med å videreføre et system som ikke er i stand til å korrigere vedvarende brudd på passasjerens rettigheter.

Håndhevelsen kan skje ved at *myndighetene* påser at reglene faktisk blir fulgt, eller ved at *passasjerene selv* ivaretar sine rettigheter direkte overfor flyselskapet eller andre transportører. Det er naturlig å forstå de tre forordningene som er nevnt to avsnitt ovenfor slik at de stiller klare krav om at myndighetene *skal* håndheve passasjerrettighetene. I det følgende velger vi å kalle dette for *tilsyn* med passasjerrettighetene. Disse spørsmålene blir behandlet i kapittel 5.

Når det gjelder passasjerenes rett og mulighet til selv å håndheve sine rettigheter, er det først og fremst retten til å *klage* som er omtalt i de nevnte forordningene. Innholdet i klageretten, og forholdet mellom denne og tilsynsordningene, er ikke særlig klart uttrykt i forordningene. Disse spørsmålene blir behandlet i kapittel 6.

4.2 Forslaget til forordning om felles regler for avgifter på flysikrings-tjenester («avgiftsforordningen»)

Gjennom fire forordninger datert 10. mars 2004 har EU etablert det rettslige grunnlaget for opprettelse av et felles europeisk luftrom (på engelsk om talt 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. Saken er foreløpig ikke ferdigbehandlet av Stortinget.

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 derfor (etter faglig innspill fra Eurocontrol) utarbeidet forslag til en forordning som skal legge grunnlaget for et felles avgiftssystem for enkelte undergrupper av flysikringstjenester (heretter «avgiftsforordningen»).

Bakgrunnen for forslaget er at tjenesteytingsforordningen krever at en av disse undergruppene, *lufttrafikk-tjenestene*, bare skal kunne ytes av enkelt tjenesteyter innenfor et gitt luftrom. Medlemsstatene er ansvarlige for å utpeke en eller flere slike eneleverandører innenfor alle delene av sitt 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* som eneleverandør av alle, eller deler av flyværtjenestene, innenfor hele, eller deler av det nasjonale luftrommet. For øvrig vises det til St.prp. nr. 87 (2005-2006) side 8 og 14-16.

Det viktige i denne sammenhengen er at avgiftsforordningen bare gjelder for eneleverandører av lufttrafikk-tjenester og for eneleverandør av flyværtjenester dersom slik er utpekt etter reglene i foregående avsnitt.

Avgiftsforordning inneholder relativt detaljerte regler om at avgiftene som hovedregel skal kostnadsbaseres. Det skilles mellom underveiseavgifter («En-route charges») og tårnavgifter («Terminal Charges»). 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. Slik forslaget til avgiftsforordning nå ser ut, har medlemsstatene en viss frihet til å bestemme hvordan de vil gjennomføre bestemmelsene om tårnavgift. Norge har ennå ikke tatt stilling til hvordan det er ønskelig å gjennomføre reglene. En bredere presentasjon av avgiftsforordningens innhold vil bli gitt i tilknytning til en eventuell senere høring av det nasjonale gjennomføringsregelverket.

Uansett ser det ut til at avgiftsforordningen vil stille krav om at tjenesteyterne skal stille sine kostnadstall til disposisjon for representanter for brukerne av tjenestene – typisk flyselskapene. Men disse tallene har liten verdi dersom brukerne ikke kan stole på at de er korrekte. Derfor er det 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. Bestemmelsen lyder:

«Facilitation of compliance monitoring

Air navigation service providers shall facilitate inspections and surveys by the national supervisory authority or by a recognised organisation acting on the latter's behalf, including site visits. The authorised persons shall be empowered:

- a) to examine the relevant accounting documents, asset books, inventories and any other material relevant to the establishment of air navigation charges;
- b) to take copies of or extracts from such documents;
- c) to ask for an oral explanation on site;
- d) to enter relevant premises, lands or means of transport.

Such inspections and surveys shall be carried out in compliance with the procedures in force in the Member State in which they are to be undertaken.»

Bestemmelsen har mye til felles med de som finnes i artikkel 4 nr. 6 i forordningen om forbrukervernsamarbeid, jf. gjengivelsen av denne bestemmelsen i punkt 4.1.3.

4.3 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 målsetningen er å opprette en felles klagenemnd for tog, buss, bane og ferge, jf. høringsuttalelse fra Forbrukerrådet gjengitt i punkt 6.6.4.2.

Parallelt med dette arbeidet er altså EU i ferd med å utarbeide nye rettighetsregler for både jernbane-, buss-, og fergetransport. Dersom disse regelverkene blir vedtatt, er det en del som tyder på at de vil inneholde håndhevingsbestemmelser som likner på de som finnes i forordningen om nektet ombordstigning mv. Det betyr igjen at medlemsstatene må sørge for at alle passasjerer, ikke bare de som reiser med selskaper som frivillig har sluttet seg til en avtalefestet klageordning, skal ha rett til å klage til ett eller flere utpekte organer. For så vidt gjelder luftfarten er betydningen av dette forklart i punkt 6.6.3.1.

Forbrukerrådet og Samferdselsdepartementet har avholdt møte, og blitt enige om at det likevel er ønskelig at den prosessen Forbrukerrådet har innledet videreføres. Så lenge målsetningen for dette arbeidet uansett er å utforme klageordningen på en måte som tilfredsstiller de generelle EU-retningslinjene som er gjengitt i punkt 6.5.4, vil det trolig være fullt mulig å omdanne en slik avtalefestet ordning til en ordning som hjemles i lov, og som er bindende for alle transportører innenfor en bestemt sektor, på et senere tidspunkt. I punkt 6.6.4 gir departementet en kort presentasjon av mulige fordeler og ulemper ved å organisere en felles transportklagenemnd med basis i transportlovgivningen.

5 Tilsyn med passasjerrettigheter og avgiftsregler

5.1 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. Målsetningen 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 flygning er innstilt. Tvisteløsning vil derfor knytte seg til et forhold i *fortiden*. Tvisteløsning er som nevnt hovedtema i kapittel 6.

5.2 Gjeldene rett

5.2.1 Generelt

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. Bare dersom tilstrekkelige opplysninger gis til vedkommende myndighet, og myndigheten mener bestemte krav er tilfredsstillt, blir slik tillatelse gitt.

Etter at tillatelse er gitt, er håndhevelsen i stor grad knyttet til denne. Brytes vilkårene for tillatelsen (de lov- og forskriftsbestemmelsene tillatelsen bygger på, og eventuelle tilleggsvilkår fastsatt i selve tillatelsesvedtaket) kan den kalles tilbake eller det kan stilles vilkår for at tillatelsen skal opprettholdes. 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 historisk sett viktigste eksemplet på internasjonal regulering av slike kontraktsrettigheter er den globale Warsawkonvensjonen fra 1929, som fra 2004 i hovedsak er erstattet av Montrealkonvensjonen, og som er gjennomført i norsk rett gjennom luftfartslovens kapittel X. Passasjerene har som hovedregel selv måttet håndheve sine rettigheter etter disse reglene direkte overfor flyselskapet. I siste instans har passasjerene måttet anlegge sak for domstolene for å få fastslått sine rettigheter.

Det finnes likevel noen unntak fra dette utgangspunktet. For det *første* har Luftfartstilsynet formelt sett hatt ansvar for å føre tilsyn med rådsforordning (EØF) nr. 295/91 om passasjerrettigheter ved nektet ombordstigning i rutetrafikk, som nå er erstattet av forordningen om nektet ombordstigning mv., jf. punkt 4.1.1. Men fordi luftfartsloven ikke har vært innrettet på denne typen tilsyn har Luftfartstilsynet i realiteten ikke hatt noen mulighet til å sanksjonere eventuelle brudd på rådsforordning (EØF) nr. 295/91. Departementet er derfor ikke kjent med at Luftfartstilsynet noen gang har påpekt manglende etterlevelse av rådsforordning (EØF) nr. 295/91.

For det *andre* ble Luftfartstilsynet tildelt ansvar for å føre tilsyn med forordningen om nektet ombordstigning mv. da den ble inkorporert i norsk rett ved forskrift av 17. februar 2005 nr. 141, jf. § 2 i denne forskriften. Som departementet vil komme tilbake til i punkt 5.2.2, er håndhevelsen av dette regelverket på mange måter beheftet med de samme manglene som er omtalt i foregående avsnitt.

For det *tredje* har Forbrukerombudet og Forbrukerrådet lenge ivaretatt flypassasjerenes rettig-

heter. Forbrukerombudets hovedoppgave er å føre tilsyn med at markedsføring skjer i samsvar med markedsføringslovens regler. Dersom forhandlinger med næringsdrivende som fører en ulovlig praksis ikke fører frem, kan Forbrukerombudet bringe saken inn for Markedsrådet. Markedsrådet kan i sin tur nedlegge forbud mot praksisen, og knytte tvangsgebyr til vedtaket for å tvinge frem etterlevelse. Dersom det vil medføre ulempe eller skadevirkning å avvente Markedsrådets avgjørelse kan Forbrukerombudet selv treffe vedtak om forbud mot ulovlig markedsføring, og eventuelt tvangsgebyr.

Forbrukerombudet skal også føre tilsyn med, og nedlegge forbud mot, at næringsdrivene benytter seg av *avtalevilkår* som finnes urimelige overfor forbrukerne, dersom hensynet til allmennheten tilsier det.

Forbrukerombudet har likevel ikke som oppgave å føre generelt tilsyn med at forbrukerne faktisk mottar de rettighetene de har krav på etter norsk kontraktslovgivning. Forbrukerombudet skal påse at markedsføringen er lovlig, og at avtalevilkår ikke er urimelige. Forbrukerombudet er med andre ord ikke et helt generelt tilsynsorgan for forbrukerrettigheter. Enda mindre er det et tilsynsorgan for reisende som ikke er forbrukere i markedsføringslovens forstand.

Forbrukerrådet er i denne sammenhengen først og fremst å anse som en organisasjon som jobber for forbrukernes rettigheter gjennom påvirkning av myndigheter og næringsdrivende, og dyktiggjøring av forbrukerne generelt. I denne rollen har Forbrukerrådet, sammen med forbrukermyndigheter fra andre nordiske land, bidratt vesentlig til å kartlegge forbrukernes rettigheter etter luftfartslovgivningen. I forlengelsen av dette arbeidet har det også vært med på å fremforhandle endringer i vilkårene til SAS. Forbrukerrådet er derimot ikke et ordinært tilsynsorgan som har generell myndighet til å gi bindende pålegg til næringsdrivende om at de må endre praksis i strid med transportlovgivningen eller andre deler av forbrukerlovgivningen.

5.2.2 Håndhevingsreglene i luftfartsloven

Som det fremgår av kapittel 5.2.1 skjer Luftfartstilsynets tilsynsarbeid 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 som for eksempel § 10-6 i lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), § 12 i lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretaks-sammenslutninger (konkurranseloven), og § 11 første ledd i lov 11. juni 1993 nr. 101 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven).

Alle de tre nevnte lovene hjemler i tillegg mulighet for å knytte *tvangsmulkt* til pålegg, for å tvinge frem etterlevelse. I luftfartsloven finnes verken spesielle eller generelle hjemler for illeggelse av tvangsmulkt.

Derimot inneholder luftfartsloven en omfattende «katalog» av straffebestemmelser (33 paragrafer), men ingen av disse er uttrykkelig rettet mot brudd på kontraktsbestemmelsene i kapittel X. Derimot inneholder loven en generell hjemmel (§ 14-29) for å straffe brudd på forskrifter gitt med hjemmel i loven. Formelt sett betyr det at brudd både på den gamle ((EØF) nr. 295/91) og den nye ((EF) nr. 261/2004) forordningen om nektet ombordstigning mv. (som er gjennomført i norsk rett ved forskrift gitt i medhold av luftfartsloven) kan straffes.

Etter det departementet er kjent med har luftfartsloven § 14-29 aldri vært brukt mot brudd på disse kontraktsrettslige reglene. Mye taler også for at straffeforfølgning ikke er et egnet middel til å fremtvinge etterlevelse av disse reglene, verken generelt eller i enkelttilfeller. Dette skyldes blant annet at det er opp til politi og påtalemyndighet å avgjøre hvordan en eventuell anmeldelse skal følges opp.

Til slutt bør det nevnes at 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. Det samme gjelder innehavere av bedrift som har godkjenning til å produsere utstyr til luftfarten eller foreta vedlikehold på slikt utstyr etter § 4-10 eller annen virksomhet som drives med tillatelse gitt i medhold av luftfartsloven. Ordlyden bærer preg av å være utformet med tanke på tradisjonelt sikkerhetstilsyn, og omfatter neppe alle aktører og for-

mer for tilsyn som er aktuelle etter de nye forordningene som er omtalt i kapittel 4.

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. Rent teoretisk kunne en nok fremtvinge etterlevelse av disse reglene ved å trekke tilbake, eller true med å trekke tilbake, en tillatelse som et regelbrytende selskap er avhengig av for å utøve virksomheten sin. Men denne fremgangsmåten ville nok ofte være å regne som *usakelig*, fordi tillatelsens formål ikke er å sikre passasjerrettighetene, eller *uforholdsmessig*, fordi de kommersielle konsekvensene vil kunne bli for alvorlige for vedkommende selskap. Mister for eksempel et flyselskap sin flyoperative godkjennelse (AOC) vil all operativ virksomhet måtte stanse opp.

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.

Spesielt med tanke på bestemmelsene i forordningen om forbrukervernsamarbeid (punkt 4.1.3) bør det også nevnes at luftfartsloven ikke inneholder uttrykkelige bestemmelser som åpner for at Luftfartstilsynet skal kunne offentliggjøre et tilsagn fra et flyselskap eller annen tjenesteyter om at denne vil opphøre med en ulovlig aktivitet (artikkel 4 nr. 6 bokstav e i forordningen om forbrukervernsamarbeid).

Endelig er det verdt å nevne at luftfartsloven ikke har tilsynsbestemmelser som er særlig tilpasset den typen økonomisk tilsyn som vil bli påkrevet dersom avgiftsforordningen (punkt 4.2) gjennomføres som en del av samarbeidet om et felles europeisk luftrom.

5.3 Utenlandsk rett

5.3.1 EU generelt

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 tilfredsstiller 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. tilfredsstiller EU-reglenes 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. Derfor har Kommisjonen tatt initiativ til en prosess hvor de nasjonale håndhevelsesmyndighetene møtes for å diskutere tolkningsspørsmål. Som ledd i denne prosessen har Kommisjonen utarbeidet et informasjonsskriv der den tar stilling til en del helt konkrete tolkningsspørsmål. Men Kommisjonen har samtidig stilt seg avvisende til oppfordringer om å regulere utformingen av de nasjonale håndhevingsmekanismene ut over det som følger av ordlyden i forordningen om nektet ombordstigning mv.

5.3.2 Danmark og Sverige

Både den danske og den svenske luftfartsloven er et stykke på vei et produkt av et fellesnordisk utredningsprosjekt på 1950-tallet. Til tross for at det ble vedtatt en ny norsk luftfartslov i 1993 er strukturen i de tre landenes luftfartslover fremdeles nokså lik. Det innebærer at hoveddelen av tilsynsarbeidet også i disse landene er basert på adgangskontroll, slik denne er beskrevet i punkt 5.2.1. På samme måte som i Norge har derfor både Danmark og Sverige ansvarlige myndighetsorganer som først og fremst fører tilsyn med flysikkerheten.

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. Etter det departementet forstår er SLV foreløpig ikke utpekt som vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid. SLV mangler derfor håndhevelseshjemler som er spesielt tilpasset tilsyn med forordningen om nektet ombordstigning mv.

I Sverige er det bestemt at Konsumentverket skal være ansvarlig tilsynsmyndighet etter forordningen om nektet ombordstigning mv. Konsumentverket er en statlig myndighet som arbeider med forbrukerspørsmål, som markedsføring og avtalevilkår. Det er uklart hvordan en med denne ordningen vil fange opp brudd på forordningen som ikke kan sies å være knyttet til markedsføring

og avtalevilkår, eller som ikke gjelder forbrukere («konsumenter»).

5.4 Utforming av nye tilsynsbestemmelser

5.4.1 Nærmere om forståelsen av kravene i EU-forordningene

Som nevnt i punkt 4.1.6 har medlemsstatene 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» («dissuasive»).

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. Dette gjelder enten det er avtalevilkår eller selve praksisen som er i strid med forordningen. Motsatt kan ikke kravet forstås så strengt at tilsynsmyndigheten skal ha plikt til å gripe inn overfor ethvert enkelttilfelle av brudd på forordningens regler. Uttrykket «passasjerenes rettigheter» (flertall) trekker i retning av at det er passasjerene *som gruppe* en har hatt i tankene. 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 (jf. skillet mellom tilsyn og tvisteløsning som er omtalt i punkt 5.1).

Derimot skal en enkeltpassasjer ha rett til å *klage*, jf. kapittel 6.

Siden luftfarten er internasjonal, vil et flyselskap som bryter passasjerrettighetene ofte kunne ha hovedkontor i et annet land enn i det eller de landene hvor brudd på regelverket finner sted. Dermed oppstår det spørsmål om hvordan passasjerrettighetene skal håndheves på tvers av landegrensene. Forordningen om forbrukervernsamarbeid (punkt 4.1.3) har nettopp til formål å styrke det internasjonale samarbeidet om håndhevelsen av forbrukernes kollektive rettigheter.

Forordningen om forbrukervernsamarbeid stiller krav til hvilke hjemler en norsk tilsynsmyndighet skal ha når den mottar krav vedrørende et norsk flyselskap fra en utenlandsk tilsynsmyndig-

het. Dreier det seg om brudd på passasjerrettighetene som et utenlandsk flyselskap har begått mot norske passasjerer, vil forordningens praktiske betydning først og fremst være at utenlandske tilsynsmyndigheter i slike tilfeller plikter å samarbeide med den norske tilsynsmyndigheten om krav som retter seg mot flyselskap i disse andre tilsynsmyndighetenes hjemland.

5.4.2 Krav om uavhengighet

Verken forordningen om nektet ombordstigning mv. eller forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer stiller uttrykkelig krav om at gjennomføringsansvaret må ligge hos et *offentlig organ*. I forslaget til jernbaneforordningen (punkt 4.1.4) er det uttrykkelig sagt at det nasjonale gjennomføringsorganet skal «med hensyn til organisasjon, finansiering, retlig form og beslutningstaking være uafhængigt af infrastrukturforvaltere, opkrævningsorganer, tildelingsorganer eller jernbanevirksomheder».

Departementet mener det har lite for seg å ta stilling til om det er tilsiktet noen realitetsforskjell mellom forordningene. Så lenge en har ordinært tilsyn i tankene, er det etter norsk forvaltningspraksis, lite aktuelt å legge oppgaven til et organ utenfor forvaltningen. En annen ting er det at det offentlige organet som blir tildelt oppgaven kan gis rett til å sette bort deler av tilsynsarbeidet til et privat selskap som utfører deler av arbeidet på vegne av det offentlige tilsynsorganet. Av de regelverkene som er omtalt i kapittel 4 er nok dette først og fremst aktuelt for tilsyn med avgiftsforordningen under samarbeidet om et felles europeisk luftrom (punkt 4.2). Dette regelverket er imidlertid så vidt atypisk i denne sammenhengen at departementet ikke ser noen grunn til å utdype problemstillingen.

5.4.3 Ansvar for tilsynet med passasjerrettighetene

5.4.3.1 Forslaget i høringsnotatet

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 (herunder sammenhengen mellom sikkerhetsregelverket og måten risikoen er fordelt på i rettighets-

regelverket), kontraktspraksis i bransjen, praktiske arbeidsmetoder for tilsyn med passasjerrettigheter og internasjonale kontakter. Legges oppgaven til flere organer vil alle måtte tilegne seg denne kompetansen, og dette er normalt mer kostnads- og ressurskrevende enn om ett organ skal gjøre det. Ønsket om å spare ressurser, og behovet for å sikre kvalitativt gode tilsynsbeslutninger, trekker derfor i retning av at oppgaven bør legges til ett organ.

Departementet la også vekt på at det er en klar fordel for passasjerene at de bare har ett tilsynsorgan å forholde seg til. Dersom oppgavene legges til mer enn ett organ, og en samtidig skal unngå den «overlappende» kompetanseoppbygging som er omtalt ovenfor, må det trekkes en grense mellom de enkelte organenes oppgaver som lett vil være vanskelig å forstå for passasjerene.

Departementet la videre til grunn at oppgaven som vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid (punkt 4.1.3) ikke skiller seg vesentlig fra oppgaven som tilsynsmyndighet etter forordningen om nektet ombordstigning mv. og forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer. Det ble derfor foreslått at disse to oppgavene bør samles i ett og samme organ.

Men hvilket organ skal dette være? Departementet tok utgangspunkt i følgende fire muligheter:

1. Luftfartstilsynet
2. Forbrukerombudet
3. Forbrukerrådet
4. Et nyetablert tilsynsorgan

Med den allerede omfattende oppdelingen av myndighetsoppgaver innenfor luftfarten som er foretatt de siste seks årene, er den sistnevnte løsningen bare aktuell dersom det får klart uheldige konsekvenser å legge oppgavene til et av de tre øvrige organene. Departementet mener det ikke er tilfellet.

Uansett om Luftfartstilsynet, Forbrukerombudet eller Forbrukerrådet blir tillagt oppgavene, vil det være nødvendig å endre på lovverket. Behovet for lovendring bør derfor ikke i seg selv være noe vesentlig argument for den ene eller den annen løsning.

Verken Forbrukerombudet eller Forbrukerrådet er ordinære tilsynsorgan med generelt ansvar for at alle sider av forbrukerlovgivningen følges. Disse organene har heller ikke mulighet til å påta seg eneansvar for å føre tilsyn med en bestemt sektor, slik som luftfartssektoren. Disse organene bør stå fritt til å disponere sine ressurser mellom ulike

samfunnssektorer, på en måte som de selv mener at alle forbrukere under ett er tjent med.

Departementet mente videre 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. Denne frykten forutsetter at reglene om passasjerrettigheter selv ikke tar tilstrekkelig hensyn til sikkerheten. En gjennomgang viser imidlertid at en ved utformingen av disse reglene nettopp har ønsket å gi sikkerhet prioritet fremfor effektivitet og passasjerrettigheter.

Alt i alt mente derfor 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.

5.4.3.2 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet deler departementets oppfatning om at tilsynsoppgaven bør legges til ett organ. Videre heter det at:

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

Forbrukerombudet er enig i at oppgaven med å føre tilsyn med at flyselskapene overholder bestemmelsene i forordningen om nektet ombordstigning mv. bør legges til et forvaltningsorgan. Videre er han enig i at oppgaven som vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid ikke skiller seg vesentlig fra oppgaven som tilsynsmyndighet etter blant annet

forordningen om nektet ombordstigning mv., og at dette tilsier at oppgaven som vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid bør legges til det organet som har alminnelig tilsynsansvar for vedkommende regeleverk. Videre heter det:

«På side 25 i høringsnotatet foreslår departementet at Luftfartstilsynet tildeles oppgaven som tilsynsmyndighet etter forordningen om nektet ombordstigning mv og oppgaven som vedkommende myndighet etter [forordningen om forbrukervernsamarbeid]. Selv om både Forbrukerrådet og Forbrukerombudet, som også nevnes som aktuelle kandidater i denne sammenheng, sitter inne med viktig kompetanse og erfaring i å håndheve forbrukerrettigheter, mener jeg at Luftfartstilsynets kompetanse nettopp innenfor luftfart tilsier at Luftfartstilsynet bør utpekes til en slik rolle. Jeg vil også i denne sammenheng vise til at Luftfartstilsynet vil kunne behandle saker som ikke gjelder forbrukere. Hensynet til et samlet tilsyn tilsier også at Luftfartstilsynet bør utpekes som tilsynsmyndighet etter forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer.»

Når det gjelder departementets forslag om at tilsynsmyndigheten bare skal gjelde passasjerrettigheter som følger av EØS-regler sier Forbrukerombudet:

«Etter mitt syn er dette en hensiktsmessig avgrensning av Luftfartstilsynet sin tilsynskompetanse. Som nevnt innledningsvis fører Forbrukerombudet med hjemmel i markedsføringslovens § 9a tilsyn med at næringsdrivende ikke benytter urimelige avtalevilkår overfor forbrukere. Dette omfatter også tilsyn med flypassasjerenes rettigheter generelt, noe jeg mener det er hensiktsmessig at Forbrukerombudet fortsatt bør ha tilsyn med, ut fra vår erfaring med å ivareta hensynet til forbrukerne.

Jeg støtter derfor Samferdselsdepartementets forslag om at Luftfartstilsynet kun skal utpekes som tilsynsmyndighet for passasjerrettigheter nedfelt i EØS-regler.»

Oslo Lufthavn AS (OSL) uttaler at:

«det er hensiktsmessig for kompetansen og økonomiske betraktninger at tilsynet med passasjerrettigheter nedfelt i EØS-regler er plassert hos ett organ. Tilsynsoppgaven vil kreve kunnskap om organisering av luftfarten, kjennskap til lovgivning, praksis i bransjen osv. Plassering hos ett organ vil være ressursbesparende og sikre kvalitet på beslutninger. OSL er enig med departementet i at tilsynsmyndigheten bør legges til Luftfartstilsynet.

Videre finner OSL det naturlig at Luftfartstilsynet også tildeles oppgaven som [vedkommende myndighet] ... iht. parlaments- og rådsforordning nr. 2006/2004 av 27. oktober 2004 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndheving av lovgivningen om forbrukerbeskyttelse [(forordningen om forbrukervernsamarbeid)], når den trer i kraft.»

NHO Luftfart uttaler:

«NHO Luftfart tilrår, som nevnt ovenfor, at det totale tilsynsansvaret med passasjerrettigheter legges til Luftfartstilsynet. Dette begrunner vi i følgende (a) tilsynsansvaret for luftfarten bør være mest mulig samlet; (b) tilsynsansvaret på dette området, både passasjerrettigheter, luftfartsavgifter og Single European Sky-samarbeidet, krever luftfartskunnskap om både nasjonale og internasjonale forhold; (c) de fleste andre land i EU har valgt tilsvarende løsning, og med det kontaktnettet Luftfartstilsynet har internasjonalt, vil Luftfartstilsynet derfor være det beste alternativet; (d) å opprette et nytt tilsynsorgan, ser vi ikke som ønskelig; (e) Luftfartstilsynet har allerede, sett fra en totalvurdering, et tilsynsansvar som harmonerer mer med kravene i forordningene enn det forbrukermyndighetene/Forbrukertvistutvalget og Konkurransetilsynet har; (f) at tilsynet per dato har liten erfaring med tvisteløsning, ser vi som underordnet i forhold til de andre kompetansene de har; (g) Luftfartstilsynet har større muligheter til å utøve sanksjoner sammenlignet med forbrukermyndighetene; (h) det er en fordel for passasjerene å kunne forholde seg til ett tilsyn og ikke til flere; (i) å samle alt i ett tilsyn, er ressursbesparende og bidrar til å samle kompetanse.

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

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

Barne- og likestillingsdepartementet uttaler:

«Under henvisning til tidligere dialog med Samferdselsdepartementet om saken, støtter vi fullt ut at Luftfartstilsynet får oppgaven som [vedkommende myndighet] etter [forordningen om forbrukervernsamarbeid] til å håndheve forordningen om nektet ombordstigning mv. [Forordningen om forbrukervernsamarbeid] er nå klarert av EFTA-siden for behandling i EØS-komiteen. Det er mulig at EØS-komiteen fatter beslutning om innlemmelse av [forordningen om forbrukervernsamarbeid] i EØS-avtalen før sommerferien. Vi ber om at Samferdselsdepartementet fortsatt gir fremdriften i lovendringsprosessen høy prioritet, slik at de nødvendige lovendringene trer i kraft så fort som mulig.

(...)

Når det gjelder internt nasjonalt tilsyn med forordningen om nektet ombordstigning mv., er vi enige i at det er hensiktsmessig at Luftfartstilsynet (fortsatt) skal ha ansvar for dette. Videre støtter vi at tilsynet med forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer og avgiftsforordningen tillegges Luftfartstilsynet.»

Forbrukerrådet tar også som utgangspunkt at samme organ bør ha oppgaven som tilsynsorgan etter forordningen om nektet ombordstigning mv. og forordningen om forbrukervernsamarbeid. Videre heter det:

«Departementet drøfter alternative plasseringer av tilsynsoppgaven i høringen. Forbrukerrådet er enige med departementet i at denne oppgaven ikke bør deles på flere organer. Dette vil medføre uoversiktlig og fare for unødvendig dobbeltbehandling.

Høringen konkluderer med at tilsynsansvaret fortsatt bør ligge hos Luftfartstilsynet. Det kan rettes noen prinsipielle motforestillinger mot dette. Luftfartstilsynet er ikke et organ som tradisjonelt har arbeidet med passasjerrettigheter. Luftfartstilsynet er et sikkerhetstilsyn og har liten erfaring med håndhevelse av materielle rettigheter for passasjerer. Forbrukerrådet stiller derfor et spørsmålstegn ved om forbrukerhensynet vil bli ivaretatt på en god nok måte.

På den annen side kan det være hensiktsmessig å samle tilsynsansvaret for sikkerhet og passasjerrettigheter på en og samme hånd. Ikke minst i saker som gjelder kanselleringer eller forsinkelser grunnet teknisk svikt ved flyene vil det være en fordel at tilsynsmyndigheten sitter på den nødvendige kompetansen.

Departementet nevner muligheten for at Forbrukerrådet eller Forbrukerombudet kan inneha denne oppgaven. Forbrukerrådet er en

interesseorganisasjon for forbrukere på alle forbrukerområder og vil vanskelig kunne påta seg en slik tilsynsoppgave på kun ett område. Det samme vil nok langt på veg være tilfelle også for Forbrukerombudet. Forbrukerrådet vil derimot være det organet som i størst grad mottar henvendelser fra passasjerer vedrørende regelstridig praksis hos flyselskapene. Forbrukerrådet vil på bakgrunn av dette ha god kjennskap til hvilke flyselskaper som ikke følger lovverket og således kunne henvende seg til tilsynsorganet med forespørsel om å undersøke forholdet nærmere. Det blir med andre ord viktig med en åpen og god dialog mellom Forbrukerrådet og tilsynsorganet.

Et siste alternativ vil være å opprette et helt nytt tilsynsorgan. Tatt i betraktning at Luftfartstilsynet har vært tillagt denne oppgaven siden 17. februar 2005 synes det mer hensiktsmessig å videreføre denne ordningen enn å opprette et nytt organ.»

Konkurransetilsynet uttaler at:

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

Konkurransetilsynet er videre enig med departementet i at oppgaven som tilsynsmyndighet etter forordningen om nektet ombordstigning mv. og forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer, og oppgaven som vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid bør legges til samme organ:

«For passasjerene, som i stor grad er forbrukere, må det være en klar fordel at de har ett tilsynsorgan å forholde seg til. Det synes også å være samfunnsøkonomisk lønnsomt at kompetanseoppbyggingen som er nødvendig for å føre tilsyn med passasjerrettighetene ikke må gjøres hos flere organer.»

Under henvisning til de argumentene som er nevnt i høringsnotatet slutter Konkurransetilsynet seg også til at disse oppgavene legges til Luftfartstilsynet.

5.4.3.3 Departementets vurdering

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 vi 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. Samferdselsdepartementet vil følge med på hvordan dialogen mellom disse organene utvikler seg, og gjøre det som er nødvendig for at samarbeidet skal bli til passasjerenes beste.

5.4.4 Ansvar for tilsyn med avgiftsforordningen

5.4.4.1 Forslaget i høringsnotatet

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 («tjenesteytingsforordningen»). Med dette utgangspunktet er målsetningen med avgiftsforordningen å sikre brukerne (flyselskapene) innsyn i hva det koster å yte de tjenestene de nyttiggjør seg av (transparensbehovet). Slik forordningsutkastet ser ut er utgangspunktet at representanter for brukerne kan be om å få tilgang til opplysninger om kostnadsbasen, planlagte investeringer og forventet trafikk dersom de ønsker det. I så fall plikter medlemsstatene å legge til rette for en slik utveksling av opplysninger mellom tjenesteyterne og brukerne, eller ved at offentlige myndigheter selv deltar i utvekslingen. *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 («prisforord-

ningen»), men denne oppgaven skiller seg fra tilsyn etter forslaget til avgiftsforordning på flere måter. For det første dreier deg seg om tilsyn med prisene i et marked (transport av passasjerer og frakt mot vederlag) som er totalliberalisert. Hovedprinsippet i forordning nr. 2409/92 (artikkel 5 nr. 1) er at flyselskapene selv kan fastsette takstene sine fritt, uten noen form for offentlig forhåndsgodkjenning. Forordningen inneholder heller ikke prinsipper for hvordan takstene skal beregnes. 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. I praksis har Konkurransetilsynet aldri brukt sin myndighet til å gripe direkte inn i flyselskapenes takstfastsettelse.

Samferdselsdepartementet foreslo etter dette å utpeke Luftfartstilsynet som ansvarlig for å føre tilsyn med avgiftsforordningen. Riktig nok har Luftfartstilsynet til nå bare ført et meget begrenset økonomisk tilsyn med luftfartssektoren. Det viktigste eksempelet er den forhåndskontrollen, og løpende kontrollen, Luftfartstilsynet foretar i medhold av rådsforordning (EØF) nr. 2407/92 av 23. juli 1992 om driftstillatelse til luftfartsselskaper («lisensforordningen»). I følge denne skal alle flyselskaper med EU/EØS-lisens tilfredsstillende visse minimumskrav til økonomisk soliditet. Etter det departementet er kjent med, bruker Luftfartstilsynet mindre enn ett årsverk på denne typen tilsyn i dag.

Likevel er det mye som tyder på at Luftfartstilsynet vil ha gode forutsetninger for å ta på seg oppgaven som tilsynsmyndighet etter avgiftsforordningen. Med sin meget omfattende kjennskap til måten luftfartssektoren er organisert på, og gjennom sitt løpende sikkerhetstilsyn med luftfarten, har Luftfartstilsynet trolig bedre forutsetninger enn noen andre til å forstå de faktiske forholdene som skal legges til grunn ved avgiftsberegningen. Luftfartstilsynet har dessuten et etablert nettverk av kontakter hos de myndigheter som antas å få ansvar for å føre tilsyn med avgiftsforordningen i andre EØS-land. Fordelen med å ha slike kontakter blir særlig tydelig i den grad Norge ønsker å inngå avtaler om såkalte funksjonelle luftromsblokker (herunder grensekryssende ansvar for ytelse av flysikringstjenester) med våre naboland, og det i den forbindelse må foretas beregning av avgifter for tjenester som ytes på tvers av landegrenser. Endelig må det forventes at Luftfartstilsynet også i fremtiden vil komme til å representere Norge i flere av de internasjonale foraene som har det overordnede ansvaret for å utvikle nye gjennomførings-

regler innenfor rammeregelverket om et felles europeisk luftrom og å diskutere måten de enkelte medlemsstatene gjennomfører (blant annet) avgiftsforordningen på.

Selv om Konkurransetilsynet ikke utpekes som formelt ansvarlig for å føre tilsyn med avgiftsforordningen, vil det være naturlig at Luftfartstilsynet involverer Konkurransetilsynet i den grad tilsynsarbeidet har berøringspunkter mot de oppgavene Konkurransetilsynet skal ivareta etter konkurranse-loven. Om nødvendig kan tilsynene sammen vurdere om det er behov for å inngå en avtale om innholdet i dette samarbeidet.

Departementet ba Luftfartstilsynet og Konkurransetilsynet særskilt om å vurdere behovet for regler om utveksling av taushetsbelagte opplysninger.

Selv om Luftfartstilsynet utpekes som ansvarlig myndighet, åpner tjenesteytingsforordningen (nr. 550/2004) for at tilsynsmyndigheten delegerer sine oppgaver til en såkalt «recognised organisation», jf. artikkel 3 i denne forordningen og blant annet artikkel 17 i forslaget til avgiftsforordning. For avgiftsreglenes del vil for eksempel et revisjonsselskap kunne godkjennes som «recognised organisation». Det er foreløpig vanskelig å vite om, og i hvilken grad, slike «organisations» vil bli utpekt, og derfor også hvor aktuelt det er å overlate oppgaver til et slikt selskap.

5.4.4.2 Høringsinstansenes syn

På bakgrunn av at *Avinor AS* i dag har en spesiell rolle ved utformingen av de årlige forskriftene om avgifter vedrørende statens luftfartsanlegg og -tjenester (takstregulativet) uttaler selskapet følgende:

«Vi noterer at LT [Luftfartstilsynet] foreslås som myndighet på underveis- og tårnavgiften etter Single European Sky-forordningene. Vi forutsetter at en eventuell endring av myndighet for lufthavnavgiftene gjennomføres separat og uavhengig av det ovennevnte grunnlag.»

Fornyings- og administrasjonsdepartementet uttaler:

«I forbindelse med tilsyn med luftfartsavgifter framgår det at avgiftene fremdeles skal bestemmes politisk, men at kostnadstallene skal framkomme i beslutningsgrunnlaget for avgiftene. For å føre tilsyn med at det oppgis korrekte kostnadstall gis kontrollmyndigheten adgang til å kontrollere regnskaper med mer. I høringsbrevet sondres det mellom å legge denne oppgaven til Konkurransetilsynet eller Luftfartstilsynet, og Samferdselsdepartementet konklude-

rer med at oppgaven bør ligge hos Luftfartstilsynet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet deler denne vurderingen. Konkurransetilsynets kjerneoppgaver etter konkurranse-loven innebærer at tilsynet bare unntaksvis har oppgaver relatert til prisregulering. Prisregulering forutsetter sektorspesifikk og teknisk kompetanse som Luftfartstilsynet presumptivt har bedre forutsetninger for å utføre.

I høringsnotatet bes Konkurransetilsynet og Luftfartstilsynet spesielt om å vurdere behovet for særskilte regler om utveksling av taushetsbelagte opplysninger. Vi viser til Konkurransetilsynets kommentarer til dette spørsmålet. Vi viser også til de vurderingene som er gjort om utveksling av taushetsbelagte opplysninger på andre områder, særlig ekområdet. Vi viser i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) Om lov om elektronisk kommunikasjon.»

Oslo Lufthavn AS (OSL) uttaler:

«Når det gjelder forslaget fra departementet om nye regler om tilsyn med fastsettelse av avgifter på flysikringstjenester i luftfartsloven kapittel VII, ser ikke OSL noen grunn til særskilte bemerkninger, men overlater til AVINOR AS å fremkomme med eventuelle merknader til disse endringsforslagene.»

Syssele mannen på Svalbard uttaler:

«Av høringsnotatet fremgår det at endringen i § 7-26 i lovens kap VII om tilsyn med luftfartsavgifter foreslås for å kunne gjennomføre en fremtidig europaparlaments- og rådsforordning [egentlig kommisjonsforordning] om fastsettelse av avgifter for flysikringstjenester. (...). Syssele mannen vil til dette bemerke at det så vidt vi kjenner til uansett ikke legges opp til at Svalbard skal omfattes av «Single European Sky». I så fall må det tas høyde for et slikt unntak i det videre arbeidet med utformingen av lovutkastet, eventuelt gjennom bestemmelser om dette i forskrift om luftfart på Svalbard.»

NHO Luftfart uttaler:

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

(...)

Avgiftsforordningen krever også solid luftfartsfaglig innsikt. Departementet foreslår å legge tilsynsansvaret til Luftfartstilsynet som kombinert med luftfartsfaglig innsikt også allerede i dag har ansvar for forhåndskontroll (forsikring og økonomisk bæreevne) og lisenskontroll. I dette tilsynsansvaret ligger det allerede en del økonomisk kontroll. Konkurransetilsynet (KT) er nevnt som det andre mulige alternativet. KT har i dag tilsynsansvar for prisforordningen. Dette er imidlertid et meget begrenset tilsynsansvar. NHO Luftfart anbefaler følgelig at også tilsynsansvaret for avgiftsforordningen legges til Luftfartstilsynet. Dette vil også tilsvare det som er valgt som løsning i det store flertallet av EU-land.»

Luftfartstilsynet sier følgende:

«Vi konstaterer at ansvaret for å føre tilsyn med fastsettelse av avgifter på flysikringstjenester foreslås lagt til Luftfartstilsynet – i tråd med tidligere signaler fra Samferdselsdepartementet. Hensyntatt at Luftfartstilsynet nå også er utpekt som *National Supervisory Authority* iht. rammeforordningen for SES [Single European Sky] synes dette naturlig. Vi støtter således departementets forslag om at dette ansvaret tillegges oss.»

Konkurransetilsynet uttaler:

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

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

Det uttales i høringsnotatet at det vil være naturlig at Luftfartstilsynet involverer Konkurransetilsynet i den grad tilsynsarbeidet har berøringspunkter med Konkurransetilsynets oppgaver etter konkurranseloven. Det fremholdes videre at tilsynene kan vurdere om det er behov for å inngå avtale om innholdet i samarbeidet. I denne forbindelse bes det om at Luftfartstilsynet og Konkurransetilsynet vurderer behovet for særskilte regler om utveksling av

taushetsbelagte opplysninger. Ved et slikt mulig fremtidig samarbeid er det trolig tilstrekkelig hjemmel i konkurranseloven § 24 tredje ledd for at Konkurransetilsynet kan få utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Luftfartstilsynet. Det synes imidlertid ikke å være hjemmel i luftfartsloven for at Konkurransetilsynet kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til Luftfartstilsynet.»

5.4.4.3 Departementets vurdering

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. Departementet føyer til at EU-kommisjonen i mellomtiden også har lagt frem en skisse til revisjon av lisensforordningen ((EØF) nr. 2407/92) og prisforordningen ((EØF) 2409/92), og denne styrker ytterligere argumentene i høringsnotatet. Skissen innebærer at den økonomiske soliditetsvurderingen, som Luftfartstilsynet i dag er ansvarlig for, bør styrkes, og at bestemmelsene om pristilsyn, som Konkurransetilsynet er ansvarlig for, bør gjøres enklere eller oppheves.

For så vidt gjelder de spesielle problemstillingene om virkeområde som Sysselmannen på Svalbard har tatt opp, legger departementet til grunn at dette er problemstillinger som vil bli vurdert og løst ved utformingen av det regelverket som gjennomfører regelverket om et felles europeisk luftrom i norsk rett. Departementet tar sikte på at det vil bli lagt frem forslag til forskrifter om dette i løpet av høsten 2006.

I det endelige lovforslaget har departementet også gjort det klart at Luftfartstilsynets myndighet ikke bør begrenses strengt til å foreta kontroll med kostnadsgrunnlaget for bestemte luftfartsavgifter. I tillegg bør tilsynet kunne fastsette det som i utkastet til avgiftsforordning er omtalt som «unite rate» (enhetskostnaden). Dette er en teknisk størrelse som fremkommer ved å dividere de avgiftsberettigede kostnadene («chargeable cost») med det antall avgiftsberettigede tjenesteenheter som ytes innenfor beregningstidsrommet (typisk ett år). Avgiften (prisen) for den enkelte flygningen fremkommer i sin tur ved at denne enhetskostnaden multipliseres med en vektfaktor (og eventuelt også en distansefaktor).

Det sentrale i denne sammenhengen er at beregningen er av helt teknisk karakter, og ikke rommer elementer av politisk skjønn. Siden forordningen krever at alle beslutninger som fattes i med-

hold av forordningen, herunder beslutningen om hva «unite rate» (enhetskostnaden) er, skal kunne påklages, er det en fordel om denne beslutningen ikke ligger til departementet i første instans. Det endelige forslaget åpner derfor også for at Luftfartstilsynet skal kunne fastsette avgifter når fastsettelsen skjer på grunnlag av klare og objektive kriterier. Samtidig er det viktig å presisere at en med dette ikke ønsker å ta endelig stilling til fordelingen av oppgavene etter avgiftsforordningen, men kun å holde en slik mulighet åpen.

Departementet foreslår ingen bestemmelse om utveksling av opplysninger mellom Konkurransetilsynet og Luftfartstilsynet. Som Konkurransetilsynet selv har påpekt finnes det hjemmel for dette i konkurranseloven § 24 tredje ledd når det gjelder utlevering av opplysninger fra Luftfartstilsynet til Konkurransetilsynet. Under henvisning til beskrivelsen ovenfor, antar departementet at Luftfartstilsynet vanskelig kan tenkes å ha behov for utlevering av opplysninger fra Konkurransetilsynet.

5.4.5 Lovtekniske spørsmål

5.4.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i at luftfartsloven i dag ikke inneholder bestemmelser om tilsyn med passasjerrettigheter og avgiftsregler. Som det fremgår av punkt 5.4.3 og 5.4.4 foreslår departementet at Luftfartstilsynet skal få ansvar for å føre tilsyn med begge disse saksområdene.

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. Her dreier det seg med andre ord om håndhevelsesregler som skal kunne anvendes på saksområder som ennå ikke er omfattet av EØS-lovgivningen. 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. Så lenge de nasjonale gjennomføringsbestemmelsene uansett går lenger enn forordningsbestemmelsene, og det ikke er motstrid mellom dem, vil forordningsbestemmelsene ikke ha noen selvstendig praktisk betydning.

Forordningen om forbrukervernsamarbeid utgjør i en viss forstand et unntak fra det som er sagt ovenfor. Denne vil nemlig ikke bli gjennomført på luftfartens område som sådan. Det vises til det som er sagt om gjennomføringen i markedsføringsloven i punkt 4.1.3 og i Ot.prp. nr. 102 (2005-2006). Forslaget i inneværende proposisjon er derfor ment å ivareta de *minimumskravene* som følger av denne forordningen, jf. neste avsnitt.

Den løsning som velges har klar forankring i ordlyden i de enkelte forordningene. Forordningen om nektet ombordstigning mv. og forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer inneholder ikke selv detaljerte håndhevelsesbestemmelser, men forutsetter at det finnes eller etableres nasjonale håndhevelsesapparater som er «effektive, står i et rimelig forhold til overtredelsen og virker avskrekkende». I forordningen om forbrukervernsamarbeid er det klart uttrykt i artikkel 4 nr. 3 og i innledningen til artikkel 4 nr. 6 at håndhevelsen skal skje i samsvar med nasjonal lovgivning og at listen over beføyelser de nasjonale tilsynsmyndighetene skal ha, bare er en minimumsliste («skal minst omfatte retten til»).

Departementet foreslo i høringsnotatet å plassere de to nye lovbestemmelsene der de saklig sett hører hjemme i luftfartsloven. Det vil si at avgiftsbestemmelsen plasseres i kapittel VII (§ 7-26) og at bestemmelsene om passasjerrettigheter plasseres i kapittel X (§§ 10-42 og 10-43). I tillegg er det en så nær tematisk sammenheng mellom de nye bestemmelsene og nåværende § 13-4, at den sistnevnte bestemmelsen også foreslås endret og splittet i to separate paragrafer (ny § 13-4 og § 13-4a).

Selv om de nye lovbestemmelsene ikke er ment å inkorporere forordningenes håndhevelsesbestemmelser, mente departementet at en ved utformingen av de nye nasjonale håndhevelsesbestemmelser bør ta utgangspunkt i forordningsbestemmelsene for så vidt gjelder de håndhevelsesbeføyelsene som faktisk er omhandlet i disse. Slik sikrer en seg mot at det reises spørsmål om eventuell motstrid mellom lovens bestemmelser og bestemmelsene i forordninger som er gjennomført ved forskrift i medhold av loven. I den grad det er avvik mellom bestemmelsene, var departementets intensjon at de foreslåtte håndhevelsesbestemmelser skal gå *lenger* enn forordningene krever.

Samferdselsdepartementet ga endelig 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.

5.4.5.2 Høringsinstansenes syn

Oslo Lufthavn AS (OSL) uttaler:

«OSL anser det som formålstjenlig å samle alle bestemmelser som gjelder passasjerrettigheter [herunder håndhevelsesbestemmelsene] i luftfartslovens kapittel X. Det forenkler muligheten til å skaffe seg oversikt over rettsstillingen.»

NHO Luftfart har kommentert spørsmålet på denne måten:

«NHO Luftfart er enig i at en total revisjon av luftfartsloven bør finne sted etter flere år med flikking, ikke minst som følge av stadig nye regelverk fra EU. Samtidig har det vært store strukturelle endringer i bransjen og i myndighetsstrukturen både nasjonalt og på europeisk nivå.»

Forbrukerrådet har følgende generelle kommentarer til tilsynshjemlene:

«Forbrukerrådet støtter langt på vei departementets syn på hvilke sanksjoner tilsynsorganet skal kunne rette mot flyselskapene og hvilke håndhevelsesregler tilsynet skal følge. Det er etter vår oppfatning helt avgjørende for en vellykket tilsynsordning at organet gis mulighet til å fastsette forbudsvedtak og påfølgende illeggelse av tvangsgebyr hvis vedtaket ikke følges opp av flyselskapet. Etter vår oppfatning ville det være i strid med forordningens krav [forordningen om nektet ombordstigning

mv.] om at sanksjonene skal virke avskrekkende om ikke brudd på forbudsvedtak medfører økonomiske konsekvenser for flyselskapene.»

5.4.5.3 Departementets vurdering

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 de følgende punktene 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 inkorporerer forordningsbestemmelsene.

5.4.6 Adgang til dokumenter

5.4.6.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Høringsnotatet tok utgangspunkt i at forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 (a) krever at Luftfartstilsynet skal kunne få tilgang til ethvert relevant dokument, uansett form, vedrørende overtredelsen av det relevante regelverket. Gjeldene 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.

5.4.6.2 Høringsinstansens syn

I høringsuttalelsen fra *Luftfartstilsynet* heter det:

«Vi er her av den oppfatning at det kan være hensiktsmessig om departementet gjør nærmere rede for hvilke krav som kan stilles til spesifisering av de dokumenter som ønskes utlevert, ref. diskusjonen om denne problemstillingen i konkurranseretten. Skal tilsynsmyndigheten kunne be om alle dokumenter i saken, eller må det spesifikt henvises til nærmere

bestemte dokumenter som myndigheten da forutsettes å kjenne eksistensen av?»

5.4.6.3 Departementets vurdering

Departementet har videreført forslaget fra høringsnotatet i det endelige forslaget. Når det gjelder uttalelsen fra Luftfartstilsynet, vises det til merknadene til utkastet § 7-26 annet ledd nr. 1 og § 10-42 annet ledd nr. 1.

5.4.7 Opplysningsplikt

5.4.7.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

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.

For det første er luftfartsloven § 13-4 formulert på en måte som tyder på at opplysningsplikten bare påligger personer som selv eier et luftfartsforetak, eller som selv flyr et fly, og ikke alle ansatte i de samme virksomhetene. Det er klart at forordningens uttrykk «enhver person» også omfatter de ansatte i foretak som driver med luftfart. Dette har ikke vært noe problem til nå, siden de spesielle hjemlene tidligere i loven som brukes som grunnlag for sikkerhetstilsyn (adgangskontroll) gir det nødvendige grunnlage for å kreve opplysninger også fra ansatte i foretakene. På samme måte er det ikke noe problem i de relativt få tilfellene hvor luftfartsloven fremdeles krever konsesjon (etter kapittel VII eller VIII).

For det andre omfatter opplistingen ikke alle typer foretak som kan tenkes å sitte på opplysninger som kan være relevante for tilsyn med forordningen om nektet ombordstigning mv., forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer, forordningen om svartelisting av flyselskaper (nr. 2111/2005) og eventuelle andre foretak som kan bli pålagt plikter i fremtidige passasjerrettighetsregler fra EU. Departementet antar at det kan bli aktuelt for Luftfartstilsynet å kreve opplysninger for eksempel fra ansatte i reisebyråer eller foretak som arrangerer pakkereiser. Disse foretaksformene faller utenfor det som er omfattet av gjeldende § 13-4. Endelig er det mulig at forordningen også krever at passasjerer som selv ikke har hen-

vendt seg til luftfartsmyndigheten bør kunne avkreves opplysninger.

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». Et stykke på vei gjelder det som er sagt om manglene ved gjeldende § 13-4 tilsvarende i forhold til denne bestemmelsen, selv om det nok vil være mindre vanlig at de virksomhetsformene som er gjenstand for tilsyn ikke er omfattet av § 13-4. Departementet foreslo i høringsnotatet at det tas inn en bestemmelse i et nytt § 7-26 annet ledd som tilsvarende 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.

5.4.7.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har hatt særskilte merknader til de problemstillingene som er gjenlagt 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.

5.4.7.3 Departementets vurdering

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. For øvrig har det endelige lovutkastet samme innhold som høringsforslaget. Detaljene fremgår av merknadene til lovutkastet.

5.4.8 Kontrollundersøkelser på stedet

5.4.8.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 (c) krever at Luftfartstilsynet skal ha rett til «å gjennomføre nødvendige kontrollundersøkelser på stedet». Det er litt uklart hva denne hjemmelen skal brukes til ved håndhevelsen av forordningen om nektet ombordstigning mv., men tatt på ordet er det en bestemmelse som går langt.

Uansett er det 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). For øvrig ble det foreslått at forståelsen av bestemmelsen forsøkes klarlagt i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet.

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).

5.4.8.2 Høringsinstansenes syn

I sin høringsuttalelse uttaler *NHO Luftfart*:

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

I høringsuttalelsen fra *Barne- og likestillingsdepartementet* heter det:

«I spesialmerknadene til § 10-42 annet ledd nr. 3 står det at den ikke skal forstås slik at den gir luftfartsmyndigheten adgang til privat bolig. Vi anbefaler at det her presiseres at «kontrollundersøkelser på stedet» typisk vil omfatte (den mistenkte) bedriftens private område, jf. formålet med forordningen om forbrukervernsamarbeid.»

I høringsuttalelsen fra *Konkurransetilsynet* heter det:

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

ledd nr. 3 til å «gjennomføre nødvendige kontrolltiltak på stedet» å favne vidt.»

5.4.8.3 Departementets vurdering

Drøftelsen nedenfor er av fremstillingstekniske grunner først og fremst knyttet til rekkevidden av den bestemmelsen som skal gjennomføre artikkel 4 nr. 6 bokstav (c) i forordningen om forbrukervernsamarbeid. Men argumentasjonen, og konklusjonen, er ment å ha samme betydning for gjennomføringen av artikkel 17 bokstav (d) i forslaget til avgiftsforordning. Det vises for øvrig til merkningene til lovbestemmelsene.

Under det daværende Barne- og familiedepartementets høring av det generelle gjennomføringsregelverket for forordningen om forbrukervernsamarbeid var det ulike oppfatninger om forståelsen av bestemmelsen i denne forordningens artikkel 4 nr. 6 bokstav (c). Blant annet ble det stilt spørsmål ved om bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten rett til å kreve adgang til en bedrifts private eiendom. Barne- og likestillingsdepartementet hevder i sitt endelige lovforslag at bestemmelsen må tolkes slik at tilsynsmyndigheten skal ha adgang til å foreta kontrollundersøkelser på bedriftens private område. Til støtte for dette blir det anført at bestemmelsen ville ha liten praktisk betydning dersom den bare skulle omfatte offentlige steder. Samtidig vises det også til bestemmelsene om granskning og lignende i forvaltningsloven § 15.

Samferdselsdepartementet slutter seg til denne tolkningen av den aktuelle bestemmelsen i forordningen om forbrukervernsamarbeid. Dermed blir det også nødvendig å forholde seg til merknaden fra Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynets spør seg hvorfor det etter departementets forslag ikke skal være nødvendig å be om samtykke fra en domstol før bevissikring gjennomføres. Etter konkurranseloven § 25 første ledd bokstav (b) er det mulig for tilsynsmyndigheten å be domstolen om adgang til privat bolig dersom det er særlige grunn til å anta at bevis oppbevares der. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av ordlyden i lovforslaget, er det ikke meningen at Luftfartstilsynet skal kunne bruke de nye bestemmelsene til å skaffe seg adgang til bolig. For å unngå avvik fra ordlyden i forordningen (hvor det står «på stedet» og «relevant premises») har departementet valgt å presisere denne begrensningen i merkningene til de aktuelle gjennomføringsbestemmelsene i lovutkastet.

I enkelte tilfeller vil det trolig kunne foretas tilsyn etter lovforslaget i situasjoner som krever

domstolssamtykke etter konkurranseloven. I høringsnotatet har departementet vist til at blant annet markedsføringsloven hjemler helt tilsvarende tilsyn uten domstolsmedvirkning. Markedsføringsloven § 15 lyder:

«Ovennevnte myndigheter [Markedsrådet og Forbrukerrådet] kan foreta slik gransking og besiktigelse, herunder kreve utlevert dokumenter, gjenstaner, vareprøver eller annet, som de finner påkrevet for å utføre sine gjøremål etter loven. Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet.»

På samme måte kan det føres tilsyn etter legemiddeloven uten at domstolene trekkes inn. Legemiddeloven § 28 annet ledd lyder:

«Departementet kan kreve å få utlevert de oppgaver og opplysninger som er nødvendige for å ivareta tilsynet og foreta de nødvendige kontroller av virksomheter, produksjon og omsetning m.v. som berøres av denne lov. Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for tilsynet.»

I Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) side 39 foreslås det at alkoholloven tilføyes følgende bestemmelse med tanke på å oppfylle kravene i forordningen om forbrukervernsamarbeid:

«Sosial- og helsedirektoratet kan foreta slik gransking og besiktigelse som det finner nødvendig for å utføre sine gjøremål etter loven.»

Som det fremgår dreier det seg om en meget generelt formulert tilsynshjemmel. Det sentrale i denne sammenheng er at domstolsmedvirkning ikke er nødvendig.

I Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) side 39 er det forslått en liknende hjemmel også i tobakkskadeloven § 8 første ledd, uten krav om domstolsmedvirkning.

Denne typen tilsynsbestemmelser finnes også i flere andre lover som ikke faller inn under virkeområde til forordningen om forbrukervernsamarbeid. En gjennomgang av lovgivningen viser etter dette at lovgiver har lagt stor vekt på å sikre effektiv kontroll med den moderne forvaltningslovgivningen. Hovedregelen må kunne sies å være at fysisk adgang til forretningslokalene til tilsynsobjektene ikke krever domstolsmedvirkning. Til gjengjeld vil det være nødvendig med politiets bistand om tvangsmidler skal brukes.

Samferdselsdepartementet har etter dette valgt å videreføre forslagene i høringsnotatet i det endelige lovutkastet.

Når det gjelder høringsuttalelsen fra NHO Luftfart vil vi for det første nevne at tvangsmyndighet

aldri skal brukes på en unødvendig inngripende måte. Tiltaket må med andre ord være både nødvendig og forholdsmessig. Når det gjelder det spesielle eksemplet som nevnes med tilbakehold av fly, finnes det allerede spesialhjemler i luftfartsloven §§ 13-1 og 13-2. Den første gjeder flygeforbud når det er grunn til å anta at et luftfartøy ikke er luftdyktig eller behørig bemannet, eller flyet for øvrig aktes brukt i strid med luftfartsloven eller forskrifter gitt i medhold av den. Den andre gjelder tilbakehold av fly dersom luftfartsavgifter ikke er betalt.

Departementet legger til grunn at disse to bestemmelsene også i fremtiden vil være de eneste hjemlene for tilbakehold av fly i medhold av luftfartsloven. Noe annet er at det kan tenkes andre hjemmelsgrunnlag for tilbakehold av fly ved brudd på, eller mistanke om brudd på, bestemmelser i annen lovgivning. Departementet har vanskelig for å se at det skulle være nødvendig å holde tilbake et fly i forbindelse med håndheving av forordningen om nektet ombordstigning mv., forordningen om bevegelseshemmede passasjerer og avgiftsforordningen.

5.4.9 Skriftlig krav om opphør av virksomhet

5.4.9.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

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. Tatt på ordet er det vanskelig å se at dette er noe som krever hjemmel i lov eller forskrift. Bestemmelsen kan vanskelig ha noen selvstendig betydning ved siden av artikkel 4 nr. 6 (f), som vi kommer tilbake til nedenfor.

I sitt høringsbrev viste Samferdselsdepartementet til det daværende Barne- og familiedepartementets høringsbrev av 12. juli 2005, der sistnevnte departement ga uttrykk for at markedsføringsloven § 13 første ledd fjerde punktum bør anses som en parallell til kravet i forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 (d). Til dette uttrykte Samferdselsdepartementet at bestemmelsen i markedsføringsloven ser ut til å ha som formål å pålegge Forbrukerombudet en plikt, snarere enn å gi ombudet hjemmel til å kreve noe av de næringsdrivende - uten at dette ble tillagt noen vesentlig betydning.

Samferdselsdepartementet mente at Luftfartstilsynet må kunne foreta slike anmodninger i kraft av å være utpekt som ansvarlig tilsynsmyndighet i den forskriften som gjennomfører for-

ordningen om nektet ombordstigning mv. og i kraft av å være utpekt som vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid. Etter dette mente Samferdselsdepartementet at det ikke er nødvendig å gjennomføre artikkel 4 nr. 6 bokstav (d) i forordningen om forbrukervernsamarbeid i form av en egen bestemmelse. På grunn av sammenhengen med det parallelle lovarbeidet Barne- og likestillingsdepartementet leder, og for det tilfellet at høringsinstansene ikke ville være enige, valgte departementet likevel å foreslå en lovtekst satt i spissklamme.

5.4.9.2 Høringsinstansenes syn

Barne- og likestillingsdepartementet har følgende merknad:

«Utkast til § 10-42 annet ledd nr. 4 er satt i klamme og det fremgår at Samferdselsdepartementet mener den er unødvendig. Vi ser at bestemmelsen neppe har stor selvstendig betydning sammenliknet med utkastet til § 10-42 annet ledd nr. 6, og at det langt på vei må antas å følge av det alminnelige tilsynsansvaret at slike krav skal fremsettes. På den annen side kan det etter vårt syn heller ikke skade å ta den med når man nå først skal lage nye håndhevsbestemmelser fra grunnen av, og en vil da sikre at forordningens krav er uttrykkelig gjennomført. Slik sett anbefaler vi at bestemmelsen tas med.»

5.4.9.3 Departementets vurdering

Innledningsvis er det 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 fremdeles 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 vi 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.

5.4.10 Skriftlig tilsagn om opphør av ulovlig virksomhet

5.4.10.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

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. I sitt høringsbrev av 12. juli 2005 ga det daværende Barne- og familiedepartementet uttrykk for at ordlyden i bestemmelsen er fremmedart for oss, ved at den gir myndighetene en rett til å få skriftlig bekreftelse fra lovovertrederen. Dersom slik bekreftelse ikke gis, knytter forordningen ingen direkte virkninger til dette. Det ble derfor reist spørsmål om hvordan dette skal forstås.

Ved å lese artikkel 4 nr. 6 i sammenheng antok Barne- og familiedepartementet at bokstav (e) regulerer «forhandlingsstadiet». Bestemmelsen er ment å gi den næringsdrivende en mulighet til å rette opp forholdet, og å gi bekreftelse om at dette vil bli gjort, *før* et eventuelt forbudsvedtak treffes.

Barne- og familiedepartementet spurte seg derfor om myndighetenes anvendelse av denne adgangen er å anse som et enkeltvedtak som gir næringsdrivende en rett til «å gjøre opp for seg» før et eventuelt forbudsvedtak treffes. Bestemmelsen bør i så fall gjennomføres direkte i lovverket. Det taler mot en slik forståelse at det i forordningen ikke er satt som vilkår for forbudsvedtak (bokstav f) at slike forhandlinger er gjennomført i forkant, uttalte Barne- og familiedepartementet.

I sitt høringsbrev gjenga Samferdselsdepartementet følgene høringsuttalelse fra Næringslivets Hovedorganisasjon til Barne- og familiedepartementets høringsbrev:

«Artikkel 4 nr. 6 litra e fastsetter at myndigheten kan kreve erkjennelsestilsagn, som kreves offentliggjort, fra selger eller leverandør «som har forårsaget overtrædelsen». For bruk av dette virkemiddelet forutsetter forordningen etter ordlyden at det er etablert at overtredelse har funnet sted. Om bestemmelsen skal være slik å forstå, mener NHO det må fremgå at rettskraftig avgjørelse må foreligge for at håndhevende myndighet skal kunne kreve slik erkjennelse. Det må i så fall gjøres en tilføyelse om rettskraftig avgjørelse i den foreslåtte ordlyden i de relevante lovene. Artikkel 4 litra e kan ut fra ordlyden vanskelig sees å være ment som en mulighet for selger/leverandør til å rette opp forholdet, slik departementet mener. En slik løsning vil jo forutsette at partene blir enige

om å løse saken på denne måten, og myndighetene trenger da ikke tvangshjemmel.»

Til dette uttalte Samferdselsdepartementet i sitt høringsbrev:

«Samferdselsdepartementet er kjent med at Barne- og likestillingsdepartementet ikke kan slutte seg til bemerkningene fra Næringslivets Hovedorganisasjon. I den vises det til innledningen til artikkel 4 nr. 6, der det er et grunnleggende vilkår for å benytte seg av de enkelte beføyelsene i bestemmelsen at det [«med rimelighet må formodes»] at det foreligger en overtredelse. Barne- og likestillingsdepartementet finner det ikke naturlig å tolke bokstav e) slik at det må foreligge en rettskraftig avgjørelse (dom) på at det har funnet sted en overtredelse før skriftlig bekreftelse kan kreves.»

Videre het det:

«Barne- og likestillingsdepartementet har sagt seg enige i de høringsinstansene som mener at bokstav e) fremstår som et alternativ til sanksjoner. Det knyttes ikke andre rettsvirkninger til manglende etterlevelse av kravet om skriftlig bekreftelse, enn at tilsynsmyndigheten kan velge å forfølge saken videre med forbudsvedtak mv. Dersom overtrederen gir skriftlig bekreftelse på at det ulovlige skal opphøre, vil vedkommende være avtalerettslig forpliktet til å gjøre det.

Barne- og likestillingsdepartementet mener derfor at det både av hensyn til forbrukerne og for å unngå tvil om forordningen er gjennomført riktig, bør tas inn klare lovhjemler i de aktuelle regelverkene om at tilsynsorganene skal ha rett til å kreve skriftlig bekreftelse som nevnt i bokstav (e).

Samferdselsdepartementet for sin del har vanskelig for å se at de beføyelsene som er beskrevet i artikkel 4 nr. 6 (e) krever lovhjemmel etter norsk lovtradisjon. Det gjelder både innhentingen av tilsagn og eventuell offentliggjøring av det. Dersom bestemmelsen skulle ha selvstendig betydning burde formålet være å gi den berørte næringsdrivende en rett til å få offentliggjort en erklæring om at ulovligheten vil bli rettet opp.

Vi støtter imidlertid ikke en slik løsning, idet vi mener at forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler i utgangspunktet bør styre partenes rettigheter og fremdriften i saken. I enkelte tilfeller vil en overtredelse kunne være av så alvorlig karakter, og de faktiske omstendighetene så klare, at det er både ønskelig og forsvarlig å gi et direkte pålegg om opphør av den ulovlige aktiviteten.

Alt i alt er vi kommet til at vi støtter Barne- og likestillingsdepartementets oppfatning om at det bør gis en uttrykkelig regel som gjen-

nomfører artikkel 4 nr. 6 bokstav (e) i luftfartsloven.»

5.4.10.2 Høringsinstansenes syn

I *Advokatforeningens* merknader til selve lovforslaget heter det om den aktuelle bestemmelsen:

«Meningen med bestemmelsen er noe uklar, og slik bestemmelsen er formulert fremstår den som unødvendig. Dersom bestemmelsen kun innebærer at myndighetene skal kunne motta et slikt tilsagn behøves ikke lovhjemmel, og dersom tilsagn/nektelse av å avgi tilsagn er ment å ha konsekvenser som krever lovhjemmel bør slike konsekvenser komme klarere til uttrykk.»

NHO Luftfart uttaler:

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

5.4.10.3 Departementets vurdering

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. Det betyr for så vidt ikke at departementet er uenig i det Advokatforeningen sier, jf. det som er gjengitt om norsk lovtradisjon fra høringsnotatet. Det betyr snarere at departementet føler at det er nødt til å legge så stor vekt på de prinsippene for gjennomføring av forordninger som etter hvert har festet seg, at det må bli utslagsgivende.

5.4.11 Pålegg om opphør av ulovlig virksomhet

5.4.11.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

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. Som forklart i punkt 5.2.2 inneholder ikke luftfartsloven 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.

Departementet la også til grunn at det er ønskelig å gi en liknende påleggshjemmel for å kunne føre tilsyn med reglene i avgiftsforordningen (og liknende fremtidige avgiftsregler), selv om avgiftsforordningen selv ikke inneholder en slik bestemmelse.

5.4.11.2 Høringsinstansenes syn

Oslo Lufthavn AS (OSL) har pekt på forholdet mellom klageorganets myndighet (punkt 6.6.7) og Luftfartstilsynets tilsynshjemler:

«OSL mener at klagenemndens avgjørelser ikke bør ha retts- eller tvangskraft. Hvis klagenemnden skal anses som tvisteløsning bør etterlevelse sikres ved høy kvalitet på avgjørelser, pålegg om oppfølgingstiltak fra tjenesteyter som får en avgjørelse mot seg, samt bruk av tilsynsmyndighet i forslaget § 10-42 med pålegg om endring av praksis.»

Når det gjelder høringsuttalelsen fra Barne- og likestillingsdepartementet vises det til den korte bemerkningen om utkastet til § 10-42 annet ledd nr. 6 i punkt 5.4.9.2 ovenfor.

Konkurransetilsynet bemerker:

«Forslaget gir Luftfartstilsynet myndighet til å pålegge opphør av overtredelse og til å pålegge tvangsmulkt for manglende oppfyllelse av dette og andre plikter både ved håndhevingen av avgiftsforordningen (§ 7-26) og passasjerrettighetene (§ 10-42). Etter Konkurransetilsynets vurdering er dette viktige virkemidler for å sikre overholdelse av reglene.»

5.4.11.3 Departementets vurdering

Ingen av høringsinstansene har gått mot forslaget, og departementet har derfor videreført realitetsinnholdet i høringsforslaget. Derimot er det foretatt visse lovtekniske endringer. Departementet føyer til at det er enig med Oslo Lufthavn AS i at Luftfartstilsynet skal kunne bruke påleggshjemmelen til å gi pålegg til selskaper som får klageavgjørelser mot seg, men som ikke retter seg etter dem. Det er likevel viktig å understreke at Luftfartstilsynet i slike tilfeller ikke gjennomfører eller håndhever klageorganets avgjørelse, men plikter å foreta en helt selvstendig vurdering av om passasjerenes kollektive rettigheter tilsier at det er

behov for bruk av offentlig myndighet, og om det er grunnlag for å si at det foreligger brudd på passasjerrettighetene.

5.4.12 Tvangsmulkt

5.4.12.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

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. 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». Departementet forstod dette slik at en eventuell utpekning av en annen mottaker enn staten vil kunne skje både i lovgivningen selv, eller i vedtak i medhold av loven (typisk i selve påleggsvedtaket).

Som det fremgår av punkt 5.2.2 hjemler ikke luftfartsloven tvangsmulkt. I høringsnotat la departementet derfor til grunn at luftfartsloven må endres. Departementet forslø at dette gjøres i forslaget til ny § 10-42 annet ledd.

5.4.12.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen uttaler:

«Da andre aktuelle mottagere av tvangsgebyr ikke er utpekt, foreslås at bestemmelsen ikke bør åpne for at «annen mottager» kan tilkjennes gebyr. Dersom et behov mot formodning skulle oppstå, kan dette bedre vurderes på bakgrunn av det aktuelle behovet»

Sysselmannen på Svalbard har sagt følgende:

«Når det gjelder utkastet til ny § 10-42 i loven om gjennomføring av EØS-regler om passasjerrettigheter, har denne i annet ledd nr. 7 en bestemmelse om at luftfartsmyndigheten [Luftfartstilsynet] kan pålegge tvangsgebyr dersom krav fremmet i medhold av lovbestemmelsen ikke etterkommes. Sysselmannen minner om at Svalbardtraktaten artikkel 8 annet og tredje ledd bestemmer at skatter, gebyr og avgifter som oppkreves på Svalbard utelukkende skal komme Svalbard til gode, og ikke være høyere enn behovet for øygruppen tilsier. Dette innebærer at dersom det skulle bli aktuelt å innkreve slikt tvangsgebyr til fordel for statskassen på Svalbard, må dette inntektsføres på svalbardbudsjettet, eventuelt som egen post i den enkelte etats budsjett, som det henvises til i svalbardbudsjettet.»

Barne- og likestillingsdepartementet har sagt følgende i sine høringsmerknader:

«Utkast til § 10-42 annet ledd nr. 7 åpner for at tvangsgebyr kan tilfalle andre enn staten. Vi har ikke lest forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 bokstav g) slik at det er et krav om at nasjonal rett må åpne for denne muligheten. Vi tror, uten at vi kan si det sikkert, at alternativet til staten er myntet på at særlig Tyskland har en mengde private instanser som håndhever forbrukerregelverk. Derfor har de fått inn spesialregler i forordningen om forbrukervernsamarbeid, jf. for eksempel artikkel 4 nr. 2 og 8 nr. 3. Formålet med tvangsgebyret er å sørge for at offentligrettslige vedtak etterleveres. Tanken om at tvangsgebyret skal ha en reparativ funksjon virker fremmed for oss.»

5.4.12.3 Departementets vurdering

Samferdselsdepartementet er enig med Barne- og likestillingsdepartementet 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. Som Advokatforeningen har pekt på, er det foreløpig ikke påvist et konkret behov for å kunne la tvangsmulkt tilfalle andre enn staten. Departementet legger også en viss vekt på at formuleringen av forordningen ikke bør tillegges særlig vekt dersom forordningen er formulert med tanke på en annen oppgavefordeling mellom offentlige og private myndighetsorganer enn den vi har i Norge. Endelig legger departementet vesentlig vekt på at det i det endelige forslaget er føyd til en hjemmel for overtredelsesgebyr (punkt 5.4.13).

Når det gjelder Sysselmannens merknad om bestemmelsene i Svalbardtraktaten, viser vi til merknadene til utkastet til § 10-42 tredje ledd.

5.4.13 Overtredelsesgebyr

5.4.13.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

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. I kjølvannet av NOU 2003:15 *Fra Bot til bedring*, og forarbeidene til konkurranse-loven av 3. mars 2004 nr. 12, har det vært en del diskusjon om bruken av overtredelsesgebyr, og

departementet mente derfor at det uansett var nødvendig å vurdere behovet for å kunne ilegge et slikt gebyr innenfor luftfarten.

Utgangspunktet er at noen lovovertridelser er så vidt alvorlige at en offentlig reaksjon er ønskelig, men at overtradelser likevel ikke er så alvorlig at ordinær straff anses som et egnet reaksjonsmiddel. Tanken er at muligheten for å ilegge overtradel-sesgebyr er med på å gjøre reaksjonssystemet mer finmasket, slik at forholdet mellom overtradel-se og reaksjon blir mer treffsikkert, og dermed forholdsmessig. Ved at overtradel-sesgebyret normalt skal ilegges av en faglig sektormyndighet (typisk Konkurransetilsynet), og ikke av politi/påtalemyndighet, sikrer en et godt faglig grunnlag for beslutningene som ofte vil måtte bygge på kompliserte faglige vurderinger.

Spørsmålet var så om det er *behov* for en slik sanksjonsform innenfor luftfarten?

Innenfor det tradisjonelle sikkerhetstilsynet har en lagt til grunn en form for nulltoleranse som innebærer at enten tilfredsstiller et luftfartøy, en person, en organisasjon eller et produkt alle sikkerhetsmessige krav, eller så gjør den det ikke. Kontrollen med sikkerheten skjer kontinuerlig etter strenge regler om intern forhåndskontroll, og gjennom periodisk kontroll fra luftfartsmyndighe-ten. Er et luftfartøy ikke i forsvarlig stand, så skal det ganske enkelt ikke brukes. Om nødvendig vil det miste luftdyktighetsbeviset. I slike tilfeller vil etterhåndssanksjonering, i form av overtredelses-gebyr, være av liten interesse. Departementet er derfor ikke kjent med at luftfartsmyndigheten har sett behov for å styrke tilsynet med sikkerhetslov-givningen ved å føye til bestemmelser om overtre-delsesgebyr.

Hva så med overtredelse av reglene om *passasjerrettigheter*? Departementet spurte seg om den mangelen på regularitet som en har opplevd innenfor luftfarten det siste året viser at det er behov for overtredelsesgebyr som supplement til tvangs-mulkt.

Så lenge overtredelsen er situasjonsbetinget, og derfor har kort varighet, er tvangsmulkt neppe et egnet middel til å sikre etterlevelse. Samtidig mente departementet at det er mye som tilsier at brudd på passasjerrettighetene ofte vil være knyt-tet til uklarheter ved forståelsen av rettighets-reglene som foreløpig er nye og ikke har fått et avklart innhold gjennom myndighets- og dom-stolspraksis.

Departementet antydte at saken kan stille seg annerledes dersom det dreier seg om en fast og langvarig praksis som et flyselskap vet er i strid med norske og internasjonale myndigheters for-

ståelse av reglene om passasjerrettigheter. Den mangelen på forutberegnelighet som er nevnt ovenfor gjør seg ikke gjeldende på samme måte i slike tilfeller. Denne typen overtredelse vil derfor lett kunne være mer «straffverdige» enn mer situasjonsbetingende regelbrudd, selv om det ikke er ønskelig å involvere politi og påtalemyndighet.

Alt i alt konkluderte departementet likevel med at det foreløpig ikke ville foreslå hjemmel for å illegge overtredelsesgebyr som følge av brudd på passasjerrettighetene. I denne forbindelse ble det vist til at en foreløpig ikke har hatt mulighet til å observere hvor effektive de øvrige tilsyns- og klagebestemmelsene som foreslås i dette høringsnotatet vil være. Samtidig ble høringsinstansene oppfordret spesielt til å uttale seg om behovet for å kunne illegge overtredelsesgebyr for brudd på passasjerrettighetene.

Når det gjelder *avgiftsforordningen* la departementet til grunn som relativt sikkert at det er lite behov for å kunne illegge overtredelsesgebyr. Selv om forslaget til avgiftsforordning ennå ikke har fått et endelig innhold, er det grunn til å tro at operatøren selv ikke vil se seg tjent med å rapportere for høye kostnader. Tanken er nemlig at brukernes innsyn i operatørens kostnader, og dermed effektivitet, skal kunne brukes som grunnlag for sammenligninger med andre operatørers effektivitet. På sikt vil derfor høye kostnader kunne føre til et politisk krav om at operatøren byttes ut, eller at driften i det minste må effektiviseres. Rapporteres for lave kostnader, er det vanskelig å se at forholdet vil være særlig straffverdig.

5.4.13.2 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet sier følgende i sin uttalelse:

«Etter vår oppfatning er det et klart behov for hjemmel til å illegge et overtredelsesgebyr. Som departementet selv påpeker må sanksjonene som myndighetene legger være «effektive» og «avskrekkende». De alternative sanksjonene som er forslått kan nok være formåls- tjenelige, men ikke tilstrekkelige iht. vår vurdering.

Tvangsgebyr vil trolig være adekvat der man ønsker å få brakt til opphør en lovstridig praksis med tanke på fremtiden. Tvangsgebyr vil imidlertid ikke være et relevant sanksjonsmiddel der man i ettertid avdekker at et selskap har hatt en lang praksis i strid med regelverket. Vår erfaring tilsier også at straffehjemler som oftest er utilstrekkelige i slike tilfeller. For det første er beviskravene for å illegge straff helt andre enn de som stilles i sivilretten. For det andre opplever vi at saker som vi

har anmeldt og bedt påtalemyndigheten forfølge, i stor grad henlegges, bl.a. på grunn av ressursmangler.

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

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

Advokatforeningen mener at det ikke bør innføres overtredelsesgebyr for brudd på reglene om passasjerrettigheter i tillegg til tvangsmulkt i § 10-42.

Forbrukerombudet har også kommentert behovet for overtredelsesgebyr:

«Jeg er ikke enig med departementet på dette punktet. Etter mitt syn er det viktig at det legges til rette for at tilsynet med passasjerrettigheter skal være så effektivt som mulig.

Hjemmel til å illegge tvangsgebyr gir som kjent myndigheten mulighet til å pålegge den næringsdrivende å gjennomføre endringer under trussel om tvangsgebyr og tvangsgebyret utløses først dersom den næringsdrivende ikke innretter seg. Særlig når det gjelder brudd på fast og langvarig praksis som et flyselskap vet er i strid med etablerte passasjerrettigheter, er denne sanksjonsmyndigheten etter mitt syn ofte ikke effektiv nok.

Hjemmel til å illegge overtredelsesgebyr er et langt mer effektivt virkemiddel i denne sammenheng, ettersom det gir tilsynsmyndigheten mulighet til å pålegge næringsdrivende å betale et pengebeløp for regelbrudd.

Jeg mener derfor at departementet, i tillegg til de foreslåtte sanksjonsformene, også bør vurdere å gi hjemmel til illeggelse av overtredelsesgebyr i de nye bestemmelsene i luftfartsloven.»

NHO Luftfart uttaler at overtredelsesgebyr bare bør kunne ilegges dersom et selskap bevisst bryter reglene. *NHO Luftfarts* primære standpunkt er at det foreløpig ikke bør gis hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr.

Landsorganisasjonen i Norge uttaler:

«Kravet til å kunne ilegge den type gebyr [overtredelsesgebyr] må følge vanlige rettsprinsipper ved at den som ilegger gebyr også har en normal bevisbyrde. Det må være overveiende sannsynlig at selskapet har brutt lov om passasjerrettigheter. Et overtredelsesgebyr kan være et nødvendig sanksjonsmiddel i forhold til selskaper og andre aktører.»

Forbrukerrådet har også uttalt seg om behovet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr:

«I motsetning til tvangsgebyr, som har til formål å sikre at flyselskapet innretter seg etter forbudsvedtaket, skal overtredelsesgebyret fungere som en offentlig reaksjon på en lovovertrедelse. Overtredelsesgebyret minner således om en straffereaksjon. Forbrukerrådet mener det er gode grunner for å innføre en mulighet for tilsynsmyndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr.

Forbrukerrådets erfaring er at flyselskap i Europa i dag ikke gjennomfører forordningens rettigheter fullt ut. Denne erfaringen bygger vi på de mange henvendelsene vi hver dag mottar. Regelverket er forholdsvis nytt og det foreligger naturlig nok fortsatt en del berettiget tvil rundt tolkningen av bestemmelsene, men dette er dessverre ikke hele forklaringen. Vår oppfatning er at enkelte flyselskap bevisst velger å ikke følge forordningen og at de kan gjøre dette uten at det får konsekvenser. Ileggelse av tvangsgebyr vil ofte først skje etter en lengre prosess med forundersøkelser, henstillinger til flyselskapet og tilslutt et forbudsvedtak med en frist for etterlevelse. Et flyselskap vil derfor kunne fortsette en lovstridig praksis helt frem til fristens utløp, uten at dette får noen økonomisk konsekvens, hvis de da bare gir tilbakemelding om at de vil rette seg etter vedtaket. Et overtredelsesgebyr vil således kunne hindre at flyselskapene spekulerer i å opprettholde en ulovlig praksis fram til et forbudsvedtak er gitt og fristen for tvangsgebyr er utløpt.

Vi deler departementets oppfatning om at overtredelsesgebyr bør begrenses til de mer grove brudd på forordningen [forordningen om nektet ombordstigning mv.], men vi er ikke enig at det nødvendigvis skal stilles krav om langvarig lovstridig praksis for at gebyret skal kunne ilegges. Er det på det rene at flyselskapet bevisst ikke følger viktige bestemmelser i forordningen bør det ikke være avgjørende om

de har gjort dette over lengre tid. Derimot vil størrelsen på gebyret kunne ta hensyn til slike forhold.

Departementet foreslår at man avventer situasjonen og ser an behovet for innføring av et overtredelsesgebyr etter hvert som regelverket blir mer kjent og flere tolkningsspørsmål har funnet sin løsning hos klageorganet og domstolene. Forbrukerrådet mener derimot at overtredelsesgebyret kan innføres allerede i dag. I den grad flyselskapenes brudd på forordningen skyldes berettiget tvil om hvordan lovverket er å forstå vil det mest sannsynlig ikke finnes noen autoritativ avgjørelse på området. I slike tilfeller vil det være naturlig at man bringer en aktuell sak inn for klageorganet som treffer en prinsipiell avgjørelse før tilsynsorganet setter i verk tiltak. Skulle det vise seg at flyselskapet ikke har rett i sin tolkning av regelverket bør tilsynsorganet ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges kunne ta hensyn til at det forelå berettiget tvil om riktig tolkning av lovverket på det tidspunktet da praksisen fant sted.»

Konkurransetilsynet sier følgende etter først å ha sluttet seg til forslaget om påleggshjemmel og hjemmel for tvangsmulkt:

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

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

5.4.13.3 Departementets vurdering

5.4.13.3.1 Vurdering av om det bør foreslås hjemmel for 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 lovforsla-

get føyd til en slik hjemmel. I det følgende begrunner vi 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 *rettssikkerhetshensyn* 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. Dersom Luftfartstilsynet finner at et flyselskap ikke følger luftfartslovgivningen, må det utformes et pålegg, som så sendes til vedkommende selskap. Om nødvendig kan det knyttes tvangsmulkt til pålegget. Deretter vil selskapet kunne svare at det tar pålegget til følge. Skjer dette, har Luftfartstilsynet liten oppfordring til å forsikre seg om at flyselskapet faktisk endrer sin praksis, og at den nye praksisen vedvarer.

Dersom det viser seg senere at selskapet ikke har gjort som det har lovet, eller det på annen måte har falt tilbake til gammel, regelstridig praksis, vil Luftfartstilsynet bare ha to mulige måter å reagere på. For det første kan det gi et nytt pålegg, med den faren for manglende varig etterlevelse som det innebærer. For det andre vil tilsynet kunne anmelde forholdet til politiet eller påtalemyndigheten, med anmodning om at overtredelsen straffes. Som det fremgår av punkt 5.4.15 er det hjemmel i luftfartsloven § 14-29 for å straffe brudd på forskrifter gitt i medhold av loven, herunder regler om passasjerrettigheter. Den typiske reaksjonen vil i så fall være bøtelegging.

Problemet med en slik reaksjonsform er dels at politiet og påtalemyndigheten har begrensede ressurser til å forfølge brudd på denne typen spesiallovgivning. Det vises i denne forbindelse til høringsuttalelsen fra Luftfartstilsynet. Dels er straffen alvorlig, og dermed stigmatiserende sanksjonsform, som i en del tilfeller vil kunne virke uforholdsmessig streng.

Som det fremgår av høringsnotatet, vil hjemmel for overtredelsesgebyr gjøre reaksjonsapparatet mer finmasket, slik at det blir lettere å finne en effektiv sanksjonsform som ikke går unødvendig langt. Ileggelse av overtredelsesgebyr vil dessuten kunne være tids- og kostnadsbesparende, som følge av at det ikke er nødvendig å involvere inn politiet og påtalemyndigheten. Dersom en skulle ønske å benytte seg av straffehjemmelen i luftfarts-

loven § 14-29, vil politiet/påtalemyndigheten normalt måtte be om bistand fra Luftfartstilsynet for å kunne ta stilling til innholdet i passasjerrettighetene. Dersom Luftfartstilsynet selv gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr vil det kunne opptre på egen hånd, uten å måtte vente på politi/påtalemyndighet, og uten at det går med tid og ressurser til å samordne prosessen med disse instansene.

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.

Ved vurderingen av de rettssikkerhetshensynene som er nevnt ovenfor, er følgende uttalelse om hjemmelskravet for administrative sanksjoner (herunder overtredelsesgebyr) i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* side 184 av interesse:

«I en del bestemmelser brukes rettslige standarder av typen «god forretningsskikk», «god meglerskikk» eller lignende. I utgangspunktet kan slike formuleringer synes uklare. Det vil imidlertid normalt ha utviklet seg retningslinjer innen bransjen og hos rettshåndhevende myndigheter som avklarer hva som ligger i begrepet. På samme måte som ved delegert lovgivning må det forutsettes at de grupper som berøres har satt seg inn i hva som nærmere ligger i begrepet. Bruk av rettslige standarder er også godtatt i strafferetten.

På denne bakgrunn finner ikke utvalget grunn til å fraråde at overtredelse av rettslige standarder kan sanksjoneres.»

De passasjerrettighetene som er nedfelt i forordningen om nektet ombordstigning mv. er i dag gjennomført ved hjelp av inkorporasjonsforskrift gitt i medhold av luftfartsloven § 16-1. Selv om det i denne proposisjonen foreslås en ny forskriftshjemmel i luftfartsloven kapittel X, vil denne og andre EØS-forordninger fremdeles gjennomføres i form av forskrifter, og ikke fremgå av selve luftfartsloven. Dermed oppstår det spørsmål om denne formen for delegert lovgivning reiser spesielle rettssikkerhetsproblemer ved utforming av en eventuell hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr. Om dette heter det følgende i NOU 2003:15, på side 184:

«På en del forvaltningsområder skjer det utfylling av regelverket ved forskrift, slik at de nærmere handlingsnormene ikke fremgår direkte av lovteksten. Denne fremgangsmåten er nødvendig for å hindre at loven blir alt for omfattende og innebærer også at endringer kan skje på enklere måte. Ulempen er at forskrifter er mindre tilgjengelige og at man ikke kan lese direkte i loven hva som kan føre til en sanksjon.

Betenkeligheten ved en slik ordning er mindre når det dreier seg om et spesialisert felt der det må forventes at de som berøres av regelverket har god kjennskap til det, f.eks. næringsdrivende, enn når det gjelder regler for «folk flest».

Utvalget finner ikke grunn til å frarå at det kan ilegges sanksjoner også ved overtredelse av delegert lovgivning. Det anbefales imidlertid at selve lovteksten i størst mulig grad må angi hva som kan føre til sanksjon, særlig på felt som berører allmennheten. Forskriftene må videre alltid angi konkret hvilke handlingsnormer som kan føre til en reaksjon.»

Samferdselsdepartementet slutter seg til hovedtrekkene i sitatet. Passasjerrettighetsreglene retter seg bare til «folk flest» som rettighetssubjekter, og ikke som pliktsubjekter. Pliktsubjektene vil typisk være flyselskaper, eiere av flyplasser og andre profesjonelle aktører som må forventes å sette seg inn i hvilke plikter de har i medhold av passasjerrettighetsreglene til enhver tid.

Som nevnt i punkt 4.1.1 har EU-kommisjonen fremhevet behovet for å sikre en ensartet tolkning av forordningen om nektet ombordstigning mv. Kommisjonen har derfor utarbeidet et uformelt tolkningsdokument som skal gi de nasjonale håndhevelsesorganene retningslinjer ved tolkningen av konkrete spørsmål. I Ot.prp. nr. 102 (2005-2006) side 32 fremgår videre at Office of Fair Trading i Storbritannia har spilt inn til EU-kommisjonen at en på sikt bør etablere et system hvor klager innenfor virkeområdet for forordningen om forbrukervernsamarbeid bør samles inn fra alle EØS-landene og sammenliknes. Skjer dette, vil forståelsen av reglene bli ytterligere avklart.

Etter hvert som det vedtas nye regelverk om passasjerrettigheter vil det være en innkjøringsfase hvor forståelsene av de pliktene de næringsdrivende er pålagt kan være noe usikker. Men som Luftfartstilsynet selv har påpekt, vil dette problemet kunne avbøtes ved at Luftfartstilsynet er tilbakeholdende med å ilegge overtredelsesgebyr på et område hvor forståelsen av rettsreglene er usikker.

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), 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 illeggelse av overtredelsesgebyr i flere andre lover. Reglene i konkurranseloven § 29 var gjenstand for en grundig vurdering forut for vedtagelsen. Børsloven har en bestemmelse om overtredelsesgebyr i § 5-12. Barne- og likestillingsdepartementet har i et høringsnotat om ny markedsføringslov foreslått hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr for de av lovens forbudsbestemmelser som har en klar gjerningsbeskrivelse. Endelig har Samferdselsdepartementet hatt på høring forslag til diverse endringer i ekomloven, og herunder blant annet forslag om en ny hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr ved brudd på et utvalg av lovens bestemmelser. Denne listen viser klart at lovgiver oppfatter de øvrige sanksjonsformene som mangelfulle.

5.4.13.3.2 Forholdet til Grunnloven § 96 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

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. Vi 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. I følge denne bestemmelsen er det ikke tillatt å ilegge noe straff for samme forhold to ganger («dobbelstraff»). Dette har som konsekvens at samme rettssubjekt ikke kan ilegges både overtredelsesgebyr og ordinær straff etter luftfartsloven § 14-29 for samme forhold. Tidligere var det uklart om forbudet mot dobbelstraff bare kom til anvendelse dersom den første forfølgningen var en ordinær straffesak, men etter Høyesteretts plenumskjennelse i Rt. 2002 side 557 er det klart at forbudet mot dobbelstraff kommer til anvendelse uansett om den sivilrettslige eller den strafferettslige sanksjonen kommer først i tid.

Som nevnt ovenfor vil påtalemyndigheten og Luftfartstilsynet et stykke på vei ha overlappende myndighet, og dette tilsier at de to etatene samordner sin praksis. Departementet antar at slik samordning normalt vil bli sikret som følge av at påtalemyndigheten anmoder Luftfartstilsynet om bistand som ledd i sin straffeprosessuelle etterforskning. Når det gjelder grensene for opplysningsplikten som følge av det såkalte selvinkrimineringsvernet viser departementet særlig til det som er sagt i forståelsen av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 nr. 1 i NOU 2003:15 side 103-107.

5.4.13.3.3 Innholdet i bestemmelsen om overtredelsesgebyr

Departementet har allerede nevnt at det foreløpig bare er aktuelt å hjemle overtredelsesgebyr for brudd på passasjerrettighetene. Men selv innenfor denne rammen er det nødvendig å foreta ytterligere avgrensninger med utgangspunkt i hva som er grunnlag for passasjerenes rettigheter. Departementet mener følgende tredeling er hensiktsmessig:

- Rettigheter i luftfartslovgivningen som bygger på Montrealkonvensjonen
- Rettigheter i luftfartslovgivningen som gjennomfører forpliktelser i EØS-avtalen, og
- Rettigheter som bare følger av avtalen mellom passasjerene og flyselskapet.

Departementet legger uten videre til grunn at bare brudd på lover og forskrifter bør kunne ilegges overtredelsesgebyr. Dermed er den siste gruppen av rettighetsgrunnlag uaktuell. Når det gjelder de to førstnevnte gruppene fremgår det av punkt 5.2.1 at rettigheten i Montrealkonvensjonen tradisjonelt ikke har blitt håndhevet av offentlige organer, men i stedet har blitt overlatt til passasjerene å håndheve direkte overfor flyselskapet ved hjelp av klageordninger eller domstoler. EØS-reglene derimot, har et klarere offentligrettslig preg ved at medlemsstatene er pålagt å sørge for at det finnes effektive håndhevelsessystemer for passasjerenes materielle rettigheter. I EF-domstolens dom i sak C-344/04 er det i tillegg lagt til grunn at forordningen om nektet ombordstigning mv. ikke regulerer de samme rettighetene som Montrealkonvensjonen, men i stedet utfyller disse rettighetene.

Til tross for at virkeområdet for de to regelsettene ikke overlapper hverandre, er det ikke helt upraktisk at en og samme hendelse kan gi en passasjer rettigheter i medhold av begge regelsettene. Dette er da også grunnen til at departementet i punkt 6.6.6.3 foreslår at det nye klageorganet skal

ha myndighet til å behandle klager på alle de tre grunnlagene som er nevnt ovenfor. Likevel velger departementet foreløpig å foreslå at hjemmelen til å illegge 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 bevegelseshemmede flypassasjerer og en ny parlaments- 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.

I tråd med anbefalingene i NOU 2003:15 tar departementet sikte på at det i de forskriftene som gjennomfører de aktuelle forordningene i norsk rett tas stilling til hvilke bestemmelser i forordningene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dermed ivaretas nødvendige krav til presisjon, i tillegg til at en tvinges til å foreta en vurdering av bestemmelsenes klarhet, rettighetens viktighet, og dermed selve behovet for å kunne sanksjonere brudd med overtredelsesgebyr.

Hittil er det forutsatt at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for brudd på passasjerenes rettigheter, men departementet mener at et konsistent system i tillegg bør åpne for at overtredelsesgebyr ilegges ved manglende etterlevelse av plikter som tilsynsobjektene har i forbindelse med tilsyn. Typiske eksempler er krav om å få adgang til dokumenter, lokaler, gjenstander, og manglende etterlevelse av plikt til å gi opplysninger til inspektører mv. Endelig bør det å gi gale opplysninger til tilsynsmyndigheten kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Spørsmålet er så *hvem* som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Skal det kunne rettes både mot foretak og mot fysiske personer. Konkurranselovens bestemmelser om overtredelsesgebyr er begrenset til bare å gjelde foretak eller noen som handler på vegne av foretak. Til sammenlikning kan det nevnes at straffebestemmelsene i konkurranseloven også er rettet mot fysiske personer.

I det tidligere nevnte forslaget til endringer i ekomloven det er foreslått at både foretak og fysiske personer skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Begrunnelsen er først og fremst at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges ved brudd på bestemmelser som er rettet mot aktiviteter som ikke er knyttet til næringsvirksomhet, eller tilfeller hvor næringsvirksomhet utøves av enkeltpersoner.

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.

Neste spørsmål er hvilken *grad av skyld* som bør foreligge før det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Forsettlig handlinger vil uansett måtte omfattes. Det samme bør gjelde grovere former for skyld. Men hvor mye lenger skal en gå?

I den spesielle strafferetten er det etter hvert blitt hovedregelen at også uaktsomme handlinger kan straffes. I konkurranselovens bestemmelse om overtredelsesgebyr er det tilstrekkelig at det foreligger såkalt enkel uaktsomhet. Det samme gjelder energilovens bestemmelse om overtredelsesgebyr, forslaget til ny sjølov og forslaget til endringer i ekomloven.

Samferdselsdepartementet mener etter dette at enkelt uaktsomme brudd på de passasjerrettighetsreglene som er identifisert ovenfor bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Spørsmålet er om en bør gå enda lenger. Av den nye straffeloven av 20. mai 2005 nr. 28 § 27 første ledd annet punktum følger det at foretak kan straffes selv om ingen enkeltperson som har handlet på vegne av foretaket har utvist skyld. Dette betyr med andre ord at foretakets ansvar er rent objektivt. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 242 er regelen gitt følgende begrunnelse:

«Departementet mener at ordningen med foretaksstraff har virket godt, og ser en effektiv foretaksstraff som et viktig element i den nye straffeloven. Det kan etter departementets syn virke uheldig om det forhold at en bestemt gjerningsperson ikke kan straffes på grunn av manglende skyld, alltid skal gjøre at man ikke kan anvende foretaksstraff mot det foretaket som vedkommende har handlet på vegne av. Departementet vil videre finne det uheldig om de regler om subjektiv skyld som foreslås i proposisjonen, skulle begrense adgangen til å bruke foretaksstraff. Departementet foreslår etter dette at det ikke settes som betingelse for å ilegge foretaksstraff at bestemte personer som har handlet på vegne av foretaket, har utvist subjektiv skyld, og at det heller ikke skal gjelde noe skyldkrav ved anonyme eller kumulative feil. Men foretaksstraff skal – som nå – ikke kunne ilegges dersom overtredelsen må anses som et hendelig uhell eller utslag av force majeure.»

Samferdselsdepartementet mener lovverket vil fremstå som lite konsistent dersom lovgiver anfører at det ikke bør være adgang til å ilegge et foretak overtredelsesgebyr når den alminnelige straffelovgivningen samtidig åpner for å ilegge straff på rent objektivt grunnlag. De hensynene som er sitert fra forarbeidene til den nye straffeloven bør

ha tilsvarende relevans ved utformingene av de nye reglene om overtredelsesgebyr.

Passasjerrettigheten er av en slik karakter at departementet ikke ser noe behov for å kunne ilegge enkeltpersoner overtredelsesgebyr. En slik avgrensning innebærer at det bare er foretak som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Derfor er det også ekstra viktig at de reglene som retter seg mot foretak er effektive. Departementet har etter dette 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.

Overtredelsesgebyr er en sivilrettslig sanksjon, og i slike tilfeller er normalt alminnelig sannsynlighetsovervekt tilstrekkelig. I strafferetten stilles det som kjent klart strengere krav til *bevis*, ved at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Selv om graden av stigmatisering ikke er ment å være den samme som for straff, kan de praktiske likehetstrekkene mellom bøtestraff og overtredelsesgebyr tilsi at det stilles noe strengere krav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for illeggelse av overtredelsesgebyr. Til tross for dette har Stortinget i de grundige forarbeidene til konkurranseloven lagt til grunn at alminnelig sannsynlighetsovervekt bør være tilstrekkelig, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 117.

Departementet mener det er ønskelig at loven og forarbeidene også gir visse retningslinjer om utmålingen av overtredelsesgebyret. I konkurranseloven § 29 tredje ledd heter det at det ved fastsettelse av gebyrets størrelse særlig skal legges vekt på foretakets omsetning, og overtredelsens grovhet og varighet. De samme momentene er fremhevet også i forslaget til den nye regelen om overtredelsesgebyr i markedsføringsloven og i ekomloven. Departementet mener de samme retningslinjene bør gis for utmåling av overtredelsesgebyr etter luftfartslovens regler om passasjerrettigheter.

Lovens oppstilling 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. Her vil det for eksempel være mulig å gi retningslinjer om forholdet mellom overtredelsesgebyrets nivå og det selskapet har tjent på overtredelsen. Formålet tilsier at overtredelsesgebyret bør kunne settes noe høyere enn fortjenesten ved å bryte reglene. Dersom beløpet bare kan settes lavere, eller på samme nivå, vil selskapet ikke bære noen umiddelbar økonomisk risiko, selv om negativ omtale av selve vedtaket om illeggelse av overtredelsesgebyr selvsagt vil kunne få indirekte økonomiske konsekvenser.

I følge lovforslaget er det Luftfartstilsynet som skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr. I konkurranse-loven § 29 er det slått fast at foretak som er misfornøyde med et overtredelsesgebyr ikke kan påklage vedtaket til overordnet organ på vanlig måte, men i stedet må bringe vedtaket direkte inn for domstolene for overprøving. En gjennomgang av lovgivningens bestemmelser om overtredelsesgebyr viser at det vanligste er at overtredelsesgebyr kan påklages til overordnet organ, og departementet foretrekker denne løsningen også luftfartsloven. Det antas at en overtredelse av bestemmelsene om passasjerrettigheter typisk vil være mindre alvorlige enn overtredelse av konkurranse-lovgivningen, og at motparten derfor bør få anledning til å prøve saken sin uten å bringe vedtaket inn for domstolene.

5.4.14 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. Likevel har *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* vært inne på denne tanken. I forlengelsen av LOs merknader om behovet for overtredelsesgebyr heter det:

«For selskaper som ikke viser vilje til å følge lover og regler bør det være mulig å innføre ordninger med tap av rettigheter.»

Som det fremgår av punkt 5.2.1 og 5.2.2 er rettigheter og tillatelser etter luftfartslovgivningen i hovedsak knyttet til regler som skal bidra til en sikker luftfart. Ethvert flyselskap som tilfredsstiller disse sikkerhetsreglene, og som i tillegg tilfredsstiller visse økonomiske soliditetskrav i henhold til rådsforordning (EØF) nr. 2407/92 av 23. juli 1992 om driftstillatelse til luftfartsselskaper (lisensforordningen), har krav på såkalt driftstillatelse. En slik driftstillatelse gir flyselskapet rett til å tilby sine tjenester hvor som helst innenfor EØS-området. Luftfartsmarkedet er med andre ord slik organisert innenfor EØS-området at det ikke er egne tillatelser

knyttet til servicenivå og andre rettigheter som er berørt i denne proposisjonen. Det betyr i sin tur at det ikke vil være mulig å knytte rettighetstap til brudd på passasjerrettighetene uten at en trekker tilbake tillatelser som har helt andre formål enn å sikre passasjerrettighetene. Departementet anser dette som uaktuelt. Med den omfattende katalogen av sanksjonsbestemmelser som er foreslått ovenfor, bør det heller ikke være nødvendig.

5.4.15 Straff

Av punkt 4.1 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 forordningen om nektet ombordstigning mv. (artikkel 16 nr. 3) brukes ordet «sanctions» på engelsk. Forslaget til forordning om bevegelseshemmede flypassasjerer (artikkel 12) og forslaget til jernbaneforordning (artikkel 40) bruker begge «penalties» på engelsk. Selv om ordet «penalties» trekker mer i retning av ordinær straff enn «sanctions», mener departementet likevel at ordet har et så generelt og løst innhold at det ikke kan forstås som et absolutt krav om at den nasjonale gjennomføringslovgivningen må gjøre brudd på passasjerrettighetene straffbart.

Etter departementets syn er det trolig også begrenset behov for å kunne straffe slike regelbrudd dersom de øvrige forvaltningsrettslige sanksjonsreglene i luftfartsloven styrkes som foreslått andre steder i denne proposisjonen. Særlig viktig er den foreslåtte hjemmelen til å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Som det fremgår av punkt 5.2.2 er straff i de aller fleste tilfeller et uforholdsmessig middel å bruke ved brudd på de reglene som er tema for denne proposisjonen.

Uansett følger det av luftfartsloven § 14-29 at brudd på forskrifter gitt med hjemmel i loven kan straffes med bøter eller fengsel. Forordningen om nektet ombordstigning mv. er allerede gjennomført ved en inkorporasjonsforskrift gitt i medhold av luftfartsloven § 16-1, og foreslås her omhjemlet til en ny forskriftshjemmel i luftfartslovens kapittel X. Forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer ventes å bli gjennomført med hjemmel i den samme bestemmelsen. Derfor vil det være mulig å straffe brudd på disse forordningene dersom det likevel skulle være ønskelig.

I høringsnotatet ble det etter dette lagt til grunn at de straffebestemmelsene som allerede finnes i loven er tilstrekkelige. Ingen høringsinstanser har uttalt seg om denne delen av høringsnotatet. Departementet opprettholder etter dette sin konklusjon fra høringsnotatet.

6 Klageordning for flypassasjerer

6.1 Bakgrunn

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. Dersom kravet går ut på å kreve tilbake pengene for flybilletten vil det ofte være begrenset til noe få tusen kroner. Jo billigere billetten er, jo mindre fleksibel vil den ofte også være, og jo større er derfor muligheten for at passasjerer har måttet betale for en tjeneste som viser seg å ikke være fullverdig. I den grad en er påført økonomisk tap som kreves erstattet, vil det ofte bare dreie seg om begrensede utlegg til taxi, hotell, eller erstatning for tap av bagasje som ikke har høy verdi. Endelig kan det dreie seg om krav på bistand (mat, telefon osv.), for eksempel i forbindelse med forsinkelse, som har meget begrenset økonomisk verdi, eller som er uten praktisk betydning dersom den ikke ytes umiddelbart.

For den enkelte passasjer er det ofte liten eller ingen hjelp i at andre personer også kan ha krav i forbindelse med samme reise. Det kan være at en ikke kjenner de andre passasjerenes identitet, at arbeidet med å forene sitt krav med de andre reisende ikke står i forhold til det en tror en kan oppnå, eller at forskjeller mellom billetttypene gjør at de rammede rettslig sett har ulike grunnlag for kravet sitt.

For det *andre* kan det være at den reisende ikke kjenner sine rettigheter enten de bygger på lov eller avtale. Dette kan føre til usikkerhet om det er verd å legge arbeid i å rette et krav mot flyselskapet, eller at en feilaktig antar at en ikke har noe krav. Siden kravet oftest er av begrenset omfang, fører dette til at det er uaktuelt å søke profesjonell juridisk bistand fra advokat.

For det *trede* er det ikke uvanlig innenfor luftfartsretten at det er uklart hvordan lovgivningen er å forstå, og dermed hvilke rettigheter de reisende faktisk har. Dette skyldes dels at rettskildene ofte er vanskelig tilgjengelige (samspill mellom globale konvensjoner som Montrealkonvensjonen, regio-

nale regelverk fra EU/EØS og nasjonal lovgivning), og dels at sentrale spørsmål om tolkningen av hvert enkelt av disse regelverkene ofte ikke har et klart svar. Det siste skyldes at det er lite rettspraksis knyttet til disse regelverkene, at det kan være vanskelig å skaffe seg oversikt over praksis fra nasjonale domstoler i andre land, at relevansen av dommer fra andre land er omstridt og at det før EU begynte å gi regler om disse spørsmålene ikke har vært noen over- eller internasjonal domstol som har kunnet ta stilling til disse spørsmålene med bindende virkning for flere land.

Fremstillingen ovenfor er ensidig konsentrert om årsakene til at de reisende *ikke* forfølger sine krav, og unnlater dermed å nevne at det finnes viktige ordninger som reduserer disse problemene (se særlig punkt 6.2 og punkt 6.6.1). Poenget her er bare å gi et bilde av de bakenforliggende årsakene og utfordringene.

6.2 Gjeldende rett og eksisterende klageordning

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. Forbrukerrådet er i følge sine vedtekter et frittstående forvaltningsorgan og en interesseorganisasjon som har til formål å virke for økt forbrukerrinnflytelse i samfunnet, bidra til forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling. Dette skal Forbrukerrådet bidra til blant annet gjennom å *yte bistand* gjennom behandling av klagesaker. 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 (Markedsrådets utvalg for forbrukertvister), men forbrukertvistutvalget har i følge lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister (forbrukertvistloven) bare myndighet til å behandle

tvister om forbrukerkjøp (løsøre, ting), tvister om håndverkertjenester og tvister om avtaler som faller inn under angrerettloven. Forbrukertvistutvalget vil derfor 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»). For øyeblikket er det SAS Braathens, Widerøe og Norwegian Air Shuttle som er part til denne avtalen. Det er derfor bare reisende med disse selskapene som har anledning til å benytte seg av ordningen.

Reklamasjonsnemnda behandler bare klager fra passasjerer som selv har betalt for billetten (*forbrukere*), i motsetning til for eksempel ansatte som reiser på arbeidsgivers regning. Til gjengjeld behandler nemnda i prinsippet enhver klage som gjelder de aktuelle flyselskapenes tjenester, ikke bare klager som har sitt grunnlag i bestemte regelverk som for eksempel forordningen om nektet ombordstigning mv. Endelig bør det nevnes at Reklamasjonsnemnda også behandler klager rettet mot reisebyråer for så vidt gjelder reisebyråenes salg av billetter fra de tre aktuelle flyselskapene.

Ved behandlingen av den enkelte sak består nemnda av to representanter for flyselskapene, to representanter oppnevnt av Forbrukerrådet, og en formann som er oppnevnt av de to avtalepartene i fellesskap. 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. Avtalepartene dekker selv sine «egne» møtekostnader for nemnda, og deler kostnadene til formannen. Sekretariatskostnadene for de sakene nemnda får til behandling dekkes av flyselskapene alene.

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 («et klageorgan som er etablert gjennom bransjeavtale»), jf. § 3 første ledd i forskrift av 17. februar 2005 nr. 141.

En slik delt klageordning har åpenbare svakheter som vi kommer tilbake til i punkt 6.6.1. Derfor presiserte departementet ved ikrafttredelsen at det ville utrede behovet for en felles klageordning for flypassasjerene, og, om nødvendig, foreslå endringer i luftfartsloven.

6.3 Nærmere om forståelsen av EU-forordningene

Som det fremgår av gjengivelsen i punkt 4.1.1 og 4.1.2 krever både forordningen om nektet ombordstigning mv. (artikkel 16 nr. 2) og forslaget til forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer (artikkel 15 nr. 2) 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. Motsatt er det selvsagt heller ikke noe i veien for at disse oppgavene legges til adskilte organer.

Klageretten omfatter alle de reisene, og ikke bare de som har betalt for reisen selv. Dessuten er det selvsagt ikke et krav at det faktisk foreligger et brudd på forordningene. Det er tilstrekkelig at passasjerer selv mener det foreligger et slikt brudd («alleged infringement»).

Hver av de to forordningene inneholder egne bestemmelser om *saklig virkeområde*. Det selvsagte utgangspunktet er at hver enkelt forordning bare gir rett til å klage over påståtte brudd på de rettighetene som er uttrykkelig omtalt i vedkommende forordning. Dersom en etablerer et klageorgan som *bare* skal behandle klager med grunnlag i forordningene, vil klageorganet innledningsvis måtte ta stilling til om klagen innholdsmessig er av en slik art at den omfattes av de forordningene den «forvalter».

I tillegg inneholder de to luftfartsforordningene bestemmelser om *geografisk virkeområde*. Forordningen om nektet ombordstigning mv. gjelder for eksempel bare for passasjerer som reiser fra en lufthavn innenfor EØS-området og for passasjerer som reiser fra en lufthavn i et tredjeland til en lufthavn innenfor EØS-området med et flyselskap som har EØS-lisens.

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. I den ene enden av skalaen har en den muligheten at kla-

georganet bare legger klagen i en skuff, og lar det være med det. I den andre enden av skalaen har en den muligheten at klageorganet avgjør tvisten mellom klageren og det innklagede selskapet med samme endelige virkning som en dom (retts- og tvangskraft).

Den første løsningen er klart uakseptabel. Den andre løsningen går med stor sikkerhet lenger enn det som kan innfortolkes i forordningens krav om at sanksjonene skal være «effektive» og «virke avskrekkende». Representanter for EU-kommisjonen har muntlig gitt klart uttrykk for at det blant passasjerene har bredt seg en «misoppfatning» om at de nasjonale gjennomføringsorganene (herunder også tilsynsorganet omtalt i kapittel 5) som er omtalt i forordningen om nektet ombordstigning mv. skal erstatte domstolens rolle i slike saker. Samferdselsdepartementet forstår dette dit hen at Kommisjonen forutsetningsvis avviser en tolkning av forordningen om nektet ombordstigning mv. som innebærer at klageorganet, enten dette er idetisk med tilsynsorganet eller det er et annet organ, må kunne fatte «bindende» avgjørelser.

I jernbaneforordningen (punkt 4.1.4) er det sagt uttrykkelig at det eller de organene som har ansvar for å gjennomføre forordningen skal være uavhengig av «infrastrukturforvaltere, opkrævningsorganer, tildelingsorganer eller jernbanevirksomheder». Dersom det utpekes et eget klageorgan må det legges til grunn at uavhengighetskravet også omfatter dette. Tilsvarende uttrykkelige krav om uavhengighet finnes ikke i de to forordningene som gjelder luftfart, men som det vil fremgå blant annet av punkt 6.5.4 tilsier EUs retningslinjer om utenrettslig konfliktløsning at et nytt konflikt-løsningsorgan uansett bør gjøres uavhengig.

Det bør nevnes at EU-kommisjonen har registrert usikkerhet hos mange av de nasjonale klageorganene når det gjelder håndteringen av klager som sendes til klageorganet i mer enn ett medlemsland, eller klager som har en mer naturlig tilknytning til ett eller flere andre medlemsland enn det medlemslandet hvor klagen er sendt inn. Som nevnt innledningsvis i punkt 4.1.3 gjelder forordningen om forbrukervernsamarbeid bare forbrukernes *kollektive* interesser. Det internasjonale samarbeidet som forordningen om forbrukervernsamarbeid har som formål å styrke, løser med andre ord ikke problemet med internasjonalt samarbeid om *individuelle klager (tvister)*. Departementet kommer tilbake til dette i punkt 6.5.4.

6.4 Utenlandsk rett

6.4.1 Generelt om klageordningene i EU-landene

Etter ikrafttredelsen 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. Vi kan derfor ikke stole på at de løsningene som faktisk er valgt i EU-landene (herunder i våre naboland) er tilstrekkelige.

6.4.2 Danmark

De første månedene etter 17. februar 2005 var Transport- og energiministeriet utpekt som ansvarlig for å behandle klager. Fra 1. juni 2005 ble dette ansvaret overført til Statens Luftfartsvæsen (SLV). SLV behandler sakene skriftlig. Passasjerene oppfordres til å henvende seg til flyselskapene før de klager til SLV. Dersom SLV tar en sak under behandling, gis også flyselskapet anledning til å uttale seg. Avgjørelsene til SLV er ikke bindende.

Det at klagebehandlingen er lagt til SLV betyr, etter det departementet forstår, at danske myndigheter ikke har vurdert de private klageordningene som finnes som tilstrekkelige. Et slikt eksempel er det såkalte Rejse-Ankenævnet.

6.4.3 Storbritannia

I et høringsforslag har britiske myndigheter foreslått den samme delingen mellom tilsyns- og klageordning som denne proposisjonen bygger på for så vidt gjelder håndhevelse av forordningen om nektet ombordstigning mv. Her foreslås det at «the Civil Aviation Authority's Consumer Protection Group (CPG) skal ha ansvar for tilsynet, og at «the Air Transport Users Council» (AUC) skal ha ansvar for klagebehandling. På denne måten mener britiske myndigheter å kunne videreføre en oppgavefordeling som allerede er etablert.

AUC presenterer seg selv slik: «The Air Transport Users Council (AUC) is the UK's consumer council for air travellers. It receives its funding from the Civil Aviation Authority (CAA), as an Auxiliary Group within the Civil Aviation Authority corporate structure. It comprises a council of

volunteer consumer representatives, supported by a salaried secretariat.»

I høringsforslaget er det forutsatt at AUC skal henvende seg til CPG dersom et flyselskap ikke er villig til å rette seg etter uttalelsene fra AUC, eller det for øvrig er klart at et flyselskap bevisst lar være å følge forordningen om nektet ombordstigning mv.

6.4.4 Sverige

Fra 1. juni 2005 er Konsumentverket utpekt som ansvarlig for å behandle klager over brudd på forordningen om nektet ombordstigning mv. Konsumentverket er en statlig myndighet som arbeider med forbrukerspørsmål, som markedsføring og avtalevilkår. Avgjørelsene til Konsumentverket har ikke retts- eller tvangskraft som nevnt i punkt 6.6.7. Det er uklart hvordan en med denne ordningen vil fange opp klager fra passasjerer som ikke er forbrukere, eller som ikke kan sies å være knyttet til markedsføring og avtalevilkår.

6.5 Generelt om løsning av tvister om små krav

I punkt 6.1 har departementet forsøkt å forklare hvorfor det kan være vanskelig å forfølge et krav etter luftfartslovgivningen. I punkt 6.2 har vi gitt en kort oversikt over noen tvisteløsningsmekanismer som avhjelper problemet et stykke på vei. I punkt 6.5 vil vi forsøke å sette løsning av tvister om små krav inn i en litt større sammenheng som kan være nyttig ved utformingen av nye lovregler.

6.5.1 Mekling og avgjørelse av tvister

Dersom partene ikke selv finner en løsning på en tvist direkte seg imellom, vil tvisten kunne løses ved hjelp av en tredjepart (enkeltperson eller organ). Denne tredjeparten vil kunne bidra til å finne en løsning på saken på to måter: Første mulighet er at vedkommende forsøker å opprette kontakt mellom partene og forsøker å *mekle* mellom partene på en måte som gjør at de kommer frem til en løsning på tvisten som de kan akseptere. Tredjeparten fungerer i dette tilfellet bare som en slags mellommann. Den andre mulighet er at tredjeparten *selv tar stilling til* hvordan han mener tvisten bør løses ved å utforme en *avgjørelse* som bygger på gjeldende rett og avtale.

6.5.2 Løsning av tvister ved domstolene

I tvistemålslovgivningen finnes det generelle regler som tar sikte på å redusere kostnadene ved

å bruke domstolene. De viktigste er reglene om forliksrådets kompetanse til å avsi dom, reglene om rettsmekling, særskilte regler om småkravsprosess, og reglene om at flere personer kan anlegge gruppesøksmål på det samme eller på vesentlig likt faktisk og rettslig grunnlag. Noen av disse reglene har betydning for vurderingen av om avgjørelsene til klageorganet bør ha retts- og tvangskraft (punkt 6.6.7).

6.5.3 Bruk av avtalebaserte nemnder/bransjenemnder

Med tanke på å gjøre det lettere å løse tvister utenfor domstolen har Forbrukerrådet inngått avtaler med flere bransjeorganisasjoner om opprettelse av en rekke nemnder som behandler klager fra forbrukerne (avtalebaserte nemnder). I tillegg finnes enkelte bransjeorganiserte nemnder som er etablert av bransjen selv, uten avtale med Forbrukerrådet. Pr. september 2006 finnes det et tjuetalls slike klagenemnder. En oppdatert oversikt over disse nemndene er tatt inn i vedlegg 1 til proposisjonen. Om innholdet i nemndsordningene heter det følgende i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) side 66:

«Nemndene består som regel av en eller flere partsoppnevnte representanter og en nøytral leder som ofte skal være jurist. Saksbehandlingen er med få unntak skriftlig, og nemndenes sekretariater sørger for sakens opplysning samt at begge parter får anledning til å uttale seg. Behandlingen i nemndene er med noen unntak gratis. (...).

Nemndenes vedtak er normalt bare rådgivende, men følges som regel av den næringsdrivende. I enkelte tilfeller har parten på næringslivssiden plikt til å melde fra innen en frist dersom et vedtak i forbrukerens favør ikke vil bli etterlevd. For avgjørelser av nemndene i forsikringsforhold medfører manglende varsel at selskapet blir bundet av vedtaket. På enkelte områder er forbrukerens muligheter for å få oppfyllelse styrket gjennom bestemmelser i avtalen om nemnda om garanti fra bransjeorganisasjonen for den næringsdrivendes oppfyllelse. (...) Videre har noen avtaler om klagenemnd bestemmelser om foreningsrettslige sanksjoner mot medlemmer som ikke oppfyller nemndas vedtak. Medlemmer av Den Norske Reisebransjeforening er for eksempel vedtektsforpliktet til å følge Reklamasjonsnemnda for pakkereiser sine vedtak, og kan risikere eksklusjon ved manglende oppfyllelse. På saksområder hvor klagenemnda har overlappende kompetanse med Forbrukertvistutvalget, vil

saken etter vedtak i nemnda kunne bringes inn for utvalget.

Noen av de avtalebaserte nemndene er gitt en indirekte lovforankring ved at den aktuelle loven åpner for at vedtektene for nemnda kan bli godkjent av Kongen og dermed oppnå visse nærmere angitte rettsvirkninger. Partene kan kreve nemndsbehandling av en tvist hvor nemnda er kompetent, behandling av tvisten i nemnda utelukker samtidig behandling for de alminnelige domstoler (litispendensvirkning), og en sak som er realitetsbehandlet av nemnda kan bringes direkte inn for tingretten uten forliksrådsbehandling.(...)

Lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkreiser (pakkereiseloven) har tilsvarende regler om godkjenning av vedtekter for nemnda i § 10-1. I tillegg til de ovennevnte rettsvirkninger skal avgjørelsen ha virkning som rettskraftig dom og kunne fullbyrdes etter reglene om dommer, jf. § 10-5. Kongen ved Barne- og familiedepartementet har imidlertid ikke gitt den nødvendige godkjenning av vedtektene, og det er uklart om det vil bli gjort.»

6.5.4 EUs retningslinjer om Alternative Dispute Resolution (ADR) og clearing house-ordningen for individuelle forbruker-/passasjerklager

De rettighetsreglene som er listet i punkt 4.1 vil lett føre til at en borger i ett EØS-land har et rettslig krav mot et selskap som er hjemmehørende i et annet EØS-land. Mange reisende vil i slike tilfeller ha behov for bistand for å kunne fremme sitt krav på tvers av landegrensene. For å sikre at forbrukernes rettigheter skal bli en realitet i slike grensekryssende saker, opprettet EU i 2001 et europeisk nettverk kalt European Extra-Judicial Network (EEJ-Net). Dette nettverket skulle gi europeiske forbrukere tilgang til tvisteløsning utenfor domstolene på tvers av landegrensene.

I hvert av de deltagende landene ble det utpekt et såkalt Clearing House som skal bistå med å informere forbrukerne i eget land om hvilke klagemuligheter som finnes i de andre deltagerlandene. I tillegg har de vært behjelpelige med å formidle klagen videre til de aktuelle utenlandske klageorganene og å foreta nødvendige oversettelser av dokumenter. Tjenesten er helt gratis for forbrukeren.

I Norge ble Forbrukerrådet utpekt som Clearing House.

Litt forenklet kan en si at EEJ-Net har fylt den samme funksjonen ved håndteringen av enkelttvister som forordningen om forbrukervernsamarbeid vil gjøre for samarbeidet mellom de enkelte EU/

EØS-statenes myndigheter om forbrukernes kollektive rettigheter.

I 2005 ble EEJ-Net slått sammen med et annet tilbud som i EU-landene har vært kalt European Consumer Centres – «Euroguichet». Dette tilbudet har gitt forbrukerne råd og hjelp ved tvisteløsning på tvers av landegrensene hvor formaliserte tvisteløsningsorganer ikke er involvert. Navnet på det sammenslåtte nettverket er European Consumer Centre Network (ECC-Net).

Dersom klagebehandling på tvers av landegrensene skal fungere skikkelig er det viktig å skape tillit til at de aktuelle klageorganene har en akseptabel faglig standard og uavhengighet. EU-kommisjonen har derfor publisert to rekommandasjoner som gir retningslinjer for hvordan utenomrettslige tvisteløsningsorganer bør utformes. Den ene (av 30. mars 1998 (98/257/EF)) gjelder organer som selv tar stilling til hvordan saken bør avgjøres, den andre (av 4. april 2001 (2001/310/EF)) gjelder organer som mekler mellom partene for å hjelpe disse til selv å komme frem til minnelige løsninger direkte seg imellom. Bare organer som tilfredsstiller retningslinjene i disse rekommandasjonene får være en del av ECC-Net.

Rekommandasjonene omhandler uavhengighet, krav om prosedyreregler, saksomkostninger, hvilke regelverk som skal kunne brukes som grunnlag for klager som forelegges klageorganet, hvilke rettslige virkninger avgjørelsene skal ha, partenes rett til å legge frem sine argumenter og krav til saksbehandlingstid, for å nevne noen av de viktigste.

6.5.5 Behov for lovmessig forankring av utenrettslige tvisteløsningsordninger

I Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) om ny tvistelov har Justisdepartementet lagt stor vekt på å redegjøre for viktigheten av utenrettslige tvisteløsningsordninger. På side 75 i proposisjonen heter det følgende om behovet for å gi slike ordninger forankring i lovgivningen:

«Departementet mener (...) at utgangspunktet bør være at utenrettslige alternativer bør ha forankring i lov for å bli gitt rettsvirkninger i forhold til tvisteloven. Når det gjelder nemnder som er opprettet etter initiativ fra bransjeorganisasjoner mv., foreslår departementet likevel at en realitetsbehandling av tvisten i en slik nemnd skal kunne fritas for behandling i forliksrådet (...). For øvrig gir den økende vekt på alternative tvisteløsningsformer, som også forslaget til ny tvistelov legger opp til, grunn til å tro at det i fremtiden vil bli en økning i antall

helt eller delvis private avtalebaserte tvisteløsningsstilbud. Nettopp derfor mener departementet det er fornuftig å forbeholde rettsvirkninger til de som har gjennomgått en kvalitetsvurdering som ligger i lovregulering eller regulerte godkjennelsesordninger.(...)

Departementet antar (...) at det i tiden fremover vil komme flere utenrettslige ordninger. De nevnte EU-kravene til tvisteløsningsordninger for forbrukersaker innen samferdselssektoren, er eksempler på dette (...). Departementet tar ikke stilling til hvilke rettsvirkninger nye eller eksisterende ordninger, særlig på forbrukersektoren, bør ha. Det må vurderes særskilt for det enkelte rettsområde hvor det kan være aktuelt å regulere en utenrettslig tvisteløsningsordning. Om ordningens legitimitet og kvalitet i avgjørelsene eller uttalelsene er gode nok, kan bero på mange forhold, blant annet om sekretariatet og avgjørelsesorganet får knyttet til seg gode fagpersoner. Her vil økonomiske forhold kunne spille en viktig rolle, og finansieringen kan lett bli avgjørende for ordningens legitimitet.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er om avgjørelser i utenrettslige tvisteløsningsnemnder bør ha rettskraft- og tvangskraftvirkninger. Det forutsetter i tilfellet lovregulering. Også dette bør etter departementets mening vurderes konkret for den enkelte nemnd som det er aktuelt for. Departementet stiller seg ikke prinsipielt avvisende til at avgjørelsene fra flere utenrettslige tvisteløsningsnemnder gis retts- og tvangskraftvirkninger dersom de ikke bringes inn for prøving i domstolene.»

6.6 Departementets vurderinger

6.6.1 Svakheter ved eksisterende klageordninger

6.6.1.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

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 målsetning at Luftfartstilsynet skal være selvfinansierende, må en også sørge for å organisere den nye klageordningen på en måte som ikke undergraver denne langsiktige målsetningen. Det vises til merknadene på s. 68 i St.prp. nr. 1 (2004-2005) for Samferdselsdepartementet.

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.

6.6.1.2 Høringsinstansenes syn

Forbrukerombudet uttaler:

«Som departementet er kjent med, har jeg tidligere arbeidet for å få flere flyselskaper inn i Klagenemnden for rutefly og jeg har også tatt opp behovet for å få til en samlet nemnd som kunne behandle alle typer passasjerklager med Samferdselsdepartementet.

Det er etter mitt syn viktig at passasjerene har lik klagerett uavhengig av hvilke flyselskap det er tale om, og uavhengig av hvilket regelverk som regulerer passasjerenes rettigheter. Det vil etter mitt syn fremstå som klart urimelig dersom det er klageadgang for eksempel på kansellering, men ikke på ødelagt bagasje, og likeledes klart urimelig dersom man kan klage inn en sak som gjelder Norwegian men ikke en sak som gjelder Ryanair. Jeg er derfor svært fornøyd med forslaget om å endre og utvide dagens klageordning.

Etter mitt syn er det ønskelig å få til en løsning der klagebehandlingen legges til ett tvisteløsningsorgan, fremfor dagens tosporede løsning hvor både Reklamasjonsnemnda for rute-fly og Luftfartstilsynet behandler klagesaker på

flyselskapene. Som Samferdselsdepartementet påpeker på side 46 i høringsdokumentet er dette uheldig blant annet ut fra hensynet til å skape lik rettsanvendelse og ut fra hensynet til at forbrukerne skal kunne orientere seg om klagemuligheter og om hvilke klageinstanser de skal henvende seg til. Jeg støtter derfor forslaget om å etablere en ordning der det utpekes bare ett tvisteløsningsorgan.»

I høringsuttalelsen til *Luftfartstilsynet* heter det:

«Vi støtter Samferdselsdepartementets vurderinger knyttet til behovet for en ny nemnd som vil få i oppgave å behandle *alle* passasjerklager etter luftfartslovgivningen. En slik nemnd vil være til stor fordel for passasjerene, da det er vår erfaring med dagens ordning med to klageorganer at denne fremstår som uklar og uhensiktsmessig. En slik nemnd vil bedre sikre en lik rettsanvendelse og den autoritet som en slik nemnd er avhengig av. Videre deler vi departementets syn på at det ikke er ideelt at Luftfartstilsynet bør inneha rollen som både tilsynsmyndighet og «tvisteløsningsorgan.»»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) sier følgende i sin uttalelse:

«Vårt primære fokus er på *klageordningen* for flypassasjerer, og innledningsvis vil vi sterkt støtte det hovedelement forslaget bygger på, nemlig at klageordningen, uansett hvordan den konstrueres, skal ha mandat til å behandle alle typer klager innenfor Luftfartslovgivningen.(...)»

Reisebransjeseksjonen i HSH mener, på samme måte som departementet, at en delt klageordning slik vi i dag har er en åpenbar svakhet både for bransjen, bransjeorganisasjonene og flypassasjerer. Vi støtter dermed, som tidligere nevnt, tanken om en felles klageinstans for alle relevante spørsmål som subsumeres under Luftfartslovgivningen inklusive EU-forordningene, og med mandat til å behandle klager/tvister fra så vel privatreisende som forretningsreisende

Vi deler også departementets syn på det uheldige ved å gi Luftfartstilsynet rollen både som tilsynsmyndighet og som tvisteløsningsorgan med den samme begrunnelse som departementet har anført.»

Oslo Lufthavn AS (OSL) sier følgende:

«Prinsipielt mener OSL at like konkurransevilkår og rettferdighet mellom passasjerer tilsier at alle som utsettes for en bestemt type regelbrudd bør ha samme mulighet til å bringe saken sin inn for en klagemnemnd.»

NHO Luftfart uttaler følgende:

«NHO Luftfart er enig i at den flersporede klagebehandlingen er den største ulempen i dagens system. (...) Slik NHO Luftfart ser det, er de største ulempene at systemet er vanskelig å orientere seg i for forbrukerne, og at det blir utøvd ulik rettsanvendelse. Dette er uheldig for alle parter. Det er også svært uheldig den ordningen vi hadde før 261/2004 [forordningen om nektet ombordstigning mv.] trådte i kraft, der kun et fåtall av selskapene, Norwegian, SAS Braathens, SAS Sverige og Danmark, samt Widerøes, har deltatt i den avtalebaserte klagenemnden Reklamasjonsnemnda for rutefly. En felles nemnd vil sikre lik rettsanvendelse.

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

Barne- og likestillingsdepartementet uttaler:

«Det er bred enighet om at dagens delte klageordning for flypassasjerer er uheldig, og det er derfor gledelig at Samferdselsdepartementet forslår å opprette en enhetlig klagenemnd.»

Forbrukerrådet sier følgende om måten den forskriften som gjennomfører forordningen om nektet ombordstigning mv. håndheves på i dag:

«I forbindelse med høringen av ovennevnte forskrift ga både Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Flyselskapenes Landsforening og daværende Barne- og familiedepartement uttrykk for at dette [den delte håndhevelsesordningen] var en meget uheldig ordning. Ordningen medfører ulik praksis rundt samme regelverk og således uberegnelighet og uoversiktighet.

Samferdselsdepartementet gir uttrykk for i høringsnotatet at de er enige i at dagens klageordning er uheldig og at det bør opprettes en ny flyklagenemnd. Forbrukerrådet støtter dette forslaget.»

Konkurransetilsynet har uttalt:

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

6.6.1.3 Departementets vurdering

Det er bred enighet blant høringsinstansen 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.

6.6.2 Forbrukertvistutvalget som klageorgan

En mulig løsning på innvendingene i punkt 6.6.1 kunne være å legge oppgavene som klageorgan til Forbrukertvistutvalget. Som nevnt i punkt 6.2 er Forbrukertvistutvalgets oppgaver i dag begrenset til å løse tvister ved forbrukerkjøp (løsøre, ting), tvister om håndverkertjenester og tvister om avtaler som omfattes av angrerettloven. Denne avgrensningen må ses som et utslag av at Forbrukertvistutvalget er statlig finansiert, og at staten så langt ikke har sett seg i stand til å finansiere en helt generell utenrettslig tvisteløsningsordning for forbrukertvister. De siste 20-30 årene er det nemlig vedtatt et stort antall nye kontraktsrettslige lover som gir forbrukerne ufravikelige rettigheter, og som derfor også øker behovet for utenrettslige tvisteløsningsorganer. Til gjengjeld har Forbrukerrådet samarbeidet med de enkelte bransjene om å opprette sektorspesifikke og avtalebaserte klageordninger, som finansieres av bransjene selv.

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.

I høringsrunden uttalte *Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjons Reiselivsseksjon (HSH-R)* følgende:

«HSH-R støtter videre departementets vurdering av forbrukertvistutvalget som klageorgan. Vi anfører i tillegg til departementets begrunnelse at en slik løsning vanskeligere kan utvikle den genuine kompetanse innenfor operative, kommersielle og legale forhold knyttet til passasjerflyvirksomhet enn en egen, dertil opprettet klagenemnd.»

6.6.3 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 pas-

asjerklager etter luftfartslovgivningen. Dette organet bør organiseres på en måte som tilfredsstiller de retningslinjene 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 (punkt 6.5.4).

6.6.3.1 Opprettelse gjennom avtale eller direkte i kraft av lov

6.6.3.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Forordningen om nektet ombordstigning mv. og forordningen om flypassasjerer med redusert bevegelighet *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? Forordningene er ikke helt klare på dette punktet, men det er grunn til å anta at det er tilstrekkelig at klageordningen bygger på avtale *så lenge alle tjenesteyterne rent faktisk underlegger seg en slik avtale*.

Som nevnt i punkt 6.5.3 er enkelte av de etablerte klagenemndene gitt en foreningsrettslig forankring, som nok dels har historiske årsaker og dels skyldes at en på denne måten kan sikre klageorganets avgjørelser en særlig gjennomslagskraft under trussel av at manglende etterlevelse vil kunne føre til foreningsrettslige sanksjoner.

Innenfor luftfarten finnes det ikke foreninger (organisasjoner) med en medlemskapsmasse som er avrenset på en måte som er egnet til å gi en slik modell nødvendig gjennomslagskraft. Luftfartens internasjonale karakter gjør at det er like viktig å kunne rette en klage mot et utenlandsk flyselskap som mot et norsk flyselskap når den tjenesten det klages på er ytt på norsk territorium. Riktig nok finnes det internasjonale organisasjoner som teoretisk sett kunne ha vært medlem av en slik ordning, men disse vil både av praktiske og prinsipielle grunner være vanskelige å forholde seg til. Departementet mener ordningens effektivitet, og forenlighet med luftfartsforordningene, i for stor grad vil være avhengig av forhandlinger med slike organisasjoner dersom deltagelse i ordningen ikke gjøres obligatorisk i kraft av lov og forskrift.

Departementet legger også vesentlig vekt på at behovet for like konkurransevilkår mellom tjenesteyterne og rettferdighet mellom passasjerene tilsier at alle som utsettes for en bestemt type regelbrudd bør ha samme mulighet til å bringe saken sin inn for et klageorgan. Lykkes det ikke å få med alle, vil resultatet virke urettferdig både for de tjenestetilbyderne som *er* med, og for de passasjerene som har grunnlag for å rette en klage mot et selskap som *ikke* har sluttet seg til gjennom avtale. Disse argumentene har særlig stor selvstendig vekt dersom en ønsker å gi klageorganet myndighet til å løse tvister utenfor de områdene som er omfattet av EU-forordningene.

Etter dette foreslo departementet i høringsnotatet at tjenesteyternes plikt til å respektere at klageorganet behandler klager over deres tjenester, hjemles i lov og forskrift.

6.6.3.1.2 Høringsinstansenes syn

Den norske Dommerforenings utvalg for forfatnings- og forvaltningsrett uttaler følgende om dette spørsmålet:

«Utvalget er enig med departementet i at det opprettes en klagenemnd til å behandle flypassasjerers klager mot selskapene, og at denne nemndas kompetanse forankres i lov og forskrift.»

Forbrukerombudet har uttalt:

«Jeg er enig i at den beste løsningen for å få til en ordning der alle flyselskapene respekterer at klagenemnden behandler klager over deres tjenester må være at opprettelsen hjemles i lov eller forskrift, slik Samferdselsdepartementet har foreslått.»

NHO Luftfart sier følgende:

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

Board of Airline Representatives in Norway (BARIN) sier i forlengelse av dette:

«BARIN har vurdert høringsnotatet, og har også vært i kontakt med NHO Luftfart om saken. Vi kan meddele at vi slutter oss helt til de uttalelser som fremkommer i deres omfattende brev av 31. mai. Spesielt er vi opptatt av at

det opprettes én klagenemnd som skal behandles passasjerrettighetene for alle flyselskaper som flyr i Norge.»

Barne- og likestillingsdepartementet har sagt følgende:

«Vi noterer oss at Samferdselsdepartementet mener det vil være vanskelig å få på plass en avtalebasert nemnd. Det synes derfor som hensiktsmessig å opprette nemnda direkte gjennom lov.»

Forbrukerrådet sier følgende:

«Den nye nemnda bør gis hjemmel i lov, men selve etableringen av nemnda er det mest hensiktsmessig skjer gjennom en fremforhandlet nemndsavtale. Det lovmessige grunnlaget medfører at flyselskapene tvinges til å delta i nemnda, men mye av den praktiske utformingen kan reguleres i selve nemndsavtalen. Her er det naturlig å se hen til hvordan den nye Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon ble opprettet som Samferdselsdepartementet var med på.»

Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjons Reiselivsseksjon (HSH-R) har også uttalt seg om dette:

«HSH-R deler departementets vurdering med hensyn til nødvendigheten av lovhjemling, i det vi også finner at det er tilstrekkelig at en klageordning bygger på avtale så lenge alle tjenesteytere rent faktisk underlegger seg en slik avtale. Dette forutsetter imidlertid at tjenesteyterne ikke kan «velge bort» det å inngå en slik avtale. Dermed oppstår det et behov, som Departementet anfører, for å hjemle en ny klagenemnd for flysaker i lov og forskrift.»

6.6.3.1.3 Departementets vurdering

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

Forbrukerrådet har anført at etableringen av klageorganet bør skje gjennom en fremforhandlet avtale. Departementet har forståelse for de hensynene som antas å ligge under denne anførselen, nemlig at alle de involverte partene bør tas med på råd under utformingen av den nye ordningen. Likevel antar departementet at det beste vil være å regulere de fleste spørsmålene i en forskrift som til gjengjeld fastsettes etter en åpen og inkluderende prosess der alle berørte parter får anledning til å delta og komme med synspunkter. Formelt sett er det klare forskjeller mellom disse to modellene, men reelt sett trenger det ikke være så stor for-

skjell. Det avgjørende for departementet er at enkelte spørsmål, som for eksempel finansiering, unntak fra forvaltningsloven, og pålegg om å gi skriftlig begrunnelse for at en avgjørelse ikke følges, uansett må forankres i forskrift. Dessuten er det ønskelig at staten sørger for å ivareta hensynet til de foretakene som av en eller annen grunn ikke involverer seg i arbeidet med å utforme klageordningen.

6.6.3.2 Etablering og partssammensetning

6.6.3.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Konklusjonen i punkt 6.6.3.1 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 til grunn at klageordningen bør organiseres *utenfor forvaltningen*. Selv med dette utgangspunktet kunne en tenke seg et klageorgan som består av ansatte personer som ikke representerer bestemte interesser. Departementet antar likevel at denne løsningen er uaktuell som følge av at saksmengden i et så lite land som Norge vil være for liten. I stedet bør klageorganet, i alle fall i hovedsak, bestå av partsrepresentanter som er ansatt et annet sted. Om sikring av nødvendig uavhengighet i slike tilfeller sier EU-kommisjonens rekommandasjon 98/257/EF følgende:

«When the decision is taken by a collegiate body, the independence of the body responsible for taking the decision must be ensured by giving equal representation to consumers and professionals».

Departementet legger etter dette til grunn at det nye klageorganet vil kunne inngå som en del av ECC-Net (se punkt 6.5.4) dersom den settes sammen på samme, eller tilnærmet samme, måte som den avtalebaserte Reklamasjonsnemnda for rutefly har vært til nå.

Selv om partsrepresentasjon streng 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 (organisasjoner) som representerer alle de som vil bli underlagt klageorganets myndighet tilsier nok også at det bør være et offentlig ansvar å utpeke partsrepresentantene, men i så fall er det naturlig at representanter for partene spiller en vesentlig rolle forut for utpekingen.

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.

6.6.3.2.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene har gitt fyldige uttalelser om disse spørsmålene. *Forbrukerombudet* uttaler:

«Jeg støtter Samferdselsdepartementet i at den nye klagenemnda, på samme måte som Klagenemnda for rutefly, organiseres utenfor forvaltningen og at den bør bestå av oppnevnte parter og med en formann som utpekes av staten. Dette er en løsning som etter mitt syn har fungert godt for Klagenemnd for rutefly, og jeg ser ingen grunn til å forandre på dette ved organiseringen av den nye nemnda.

Jeg mener det er viktig at klageorganet settes sammen av partsrepresentanter, da dette både sikrer klageordningen legitimitet og fordi det sikrer at kompetente parter fatter beslutninger.

Det er også viktig at det velges en organisasjonsform som gjør at den nye nemnda kan inngå som en del av ECC-Net.

Samferdselsdepartementet etterspør høringsinstansenes syn på hvem som bør tillegges sekretariatsfunksjonen for den nye nemnda. Som kjent er det Norsk Reiselivsforum som har sekretariatet for Klagenemnd for rutefly. Etter mitt syn er dette en løsning som har fungert bra, og jeg ser gjerne at dette fortsetter også for den nye nemnden. Alternativt kan det også være en løsning og opprette et nytt og bransjeuavhengig sekretariat. Det avgjørende for hvilken løsning Samferdselsdepartementet velger bør etter mitt syn bero på hva som skal til for at den nye nemnda skal kunne inngå som en del av ECC-Net.»

Konkurransetilsynet har dette synet på saken:

«Det foreslås at nemnda skal bestå av partsrepresentanter, men at formannen skal utpekes

av staten. Konkurransetilsynet er tvilende til om dette er en god ordning. For å søke å oppnå rettsavklaring på et område der det foreligger begrenset praksis og for å sikre at avgjørelsene får legitimitet, mener Konkurransetilsynet at nemnda bør bestå av uavhengige eksperter på området.»

Etter først å ha slått fast at Luftfartstilsynet ikke bør ha rollen både som tilsynsmyndighet og som «tvisteløsningsorgan» sier *Luftfartstilsynet* følgende:

«Av den grunn finner vi det heller ikke naturlig at Luftfartstilsynet verken tildeles sekretariatsfunksjonen for et nytt klageorgan eller at det bør være opp til Luftfartstilsynet å føre statistikk på hvor mange klager som har vært rettet mot det enkelte selskap.»

NHO Luftfart uttaler:

«NHO Luftfart går inn for en offentlig nemnd, og vil også anbefale at sekretariatet er direkte knyttet til en offentlig myndighet. Vi foreslår Luftfartstilsynet. (...)»

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

Videre er vi enige i forslaget om lik partsrepresentasjon, og at nemnda ledes av en dommer tilsvarende det som er tilfelle i Reklamasjonsnemnda for rutefly. Vi støtter at leder for nemnda utpekes av departementet, eventuelt at denne oppgaven er delegert til Luftfartstilsynet. Departementet bruker betegnelsen «formann». NHO Luftfart vil foreslå at det mer tidsriktige begrepet «leder» benyttes. Videre mener vi at staten ikke bare skal oppnevne leder, men også medlemmene. Vi støtter at forbrukermyndigheten foreslår forbrukernes representanter. Næringslivets Hovedorganisasjon kan være aktuell som representant for de forretningsreisende arbeidsgivere som betaler billettene og tilsvarende helseforetak for reisende som får billetten betalt over trygdsystemet. Videre foreslår vi at partsrepresentantene oppnevnes etter forslag fra NHO Luftfart og

BARIN – Board of Airlines Representatives in Norway. Til sammen dekker disse to organisasjonene hovedtyngden av de selskapene som er aktuelle. Nemndas medlemmer bør ha et tilstrekkelig antall medlemmer og varamedlemmer, slik at upartiskhet kan ivaretas.»

Barne- og likestillingsdepartementet har blant annet uttalt seg om forholdet til en parallell prosess i egen regi:

«Som kjent deler Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser og Ruteflyklagenemnda i dag sekretariat. Odelstinget har nylig vedtatt endringer i pakkereiseloven som vil styrke den eksisterende pakkereisenemnda. Nemnda skal fortsatt være avtalebasert, men når departementet godkjenner vedtektene, vil den bli oppgradert til å bli en nemnd etter pakkereiseloven som alle medlemmene til Reisegarantifondet plikter å være med i. Vi vil ta initiativ til dialog med bransjen og forbrukermyndighetene om bl.a. organiseringen og finansieringen av den oppgraderte nemnda. Vi antar at vi også kommer bort i spørsmål som har relevans for den nye flyklagenemnda, og vi har gjerne en dialog med Samferdselsdepartementet i den forbindelse. (...)»

Vi er enige i at nemnda [flyklagenemnda] bør bestå av like mange representanter for bransjen og forbrukerne med en nøytral leder. Dette systemet fungerer etter det vi kjenner til godt for de avtalebaserte nemndene. Som det pekes på vil da også nemnda kunne inngå i ECC-Net. Vi har ikke sterke synspunkter på om sekretariatsfunksjonen fortsatt bør deles med pakkereisenemnda, men antar bransjen har meninger om dette.»

Forbrukerrådet har avgitt en fyldig uttalelse om disse spørsmålene:

«Den nye flyklagenemnda bør etter vår oppfatning bygge videre på dagens Reklamasjonsnemnd for rutefly. Det er flere gode grunner til at en utvidet utgave av Reklamasjonsnemnda for rutefly bør fungere som mal for et nytt klageorgan. Nemnda, som ble opprettet i 2002, har kompetanse og erfaring med flypassasjerrettigheter generelt da den behandler alle typer klager ikke bare de som omhandler brudd på forordningen [om nektet ombordstigning mv.]. Avgjørelsene i nemnda følges konsekvent av medlemmene og har opparbeidet seg stor respekt blant de deltakende flyselskap.

Når det gjelder plasseringen av den nye nemndas sekretariat vil det være hensiktsmessig å benytte seg av det apparatet som finnes i dag. Dagens Reklamasjonsnemnd for rutefly administreres av Norsk Reiselivsforum (NRF) som også er sekretariat for Reklamasjons-

nemnda for selskapsreiser. Det foreligger i dag forslag fra Barne- og likestillingsdepartementet om endringer av pakkereiseloven og en av endringene som foreslås er at sekretariatet i Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser formelt overføres til Reisegarantifondet (RGF) uten at dette medfører endringer i hvilke personer som innehar sekretærvervet. I den grad dette blir gjennomført er det naturlig at også sekretariatet for den nye flyklagenemnda legges til RGF. Ved salg av rene ruteflyreiser vil ikke flyselskapene være underlagt plikt til å stille garanti til RGF, men det bør ikke være noen stor praktisk hindring for at fondet allikevel kan fungere som sekretariat. (...)

Sammensetningen av nemnda bør være lik den vi i dag har i Reklamasjonsnemnda for rutefly. Nemnda bør bestå av 5 medlemmer, 2 fra brukersiden, 2 fra flyselskapene og en nøytral formann, i den enkelte sak. Flyselskapenes representanter møter etter en rotasjonsordning som sekretariatet styrer. Det foreslås i høringen at departementet skal utnevne medlemmene som skal sitte i nemnda. Slik vi ser det er det naturlig at dagens representanter i Reklamasjonsnemnda for rutefly fortsetter å sitte i den nye nemnda da de har den nødvendige kompetansen, men at selvfølgelig de internasjonale flyselskapene gis tilstrekkelig deltakelse gjennom egne representanter.»

Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjons Reisebransjeseksjon (HSH-R) har også avgitt en omfattende uttalelse om disse spørsmålene:

«HSH-R deler departementets syn på at klageordningen bør organiseres utenfor forvaltningen. Gjennom vår nære tilknytning til klagenemnda for rutefly konstaterer vi at så vel saksbehandlingen som sammensetningen i denne nemnda fungerer på en meget tilfredsstillende måte sett både fra flyselskapenes side og det reisende publikums side. Det er en god fordeling av relevant kompetanse ved denne sammensetningen, og de aktuelle spørsmålene blir belyst fra begge parter side på en rasjonell, men oversiktlig måte.

Departementet foreslår at Staten bør ha ansvar for å utpeke formannen i klageorganet. Man begrunner dette med mangelen på organisasjoner som representerer flysiden slik at det blir vanskelig med en demokratisk prosess fra bransjesiden mht. å foreslå formannen. Forbrukerrådet kan være nærliggende som instans for å fremme forslag til formann fra flypassasjerens side, men Forbrukerrådets mandat er begrenset til forbrukerinteresser, og den vesentlige del av passasjerene som utgjøres av forretningsreisende vil dermed ikke formelt ha noen organisasjon som kan ivareta deres inter-

esser. Selv om HSH-R primært mener at formannen bør oppnevnes av partene i fellesskap ser vi problemet med å få dette til innenfor den organisatoriske setting vi må forholde oss til. HSH-R tiltrer derfor departementets «om at staten bør ha ansvar for å utpeke formannen i klageorganet», men mener dette bør skje etter anbefaling fra BARIN (som representerer alle flyselskap med internasjonale ruter i Norge og således dekker en overveiende del av antall fraktete passasjerer), Flyselskapenes Landsforening [nå NHO Luftfart] og forbrukerrådet.

HSH-R understreker at sekretariatsfunksjonen i en klagenemnd også må beskrives med tanke på en relativt omfattende informasjonsvirksomhet både til det reisende publikum og også til flyselskapene. Vår erfaring med driften av Reklamasjonsnemnda For Selskapsreiser og Reklamasjonsnemnda For Rutefly viser helt klart at klageorganets eksistens vil føre til en kanalisering av relevante spørsmål til klageorganet. Dette gjelder både fra passasjerer som vil ha råd mht klageprosessen eller som vil vite om de i en angitt sak var/kan tenkes å få hjemmel for å fremme et krav mot selskapet, og fra flyselskapene som ønsker veiledning i slike saker. Klageorganets sekretariat forventes å ha kompetanse innen de rettsområder klageorganet har mandat for, og det er rasjonelt at potensielle klagere får anledning til å undersøke hvorvidt en klage kan anses som holdbar eller ikke. Det er også rasjonelt at flyselskapene kan innhente informasjon om sine plikter på denne måten. I begge tilfeller vil saker kunne løses uten å gå vegen om en ressurskrevende nemndsbehandling. I Pakkereisenemnda antas det at rundt 40% av potensielle klager løses ved slik meglings- eller informasjonsvirksomhet.

Forbrukerrådet er det naturlige førstevalget med hensyn til orientering om forbrukernes rettigheter i alle typer spørsmål, herunder i forhold til flyselskapene. Forbrukerrådet har imidlertid ikke mandat til å svare på spørsmål fra næringslivet (forretningsreisende) og relevante spørsmål fra flyselskapenes side vil heller ikke falle innenfor Forbrukerrådets arbeidsfelt. Vi er også noe usikre på hvorvidt FR alltid har tilstrekkelig kompetanse innen luftfartsrett – et relativt «tungt» område, rent faglig.(...)

Vi understreker i den forbindelse at sekretariatet ikke er en del av selve klagenemnda og ikke har innflytelse på avgjørelser denne fatter. Nemndas habilitet vil således ikke være til hinder for slik informasjonsvirksomhet.

HSH-R mener at sekretariatet bør organiseres som en egen juridisk enhet. En slik utvikling ser vi for Klagenemnda for Pakkereiser, som en følge av den foreslåtte endring i Pakkereiseloven, hvor Reklamasjonsnemnda i fremti-

den skal behandle klager på alle reisearrangører som stiller garanti til Reisegarantifondet uansett om de er medlem i bransjeorganisasjonen eller ikke.»

6.6.3.2.3 Departementets vurdering

Innledningsvis ønsker departementet å presisere at det ikke er verken nødvendig eller ønskelig å ta stilling til alle de detaljspørsmålene som er berørt av høringsinstansene forutfor vedtagelsen av de foreslåtte hjemmelsbestemmelsene i luftfartsloven. De fleste av disse spørsmålene må i stedet finne sin løsning ved utformingen av senere utfyllende forskriftsbestemmelser. Det betyr at departementet ikke mener å slutte seg til alle synspunktene i høringsuttalelsene som ikke omtales i det følgende. I stedet vil det store antallet konstruktive innspill bli brukt som grunnlag for den videre prosessen.

Når det er sagt, er det klart at departementets forslag om at klageorganet bør plasseres utenfor den ordinære forvaltningen har mottatt bred støtte. Til merknaden fra NHO Luftfart skal det bemerkes at departementet med ordet «uavhengig» i høringsnotatet har hatt i tankene at selve klageorganet ikke bør utgjøre en ordinær del av et forvaltningsorgan.

Det ser også ut til å de aller fleste høringsinstansene har støttet tanken om at klageorganet bør settes sammen av partsrepresentanter. Konkurransetilsynet har påpekt at den viktigste målsetningen ved sammensetningen av klageorganet bør være å sikre avgjørelsene legitimitet ved at klageorganet består av uavhengige eksperter på området. Departementet er enig i at avgjørelsenes legitimitet er viktig, og at avgjørelsene til et tilnærmet rent ekspertorgan vil kunne få betydelig juridisk-faglig autoritet.

Samtidig er vi usikre på om det er realistisk å skulle bemanne hele klageorganet ut fra rent faglige kriterier. Våre erfaringer tilsier at den luftfartsjuridiske og –faglige kompetansen som trengs er begrenset utenfor de organene og instansene som allerede er nevnt i denne proposisjonen. Så lenge en ser for seg en lavterskelordning, hvor saksbehandlingen er skriftlig, og hvor det normalt ikke legges frem noen annen bevisføring og rettslig argumentasjon enn den partene selv står for, er det viktig å sørge for at klageorganets egne medlemmer selv kan sikre avgjørelsene en solid forankring i kunnskap om måten luftfarten er organisert og fungerer på. Den historiske utviklingen av de avtalebaserte klageordningene kan også tolkes som et indisium på at den faktiske etterlevelse av

avgjørelsene styrkes ved at partene føler at de har innflytelse på det som skjer i klageorganet.

En mulig mellomløsning er at ikke bare lederen av klageorganet utnevnes på rent faglig grunnlag, men også en viss andel av de øvrige medlemmene av klageorganet.

Barne- og familiedepartementet har opplyst at uttalelsen fra Forbrukerrådet synes å bygge på en misforståelse når det hevdes at sekretariatsfunksjonen for Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser skal overføres til Reisegarantifondet. Reisegarantifondet skal ikke ha noen sekretariatsfunksjon i den nye pakkereisenemnda.

6.6.4 Felles transportklagenemnd

6.6.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Av oversikten i punktene 4.1.4 og 4.1.5 fremgår det at EU i de kommende årene sannsynligvis vil 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 andre sektorene hvor klageorganet har kompetanse, selv om regelverkene for øvrig er sektorspesifikke. For eventuelle sekretariatsmedlemmer og medlemmer av selve klageorganet som jobber med saker fra mer enn én sektor, vil dette kunne gi en læringsgevinst, og dermed også kvalitets- og effektivitetsgevinster.

Mot dette kan det innvendes at regelverkene for de enkelte transportsektorene etter hvert blir mer og mer omfattende, og at det vil være vanskelig for ett og samme klageorgan å beherske alle de ulike regelsettene. Til dette vil departementet presisere at det vil være fullt mulig å variere sammensetningen av klageorganet fra sak til sak, slik at det i den enkelte saken har medlemmer med spesialkompetanse innenfor den aktuelle sektoren.

Dersom et felles klageorgan skal finansieres helt eller delvis av passasjerene eller tjenesteyterne, vil det trolig være nødvendig å vurdere om

det er systematiske forskjeller mellom de kostnadene som er forbundet med å behandle klager innenfor de enkelte sektorene. I så fall kan grunnleggende rettferdighetshensyn tilsi at det bør foretas separate beregninger av gebyrer for behandling av klagesaker innenfor hver enkelt sektor.

I punkt 6.6.3 har departementet anført mangelen på organisering av tjenestetilbydere, og luftfartens internasjonale karakter, som viktige argumenter for at plikten til å underlegge seg klageorganets myndighet bør følge av lov og forskrift. Dette argumentet trenger ikke nødvendigvis å ha samme vekt for alle transportsektorer. Dersom fremtidige EU-regler gir passasjerene et krav på å kunne klage, er det likevel mye som tilsier at den samme løsningen bør velges også for klageorganets myndighet innenfor andre transportsektorer enn luftfart.

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 lovbestemmelser 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.

For å unngå at fremstillingen nedenfor blir for komplisert, tar den utgangspunkt i en ren flyklagenemnd. På noen punkter hvor det er særlig nærliggende, omtales likevel en generell transportklagenemnd.

6.6.4.2 Høringsinstansenes syn

Forbrukerombudet bemerker:

«Sett fra et forbrukerperspektiv er det ønskelig å etablere en felles transportklagenemnd for alle transportsektorer som er underlagt Samferdselsdepartementet.

For forbrukerne vil dette være en klar forbedring av rettssituasjonen i forhold til dagens situasjon, der klager på de fleste transportmidler bare kan rettes til transportutøveren selv hvis forbruker ikke ønsker å bringe saken inn for rettsapparatet.

Sett fra et forbrukerståsted vil det være en fordel med opprettelse av en felles klagenemnd, ettersom det vil gjøre det så enkelt som mulig for forbrukerne å finne frem til hvor de skal henvende seg. (...)

Jeg er kjent med at Barne- og likestillingsdepartementet har igangsatt et forprosjekt der enkelte slike spørsmål vil bli vurdert.»

Barne- og likestillingsdepartementet har sagt dette om en felles transportklagenemnd:

«Som vi tidligere har gitt uttrykk for finner vi tanken om en felles transportklagenemnd på sikt som interessant. I det følgende forutsetter vi likevel at man starter i det små (med klager på flyselskaper) og eventuelt utvider nemnda etter hvert.»

Forbrukerrådet på sin side uttaler:

«Departementet nevner i høringen av 17. mars 2006 muligheten for å opprette en egen transportklagenemnd. Dette kan være hensiktsmessig tatt i betraktning at EU har igangsatt arbeid med forordninger om passasjerrettigheter på henholdsvis jernbane-, buss- og maritimtransport og det er nærliggende å tro at disse regelverkene vil stille krav til klageordninger som forordning 261/2004 [om nektet ombordstigning mv.].

I denne forbindelse er det viktig å nevne at Forbrukerrådet er godt i gang med et prosjekt som gjelder etablering av en felles klagenemnd for reisende med tog, buss, bane og ferje. Det er allerede etablert en arbeidsgruppe hvor forbrukermyndighetene, Transportbedriftenes Landsforening, Rederienes Landsforening, Togoperatørenes Forening, Oslo Sporveier og Kommunenes Sentralforbund i fellesskap skal utarbeide en klagenemnd for disse transportmidlene. I møte med Samferdselsdepartementet den 25.05.06 ble det informert om dette arbeidet. Det er Forbrukerrådets intensjoner at denne nemnda på sikt vil kunne tilfredsstille de krav som kommer fra EU om klageordning på disse transportområdene.

Forbrukerrådet er likevel av den oppfatning at arbeidet med opprettelse av en slik klagenemnd for kollektivtrafikk og arbeidet med en ny flyklagenemnd bør løpe parallelt. Begrunnelsen for dette er bl.a. at arbeidet med en flyklagenemnd har kommet så vidt langt i prosessen og at en felles utarbeidelse av en transportklagenemnd hvor også luftfart er med vil kunne forsinke dette arbeidet. EUs arbeid med regelverk på buss- og sjøtransport er så vidt i støpeskjeen og det vil være lenge før en vedtatt forordning er på plass. På sikt kan det vurderes om man skal foreta en sammenslåing av de to nemndene, men Forbrukerrådet tar ikke på det nåværende tidspunkt stilling til om dette vil være hensiktsmessig.»

I sine merknader til plasseringen av klageorganets sekretariat sier *Handels- og servicenæringens*

Hovedorganisasjons Reisebransjeseksjon (HSH-R) noe som har interesse også i denne sammenhengen:

«Ser man noe fremover i tid, hvor klageorganet også kan tenkes å behandle klager på andre transportformer enn fly, kan man se for seg en overordnet «reiseklagenemnd» hvor et sekretariat foretar saksbehandlingen etter de samme regler og rutiner for henholdsvis pakkereiser, flysaker, andre transportformer, hotell etc. De forskjellige tjenesteområdene vil bli behandlet av nemnder som er satt sammen spesielt med tanke på tjenestenes art. HSH-R er klar over at en slik framtidig modell ligger utenfor det forslag departementet fremmer, men peker likevel på gevinsten ikke minst for forbrukersiden ved å gjøre en slik organisatorisk modell mulig allerede ved opprettelsen av det klageorganet høringen omfatter(...)»

I tillegg støttes departementets syn på at det mest hensiktsmessige er å knytte de nødvendige lovbestemmelsene om klageordninger til de materielle reglene for hver eneste sektor.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) har følgende merknad:

«Forslaget om klagenemnd støttes, men dersom den på sikt skal kunne utvides til en felles transportklagenemnd, vil det være naturlig at nemnda allerede ved oppstart sammensettes og forvaltes av partene bestående av medlemmer oppnevnt av næringen og forbrukere, på samme måte som andre bransjers klagenemnder.»

6.6.4.3 Departementets vurdering

Samferdselsdepartementet slutter seg til Forbrukerrådets anbefaling om at arbeidet med å etablere et flyklageorgan bør gå sin gang uavhengig av det arbeidet som er satt i gang i regi av Forbrukerrådet. Samferdselsdepartementet kan imidlertid ikke se at det har kommet frem argumenter under høringen som rokker ved de relativt åpne vurderingene som fremgår av høringsnotatet. For øvrig mener departementet 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 framtidig felles transportklagenemnd.

6.6.5 Regulering i henholdsvis lov og forskrift

Av konklusjonene i punkt 6.6.3.1 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 (punkt 6.6.4), dersom de skulle bli aktuelt med en felles transportklagenemnd. I en innledende fase, hvor en ennå ikke har høstet erfaringer med et nytt klageorgan, og hvor det er sannsynlig at EU vil vedta nye rettighets- og klageregler som ennå ikke har et kjent innhold, gir en slik modell nødvendig fleksibilitet.

En del av de problemstillingene som drøftes i de følgende punktene er tenkt regulert i forskrift. Departementet mener likevel at drøftelsen hører hjemme sammen med forslaget til lovbestemmelser fordi det ellers ikke vil være mulig å danne seg et bilde av hva hjemmelsbestemmelsene skal brukes til, og derfor også hvordan de bør utformes. Grensedragningen fremgår klarest av selve lovforslaget.

6.6.6 Klageorganets saklige og geografiske myndighetsområde

6.6.6.1 Forslaget i høringsnotatet

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 (se punkt 6.6.7 for så vidt gjelder retts- og tvangskraft). Meningen var bare å uttrykke at klageorganet bør ta stilling til hva den mener er en riktig løsning av tvisten basert på gjeldene rett.

Dernest 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 (særlig prosessøkonomiske og ressursmessige), men understreket samtidig at det også er viktig å være klar over noen viktige innvendinger: (a) Dersom saker av stor praktisk betydning ofte, eller alltid, løses i minnelighet, risikerer en at klageorganets rolle som *rettsavklarar* svekkes. (b) Innenfor de sektorene hvor ønsket om mekling tradisjonelt står sterkt, dreier det seg ofte om parter som ønsker, eller er avhengige av, å ha et forhold til hverandre også i fremtiden, og hvor oppnådd enighet anses som et grunnlag for videre samarbeid. For de tvistetyperne

som er omfattet av dette lovforslaget, er dette argumentet normalt av underordnet betydning. Den presumptivt svake parts (passasjerens) behov er først og fremst å få gjennomslag for sin rett overfor den presumptivt sterke part. I tillegg er det grunn til å tro at mekling i en del tilfeller kan være mer ressurskrevende enn å ta stilling til realiteten.

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. Mekling vil likevel kunne være aktuelt dersom saken har et komplisert faktum eller bygger på uklare beviser, dersom den dreier seg om et ubetydelig tvistebeløp, dersom en løsning som begge parter antas å kunne leve med «ligger i dagen», dersom tvistegjenstanden er av tilnærmet ubetydelig karakter, eller dersom saken er av lite prinsipiell karakter.

Dernest 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.

Våre internasjonale forpliktelser krever foreløpig bare at flypassasjerene skal ha rett til å klage på brudd på forordningen om nektet ombordstigning mv. og (om kort tid) forordningen om bevegelsehemmede flypassasjerer. Dersom klageorganet bare skal ha plikt til å behandle saker som bygger på disse regelverkene, vil det følge av forordningenes egne vikeområdebestemmelser hvilke passasjerer som skal ha rett til å klage, og hvilken geografisk tilknytning tjenesten må ha til Norge.

Den motsatte ytterlighet er å gjøre klageorganet til et generelt klageorgan for enhver tvist som bygger på luftfartslovgivningen og transportavtalen.

Mellom disse yttertilfellene finnes det en rekke mellomløsninger som det ikke var mulig å gi en fullstendig redegjørelse for i høringsnotatet, men som ble sammenfattet i følgende kulepunkter:

- Skal klagene bare kunne baseres på lovbestemmelser som er brutt, eller skal klagen også kunne baseres på rettigheter som (bare) fremgår av kontrakt?
- Skal bare de som selv har betalt for reisen (typisk forbrukere) ha rett til å klage, eller skal også de som får reisen sin betalt av andre (typisk arbeidsgiveren) ha rett til å klage?
- Skal bare den reisende ha rett til å klage, eller skal også den reisendes motpart (typisk flyselskapet) ha rett til å klage?

- Skal klageorganet ha rett (myndighet) til å behandle flere typer tvister enn den har plikt til å behandle?
- Dersom en går inn for at det etableres et klageorgan som omfatter to eller flere transportsektorer, må en ta stilling til om de samme avgrensningskriteriene skal gjelde for alle de berørte sektorene

I avtalen om opprettelse av den eksisterende Reklamasjonsnemnda heter det følgende om hvilket grunnlag som skal legges til grunn for avgjørelsene:

«Nemnda skal avgjøre klagene etter de prinsipper og retningslinjer som finnes i luftfartsloven, Warsawa-/Haag-konvensjonen [nå også Montreal], billettbetingelsene og øvrige direktiv/regler som måtte gjelde»

Slik departementet forstår denne bestemmelsen betyr det at Reklamasjonsnemnda har en tilnærmet generell myndighet til å behandle tvister mellom passasjerene og de aktuelle flyselskapene. Samtidig innebærer den at passasjerer som reiser med SAS Braathens, Widerøe og Norwegian vil kunne miste retten til å bringe en del former for kontraktsbrudd inn for et klageorgan dersom det nye klageorganet bare skal ha myndighet til å behandle tvister som er basert på EU-forordningene. Dette gjelder i alle fall så lenge en forutsetter at den avtalebaserte nemnda samtidig nedlegges. En slik løsning ville være klart uheldig. Formålet med å foreslå en ny, felles klageordning, vil bli delvis forfeilet dersom noen av de store selskapene ser seg nødt til å opprettholde et parallelt, og supplerende, klagetilbud, som følge av at den offentlig etablerte klageordningen får et for snevert myndighetsområde.

I den grad transportavtalen gir passasjerene mer omfattende rettigheter enn lovgivningen, vil det kunne oppstå en del uheldige situasjoner dersom klageorganet bare skal avgjøre saker på grunnlag av lovgivningen. Dersom faktum i saken ligger slik an at bare kontrakten, men ikke lovgivningen, gir passasjerer rett i sitt krav, vil klageorganet ikke kunne gi passasjerer medhold. Det ble samtidig uttrykt at det er vanskelig for departementet å danne seg et klart bilde av hvor vanlig det er at kontraktene gir mer omfattende rettigheter enn lovgivningen, men departementet vurderte muligheten for at noe slikt skulle kunne skje som klart uheldig.

Departementet la også vekt på at et klageorgan med begrenset myndighet vil måtte bruke ressurser på å ta stilling til selve grensdragningen, og at

dette i seg selv er et argument for at ordningen bør være generell.

I følge høringsnotatet er kanskje det viktigste argumentet *mot* å la klageordningen være generell, at antallet klager kan tenkes å bli stort, og at administrasjonen av ordningen derfor vil bli kostbar. Avhengig av markedsforholdene og finansieringsmodell (punkt 6.6.10) vil dette kunne ramme det enkelte flyselskapet, passasjerene eller staten. Departementet uttrykte en viss usikkerhet om hvor reell denne innvendingen er. Det totale antallet klager Reklamasjonsnemnda har behandlet per år har vært relativt lavt (punkt 7.1). Dersom en multipliserer dette antallet med en faktor som gjenspeiler forholdet mellom det totale norske luftfartsmarkedet, og SAS Braathens, Widerøe og Norwegians andel av dette markedet, vil en komme frem til et antydningssvis totalantall som ikke er avskrekkende. Dette gjelder selv om publisiteten rundt ikraftsettningen av forordningen om nektet ombordstigning mv. kan ha ført til øket publisitet om passasjerrettigheter, og dermed flere klager. Antallet klager til Luftfartstilsynet og Reklamasjonsnemnda for rutefly den senere tiden underbygger denne oppfatningen.

En annen innvending som ble nevnt er at en høy andel av de tjenestene som vil være omfattet av en generell klageordning ytes av norske selskaper. I den grad de andre EU-landene nøyer seg med å sikre klagerett på de områdene som er uttrykkelig regulert av EU-forordningene, vil den norske klageordningen kunne oppfattes som en konkurranseulempe for norske selskaper.

Alt i alt antok departementet at antallet klager innenfor luftfartssektoren ikke vil være høyere enn at kostnadene ved en generell klageordning vil være akseptable. Herunder ble det også lagt en viss vekt på at antallet klager ikke er en statisk størrelse, men at klageorganets konstatering av brudd på regelverket i sin tur vil kunne bidra til å redusere antall brudd på regelverket (og dermed antall klager).

Skulle en være uenig i denne konklusjonen, vil en mellomløsning være å gjøre klageordningen obligatoriske for klager begrunnet med brudd på EU-reglene, men at selskaper som selv ønsker å underlegge seg klageorganet som et generelt klageorgan kan velge å gjøre dette ved en ensidig erklæring.

Departementet la til grunn at klagesaker bare bør kunne anlegges av passasjerer, og ikke av det selskapet som er passasjerens motpart. I mange tilfeller vil passasjerer måtte betale reisen lang tid i forveien. Siden betalingen er passasjerens viktigste forpliktelse, vil flyselskapet sjelden ha et selvstendig krav mot passasjerer. De forpliktelsene

passasjerene har fremstår mer som betingelser for de rettighetene de har mot flyselskapet. Dermed vil flyselskapet normalt kunne ivareta disse rettighetene som innsigelser til det kravet passasjerer setter frem.

Siden forordningen om nektet ombordstigning mv. og forordning om bevegelseshemmede flypassasjerer krever at *alle passasjerer* skal ha rett til å klage, er det bare for så vidt gjelder klager som bygger på et annet grunnlag enn disse forordningene at det er aktuelt å diskutere om klageretten skal være forbeholdt *forbrukere*. For de tjuetalls klagenemndene som finnes i dag, er den klare hovedregelen at bare forbrukere har klagerett. Selv om det er vanskelig å forutse hvordan den nøyaktige fordelingen vil være mellom forbrukerklager og andre klager dersom alle passasjerer får rett til å klage, er det en del som taler for at de fleste klager vil komme fra forbrukere. Disse passasjerene vil lett føle at de rammes på en mer personlig måte enn ansatte eller næringsdrivende som reiser, fordi de selv må bære tapet, og fordi beløpet ofte vil utgjøre en relativt større belastning for en privat økonomi enn for et foretaks økonomi. I tillegg vil næringsdrivende i de fleste tilfeller ha større ressurser til å forfølge et krav enn privatpersoner.

6.6.6.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter innledningsvis departementets anbefaling om at mekling bare bør foretas unntaksvis. Videre støtter Advokatforeningen at:

«klagenemnda bør ha kompetanse til å behandle overtredelser av passasjerrettigheter gitt i medhold av luftfartsloven og billettbetingelser generelt. Da en del av EØS-reglene er basert på Montreal-konvensjonen antas det vanskelig å skille mellom klagebehandling etter henholdsvis EØS-baserte og internasjonalt basert regelverk. Videre antas at tjenesteyterne sjelden gir passasjerene rettigheter utover de preseptoriske regler, og at det dermed er av mindre betydning om nemnda skal avgjøre tvister etter billettbetingelsene eller ikke.»

Endelig støtter Advokatforeningen at bare passasjerer bør ha rett til å klage.

Forbrukerombudet sier dette om klageorganets myndighetsområde:

«Etter mitt syn er det viktig at klageorganet gis en rettsavklarende rolle. Jeg mener derfor at det ikke skal legges opp til at megling skal være en oppgave for klageorganet. (...)»

Når det gjelder spørsmålet om hvilke saker klageorganet bør ha kompetanse til å behandle,

mener jeg det er svært viktig at ikke dette begrenses til klager på brudd på forordningen om nektet ombordstigning mv.

Sett fra et forbrukersynspunkt ville en slik løsning være et klart tilbakeskritt i forhold til den ordningen vi har i dag med at Klagenemnda for rutefly behandler alle klagesaker på SAS Braathens, Widerøe og Norwegian.

Etter mitt skjønn er det ønskelig å gjøre nemnda til en mest mulig generell klageordning for tvister som bygger på luftfartslovgivningen og de enkelte selskaperes transportavtaler. Departementet trekker frem en rekke viktige argumenter for dette på side 53 i høringsnotatet, som jeg er helt enig i.

Departementet nevner også som en mulig mellomløsning at klageordningen kan være obligatorisk for klager begrunnet med brudd på EU-reglene og at selskaper som selv ønsker å underlegge seg klageorganet som generelt klageorgan kan velge å gjøre det ved en ensidig erklæring. Det er en løsning som jeg mener er svært uheldig. For forbrukerne vil det da være tilfeldig om man kan få behandlet klagen, avhengig av hvilket flyselskap som er benyttet og for flyselskapene antar jeg at det må være en klar fordel at samme regler gjelder for alle.

Jeg vil derfor foreslå at den nye nemnda gis kompetanse til å behandle de samme saker som det Klagenemnda for rutefly har kompetanse til i dag, bortsett fra at dette selvfølgelig ikke skal begrenses til saker som behandles av SAS Braathens, Widerøe og Norwegian.

Jeg er ellers enig med departementet i at klagesaker bare bør kunne anlegges av passasjerene, ikke av selskapene som er passasjerenes motpart.»

Forbrukerrådet har også omfattende merknader til disse problemstillingene:

«Forordning nr. 261/2004 [om nektet ombordstigning mv.] stiller kun krav til at det skal finnes et klageorgan vedrørende brudd på rettighetene i selve forordningen. Den nye flyklagenemnda bør likevel behandle alle typer klager som springer ut av kontraktsforholdet mellom passasjerene og flyselskapet slik dagens Reklamasjonsnemnd for rutefly har. En annen løsning ville medføre en underlig og urimelig situasjon. Klageordninger som kun er knyttet opp mot et rettslig grunnlag, og som ikke kan behandle klager ut i fra gjeldende rett som sådan, er etter Forbrukerrådets syn uholdbart.

Et eksempel på en merkelig situasjon som kan oppstå hvis klageorganet kun skal behandle klager på bakgrunn av forordningen og ikke luftfartsretten som et hele er følgende: En passasjer blir utsatt for en innstilling og påføres et tap som går utover den kompensasjon

som han har krav på etter forordningen. Han krever erstatning for dette tapet. Klageorganet vil bare kunne ta stilling til om han har krav på kompensasjon etter forordningen, men ikke om han har krav på ytterligere erstatning etter luftfartsloven/Montrealkonvensjonen. Dette til tross for at ansvarsgrunnlaget er det samme etter begge regelverk.

Departementet nevner muligheten for at flyselskapet selv skal kunne velge om nemnda skal kunne behandle saker mot dem som omhandler andre forhold enn det som gjelder brudd på forordning nr. 261/2004. Dette kan i prinsippet medføre en todelt klageordning. Det enkelte flyselskapet vil da kvie seg for å akseptere en frivillig aksept for utvidet kompetanse for nemnda da dette kan medføre at de havner i en uheldig stilling rent konkurransemessig. Av den grunn mener Forbrukerrådet departementet bør lovfeste nemndas anledning til å behandle alle typer klager som springer ut av kontraktsforholdet mellom passasjerene og flyselskapet.

Et annet viktig spørsmål er det geografiske virkeområde til nemnda. Så vidt Forbrukerrådet kan se er denne problemstillingen ikke drøftet i høringen. Kravet etter forordning nr. 261/2004 er at klageorganet skal kunne behandle klager på reiser som går ut i fra medlemsstatens territorium og reiser inn til medlemsstatenes territorium når reisen tok til i en tredjestad utenfor EU. Dette praktiseres i dag også av Luftfartstilsynet. Forbrukerrådet kjenner ikke til hvordan praksis er hos klageorgan i andre EU-land og hvorvidt denne praksisen er harmonisert. Det er svært viktig at en passasjer ikke kommer i en situasjon hvor han ikke vil kunne bringe klagen sin inn for noe klageorgan overhode. Det vil således være en fordel om departementet innhentet opplysninger om hvorvidt praksis på dette området er den samme i hele EU. Dette vil også kunne forhindre en dobbeltbehandling av saken, altså at passasjerene kan sende inn samme klage til to eller flere klageorganer.

Etter Forbrukerrådets oppfatning må nemnda kunne behandle klager på reiser inn til Norge fra andre medlemsstater i EU der passasjerene har bestilt en tur-retur reise med avreise fra en norsk lufthavn. En tur-retur reise som går Oslo-Paris-Oslo er etter vår oppfatning å anse som én reise hvor både avgang- og ankomststed er Oslo. Her må nemnda kunne behandle klager også på strekningen Paris-Oslo.

Det er kun passasjerene som bør kunne klage til nemnda. Det er meget sjelden at flyselskapene vil ha noe krav mot den enkelte passasjer så dette er ingen praktisk viktig problem-

stilling. I de tilfellene hvor flyselskapene mener å ha et slikt krav må de bringe dette inn for domstolsapparatet.

Forordning nr. 261/2004 gir rettigheter til alle passasjerer og ikke bare forbrukere som har betalt reisen sin selv. Kravet til klageordning gjelder således også for forretningsreisende. Dagens Reklamasjonsnemnd for rutefly behandler kun klager fra passasjerer som har betalt reisen sin selv. Det vil mest sannsynlig være i strid med forordningen å ikke la en klageordning gjelde for alle passasjerer. For Forbrukerrådets vedkommende er det selvsagt viktigst at forbrukerne har et organ å rette en klage til. Tatt i betraktning forordningens krav har vi dog ingen motforestilling mot at også forretningsreisende kan klage saker inn til nemnda. Hvorvidt disse skal representeres av forbrukersiden i nemnda eller gjennom en egen representant vil kunne avklares i forbindelse med utformingen av nemndsavtalen.(...)

Den nye flyklagenemnda bør etter vårt syn ikke gis noen meklingsfunksjon. Nemnda bør fungere som et organ som avgjør hva som er gjeldende rett på luftfartsområdet. Meklingsfunksjonen vil kunne forhindre dette.»

Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjons Reisebransjeseksjon (HSH-R) ønsker å understreke sammenhengen mellom fastsettelsen av gebyrene for behandling i klageorganet og klageorganets faktiske arbeidsoppgaver:

«Erfaringene fra Reklamasjonsnemnda For Rutefly, og også fra Klagenemnda For Pakke-reiser, viser med stor tydelighet at finansieringsmodellen for nemndsekretariatet til en viss grad påvirker aktørenes bruk av nemnda som meklings- og informasjonsfunksjon.

Et behandlingsgebyr av en viss størrelse for innklagede flyselskaper vil nødvendigvis gi et sterkt incitament til å finne en minnelig løsning med kunden for å unngå behandling i nemnda med tilhørende gebyr. Høye gebyrer vil imidlertid også føre til at flyselskapene «kjøper seg ut» av tvister uten at kunden nødvendigvis har rett, for å unngå gebyrene. Offentliggjøring av klagestatistikk etc. vil kunne skape samme motivasjon. HSH-R ser det derfor ikke som nødvendig å tillegge klageorganet en spesiell *formell* meklingsfunksjon. Vi er mer opptatt av at klageorganet skal ha en rettsavklarende funksjon slik at nemndas avgjørelser i betryggende grad kan brukes som presedens i fremtidige saker. Informasjonsvirksomheten nevnt i det forestående vil i praksis også virke konflikt-løsende uten å legge opp til en formell meklingsfunksjon som også vil ha ressursmessige konsekvenser vi ikke ser behov for å pådra ordningen.

HSH-R støtter videre departementets syn på at klageordningen ikke bør ha unødvendige begrensninger. Departementets betimelige bekymring om kostnadsnivået for norske flyselskaper ved å gjøre klageordningen generell er relevant, men erfaringen fra Klagenemnda For Rutefly viser at det er en klar vekst i klager knyttet til EU-forordningen og at denne type saker nok [uansett] vil dominere klageorganets arbeid. Dersom andre land velger en klageordning begrenset til EU-forordningene vil flyselskapene i disse land måtte forholde seg til andre tvisteløsningsinstanser, eventuelt domstolene som også antas å påføre flyselskapene kostnader slik at den eventuelle konkurranseulikhhet ikke bør bli avskrekkende. Gevinsten for flyselskapene ved å ha generell klagenemnd bør oppveie den eventuelle merkostnad og tilhørende konkurranseulempe.»

NHO Luftfart sier dette om klageorganets myndighetsområde:

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

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

Vi er videre enig med departementet i at en nemnd som hele tiden vil måtte foreta grense-dragninger til beslektede klageordninger, vil begrense sin virksomhet og autoritet, og at dette vil i tillegg være ressurskrevende. Departementet ytrer en viss bekymring for at klagemengden vil kunne øke med alle klagetyper samlet på ett sted. NHO Luftfart viser til at det

så langt har vist seg å være en overkommelig mengde klager som er behandlet i de ulike klageinstansene. Om det skulle bli en større mengde klager på dem som i dag har unndratt seg de frivillige ordningene, ville dette bety at konkurranselikheden øker. Dette ser NHO Luftfart på som en ubetinget fordel.

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

Departementet ytrer bekymring om at en generell nemnd som innbefatter mer enn 261/2004 kan virke konkurransevidende hvis andre land snevrer sine kompetente nemnder inn til kun å omfatte forordningens krav. Til det er å si, at denne konkurransevidningen allerede eksisterer i dag. Hvis ikke alt samles i en nemnd, vil resultatet sannsynligvis bli, at forbrukermyndighetene krever at reklamasjonsnemnda [for rutefly] opprettholdes parallelt. En felles nemnd, er etter vårt syn, den eneste muligheten for at større konkurranselikhed kan oppstå.»

Oslo Lufthavn AS (OSL) har uttalt seg om sin oppfatning av partsforholdene ved behandling av klager etter forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer. Departementet antar at de kan være av interesse i denne sammenhengen:

«For OSL som lufthavnoperatør vil klageorganets behandling særlig ha betydning i forhold til forslaget [som nå er vedtatt] til parlaments- og rådsforordning om bevegelseshemmede personers rettigheter når de reiser med fly. Forslaget gir passasjerer med redusert bevegelighet rett til bistand på flyplassene innenfor EU/EØS-området. I kommisjonens forslag [og i den endelige forordningen] er denne plikten til å yte bistand lagt til flyplassadministrasjonen. I dag er det flyselskapene som har ansvar for å tilrettelegge behovene for spesiell assistanse som del av kontraktsansvaret med passasjerer. Lufthavnoperatørens posisjon i forhold til klagenemnden må avklares ved etablering av et sentralisert administrativt system ivaretatt av flyplassoperatøren med ansvar for å assistere flyselskapenes kunder med redusert mobilitet i forbindelse med ombordstigning og avstigning fra flyet. Forslaget til § 10-43 henviser til løsning av tvister mellom passasjerer og flyselskap. OSL mener at det også for klager som kan henføres til nevnte forslag til forordning bør være passasjer og flyselskap som er part i tvisten.

OSL finner det rimelig at klagenemndens plikt til å ta en klage til behandling er betinget av at klageren har «saklig interesse».

I forlengelsen av dette kan det være av interesse å gjengi en høringsmerknad *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* har hatt:

«LO mener at høringsnotat ikke klart nok sier hvordan passasjerrettighetene skal ivaretas i forhold til tredjepart. Vi mener at det må komme klarere frem hvilke rettigheter passasjerer har overfor tredjepart, og hvordan ei eventuell klagenemnd skal forholde seg til forsinkelse eller kansellering som skyldes eller er forårsaket av for eksempel lufthavnen, lufthavntjenester, flysikringstjenester.(...)»

Nemndas mandat og virkeområde må formuleres i loven. Dette synes aktualisert spesielt i lys av at det allerede er iverksatt et forberedende arbeid med sikte på å etablere et klagesystem for passasjertransport på bane, vei og sjø, der både Forbrukerrådet og bransjen er involvert. Dersom det på sikt blir felles klagenemnd for transporttjenester, forutsettes det tilsvarende regelendringer i aktuelle lover.(...)»

Med bakgrunn i at vi mener klagenemndordningen bør forvaltes av partene, mener vi at den også skal behandle det som går på rene kontraktsrettigheter. Å operere med flere klagenemnder i forhold til hva klagen omfatter vil ikke være gunstig. Det vil også være riktig at alle parter vil ha klageadgang enten man er reise, den som har betalt billetten eller flyselskapet.»

Barne- og likestillingsdepartementet sier følgende:

«Ut i fra tanken om at flest mulig forbrukere skal få behandlet sine klager utenom rettsapparatet, støtter vi at flyklagenemnda skal behandle passasjerklager generelt, ikke bare klager etter forordningen. Videre bør det, som Samferdselsdepartementet påpeker, bare være passasjerene som kan klage.»

6.6.6.3 Departementets vurderinger

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. Høringsinstansene har for øvrig vært inne på en rekke detaljspørsmål som det etter departementets syn ikke er nødvendig å ta stilling til. Noen av disse er omtalt i merknadene til lovutkastet, og andre vil bli behandlet ved utformingen av de utfyllende forskriftsbestemmelsene.

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. For øvrig er vi enige med Advokatforeningen i at det vanligste trolig er at rettighetenes innhold er formulert direkte i lovgivningen, og ikke i avtalebestemmelser som går lenger i å gi passasjerene rettigheter.

Oslo Lufthavn AS har nevnt de særlige parts-spørsmålene som oppstår etter forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer. Departementet kan ikke slutte seg til anførselen om at passasjerene må rette sin klage etter dette regelverket mot flyselskapet, og ikke mot lufthavnoperatøren. I artikkel 15 nr. 1 i forordningen er det uttrykkelig slått fast at passasjerene kan rette sitt krav mot «lufthavnens forvaltningsorgan eller det berørte luftfartsselskab». Det er med andre ord et prinsipp etter forordningen at passasjerene kan rette sitt krav mot den som har en plikt etter de enkelte bestemmelsene i forordningen. Det vil være opp til klageorganet selv å ta stilling til hvem dette er i tvilstilfelle. På samme måte bør det også åpnes for at passasjerene retter klage mot reisebyråer, turarrangører og eventuelle andre billett-selgere som er pålagt plikter direkte overfor passasjerene.

I det endelige lovforslaget har departementet derfor presisert at også andre foretak enn flyselskaper skal kunne underlegges ordningen dersom de har forpliktelser overfor passasjerene. Hvilke disse foretakene er, og hva forpliktelsene består i, krever en grundigere gjennomgang av både eksisterende og fremtidige regler. Departementet antar at enkelte forpliktelser vil være av en slik karakter at det først og fremst vil være et offentligrettslig ansvar for Luftfartstilsynet å påse at de følges. Men dersom det skulle finnes forpliktelser som er av en slik karakter at passasjerene selv skal kunne håndheve dem, bør dette kunne skje ved klage til det nye klageorganet. I så fall må passasjerens motpart også sikres mulighet til å være representert i klageorganet.

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. Det avgjørende blir etter dette hvordan den enkelte forordningen er å forstå.

Samtidig er vi enig med Forbrukerrådet i at det er viktig å unngå at ingen land tar ansvar for visse typer klager. Dette er en konsekvens som bare kan unngås gjennom internasjonalt tolkningssamarbeid. Som det fremgår av punkt 5.3.1 har EU-kommisjonen tatt initiativ til dette for så vidt gjelder forordningen om nektet ombordstigning mv.

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.

På den annen side kan det se ut til at LO ønsker å gå enda lenger enn departementet. Tatt på ordet kan det virke som om LO mener at passasjerene bør kunne rette en klage direkte mot leverandører av flysikringstjenester og andre tjenesteytere som passasjerene ikke har et kontraktsforhold til, og som heller ikke er utpekt som forpliktet overfor passasjerene i et regelverk. Departementet mener dette er spørsmål som først og fremst bør løses gjennom kontinuerlig diskusjon om utformingen av selve rettighetslovgivningen. Departementet ser liten grunn til at passasjerene skal kunne rette en klage mot tjenesteleverandører som de ikke har en materiell rett overfor. Dette betyr selvsagt ikke at handlingene til flyselskapenes «underleverandører» er irrelevante i en klagesak rettet mot flyselskapet. Det betyr bare at vurderingen av slike handlinger først og fremst inngår som mulige forutsetninger ved vurderingene av ansvarsforholdet mellom passasjerene og den han i følge avtale eller regelverk har et krav mot.

LO har også anført at flyselskapet bør ha klagerett, på lik linje med passasjerene. Det er derimot ikke anført argumenter for hvorfor det bør være slik. Tatt i betraktning at de øvrige høringsinstansene har støttet opp om den motsatte konklusjonen, velger departementet å opprettholde sitt forslag om at bare passasjerene skal ha klagerett.

6.6.7 Virkningen av klageavgjørelsene (retts- og tvangskraft)

6.6.7.1 Forslaget i høringsnotatet

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

Som det fremgår av punkt 6.3, mener departementet 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.

Ved kjøp som er omfattet av lov om forbrukerkjøp er Forbrukertvistutvalgets avgjørelser tillagt samme virkning som en dom (retts- og tvangs-

kraft), jf. § 11 i lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister. Et annet eksempel på at lovgiver har ønsket å sikre borgerne et alternativ til domstolsbehandling er prøveordningen med husleietvistutvalg i Oslo og Akershus, jf. forskrift 28. desember 2000 nr. 1020. Kompetansen er ikke begrenset til forbrukerforhold. Utvalgets leder oppnevnes av Kommunal- og regionaldepartementet. De øvrige medlemmene oppnevner departementet etter forslag fra Norges Leieboerforbund og Huseiernes Landsforbund. Både forlik og vanlige avgjørelser fra utvalget har virkning som dom.

Når det gjelder private klageordninger, har det til nå vært ett eksempel på en lovbestemmelse som gjør det *mulig* å gi avgjørelsene fra et slikt klageorgan retts- og tvangskraft, og det er § 10-5 i lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser (pakkereiseloven). Denne adgangen har aldri vært benyttet. Ved lov av 8. september 2006 nr. 62 er da også denne bestemmelsen opphevet.

I forarbeidene til de nye bestemmelsene om strømvikaler i forbrukerkjøpsloven ble det også vurdert om bestemmelsene om tvisteløsning burde tillegge nemndsavgjørelsene retts- og tvangskraft. Den endelige lovteksten tillegger ikke avgjørelsene slik virkning. Bestemmelsene trer i kraft fra 1. januar 2007.

Ennå finnes det flere lovarbeider fra de senere årene, hvor retts- og tvangskraft for nemndsavgjørelser har vært vurdert, men hvor en har konkludert med at det ikke er ønskelig med slike virkninger.

Av naturlige årsaker tar heller ikke EU-kommisjonens rekkommandasjon 98/257/EF stilling til spørsmålet, men slår bare fast at de som ønsker informasjon om klageordningen skal få opplyst

«the legal force of the decision taken, whereby it shall be stated clearly whether it is binding on the professional or on both parties. If the decision is binding, the penalties to be imposed in the event of non-compliance shall be stated, as shall the means of obtaining redress available to the losing party.»

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 passasjerens 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.

Departementet har inntrykk av at flyselskapene etterlever de aller fleste avgjørelsene fra Reklamasjonsnemnda for rutefly. Samtidig er det

naturlig å anta at de selskapene som frivillig har sluttet seg til denne nemndsordningen i utgangspunktet er innstilt på å følge avgjørelsene. Gjeldende etterlevelseshensynet bør derfor ikke tas som en sikker indikasjon på at det samme vil være tilfelle dersom alle selskaper som tilbyr visse typer tjenester må akseptere at klager på tjenestene deres bringes inn for et klageorgan. Under utarbeidelsen av forordningen om nektet ombordstigning mv. var det til dels betydelig motstand mot reglens innhold, og kanskje særlig fra de selskapene som har basert seg på et lavpris-konsept.

Derfor var det også en sentral målsetning å sørge for at styrkeforholdet mellom passasjerene og flyselskapene forskyves noe i retning av de førstnevnte på noen utvalgte områder hvor en del flyselskapers praksis i dag ikke er akseptabel sammenlignet med den standarden de lovgivende organene i EU mener er nødvendig. Retts- og tvangskraft for klageavgjørelser vil derfor være helt i tråd med de målsetningene som EU-organene har lagt til grunn.

I debatten innad i EU har det vært lagt betydelig vekt på at det er viktig å underlegge de enkelte transportformene like vilkår, for på den måten å sikre rettferdig konkurranse mellom bransjene. Gjør en dette argumentet mer generelt, trekker det også i retning av at alle aktører innenfor en og samme transportsektor bør være underlagt like konkurransevilkår. Dersom manglende retts- og tvangskraft får som konsekvens at noen tjenestetilbydere konsekvent, eller i alle fall i merkbart større grad enn andre, unnlater å rette seg etter avgjørelsene fra klageorganet, vil dette kunne bidra til fordreining av konkurransen i favør av de selskapene som unndrar seg kostnadskrevende avgjørelser fra klageorganet.

Klageorganet må forutsettes å være sammensatt av personer med betydelig juridisk og transportfaglig kompetanse og erfaring. På den ene siden kan dette tilsi at de avgjørelsene klageorganet kommer til ikke kan antas å være av dårligere «kvalitet» enn de avgjørelsene domstolene måtte komme til. I sin tur reduserer dette sannsynligheten for at en «gal» avgjørelse får retts- og tvangskraft. På den andre siden tilsier klageorganets kompetanse og erfaring at avgjørelsene vil få en betydelig faglig «egenvekt», og at det reduserer behovet for å sikre faktisk etterlevelse gjennom formell retts- og tvangskraft.

Forlikrådene er på grunn av sin manglende bransjekunnskap, og manglende juridiske kompetanse, lite egnet til å behandle tvister på områder som dette, hvor avgjørelsene ofte forutsetter betydelig generell juridisk kompetanse og omfattende

kunnskap om måten vedkommende transportsektor er organisert på og om oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene.

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 nemdsavgjørelser 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.

Som en konsekvens av dette prinsippet, vil det å knytte retts- og tvangskraftsvirkning til klageorganets avgjørelser føre til at den som ikke får medhold alltid vil ha rett til å bringe saken sin inn for de alminnelige domstolene. Dette betyr igjen at en forbruker som har fått helt eller delvis medhold i sin klage hos klageorganet risikerer, mot sin vilje, å bli trukket inn i en ordinær sivil domstolsprosess, med de kostnadene det kan føre med seg. Taper han saken for domstolen vil klageren i beste fall måtte bære sine egne saksomkostninger, og i verste fall å måtte dekke motpartens saksomkostninger i tillegg. Denne indirekte virkningen har ført til at instanser som isolert sett er for å gi nemdsavgjørelsene størst mulig gjennomslagskraft ikke ønsker å gi dem retts- og tvangskraft.

Vekten av dette argumentet er svekket noe med den nye tvistelovens regler om småkravsprosess, jf. kapittel 10 i lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) (som ventes å tre i kraft 1. januar 2008). Formålet med reglene om småkravsprosess er nettopp å redusere kostnadene og tidsbruken ved behandlingen av saker i tingretten. Samferdselsdepartementet legger til grunn at de fleste saker som bringes inn for klageorganet vil ha et slikt innhold at de skal følge reglene om småkravsprosesser, jf. regelen i tvisteloven § 10-1 annet ledd, bokstav a) som sier at alle saker hvor tvistesummen er under kr 125.000 skal behandles etter disse reglene. Etter § 10-1 tredje ledd, bokstav d) gjelder dette likevel ikke «hvor saken for en part har vesentlig betydning ut over den konkrete tvist, eller hensynet til forsvarlig behandling nødvendiggjør behandling [etter de alminnelige reglene]».

Den sistnevnte unntaksregelen er viktig for de spørsmålene som drøftes her, for det må antas at det er særlig i de tilfellene at saken reiser prinsipielle spørsmål at det er aktuelt for tjenestetilbyderne å bringe retts- og tvangskraftige avgjørelser

de har fått mot seg inn for domstolene. I avtalen om opprettelse av Reklamasjonsnemnden for rutefly har derfor de deltagende selskapene forpliktet seg til å følge nemndas avgjørelser, unntagen når de har prinsipiell betydning (punkt 6.2).

Samlet sett betyr dette at det vil være vanskelig for klageren å vite hvordan saken kan komme til å utvikle seg på det tidspunkt han klager til klageorganet. Risikoen for at klagerne ufrivillig blir trukket inn i en domstolsprosess vil kunne få som utilsiktet virkning at personer som har berettiget grunn til å klage på et forhold ikke våger å gjøre det. En teoretisk mulighet ville være å slå uttrykkelig fast i lovs form at klageavgjørelser som bringes inn for domstolene skal følge reglene om småkravsprosesser, men departementet mener av flere grunner at en slik løsning ville være uheldig. For det *første* ville det bety at klageren, ved å bringe saken inn for klageorganet, indirekte også vil kunne bestemme at tjenesteyteren ikke skal ha rett til å prøve saken sin i full bredde etter de alminnelige sivilprosessuelle reglene. For det *andre* vil en slik regel kunne stå i veien for at viktige rettslige prinsipper innenfor transportretten blir behandlet på den måten som er nødvendig for å sikre en autoritativ avklaring av gjeldende rett, gjerne i Høyesterett.

De negative virkningene av å gi klageavgjørelsene retts- og tvangskraft som er gjengitt ovenfor gjør at departementet har lett etter alternative måter å sikre faktisk etterlevelse av klageavgjørelsene på.

Som det fremgår av punkt 6.6.8 mener departementet at klageorganets avgjørelser bør være offentlige for å bidra til rettsavklaring og forutberegnelighet, men dermed er det ikke tatt stilling til om den innklagede parts (tjenesteyterens) identitet bør fremgå av den offentlige avgjørelsen. Her ser praksis ut til å være noe varierende fra nemnd til nemnd. Avgjørelsene til Reklamasjonsnemnda for rutefly angir den innklagede parten med fullt navn.

Dersom en legger til grunn at den innklagede parts navn skal være offentlig som en del av klageavgjørelsen, kan det også være nærliggende å lage *en offentlig liste som viser om tjenesteyterne faktisk etterlever klageorganets avgjørelser* (punkt 6.6.9). Departementet antar at denne typen negativ publisitet vil kunne ha en ikke ubetydelig effekt på tjenesteyternes vilje til å rette seg etter klageavgjørelsene. En slik ordning vil være beslektet med den hjemmelen vedkommende myndighet etter forordningen om forbrukervernsamarbeid skal ha til å offentliggjøre en tjenesteyters tilsagn om at en ulovlig atferd skal opphøre

etter forordningen om forbrukervernsamarbeid (punkt 5.4.10).

Kontroll med at klageorganets avgjørelser faktisk etterleves kan sikres ved at en tjenesteyter som ikke ønsker å etterleve avgjørelsen plikter å melde fra om dette innen det har gått en viss tid fra avgjørelsestidspunktet, og i så fall å gi en begrunnelse for sitt standpunkt. Ønsker en å gå lenger, kan en pålegge alle som får en klageavgjørelse mot seg å redegjøre for hvordan avgjørelsen blir fulgt opp. I begge tilfeller kan meldingen gå enten bare til klageorganet, bare til Luftfartstilsynet, eller til begge to.

Samtidig skal en være klar over at ufordelaktig publisitet kan gjøre at en tjenesteyter føler seg presset til å bringe en ufordelaktig klageavgjørelse inn for domstolene. Dette kan enten skyldes at tjenesteyteren føler at avgjørelsen ikke er riktig, eller at tjenesteyteren føler seg presset til å foreta et offensivt mottrekk fordi passivitet stilt overfor negativ publisitet lett vil bli tolket som samtykke til at avgjørelsen er korrekt.

Etterlevelse av klageavgjørelser vil et stykke på vei også kunne sikres gjennom aktivt tilsyn. Dersom Luftfartstilsynet følger nøye med på avgjørelsene fra klageorganet, og om avgjørelsene faktisk etterleves, vil det trolig raskt kunne danne seg et bilde av om det er selskaper som konsekvent følger en regelstridig praksis. I så fall vil Luftfartstilsynet kunne følge opp dette overfor tjenesteyteren ved hjelp av sine egne tilsynshjemler, jf. kapittel 5. Om nødvendig kan det gis pålegg om opphør av en ulovlig virksomhet, eventuelt under trussel om tvangsmulkt for manglende etterlevelse av pålegget.

Slike pålegg vil bare være rettet fremover i tid, og dermed mager trøst for en passasjer som allerede har vært utsatt for urett. Teoretisk sett kunne en tenke seg at Luftfartstilsynet fikk som oppgave å følge opp enkeltavgjørelser med et forvaltningsrettslig pålegg som ikke bare ville gjøre det nødvendig for flyselskapet å endre sin fremtidige praksis, men som også stilte krav om at de passasjerene som allerede hadde vært utsatt for ulovlig virksomhet skulle motta det erstatningsbeløpet eller lignende som de har krav på. Departementet mener imidlertid at en slik løsning er uakseptabel blant annet fordi Luftfartstilsynet gjennom en slik ordning de facto vil opptre som et «dømmende» organ, og at behovet for å ivareta den enkelte passasjerens interesser ikke er så tungtveiende at det kan rettferdiggjøre en utglidning av skille mellom «forvaltning» og «domsmyndighet».

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.

6.6.7.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter departementets forslag om at:

«avgjørelsene ikke skal ha tvangs- og rettskraft. Avgjørelser som skal ha tvangs- og rettskraft fordrer en grundigere og annerledes saksbehandling enn ikke-bindende avgjørelser. Tvangs- og rettskraft vil kunne resultere i at klagenemnda ikke kan fungere like raskt, rimelig og enkelt som dersom nemnda ikke fatter bindende vedtak.»

Forbrukerombudet sier dette i sin høringsuttalelse:

«For at klageordningen skal fungere i praksis er det av avgjørende betydning at selskapene som omfattes av denne retter seg etter avgjørelsene som fattes. Den mest effektive måten å sørge for dette er sannsynligvis å gi avgjørelsene retts- og tvangskraft slik departementet nevner under avsnitt 4.6.7. i høringsnotatet.

Jeg er skeptisk til departementets argument om at dette vil kunne medføre at en forbruker som har fått medhold i sin sak risikerer å bli trukket inn i en ordinær sivil domstolsprosess med de kostnadene det kan føre med seg og at det muligens kan få en del fra å klage inn saker til klagenemnden. Det vises til at forbrukeren i slike tilfeller alltid vil ha mulighet til å avverge en sivil domstolsprosess ved å trekke saken.

Etter min vurdering kan det være mye som taler for å legge doms- og tvangskraft til denne typen nemnder, men på bakgrunn av at dette er en helt ny nemnd og at virkningene av å gi doms- og tvangskraft ikke har vært prøvd tidligere, finner jeg å kunne støtte Samferdselsdepartementets forslag om at avgjørelsene fra klagenemnden ikke bør ha retts- og tvangskraft.

Jeg vil imidlertid påpeke at det i så fall er viktig at det sikres faktisk etterlevelse av avgjørelsene på de andre måtene som Samferdsels-

departementet legger opp til, nemlig ved at selskap som får avgjørelser mot seg pålegges å redegjøre for hvordan de vil følge opp dette, ved at det publiseres lister over selskap som ikke følger avgjørelsene og ved at tilsynsmyndigheten kan følge opp manglende etterlevelse med pålegg om å endre praksis under trussel om tvangsgebyr.

Dersom nemndsavgjørelser til tross for dette viser seg å ikke etterleves i praksis bør Samferdselsdepartementet vurdere å innføre doms- og tvangskraft på et senere tidspunkt.»

Luftfartstilsynet har også uttalt seg om dette spørsmålet:

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

Oslo Lufthavn AS (OSL) uttaler følgende:

«OSL mener at klagenemndens avgjørelser ikke bør ha retts- og tvangskraft. Hvis klagenemnden skal anses som tvisteløsning bør etterlevelse sikres ved høy kvalitet på avgjørelser, pålegg om oppfølgingstiltak fra tjenesteyter som får en avgjørelse mot seg, samt bruk av tilsynsmyndigheten i forslaget § 10-42 med pålegg om endring av praksis.»

NHO Luftfart sier følgende om behovet for retts- og tvangskraft:

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

Vi registrerer at retts- og tvangskraft er i tråd med EUs målsetting for forordningen [om nektet ombordstigning mv.]. Departementet skriver videre (s. 57): «Dersom manglende retts- og tvangskraft får som konsekvens at noen tjenestetilbydere konsekvent, eller i alle

fall i merkbart større grad enn andre, unnlater å rette seg etter avgjørelser fra klagenemnda, vil dette kunne bidra til fordreining av konkurransen i favør av de selskapene som unndrar seg kostnadskrevende nemndsavgjørelser». Departementet konkluderer imidlertid med motsatt konklusjon uten at årsaken til dette standpunktet går klart frem av drøftingen.

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

Barne- og likestillingsdepartementet sier følgende:

«Vi stiller oss bak Samferdselsdepartementets begrunnelse for hvorfor nemndas avgjørelser ikke bør ha retts- og tvangskraft, og viser til at pakkereiselovens bestemmelser om dette nå er fjernet.»

Forbrukerrådet sier følgende etter først å ha presisert at problemstillingen er viktig:

«Det er en reell fare for at problemet med manglende etterlevelse av vedtak vil bli større når antall flyselskaper som er underlagt nemndas kompetanse øker. Dette gjelder ikke minst når man tar i betraktning at deltakelse i nemnda ikke vil være frivillig for flyselskapene, men pålagt i lov. Derfor vil det være en fordel for forbrukerne å kunne få innholdet i vedtaket tvangsgjennomført.

På den annen side er vi enige med departementet i at forbrukeren lett kan bli dratt inn i en uønsket rettslig prosess hvis vedtaket gis rett- og tvangskraft. Flyselskapene vil nok i en slik situasjon i større grad føle behov for å bringe vedtak de er uenige i inn for domstolsapparatet. Dette kan i verste fall medføre store ekstrakostnader for forbrukeren hvis han taper saken hos domstolene.»

Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjons Reisebransjeseksjon (HSH-R) sier følgende:

«HSH-R understreker at dersom klageorganet skal gis retts- og tvangskraft medfører dette et betydelig merarbeid for sekretariatet og således et mye høyere kostnadsnivå enn om avgjørelsen kun skal være «veiledende». HSH-R støtter i det vesentlige de begrunnelser som depar-

tementet anfører mot en retts- og tvangskraftsløsning. Vi mener, som departementet, at offentliggjøring av klagestatistikk med innklagedes navn og angivelse av i hvilken grad man følger klageorganets vedtak, vil gi flypassasjerene tilstrekkelig sikkerhet med hensyn til gjennomføring av de rettigheter passasjerene har. En offentliggjøring vil også gi tilsynsorganet mulighet til å gripe inn overfor flyselskap som ikke retter seg etter nemndas vedtak der det ikke er saklig grunn til dette, og det antas at det også finnes hjemmel for sanksjoner mot slike i Markedsføringsloven.

Forskriften som må utarbeides kan, som departementet foreslår, utformes på en slik måte at en legger føringer på flyselskapene med hensyn til etterlevelse av nemndsvedtak, for eksempel gjennom en meldeplikt dersom man ikke ønsker å rette seg etter vedtaket.»

Dommerforeningens utvalg for forfatnings- og forvaltningsrett har følgende merknader:

«Når det gjelder spørsmålet om klageavgjørelsens retts- og tvangskraft – notatets punkt 4.6.7 – slutter utvalget seg til departementets vurdering av forholdet til de alminnelige domstolene og til betydningen av den nye tvisteloven, og er enig i forslaget om at nemndas avgjørelser ikke bør ha retts- og tvangskraft.»

6.6.7.3 Departementets vurdering

Som det fremgår både av høringsforslaget og høringsinstansenes merknader, innebærer spørsmålet om retts- og tvangskraft for klageorganets avgjørelser at det må foretas vanskelige avveininger av motstående hensyn som hver for seg er tungtveiende. Med unntak av NHO Luftfart har alle høringsinstanser støttet forslaget i høringsnotatet, om at avgjørelsene *ikke* bør ha retts- og tvangskraft.

Departementet er helt enig med NHO Luftfart i at behovet for effektiv håndhevelse overfor flyselskaper som i utgangspunktet er skeptiske til klageorganets praksis, er et tungtveiende hensyn. Vi kan likevel ikke se at det er lagt frem nye argumenter som skulle tilsi en annen konklusjon enn i høringsnotatet. Etter departementets syn er snarere behovet for effektiv håndhevelse ved hjelp av retts- og tvangskraftige klageavgjørelser redusert som følge av at det i det endelige forslaget er foreslått hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr overfor selskaper som har overtrådt regler som gir passasjerene rettigheter (punkt 5.4.13).

Etter dette har departementet 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.

6.6.8 Saksbehandlingsregler

6.6.8.1 Forslaget i høringsnotatet

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 gi 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.

Samtidig ble Justisdepartementet uttrykkelig oppfordret til å ta stilling til om klageorganet vil være å regne som et forvaltningsorgan. Dersom Justisdepartementet skulle komme til motsatt konklusjon, antydte Samferdselsdepartementet at det bør formuleres enkelte uttrykkelige unntak fra forvaltningslovens bestemmelser. 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.

Deretter gjennomgikk departementet noen utvalgte deler av saksbehandlingsreglene. Det ble antydte at noen av dem må reguleres i lov, mens andre kan tas inn i forskrift. 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. Bare på den måten vil det være mulig å gjøre seg opp et helhetsinntrykk av den foreslåtte nyordningen, og hvordan denne forholder seg til den eksisterende ordningen.

Første spørsmål er om saksbehandlingen skal være *skriftlig eller muntlig*, eller kanskje begge deler. Departementet foreslo at saksbehandlingen bør være rent skriftlig. Dette er også ordningen for den eksisterende Reklamasjonsnemnda for rutefly og for de fleste av de andre klagenemndene som finnes.

Den viktigste grunnen er rent prosessøkonomisk. Skriftlig saksbehandling kan gjøres langt enklere og mer standardisert enn muntlig saksbehandling. Muntlig saksbehandling krever at alle medlemmene av klageorganet er til stede når partene eller eventuelle vitner skal forklare seg. Erfaring viser at et tvisteløsningsorgan et stykke på vei mister muligheten til å forhindre at forklaringer og vitneforklaring vidløftiggjøres når saksbehandlingen er muntlig. Ved skriftlig saksbehandling vil det være lettere for klageorganets sekretariat å styre forberedelsen av saken, og sørge for at den er forsvarlig forberedt før selve klageorganet involveres i saken. Dessuten vil klageorganet kunne ha gjort seg kjent med bevisene (dokumentene) i saken før de møtes for å drøfte forslaget til avgjørelse, slik at behandlingen i selve møtet lettes.

Samferdselsdepartementet mente at forordningene neppe er til hinder for at saker som er av en slik karakter at de egner seg dårlig for skriftlig saksbehandling bør kunne avvises. Årsaken kan for eksempel være at utfallet av saken beror helt og fullt på hva vitner måtte ha observert. Departementet understreker at ulempene ved en slik ordning reduseres dels ved at forordningen[e] selv stiller krav til flyselskapenes bevissikring, og dels ved at klageorganet, ut i fra ulovfestede prinsipper om bevisvurdering, vil kunne tillegge manglende bevissikring vekt ved sin vurdering av sakens realitet.

For det andre foreslo departementet at saker bør kunne *avvises* dersom de ikke kan behandles forsvarlig uten muntlig bevisføring. Det samme bør gjelde dersom klageren selv ikke har maktet å underbygge kravet sitt gjennom fremleggelse av skriftlige bevis, eller dersom måten klagen fremstår på, selv etter veiledning fra sekretariatet, ikke gjør det forsvarlig å behandle saken.

For det tredje mente departementet at *habilitetsreglene* i forvaltningsloven § 6 flg. bør gjelde så langt de passer. Dette vil kunne gjøres gjennom henvisning fra den utfyllende forskriften. Herunder følger det at et medlem av klageorganet ikke skal kunne behandle klager mot eget selskap. Departementet viste til at eierskapsstrukturen i luftfarten kan reise spesielle habilitetsspørsmål som det ikke er plass til å gå inn på her.

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. Kravet om kontradiktorisk prosess er nødvendig for at klageordningen skal være i overensstemmelse med EU-kommisjonens rekommandasjon 98/257/EF (punkt 6.5.4). For å unngå vidløftiggjøring av bevisføringen som undergraver formålet med klageordningen (enkel og rask tvisteløsning) bør normalordningen være at hver av partene bare gir ett skriftlig innspill. Ordningen med skriftlig saksbehandling innebærer at partene (eller deres representanter) ikke bør ha rett til å være tilstede ved behandlingen av deres egen sak.

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. Departementet antok likevel at kravene ofte vil være så små at det er lite aktuelt å bruke advokat som en selv må betale for. Formålet med hele klageordningen tilsier derfor at sekretariatet bør ha en viss plikt til å hjelpe klagerne med å formulere sine egne krav og legge frem relevant dokumentasjon.

For det sjette tilsier formålet med reglene at saksbehandlingstiden i klageorganet normalt ikke bør overstige 3 måneder. Bemannings- og møtefrekvensen bør derfor innrettes med tanke på å nå dette målet.

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 (*litispendens*). Siden en slik litispendensvirkning griper inn i tvistelovgivningens normalregel må den uttrykkelig hjemles. I § 18-2 i den nye tvisteloven er det uttrykkelig sagt at litispendensvirkningen bare varer i seks måneder etter at saken er brakt inn for klageorganet. Ønsker en av partene etter dette å bringe saken inn for en domstol, har han full rett til det, og samtidig innstilles behandlingen i klageorganet. Samferdselsdepartementet oppfordret høringsinstansene til å uttale seg om det er behov for å avvike fra denne normalordningen når tvistemålsloven trer i kraft, eller om det er ønskelig å gi en liknende fristregel i luftfartsloven inntil tvistemålsloven trer i kraft.

For det åttende viste departementet til at foreldelsesloven har egne regler om *avbrytelse av foreldelsesfristen* når en tvist bringes inn for et utenrettslig tvisteorgan. I følge foreldelsesloven § 16 nr. 1 og 2 avbrytes foreldelsesfristen når en tvist bringes inn for et «forvaltningsorgan» som har særskilt

myndighet til å avgjøre slike tvister (typisk Forbrukertvistutvalget), eller dersom en slik tvist bringes inn for en klagenemnd som er opprettet av en leverandør eller en bransjeorganisasjon leverandøren er tilsluttet.

Departementet mente at foreldelsesfristen bør avbrytes også når klager bringes inn for det foreslåtte klageorganet. Under henvisning til drøftelsen ovenfor, la departementet til grunn at klageorganet vil være en «hybrid» som verken er et «forvaltningsorgan» i forvaltningslovens og offentlighetslovens forstand, eller en avtalebasert klage- eller reklamasjonsnemnd. Dermed vil det også være tvilsomt om klageorganet blir fanget opp av ordlyden i foreldelsesloven § 16. På den annen side er det liten tvil om at formålet med klageorganet helt klart tilsier at den bør være omfattet. Departementet foreslo ikke en omformulering av foreldelsesloven, men antydte i stedet at det vil ta saken direkte opp med Justisdepartementet som ansvarlig for foreldelseslovgivningen.

For det niende tok høringsnotatet opp *forholdet til forlikrådsbehandling*. I Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) anførte Justisdepartementet at den faglige kompetansen i klage- og reklamasjonsnemndene er så høy at en part som ønsker å få prøvet klageorganets avgjørelse for domstolene bør kunne bringe saken direkte inn for tingretten. Forlikrådsbehandling skal med andre ord ikke være obligatorisk. Denne ordningen er nå nedfelt i tvisteloven § 6-2 annet ledd bokstav c), som sier at behandling i forlikrådet ikke er nødvendig når: «tvisten er blitt realitetsbehandlet i klage- eller reklamasjonsnemnd etter samtykke fra den annen part eller i en slik nemnd som er offentlig godkjent etter særskilt lovbestemmelse».

Siden Samferdselsdepartementet foreslår at staten skal etablere klageordningen, passer kanskje ikke ordlyden i bestemmelsen helt godt. Det er likevel liten tvil om at den rettspolitiske begrunnelsen tilsier at samme prinsipp bør gjelde for avgjørelsene til det klageorganet som foreslås i denne proposisjonen.

For det tiende la departementet til grunn at klageorganet heller ikke vil være underlagt *offentlighetsloven*. Det betyr i praksis at personer som ikke gis partsrettigheter i medhold av lovforslaget, ikke vil ha krav på å få innsyn i sakens dokumenter. Departementet antydte at en slik løsning også har gode grunner for seg. Klageordningen forutsettes å være et lavterskeltilbud som har til formål å sikre at passasjerene mottar det de har krav på. For noen klagere vil offentlighet kunne oppleves som en ubehagelig ekstrabelastning. I noen tilfeller vil offentlighet også kunne være et

hinder for at partene finner frem til en minnelig løsning.

Det ble presisert at det må skilles mellom behovet for offentlighet rundt saksdokumentene som sådan, og offentliggjøring av klageorganets endelige avgjørelse. Departementet fremhevet viktigheten av at klageorganets avgjørelser vil kunne bidra til å avklare rettsspørsmål som nesten aldri blir forelagt domstolene. Denne funksjonen forutsetter selvsagt at den endelige avgjørelsen ikke er unntatt offentlighet. Departementet mente snarere at en bør gå lenger. På samme måte som tilfellet er for mange av de avtalebaserte klagenemndene bør avgjørelsene aktivt offentliggjøres for å gi publikum mulighet til å undersøke om et rettsspørsmål de står over for har blitt behandlet i tidligere saker.

Den offentliggjorte avgjørelsen bør inneholde navnet på det flyselskapet klagen er rettet mot. Derimot bør de ikke inneholde navnet på den eller de passasjerene som klager. Departementet antydte at offentliggjøring av flyselskapets navn i seg selv vil ha en preventiv virkning når det gjelder fremtidige regel- eller avtalebrudd fra det samme selskapets side, og overfor andre selskaper som ennå ikke har begått et tilsvarende regel- eller avtalebrudd. Nettopp denne formen for offentlighet antas å være sentral for å sikre etterlevelsen av avgjørelsene som ikke er rettslig bindende.

6.6.8.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen slutter seg til forslaget om at den nye tvistelovens normalordning for litispensens følges, og at en bestemmelse om dette tas inn i luftfartsloven til tvisteloven trer i kraft. Videre heter det:

«Advokatforeningen er enig med departementet i at det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan avgjørelsene vil bli etterlevet og dermed om behovet for ytterligere pressmidler som ulike former for publisering. Det foreslås at regler om publiseringstiltak som nevnt under [henvisning til sted i høringsnotatet] ikke vedtas foreløpig, men at slike regler vurderes dersom det viser seg at det oppstår et problem med manglende etterlevelse.»

Forbrukerombudet sier at han «støtter alle departementets forslag til saksbehandlingsregler.»

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse foretatt en grundig vurdering av om det foreslåtte klageorganet vil være et «forvaltningsorgan» i forvaltningslovens forstand. Om dette heter det:

«Etter forvaltningsloven er et forvaltningsorgan «et hvert organ for stat eller kommune», jf.

§ 1. Den nærmere avgrensning beror på tilknytningsforholdet mellom organet og det offentlige. Flere momenter er relevante for om Flyklagenemnda er et forvaltningsorgan. Her kan nevnes om nemnda er opprettet i medhold av lov eller forskrift, om nemnda er et redskap for den offentlige politikk, hvordan nemnda finansieres, nemndas sammensetning og virkefelt.

Det er etter Justisdepartementets oppfatning flere momenter som taler for at nemnda er et forvaltningsorgan.

Klagenemnda tenkes opprettet med hjemmel i lov, forslaget § 10-43. Lovgrunnlaget gir en vidtgående myndighet til departementet til å fastsette klagenemndas nærmere virke både med hensyn til oppnevning av representanter, virkeområdet og saksbehandlingsregler.

Nemnda er et redskap ved gjennomføringen av den offentlige forbrukerpolitikk, samt ment å oppfylle våre EØS-forpliktelser. Av de relevante EU-forordningene følger det at det ikke er tilstrekkelig at forbrukerne har materielle rettigheter, men medlemslandene må sørge for et håndhevelsesapparat som faktisk sikrer forbrukernes rettigheter. Flyklagenemnda er tenkt som en del av Norges oppfyllelse av disse forpliktelsene – den er altså en del av det offentlige håndhevelsesapparatet.

Tilknytningen til nemnda er pålagt bransjeaktørene. Dersom tilknytningen til nemnda hadde vært frivillig, hadde nemndas virksomhet fått mindre preg av offentlig myndighetsutøving.

Det taler mot at nemnda er et forvaltningsorgan, at nemnda er foreslått finansiert av partene på næringslivssiden. Likevel, selv om utgiftene til nemnda blir dekket av bransjen selv, er dette en utgiftsdekning som er foreslått pålagt ved lov. Det er med andre ord en offentlig pålagt avgift. Dermed blir det et underordnet argument at det offentlige ikke bærer kostnadene ved nemnda direkte.

Samferdselsdepartementet peker på at nemnda ikke utøver offentlig myndighet, men kun gir «tungtveiende faglige uttalelser», jf. side 61 i høringsnotatet. Det er imidlertid slik at uttalelsene fra nemnda er ment å ha en rekke virkninger – selskapene vil bli pålagt å forklare hvordan de har tenkt å følge opp avgjørelsen, lister over selskaper som ikke følger opp avgjørelsene vil bli publisert, og tilsynsmyndigheten vil følge opp manglende etterlevelse med pålegg om å endre praksis under trussel om tvangsgebyr, jf. høringsnotatet side 60. Disse virkningene bidrar til at nemndas virksomhet får et preg av offentlig myndighetsutøvelse.

Lovavdelingen har tidligere vurdert om klagenemnda for selskapsreiser var et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven i uttalelse

17. august 1989 i sak 3462/88. Lovavdelingen fant – under tvil – at nemnda ikke var et forvaltningsorgan. Imidlertid skiller den foreslåtte Flyklagenemnda seg på vesentlige punkter fra Selskapsreiseklagenemnda.

Lovavdelingen la vekt på at Selskapsreiseklagenemnda var etablert med grunnlag i avtale mellom Forbrukerrådet og Reisebransjeforeningen. Dette skiller seg fra Flyklagenemnda, som foreslås opprettet ved lov. Det ble videre lagt vekt på at nemnda ga rådgivende uttalelser, dette er også ulikt Flyklagenemnda hvis avgjørelser er ment å forplikte. (Bransjeparter som ikke retter seg etter uttalelser fra nemnda blir utsatt for flere sanksjoner.)

På grunn av det sterke tilknytningsforholdet mellom nemnda og det offentlige har Justisdepartementet kommet til at den foreslåtte Flyklagenemnda er et forvaltningsorgan omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Behovet for unntak fra forvaltningsloven og offentlighetsloven må underlegges grundig vurdering. Unntak må ha en klar lovforankring, noe vi ikke kan se at forslaget § 10-43 annet ledd gir. Det bør i denne forbindelse vurderes om de viktigste reglene bør stå i luftfartsloven, kombinert med en hjemmel til utfylling mv. ved forskrift, derunder et klart grunnlag for eventuelle unntak fra forvaltningsloven og offentlighetsloven.»

Forbrukerrådet sier dette om høringsnotatets vurderinger av saksbehandlingsregler:

«Saksbehandlingen i klagenemnda bør være skriftlig. Muntlig saksbehandling ville medføre en lite effektiv klageprosess og vil således motvirke noe av hensikten med en slik klageordning, nemlig at passasjerene skal få behandlet klagen sin raskt og uten kostnader.(...)»

Formannen i nemnda bør gis kompetanse til å avise grunnløse klager for å forhindre misbruk av selve klageordningen. I praksis vil en slik avvisning vurderes av sekretariatet, og forelegges formannen for endelig avgjørelse.

Nemnda vil ikke være underlagt offentlighetsloven. Forbrukerrådet foreslår likevel at man følger samme system som i dag gjennomføres i Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser. § 12 i nemndsavtalen mellom Forbrukerrådet og NRF [Norsk ReiselivsForum] lyder som følger:

«Reglene i offentlighetsloven kommer til anvendelse så langt de passer.

Klagenemndas vedtak er i alle tilfeller offentlige. Andre dokumenter som gir opplysninger som grovt krenker private interesser kan unndras offentlighet i sin helhet. Vurderingen av dette treffes av sekretariatet i forbindelse med saksforberedelsen.»

Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjons Reisebransjeseksjon (HSH-R) sier dette om forslaget til saksbehandlingsregler:

«HSH-R støtter forslaget om muntlig saksbehandling, med samme begrunnelse som departementet har anført. Når det gjelder saksbehandlingstiden ser vi at de foreslåtte 3 månedene nok er noe ambisiøst med tanke på den korrespondanserutine som nødvendigvis må ligge til grunn for en forsvarlig saksbehandling.

Dersom man baserer nemndas oppbygging på en fagdommer, slik reklamasjonsnemndene vi i dag administrerer er, er det ikke realistisk å regne med at man kan avholde mer enn et møte i måneden. Med dette utgangspunktet vil en forsvarlig saksbehandlingsrutine, nødvendig tid til korrespondanse, svarfrister med mer nok gi en saksbehandlingstid på rundt 5 måneder – hvilket er bra i forhold til hva de klagenemnder vi i dag administrerer kan prestere.»

For øvrig er HSH-R enig i alle de foreslåtte saksbehandlingsreglene i høringsnotatet.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) nevner spesielt at det er viktig at klageadgangen blir tydelig kommunisert til passasjerene ved krav om oppslag og informasjon fra tilbyderne.

6.6.8.3 Departementets vurdering

Justisdepartementet har 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 lovene.

Det kan se ut som Justisdepartementet har lagt til grunn at klageorganets avgjørelser skal være bindende for Luftfartstilsynet, men det er ikke meningen. Luftfartstilsynet skal ikke fungere som et håndhevelsesorgan for avgjørelsene til klagenemnda. I den grad Luftfartstilsynet finner grunn til å forfølge forhold som har blitt kjent gjennom klageorganets praksis, vil tilsynet ha en selvstendig plikt til å utrede saken i medhold av forvaltningslovens alminnelige krav til saksforberedelse. Uansett må en anta at Luftfartstilsynet vil være mer opptatt av å ivareta passasjerens kollektive rettigheter, enn å følge opp enkelttilfeller. Eventuelle pålegg fra Luftfartstilsynet om å rette opp en ulovlig praksis vil være rettet fremover i tid, mens klagesaker gjelder forhold i fortiden.

Til tross for disse nyanseringene legger vi Justisdepartementets konklusjon til grunn for den videre drøftelsen. Departementet vurderer 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. Reglene om enkeltvedtak kommer bare til anvendelse på avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som i tillegg er bestemmende for rettigheter eller plikter til private rettssubjekter – her typisk flyselskaper.

Av det som er sagt ovenfor fremgår det at det nettopp ikke er meningen at klageorganet skal utøve offentlig myndighet. Det er Luftfartstilsynet som skal utøve offentlig myndighet på luftfartens område. Klageorganet skal være et frittstående tvisteløsningstilbud 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. Dersom et flyselskap likevel velger å ikke etterleve avgjørelsen vil ikke dette ha noen rettslige konsekvenser. Det er derfor ikke naturlig å si at de vil være «bestemmende for rettigheter eller plikter».

Med dette utgangspunktet er det dernest nødvendig å ta stilling til hva det innebærer at de innledende bestemmelsene i forvaltningsloven gjelder for klageorganet, og om det i så fall er behov for å gjøre unntak fra disse bestemmelsene fordi de ikke passer. 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. Departementet legger til grunn at disse reglene ikke er til hinder for at klageorganet sammensettes av representanter for henholdsvis flypassasjerene (typisk forbrukermyndighetene), flyselskapene og eventuelle andre tjenesteytere som har forpliktelser direkte overfor passasjerene. Derimot vil de være til hinder for at en ansatt i ett bestemt flyselskap deltar i behandlingen av en klage mot nettopp dette selskapet. Dersom et medlem ikke selv trekker seg fra behandlingen av en sak, legges det til grunn at habilitetsspørsmålet vil måtte avgjøres av klageorganet som kollegium i overensstemmelse med prosedyreregelen i forvaltningsloven § 8 annet ledd. For slike tilfeller bør det presiseres i den forskriften som skal regulere organiseringen

av klageorganet, at den inhabile personen skal erstattes av en annen person som opprettholder balansen mellom antallet partsrepresentanter. For øvrig vil det føre for langt å gå i detalj om hvilke habilitetsproblemstillinger som vil kunne oppstå.

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.

Som det fremgår av høringsuttalelsen til Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon vil selv den foreslåtte *saksbehandlingstiden* på 3 måneder trolig være noe for ambisiøs. Dette henger blant annet sammen med at klageorganet trolig ikke vil ha møte mer enn en gang i måneden. Selv om plikten til å gi foreløpig svar om at saksbehandlingstiden vil ta mer enn en måned (§ 11 a annet ledd) bare gjelder for enkeltvedtak, mener departementet at det bør gis en særlig hjemmel i luftfartsloven som gjør det mulig å vedta fristregler som avviker fra forvaltningslovens normalmodell. For å unngå at det skapes urealistiske forventninger hos klagerne om saksbehandlingstiden, som i sin tur gjør at klageorganet vil måtte bruke tid på å forklare tidsbruken, mener departementet det er bedre at det vedtas klare frister som er spesielt tilpasset måten klageorganet vil måtte arbeide på.

Veiledningsreglene i forvaltningsloven § 11 er bevisst skjønnsmessig utformet for å passe på et meget bredt spekter av sakstyper. Som det fremgår av høringsforslaget ser departementet for seg at saksbehandlingen i klageorganet skal være rent skriftlig, og at klager og innklaget normalt bare bør gis anledning til å gi ett innspill. På denne måten unngår en at saksbehandlingen vidløftiggjøres, og at klageorganet kan opprettholde sin rolle som et effektivt «lavterskeltilbud». Samtidig fremgår det av høringsuttalelsen fra Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon i punkt 6.6.3.2.2 at sekretariatsfunksjonen i klageorganet bør være i stand til å ivareta en relativt omfattende informasjonsvirksomhet, både overfor passasjerene og overfor flyselskapene. Slik informasjonsvirksomhet vil trolig bidra både til at enkelte saker løses uten formell klage, og at det samlede kunnskapsnivået om reglenes innhold stiger blant de reisende og hos flyselskapene og andre tjenesteytere. Slik sett vil informasjonsvirksomhet bidra til å fremme sentrale formål med klageordningen.

Likevel mener departementet at det er vanskelig å ha oversikt over hvilke konsekvenser det vil

ha for saksbehandlingstiden og ressursituasjonen i klageorganet dersom forvaltningsloven § 11 gis uinnskrenket avendelse. 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. Derfor vil det være galt å gi klager en formell rett til å kreve muntlige samtaler, enten det er på telefon eller i form av møte. Sekretariatet bør ha mulighet til å avslå en slik henvendelse uten å bli dratt inn i diskusjoner om forståelsen av klagerens rett til muntlig konferanse. Også på dette punktet bør det derfor være hjemmel for å vedta avvikende forskriftsbestemmelser med hjemmel i luftfartsloven.

Forvaltningsloven § 12 gir en part rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig. Av høringsforslaget fremgår det at departementet antar at denne muligheten har liten praktisk betydning, men at det likevel bør være adgang til det. Det er derfor ikke behov for å hjemle et unntak fra denne bestemmelsen.

Av forvaltningsloven § 13 følger det at de som utfører tjeneste for klageorganet (ansatte i sekretariatet og medlemmene selv) vil være underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten etter denne bestemmelsen omfatter (1) personlige forhold, og (2) opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår».

Personlige forhold omfatter typisk slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv. Motsatt omfatter det ikke fødselsdato, personnummer, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Videre er det slik at opplysninger som i utgangspunktet er taushetsbelagte kan brukes dersom behovet for beskyttelse må anses ivaretatt «ved at individualiserende kjennetegn utelates» (§ 13 a nr. 2).

Når det gjelder den andre gruppen av taushetsbelagte opplysninger er det verd å merke seg at utfallet av mange klagesaker vil være avhengig av hva flyselskapet har gjort for å sikre passasje-

rene de rettighetene de har. Etter forordningen om nektet ombordstigning m.v. er det for eksempel et sentralt skjønnstema om flyselskapet har truffet alle rimelige tiltak for å unngå forsinkelse eller innstilt flyging. Selv om måten virksomheten er organisert på vil kunne ha betydning for utfallet av denne vurderingen, har departementet vanskelig for å se at det kan dreie seg om den typen sensitive opplysninger som taushetsreglene er gitt for å verne om.

Betydningen av taushetsplikts omfang viser seg i denne sammenhengen særlig gjennom offentlighetslovens bestemmelser. Departementet vil derfor si litt om offentlighetsloven før det tar stilling til behovet for eventuelle tilpassningsregler.

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). Dersom disse dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal det ikke gis innsyn i disse delene av dokumentet (offentlighetsloven § 5 a). Av øvrige dokumenter er det særlig utkast til klageavgjørelse som er av interesse. 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. Sekretariatet og de enkelte medlemmene i klageorganet må i denne sammenhengen sies å høre til ett og samme organ. En slik regel gjør det mulig å sende ut forslag til vedtak til klageorganets medlemmene før møte, uten at dette forslaget blir offentlig. Den aktive offentliggjøringen av det endelige klagevedtaket er ikke en form for offentlighet som er regulert av offentlighetsloven, men taushetsreglene i forvaltningsloven vil ha betydning for hvilke opplysninger som kan gjengis i avgjørelsen.

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. Men fordi dette begrepet normalt ikke omfatter en persons navn og bopel frykter departementet at forvaltningslovens og offentlighetslovens normalordning vil føles som et

merkbart usikkerhetsmoment for en person som ønsker å klage. Dette gjelder nok særlig dersom det blir allment kjent at identitetsopplysningene er offentlige.

Reklamasjonsnemnda for rutefly unnlater i dag å gjengi navnet på klageren i sine avgjørelser. Derimot gjengis navnet på det flyselskapet klagen er rettet mot. Selv om det ikke er enkelt å ha en sikker oppfatning av om mulig offentliggjøring av klagerens navn vil hemme passasjerens 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. Av fremstillingen ovenfor fremgår det at klageavgjørelsene ikke er å anse som myndighetsutøvelse, men kun har som formål å løse en tvist mellom to private parter (passasjerer og flyselskapet). Selv om staten tar ansvar for å opprette organet, er det liten grunn til å insistere på andre løsninger av offentlighetsspørsmålet enn de man har valgt i de eksisterende avtalebaserte klageorganene.

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 enten ved at en vedtar en taushetsbestemmelse som supplerer reglene i forvaltningsloven, eller ved at en vedtar en spesiell offentlighetsregel som sier at navnet på klageren skal utelates ved innvilgelse av dokumentinnsyn og i den endelige (offentlige) klageavgjørelsen. Departementet har falt ned på den første løsningen, jf. merknadene til bestemmelsen.

I høringsnotatet er det også drøftet enkelte andre saksbehandlingsspørsmål enn de som gjelder forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Ingen har hatt innvendinger til forslaget om en egen *litispensensregel*, og denne videreføres derfor i det endelige lovforslaget. 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. Departementet kan ikke se at det har vært fremsatt noen innvendinger mot høringsforslaget om at saker som har vært behandlet i klageorganet skal kunne bringes *direkte inn for tingretten* uten at saken må behandles av forliksrådet.

For øvrig er høringsforslaget videreført i det endelige lovforslaget.

Til Landsorganisasjonens merknad om at klageadgangen må tydelig kommuniseres til passasje-

rene, viser vi til det som er sagt ovenfor i punkt 4.1.1 om artikkel 14 nr. 2 i forordningen om nektet ombordstigning mv. Av denne følger det direkte at det flyselskapet som utfører flygningen har plikt til å gi passasjerer som utsettes for brudd på forordningen detaljerte skriftlige opplysninger om hvordan de kan kontakte klageorganet. Det er også viktig at Luftfartstilsynet bruker de foreslåtte tilsynshjemlene til å påse at passasjerene faktisk mottar slik informasjon.

6.6.9 Offentliggjøring av lister over selskaper som ikke etterlever klageavgjørelsene

6.6.9.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet er noe usikker på om de formene for offentlighet som er omtalt ovenfor vil være tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av klageavgjørelsene. 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. Departementet understreket at avgjørelsene fremdeles ikke vil være å anse som bindende. Tanken er bare at flyselskapene i kraft av forskrift gitt i medhold av luftfartsloven skal kunne pålegges å gi de opplysningene som er nevnt ovenfor til klageorganet, og at sekretariatet for klageorganet skal kunne offentliggjøre de opplysningene det mottar fra flyselskapet.

Den usikkerheten departementet ga uttrykk for skyldes ikke bare at det er vanskelig å danne seg et klart bilde av behovet før 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. En mulighet er at flyselskapene vil frykte den negative publisiteten rundt manglende etterlevelse av en klageavgjørelse som det ikke er enig i, og at det derfor vil føle seg tvunget til å bringe saken inn for domstolene med tanke på å arbeide for en dom i sin egen favør. Dersom en oppfatter dette som en reell fare, vil mange av de samme argumentene som anføres mot retts- og tvangskraft kunne anføres mot publisitet rundt selskapets etterlevelse.

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

6.6.9.2 Høringsinstansenes syn

Forbrukerombudet sier dette om behovet for offentlighet:

«For å sikre etterlevelse av avgjørelsene fra klagenemnda er det som nevnt ovenfor....etter mitt syn svært viktig å legge opp til mest mulig offentlighet rundt avgjørelsene.

Jeg mener derfor at Samferdselsdepartementet bør velge den løsningen som skisseres under punkt 4.6.9, nemlig at selskapene bør pålegges å opplyse om de har tatt avgjørelsen til følge og dersom de ikke har gjort det, hvorfor dette ikke har skjedd. Jeg synes også det høres ut som en fornuftig løsning å legge opp til at flyselskapene skal gis frist for å komme med slik tilbakemelding.»

NHO Luftfart har følgende merknader:

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

Landsorganisasjonen i Norge (LO) har også uttalt seg om denne problemstillingen:

«LO støtter forslaget om offentliggjøring av lister over selskaper som ikke etterlever klageavgjørelser. Vi er enig med departementet i at offentliggjøring av klageavgjørelser kan få negative utfall ved at flere klagesaker enn nødvendig havner i domstolene. Dette kan likevel ikke være avgjørende. Stadige brudd på samme lovbestemmelser fra samme leverandør bør ha den konsekvens at dette vil bli

offentliggjort. Derigjennom vil muligheten være til stede for at leverandør endrer holdninger.»

Barne- og likestillingsdepartementet har uttalt:

«Vi antar at en regel om at nemnda publiserer en liste med selskaper som ikke etterlever nemndas avgjørelser kan være et hensiktsmessig tiltak for å motvirke manglende etterlevelse. Vi er kjent med at det danske Rejse-ankenævnet har en slik ordning (publisering på nemndas hjemmeside).»

Forbrukerrådet omtaler også tilsynsorganet i denne sammenheng:

«Forbrukerrådet anses det også som viktig for på sikre etterlevelse av reglene at flyselskapets navn offentliggjøres i vedtaket. Etter vår oppfatning bør også nemnda, eller eventuelt tilsynsorganet, kunne operere med en egen liste over flyselskaper som ikke følger vedtakene som treffes mot dem. Dette vil fungere som et effektivt middel for at vedtakene følges opp.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjons Reisebransjeseksjon (HSH-R) har blant annet spurt seg hvilken rettslig status de opplysningene flyselskapet gir om sin oppfølging av vedtaket vil ha:

«HSH-R støtter forslaget om at offentligheten skal omfatte opplysninger om flyselskapene følger vedtakene og i tilfelle nei, med hvilken begrunnelse. I denne sammenheng mener vi det er formålstjenelig for alle parter med en forskriftshjemlet frist for å ta stilling til om flyselskapet vil etterkomme avgjørelsen. Vi reiser i denne sammenheng spørsmålsteget ved om det vil oppstå en *avtalerettslig* konstruksjon der hvor selskapet har gått inn i en klageavtale og unnlater å melde tilbake at man ikke vil rette seg etter nemndas vedtak, slik at klageren med rimelighet kan gå ut i fra at vedtaket vil bli fulgt. Ved å tenke en slik avtalerettslig konstruksjon ved utformingen av avtalen mellom klageorganet og flyselskapene, vil man etter vårt skjønn kunne konstruere en avtale om å følge nemndas avgjørelsen dersom melding innen de forskriftsfestede frister ikke er gitt. Klageren vil således eventuelt kunne prosedere rent avtalerettslig på at vedtaket skal oppfylles.»

6.6.9.3 Departementets vurdering

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 NHO Luftfart har innvendinger mot en slik løs-

ning, ser det ikke ut til å bestride at en slik ordning for så vidt vil være effektiv. Innvendingene er først og fremst knyttet til mulige mangler på treffsikkerhet. Tanken er tilsynelatende at de opplysningene som offentliggjøres ikke vil være representative, og dermed ha urettferdige virkninger. I sin tur vil dette kunne føre til usunn fordraining av konkurransen.

Departementet mener NHO Luftfarts uttalelse bygger på andre forutsetninger enn de departementet la til grunn i høringsnotatet. Tanken der var ikke å drøfte bruken av generell klagestatistikk. Departementet er helt enig med at denne typen statistikk, hvis den overhode skal utarbeides, må korrigere for størrelsen på flyselskapet og andre forhold som gjør statistikken representativ, og dermed informativ. Målsetningen i høringsnotatet var å konsentrere seg om de spesielle tilfellene hvor selskapet, av en eller annen grunn, ikke ønsker å følge klageorganets avgjørelse. Heller ikke innenfor denne gruppen var tanken å drøfte bruken av statistikk, men å lufte muligheten for at selskapene skal måtte begrunne sitt standpunkt på en måte som offentligheten skal ha innsikt i. Departementet kan derfor ikke se at NHO Luftfart har lagt frem argumenter som på avgjørende måte svekker de positive uttalelsene fra de andre høringsinstansene.

I høringsnotatet foreslo departementet ikke hjemmel for at tilsynsmyndigheten skal kunne ilegge overtredelsesgebyr. Av punkt 5.4.13.3 fremgår det at departementet likevel foreslår en slik hjemmel i det endelige lovutkastet. Spørsmålet her er om denne klare styrkingen av det samlede spekteret av sanksjonsformer reduserer behovet for den typen offentlighet som behandles her. Som følge av at den enkelte flypassasjerens ulemper og tap normalt har et begrenset omfang, er det også mest sannsynlig at overtredelsesgebyr vil bli benyttet som en sanksjon mot en fast praksis som selskapet velger å følge. Det sentrale i saker om overtredelsesgebyr vil derfor typisk være passasjerens kollektive rettigheter, og ikke individuelle saker. Klagesakene derimot, er nettopp individuelle, og målsetningen er først og fremst å sikre den enkelte klageren det han har krav på. Dette taler for at plikten til å forklare hvorfor en ikke vil følge en avgjørelse innebærer et nødvendig supplerende oppfyllelsespress.

Selv om det sentrale i klagesakene er den individuelle klagen, mener departementet også at offentlig begrunnelse for et standpunkt vil bidra til raskere avklaring av omstridte rettsspørsmål. Dersom selskapet vet at begrunnelsen for manglende etterlevelse kan leses av enhver, reduseres

risikoen for at standpunktet er mangelfullt eller galt begrunnet.

Det er litt uklart for departementet om HSH-R bygger sine merknader på en forutsetning om at klageorganet skal baseres helt eller delvis på avtale. I så fall vises det til punkt 6.6.3.1, der departementet konkluderer med at klageordningen fullt ut bør baseres på lov og forskrift. Dersom det siktes til at flyselskapet og passasjerene i det enkelte tilfelle kan bli enige om en løsning, er svaret at det beror på en konkret vurdering av omstendighetene om dette skal forstås som en egen avtale. Men så lenge avtalen i seg selv ikke har retts- og tvangskraft, er det vanskelig å se at en slik avtalekonstruksjon bør tillegges avgjørende vekt i relasjon til de spørsmålene som drøftes her.

6.6.10 Finansieringsmodell

6.6.10.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet tok 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. Etter disse avtalene er det vanlig at klageorganet selv, med unntak av formannen, består av representanter for næringslivssiden og for forbrukersiden. Kostnadene ved at disse personene møter i klageorganet dekkes derfor av arbeidsgiveren i form av lønnsutgifter, eller ved en intern avregning i vedkommende bransjeforening. Kostnadene til formannen dekkes normalt likt av de to sidene i avtalen i form av kontante utbetalinger.

Reklamasjonsnemnda for rutefly (slutt)-behandlet 42 klagesaker i 2004. Selv om antallet klager steg noe i 2005, er det først i 2006 at det økede fokuset som fulgte med ikraftsettingen av forordningen om nektet ombordstigning mv. har gitt seg fullt utslag. I september 2006 var nemlig antall klager så langt i år allerede oppe i 175.

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. Fra forordningen om nektet ombordstigning mv. trådte i kraft 17. februar 2005, og ut 2005, hadde Luftfartstilsynet 115 klager. Mengden klager er stigende, og i september 2006 var det registrert 125 klager så langt i 2006. Tilsynet har anslått at dette arbeidet vil utgjøre omlag ett årsverk pr. år.

Når en sammenligner tallet på antallet klager og årsverk fra Reklamasjonsnemnda og Luftfartstilsynet kan det tyde på at arbeidsmetodene og/eller beregningsmetodene har vært ganske ulike. Departementet mener derfor en bør være forsiktig med å legge for stor vekt på dem som grunnlag for å anslå arbeidsmengden for et fremtidig klageorgan.

Ingen av forordningene som er nevnt i kapittel 4 sier noe om måten klageordningene skal eller kan finansieres på. Herunder inneholder de ikke noe uttrykkelig forbud mot at klagerne selv betaler et gebyr for behandlingen, og på denne måten fullfinansierer ordningen. Departementet legger likevel til grunn at forordningene forutsetter at klageordningen skal være et *lavterskeltilbud* som er praktisk enkelt og rimelig å benytte seg av, dersom det ikke gjøres gratis. EU-kommisjonens rekommandasjon 98/257/EF slår også klart fast at «the procedure [shall be] free of charges or of moderate costs» (se om disse i punkt 6.5.4).

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. Det ble lagt til grunn at kostnadene kan fordeles på følgende fire måter:

- staten betaler alt;
- tjenesteyterne betaler alt;
- de reisene som fellesskap betaler gjennom en generell avgift; eller
- en kombinasjon av modellene ovenfor.

Departementet mente at det er tre viktige grunner til at den første løsningen ikke bør velges. For det *første* kan det oppfattes som prinsipielt uheldig at kostnadene ved driften av en samfunnssektor blir dekket også av de som ikke benytter seg av de aktuelle tjenestene (som skattebetalere).

For det *andre* er det samlede volumet av vare- og tjenesteytelse etter hvert blitt så stort at kostnadene til å drive alle eksisterende (og kommende) klagenemnder vil kunne utgjøre en merkbar utgift dersom den skal dekkes over statsbudsjettet. I stedet mente departementet at det bør legges til grunn en slags «*livsløpstankegang*» som innebærer at den enkelte bransje som hovedregel bør bære kostnadene forbundet med å yte vedkommende vare eller tjeneste - herunder også kostnadene til slike «støttetjenester» som det er snakk om her. Det ble antatt at de ekstrakostnadene selve klageordningen pådrar næringen er så vidt beskjedne at de vanskelig kan oppfattes som en trussel mot sel-

skapenes levedyktighet. Dermed er det ikke sagt noe om virkningen av de kostnadene som følger av selve innholdet i klageavgjørelsene.

For det *tredje* mente departementet at transportnæringen vil bli favorisert på en måte som er vanskelig å begrunne dersom klageordningen innenfor nettopp denne sektoren skulle finansieres over statsbudsjettet. Alle de bransjene som i dag bidrar til finansieringen av utenrettslige klagenemnder vil ha grunn til å reagere på en slik forskjellsbehandling. Departementet er klar over at blant annet Forbrukertvistutvalget allerede utgjør et viktig unntak fra denne regelen. Den offentlige finansieringen av denne ordningen må dels ses som et utslag av at Forbrukertvistutvalget behandler klager som historisk har vært ansett som sentrale for «folk flest», og dels med at opprettelsen skjedde før det ble vedtatt kontraktsrettslige lovbestemmelser på et stort antall spesialområder. Med økningen i omfanget av kontraktslovgivning, og volumet av varer og tjenester som selges, er ikke lenger denne modellen ønskelig som en standard-løsning.

Dersom en ser bort fra muligheten av at staten betaler for driften av klageorganet blir neste spørsmål om flyselskapene eller passasjerene skal bære kostnadene.

Passasjerene kan bære kostnadene på to måter. Den første muligheten er at det legges en meget liten avgift på alle flyreiser som kjøpes her til lands, og som er akkurat stor nok til å bære kostnadene ved klageordningen. Mot en slik løsning kan en blant annet anføre at det lett vil bli et misforhold mellom det beløpet som samles inn og kostnadene forbundet med å administrere ordningen. Den andre løsningen går ut på at de som klager må betale et gebyr som tilsvarende kostnadene forbundet med å «benytte seg av klageorganets tjenester». Som nevnt innledningsvis vil en slik ordning lett bryte med tanken om at klageordningen skal være et «lavterskeltilbud».

Det kanskje viktigste argumentet for å la tjenesteyterne dekke kostnadene er likevel at det åpner for å utforme en insentivordning som innebærer at tjenesteyterne betaler i forhold til den arbeidsbyrden de pådrar klageordningen. Dette kan gjøres ved at tjenesteyteren betaler et gebyr for alle klager som bringes inn for klageorganet, og som er rettet mot vedkommende tjenesteyter. Alternativt, kan tjenesteyteren pålegges å betale for klager som gis medhold. Selskapene vil dermed ha en klar oppfordring til å forbedre sin service, slik at antallet klager reduseres. En slik ordning har dessuten den fordel at den trolig vil oppfattes som rettferdig i forholdet mellom de enkelte tjenesteyterne.

For å styrke virkningen av dette argumentet, ble det antydnet at klageorganet eller Luftfartstilsynet kan offentliggjøre statistikk som viser klart hvor mange klager som har vært rettet mot hvert enkelt selskap. For å unngå at fokuset blir ensidig negativt, vil det kunne foretas sammenligner fra år til år, slik at det også fremgår klart at antallet klager mot et selskap er redusert som følge av forbedrede tjenester. Slike insentivordninger er kjent fra andre land.

Departementet valgte samlet sett å anbefale at flyselskapene og eventuelle andre tjenesteytere dekker kostnadene i form av gebyrer som belønner selskaper som mottar få klager på sine tjenester.

6.6.10.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen sier i sin høringsuttalelse at:

«flyklagenemnda bør finansieres gjennom en gebyrordning som belønner de tjenesteyterne som har få klager. For å unngå grunnløse klager bør klageren betale et minimalt gebyr som eventuelt kan returneres dersom klageren får medhold.»

Forbrukerombudet har kommentert forholdet til avvisningsreglene:

«Etter mitt syn er det ikke ønskelig at klagerne skal betale gebyr for å klage saker inn for nemnden. Hvis formålet med å ilegge et slikt gebyr skulle være å unngå åpenbart ubegrunnede klager slik departementet nevner, mener jeg det må være en bedre løsning at klagenemndens sekretariat gis mulighet til å avvise slike saker.

Etter det jeg kjenner til er det svært få åpenbart ubegrunnede klager som fremmes for Klagenemnden for rutefly i dag. Et klagegebyr kan derfor neppe begrunnes på denne måten. For at nemnden skal ha den nødvendige rettsavklarende rollen, er det etter mitt syn viktig både for selskapene og passasjerene at muligheten for tvisteløsning er åpen og lett tilgjengelig. Et gebyr vil stå i kontrast til dette hensynet og bør unngås.

Jeg er enig med Samferdselsdepartementet i at den beste løsningen på spørsmålet om hvordan klagenemnden skal finansieres er at flyselskapene dekker kostnadene til dette i form av gebyrer knyttet til den enkelte klagesaken.»

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har følgende merknader:

«I høringsnotatet tas det utgangspunkt i at en klagenemnd skal finansieres av brukerne, og det drøftes hvordan kostnadene skal fordeles på flyselskaper og klagere. Uavhengig av hvor-

dan kostnadene fordeles blir det i siste instans flypassasjerene som må finansiere ordningen enten direkte eller indirekte i form av høyere priser. Ordningen som skisseres i høringsnotatet synes imidlertid som den mest hensiktsmessige ettersom den gir flyselskapene insentiv til å overholde regelverket og dermed bidra til å minimalisere kostnadene til klagenemnda.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener at saksbehandlingen i klageorganet bør være gebyrfri for forbrukerne.

Oslo Lufthavn AS (OSL) sier innledningsvis at det støtter ideen om at den klageberettigede pålegges et mindre gebyr for klagebehandling. Dette for å hindre useriøse klager som pådrar klageorganet unødige arbeid. Litt senere i høringsuttalelsen heter det:

«Siden klagenemnden skal være et lavterskeltilbud synes OSL det er viktig å ikke ramme tjenesteytere som pådrar klageordningen en liten arbeidsbyrde. OSL mener at det bør velges en finansieringsmodell som oppfattes som rettfærdig i forholdet mellom de enkelte tjenesteyterne. Etter OSL sitt skjønn, vil det mest rettfærdige og hensiktsmessige være at kostnadene dekkes i form av et gebyr som belønner de selskaper som mottar få klager på sine tjenester.»

Etter først å ha gjengitt de fire alternative finansieringsmodellene som er nevnt innledningsvis i høringsnotatet, sier *NHO Luftfart* følgende:

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

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

NHO Luftfart fraråder at medlemmene i nemnda, utenom dommeren [den nåværende formannen] skal ha lønn. Dette vil fordyre nemndsarbeidet enormt. Vi foreslår at ordningen i reklamasjonsnemnda videreføres. Medlemmene lønnes av sine respektive arbeidsgivere. Siden forbrukerne skal være representert av de statlige forbrukermyndighetene, vil selvfinansieringsprinsippet for medlemmer ikke

skape problemer. Utvides nemnda med medlemmer fra arbeidsgiverorganisasjoner og helseforetakene, vil dette også være profesjonelle parter som vil utføre nemndsarbeidet som en naturlig del av jobben. Totalt sett vil dette finansieringsprinsippet være den mest hensiktsmessige løsningen.»

Barne- og likestillingsdepartementet har kommentert finansieringsmodellen på følgende måte:

«Når det gjelder finansieringsmodell, mener departementet at det er et godt generelt prinsipp at bransjen selv betaler for klagesaksbehandlingen innen vedkommende bransje. Dette bidrar til å ansvarliggjøre de næringsdrivende innen bransjen. Vi antar at en form for grunnfinansiering i form av gebyr fra alle i bransjen, kombinert med gebyr fra den enkelte innklagede, kan være en hensiktsmessig finansieringsmodell. Dermed sikrer man at de som får klager mot seg betaler mer til nemndas drift enn de som ikke får det. Departementet er skeptisk til at forbrukerne skal betale noe for å få klagen behandlet. Dette begrunner vi med at klageordningen bør være mest mulig tilgjengelig for forbrukerne. Det er bare et par av de avtalebaserte klagenemndene (av 20) som har en ordning med gebyr fra klager. Eventuelt «misbruk» av klageordningen kan etter vårt syn mer hensiktsmessig motvirkes ved at nemndas formann får myndighet til å avvise åpenbart grunnløse klager mv.

Under enhver omstendighet må en forbruker som vinner saken få tilbake et eventuelt betalt klagegebyr.»

Forbrukerrådet knytter sine kommentarer til sin egen deltagelse i de eksisterende klagenemndene:

«Hovedhensynet bak alle utenrettslige klageordninger som Forbrukerrådet deltar i er at forbrukerne skal ha rask og god klagemulighet uten å risikere kostnader ved dette. Vårt synspunkt er at dette bør gjelde også ved opprettelsen av en ny flyklagenemnd.

Et klagegebyr for forbrukere vil i verste fall medføre at forbrukere med berettigede krav lar være å bringe saken sin inn for nemnda i frykt for at han må betale et beløp hvis han taper saken. Dette vil ikke minst gjelde der tvistesummen er relativt liten, noe man må anta at de fleste tvistesummene i forbindelse med flyklager vil være.

Et argumentet for å innføre et klagegebyr er at dette kan bidra til å forhindre grunnløse klager. Dette argumentet mener Forbrukerrådet ikke kan føre frem. Erfaringene fra Reklamasjonsnemnda for rutefly er at man har få slike klager. Dessuten vil formannen kunne gis

mulighet til å avvise grunnløse klager før de bringes inn til behandling i nemnda.

Forbrukerrådet støtter således ikke et forslag om innføring av et gebyr for behandling av saker i nemnda.»

Endelig har *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjons Reisebransjeseksjon (HSH-R)* avgitt en omfattende uttalelse om finansieringsmåten, som også knytter vurderingene til hvilke oppgaver nemnda bør ha:

«HSH-R mener prinsipielt at klager bør betale et rimelig klagegebyr for å få sin klage behandlet i bransjeklagenemnder. Dette utelukkende for å etablere en terskel som vil sile bort helt ubegrunnede og kverulantpregede klager, som vi dessverre har erfaring for nok forekommer i et visst omfang. Klagegebyret skal refunderes klageren ved helt eller delvis medhold.

Det vises til tidligere anførsler om at sekretariatet i klageorganet bør og nødvendigvis må utføre en viss informasjonsvirksomhet. Det er rimelig at denne delen av sekretariatets arbeid finansieres av flyselskapene samlet i det informasjonsvirksomheten selvfølgelig kommer samtlige selskaper til gode. I tillegg bør hvert enkelt flyselskap som får sin klage behandlet i klageorganet betale de faktiske kostnadene ved dette. Vi er imidlertid sterk motstander av et system hvor innklagede må betale for å få klagen behandlet når klageren taper saken fullstendig. Dette strider mot vanlige rettsprinsipper og er ikke egnet til å skape lojalitet mot klageorganet.

Vårt forslag til finansieringsmodell bygger på at flyselskapene som har trafikk innen, eller til og fra, Norge, finansierer klageorganets *generelle informasjonsvirksomhet* (stipulert etter antatt medgått tid, i flyklagenemnda utgjør slik virksomhet ca 20% - 25% av sekretariatets tid) blir avkrevet en «administrasjonsavgift» satt i forhold til antall passasjerer, eventuelt avganger. Denne avgiften ser vi for oss kan defineres som tiltak for å etterleve EU-forordningen og vil således kunne falle inn under tilsynsområdet, jfr. kap 3 i høringsnotatet. I tilfelle må nødvendig hjemmel vel skje gjennom et tillegg i [luftfartsloven] § 7-26.

Selve saksbehandlingen i klagesaker i sekretariatet bør finansieres ved at selskaper som taper saker helt eller delvis i klageorganet må betale en behandlingsavgift. Vi mener, som tidligere anført, at selskap som blir innklaget, og hvor klager ikke taper saken fullstendig, ikke bør betale gebyr for å få fastslått at selskapet har overholdt sine forpliktelser overfor passasjerene. Unntaksvis kan vi akseptere at der klageren har forståelig grunn til å få sin sak prøvet, f.eks. fordi flyselskapet ikke har

begrunnet avslaget på klagen godt nok, eventuelt uten nødvendig og dekkende dokumentasjon, eller fordi man har en prinsippsak som ikke tidligere har vært forelagt klageorganet, skal flyselskapet likevel betale gebyret. Uansett vil det være en viss del av klagesaker hvor flyselskapet da ikke skal betale noe for behandlingen, og arbeidet med disse sakene må da enten finansieres gjennom at behandlingsgebyret for de som taper saken helt eller delvis settes noe høyere, eller ved at «administrasjonsgebyret» beregnes på en slik måte at man dekker disse sakene. HSH-R anbefaler den siste løsningen.

Til spørsmålet om møtgodtgjørelse for partsrepresentantene anfører vi følgende:

Deltagelse i slikt nemndsarbeid medfører ofte mer arbeid enn forutsatt i det man må bruke tid til å sette seg inn i saker, undersøke de faktiske forhold og vurdere en ofte uoversiktlig juss. Vi mener derfor at partsrepresentantene må få en godtgjørelse for sitt fremmøte i nemnda, som også inkluderer nødvendig saksforberedelse etc. Hvor vidt godtgjørelsen skal betales til den enkelte eller deres arbeidsgiver har vi et noe mer avslappet forhold til, men all den stund arbeidsgiver nødvendigvis må godkjenne den enkelte partsrepresentants deltakelse i klageorganet, mener vi at spørsmålet om hvem som skal ha godtgjørelsen til syvende og sist vil være et spørsmål mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.»

6.6.10.3 Departementets vurdering

Høringsinstansene har tatt opp en rekke spørsmål som det ikke er nødvendig å ta endelig stilling til her, men som vil ha stor betydning ved fastsettelsen av den forskriften som er tenkt hjemlet i lovforslaget. 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 klarere 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. Den generelle konkurransen mellom flyselskapene trekker også i samme retning. Selv om det foreløpig ikke er kjent hvor mange klager klageorganet vil motta, er det grunn til å anta at de absolutte kostnadsbeløpene ikke vil bli omfattende.

Det er uenighet mellom høringsinstansene om det er nødvendig eller ønskelig å kunne ilegge klagerne et visst gebyr for å unngå ubegrunnede klager, og om klagerens eventuelle egenandel bør

avhenge av utfallet av klagebehandlingen. Disse spørsmålene vil måtte løses under det kommende forskriftsarbeidet.

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.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon mener at klageorganet bør ha kapasitet til å drive generell informasjonsvirksomhet, og spør seg i forlengelsen av dette hvordan denne virksomheten eventuelt skal finansieres. Utrykket «generell informasjonsvirksomhet» bør rent språklig avgrenses mot informasjonsvirksomhet som er knyttet til den enkelte klagesak. Det er åpenbart at klageorganet (sekretariatet) må ha som oppgave å gi opplysninger om forståelsen av gjeldende regler

i tilknytning til en konkret klagesak, og at den foreslåtte lovhjemmelen må hjemle gebyrer som dekker kostnadene forbundet med dette. Departementet mener formålet med ordningen tilsier at disse oppgavene ikke må forstås for snevert. Det kan ikke være et krav at saken til slutt ender som en skriftlig klage, verken direkte overfor flyselskapet eller overfor klageorganet. Dersom en telefonisk henvendelse fører til at en passasjer skjønner at det ikke er grunnlag for å fremme et krav på grunnlag av luftfartslovgivningen, har veiledningsvirksomheten også en konfliktløsende funksjon i tråd med ordningens formål. Dersom denne typen virksomhet viser seg å utgjøre en merkbar andel av klageorganets kostnader, vil en måtte finne en særskilt løsning på fordelingen av disse kostnadene. Det viktige i denne sammenhengen er at den foreslåtte hjemmelen også skal dekke denne typen kostnader.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Presentasjonen av disse i høringsnotatet

Foreslaget 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 (kapittel 6).

På den annen side vil Luftfartstilsynet få utvidet sine arbeidsoppgaver når det gjelder tilsyn med passasjerrettigheter. Riktignok er Luftfartstilsynet allerede i dag pålagt å føre tilsyn med forordningen om nektet ombordstigning mv., men luftfartsloven har manglet effektive hjemler for å sanksjonere brudd på regelverket. I tillegg vil Luftfartstilsynet bli pålagt oppgaven som «vedkommende myndighet» etter forordningen om forbrukervernsamarbeid, og dermed inngå i et nettverk av nasjonale myndighetsorganer som har ansvar for å håndheve EØS-regler som beskytter forbrukerne (foreløpig bare forordningen om nektet ombordstigning mv. innenfor luftfartens område).

Det er vanskelig å forutsi hvilket omfang dette arbeidet vil få. For så vidt gjelder forordningen om forbrukervernsamarbeid, vil omfanget et stykke på vei bli styrt av hvor mange anmodninger om bistand tilsynet mottar fra parallelle tilsynsmyndigheter i andre EØS-land. Departementet understreker at dette samarbeidet kun gjelder passasjerens kollektive rettigheter, og ikke deres individuelle klager (selv om kunnskap om klager kan sette i gang arbeid med å styrke passasjerens kollektive rettigheter). Når det gjelder Luftfartstilsynets øvrige tilsyn med passasjerrettighetene, vil arbeidsmengden til en viss grad kunne bestemmes av tilsynet selv. Minstevilkåret må likevel være at tilsynet griper inn dersom det blir kjent med en langvarig eller omfattende regelstridig atferd.

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

For så vidt gjelder det nye *klageorganet* er finansieringsmodellen omtalt nærmere i punkt 6.6.10, 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, men i dette tallet er ikke arbeidsinnsatsen til medlemmene av Reklamasjonsnemnda tatt med. Medlemmene mottar ikke vederlag for sitt arbeid, og det er ikke kjent hvor mye tid de bruker på arbeidet. Formannen for klageorganet mottar derimot eget vederlag for sitt arbeid, uten at departementet kjenner dette beløpet.

Det er grunn til å tro at det samlede antallet passasjerklager vil øke noe dersom forslaget blir vedtatt. For det første vil trolig oppmerksomheten om at det etableres et nytt klageorgan øke kunnskapen om retten til å klage blant passasjerene. Departementet antar at dette vil føre til et øket antall klager også på grunnlag av rettigheter som ikke er nye. For det andre innebærer forordningen om nektet ombordstigning mv. og forslaget til forordning om bevegelseshemmede flypassasjerer, at passasjerenes rettigheter utvides på en måte som vi ennå ikke helt har sett virkningen av. For det tredje foreslår departementet at personer som i dag ikke har rett til å klage til Reklamasjonsnemnda, og som derfor bare kan klage (til Luftfartstilsynet) over brudd på forordningen om nektet ombordstigning mv., i fremtiden også skal kunne klage over brudd på andre deler av luftfartslovgivning, eller på grunnlag av rene avtalefestede rettigheter.

Mot dette kan det hevdes at forslaget om å etablere en ny klageordning nettopp har til formål å redusere antallet regelbrudd, og dermed antallet klager. Dessuten styrker forslaget Luftfartstilsynets mulighet for å gi pålegg om opphør av regelstridig praksis. Departementet er mer usikker på om den rettsavklarende effekten klagepraksisen forventes å ha, vil bidra til flere eller færre klager.

Som det fremgår av punkt 6.6.10.3 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.

Flyselskapenes kostnader vil for det første bestå av bruk av ressurser til intern håndtering av klager, det være seg før, under eller etter at saken eventuelt er tatt under behandling av klageorganet. I hvilken grad selskapene 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 begrensede utgifter når klageorganet først er etablert. Rekruttering av sekretariat og medlemmer til klageorganet kan være mulige oppgaver. I etableringsfasen er det mer usikkert om prinsippet om selvfinansiering vil la seg gjennomføre helt konsekvent. Også dette er noe departementet vil komme tilbake til under arbeidet med utformingen av forskrift om klageorganet.

7.2 Høringsinstansenes syn

Luftfartstilsynet uttaler følgende etter først å ha støttet departementets forslag om at tilsyn med grunnlaget for enkelte luftfartsavgifter (punkt 5.4.4) legges til Luftfartstilsynet:

«I den forbindelse vil vi imidlertid igjen benytte anledningen til å vise til tidligere informasjon om at dette tilsynet vil innbære økonomiske og administrative konsekvenser for Luftfartstilsynet. Konsekvenser som vi forutsetter kan dekkes inn enten ved at våre kostnader inntas i kostnadsbasen, jfr. forordningens [utkastet til avgiftsforordning] artikkel 5 annet ledd litra a) eller gjennom bevilginger over statsbudsjettet gjennom det årlige tildelingsbrevet. De økonomiske konsekvensene forbundet med tilsynet

vil bl.a. være avhengig av den endelige utformingen av avgiftsregelverket og nasjonale policyavklaringer. Luftfartstilsynets foreløpige estimat er derfor i størrelsesorden ½ til 1 million kroner.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjons Reisebransjeseksjon (HSH-R) sier dette:

«Uansett hvilke forutsetninger som legges til grunn for driften av det nye klageorganet, vil de økonomiske og administrative konsekvensene måtte evalueres etter f.eks. 12 måneder. HSH-R ser at publikums oppmerksomhet med hensyn til passasjerrettigheter er stigende samtidig som også antall flypassasjerer og antall flybevegelser må påregnes å øke også i fremtiden. Dette, sammenholdt med det faktum at både logistikk, operative forhold og vær og klimamessige betingelser vil kunne gi større og hyppigere negative utslag på regularitet og drift, vil kunne føre til at antall klager kan bli høyere enn en fornuftig prognose nå i startfasen skulle tilsi.»

7.3 Departementets kommentarer

Ingen av høringsuttalelsene tilsier at det er noe galt med departementets redegjørelse i høringsnotatet. Når det gjelder merknadene fra Luftfartstilsynet vises det til St.prp. nr. 87 (2006-2007) side 14-15.

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.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

8.1 Generelt om lovsystematikken

Systematikken i gjeldende luftfartslov skriver seg fra luftfartsloven av 1960, og lovens tilsynsbestemmelser er derfor primært rettet inn mot ivaretagelse av sikkerhet. Adgangskontroll, som beskrevet i punkt 5.2.1, er en helt sentral bestanddel av dette håndhevelsesapparatet.

Forslagene i denne 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 vurdert to alternative løsninger på dette problemet. Den *ene* er å gi et nytt sett av generelle saksbehandlings- og tilsynsregler som omfatter alle former for tilsyn etter loven, både sikkerhetstilsyn, tilsyn med passasjerrettigheter og økonomisk tilsyn. Den kanskje viktigste fordelene med denne løsningen er at loven blir i stand til å «fange opp» nye tilsynsformer etter hvert som luftfartslovgivningen utvikle seg, typisk på grunn av nye EU/EØS-regler. Ulempen er at reglene kan bli så generelle at legalitetsprinsippets krav til presisjon ikke blir godt ivaretatt.

Departementet har valgt en *annen* 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. Det innebærer at forordningene om passasjerrettigheter vil bli (om)hemlet til en ny bestemmelse i lovens kapittel X, og at avgiftsforordningen vil bli gjennomført med hjemmel i en ny bestemmelse som føyes til kapittel VII. Til hver av disse bestemmelsene blir det i sin tur knyttet nye tilsynsbestemmelser. I tillegg føyes nye bestemmelser om klageordning for passasjerrettigheter til kapittel X (som et nytt underkapittel G), der de saklig sett hører hjemme.

8.2 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Til den nye overskriften til kapittel VII

Gjeldene tittel er etter departementets syn for snever. I følge forarbeidene til den gamle luftfartsloven av 1960 er ordet «bakketjenesten» i den eksis-

terende loven ment å omfatte «sikringstjenesten og dens forskjellige ledd, i noen grad også lufthavnforvaltningen på plassene og til verksteddrift, drivstofforsyning og annet som knytter seg til luftfartsanlegget». Ordet bakketjenesten hadde med andre ord et mye bredere innhold enn det har i dagens språkbruk. Særlig uheldig er det at flysikringstjenestene i § 7-4 ikke fremgår på en klar måte av overskriften. Videre bør det nevnes at forslaget til nytt § 7-26 annet ledd nettopp omhandler avgifter for flysikringstjenester. Departementet foreslår derfor at ordet «flysikringstjenester» føyes til overskriften på kapitlet.

Til endringene i § 7-26

Første ledd første punktum er ment å fange opp hele § 7-26 i gjeldende lov, og i tillegg omfatte enkelte nye problemstillinger. Gjeldene § 7-26 gjelder de tilfellene hvor departementet (dvs. Samferdselsdepartementet) selv fastsetter avgifter. Disse tilfellene videreføres gjennom formuleringen «samt i forskrift pålegge betaling av slik avgift», på slutten av første punktum. På samme måte som etter gjeldende rette skal bestemmelsen gi hjemmel til å fastsette forskrifter om betaling av avgifter også for anlegg eller tjenester den avgiftspliktige i et konkret tilfelle faktisk ikke har gjort bruk av. Det vises i denne forbindelse til forarbeidene til den lovendringen som ble foretatt ved lov av 11. juni 1976 nr. 80 (Ot.prp. nr. 62 (1975-76)).

Bestemmelsen omfatter fastsettelse av avgifter både for statlige, kommunale og private lufthavner.

Den nye bestemmelsen går lenger enn gjeldende lov ved at den også åpner for å gi forskrifter om *beregningen* av avgifter. Tanken er at bestemmelsen skal være hjemmel for forskrift som gjennomfører avgiftsforordningen (punkt 4.2). Det vises også til de lovtekniske bemerkningene i punkt 5.4.5. Videre er det ventet at bestemmelsen vil kunne brukes som hjemmel til å gi forskrift som gjennomfører det direktivet om lufthavnavgifter som er bebudet fra EU-kommisjonen. De internasjonale reglene stiller krav til beregningen av avgiftene uavhengig av om det er staten, en annen offentlig myndighet, eller private aktører som selv stiller tjenester eller anlegg til disposisjon, som

fastsetter avgiften. Med beregning siktes det blant annet til krav om kostnadsrelatering, dekning av kostnader som påløper ved yting av tjenester til brukere som er fritatt fra avgiftsbetaling og fastsettingen av selve avgiftsstrukturen. Med avgiftsstrukturen menes hvilke avgiftstyper en skal ha, inndelingen mellom disse, og hvilke kostnader som skal dekkes av de enkelte avgiftene.

Bestemmelsen gir også hjemmel for å regulere i hvilken grad krysssubsidiering skal være tillatt. Det vil være opp til fremtidige politiske beslutninger, og internasjonale føringer, i hvilken grad dette skal være tillatt.

Av det som er sagt ovenfor fremgår det at ordet «avgift» ikke er begrenset til vederlag fastsatt av en offentlig myndighet. Det omfatter også vederlag som fastsettes av det foretaket som selv driver den virksomheten som avgiftene skal brukes til å finansiere. Termen dekker derfor fenomener som i dagligtale omtales både som «avgift», «takst», «pris» og «vederlag». Denne fleksibiliteten er nødvendig for at bestemmelsen skal kunne fange opp de regulerings teknikkene som velges i fremtidige internasjonale regler.

Selv om ordet «avgift» kan peke i retning av at forholdet mellom flyselskapet og yteren av de avgiftspliktige tjenestene mv. er av offentligrettslig karakter, skal bestemmelsen ikke forstås slik. Men ordet innebærer heller ikke det motsatte; nemlig at forholdet er av privatrettslig karakter. Med den rettsutviklingen som er på gang internasjonalt er det ikke ønskelig at lovgiver tar stilling til disse spørsmålene. I stedet skal svaret bero på en konkret vurdering av innholdet i de forskriftene som gis og hvem som yter den avgiftspliktige tjenesten eller stiller det avgiftspliktige anlegget til disposisjon. Det vil også kunne være et moment i denne vurderingen om partene pålegges å inngå avtaler om servicenivå eller selv velger å inngå slike avtaler, og om eventuelle svakheter ved ytelsene skal utløse rett til reduksjon av vederlag mv. Det kan ikke utelukkes at forholdet mellom yter og bruker i enkelte tilfeller vil kunne ha preg både av et tradisjonelt offentligrettslig avgiftsforhold og av et privatrettslig kontraktsforhold.

Første ledd første punktum skal kunne brukes som grunnlag for å gi forskriftsbestemmelser som gir berørte rett til å be om overprøving eller endelig fastsetting av avgifter som i første omgang er fastsatt, eller foreslått, av foretak som selv mottar avgiften.

Første ledd annet punktum åpner for at det gis forskriftsbestemmelser som pålegger de foretakene som er mottaker av avgiftene å gi både offentlige myndigheter og brukere (typisk flyselska-

pene) tilgang til opplysninger om de kostnadene som ligger til grunn for fastsettelsen av avgiftene. Som en samlebetegnelse omtaler en gjerne dette som «åpenhet» («transparency»). Åpenhet er et hovedformål med avgiftsforordningen, og vil trolig også være et krav i en eller annen form dersom et nytt direktiv om lufthavnavgifter blir vedtatt.

Den åpenheten som reguleres i første ledd annet punktum skiller seg fra de pliktene som følger av annet og tredje ledd, ved at de sistnevnte knytter seg til tradisjonelt tilsyn. I de sistnevnte tilfellene vil initiativet typisk komme fra tilsynsmyndigheten, og formålet er å kontrollere og ikke å informere. Men også første ledd annet punktum hjemler forskriftsbestemmelser som pålegger de foretakene som har plikt til å gi tilgang til opplysninger å gjøre dette på anmodning fra brukere eller andre.

Annet ledd annet punktum omfatter både de tilfellene hvor avgiften fastsettes av et offentlig organ, og de tilfellene hvor den som selv er mottaker av avgiften selv fastsetter avgiften.

Selv om mange av de forskriftsbestemmelsene som ventes å bli gitt i medhold av bestemmelsen vil være EØS-regler, hjemler bestemmelsen også at det blir gitt rent nasjonale bestemmelser med samme, eller tilnærmet samme innhold på områder hvor EØS-reglene tillater det.

Annet ledd første punktum hjemler forskrifter om at luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet) skal føre tilsyn med beregningen av de kostnadene som danner grunnlag for avgiftene. Selv om bakgrunnen for bestemmelsen er avgiftsforordningen, er den helt generelt utformet. Bestemmelsen kan derfor også brukes til å gi regler om tilsyn med regler som har rent nasjonalt opphav. For eksempel vil det være mulig å knytte tilsyn til de delene av det såkalte «takstregulativet» som ikke overlapper med den foreslåtte avgiftsforordningen. For avgiftsåret 2006 vises det til forskrift av 22. desember 2005 nr. 1724 om avgifter vedrørende statens luftfartsanlegg og -tjenester. Dersom det i fremtiden skulle bli aktuelt å foreta vesentlige endringer i det nasjonale taksregimet, vil dette kunne være aktuelt.

Bakgrunnen for bestemmelsen er først og fremst at brukerne av de avgiftsbelagte ytelsene skal kunne skaffe seg innblikk i de reelle kostnadene de pådrar yterne av tjenestene, jf. merknaden til første ledd annet punktum. Da er det viktig at de også kan stole på at de tallene som oppgis er korrekte. Bestemmelsen kan brukes både i de tilfellene hvor avgiften fastsettes av mottakeren av avgiften selv, og i de tilfellene hvor avgiften fastsettes av departementet eller Luftfartstilsynet, jf. nedenfor.

Ordet «beregningen» er ment å dekke både kontroll med at de grunnlagsdataene som ligger til grunn for beregningene er korrekte, og kontroll med at selve beregningen og de modellene som brukes er korrekte. Videre dekker det kontroll med at blant annet verdsettelsesregler, kostnadsfordelingsregler og avskrivningsregler er korrekt anvendt.

Den siste delen av annet ledd første punktum (etter «og») slår fast at luftfartsmyndigheten også skal kunne fastsette selve avgiften. Men da er til gjengjeld forutsetningen at den skal fastsettes på grunnlag av nærmere bestemte objektive kriterier som er fastsatt i forskrift. Som det fremgår av punkt 5.4.4.3 er bakgrunnen for bestemmelsen at bl.a. Luftfartstilsynet bør kunne gis som oppgave å fastsette den såkalte «unite rate» (enhetskostnaden) etter avgiftsforordningen. Dette er en teknisk størrelse som beregnes etter en bestemt formel som er regulert i avgiftsforordningen. Bestemmelsen hjemler også at luftfartsmyndigheten skal kunne fastsette avgifter på grunnlag av tilsvarende, rent nasjonale og objektive forskriftsbestemte kriterier. Forutsetningen er hele tiden at eventuelle politiske avveininger og skjønn skal være innarbeidet i selve kriteriene, og ikke er knyttet til bruken eller håndhevelsen av reglene.

Annet ledd annet punktum supplerer første punktum ved å åpne for at luftfartsmyndigheten utpeker et annet organ til å føre tilsyn på sine vegne. Den umiddelbare bakgrunnen for bestemmelsen er at avgiftsforordningen artikkel 17 åpner for at en såkalt «godkjent organisasjon» («recognised organisation») utfører oppgaver på vegne av tilsynsmyndigheten. Det vises til gjengivelsen av artikkel 17 i avgiftsforordningen i punkt 4.2.

Annet punktum slår også fast at departementet skal kunne fastsette vilkår som må foreligge for at et organ skal kunne utpekes til å opptre på luftfartsmyndighetens vegne. Det mest praktiske eksemplet er nok at departementet gir forskrifter som inkorporerer EØS-regler, som i sin tur inneholder slike vilkår. I følge forslaget til avgiftsforordning må vedkommende organ være «godkjent» i henhold til de særskilte reglene om dette i «moderforordningen» nr. 550/2004 artikkel 3 og bilag I. Men bestemmelsen hjemler også utpekings- og vilkårsregler som har en rent nasjonal forankring.

Tredje ledd er i grove trekk bygget over samme lest som innledningen til avgiftsforordningen artikkel 17, men går lenger enn denne. Som det fremgår av punkt 5.4.5 er det ikke meningen at artikkel 17 skal inkorporeres gjennom denne bestemmelsen. Dette vil skje ved senere forskrift som inkorporerer forordningen som sådan.

Tredje ledd første punktum slår fast at den som er gjenstand for tilsyn plikter å legge til rette for at luftfartsmyndigheten skal kunne utføre sitt arbeid på en hensiktsmessig måte. I overensstemmelse med merknadene til annet ledd annet punktum er det uttrykkelig sagt at denne plikten også gjelder i de tilfellene hvor luftfartsmyndigheten har satt bort tilsynsarbeid til et annet organ.

Tredje ledd første punktum slår fast at plikten til å legge til rette for inspeksjoner og besiktigelser omfatter foretak som mottar avgifter etter forskrift som nevnt i første ledd. Bestemmelsen forutsetter at det fremgår av forskriften hvem som er mottaker av avgiften. Det sentrale eksemplet på en slike forskrifter er forskrift av 22. desember 2005 nr. 1724 om avgifter vedrørende statens luftfartsanlegg og tjenester (takstregulativet). Etter denne forskriften er det Avinor AS som er mottaker av avgiften. Dersom avgiftsforordningen blir gjennomført med hjemmel i første ledd, vil alle foretak som mottar avgifter som er omfattet av denne forordningen plikte å legge til rette for inspeksjoner og besiktigelser. På samme måte vil regelen omfatte mottakere av avgifter som er omfattet av eventuelle fremtidige nasjonale gjennomføringsregler for det nevnte direktivet om lufthavnavgifter.

Tredje ledd annet punktum slår fast at tilsynet også kan rettes mot foretak som bistår yter av flysikkerhetstjenester med regnskapsføring eller kostnadsberegninger, dersom dette er nødvendig for at luftfartsmyndigheten, eller et annet organ som opptre på dennes vegne, skal kunne utføre sine oppgaver etter første punktum. Typiske eksempler vil være regnskaps-, revisjons- og andre konsultentselskaper som bistår foretak som er mottaker av luftfartsavgifter. Bestemmelsen forhindrer at praktisk ønskelige arbeidsordninger ikke undergraver effektiviteten i tilsynsarbeidet. Den vil også forhindre at tjenesteytere aktivt unndrar materiale fra tilsyn ved å sette bort oppgaver.

Tredje ledd tredje setning (innledningen til opplistingen) slår fast at eventuell taushetsplikt ikke skal være til hinder for de beføyelsene som følger av opplistingen nedenfor.

Tredje ledd nr. 1-4 er bygget over samme lest som avgiftsforordningen artikkel 17, men er ikke ment som en formell gjennomføring av denne. Forordningen som sådan vil bli inkorporert i norsk rett gjennom egen forskrift. Det vises til de lovtekniske vurderingene i punkt 5.4.5.

Tredje ledd nr. 1 tilsvarer avgiftsforordningen artikkel 17 bokstav (a). Ordet «granske» innebærer at tilsynsmyndigheten selv skal få adgang til å studere selve originaldokumentet, og ikke bare spesialtilpassede versjoner av dette. I motsetning

til den parallelle bestemmelsen i avgiftsforordningen, er lovforslaget ikke begrenset til å omfatte «relevante» regnskaper. Formålet med regelverket tilsier at operatører som yter både avgiftsbelagte og ikke-avgiftsbelagte tjenester skal ha plikt til å stille til disposisjon regnskapsopplysninger også fra de delene av virksomheten som ikke er avgiftsbelagt i den grad dette er nødvendig for å kunne ta stilling til om avgiftene er riktig beregnet. Dersom tilsynsmyndigheten selv skal kunne ta stilling til om tjenesteyteren har avgrenset kostnadsgrunnlaget korrekt, må den få tilgang til et bredere regnskapsmateriale.

Tredje ledd nr. 2 tilsvare avgiftsforordningen artikkel 17 bokstav (b). Hovedinnholdet antas å være selvforklarende. Bestemmelsen forutsetter at luftfartsmyndigheten ikke har anledning til å beslaglegge originaldokumenter. Dermed oppstår behov for å kunne ta kopi eller foreta avskrift. Bestemmelsen sier ikke selv noe om hvem som skal betale for kopieringen, men departementet ser for seg at slike spørsmål vil kunne reguleres i forskrift gitt i medhold av forslaget til femte ledd.

Tredje ledd nr. 3 tilsvare avgiftsforordningen artikkel 17 bokstav (c). Bestemmelsen antas å ha liten betydning ved siden av forslaget til ny bestemmelse om opplysningsplikt i § 13-4. Bestemmelsen i nr. 3 er noe klarere enn formuleringen av ny § 13-4 når det gjelder retten til å kreve muntlig forklaring til en bestemt tid og på et bestemt sted i forbindelse med gransking som omtalt i tilknytning til nr. 1.

Tredje ledd nr. 4 tilsvare avgiftsforordningen artikkel 17 bokstav (d). Bestemmelsen vil være en parallell til bestemmelsene om sikkerhetstilsyn i gjeldende lov § 4-8, § 5-2 og § 7-2. Uttrykket «relevant» eiendom vil typisk begrense adgangen til eiendom som brukes i tilknytning til næringsvirksomhet som er gjenstand for tilsyn. Bestemmelsen skal ikke gi hjemmel til å kreve adgang til bolig eller annen «privat» eiendom, slik som konkurranseloven § 25 første ledd bokstav b åpner for.

Tredje ledd nr. 5 har ingen parallell i EØS-regler. Bestemmelsen hjemler pålegg om opphør av overtredelse av forskrift gitt med hjemmel i paragrafens første eller annet ledd. Det vises til forslaget om en liknende bestemmelse i luftfartsloven § 10-42 annet ledd siste punktum, som i sin tur tilsvare en bestemmelse i forordningen om forbrukervernsamarbeid (punkt 4.1.3).

Fjerde ledd tilsvare forslaget til § 10-42 tredje ledd, riktig nok med den forskjellen at bestemmelsen her ikke tilsvare noen bestemmelse i EØS-regler. Det vises for øvrig til merknadene til § 10-42 tredje ledd.

Femte ledd er praktisk talt identisk med forslaget til § 10-42 fjerde ledd. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen.

Sjette ledd er identisk med forslaget til § 10-42 femte ledd. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen.

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

Første ledd første punktum gjør det mulig for departementet å gjennomføre EØS-rettsakter som omhandler passasjerrettigheter. Som det fremgår blant annet av punkt 4.1.1 er forordningen om nektet ombordstigning mv. allerede gjennomført i intern rett ved inkorporasjonsforskrift hjemlet i luftfartsloven § 16-1 første ledd. Formålet med forslaget til ny § 10-42 er dels å samle alle bestemmelser som gjelder passasjerrettigheter i luftfartsloven kapittel X, slik at ukyndige lesere av loven enklere kan skaffe seg oversikt over sin rettsstilling. Samtidig åpner en med denne lovgivningsteknikken også for å knytte de spesialtilpassede sanksjonsregler i annet ledd til de materielle bestemmelsene som hjemles i første ledd.

Dersom forslaget til § 10-42 blir vedtatt, vil forskriften som gjennomfører forordningen om nektet ombordstigningen mv. få denne bestemmelsen som ny hjemmel. I tillegg er det naturlig at forslaget til forordning om bevegelseshemmede flypassasjerer blir gjennomført med hjemmel i denne bestemmelsen dersom forordningen blir tatt inn i EØS-avtalen.

Første ledd annet punktum gjør det mulig å utpeke luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet) som ansvarlig for å føre tilsyn med at reglene følges. Vi viser til drøftelsen av dette ansvarsspørsmålet i punkt 5.4.3. Der er det også foreslått at Luftfartstilsynet bør tildeles oppgaven som «vedkommende myndighet» etter forordningen om forbrukervernsamarbeid for så vidt gjelder tilsyn med forordningen om nektet ombordstigning mv. Siden Barne- og likestillingsdepartementet har foreslått at utpekingen som vedkommende myndighet skal skje med hjemmel i markedsføringsloven, mener Samferdselsdepartementet at det ikke er behov for å gjenspeile dette i luftfartsloven. Det vises til omtalen av dette spørsmålet i punkt 4.1.3.

Bestemmelsen åpner bare for at Luftfartstilsynet utpekes som tilsynsmyndighet for passasjerrettigheter nedfelt i EØS-regler. Motsatt innebærer dette at luftfartsmyndigheten ikke kan utpekes som tilsynsmyndighet for de øvrige passasjerrettighetsreglene som er nedfelt i kapittel X. EØS-reglene har et visst offentligrettslig preg på grunn

av de kravene som stilles til håndhevelse, mens de øvrige reglene i kapittel X er mer naturlige å se på som privatrettslige. Dette er likevel ikke til hinder for at departementet i kapittel 6 har foreslått at det nye klageorganet for flyreiser skal kunne bruke alle passasjerrettighetsreglene i kapittel X som grunnlag for sin klagebehandling (tvisteløsning).

Annet ledd inneholder en katalog av beføyelser som Luftfartstilsynet skal kunne bruke i sitt tilsynsarbeid. Sammen med forslaget til endringer i § 13-4 fanger annet og tredje ledd opp de minstekravene til tilsynsbeføyelser som følger av artikkel 4 nr. 6 i forordningen om forbrukervernsamarbeid (punkt 4.1.3).

Annet ledd innledes med et generelt krav om at beføyelsene som følger av opplistingen bare kan benyttes når det er rimelig grunn til mistanke om overtredelse av reglene om passasjerrettigheter. Formuleringen er tatt fra innledningen til artikkel 4 nr. 6 i forordningen om forbrukervernsamarbeid, og bør forstås som et alminnelig krav om at tiltaket må være saklig og forholdsmessig. Departementet antar at kravet har liten selvstendig betydning ut i fra norsk forvaltningstradisjon, siden luftfartsmyndigheten uansett vil måtte ha en foranledning til å bruke ressurser på å forfølge et forhold. En slik foranledning vil blant annet kunne være henvendelser direkte fra reisende, henvendelser fra tilsynsmyndighetene i et annet EØS-land, eller praksis fra det klageorganet som foreslås oppnevnt i kapittel 4.

Bestemmelsen slår fast at eventuell taushetsplikt ikke skal være til hinder for utøvelsen av de beføyelsene som følger av opplistingen nedenfor.

Krav etter annet ledd kan rettes mot alle tjenesteytere som har forpliktelser i medhold av forskrifter som er gitt med hjemmel i første ledd. Det typiske vil naturligvis være at flyselskapene har slike forpliktelser, men forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer inneholder også eksempler på at de som driver lufthavner kan være pålagt forpliktelser. Endelig gir forordning (EF) nr. 2111/2005 av 14. desember 2005 om svartelisting av flyselskaper et eksempel på at også reisebyråer, pakkereisearrangører og andre selgere av flybilletter kan ha plikt til å gi passasjerene visse opplysninger.

Annet ledd nr. 1 tilsvarende artikkel 4 nr. 6 bokstav (a) i forordningen om forbrukervernsamarbeid, og bakgrunnen er behandlet i punkt 5.4.6. Bestemmelsen innebærer at den organisasjonen som er gjenstad for tilsyn plikter å utlevere relevante dokumenter. Utleveringen kan skje til luftfartsmyndigheten pr. post, eller i forbindelse med at luftfartsmyndigheten foretar gransking i vedkom-

mende organisasjons lokaler, jf. forslaget til nr. 3 nedenfor.

Bestemmelsen skal forstås bokstavlig, og innebærer at luftfartsmyndigheten må gis adgang til dokumentet selv om det inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. innledningen til annet ledd. Til gjengjeld vil de som utfører tjeneste eller arbeid for luftfartsmyndigheten være underlagt taushetsplikt som nevnt i forslaget til ny § 13-4a.

I uttrykket «vedrørende overtredelsen» ligger et krav om at luftfartsmyndigheten selvsagt bare har krav på tilgang til dokumenter som har en saklig sammenheng med tilsynets formål. Uttrykket «uansett form» skal tolkes slik at dokumenter omfatter alle de formene for samling av informasjon som er omfattet av offentlighetslovens dokumentbegrep, jf. offentlighetsloven § 3 første ledd annet punktum («logisk avgrenset informasjonsmengde»).

Selv om det ikke er sagt uttrykkelig i bestemmelsen gir den luftfartsmyndigheten rett til å kopiere de utleverte dokumentene. Det vises til artikkel 18 i forslaget til avgiftsforordning, og forslaget om å gjennomføre denne i § 7-26 annet ledd i luftfartsloven. Dokumentene må selvsagt leveres tilbake straks luftfartsmyndigheten ikke lenger har noen saklig grunn til å holde på dem.

Annet ledd nr. 2 er identisk med forslaget til § 7-26 annet ledd nr. 2, som igjen bygger på avgiftsforordningens artikkel 18 bokstav (b). Det vises til merknadene til denne bestemmelsen. Selv om det ikke finnes en tilsvarende bestemmelse i forordningen om forbrukervernsamarbeid, mener departementet det er en fordel at håndhevelsesbestemmelsene i § 7-26 og § 10-42 utformes så like som mulig, slik at en unngår spekulasjoner om det er tilsettet realitetsforskjeller.

Annet ledd nr. 3 fanger opp artikkel 4 nr. 6 bokstav c) i forordningen om forbrukervernsamarbeid. Bakgrunnen er behandlet i punkt 5.4.8. Bestemmelsen gir Luftfartstilsynet fysisk adgang til steder hvor det finnes informasjon som er relevant for tilsynets formål. Siden bestemmelsen knytter seg spesielt til passasjerrettigheter antas dokumenter å være det klart mest praktiske, men bestemmelsen er ikke begrenset til slike bevis. For eksempel må Luftfartstilsynet kunne be om å få studere reservasjonssystemer som brukes av reisebyråer, reisearrangører, flyselskaper, osv.

Bestemmelsen skal ikke forstås slik at den gir Luftfartstilsynet adgang til private boliger, og skiller seg derfor fra ordningen etter konkurranseloven § 25 bokstav (b). En slik innskrenkende tolkning må antas å være i overensstemmelse med forordningens behold om at utøvelsen av beføyel-

sene skal være «i samsvar med nasjonal lovgivning», jf. artikkel 4 nr. 3 i.f. i forordningen om forbrukervernsamarbeid

Annet ledd nr. 4 er behandlet i punkt 5.4.9. Bakgrunnen er artikkel 4 nr. 6 bokstav (d) i forordningen om forbrukervernsamarbeid. Departementet mente opprinnelig at det ikke er nødvendig å gjennomføre bestemmelsen i luftfartsloven, men har ombestemt seg på grunnlag av den parallelle lovgivningsprosessen som Barne- og likestillingsdepartementet har hatt ansvar for. Når det gjelder forståelsen av bestemmelsen vises det til det som er sagt i punkt 5.4.9.

Annet ledd nr. 5 tilsvare artikkel 4 nr. 6 (e) i forordningen om forbrukervernsamarbeid. Også denne bestemmelsen må leses på bakgrunn av den parallelle lovprosessen Barne- og likestillingsdepartementet har hatt ansvar for, og som er omtalt i punkt 5.4.10.

Annet ledd siste setning fanger opp artikkel 4 nr. 6 bokstav (f) i forordningen om forbrukervernsamarbeid, og er behandlet foran i punkt 5.4.11. Forordningen foreskriver at tilsynsmyndigheten også skal kunne forby en aktivitet, men dette alternativet er ikke tatt med i lovteksten. Etter departementets syn er bestemmelsen unødvendig, side en overtredelse uansett innebærer at aktiviteten er forbudt. Lovteknisk er det derfor uheldig å ha med dette alternativet. Samtidig er det viktig å presisere at det selvsagt ikke ligger noen realitetsforskjell i denne lovtekniske vurderingen.

Forordningen om forbrukervernsamarbeid nevner i tillegg at den aktuelle tilsynsmyndigheten skal kunne offentliggjøre vedtakene som fattes. Etter intern rett er det først og fremst taushetsreglene, herunder graderingsreglene, som bestemmer om offentliggjøring av et vedtak er tillatt eller ikke. Så lenge det ikke finnes et slikt forbud mot å offentliggjøre de opplysningene et vedtak inneholder, er det ikke noe i veien for å offentliggjøre det. Departementet forutsetter at forordningen ikke stiller krav om at opplysninger som er taushetsbelagte skal kunne offentliggjøres. Når en legger til grunn denne tolkningen, er det etter departementets syn ikke noe behov for en gjennomføringsregel som uttrykkelig åpner for offentliggjøring.

Tredje ledd tilsvare artikkel 4 nr. 6 bokstav (g) i forordningen om forbrukervernsamarbeid. Bestemmelsen er drøftet i punkt 5.4.12. Bestemmelsen går noe lenger enn det som er påkrevd etter forordningen, og omfatter pålegg om både prosessuelle og materielle (innholdsmessige) forpliktelser. Prosessuelle pålegg vil kunne gjelde krav om at opplysninger gis eller at luftfartsmyndigheten får tilgang til dokumenter eller andre

bevis. Bruken av denne typen hjemler kan reise spørsmål om forholdet til det såkalte selvinkrimineringsvernet. Rettstilstanden på dette området er ikke helt klar, og dessuten gjenstand for utvikling gjennom både nasjonal og internasjonal rettspraksis. Departementet viser til de grundige vurderingene som er foretatt av disse spørsmålene i NOU 2003:12, blant annet på side 142 flg.

Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 tredje ledd, jf. § 7-2 bokstav (d) er en beslutning om illegale tvangsmulkt truffet av offentlig myndighet med hjemmel i lov, tvangsgrunnlag for utlegg.

Luftfartsmyndigheten kan få behov for å rette et pålegg til et flyselskap med hovedkontor i et annet land, og som heller ikke har noen annen tilknytning til Norge enn at det flyr en eller flere ruter i, til, eller fra landet. Rådsforordning (EØF) nr. 2407/92 av 23. juli 1992 om driftstillatelser til luftfartsselskaper («lisensforordningen») må forstås slik at det heller ikke *kan* stilles som vilkår for å drive luftfart her i landet at et selskap har en stedlig representasjon her til lands. I slike tilfeller vil luftfartstilsynet kunne benytte seg av den samarbeidsmekanismen som etableres gjennom forordningen om forbrukervernsamarbeid (punkt 4.1.3). I samarbeid med den lokale tilsynsmyndigheten i det landet hvor selskapet har sitt hovedkontor vil en kunne bli enig om at det foreligger brudd på en EU-regel. Den lokale tilsynsmyndigheten vil deretter kunne gi et pålegg om at forholdet rettes opp til det aktuelle selskapet i dets hjemland.

Artikkel 4 nr. 6 (g) i forordningen om forbrukervernsamarbeid åpner for at det beløpet som kreves betalt ikke bare skal kunne betales til staten, men til en annen mottaker som utpekes i nasjonal lovgivning. Denne muligheten er ikke tatt med i lovutkastet. Begrunnelsen fremgår av punkt 5.4.12.

I sin høringsmerknad til lovforslaget, gjengitt i punkt 5.4.12.2, har Sysselmannen på Svalbard påpekt at Svalbardtraktaten artikkel 8 krever at skatter, gebyrer og avgifter som oppkreves «på Svalbard» utelukkende skal komme Svalbard til gode. Departementet har problemer med å se at denne bestemmelsen kan ha noen praktisk betydning så lenge gebyrkravet må rettes mot et selskap som har forretningssted et annet sted enn på Svalbard. Men skulle det likevel oppstå en situasjon hvor tvangsmulkten har en klar tilknytning til Svalbard, må selvsagt bestemmelsen i Svalbardtraktaten respekteres.

Tredje ledd annet punktum innebærer at luftfartstilsynet selv kan bestemme når det skal treffes vedtak om tvangsmulkt. Gebyret bør kunne ilegges både samtidig med det vedtaket den skal knyt-

tes til, og senere, dersom det viser seg at vedtaket ikke blir etterlevd. Valget bør bero på de konkrete omstendighetene i saken. Forslaget innebærer forutsetningsvis at klager på vedtak om illeggelse av tvangsmulkt ikke skal ha oppsettende virkning. Dette er også løsningen i den parallelle bestemmelsen i konkurranseloven § 28.

Tredje ledd tredje punktum åpner for at luftfartsmyndigheten skal kunne frafalle krav om påløpt mulkt helt eller delvis. Denne bestemmelsen er naturlig å ha, siden klager på vedtak om tvangsmulkt ikke skal ha oppsettende virkning, jf merknadene til første punktum. På denne måten kombineres det effektive presset som ligger i hovedregelen om at klage ikke har oppsettende virkning med en mulighet for å ettergi krav som i enkelttilfeller virker urimelige.

Fjerde ledd åpner for at Kongen kan gi forskrifter om tvangsmulkt. I slike forskrifter vil det blant annet kunne gis regler om utmåling av mulkt. For eksempel vil utmålingen kunne knyttes til arten av det pålegget tvangsmulkten er knyttet til.

Femte ledd slår fast at luftfartsmyndigheten «om nødvendig» kan kreve bistand fra politiet ved utøvelse av de beføyelsene som er nevnt i annet ledd. Uttrykket «om nødvendig» innebærer at luftfartsmyndigheten selv ikke har rett til å anvende fysisk makt under sitt tilsynsarbeid, men er nødt til å be om politiets bistand dersom det skulle vise seg nødvendig. Markedsføringsloven har en tilsvarende bestemmelse i § 15 annet ledd annet punktum. Selv om regel antas å ha praktiske betydning bare i helt spesielle tilfeller, er det ønskelig at forbrukerrettighetene er underlagt samme håndhelsesregler uavhengig av hvilket regelsett de er hjemlet i.

Til § 10-43 Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen er helt ny i luftfartsloven. Bakgrunnen fremgår av drøftelsen i punkt 5.4.13. Her er også forholdet til Grunnloven § 96 omtalt. EØS-avtalen krever ikke at nasjonal lovgivning inneholder hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr, men en slik hjemmel må anses som en lojal oppfølging av de enkelte forordningenes gjennomføringsbestemmelser.

Bestemmelsen hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr for brudd på visse regler om passasjerrettigheter. Det finnes ikke tilsvarende hjemler for å illegge overtredelsesgebyr for brudd på sikkerhetsreglene i luftfartsloven og de foreslåtte reglene om tilsyn med grunnlaget for avgifter på flysikringstjenester.

Myndigheten til å illegge overtredelsesgebyr er foreslått lagt til luftfartsmyndigheten, det vil si

Luftfartstilsynet. Siden overtredelsesgebyr er en reaksjonsform som vil kunne oppleves som en alvorlig sanksjon, er det viktig at Luftfartstilsynet opparbeider seg solid kompetanse. I tillegg er det antydnet i punkt 5.4.13.3.1 at bestemmelsen bør brukes med forsiktighet så lenge det regelverket som skal håndheves ennå er nytt, og tolkningen av det ennå er usikkert. Det vises i denne forbindelse til at EU-kommisjonen har utarbeidet et informasjonsskriv hvor den besvarer et større antall spørsmål om forståelsen av forordningen om nektet ombordstigning mv. Det vises også til punkt 4.1.3 der utveksling av tolkningspraksis i medhold av forordningen om forbrukervernsamarbeid er omtalt.

Det er bare foretak som kan pålegges overtredelsesgebyr, og ikke enkeltpersoner. Men foretak skal selvsagt kunne identifiseres med personer som handler på vegne av det.

Ansvar er objektivt. I tråd med reglene om foretaksstraff i den nye straffeloven av 20. mai 2005 nr. 28 § 27 er det ikke satt som *vilkår* for illeggelse av overtredelsesgebyr at noen har utvis subjektiv skyld. Det skal heller ikke gjelde noe skyldkrav ved anonyme og kumulative feil. På den annen side skal overtredelsesgebyr ikke kunne ilegges dersom en overtredelse må anses som et hendelig uhell eller et utslag av force majeure. Om bakgrunnen for denne delen av regelen vises det til drøftelsen i punkt 5.4.13.3.3.

Selv om subjektiv skyld ikke er et vilkår for illeggelse av overtredelsesgebyr, vil skyld selvsagt være relevant når en skal ta stilling til om overtredelsesgebyr *bør* ilegges, og også når en skal ta stilling til utmålingen av gebyret. Utmålingen er for øvrig noe som kan reguleres i forskrift gitt medhold av paragrafens femte ledd.

Bestemmelsen regulerer ikke uttrykkelig kravene til bevis, men det er meningen at alminnelig sannsynlighetsovervekt skal være tilstrekkelig for å illegge overtredelsesgebyr, i overensstemmelse med beviskravene i sivile saker. Overtredelsesgebyr er ikke straff i rettslig forstand, og derfor skal beviskravene være merkbart mildere enn de er i straffprosessen. I denne forbindelse viser departementet til Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 117 om beviskravene etter den tilsvarende bestemmelsen i konkurranseloven § 29.

Første ledd nr. 1 åpner for illeggelse av overtredelsesgebyr for brudd på passasjerenes materielle rettighetsbestemmelser. Bestemmelsen viser til § 10-42 som bare omfatter passasjerrettigheter som følger av EØS-regler. Dette betyr motsetningsvis at bestemmelsen ikke omfatter brudd på de passasjerrettighetene som er regulert tidligere i luft-

fartslovens kapittel X, og som stort sett bygger på tilsvarende bestemmelser i Montralkonvensjonen. Dette skillet skyldes dels at EØS-reglene selv stiller krav om at håndhevelsen av rettighetene skal være effektiv, og dels at de enkelte rettighetenes innhold er mer presist definert. Det vises i denne forbindelse til det som er sagt ovenfor om utveksling av tolkningspraksis.

Det er ikke slik at brudd på alle rettighetsbestemmelser som er gjennomført i medhold av § 10-42 skal kunne gi grunnlag for illeggelse av overtredelsesgebyr. I tillegg skal den enkelte gjennomføringsforskriften presisere hvilke deler av det aktuelle regelverket som skal kunne gi grunnlag for overtredelsesgebyr. Tanken med denne bestemmelsen er først og fremst å ivareta legalitetsprinsippets krav til *klarhet*. Det vises i denne forbindelse til behandlingen av disse spørsmålene i NOU 2003:15 side 184. I tillegg gir denne regelteknikken en mulighet til å foreta en konkret vurdering av om det virkelig er *behov* for å sanksjonere brudd på en konkret bestemmelse med overtredelsesgebyr. En nærliggende forskriftsteknikk vil være å ha en egen paragraf i gjennomføringsforskriften for det enkelte rettighetsregelverket som inneholder en detaljert liste over de aktuelle bestemmelsene.

Det viktigste av de eksisterende regelverkene som vil bli hjemlet i denne bestemmelsen er forordningen om nektet ombordstigning mv. Denne er i dag gjennomført i norsk rett med hjemmel i luftfartsloven § 16-1. I forbindelse med at gjennomføringsforskriften gjennomgås på nytt for å identifisere de bestemmelsene som skal kunne tjene som grunnlag for illeggelse av overtredelsesgebyr, vil den samtidig bli omhjemlet til § 10-42.

Første ledd nr. 2 åpner for illeggelse av overtredelsesgebyr når et foretak som er gjenstand for tilsyn nekter å etterkomme krav eller pålegg gitt i medhold av § 10-42 annet ledd nr. 1, 2, 3 og 5, eller annet ledd siste setning. Nr. 4 er ikke tatt med i opplistingen, fordi foretakets aktive medvirkning ikke er påkrevd etter denne bestemmelsen på samme måte som etter de øvrige delene av annet ledd. Det er verd å merke seg at § 10-42 tredje ledd inneholder hjemmel til å ilegge tvangsmulkt. Departementet legger til grunn at dette virkemidlet vil være det primære virkemidlet for å fremtvinge etterlevelse av § 10-42 annet ledd, men ser på overtredelsesgebyr som et nødvendig supplement for det tilfellet at et krav eller pålegg aldri etterkommes. Det er grunn til å tro at utmålingspraksisen bør være noe forskjellig avhengig av om det dreier seg om brudd på materielle eller prosessuelle regler.

Første ledd nr. 3 gir grunnlag for overtredelsesgebyr overfor den som lar være å etterkomme pålegg om å gi opplysninger i medhold av § 13-4. Men siden § 10-43 er plassert i kapitlet om passasjerrettigheter er det uttrykkelig presisert at dette bare gjelder for manglende etterlevelse av pålegg om å gi opplysninger i forbindelse med tilsyn etter § 10-42. Denne begrensningen er ikke rettspolitisk begrunnet, men skyldes at de EØS-reglene som er bakgrunnen for denne proposisjonen først og fremst har sin bakgrunn i reglene om passasjerrettigheter, og at en større revisjon av luftfartsloven ligger utenfor rammen av dette arbeidet. Bestemmelsen gjelder ikke bare manglende etterlevelse av å gi opplysninger overhode, men også det å gi gale opplysninger. Begge deler er like skadelig for Luftfartstilsynets mulighet til å kunne utføre oppgavene sine på tilsiktet vis, og bør derfor også gjenspeiles i utmålingspraksisen.

Annet ledd inneholder retningslinjer for utmålingen av overtredelsesgebyr. Den bør ses i sammenheng med femte ledd, som åpner for at det gis forskriftsbestemmelser om det samme emnet. Inn til det er gitt slik forskrift vil utmålingen måtte skje direkte på grunnlag av retningslinjene i annet ledd. Motsatt forutsettes det selvsagt at eventuelle forskrifter respekterer de retningslinjene som følger av annet ledd. Opplistingen av relevante forhold er ikke ment å være uttømmende, men angir bare hva som ut i fra en generell forhåndsbetraktning må antas å ha særlig betydning. Det er heller ikke meningen at alle momentene skal tillegges vekt i enhver sak. Rekkefølgen på momentene er ikke ment som en rangering av momentenes innbyrdes vekt. Når overtredelsens grovhet er skilt fra overtredelsens varighet, er det blant annet for å markere at også kortvarige, men grove, overtredelser skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Særlig innenfor konkurranseretten, har forholdet mellom foretakets omsetning og utmålingen av overtredelsesgebyret vært et sentralt og omstridt tema. Departementet legger til grunn at dette hensynet typisk vil være mindre viktig i saker etter § 10-43. Det kanskje viktigste hensynet bak regelen er å sørge for at passasjerene mottar det de har krav på. Konkurransen mellom tjenestetilbyderne er selvsagt også relevant, men ikke et primært hensyn. Det betyr at et sentralt hensyn bør være å sammenligne den økonomiske situasjonen tjenestetilbyderen ville ha vært i dersom han hadde gitt passasjerene de rettighetene de har krav på, med den situasjonen foretaket nå er i. Med et slikt utgangspunkt blir overtredelsesgebyrets formål å sørge for at tjenesteyteren ikke tjener på å bryte reglene. Foretakets totale omsetning er ingen god måle-

stokk for en slik vurdering. Det skjer ingen gjenoppbygging, for gebyret tilfaller staten, men regelen vil ha en klart preventiv effekt ved at tjenestetilbyderne vet at de risikerer å måtte avstå eventuelt regelstridig fortjeneste. Departementet vil komme tilbake til disse spørsmålene ved vurderingen av om det skal gis en forskrift i medhold av femte ledd, og i så fall hvilket innhold denne bør ha.

Når det gjelder forholdet mellom overtredelsesgebyr i medhold av § 10-42 og forbudet mot såkalt «dobbelstraff» i Den europeiske menneskerettighetskonvensjons tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 nr. 1 vises det til fremstillingen i punkt 5.4.13.3.2.

Tredje ledd antas i seg selv å være selvforklarende. Bestemmelsen forutsetter at vedtaket om illeggelse av overtredelsesgebyr kan påklages etter forvaltningslovens alminnelige regler. Her skiller bestemmelsen seg med andre ord fra den parallelle bestemmelsen i konkurranseloven § 29, hvor overprøving bare kan skje ved å bringe saken inn for domstolene. Bestemmelsen slår uttrykkelig fast at Luftfartstilsynet i særlige tilfeller kan frafalle krav om ilagt overtredelsesgebyr. Vilkårene for dette er bevisst formulert noe strengere enn vilkåret for å frafalle krav om påløpt tvangsmulkt etter § 10-42 tredje ledd annet punktum.

Fjerde ledd inneholder regler om foreldelse av adgangen til å pålegge overtredelsesgebyr. Bestemmelsene antas å være selvforklarende. Fristreglene i straffeloven kapittel 6 anvendes tilsvarende så langt de passer.

Etter *femte ledd* kan Kongen fastsette forskrifter om utmåling av overtredelsesgebyr. Det vises til omtalen av bestemmelsen i tilknytning til annet ledd.

Generelle merknader til nytt underkapittel G i kapittel X

Forslaget til nytt underkapittel G inneholder den lovmessige forankringen av en ny klageordning for flypassasjerer. Når det gjelder bakgrunnen for forslaget, og utformingen av klageordningen, vises det til drøftelsene i kapittel 6. Disse drøftelsene inneholder også en del relativt detaljerte vurderinger av hvilket innhold de forskriftsbestemmelsene som tenkes gitt i medhold av forslaget til § 10-44 annet ledd bør ha.

Til § 10-44 Klageorganet for flypassasjerer

Bestemmelsen er ny i luftfartsloven, men har visse fellestrekk med andre lovregler som forankrer utenrettslige tvisteløsningsordninger i lovgivningen (avtalebaserte nemnder, bransjenemnder og

den spesielle prøveordningen med Husleietvistutvalg i Oslo). Justisdepartementets generelle syn på hensiktsmessigheten av å forankre utenrettslige tvisteløsningsordninger i lovgivningen er referert i punkt. 6.5.5.

Første ledd slår fast at departementet kan vedta forskrift om etablering av et klageorgan, og bestemme at alle flyselskaper som flyr i, til eller fra Norge skal være underlagt ordningen. Bestemmelsen i annet punktum innebærer at også foretak som driver flyplasser, reisebyråer eller salg av pakkeriser, og andre som har lov-, forskrift- eller avtalebestemte forpliktelser direkte overfor passasjerene, skal kunne underlegges klageordningen. Det vises til punkt 6.6.6.3. Merknadene til utkastet § 10-42 annet ledd (kretsen av de forpliktete) har også en viss relevans i denne sammenheng.

Departementet legger til grunn at de viktigste prinsipielle sidene ved etableringen av klageorganet blir drøftet i tilknytning til dette lovforslaget, at kompetansen til å vedta selve opprettelsen av organet derfor bør kunne legges til departementet, i stedet for Kongen. Dette er den samme modellen som er valgt for Husleietvistutvalget i Oslo, selv om det må understrekes at det for øvrig er vesentlige forskjeller mellom disse ordningene.

I lovteksten har departementet valgt å bruke den nøytrale benevnelsen «klageorgan». Benevnelsen «nemnd» har så langt stort sett vært brukt om «private» nemnder som er etablert etter avtale eller av bransjeorganisasjoner. Betegnelsen «utvalg» har vært brukt om offentlig oppnevnte organer som Forbrukertvistutvalget og Husleietutvalget. Departementet legger til grunn at det endelige navnet på klageorganet fastsettes under utarbeidelsen av den forskriften som skal gis i medhold av annet ledd.

Selve etableringen av klageorganet trenger ingen hjemmel. I stedet omtales etableringen i lovteksten som en forutsetning for at flyselskapene underlegges ordningen. Formuleringen «skal være underlagt» innebærer at flyselskapene ikke kan reservere seg mot at klageorganet behandler og avgjør saker mot vedkommende selskap når departementet først har valgt å etablere organet.

Departementet har vurdert om det bør presiseres i lovteksten at «alle» flyselskaper skal være underlagt ordningen, men har kommet til at det ikke er ønskelig. I de utfyllende forskriftene bør det kunne bestemmes at flyselskaper som tilfredsstiller bestemte forskriftsfastsatte kriterier ikke er omfattet av ordningen. Slike unntak må vurderes nøye i lys av EØS-avtalens forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, og de mulige konkurransevridende virkningene de kan ha.

Klageorganets oppgave skal være å løse «tvister». Det dreier seg med andre ord om konfliktløsning mellom to private parter. Samtidig slår det uttrykkelig fast i første ledd annen setning *at avgjørelsene til klageorganet ikke skal være rettslig bindende. Positivt formulert innebærer dette at avgjørelsene er rådgivende*. Statens rolle er først og fremst å stille et servicetilbud til disposisjon for passasjerene gjennom å etablere ordningen. Klageorganets rett og plikt til å ta stilling til realiteten i saken innebærer ingen form for myndighetsutøvelse. Av dette følger det også at avgjørelsene ikke er å regne som enkeltvedtak, og at de ikke kan påklages til noe overordnet organ. Klageorganet skal være faglig uavhengig av både Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet. En annen ting er det at klageorganet og Luftfartstilsynet vil kunne påvirke hverandre gjensidig gjennom sin tolkningspraksis. I punkt 6.6.7 er det redegjort for hvorfor klageorganets avgjørelser ikke skal ha retts- og tvangskraft, og i punkt 6.6.8.3 er det redegjort hvilke betydning dette har for forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Intensjonen er at klageorganet skal settes sammen av en formann og partsrepresentanter, på samme måte som Reklamasjonsnemnda for rute-fly. Det naturlige er vel at passasjerene representeres ved ansatte i Forbrukerrådet eller Forbrukerombudet. På tjenesteytersiden er det ikke like opplagt hvem som bør representere. I forbindelse med etableringen av klageorganet må det tas stilling til om flyselskapene skal være representert direkte, eller via for eksempel NHO Luftfart og Board of Airline Representatives in Norway. Videre må en ta stilling til om det er ønskelig å ha med representanter for eventuelle flyselskaper som ikke omfattes av noen av disse organisasjonene. Ordet «partsammensatt» er ikke tatt med i lovteksten. Dermed åpnes det for at andre uavhengige personer enn formannen, med verdifull faglig kompetanse, kan være medlemmer. Selv om dette ikke er aktuelt i dag, bør ikke lovteksten formuleres så snevert at det er nødvendig med lovendring for å muliggjøre ønskede endringer i fremtiden.

Habiliteten til klageorganets medlemmer er omhandlet i punkt 6.6.8.3.

Klageorganets faglige myndighetsområde avgrenses ikke i lovteksten. I stedet forutsettes det at dette skal gjøres i forskrift som gis i medhold av annet ledd i forslaget, men basert på de retningslinjene som følger av drøftelsene i punkt 6.6.6. På den måten sikrer en nødvendig fleksibilitet til å tilpasse myndighetsområdet etter hvert som en vinner erfaring. Myndighetsområdet må også være

fleksibelt med tanke på å fange opp eventuelle nye internasjonale regler om passasjerrettigheter.

Annet ledd hjemler de forskriftsreglene som er ment å inneholde en tilnærmet fullstendig regulering av klageorganets organisering, finansiering, oppgaver og saksbehandling. Som det fremgår av punkt 6.6.8.2 legger Justisdepartementet til grunn at klageorganet vil være å regne som et forvaltningsorgan etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 1 og offentlighetsloven § 1. I punkt 6.6.8.3 har departementet drøftet hva dette innebærer, og tatt stilling til hvilke av forvaltningslovens og offentlighetslovens regler det kan være behov for å gjøre unntak fra. Denne drøftelsen er så detaljert at departementet ikke ser noen grunn til å gjenta den her. Det åpnes ikke for å gjøre unntak fra offentlighetslovens regler. Derimot foreslås det en beskjeden utvidelse av forvaltningslovens alminnelige taushetsregler ved at det åpnes for at personer som utfører arbeid for klageorganet skal ha taushetsplikt også om navnet og identiteten til klagerne. Indirekte har dette også betydning for hva som er offentlige opplysninger, jf. offentlighetsloven § 5a.

Når det gjelder de øvrige emnene som er foreslått regulert vises det til de relativt detaljerte retningslinjene som følger av departementets vurderinger i punkt 6.6.3 (organisering), punkt 6.6.5 (hva som bør reguleres i lov og hva som bør reguleres i forskrift), punkt 6.6.6 (saklig og geografisk myndighetsområde), punkt 6.6.7 (virkningene av klageavgjørelsene), punkt 6.6.8 (saksbehandling for øvrig), punkt 6.6.9 (offentliggjøring av lister over selskaper som ikke etterlever klageavgjørelsene), og punkt 6.6.10 (finansieringsmodell).

Til § 10-45 Plikt til å opplyse om klagerett

Første punktum pålegger tjenesteyteren å gi passasjerene skriftlig beskjed om klageretten dersom det oppstår en tvist. Liknende bestemmelser finnes også i pakkereiseloven § 10-2 (ikke satt i kraft) og i den nye § 61 a femte ledd i lov 21. juni 2002 nr. 43 om forbrukerkjøp.

Liknende bestemmelser finnes også i forordningen om nektet ombordstigning mv. artikkel 14 nr. 2 tredje punktum, men her er forutsetningen at denne opplysningen skal deles ut sammen med annen informasjon om passasjerenes rettigheter umiddelbart i tilknytning til en nektet ombordstigning, innstilling eller forsinkelse. Se første og annet punktum i samme artikkel.

Som det fremgår av punkt 6.6.6 forslår departementet at klageorganet skal ha generell kompetanse til å behandle tvister etter luftfartslovgivningen. Med en så vid kompetanse vil tvister kunne

oppstå i mange ulike former og på ulike tidspunkter. Departementet mener derfor at det er ønskelig å ha en generell lovbestemmelse om plikt til å opplyse om muligheten til å klage til det nye klageorganet.

Annet punktum hjemler forskrift om at passasjerene skal opplyses om klageretten ved bestilling eller i forbindelse med befordring. Dermed utvides opplysningsplikten til også å omfatte andre situasjoner enn de som er nevnt i første punktum.

Tredje punktum hjemler forskrifter hvor det i tillegg bestemmes hvilket innhold opplysningsplikten etter første og annet punktum skal ha, måten opplysningene skal gis på og hvem som har plikt til å gi opplysningene. I slik forskrift vil det blant annet kunne bestemmes at opplysningene skal gis som en del av billetten. Det vises i denne forbindelse til luftfartsloven § 10-3 som stiller en del andre krav til hvilke opplysninger billetten skal inneholde. Bestemmelsen gir også hjemmel for å kreve at det gis opplysninger om klagerett dersom det oppstår tvist om brudd på passasjerenes rettigheter i en fase da passasjerer ennå bare har hatt kontakt med reisebyrå eller andre billettselgere som ikke også er flyselskap. Videre vil det kunne presiseres når en tvist skal anses å ha oppstått.

Til § 10-46 Passasjerenes rett til å klage

Bestemmelsen likner mye på den klageretten som er nedfelt i artikkel 16 nr. 2 i forordningen om nektet ombordstigning mv. og i artikkel 15 nr. 2 i forordningen om bevegelseshemmede flypassasjerer. Departementet mener likevel at det er ønskelig å synliggjøre dette viktige prinsippet i selve lovteksten.

Bestemmelsen er formulert på en måte som gjør at klageadgangen er avhengig av måten klageorganets myndighetsområde avgrenses på. Dette vil bli avgrenset gjennom forskrift gitt i medhold av § 10-44, jf. kommentarene til denne bestemmelsen og den mer omfattende drøftelsen av disse spørsmålene i punkt 6.6.6.

Klageretten er betinget av at klageren har «saklig interesse» i å be om klageorganets vurdering av saken. Uttrykket innebærer en skjønnsmessig avgrensing av klageretten mot de tilfellene hvor formålet med regelverket ikke gir den som ønsker å klage noen berettiget forventning om å få saken sin behandlet. I dette ligger det blant annet et krav om at klagen må være knyttet til en reell tvist. Det er ikke tillatt å be klageorganet ta stilling til et abstrakt rettsspørsmål som ikke har sitt utspring i en aktuell konflikt. I dette ligger det også et krav om at tvisten ikke allerede må ha blitt løst gjennom en minnelig ordning.

Bestemmelsen skal ikke være til hinder for at flere reisende som bygger sitt krav på samme faktiske forholdet (samme forsinkelse, kansellering, overbooking og lignende) skal kunne fremme en felles klage dersom de ser seg tjent med det.

Praksis i tilknytning til forordningen om nektet ombordstigning mv. tyder på at ett og samme krav noen ganger kan fremmes for klageorgan i mer enn ett land. I slike tilfeller kan det oppstå tvil om saken skal eller kan behandles i begge eller alle land. Herunder må det også skilles mellom de tilfellene hvor en klage gjelder et krav som allerede er avgjort av et klageorgan i et annet land, og de tilfellene hvor klagen fremmes samtidig i mer enn ett land. EU-kommisjonen har innledet et samarbeid mellom håndhevelsesmyndighetene i de enkelte medlemslandene som blant annet har til formål å avklare hvordan slike saker skal håndteres. Foreløpig har dette arbeidet ikke kommet langt, men departementet antar at kravet om saklig interesse er egnet til å fange opp de retningslinjene det oppnås enighet om internasjonalt.

Klager som ikke tilfredsstiller de kravene som er nevnt ovenfor, kan avvises. Av ordlyden følger det ikke nødvendigvis at slike klager også *skal* avvises, men med den finansieringsmodellen departementet foreslår vil det være motparten (flyselskapene) som må betale for klagen. Som en konsekvens av dette bør klageorganet trolig ha en viss plikt til å avvise klager som ikke tilfredsstiller lovens krav.

Til § 10-47 Forholdet til de alminnelige domstolene

Bestemmelsen bygger ikke på bestemmelser i internasjonal lovgivning. Derimot har det vært vanlig å ta inn liknede bestemmelser i nyere lovregler som omhandler utenrettslige tvisteløsningsmekanismer. Som et helt ferskt eksempel nevner vi den nye § 61 a fjerde ledd første punktum i lov 21. juni 2002 nr. 34 om forbrukerkjøp (forbrukerkjøpsloven).

Bestemmelsens *første punktum* kan sies å være en følge av et alminnelig prinsipp om at enhver konflikt bør løses på et lavest mulig nivå. Derfor bør en tvist som er brakt inn for et klageorgan forsøkes ferdigbehandlet uten at saken bringes inn for domstolene (litispendens). Samtidig bør ikke lange restanser i klageorganet være et langvarig hinder for domstolsbehandling. I den nye lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 18-2 tredje ledd er det derfor bestemt at denne typen litispendensvirkning skal være tidsbegrenset. Virkningen av innbringelsen for klageorganet (litispendensen) bortfaller hvis

klageorganet ikke har avgjort saken innen seks måneder uten at dette kan bebreides klageren (passasjerer). Tvisteloven er imidlertid ikke satt i kraft ennå. I følge Ot. prp. Nr. 74 (2005-2006) s. 58 ventes det at den vil bli satt i kraft 1. januar 2008.

Annet punktum presiserer fra hvilket tidspunkt en sak anses å være til behandling i klageorganet, og dermed fra hvilket tidspunkt litispensvirkningen inntreffer.

Tredje punktum slår fast at saker som har vært behandlet av klageorganet kan bringes direkte inn for tingretten, uten å måtte gå veien om forliksrådsbehandling. Med realitetsbehandling siktes det til at klageorganet har avgjort saken (avgitt uttalelse), eller at den har avvist saken. Begrunnelsen for regelen er at klageorganet normalt vil ha bedre kompetanse til å behandle disse sakene enn forliksrådet, og at det derfor ville være uheldig formalisme å insistere på forliksrådsbehandling. Den nye tvisteloven § 6-2 annet ledd bokstav (c) inneholder en liknende bestemmelse som etter ordlyden ikke fanger opp et statlig etablert klageorgan av den arten som foreslås her. Den rettspolitiske begrunnelsen som fremgår av Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 96 passer imidlertid like godt i disse tilfellene, som for avtalebaserte nemnder med offentlig godkjennelse. Departementet legger til grunn at samordningen med tvistemålslovens bestemmelser blir avklart i forbindelse med at den nye tvisteloven settes i kraft.

Til § 13-4 Opplysningsplikt

Paragrafen inneholder både nye bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre krav i forordningen om forbrukervernsamarbeid og avgiftsforordningen, og rent redaksjonelle endringer av de bestemmelsene som allerede finnes i gjeldene § 13-4 første ledd. Gjeldene § 13-4 annet og tredje ledd er videreført i utkastet til ny § 13-4a, men med noen endringer. Det vises til merknadene til denne.

Paragrafen vil være luftfartsmyndighetens (Luftfartstilsynets) generelle hjemmel for å kreve opplysninger ved utførelsen av sine oppgaver etter loven. Første ledd utfyller de spesielle bestemmelsene om gransking og undersøkelse mv. som finnes rundt om i gjeldende luftfartslov og i forslaget til nytt § 7-26 annet ledd og nytt § 10-42 annet ledd.

Første ledd inneholder en opplisting av de persongruppene som kan pålegges å gi opplysninger. Departementet har vurdert å erstatte opplistingen av persongrupper med en helt generelt formulert opplysningsplikt for alle som sitter på opplysninger luftfartsmyndigheten trenger for å kunne utføre sine oppgaver etter loven, men har kommet til at en

slik hjemmel vil være for upresis. Når luftfartsmyndighetens tilsynsansvar utvides til også å omfatte personer som ikke jobber i tradisjonelle luftfartsforetak, typisk reisebyråer eller revisjonsselskaper, øker behovet for å klargjøre grensen for opplysningsplikts rekkevidde. Særlig fordi disse ofte selv ikke vil ha noen interesse av å gi opplysningene til myndighetene, slik tilfellet er ved utstedelse og vedlikehold av sikkerhetsbegrunnede tilatelser (punkt 5.2.1).

I den nye bestemmelsen er opplysningsplikten ikke bare knyttet til «innehaver av» virksomheter, men også til alle «personer som utfører tjeneste eller arbeid for» en slik virksomhet. Denne siste formuleringen omfatter både ordinært ansatte, og konsulenter og lignende, som utfører arbeid på oppdrag fra en virksomhet. For eksempel vil et revisjonsselskap som utfører arbeider for Avinor AS være omfattet av denne formuleringen. Det kan være aktuelt bl.a. ved de kostnadsberegningene som er påkrevd etter forslaget til avgiftsforordning. Formuleringen omfatter også personer som utfører arbeid for organisasjoner som har blitt tildelt myndighet til å fatte enkeltvedtak etter delegasjon fra luftfartsmyndigheten, jf. § 15-3 annet ledd.

I tillegg til at den opplysningspliktige må tilhøre en av de persongruppene som er listet opp i de enkelte bokstavpunktene, er det et krav at opplysningene skal være «nødvendige». I dette ligger det et generelt krav om at det må være en saklig sammenheng mellom de oppgavene luftfartsmyndigheten skal utføre, og de opplysningene de krever utlevert. I tillegg skal det være forholdsmessighet mellom mengden av de opplysningene som kreves og viktigheten av de opplysningene skal brukes til.

Første ledd nr. 1 er en ordrett videreføring fra gjeldende § 13-4.

Første ledd nr. 2 bokstav (a) viderefører deler av gjeldene § 13-4. Bestemmelsen omfatter alle som er ansatt i eller som utfører tjeneste for det man til daglig kaller «flyselskaper». Personer som driver med privatflygning omfattes ikke av denne bestemmelsen, men av første ledd nr. 1.

Første ledd nr. 2 bokstav (b) viderefører deler av gjeldende § 13-4. Bestemmelsen omfatter typisk ansatte i foretak som driver flyplasser. I tillegg omfattes alle ansatte innenfor flysikringstjenesten.

Første ledd nr. 2 bokstav (c) viderefører deler av gjeldene § 13-4. Bestemmelsen omfatter alle som er ansatt i foretak som yter lufthavnrelaterte tjenester, eller i foretak som uten selv å yte tjenester, bruker lufthavner.

Første ledd nr. 2 bokstav (d) viderefører deler av gjeldende § 13-4. Bestemmelsen omfatter typisk

ansatte i verkstedsforetak, og foretak som fremstiller eller installerer utstyr som brukes i luftfart eller deler til slikt utstyr.

Første ledd nr. 2 bokstav (e) viderefører deler av gjeldende § 13-4, og er ment å fange opp persongrupper som har en klar tilknytning til luftfarten, men som likevel ikke hører naturlig hjemme i noen av de øvrige kategoriene.

Første ledd nr. 3 er ny i luftfartsloven. Bestemmelsene tilsvarende artikkel 4 nr. 6 bokstav (b) i forordningen om forbrukervernsamarbeid. Denne forordningen krever at luftfartsmyndigheten skal ha klar hjemmel til å kreve opplysninger også av personer som *ikke* er ansatt i eller utfører tjeneste for typiske luftfartsforetak. Typiske eksempler på slike personer vil være ansatte i reisebyråer og arrangører av pakkereiser. I forordning (EF) nr. 2111/2005 om svartelisting av flyselskaper er også andre billettselgere enn flyselskaper og pakkereisearrangører pålagt visse informasjonsforpliktelser overfor de reisende. Ved Luftfartstilsynets kontroll med at disse forpliktelsene etterleves, vil første ledd nr. 3 gi grunnlag for å be om opplysninger fra slike billettselgere.

Lovteksten går imidlertid lenger ved å vise til enhver person som sitter på relevante opplysninger om overtredelse av regler gitt i medhold av § 10-42. Departementet legger til grunn at passasjerer som luftfartsmyndigheten vet har kjennskap til mulige brudd på passasjerrettighetene vil kunne pålegges opplysningsplikt etter denne bestemmelsen. Den nøyaktige rekkevidden av denne bestemmelsen vil måtte klarlegges i tråd med relevant internasjonal og nasjonal tolkningspraksis knyttet til forordningen om forbrukervernsamarbeid artikkel 4 nr. 6 bokstav (b), jf. den særlige bestemmelsen om rapportering av relevant rettspraksis i forordningens artikkel 21 nr. 3 bokstav (e).

Annet ledd gjør det mulig for departementet og Luftfartstilsynet å ilegge tvangsmulkt for manglende etterlevelse av pålegg om å gi opplysninger. Bestemmelsen supplerer dermed de hjemlene for å ilegge tvangsmulkt i utkastet til § 7-26 tredje ledd og § 10-42 tredje ledd. Det bør også nevnes at utkastet til § 10-43 første ledd nr. 3 supplerer utkastet til § 13-4 annet ledd, ved å hjemle overtredelsesgebyr for manglende etterlevelse av pålegg som gis under tilsyn med bestemmelser som er gitt i medhold av § 10-42. Bestemmelsen er plassert i § 10-43, fordi overtredelsesgebyr bare skal være mulig å ilegge i tilknytning til tilsyn med reglene om passasjerrettigheter.

Bestemmelsen åpner for at både enkeltpersoner, og de foretakene enkeltpersonene utfører tjeneste eller arbeid for, pålegges å betale tvangs-

mulkt. Dermed sikrer en at alle som er pliktsubjekter etter første ledd også kan ilegges tvangsmulkt. Det antas samtidig at det er mest praktisk å rette det mot foretaket. De delvis parallelle bestemmelsene i utkastet § 7-26 tredje ledd og § 10-42 tredje ledd hjemler ikke tvangsmulkt rettet mot enkeltpersoner. Forskjellen er begrunnet med at opplysningsplikten etter § 13-4 typisk har en mer individuell karakter enn pliktene som følger av de to andre paragrafene.

Til § 13-4a Taushetsplikt

Bestemmelsen viderefører i grove trekk annet og tredje ledd i gjeldene § 13-4.

Paragrafen er ment å være luftfartslovens nye generelle bestemmelse om taushetsplikt, og er følgelig ment å gjelde i de tilfellene hvor de spesielle reglene i luftfartsloven § 12-26, jf. § 12-19 ikke gjelder. I praksis betyr det at bestemmelsen vil gjelde alle former for innsamling av opplysninger som ikke knytter seg til varsling, rapportering og undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser. Denne avgrensningen fremgår av henvisningen i siste punktum.

Bestemmelsen tar utgangspunkt i forvaltningslovens normalmodell for taushetsplikt, og regulerer så unntakene fra dette utgangspunktet, i form av videreformidlingsrett, i annet og tredje punktum. Departementet mener denne modellen er å foretrekke fremfor den modellen som er brukt i gjeldende § 13-4, hvor unntakene kommer først. Denne systematikken er også mer lik den som er fulgt i §§ 12-19 og 12-26.

I forarbeidene til luftfartsloven av 1960 var en særlig opptatt av at luftfartsmyndigheten skulle ha mulighet til å videreformidle opplysninger til ICAOs Råd, i overensstemmelse med bestemmelsene i Chicagokonvensjonen. Siden 1960 har det oppstått nye folkerettslige samarbeid som forplikter Norge til å videreformidle opplysninger. De viktigste av disse er i dag EØS-samarbeidet og Eurocontrol. I EØS-sammenheng ser en stadig oftere at det vedtas regelverk som har utveksling av informasjon som en sentral bestanddel. Eksempler på dette er forordningen om forbrukervernsamarbeid, som er nevnt flere andre steder i dette notatet, parlaments- og rådsdirektiv 2004/36/EF av 21. april 2004 om sikkerhet forbundet med tredjelands luftfartøyer som benytter Fellesskapets lufthavner (SAFA-direktivet) og den nylig vedtatte parlaments- 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, etc. («svartelistingsforordningen»).

Flere av de regelverkene som regulerer slik videreformidling av opplysninger inneholder selv bestemmelser som sikrer nødvendig konfidensialitet ved håndteringen av de videreformidlede opplysningene. Tre praktisk viktige eksempler på dette er artikkel 4 i parlaments- og rådsforordning nr. 1049/2001 av 30. mai 2001 om offentlig tilgang til dokumentet hos Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen, artikkel 47 i parlaments- og rådsforordning nr. 1592/2002 av 15. juli 2002 («EASA-forordningen») og artikkel 6 nr. 3 i SAFA-direktivet. Siden retten til å videreformidle opplysninger utgjør et unntak fra forvaltningslovens generelle taushetsregler, er det viktig at norske myndigheter påser at opplysningene som videreformidles er underlagt forsvarlige konfidensialitetsregler før en folkerettslig binder seg til å videreformidle opplysningene.

Første punktum slår fast det selvfølgelige, nemlig at forvaltningslovens alminnelige taushetsbestemmelser gjelder for de som utfører tjeneste eller arbeid for et organ som har myndighetsoppgaver etter luftfartsloven. Isolert sett er denne delen av bestemmelsen overflødig, men departementet mener likevel den er nødvendig å ha med for å forklare forholdet mellom forvaltningsloves taushetsbestemmelser og unntakene i annet og tredje punktum.

Bestemmelsen omfatter personer som utfører tjeneste eller arbeid både for departementet, luftfartsmyndigheten (Luftfartstilsynet) og andre organ som tildeles myndighetsoppgaver etter luftfartsloven. Det sistnevnte alternativet omfatter blant annet myndighetsoppgaver som i medhold av luftfartsloven § 15-3 er delegert til foreninger, stats-eide selskaper eller private sakkyndige. Ordet «myndighetsoppgaver» skal ikke forstås så strengt at vedkommende organ må være tildelt myndighet til å fatte enkeltvedtak. Det er tilstrekkelig at organet for eksempel har som oppgave å samle inn opplysninger som en del av saksforberedelsen til luftfartsmyndigheten, jf. uttrykket «andre som utfører oppgaver på deres vegne» i utkastet til § 13-4 første ledd. I medhold av forordning (EF) nr. 550/2004 (punkt 4.2) artikkel 3 skal luftfartsmyndigheten kunne benytte seg av såkalte «recognised organisations» til å utføre inspeksjoner og besiktigelser av leverandører av flysikringstjenester. Det samme vil kunne gjelde for såkalte «notified bodies» som nevnt i forordning (EF) nr. 552/2004 artikkel 8. Begge disse forordningene ventes gjennomført i norsk rett høsten 2006 gjennom forskrift gitt i medhold av bl.a. luftfartsloven § 16-1.

Bestemmelsen omfatter alle typer opplysninger som ikke er mottatt i medhold av reglene i luftfartsloven kapittel XII. Herunder blant annet alle opplysninger som er samlet inn i medhold av § 13-4 og opplysninger som er blitt kjent gjennom tradisjonell tilsynsaktivitet med hjemmel i luftfartsloven § 4-8, § 5-2 og § 7-2. Videre vil den omfatte opplysninger som samles inn med hjemmel i forslagene til § 7-26 annet ledd og § 10-42 annet ledd.

Annet punktum viderefører hovedtrekkene i gjeldene lov § 13-4. Plikten til å videreformidle opplysningene må følge av internasjonal avtale. Avtalebestemmelsene kan være gjennomført i intern norsk rett, men det er ikke noe krav om det. Et eksempel på det første vil være bestemmelsene om utveksling av opplysninger i forordningen om brukervernsamarbeid, dersom denne tas inn i markedsføringsloven (punkt 4.1.3). SAFA-direktivet er derimot et eksempel på et regelverk som inneholder videreformidlingsforpliktelser som trolig ikke vil bli gjennomført i intern rett. Bestemmelsen dekker også videreformidling av opplysninger som følger av mer ad hoc-pregede avtaler med andre stater eller internasjonale organisasjoner.

Uttrykket «utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner» er også brukt i § 12-2 første ledd, og § 12-19 fjerde og sjette ledd. Det vises til merknadene til disse bestemmelsene i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 81 flg. Praktisk viktige eksempler på internasjonale organisasjoner er ICAO, Eurocontrol, EU (herunder Det europeiske flysikkerhetsbyrå – EASA), og ECAC. Ordet «forpliktelser» åpner også for at løsere internasjonale samarbeid og sedvanebestemte forpliktelser skal gi grunnlag for å videreformidle opplysninger. Eksempler på dette kan være utveksling av opplysninger innenfor JAA-samarbeidet (Joint Aviation Authorities).

Denne typen samarbeid kan også innebære at luftfartsmyndigheten *mottar* opplysninger fra andre land eller organisasjoner. Departementet har derfor vurdert om det er behov for å ha egne regler for håndteringen av slike opplysninger, men har kommet til at forvaltningslovens alminnelige taushetsregler bør være tilstrekkelig til å ivareta våre folkerettslige forpliktelser i slike sammenhenger. Viktige bestemmelser i denne sammenhengen er også reglene om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven § 6 nr. 1, og § 20 første ledd i den nylig vedtatte lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Sistnevnte lov er ennå ikke trådt i kraft.

Tredje punktum åpner for videreformidling av opplysninger også når det ikke følger av folkeretts-

lige forpliktelser. Vilkåret er i så fall at videreformidlingen *både* er av vesentlig betydning for mottakerorganet *og* at mottakerorganet er underlagt minst like streng taushetsplikt som luftfartsmyndigheten. Departementet ser for seg at bestemmelsen kan være aktuell å bruke for eksempel i enkelt saker hvor formålet med det internasjonale sikkerhetsarbeidet ville bli klart skadelidende dersom opplysninger ikke videreformidles. For å unngå en lang og krunglete lovtekst er den formulert som om taushetsplikten skal påligge organet som sådan, men meningen er selvsagt at taushetsforpliktelsen påligger de som utfører tjeneste eller arbeider for vedkommende myndighet. En tilsvarende formulering finnes i luftfartsloven § 12-19 sjette ledd, som det også vises til i § 12-26.

Fjerde punktum er en konsekvens av at de spesielle varslings- rapporterings- og undersøkelsesreglene i kapitel XII skal være underlagt andre, og strengere, taushetsbestemmelser enn opplysninger som ikke mottas i medhold av disse reglene. Bestemmelsen er med andre ord et utsalg av at § 13-4a skal være lovens hovedregel om taushetsplikt.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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, bakketjeneste og flysikringstjenester

§ 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 annen 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 illeggelse 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 illeggelse 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

avgjørelse av habilitet som avviker fra reglene om saksbehandling i forvaltningsloven § 8 annet og tredje ledd,

at personer som utfører arbeid for klageorganet skal bevare taushet om navnet og identiteten til de som klager,

at det kan gjøres unntak fra forvaltningsloven §§ 11, 11a, og 11d,

at klageordningen helt eller delvis skal finansieres gjennom gebyrer fra flyselskapene, eventuelle andre tjenesteytere som er underlagt ordningen, og klagerne,

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

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 passasjerer 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 lufthavner enn de som er nevnt i bokstav b, eller andre foretak som bruker lufthavner,*
 - 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.

Vedlegg 1**Liste over reklamasjonsnemnder pr. 20.09.2006**

Boligtvistnemnda
Brukerklagenemnda (elektronisk kommunikasjon)
Reklamasjonsnemnda for rutefly
Parkeringsklagenemnda
Reklamasjonsnemnda for fotografarbeider
Reklamasjonsnemnda for elektriske husholdningsapparater
Elklagenemnda
Klagenemnda for bilutleie
Klagenemnda for teletorgtjenester
Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser
Klagenemnda for vask og rens
Pasientskadenemnda
Bankklagenemnda
Reklamasjonsnemnda for takstmenn
Klagenemnda for gravferdstjenester
Reklamasjonsnemnda for Eiendomsmeglertjenester
E-nemnda
Avkortingsnemnda
Forsikringsklagekontoret
Inkassoklagenemnda
Disiplinærnemnda for advokatvirksomhet
