



LJÓSRIT - COPY - KOPI

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Ár 2011, þann 17. nóvember er í innanríkisráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

úrskurður

í máli nr. IRR 11060255

vegna ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands í máli Iceland Express og Harald Kappeli og Daniel Hafner

I. Kröfur, kærufrestir og kærueimild

Þann 22. júní 2011 barst ráðuneytinu kæra Iceland Express (hér eftir nefnt IE), kt. 700497-2919, Efstalandi 26, 108 Reykjavík, vegna ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands (hér eftir nefnd FMS) í máli Harald Kappeli og Daniel Hafner (hér eftir nefndir K&H) nr. 30/2011 frá 21. mars 2011. Með ákvörðun FMS var IE gert að greiða K&H bætur að fjárhæð 400 evrur hvorum samkvæmt b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 574/2005. Krefst IE þess að ákvörðun FMS verði felld úr gildi og félaginu verði ekki gert að greiða bætur vegna seinkunar á flugi AEU273 frá Keflavík til Basel þann 13. júlí 2010. FMS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest og að vísað verði frá eða hafnað kröfu IE um að félaginu sé ekki skylt að greiða skaðabætur. K&H hafa ekki gert sérstakar kröfur við meðferð málsins hjá ráðuneytinu og lítur ráðuneytið svo á að í því felist að krafist sé staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar.

II. Kæruefni og ákvörðun FMS

IE er ferðasali sem annaðist flug AEU273 sem áætlað var frá Keflavík til Basel kl. 16.00 þann 13. júlí 2010. Áttu K&H bókað far með vélinni og var brottför hennar kl. 19.45. Var dvalið í London yfir nóttina sökum þess að flugvellið í Basel hafði verið lokað og ekki lent í Basel fyrr en kl. 16.00 þann 14. júlí 2010. Er deilt um bótaábyrgð IE vegna seinkunarinnar.

Hinn kærði úrskurður er svohljóðandi:

I. Erindi

Þann 29. september sl. var á grundvelli 16. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 framsend frá svissneksu flugmálastjórninni, Federal Office of Civil Aviation, til Flugmálastjórnar Íslands (FMS) kvörtun frá Harald Kappeli og Daniel Hafner, dagsett 31. júlí sl.. Kvartendur áttu bókað far með flugi Iceland Express (IE) AEU273 frá Keflavík til Basel kl. 16.00 þann 13. júlí sl. með áætlaðri landingu í Basel kl. 21.30 að kvöldi þess dags. Raunbrottför flugsins var hins vegar kl. 19.45, með landingu í Basel kl. 16.00 þann 14. júlí sl. en dvalið var í London yfir nóttina sökum þess að flugvellið í Basel var lokað. Fram kemur að boðið hafi verið upp á hótalgistingu í London en skort hafi upp á upplýsingar og aðstoð af hálfu IE að því er gistinguna varðaði og dvöldu kvartendur á Gatwick flugvelli meðan á biðinni í London stóð. Kvartendur gera kröfu um skaðabætur úr hendi IE sökum framangreindrar seinkunar á flugi þeirra.

II. Málavextir og bréfaskipti

FMS sendi IE framangreinda kvörtun til umsagnar með tölvupósti dags. 29. september sl. Með bréfi Andra Freys Stefánssonar hdl., dags. 25. október sl., barst FMS umsögn IE vegna framangreindrar kvörtunar þar sem fram kemur fram að seinkun á brottför flugsins hafi verið vegna bilunar sem kom upp í flugvél og er umsögn tæknistjóra Astraesus, flugrekstraraðila Iceland Express, á biluninni eftirfarandi:

„During the pre-flight checks, the aircraft's warning system failed making it non unsafe to dispatch in accordance with the manufactures instructions for this type of fault. The fault was traced to a

frá IE og sé það álit þeirra að allt hafi farið úrskaiðis í tengslum við flugið frá Keflavík til Basel þann 13. júlí. Samkvæmt Evrópureglum beri flugfélagi að greiða skaðabætur seinki flugi um meira en 3 klukkustundir.

III. Forsendur og niðurstaða Flugmálastjórnar Íslands

Um réttindi farþega vegna seinkunar á flugi er fjallað um í reglugerð EB nr. 261/2004, um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður, sem var innleidd hér á landi með reglugerð nr. 574/2005. Samkvæmt 2. gr. reglugerðar nr. 574/2005 er Flugmálastjórn Íslands sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar sbr. 16. gr. reglugerðar nr. 261/2004/EB.

Um seinkun á flugi og þá aðstoð sem flugrekandi skal veita í slíkum tilvikum er fjallað um í 6. gr. reglugerðar nr. 261/2004. Þar kemur hins vegar ekki fram með skýrum hætti að flugrekandi skuli greiða bætur samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar vegna tafa eða seinkunar eins og átt getur við þegar flugi er aflýst sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Með dómi Evrópudómstólsins frá 19. nóvember 2009, í sameinuðum málum C-402/07 og C-432/07, komst dómstóllinn hins vegar að þeirri niðurstöðu að túlka bæri reglugerð nr. 261/2004 með þeim hætti að farþegar sem verða fyrir seinkun á flugi sínu, sbr. 6. gr. reglugerðarinnar, eigi að fá sömu meðferð og farþegar flugs sem er aflýst sbr. 5. gr. Af þessu leiðir að allir farþegar sem verða fyrir þriggja tíma seinkun á flugi sínu eða meira, og koma á ákvörðunarstað þremur tímum síðar eða meira en upprunalega áætlun flugrekandans kvað á um, geta átt rétt á bótum skv. 7. gr., nema flugrekandi geti sýnt framá að töfin hafi verið vegna óviðráðanlegra aðstæðna sbr. 3. mgr. 5. gr.

Reglugerð EB nr. 261/2004 er ætlað að tryggja ríka vernd fyrir farþega. Meginreglan samkvæmt reglugerðinni er sú að farþegar eiga rétt til skaðabóta sé flugi aflýst, sbr. c-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar eða sé um mikla seinkun að ræða, sbr. framangreindan dóm Evrópudómstólsins frá 19. nóvember 2009, í sameinuðum málum C-402/07 og C-432/07. Verður að líta á ákvæði 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, þar sem fram kemur að flugrekanda beri ekki skylda til að greiða skaðabætur sé flugi aflýst af völdum óviðráðanlegra aðstæðna, sem undantekningu frá þeirri meginreglu sem túlka verður þröngt.

Iceland Express hefur borið fyrir sig að seinkun á flugi AEU273 frá Keflavík til Basel þann 13. júlí sl. hafi orðið vegna bilunar sem komið hafi upp í flugvél, líkt og komi fram í umsögn tæknistjórnar

Í ljósi atvika máls og fyrirbyggjandi gagna er það mat Flugmálastjórnar að Iceland Express hafi ekki tekist sönnun um að tæknileg vandamál í umrætt skipti hafi stafað af atvikum sem ekki verði talin hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og náð hafi út fyrir það sem flugrekandi geti haft stjórn á. Það er því mat Flugmálastjórnar Íslands að flugi AEU273 frá Keflavík til Basel þann 13. júlí sl. hafi ekki verið seinkað af völdum óviðráðanlegra aðstæðna er leyst geta flugrekanda frá skyldu til að greiða skaðabætur í samræmi við 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Í ljósi þessa er það niðurstaða Flugmálastjórnar að kvartendur, sem bókað áttu far með flugi AEU273 frá Keflavík til Basel þann 13. júlí sl., eigi rétt á skaðabótum úr hendi Iceland Express að fjárhæð 400 evrur hvor, sbr. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005.

Ákvörðunarorð:

Iceland Express skal greiða hvorum kvartanda bætur að upphæð 400 evrur skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005 vegna seinkunar á flugi AEU273 13. júlí 2010.

III. Málsástæður, umsögn FMS og meðferð málsins í ráðuneytinu

Kæra IE barst ráðuneytinu með bréfi dags. 21. júní 2011 og var móttækin þann 22. sama mánaðar.

Í kæru IE kemur fram að áætluð brottför flugs AEU273 hafi verið kl. 16.00 frá Keflavík. Líkt og fram komi í ákvörðun FMS hafi komið upp mjög óvenjuleg bilun sem ekki hafi verið hægt að afstýra eða koma í veg fyrir með reglubundnu viðhaldi vélarinnar. Seinkun á brottför hafi því numið rúmum þremur klukkustundum. Þegar í ljós hafi komið að ekki væri unnt að fljúga vélinni hafi allar ráðstafanir verið gerðar til að koma í veg fyrir seinkun á áætlun. Með engu móti hafi verið hægt að koma í veg fyrir seinkunina, hvorki með viðhaldi né öðrum ráðstöfununum. Allar ráðstafanir hafi hins vegar verið gerðar til að koma í veg fyrir töf á áætlun flugsins.

Þá tekur IE fram að ekki verði talið að atvik sem þetta flokkist sem venjulegt í umhverfi flugrekenda enda óviðráðanlegar aðstæður sem valdið hafi öryggisáhættu ef ekki hefði verið gripið til ráðstafana strax. Þrátt fyrir að afleiðingar atviksins hafi verið bilun í loftfarinu verði ekki séð að það eitt útiloki að force majuere aðstæður hafi skapast í umrætt sinn þar sem engin leið hafi verið fyrir IE að afstýra atvikinu og þar með seinkun á framangreindu flugi.

Kæran var send FMS til umsagnar með bréfi ráðuneytisins dags. 29. júní 2011.

Umsögn FMS barst ráðuneytinu með bréfi dags. 28. júlí 2011. Í henni vekur FMS athygli á breytingum sem gerðar voru á lögum um loftferðir nr. 60/1998 með lögum nr. 87/2010. Þessar breytingar lúti annars vegar að almennum heimildum FMS til að setja reglur um ákveðna þætti í starfsemi sinni og hins vegar hafi ýmsar valdheimildir stofnunarinnar verið styrktar. Í lögnum sé þannig að finna breytingar er varði hagsmuni neytenda en aukin áhersla hafi verið lögð á mikilvægi neytendasjónarmiða á sviði samgangna og sé lögnum ætlað að endurspeglar þá áherslubreytingu, m.a. í 126. gr. c. vegna bóta í tengslum við tafir eða niðurfellingu flugs eða sé farþega neitað um far.

Þannig geti neytendur flugþjónustu eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta sem telja að flugrekandi, flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindra aðila hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögnum eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra beint kvörtun til FMS. Stofnunin taki málið til skoðunar í samræmi við ákvæði laganna og stjórnsýslulaga og skeri úr ágreiningi með ákvörðun ef hann verður ekki jafnaður með öðrum hætti. Ólíkt því sem verið hafi fyrir þessa síðustu breytingu á lögnum þá bindi sú ákvörðun flugrekandann.

Reglugerð EB nr. 261/2004 um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem neitað er um far og hepar flugi og eflúat eða mikilvægum spörðum hafi verið

vélarbilunar hafi brottför seinkað um rúma þrjár og hálf klukkustund. Vegna lokunar flugvallarins í Basel hafi flugvélinni verið beint til London þar sem farþegar hafi dvalið yfir nótt. K&H hafi loks komið á lokaákvörðunarstað í Basel kl. 16.00 þann 14. júlí 2010.

Meginreglan samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004 sé réttur farþega til skaðabóta verði þeir fyrir aflýsingu eða mikilli seinkun á flugi sínu. Beri flugrekandi fyrir sig óviðráðanlegum aðstæðum liggi sönnunarbyrði fyrir þeirri staðhæfingu hans megin. Hvíli á flugrekanda að sýna fram á að sannarlega hafi verið uppi óviðráðanlegar aðstæður sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir. Takist sú sönnun ekki verði flugrekandi að bera hallann af þeim sönnunarskorti sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Í hinni kærðu ákvörðun hafni FMS þeirri málsástæðu IE að umrædd seinkun á flugi AEU273 frá Keflavík til Basel þann 13. júlí 2010 hafi verið vegna aðstæðna sem fella eigi undir óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 og leiða ættu til þess að niður falli skylda IE til greiðslu skaðabóta samkvæmt b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar, sbr. reglugerð nr. 574/2005. Í ljósi sérstaks eðlis loftflutninga og mikilvægis tæknibúnaðar í flugvélum standi flugrekendur frammi fyrir margs konar tæknilegum vandamálum samfara starfrækslu flugvéla. Bilanir flugvéla og viðgerðir í kjölfarið séu hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og sú töf er orðið hafi á flugi AEU273 vegna viðgerðar og þess að útvega hafi þurft varahlut erlendis frá teljist ekki til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Þá sé vakin athygli á dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008 í máli C-549/07. Í dóminum hafi dómstóllinn skýrt í hvaða tilvikum tæknileg vandamál gætu ekki talist til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar Eb nr. 261/2004. Þar segi dómstóllinn að 3. mgr. 5. gr. feli í sér undanþágu frá meginreglu og undanþágu frá Evrópuræðlum um neytendavernd sem verði að tölle þrjú þingtalast til.

undanþágunni að sýna fram á að ekki hefði verið hægt að afstýra afleiðingum atviksins jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir er kröfu hafi mátt gera til. Sá aðili sem beri fyrir sig óviðráðanlegar aðstæður verði þannig að auki að sýna fram á að þrátt fyrir að viðhöfð hefðu verið af hans hendi öll hugsanleg úrræði, hvort sem er í formi mannafla, tækjabúnaðar eða fjármagns, hefði bersýnilega ekki verið hægt að koma í veg fyrir að afleiðingar hinna óviðráðanlegu aðstæðna yrðu aflýsing eða seinkun á flugi nema með óbærilegum fórnum. Sýni framangreind túlkun Evrópudómstólsins fram á hina ríku vernd neytenda sem reglugerð EB nr. 26/2004 sé ætlað að tryggja og þær ríku sönnunarkröfur sem gerðar séu til flugrekenda sem beri fyrir sig óviðráðanlegar aðstæður og veiti leiðbeiningu um það hversu þröngt beri að túlka þá undanþáguheimild sem er að finna í 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar.

Meginmáli EES-samningsins hafi verið veitt lagagildi hér á landi með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Í 3. gr. laganna sé kveðið á um að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast. Þá sé í 3. gr. EES-samningsins hnekkkt á þeirri skyldu samningsríkja til ráðstafana til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiða. Grundvallarmarkmið EES-samningsins sé að tryggja samræmi innan alls svæðisins. Í því skyni sé sú túlkunarregla í 6. gr. EES-samningsins að samningsákvæði beri að túlka í samræmi við þá úrskurði Evrópudómstólsins sem máli skipta og varða þau ákvæði EB réttar sem eru efnislega samhljóða EES-reglum. Þetta gildi þó aðeins um þá úrskurði sem upp hafi verið kveðnir fyrir undirritunardag EES-samningsins en í 3. gr. samnings um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls EFTA sé gert ráð fyrir að tilhlýðilegt tillit sé tekið til dómsúrlausna Evrópudómstólsins sem kveðnir eru upp eftir þann dag. Í framkvæmd hafi enginn munur verið talinn á fordæmisgildi dómsúrlausnar dómstólsins fyrir og eftir undirritunardag EES-samningsins. Liggja fyrir að leitast skuli við eftir mætti að tryggja samræmda túlkun samningsákvæða.

Með tölvubréfi ráðuneytisins dags. 17. ágúst 2011 var K&H gefinn kostur á að koma að frekari sjónarmiðum vegna málsins. Barst svarbréf þeirra ráðuneytinu með tölvubréfi þann sama dag. Röktu K&H þar sjónarmið sín sem áður hafa komið fram.

Með bréfum til aðila málsins og FMS dags. 5. október 2011 var tilkynnt að málið væri tekið til úrskurðar.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Líkt og fram kemur í umsögn og ákvörðun FMS fjallar reglugerð EB/261/2004 um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður. Var reglugerð þessi innleidd hér á landi með reglugerð nr. 574/2005. Samkvæmt 2. gr. þeirrar reglugerðar er FMS sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar sbr. 16. gr. reglugerðar EB/261/2004.

Þá kemur og fram í umsögn og ákvörðun FMS að um seinkun á flugi og þá aðstoð sem flugrekandi skuli veita er fjallað í 6. gr. reglugerðar EB/261/2004. Þar kemur hins vegar ekki fram að flugrekandi skuli greiða bætur samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar með sama hætti og þegar flugi er aflýst sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Með dómi Evrópudómstólsins frá 19. nóvember 2009 í sameinuðum málum C-402/07 og C-432/07 komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að túlka bæri reglugerðina þannig að farþegar sem verða fyrir seinkun á flugi samkvæmt 6. gr. eigi að fá sömu meðferð og farþegar flugs sem er aflýst sbr. 5. gr. Liggur þannig fyrir að ef farþegar verða fyrir þriggja tíma seinkun á flugi eða meira sem gerir það að verkum að þeir koma á ákvörðunarstað þremur tímum síðar eða meira en upprunaleg áætlun flugrekandans kvað á um geta þeir átt rétt á bótum samkvæmt 7. gr. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. ber þó flugrekanda ekki skylda til að greiða skaðabætur í samræmi við 7. gr. ef hann getur fært sönnur á að flugi hafi verið aflýst eða því seinkað af völdum óviðráðanlegra

afstýra eða koma í veg fyrir, hvorki með viðhaldi eða öðrum ráðstöfunum. Telur IE að um sé að ræða óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

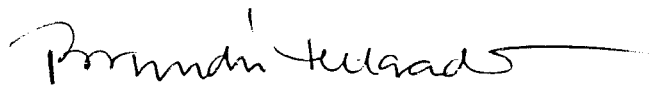
Það er mat ráðuneytisins að fallast beri á þær forsendur sem fram koma í ákvörðun FMS að IE hafi ekki tekist sönnun þess að tæknileg vandamál í umrætt skipti hafi stafað af atvikum sem ekki verði talin hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og hafi náð út fyrir það sem flugrekandi geti haft stjórn á. Fellst ráðuneytið því á mat FMS þess efnis að ekki megi rekja ástæður seinkunarinnar til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Má m.a. leiða þetta af tilvitnuðum dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008 í máli C-549/07. Fellst ráðuneytið þannig á það með FMS að túlka beri reglugerð EB nr. 261/2004 með þeim hætti að tæknileg vandamál sem sem vart verður við viðhald eða eru afleiðing misbrests við viðhald verði að teljast hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og falli ekki undir óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Þá bendir ráðuneytið á að það er meginregla samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004 að farþegar eigi rétt á skaðabótum verði þeir fyrir aflýsingu eða mikilli seinkun á flugi. Sönnunarbyrði fyrir því að óviðráðanlegar aðstæður hafi verið uppi hvílir alfarið á flugrekandanum og ber honum að sýna fram á að allar nauðsynlegar ráðstafanir hafi verið gerðar til að koma í veg fyrir aflýsinguna eða seinkunina. Takist sú sönnun ekki ber flugrekandinn hallann af þeim sönnunarskorti. Þar sem reglugerð EB nr. 261/2004 er ætlað að tryggja ríka vernd fyrir farþega ber að skýra undantekningarreglu 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar þröngt. Með vísan til þessa er það mat ráðuneytisins að IE hafi ekki tekist sönnun þess að um óviðráðanlegar aðstæður hafi verið að ræða sem leiddu til seinkunar á flugi AEU273 þann 13. júlí 2010. Eiga K&H því rétt á skaðabótum að fjárhæð 400 evrur hvor sbr. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005.

Þá hefur ráðuneytið yfirfarið málsmeðferð FMS og er hún í samræmi við fyrirmæli stjórnarsýslulaga og vandaða stjórnarsýsluhætti.

Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Fyrir hönd ráðherra



Bryndís Helgadóttir



Brynjólfur Hjartarson