

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 101/2020 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi FI7816 þann 17. júlí 2017.

I. Erindi

Þann 4. október 2017 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá ABCDEFG (kvartendur). Kvartendur áttu bókað flug nr. FI7816 frá Orlando til Boston og frá Boston til Keflavíkur með tengiflugi FI632 þann 17. júlí 2017. Flugfélagið, JetBlue (JB), framkvæmdi flug nr. FI632 frá Orlando til Boston. Kvartendur keyptu framangreind flug hjá Icelandair (IA) undir einu bókunarnúmeri.

Flugi kvartenda frá Orlando var aflýst sem leiddi til þess að kvartendur misstu af tengiflugi sínu frá Boston til Keflavíkur sem var lokaákvörðunarstaður kvartenda. Kvartendur komu til Keflavíkur um tveimur sólarhringum síðar en upphaflega áætlað var.

Kvartendur fara fram á staðlaðar skaðabætur á grundvelli reglugerðar EB nr. 261/2004 um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem er neitað um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður, sbr. reglugerð nr. 1048/2012 um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum í flugi sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst, seinkað eða flýtt eða vegna tapaðs farangurs eða tjóns á honum.

Við rekstur málsins bauðst IA að endurgreiða kvartendum útlagðan kostnað gegn framlögðum kvittunum. Er því ekki lengur ágreiningur fyrir hendi varðandi þann kröfulið kvartenda og ekki ástæða til að fjalla frekar um þann þátt málsins í ákvörðun þessari.

II. Málavextir og bréfaskipti

SGS sendi IA kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 10. október 2017. Í svari IA sem barst SGS þann sama dag kemur eftirfarandi fram:

„Umrædd seinkun er á flugleið annars flugfélags, á leið Jetblue frá Orlandi til Boston. Icelandair getur ekki verið forsvari fyrir Jetblue enda er tekið sérstaklega fram í Evrópureglugerðinni um réttindi flugfarþega að hver flugrekandi eða operating carrier ber ábyrgð á eigin flugleið.“

SGS sendi kvartendum svar IA til umsagnar þann 10. október 2017. Engin frekari svör bárust frá kvartendum.

Þann 22. mars 2018 sendi SGS tölvupóst til kvartenda þar sem stofnunin upplýsti kvartendur um eftirfarandi:

„Samgönguráðuneytið er þessa stundina að vinna í kærnu vegna máls flugfarþega sem áttu bókað far með flugi erlends flugfélags sem framkvæmdi tengiflugi í BNA yfir í annað flug hjá íslensku flugfélagi á leið til komustaðar í Keflavík. Bæði flugin voru bókuð með sömu bókun og undir sama bókunarnúmerinu. Hið kærða mál er því sambærilegt málavöxtum í þínu máli.

Beðið er niðurstöðu í hinu kærða máli og þangað til sú niðurstaða berst verður afgreiðslu á máli þínu frestað.“

Þann 1. apríl 2020 sendi SGS erindi til IA þar sem eftirfarandi kom fram:

„Vísað er til fyrri samskipta vegna kvörtunar hjá Samgöngustofu, málsnr. 1710244 og fyrri samskipta við Icelandair vegna málsins. Málið varðar seinkun á flugi nr. FI7816 þann 17. júlí 2017. Kvartendur fara fram á staðlaðar skaðabætur og endurgreiðslu kostnaðar á grundvelli reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.“

Í dómi Evrópudómstólsins frá 11. júlí 2019 í máli nr. C-502/18 kemur m.a. fram:

„In that regard, it must be observed, first, that, as is apparent from the case-law cited in paragraph 16 of the present judgment, flights with one or more connections that are the subject of a single reservation must be regarded as a single unit, which implies that, in the context of such flights, an operating air carrier that has operated the first flight cannot take refuge behind a claim that the performance of a subsequent flight operated by another air carrier was imperfect.“

Í ljósi niðurstöðu Evrópudómstólsins, m.a. þessarar tilvitnunar, þar sem sérstaklega er vikið að flugum sem eru tengd á „single reservation“ telur Samgöngustofa rétt að óska þess að Icelandair upplýsi um það hvort og þá hvernig það hafi uppfyllt skyldur sínar skv. reglugerðinni og lögum væri komist að þeirri niðurstöðu að reglugerðin eigi við í þessu tilviki. Sérstaklega er óskað, ef einhverjar eru upplýsinga um framangreint flug, orsakir atburðarins og til hvaða ráðstafana félagið greip til að koma í veg fyrir hann. Jafnframt er óskað hverra þeirra upplýsinga sem Icelandair kann að hafa sem kunna að varpa ljósi á ástæður seinkunarinnar sem um ræðir í málinu.

Jafnframt er óskað upplýsinga um viðbrögð félagsins gagnvart farþegum og hvort þeim var gert grein fyrir réttindum sínum skv. ákvæðum reglugerðar nr. 1048/2012 um gildistöku reglugerðar 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 o. fl. Að lokum óskar Samgöngustofa eftir afstöðu Icelandair til bótaskyldu, ef ske kynni að niðurstaða málsins verði á þá leið að reglugerðin eigi við.

Þess er farið á leit að umbeðið álit berist Samgöngustofu eigi síðar en tveimur vikum eftir dagsetningu þessa erindis.

Þann 5. júní 2020 ítrekaði SGS beiðni um svar. Engin frekari svör bárust frá IA.

III. Forsendur og niðurstaða Samgöngustofu

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 lögum um loftferðir nr. 60/1998 eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra geta beint kvörtun til Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 126. gr. c. loftferðalaga. Stofnunin tekur málið til skoðunar í samræmi við ákvæði laganna og stjórnisýslulaga nr. 37/1993 og sker úr ágreiningi með ákvörðun, sbr. 3. mgr. 126. gr. c og 140. gr. loftferðalaga, ef hann verður ekki jafnaður með öðrum hætti. Sú ákvörðun er bindandi.

Um réttindi flugfarþega er fjallað 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. 1048/2012. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 1048/2012 er Samgöngustofa sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar samanber 16. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Um aflýsingu flugs og þá aðstoð sem flugrekandi skal veita í slíkum tilvikum er fjallað um í 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. skal farþegum ef flugi er aflýst, boðin aðstoð af hálfu flugrekandans í samræmi við 8. gr. og a-lið 1. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 9. gr. Í 8. gr. reglugerðarinnar er fjallað um rétt farþega til þess að fá endurgreitt eða að fá flugleið breytt. Þar kemur nánar tiltekið fram að flugfarþegar eigi eftirfarandi kosta vö; að fá innan sjö daga endurgreitt að fullu upprunalegt verð farmiðans, að breyta flugleið, með sambærilegum flutningsskilyrðum, til lokaákvörðunarstaðar eins fljótt og auðið er, eða að breyta flugleið, með sambærilegum flutningsskilyrðum og komast til lokaákvörðunarstaðar síðar meir.

Auk framangreinds gildir að sé flugi aflýst eiga farþegar rétt á skaðabótum frá flugrekanda í samræmi við 7. gr., hafi ekki verið tilkynnt um aflýsingu á þann hátt sem mælt er um í i) – iii) liðum c-liðar 1. mgr. 5. gr. Þetta gildir nema flugrekandi geti sýnt fram á að flugi hafi verið aflýst af völdum óviðráðanlegra aðstæðna sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir, sbr. 3. mgr. 5 gr. reglugerðarinnar.

Loftferðalögum nr. 60/1998 og reglugerð EB nr. 261/2004 er ætlað að tryggja ríka vernd fyrir farþega sem neytendur flugþjónustu. Meginreglan samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004 er réttur farþega til skaðabóta skv. 7. gr. reglugerðarinnar sé um að ræða aflýsingu eða mikla seinkun á brottfarartíma flugs og ber að skýra undantekningarreglu 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar þröngt, sbr. dóm Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008, í máli C-549/07 Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia og almennar meginreglur um túlkun lagaákvæða.

Það mál sem hér er til úrlausnar er tvíþætt. Annars vegar kemur til álita hvort að flug kvartenda FI7816 sem var aflýst falli undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012. Hins vegar kemur til álita hvort að kvartendur eigi rétt á stöðluðum skaðabótum vegna aflýsingar á flugi nr. FI7816 sem leiddi til seinkunar á komu þeirra á lokaákvörðunarstað, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar.

Hvað varðar fyrrnefnda álitafnið þá áttu kvartendur bókuð flug þann 17. júlí 2017 á einu bókunarnúmeri frá Orlando til Keflavíkur með millilendingu í Boston. Kemur því til skoðunar hvort að flug kvartenda eigi undir gildissvið EB reglugerðar nr. 261/2004. Í málinu liggur fyrir að kvartendur bókuðu framangreind flug hjá IA. Þannig voru bæði flugin keypt hjá IA á einu bókunarnúmeri en ljóst er af gögnum málsins að JB átti að framkvæma flug FI7816. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 3. gr. EB reglugerðarinnar gildir reglugerðin um farþega sem leggja upp frá flugvelli í þriðja landi til flugvallar á yfirráðasvæði í aðildarríki sem sáttmálinn gildir um, ef flugrekandinn, sem annast viðkomandi flug, er flugrekandi á EES-svæðinu.

Kemur því til skoðunar hver raunverulegur lokaákvörðunarstaður kvartenda var og hvaða flugrekandi annaðist viðkomandi flug í skilningi reglugerðarinnar til að leiða í ljós hvort að flug kvartenda eigi undir gildissvið reglugerðarinnar.

Í h-lið 2. gr. EB reglugerðarinnar er að finna skilgreiningu á hugtakinu lokaákvörðunarstaður í skilningi reglugerðarinnar sem er svohljóðandi: „ákvörðunarstaðurinn sem er skráður á farmiðann þegar honum er framvísað við innritunarborðið eða, þegar um er að ræða, bein tengiflug, síðasti ákvörðunarstaður ferðarinnar“. Ljóst er af gögnum málsins að lokaákvörðunarstaður kvartenda í skilningi reglugerðarinnar er Keflavík.

Næst kemur til skoðunar hvort að IA eða JB hafi verið starfandi flugrekandi í flugi FI7816 í skilningi reglugerðarinnar. Í b-lið 2. gr. EB reglugerðarinnar er að finna skilgreiningu á hugtakinu „starfandi flugrekandi“ sem er eftirfarandi: „flugrekandi sem starfar í flugrekstri eða hyggst gera það, samkvæmt samningi við farþega eða fyrir hönd annars einstaklings eða löggjafar sem hefur gert samning við þennan farþega.“ Samkvæmt skilgreiningunni eru tvö skilyrði þar að finna og þurfa þau bæði að vera uppfyllt til að flugrekandi geti talist vera starfandi flugrekandi í skilningi reglugerðarinnar.

Fyrri skilyrði b-liðar 2. gr. EB reglugerðarinnar vísar til framkvæmds flugsins og það síðara til samnings um flutning. Í máli þessu er það óumdeilt að IA átti að framkvæma síðara flugið, þ.e. flugið frá Boston til Keflavíkur í samræmi við samning um flutning sem IA og kvartendur gerðu sín á milli og IA því starfandi flugrekandi í flugi nr. FI7816 þann 17. júlí 2017 í skilningi reglugerðarinnar að mati SGS.

Sú staðreynd að JB framkvæmdi flugið breytir þar engu um enda var flugið hluti af einni bókun sem samanstóð af tveimur flugum sem voru bókuð á einu bókunarnúmeri hjá IA. Enn fremur má benda á að í 5. mgr. 3. gr. EB reglugerðarinnar er kveðið á um að reglugerðin gildi um alla starfandi flugrekendur sem flytja farþega sem falla undir 1. og 2. mgr. 3. gr. EB reglugerðarinnar. Í 5. mgr. 3. gr. EB reglugerðarinnar segir jafnframt að þegar flugrekandi, sem hefur ekki gert samning við farþega uppfyllir skuldbindingar samkvæmt þessari reglugerð skal litið svo á að hann geri það fyrir hönd þess einstaklings sem hefur gert samning við viðkomandi farþega. Ákvæði 5. mgr. 3. gr. EB reglugerðarinnar styður því framangreinda niðurstöðu, þ.e. að IA hafi verið starfandi flugrekandi í flugi nr. FI7816 þann 17. júlí 2017.

Þegar um er að ræða bókun á einu bókunarnúmeri sem samanstendur af tveimur flugum eins og í máli þessu og er framkvæmt í samræmi við samkomulag um deilingu flugnúmera er IA samt sem áður skuldbundið gagnvart kvartendum á grundvelli samnings, jafnvel þótt að annar flugrekandi framkvæmi viðkomandi flug. Til að tryggja þá öflugu vernd farþega sem fram kemur í 1. inngangslíð reglugerðarinnar þegar um er að ræða bókanir á einu bókunarnúmeri sem samanstendur af einu tengiflugi eða fleiri og eru starfrækt á grundvelli samnings um deilingu flugnúmera á milli flugrekanda. Þá er flugrekandinn sem gerði samning við viðkomandi farþega er skyltað tryggja rétt farþega í samræmi við reglugerðina ef viðkomandi flug fellur undir gildissvið hennar. Slík nálgun tryggir að farþegar fái notið þeirra réttinda sem reglugerðin kveður á um frá þeim flugrekanda sem farþegar gera samning um flutning við og þá þurfa farþegar ekki að taka tillit til þess fyrirkomulags sem flugrekandi hefur gert við annan flugrekanda í tilvikum sem þessum.

Að öllu framangreindu virtu er það mat SGS að flug kvartenda falli undir b-lið 1. mgr. 3. gr. EB reglugerðarinnar þar sem lokaákvörðunarstaður kvartenda var Keflavík og IA hafi verið starfandi flugrekandi í flugi FI7816 þann 17. júlí 2017. Er framangreind niðurstaða í samræmi við dóm Evrópudómstólsins frá 11. júlí 2019 í máli nr. C-502/18.

Varðandi síðarnefnda álitafnið, þ.e. hvort að aflýsing á flugi nr. FI7816 þann 17. júlí 2017 megi rekja til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Sönnunarbyrði fyrir því að um óviðráðanlegar aðstæður hafi verið að ræða hvílir alfarið á flugrekandanum og ber honum að sýna fram á að allar nauðsynlegar ráðstafanir haf verið gerðar til að koma í veg fyrir aflýsinguna eða seinkunina. Takist sú sönnun ekki ber flugrekandinn hallann af þeim sönnunarskorti, sbr. 3. mgr. 5. gr. EB reglugerðar 261/2004. Við meðferð málsins hefur flugrekandi ekki fært sönnur fyrir því að aflýsing á fluginu megi rekja til óviðráðanlegra aðstæðna. Í því ljósi telur SGS að kvartendur eigi rétt á stöðluðum skaðabótum úr hendi IA samkvæmt 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, vegna aflýsinguna á flugi kvartenda, sbr. c-liður 1. mgr. 5. gr. sömu reglugerðar.

Að lokum er beðist velvirðingar á þeim tögum sem hafa orðið á afgreiðslu þessarar ákvörðunar. Það má bæði rekja til mikilla anna hjá SGS svo og þess að beðið var eftir niðurstöðu æðra stjórnvalds í máli sem var sambærilegt þessu máli.

Ákvörðunarorð

Icelandair ber að greiða hverjum kvartanda fyrir sig bætur að upphæð 600 evrur skv. c-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Ákvörðun þessi er kæránleg til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins skv. 3. mgr. 126. gr. c. loftferðalaga nr. 60/1998 og 18. gr. laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála. Kæra skal berast ráðuneytinu innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðun þessa.

Reykjavík, 13. nóvember 2020

Kristín Helga Markúsdóttir

Andri Rúnar Gunnarsson