

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 109/2019 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi nr. FI212 þann 17. desember 2017

I. Erindi

Þann 29. janúar 2018 barst Samgöngustofu kvörtun frá AB (kvartendur) vegna aflýsingar á flugi Icelandair (IA) nr. FI553 frá Keflavík til Kaupmannahafnar þann 17. desember 2017. Í kvörtuninni kemur fram að kvartendur hafi verið upplýstir um aflýsingu þann 17. desember 2017.

Kvartendur fóru 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.

II. Málavextir og bréfaskipti

Samgöngustofa sendi IA kvörtunina með tölvupósti þann 24. maí 2018. Umsögn IA barst samdægurs. Þar kemur fram að vegna verkfalls hjá félögum í Flugvirkjafélagi Íslands (FVFI) sem starfa hjá IA, hafi mörg flug verið felld niður þann 17. desember 2017, þar á meðal flug nr. FI212 frá Keflavíkur til Kaupmannahafnar. Hvað varðar kröfu um skaðabætur í samræmi við reglugerð EB nr. 261/2004 bendir IA á að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar gætu farþegar átt rétt á skaðabótum í samræmi við 7. gr. reglugerðarinnar ef flug þeirra er felld niður, að því undanskildu að svo hafi verið gert vegna óviðráðanlegra aðstæðna sem ekki hafi verið hægt að koma í veg fyrir, sbr. 3. mgr. 5. gr. Þá vísar IA til viðauka við reglugerðina þar sem fram kemur: „The following circumstances shall be considered as extraordinary: vii. labour disputes at the operating air carrier or at essential service providers such as airports and Air Navigation Service Providers.” IA vísar einnig til 14. inngangstöluliðar reglugerðar EB nr. 261/2004 og til lista sem Evrópusambandið hefur gefið frá sér þar sem fram kemur að verkföll starfsmanna flugfélags sem og þjónustuaðila, teljist til óviðráðanlegra aðstæðna, nánar tiltekið: "Óviðráðanlegar aðstæður geta t.a.m. skapast af völdum ótryggs stjórn málaástands, veðurskilyrða sem samrýmast ekki kröfum sem eru gerðar til viðkomandi flugs, öryggisáhættu, ófullnægjandi flugöryggis og verkfalla sem hafa áhrif á starfsemi flugrekandans." Þá tekur IA fram að í skýrslu um breytingar á reglugerð EB nr. 261/2004 sem gefin var út 13. mars 2013 þar sem gerð var breyting á 17. gr. reglugerðarinnar þar sem komi fram að viðauki I. skuli nú skilgreindur sem viðauki við reglugerðina þar sem fjallað er um aðstæður sem skilgreindar eru sem óviðráðanlegar. Þar komi fram að vinnudeilur skuli falla í flokk óviðráðanlegra aðstæðna. IA bendir á í því samhengi að Samtök atvinnulífsins hafi ekki verið tilbúin að samþykka upprunalegar launakröfur flugvirkja þar sem þær hafi verið langt

umfram það sem eðlilegt gæti talist í íslensku samfélagi á þeim tíma og hefði verið of brött hækkun fyrir stöðugleika. Slík brött launahækkun hefði án efa haft áhrif á þjóðarþúið þar sem fleiri stéttir hefðu fylgt í kjölfarið með sambærilegar kröfur sem hefðu getað haft alvarlegar pólitískar afleiðingar í för með sér. IA hafi gert allar nauðsynlegar ráðstafanir til að afstýra aflýsingu fluga á meðan að á verkfallinu stóð, meðal annars með því að funda með FVFÍ og óska eftir aðkomu ríkissáttasemjara í umræddu máli. Einnig hafi starfsfólk úr öllum deildum félagsins verið kallað út til að aðstoða í þjónustuveri IA við að endurbóka farþega og koma þeim til lokaákvörðunarstaðar eins fljótt og auðið var. Í ljósi þessa hafnar IA kröfu kvartenda um staðlaðar skaðabætur samkvæmt 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Með bréfi dags. 24. maí 2018 óskaði Samgöngustofa eftir athugasemdum kvartenda gagnvart framkominni umsögn IA. Frekari svör bárust ekki frá kvartendum.

Þann 13. ágúst 2018 óskaði Samgöngustofa eftir við IA um að útbúin yrði frekari greinargerð vegna málsins með nánar tilgreindum spurningum, m.a. með vísan í dóm Evrópudómstólsins í máli nr. C-195/17 Helga Krüsemann o.fl. gegn TUIfly GmbH. Þann 28. september 2018 barst Samgöngustofu frá IA umbeðin greinargerð. Þar kemur meðal annars fram að hinn 31. ágúst 2017 hafi gildistími þáverandi kjarasamnings Icelandair og FVFÍ verið á enda og úr gildi fallið. Samningurinn gildi þó áfram um kaup og kjör í samræmi við almennar reglur vinnumarkaðsréttar en aftur á móti hafi svokölluð friðarskylda ekki lengur verið til staðar. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir tókst aðilum samningsins ekki að ná saman um efni nýs kjarasamnings og hinn 8. desember 2017 samþykkti FVFÍ boðun ótímabundins verkfalls frá kl. 6:00 hinn 17. desember 2017. Leitað hafi verið allra leiða af hálfu IA til þess að ná samningum við FVFÍ áður en hið fyrirhugaða verkfall myndi skella á. Samningar komust hins vegar ekki á fyrr en aðfararnótt 19. desember 2017 sem leiddi til verulegrar röskunar á flugi á tímabilinu frá því að verkfall hófst og þar til nýir kjarasamningar voru undirritaðir. Birtist þessi röskun m.a. í niðurfellingu fjölda fluga ásamt seinkunum.

Í greinargerð IA eru kjarasamningsviðræður FVFÍ og Samtaka atvinnulífsins/IA rakin nokkuð ítarlega. Fram kemur að að mati IA hafi félagið gert allt sem í sínu valdi stóð til þess að ná samningum við FVFÍ áður en verkfallið hófst. Aðstæðurnar hafi hins vegar verið óviðráðanlegar og ekki verði því haldið fram að flugrekanda hafi borið að ganga að hvaða kröfum sem eru gerðar, sama hversu óforsvaranlegar þær eru, til þess að afstýra verkfalli.

Hvað varðar vísun í dóm Evrópudómstólsins í máli nr. C-195/17 Helga Krüsemann o.fl. gegn TUIfly GmbH þar sem flugrekandi var dæmdur skaðabótaskyldur gagnvart farþegum vegna skæruverkfalla starfsmanna (e. wildcat strikes), telur IA að ekki sé um sambærileg sjónarmið að ræða í fyrirliggjandi máli og byggt var á í téðum dómi. Í dómi Evrópudómstólsins hafi ekki verið um löglega boðað verkfall að ræða heldur fyrirvaralausar aðgerðir starfsmanna sem framkvæmdar hafi verið til að mótmæla tilteknum ákvörðunum vinnuveitanda þeirra. Megi því frekar jafna aðgerðunum til þeirra sem reyndi á í ákvörðun Samgöngustofu nr. 28/2015. Í fyrirliggjandi máli hafi ekki verið um slíkar aðgerðir að ræða heldur löglega boðað verkfall sem skall á þrátt fyrir að flugrekandi hafi reynt allt sem í sínu valdi stóð til þess að afstýra verkfalli.

Samgöngustofa sendi kvartendum afrit af framangreindri greinargerð IA til athugasemda þann 16. október 2018. Frekari svör bárust ekki frá kvartendum.

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. loftferðarlaga. Stofnunin tekur málið til skoðunar í samræmi við ákvæði framangreindra 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, sbr. 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. Ef flugleið farþega er breytt og brottför nýja flugsins er a.m.k. degi eftir áætlaða brottför flugsins sem var aflýst eiga farþegar einnig rétt á aðstoð sem tilgreind er í b- og c-lið 1. mgr. 9. gr. 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., 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.

Álitaefnið í þessu máli er tvíþætt, annars vegar hvort um hafi verið að ræða óviðráðanlegar aðstæður í skilningi reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012 og hins vegar hvort flugrekanda hafi tekist að sýna fram á að allar nauðsynlegar ráðstafanir hafi verið gerðar til að afstýra hinum óviðráðanlegu aðstæðum.

Varðandi fyrrnefnda álitaefnið þá benti IA á í greinargerð sinni að dómur Evrópudómstólsins í máli nr. C-195/17 Helga Krüsemann o.fl. gegn TUifly GmbH, sem varðar aðgerðir sem leiddu

af fyrirvaralausri tilkynningu flugrekanda um skipulagsbreytingar innan fyrirtækisins, væri ekki fordæmisgefandi um að flugrekendur séu alltaf skaðabótaskyldir þegar flugum seinkar eða er aflýst vegna verkfalla eigin starfsmanna. Þvert á móti hafi niðurstaðan verið takmörkuð við þau atvik sem til úrlausnar voru og tekið fram að nauðsynlegt væri að meta hvert tilvik fyrir sig þegar um væri að ræða verkföll starfsmanna flugrekenda. Það er mat Samgöngustofu að dómur Evrópudómstólsins í máli nr. C-195/17 Helga Krüsemann o.fl. gegn TUIfly GmbH, gefi til kynna að verkföll starfsmanna flugrekanda geti falið í sér óviðráðanlegar aðstæður en slíkt þurfi eðli málsins samkvæmt að meta í hverju tilviki fyrir sig.

Varðandi síðarnefnda álitafnið, þ.e. hvort að flugrekanda hafi tekist að sýna fram á að allar nauðsynlegar ráðstafanir hafi verið gerðar til að afstýra hinum óviðráðanlegu aðstæðum, þá þykir ekki nóg að óviðráðanlegar aðstæður verði taldar vera fyrir hendi, heldur þarf flugrekandi að sýna fram á að hann hafi gripið til allra viðeigandi aðgerða til að afstýra hinum óviðráðanlegu aðstæðum. Samkvæmt 12. inngangstöluliðar reglugerðar EB nr. 261/2004 kemur fram að flugrekanda beri að draga úr erfiðleikum og óþægindum fyrir farþegana þegar flugi er aflýst. Þessu skal komið í kring með þeim hætti að flugrekendur tilkynni farþegum, fyrir áætlaðan brottfaratíma, að fluginu sé aflýst og þjóði þeim að breyta um flugleið svo að farþegar geti gert ráðstafanir. Flugrekendum ber að greiða farþegum skaðabætur ef þeir gera eigi svo, nema ef flugi er aflýst vegna óviðráðanlegra aðstæðna sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir.

Fram er komið að samningar FVFÍ og IA hafi runnið út þann 31. ágúst 2017 og verkfall hafi verið boðað þann 8. desember 2017 sem skyldi hefjast þann 17. desember 2017. Ekkert er fram komið um hvort og til hvaða aðgerða IA hafi gripið gangvart farþegum á tímabilinu 8. – 17. desember 2017 þegar óvissa var uppi um hvort af verkfalli yrði. Í þessu samhengi ber að líta til c) liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012 þar sem fram kemur að rétturinn til skaðabóta falli niður ef að i) farþegum er tilkynnt um aflýsingu a.m.k. tveimur vikum fyrir áætlaða brottför eða ii) þeim sé tilkynnt tveimur vikum til sjö dögum fyrir áætlaða brottför að fluginu sé aflýst og boðið að breyta flugleið sinni sem gerir þeim kleift að leggja af stað innan tveggja klukkutíma fyrir áætlaðan brottfaratíma og komast á lokaákvörðunarstað innan fjögurra klukkustunda eftir áætlaðan komutíma eða iii) þeim sé tilkynnt a.m.k. sjö dögum fyrir áætlaða brottför að fluginu sé aflýst og boðið að breyta flugleið sinni, sem gerir þeim kleift að leggja af stað innan klukkustundar fyrir áætlaðan brottfaratíma og komast á lokaákvörðunarstað innan tveggja klukkutíma eftir áætlaðan komutíma.

Af gögnum málsins má ráða að IA hafi fyrst gert ráðstafanir til að draga úr erfiðleikum og óþægindum fyrir farþega sína vegna verkfallsins þann 17. desember 2017 með því að kalla til starfsfólk úr öllum deildum til að aðstoða í þjónustuveri félagsins til að endurbóka farþega og koma þeim til lokaákvörðunarstaðar eins fljótt og auðið var. Í ljósi hinnar þröngu lögskýringar á 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 telur Samgöngustofa að IA hafi ekki sýnt fram á að allar nauðsynlegar ráðstafanir hafi verið gerðar til að koma í veg fyrir þau óþægindi sem farþegar sem áttu bókað flug 17. desember eða síðar urðu fyrir, og skal IA bera hallann af

athafnaleysi sínu í þeim efnum. Sambærileg sjónarmið voru lögð til grundvallar í úrskurði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli SRN17040730 frá 23. júní 2017. Eru skilyrði bótaskyldu á grundvelli 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 því uppfyllt og ber að fallast á kröfu kvartanda um staðlaðar skaðabætur vegna aflýsingar á flugi nr. FI212 þann. 17. desember 2017.

Ákvörðunarorð

Icelandair skal greiða hvorum kvartanda fyrir sig 400 evrur í staðlaðar skaðabætur, sbr. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð 1048/2012.

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

Reykjavík, 11. janúar 2019

Ómar Sveinsson
fagstjóri neytendamála

Kristín Helga Markúsdóttir
deildarstjóri lögfræðideildar