

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 48/2020 vegna kvörtunar um seinkun á flugi FI688 og FI568 þann 23. og 24. apríl 2019.

I. Erindi

Þann 21. ágúst 2019 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá A (kvartandi). Kvartandi átti bókað flug með flugi Icelandair (IA) frá Orlando til Zürich með millilendingu í Keflavík þann 23. apríl 2019. Áætlaðri brottför í Orlando seinkaði um rúma klukkustund sem varð til þess að kvartandi missti af tengiflugi sínu í Keflavík. Kvartandi fékk svo nýtt flug næsta dag.

Kvartandi fer 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

SGS sendi IA kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 21. ágúst. sl. Svar IA barst þann 22. ágúst þar kom m.a. fram:

„Flugi FI688 þann 23. apríl seinkaði um eina klukkustund og fjórtán mínútur (1:14) sem olli því að farþegi missti af tengiflugi sínu frá KEF til ZRH sem fór, í samræmi við áætlun, um 07:20 af stað áleiðis til ZRH. Var farþega því útvegað nýtt flug sem fór næsta dag.

Farþega hefur þegar verið tjáð að seinkuninni hafi verið valdið af óviðráðanlegum aðstæðum, sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar Evrópuráðsins og þingsins (EB) nr. 261/2004 og varði því ekki bótaskyldu þeirri sem um er fjallað í 7. gr. áðurnefndrar reglugerðar.

Farþega var, í tölvupósti, þann 16. ágúst tjáð nánar í hverju hinar óviðráðanlegu aðstæður fólust. Var, n.t.t., um að ræða að flugvallarstarfsmenn, á vegum MCO flugvallar, voru seinir til að veita nauðsynlega fylgd svo þjónustuaðilar Icelandair á flugvellinum (e. ground handlers) gætu dregið flugvél (TF-FIV) frá staði að landgöngubrú en vélin hafði stadið á staðinu frá kvöldinu áður þegar flug FI689 lenti á flugvellinum. Þá hefur félagið tölvupósta því til staðfestingar að þjónustuaðilar félagsins hafi verið reiðubúinir á flugvellinum en ekki fengið þá fylgd sem staðarreglur gera ráð fyrir að flugvallarstarfsmenn veiti þjónustuaðilum.

Telur félagið, með vísun til þess sem að framan greinir og hjálagðra gagna, að ekki sé um það nokkrum blöðum um það að fletta, að umrætt tilfelli falli undir ákvæði 3. mgr. 5. gr. Tilvísaðrar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins.

Er því um óviðráðanlegar aðstæður að ræða, að mati félagsins, sem ekki hafi verið hægt að koma í veg fyrir, á nokkurn hátt þrátt fyrir að allar nauðsynlegar ráðstafanir hafi verið gerðar. Vísar félagið í því samhengi til 15. töluliðar inngangslíða reglugerðar 261/2004, er lítur að ákvörðunum í flugumferðarstjórn sem valda seinkunum, til skýringar afstöðu sinni.“

SGS sendi kvartanda svar IA til umsagnar þann 26. ágúst 2019. Í svari kvartanda þann 27. ágúst kemur m.a. fram:

„Although this relates to a decision by air traffic control as set out in Icelandair’s comment below, to me it seems that they still have not proved that “all reasonable measures had been taken by the air carrier concerned to avoid the delays or cancellations” (to recital 15 of the introductory paragraph of Regulation 261/2004).

They have not evidenced, for example, that they proactively chased MCO airport employees for the necessary follow-up, rather than just waiting for it. Nor have they shown that any kind of contingency plan was in place for a situation whereby follow up is not received.“

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 stjórnsýslulaga 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 seinkun á flugi og þá aðstoð sem flugrekandi skal veita í slíkum tilvikum er fjallað um í 6. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Þar kemur hins vegar ekki fram með skýrum hætti að flugrekandi skuli greiða bætur skv. 7. gr. reglugerðarinnar vegna tafa eða seinkunar eins og átt getur við þegar flugi er aflýst sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Með dómi Evrópuðómstólsins frá 19. nóvember 2009, í sameinuðum málum C-402/07 og C-432/07, komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að túlka bæri reglugerð EB 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 seinna eða meira en upprunalega áætlun flugrekandans kvað á um, eiga rétt á bótum skv. 7. gr., nema flugrekandi geti sýnt fram á að töfin hafi verið vegna óviðráðanlegra aðstæðna sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Þetta dómfordæmi var staðfest með dómi Evrópudómstólsins í máli C-11/11 og hefur nú einnig verið lögfest með 6. gr. reglugerðar nr. 1048/2012.

Lofthæðalög 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.

Kvartandi átti bókað far með flugi FI688 frá Orlando til Keflavíkur og flugi FI568 til Zürich. Fyrir liggur að kvartandi missti af tengiflugi sínu vegna seinkunar á brottför frá Orlando. Í umsögn IA er vísað til þess að seinkun flugsins sé að rekja til þess að vél félagsins, sem flytja átti kvartanda hafi ekki fengið nauðsynlega þjónustu flugvallastarfsmanna í Orlando þegar vél félagsins var tilbúin til brottfarar o.þ.a.l. tafist óþarflega, félagið vísar til 15. inngangslíðar EB reglugerðar 261/2004 þar sem kemur fram: „Aðstæður skulu teljast óviðráðanlegar ef áhrif af ákvörðun í flugumferðarstjórn, tengd tilteknu loftfari, sem tekin er á tilteknum degi, veldur mikilli seinkun.“

Álitaefnið í þessu máli snýr að því hvort óviðráðanlegar aðstæður hafi verið fyrir hendi skv. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Í 3. mgr. segir að flugrekanda beri ekki skylda til að greiða skaðabætur í samræmi við 7. gr. ef hann getur fært sönnur 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. Í 14. inngangslíð reglugerðar EB nr. 261/2004 er fjallað um hvaða aðstæður teljast óviðráðanlegar. Þar segir að óviðráðanlegar aðstæður geti t.a.m. skapast af völdum ótryggs stjórn málaástands, veðurskilyrða sem samræmast ekki kröfum sem gerðar eru til viðkomandi flugs, öryggisáhættu, ófullnægjandi flugöryggis og verkfalla sem hafa áhrif á starfsemi flugrekandans. Eins og að framan greinir er loftferðalögum nr. 60/1998 og reglugerð EB nr. 261/2004 ætlað að tryggja ríka vernd fyrir farþega sem neytendur flugþjónustu. Sé flugi aflýst eða mikil seinkun verður á brottför þess er meginreglan sú að farþegar eigi rétt til skaðabóta skv. 7. gr. reglugerðarinnar.

Ákvæði 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, sem getur í vissum tilvikum losað flugrekanda undan skyldu til greiðslu bóta vegna aflýsingar eða seinkunar á flugi, er undantekning frá framangreindri meginreglu sem túlka verður þröngt. Evrópudómstólinn hefur í nokkrum dómum sínum túlkað hugtakið óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. og þar á meðal í máli C-549/07 *Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia* sem einnig var minnst á að framan. Í því máli tók dómstólinn fram að við túlkun á því, hvort óviðráðanlegar aðstæður hafi verið fyrir hendi eða ekki, verði m.a. að gera greinarmun á því, hvað telst hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og hvað ekki. Til þess að atvik teldist til óviðráðanlegra aðstæðna yrði það að falla utan þess sem talið yrði til venjulegrar starfsemi flugrekanda.

Samgöngustofa lítur svo á að það að sækja flugvél á stæði og koma að hliði sé þáttur í venjulegri starfsemi flugrekanda. IA hafi ekki sýnt fram á að flugvallaryfirvöld í Orlando hafi tekið ákvörðun um að leggja niður þjónustu við flugrekendur á flugvellingum og að mati SGS fellur því umrætt atvik ekki undir 15. inngangslíð reglugerðarinnar. Leggja verður áherslu á að í 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 er mælt fyrir um bótaskyldu nema sýnt sé fram á að ekki hefði verið hægt að afstýra aðstæðum jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir og hefur flugrekandi ekki sýnt fram á slíkt í máli þessu. Samkvæmt framansögðu er niðurstaða Samgöngustofu sú að IA beri að greiða kvartanda 600 evrur sbr. c-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð 1048/2012.

Þá er bendir Samgöngustofa á að í 13. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 er tekið fram að þegar starfandi flugrekandi greiðir skaðabætur eða uppfyllir aðrar skuldbindingar samkvæmt reglugerðinni skuli ekkert ákvæði hennar túlkað þannig að það takmarki rétt flugrekandans til að skaðabóta frá hvaða einstaklingi sem er, þ.m.t. þriðju aðilum, í samræmi við gildandi lög.

Ákvörðunarorð

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

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

Reykjavík, 11. júní 2020

Kristín Helga Markúsdóttir

Andri Rúnar Gunnarsson