

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 23/2019 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi nr. WW323 og WW173 þann 5. og 25. mars 2019.

I. Erindi

Þann 11. janúar 2019 barst Samgöngustofu kvörtun frá ABCDE (kvartendur). Kvartendur áttu bókað flug með WOW frá Nýju Delí til Los Angeles með millilendingu í Keflavík þann 5. mars 2019.

Þann 10. september 2018 var kvartendum tilkynnt að flugi þeirra frá Keflavík til Los Angeles þann 5. mars. 2019 hafi verið aflýst.

Þann 29. nóvember 2018 var kvartendum tilkynnt að flugi þeirra frá Nýju Delí til Keflavík þann 5. mars 2019 hafi verið aflýst, sem og að flugi þeirra frá Los Angeles til Nýju Delí með millilendingu í Keflavík þann 25. mars 2019 hafi verið aflýst.

Þann 27. desember 2018 bauð WOW kvartendum eftirfarandi valkosti, í fyrsta lagi að breyta flugi sínu til eða frá öðrum áfangastað, í öðru lagi að fá endurgreitt að fullu fyrir þau flug sem kvartendur höfðu keypt og í þriðja lagi að fá inneignarbréf sem gildir í tvö ár að andvirði þess sem kvartendur greiddu fyrir flug sitt og með 25 prósent aukningu.

Kvartendur fara fram á skaðabætur og endurgreiðslu kostnaðar samkvæmt reglugerð 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.

Kvartendur gera einnig kröfu um að staðfest verði að WOW beri að virða rétt þeirra samkvæmt reglugerð 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 WOW kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 11. janúar 2019. Ítrekun var send þann 28. janúar, 9. febrúar og 19. febrúar. Í svari WOW, sem barst Samgöngustofu þann 19. febrúar 2019 kom eftirfarandi fram:

„Kvartandi átti bókað sæti með flugi WW323/173 þann 5. mars 2019 frá New Delhi til Los Angeles og til baka þann 25. mars 2019.

Kvartandi fékk tilkynningu um aflýsingu á fyrrnefndum flugum þann 29. nóvember 2018 eða rúnum þremur mánuðum fyrir áætlaða brottför. Í tilkynningunni var kvartanda jafnframt boðið að fá bókunina endurgreidda að fullu, færa flugið sitt yfir á aðra dagsetningu eða ferðast til annars áfangastaðar.

Kvartandi hafnaði valkostunum sem honum voru boðnir og vill kaupa sér farmiða með öðrum flugrekanda sem hann krefst að WOW air endurgreiði honum í kjölfarið.

Sjónarmið WOW air

„Í 1. mgr. 126. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir segir að flytjendur, sem fljúga til eða frá landinu eða innan Íslands, sé skylt að greiða bætur til farþega vegna niðurfellingar flugs.

Það liggur fyrir að kvartandi, var samkvæmt ferðaáætlun í bókun sinni, ekki að ferðast til, frá eða innan Íslands. Brottfararstaður í bókun hans er Nýja Delí í Indlandi og áfangastaður er Los Angeles í Bandaríkjunum. Í því sambandi breytir engu þó millilending í Keflavík hafi verið áætluð enda hafði kvartandi engin plön um að dvelja á Íslandi heldur einungis að eiga þar leið í gegn til þess að halda ferð sinni áfram.

Að auki var bókunin gerð í gegnum indverska vefsíðu sem heyrir undir indversk lög, sem er ætluð fyrir indverska neytendur og heyrir undir regluvörslu og eftirlitsstarfsemi indverskra yfirvalda.

Með hliðsjón af ofangreindu á erindi kvartanda ekki undir lögsögu Samgöngustofa samkvæmt loftferðalögum.

Í samskiptum milli kvartanda og Samgöngustofu er ljóst að kvartandi telji sig geta borið reglugerð EB nr. 261/2004 fyrir sig. Í 3. gr. reglugerðarinnar er gildissvið hennar skilgreint. Í 1. mgr. segir að reglugerðin gildi aðeins um farþega sem leggja upp frá flugvelli á yfirráðasvæði aðildarríkis að ESB/EES og farþega sem leggja upp frá flugvelli í 3ja landi til flugvallar á yfirráðasvæði í aðildarríki ESB/EES.

Það er víðtekinn skilningur á reglugerðinni, að þegar um tengiflug er að ræða eins og í tilviki kvartanda, þá beri að líta framhjá flugvellinum þar sem millilent er. Á það bæði við þegar ákveðið er hver áfangastaður flugsins er og þegar lengd seinkunar á flugi er metin. Áfangastaður kvartanda er Los Angeles í fyrra fluginu og Nýja Delí í því síðara.

Byggist túlkunin að miklu leyti á því að það segir berum orðum í h-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar, þar sem lokaákvörðunarstaður er skilgreindur, að þegar um bein tengiflug er að ræða skuli síðasti ákvörðunarstaður ferðarinnar vera lokaáfangastaður flugsins og að ekki skuli taka með í reikninginn önnur tengiflug.

Evrópudómstóllinn hefur staðfest fyrrnefnda túlkun með niðurstöðu sinni í máli nr. C-173/07. Málsvik voru þau að kvartandi átti flug frá Filippseyjunum til Þýskalands með millilendingu í Sameinuðu arabísku furstadæmunum. Fluginu var aflýst. Niðurstaða dómsins var sú að málsvik féllu utan gildissviðs reglugerðar EB nr. 261/2004 einkum á þeirri forsendu að flugrekandinn í umræddu máli var ekki skráður flugrekandi í ESB/EES og þrátt fyrir að áfangastaður hafi verið innan ESB/EES. Í málinu var því litið framhjá því að samkvæmt ferðaáætlun var bókuð millilending í Sameinuðu arabísku furstadæmunum. Hefði það ekki verið gert hefði aldrei komið til skoðunar hvort flugrekandinn væri skráður í ESB/EES þar sem flugið hefði þá verið frá Filippseyjunum til Sameinuðu arabísku furstadæmanna.

Samkvæmt ofangreindu eiga því annað hvort indversk eða bandarísk lög og reglur við um mál kvartanda. Þar sem málið á ekki undir Samgöngustofu ber stofnunni að vísa málinu frá.“

Samgöngustofa sendi kvartendum svar WOW til umsagnar þann 20. febrúar 2019. Kvartendur tiltóku í svari sínu að í fyrsta lagi hefðu þeir haft rétt á að fara út af Keflavíkflugvelli á meðan þeir biðu eftir tengiflugi sínu og því gæti WOW ekki fullyrt að kvartendur ætluðu ekki að dvelja á Íslandi. Kvartendur bentu á í öðru lagi að þrátt fyrir að flugmiðarnir hafi verið keyptir í gegnum indverska heimasíðu þá eru öll flug kvartenda að fara til eða frá Keflavík, sem er flugvöllur í Evrópu og því falli flug kvartenda undir reglugerð EB nr. 261/2004 og því eigi reglugerðin við í máli kvartenda. Í þriðja lagi þá telja kvartendur að fullyrðing WOW þess efnis að það sé viðtekinn skilningur, þegar um tengiflug er að ræða að það eigi að líta fram hjá flugvöllinum þar sem millilent er, eigi ekki við rök að styðjast og ekki sé grundvöllur í máli þessu fyrir þeirri fullyrðingu. Í fjórða lagi hafna kvartendur að tilvísun WOW til dóms Evrópudómstólsins nr. C-173/07 eigi við í máli þessu á þeirri forsendu að viðkomandi flugrekandi sem fjallað er um í framangreindum dómi er flugrekandi sem er ekki með gilt starfsleyfi frá ríki innan Evrópska efnahagsvæðisins en aftur á móti er WOW með gilt starfsleyfi frá ríki innan Evrópska efnahagsvæðisins.

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 stjórnáslulaga 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.

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.

Kvartendur fara fram á skaðabætur og endurgreiðslu kostnaðar samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004, í ljósi þess að ekki verður að svo stöddu séð hvert raun tjón kvartenda er sökum þessu að flugum þeirra með WOW hefur verið aflýst, verður ekki í ákvörðun þessari tekin afstaða til kröfu kvartenda sem varðar skaðabætur og endurgreiðslu kostnaðar.

Álitaefnið í máli þessu er því tvíþætt, annars vegar hvort að flug kvartenda falli undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. 1048/2012 og hins vegar hvort að kvartendur eiga rétt á WOW bjóði þeim flug með öðrum flugrekanda, sbr. b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Varðandi fyrrnefnda álitaefnið hvort að flug kvartenda eigi undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004, liggur fyrir að kvartendur áttu bókað flug frá Nýju Delí til Keflavíkurflugvallar þann 5. mars 2019 og flug frá Los Angeles til Keflavíkurflugvallar þann 25. mars 2019. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 3. gr. 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. Kvartendur áttu bæði skipulagt flug frá Nýju Delí til Keflavíkurflugvallar og flug frá Los Angeles til Keflavíkurflugvallar, bæði þessa flug eiga það sameiginlegt að leggja upp frá flugvelli í þriðja landi til flugvallar innan EES-svæðisins og WOW er flugrekandi sem hefur gilt flugrekstrarleyfi sem er útgefið í landi innan EES-svæðisins. Að mati Samgöngustofu er ljóst að reglugerð EB nr. 261/2004 gerir ekki greinarmun á því hvort farþegar sem leggja upp frá flugvelli í þriðja ríki og millilenda á flugvelli innan EES svæðisins, kjósa að hafa viðdvöl í EES ríkinu í einn klukkutíma eða nokkra daga. Ákvæði reglugerðarinnar eru skýr um að leggi EES flugrekandi upp frá eða lendir á flugvelli innan EES svæðis gildir reglugerðin.

Í umsögn WOW vísar félagið til dóms Evrópudómstólsins nr. C-173/07 „Emirates Airlines“ máli sínu til stuðnings, Samgöngustofa fær ekki séð að sá dómur eigi við í þessu máli. Eins og kvartendur bentu réttilega á í svari sínu við umsögn WOW fjallar dómurinn um flugrekanda sem hefur útgefið gilt starfsleyfi frá ríki sem er ekki innan Evrópska efnahagsvæðisins en WOW starfar á grundvelli starfleyfis sem gefið er út á Íslandi sem er ríki innan Evrópska efnahagsvæðisins.

Varðandi síðarnefnda álitafnið, um hvort kvartendur eigi rétt á WOW bjóði þeim flug með öðrum flugrekanda, þá kemur fram í áðurnefndri umsögn WOW sem barst Samgöngustofu þann 19. febrúar 2019 að félagið hafnar því að reglugerðin eigi við í tilviki kvartenda.

Með vísan til þess sem fram er komið telur Samgöngustofa ljóst að reglugerð EB nr. 261/2004 á við í umræddu máli og að WOW ber að bjóða kvartendum aðstoð í samræmi við 5. gr., sbr. 8. gr. reglugerðarinnar.

Fram hefur komið í málinu að WOW bauð kvartendum þann 27. desember 2018 í fyrsta lagi að breyta flugi sínu til eða frá öðrum áfangastað, í öðru lagi að fá endurgreitt að fullu fyrir þau flug sem kvartendur höfðu keypt og í þriðja lagi að fá inneignarbréf sem gildir í tvö ár að andvirði þess sem kvartendur greiddu fyrir flug sitt og með 25 prósent aukningu.

Samgöngustofa gerir athugasemd við framangreinda valkosti. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar skulu farþegar eiga rétt á að breyta flugleið, með sambærilegum flutningsskilyrðum, til lokaákvörðunarstaðar eins fljótt og auðið er. Samgöngustofa telur að WOW beri skylda til að bjóða farþega að vera endurbókaður með öðru flugi ef upphaflegu flugi hans hefur verið aflýst, jafnvel þótt að það flug sé með öðrum flugrekanda, sbr. b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar ef flugfélagið getur ekki útvegað sambærilegt flug á eigin vegum. Er það mat Samgöngustofu að túlka eigi ákvæðið á þann veg að farþegar eigi rétt á að vera endurbókaðir til lokaákvörðunarstaðar við fyrsta tækifæri með næsta flugi, í sambærilegu farrými, óháð því hvaða flugrekandi það er sem býður uppá það flug. Er framangreind túlkun m.a. byggð á b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar og á þeim sjónarmiðum sem fram koma í 12. og 13. inngangslíðum reglugerðarinnar. Í 12. inngangslíð reglugerðarinnar er kveðið á um að draga skuli 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 bjóði þeim að breyta um flugleið svo að farþegar geti gert sínar ráðstafanir. Í 13. inngangslíð reglugerðarinnar segir að þegar flugi er aflýst skulu farþegar annaðhvort geta fengið farmiða sína endurgreidda eða breytt flugleiðinni svo viðunandi sé. Þegar farþegi hefur valið einn valkostinn falla skyldur viðkomandi flugrekanda niður samkvæmt hinum tveimur valkostunum. Er það því mat Samgöngustofu að flugrekanda beri skylda til að bjóða farþega þegar flugi hans er aflýst sambærilegt flug með öðrum flugrekanda ef flugfélagið getur ekki útvegað sambærilegt flug á eigin vegum.

Samgöngustofa tekur undir þau sjónarmið WOW að þegar flugrekendur bjóða farþegum val á milli þeirra þriggja valmöguleika samkvæmt a-, b- og c- lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar að þeir kjósi heldur að bjóða farþegum sínum flug á eigin vegum eftir því sem við. Í flestum tilvikum er það ákjósanlegasta niðurstaðan fyrir viðkomandi farþega þegar flugi þeirra er aflýst. Hins vegar í þeim tilvikum þegar flugrekandi hefur ekki völ á að bjóða flug á eigin vegum samkvæmt b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar og upphaflegt flug átti að eiga sér stað ber flugrekanda að mati Samgöngustofu að leita að sambærilegu flugi með öðrum flugrekanda og bjóða farþeganum flug með öðrum flugrekanda ef slíkt flug er í boði.

Í ljósi þess sem að framan greinir telur Samgöngustofa að kvörtun þessi falli undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Ákvörðunarorð

Krafa kvartenda um að flug þeirra falli undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð 1048/2012, er staðfest og kvartendur eiga því rétt á grundvelli reglugerðarinnar að WOW bjóði þeim flug með öðrum flugrekanda með sambærilegum flutningsskilyrðum, til lokaákvörðunarstaðar eins fljótt og auðið er, sbr. b- liður 8. gr. reglugerðarinnar.

Ákvörðun þessi er kæránleg til samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytisins 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, 26. febrúar 2019

Sigrún Henrietta Kristjánsdóttir

Andri Rúnar Gunnarsson