



## INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Ár 2011, þann 2. nóvember er í innanríkisráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

### úrskurður

í máli nr. IRR 11040105

#### **vegna ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands í máli Iceland Express og Reyes og Adelina Avellan**

#### **I. Kröfur, kærufrestir og kærueimild**

Þann 6. apríl 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 Reyes og Adelina Avellan (hér eftir nefndar R&A) nr. 1 frá 4. janúar 2011. Með ákvörðun FMS var IE gert að greiða R&A bætur að fjárhæð 400 evrur hvorri 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. Þá er þess krafist að staðfest verði að IE sé ekki skylt að greiða skaðabætur samkvæmt b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 vegna aflýsingar á flugi AEU501 frá Keflavík til London kl. 7.00 þann 2. maí 2010. FMS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest og að kröfu IE um að félaginu sé ekki skylt að greiða skaðabætur verði vísað frá eða hafnað. R&A hafa ekki gert sérstakar kröfur við meðferð málsins fyrir ráðuneytinu og lítur ráðuneytið svo á að í því felist að krafist sé staðfestingar

## **II. Kæruefni og ákvörðun FMS**

IE er ferðasali sem annaðist flug AEU501 sem áætlað var frá Keflavík til London kl. 7.00 þann 2. maí 2010. Í kæru IE segir að vegna eldgossins í Eyjafjallajökli og breytinga á flugáætlun til samræmis við opnun loftrýmis í Evrópu hafi farþegar verið færðir á flug kl. 15.30 þennan sama dag. Deilt er um bótaábyrgð IE vegna aflýsingar flugs AEU501.

Hinn kærði úrskurður er svohljóðandi:

### **I. Erindið**

Þann 27. maí sl barst Flugmálastjórn Íslands (FMS) kvörtun frá Reyes og Adelina Avellan. Í kvörtuninni kemur fram að kvartendur hafi átt bókað far með flugi Iceland Express (IE) AEU154 frá London til Keflavíkur kl. 20.00 þann 23. apríl sl. og til baka með flugi IE AEU501 frá Keflavík til London kl. 07.00 þann 2. maí sl. Kvörtunin er tvíþætt og snýr að aflýsingu annars vegar á flugi AEU154 og hins vegar á flugi AEU501. Þann 25. mars sl. fengu kvartendur tölvupóst um aflýsingu flugs AEU154 frá London þann 23. apríl og þeim boðið annað flug sem þær þáðu og flugu degi síðar. Ölli breytingin því að kvartendur þurftu að kaupa nýtt flug frá Madrid til London. Þá segir í kvörtuninni að kvartendur hafi fengið tölvupóst sendan frá IE þann 1. maí sl. kl. 22.35 um að flugi AEU501 daginn eftir hafi seinkað og að næstu upplýsingar kæmu kl. 12.00. Þeim hafi svo verið útvegað flug með næsta áætlaða flugi en á ljósriti af brottfararspjaldi er fylgdi kvörtun kemur fram að kvartendur hafi fengið með flugi AEU501 kl. 15.30 þann 2. maí sl. Segjast kvartendur hafa fengið þær upplýsingar frá fulltrúa að flug AEU 501 hafi ekki verið opinberlega aflýst heldur seinkað. Sökum framangreinds misstu kvartendur af tengiflugi sínu frá London til Zaragoza og þurftu þess í stað að kaupa annað flug frá London til Madrid en þaðan tóku þær lest á áfangastað. Kemur fram í kvörtuninni að þær hafi fengið afnot af tölvu á þjónustuborði til að bóka nýja miða.

### **II. Málavextir og bréfaskipti**

Flugmálastjórn sendi kvartendum tölvupóst þann 7. júní sl. þar sem fram kom að IE hafi farið eftir

um seinkunina, bæði með tölvupósti og SMS. Jafnframt hafi IE upplýst alla farþega um önnur réttindi þeirra sbr. ákvæði reglugerðar EB nr. 261/2004.

Afgreiðsla máls lá svo niðri hjá FMS vegna sumarleyfa og mikils álags fram í nóvember sl. Til að fá upplýsingar um þá seinkun sem varð á flugi AEU501 og umferð á Keflavíkflugvelli þann 2. maí sl. hafði Flugmálastjórn þann 3. nóvember sl. samband við Trausta Tómasson samræmingarstjóra hjá Isavia og fékk hjá honum yfirlit yfir umferð á flugvelli 1. og 2. maí sl. Samkvæmt svari hans var flug eðlilegt dagana 1. og 2. maí en sjá má af yfirlitinu að eina flug IE frá Keflavík til London 2. maí sl. var flug AEU503. Af upplýsingum úr flugupplýsingakerfi Keflavíkflugvallar (Axis) má sjá að IE (Astraeus) hafði áætlað tvö flug til London þann 2. maí sl., AEU501 með brottför kl. 07.00 og AEU503 með brottför kl. 15.30. Með tölvupóst FMS, dags. 6. september sl., var kvartendum veitt tækifæri til athugasemda við svör IE í áðurgreindri umsögn félagsins. Með tölvupóst dags. sama dag svöruðu kvartendur og ítrekuðu að þær hafi engar upplýsingar fengið frá IE aðrar en tilkynningu um seinkun flugsins með áðurnefndum tölvupóst frá IE, dags. 1. maí sl.

### **III. Forsendur og niðurstaða Flugmálastjórnar Íslands**

Sá ágreiningur sem hér er til skoðunar snýr að flugi AEU501 sem fara átti þann 2. maí sl. kl. 07.00 og hvort IE beri ábyrgð gagnvart kvartendum vegna þess flugs. Kvartendur áttu bókað far með flugi AEU501 en fóru með flugi AEU503 á áætlun þess kl. 15.30 sama dag. Í ljósi þeirra upplýsinga sem fyrir liggja lítur Flugmálastjórn svo á að flugi AEU501 hafi verið aflýst en ekki seinkað.

Um réttindi farþega vegna aflýsingar 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 samanber 16. gr. reglugerðar nr. 261/2004/EB. Um aflýsingu flugs og þá aðstoð sem flugrekandi skal veita í slíkum tilvikum er fjallað um í 5. gr. reglugerðar nr. 261/2004. Skv. c-lið 1. mgr. 5. gr. geta farþegar þegar flugi er aflýst átt rétt á bótum skv. 7. gr., nema flugrekandi geti sýnt fram á flugi hafi verið aflýst af völdum óviðráðanlegra aðstæðna sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar.

Í því máli sem hér er til skoðunar hefur IE borið fyrir sig að umrædd seinkun hafi orðið af óviðráðanlegum orsökum er tengjast eldgosinu í Eyjafjallajökli. Eins og það yfirlit sem FMS hefur aflað

### **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.*

## **II. Málsástæður, umsögn FMS og meðferð málsins í ráðuneytinu**

Kæra IE barst ráðuneytinu með bréfi dags. 6. apríl 2011 og var móttækin þann sama dag.

Í kæru IE kemur fram að um réttindi farþega vegna aflýsingar á flugi sé fjallað í reglugerð EB nr. 261/2004 sem innleidd hafi verið hér á landi með reglugerð nr. 574/2005. Reglugerð EB nr. 261/2004 geri ekki ráð fyrir að flugrekandi beri ábyrgð á tengiflugi heldur einungis lokaákvörðunarstað sem skráður er á farmiðann. IE sé því ekki ábyrgt þó að farþegar hafi misst af tengiflugi sínu til Zaragoza.

Í 3. mgr. 5. gr. framangreindrar reglugerðar komi fram að flugrekanda beri ekki skylda til að greiða skaðabætur 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.

Þá verði að taka til skoðunar að á þessu tímabili hafi verið mjög sérstakar aðstæður uppi þar sem eldgosíð í Eyjafjallajökli hafi valdið gríðarlegri röskun á flugáætlunum. IE hafi líkt og önnur flugfélög lagt kapp á að halda áætlunum sínum eftir fremsta megni. Þegar liðið hafi á eldgosíð hafi áætlanir verið endurskoðaðar daglega með tilliti til öskuspáa. Flugmálayfirvöld hafi notað þessar sömu öskuspár til að spá fyrir um opnun og lokun flugvalla í Evrópu. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að FMS hafi aflað yfirlits frá Isavia þar sem fram komi að Keflavíkurflugvöllur hafi verið opinn þann 1. og 2. maí 2010.

Eldgosið í Eyjafjallajökli hafi valdið IE gríðarlegu tjóni. Þegar Eyjafjallajökull hafi byrjað að gjósa í apríl 2010 hafi askan frá gosinu haft gífurleg áhrif á flugumferð í Evrópu. Áætlað sé að flugfélögin hafi tapað 23 milljörðum króna á degi hverjum. Í Evrópu hafi 16.000 flugferðum verið aflýst þann 16. apríl og jafn mörgum daginn eftir. Þann 21. apríl hafi 95.000 flugferðum verið aflýst vegna gossins. Lokun flugsvæða hafi skilið um fimm milljónir manna eftir sem strandaglópa. Áhrif gossins á flugiðnaðinn hafi verið víðtækari en áhrif hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin þann 11. september 2001. Vegna fjölda flugleiða sem hafi verið aflýst og fjölda fólks sem verið hafi strandaglópar hafi áætlun IE verið forgangsraðað með það að leiðarljósi að valda sem minnstu tjóni og koma þeim farþegum sem höfðu þegar tafist á leiðarenda. Megi geta þess að IE hafi leigt aukaflugvél til að halda áætlun eftir fremsta megni. Allar mögulegar ráðstafanir hafi því verið gerðar til að koma í veg fyrir aflýsingu flugs AEU501 þann 2. maí 2010. Í ljósi þess telur IE ótækt að á félagið sé felld ábyrgð til greiðslu skaðabóta að fjárhæð 400 evrur fyrir hvern þann farþega sem orðið hafi fyrir breytingu á flugleið eða flugdagsetningu, auk kostnaðar fyrir gistingu og uppihald fyrir þá sem orðið hafi strandaglópar meðan á eldgosinu stóð.

IE hafi eftir fremsta megni reynt að útvega farþegum sínum gistingu og máltíðir á sinn kostnað. IE hafi auk þess endurgreitt þeim sem til félagsins hafi leitað og bætt farþegum sínum kostnað vegna uppihalds og gistingar. Í ljósi þessa telur IE útilokað að skaðabótaábyrgð verði felld á félagið vegna aflýsinga og seinkana á meðan eldgosið stóð. Áætlanir hafi verið unnar út frá öskuspám frá flugmálayfirvöldum og hafi IE reynt að viðhafa allar þær ráðstafanir sem sanngjarnt sé að krefjast megi til að koma í veg fyrir tjón fyrir farþega vegna breytinga á áætlunum meðan á eldgosinu stóð, m.a. með leigu á auka flugvél eins og áður hafi komið fram, auka mannafla og lengingu vinnutíma þeirra sem fyrir voru, útvega gistingu og máltíðir fyrir farþega sína svo eitthvað sé nefnt.

Kæran var send FMS til umsagnar með bréfi ráðuneytisins dags. 13. apríl 2011.

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 sbr. 3. mgr. 126. gr. c loftferðalaga 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 þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður hafi verið innleidd hér á landi með reglugerð nr. 574/2005 sem sett hafi verið með heimild í 126. gr. loftferðalaga nr. 60/1998. Samkvæmt 2. gr. reglugerðar 574/2005 sé FMS sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar sbr. 16. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Um aflýsingu flugs og þá aðstoð sem flugrekandi skuli veita í slíkum tilvikum sé fjallað í 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 5. gr. skuli farþegar ef flugi er aflýst eiga rétt á skaðabótum frá flugrekandanum í samræmi við 7. gr. nema undantekningarákvæði c-liðar 1. mgr. 5. gr. eigi við. Þá beri flugrekanda samkvæmt 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar ekki skylda til að greiða skaðabætur í samræmi við 7. gr. ef hann geti 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.

Beri flugrekandi fyrir sig óviðráðanlegum aðstæðum liggja sönnunarbýrði fyrir þeirri staðhæfingu hans megin. Hvíli á flugrekanda að sýna fram á að sannarlega hafi verið uppi óviðráðanlegar aðstæður sem ekki hafi verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir. Takist sú sönnun ekki verði flugrekandi að bera hallann ef heim sönnunarskorti sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Lokun flugvalla vegna áhrifa frá eldgosu geti falið í sér óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Í máli því sem hér um ræði hafi flug það sem um er deilt átt að fara samkvæmt áætlun frá Keflavíkurflugvelli þann 2. maí 2010 kl. 7.00. Samkvæmt vitnisburði R&A og yfirliti frá Isavia liggja fyrir að Keflavíkurflugvöllur hafi verið opinn fyrir flugumferð þann 2. maí 2010. Þann dag hafi flogið frá Keflavíkurflugvelli bæði vélar IE og Icelandair. Þ.á.m. hafi Icelandair flogið til London kl. 7.40 eða aðeins 40 mínútum síðar en brottför flugs AEU501 hefði átt að vera samkvæmt áætlun. Reglugerð EB nr. 261/2004 og lög um loftferðir nr. 60/1998 byggja á ríkri neytendavernd og hafi 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar að geyma undantekningu frá þeirri meginreglu í c-lið 1. mgr. 5. gr. að flugfarþegar eigi rétt á skaðabótum frá flugrekanda sé flugi aflýst. Á áætluðum brottfarartíma AEU501 þann 2. maí 2010 hafi Keflavíkurflugvöllur verið opinn fyrir flugumferð og ekki óviðráðanlegar aðstæður því til fyrirstöðu að flogið yrði umrætt flug. Hvíli á IE að bera áhættu á aflýsingu á flugi sínu en ekki farþegans sem fyrir verður.

Þá sé vakin athygli á dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008 í máli C-549/07. Vísar FMS sérstaklega til ríkra krafna sem gerðar séu til flugrekenda um allar nauðsynlegar ráðstafanir til að forðast aflýsingu. Þar sem ekki sé sjálfgefið að atvik er fella megi undir óviðráðanlegar aðstæður feli í sér undanþágu frá greiðslu skaðabóta hvíli á þeim sem byggja vilji á undanþágunni að sýna að auki fram á að ekki hefði verið hægt að afstýra aflýsingu flugsins 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 hinar óviðráðanlegu aðstæður myndu leiða til aflýsingar á flugi nema með óbærilegum förnnum. Sýni framangreind túlkun Evrópudómstólsins enn og aftur fram á hina ríku vernd neytenda sem reglugerð EB nr. 261/2004 sé ætlað að tryggja og hversu þröngt beri að túlka þá undanþáguheimild sem er að finna í 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar.

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. Liggi fyrir að leitast skuli við eftir mætti að tryggja samræmda túlkun samningsákvæða.

Með bréfi ráðuneytisins dags. 30. maí 2011 var IE gefinn kostur á að gæta andmælaréttar gagnvart sjónarmiðum FMS. Engin andmæli bárust.

Með tölvubréfi ráðuneytisins dags. 19. júlí 2011 var R&A gefinn kostur á að koma að frekari sjónarmiðum vegna málsins. Engar athugasemdir bárust.

Með bréfum til aðila málsins og FMS dags. 18. ágúst 2011 var tilkynnt að málið væri tekið til úrskurðar.

### **III. Niðurstaða ráðuneytisins**

Líkt og fram kemur í umsögn og ákvörðun FMS fjallar 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. 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 nr. 261/2004.

Þá kemur og fram í umsögn og ákvörðun FMS að fjallað sé um aflýsingu flugs og þá aðstoð sem flugrekandi skuli veita í slíkum tilvikum í 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Samkvæmt c-lið 1. mgr. 5. gr. skulu viðkomandi farþegar eiga rétt á skaðabótum frá



Keflavík til London. Ber IE því við að aflýsing flugs AEU501 hafi komið til vegna eldgossins í Eyjafjallajökli. Engin leið hafi verið fyrir IE að koma í veg fyrir aflýsinguna. Telur IE að um sé að ræða óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Af gögnum málsins er ljóst að Keflavíkurflugvöllur var opinn fyrir flugumferð þann 2. maí 2010. Fóru þann dag frá Keflavíkurflugvelli bæði flugvélar frá IE og Icelandair. Þ.á.m. fór vél frá Icelandair til London kl. 7.40 þann dag eða 40 mínútum eftir áætlaða brottför flugs AEU501. Í ljósi þessa er það mat ráðuneytisins að fallast beri á þær forsendur sem fram koma í ákvörðun FMS að IE hafi ekki sýnt fram á að fluginu hafi verið aflýst vegna óviðráðanlegra aðstæðna 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 óviðráðanlegur 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 niðurfellingar á flugi AEU501 þann 2. maí 2010. Eiga R&A því rétt á skaðabótum að fjárhæð 400 evrur hvor sbr. b-liður 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.

Með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið er það niðurstaða ráðuneytisins að staðfesta beri hina kærðu ákvörðun, sbr. ákvæði b-liðar 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB/261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005.

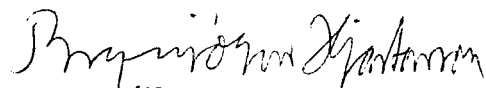
**Úrskurðarorð :**

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Fyrir hönd ráðherra



Bryndís Helgadóttir



Brynjólfur Hjartarson