

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 53/2014 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi PF-107 þann 22. október 2013

I. Erindi

Þann 15. apríl sl. barst Samgöngustofu kvörtun frá A fyrir sína hönd og þriggja dætra sinna (kvartandi). Kvartandi átti bókað far með flugi Primera air (PA), PF-107 frá Keflavík til Alicante þann 22. október sl. og var áætlaður brottfarartími kl. 9.45. Vegna vélarbilunar varð fluginu hins vegar aflýst og fór svo að PA kom farþegum um borð í flugvél frá WOW air sem lagði af stað 15.15. Seinkun brottfarar var því tæpar fimm og hálf klst. Kvartandi hefur sent beiðni um bætur á bæði Heimsferðir og Primera Air án þess að fá svar.

Kvartendur krefjast skaðabóta með vísan í reglugerð EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð 1048/2012.

Í kvörtuninni kemur fram að kvartendum hafi ekki verið veittar upplýsingar um réttindi sín.

II. Málavextir og bréfaskipti

Samgöngustofa sendi PA kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 25. júní sl. og ítrekaði beiðni um umsögn 21. júlí. Daginn eftir barst svar frá Primera Air þar sem Samgöngustofu var leyft að nota eldri umsögn Primera Air um sama flug, en sú umsögn var dags 27.12.2013.

Í umsögninni kemur fram að alvarleg bilun hafi komið upp í vélinni rétt fyrir flug frá Keflavík. Bilunin lýsti sér sem leki í „fuel/oil exchanger“ og var flugvélin því ekki flughæf af öryggisástæðum. Þessi bilun kom í ljós við forskoðun vélar klukkan 07:58.

Þegar hafi verið athugað hvort að unnt væri að fá aðra flugvél til að sinna þessu flugi, þar sem strax hafi verið ljóst að nauðsynlegur varahlutur hafi ekki verið til staðar í Keflavík. Þegar um klukkan 09.30 varð ljóst, að nægilega mörg sæti voru til reiðu hjá WOW seinna um daginn. Það var líka ljóst, að seinkunin yrði lengri ef flugvél yrði ferjuð til Keflavíkur. Farþegum hafi því verið tilkynnt að flogið yrði með WOW og séð var til þess að veitingar yrðu til reiðu fyrir farþega meðan þeir biðu flugs.

Það sé ljóst að farþegar hafi orðið fyrir seinkun í Keflavík vegna þessarar bilunar. PA hafi boðið farþega velvirðingar á seinkuninni. Hér sé hins vegar að mati félagsins um óviðráðanlegar aðstæður að ræða. Í því sambandi er vísað til leiðbeininga frá „National Enforcement bodies“, NEB. Í þeim leiðbeiningum sé fjallað um túlkun evrópskra

samgöngustofa á reglugerð EB nr. 261/2004. Þó að hér sé um leiðbeinandi reglur að ræða, þá hafi yfirvöld í Evrópu almennt vísað til þeirra við meðhöndlun og afgreiðslu sambærilegra mála.

Í umsögninni segir ennfremur að félagið hafi gert allt sem á valdi þess var til að leysa úr þeim vanda sem þessi ófyrirséða bilun hafði í för með sér. Upplýsingar til farþega um framgöngu máls hafi verið veittar með reglulegu millibili eða þegar upplýsingar lágu fyrir. Í gögnum sem fylgi erindinu komi fram að upplýsingar um réttindi farþega hafi ekki verið til staðar. PA mótmæli þeim fullyrðingum. Flugfélagið telji sig hafa uppfyllt allar sínar skyldur í þeim efnum. Í útgefnu efni félagsins sé vísað í allar þær reglugerðir sem gilda, bæði um réttindi og skyldur farþega. Á heimasíðu félagsins sé á einfaldan hátt vísað beint inn í reglugerð EB nr. 261/2004 og á flugvöllum sé séð til þess að upplýsingar séu aðgengilegar. Í því sambandi er vísað til myndefnis sem afgreiðsluaðilar hafi hengt upp á áberandi staði í Keflavík. Svarinu fylgdi slóð heimasíðu félagsins og skjámyndir af því hvernig efni um réttindi farþega er þar fram sett. Í flutningsskjöllum komi skýrt fram að farþega beri að kynna sér bæði réttindi og skyldur vegna ferðar. Í því sambandi megi benda á flutning „Dangerous Goods“, takmarkanir á leyfilegri þyngd á farangri o.s.frv. PA mótmæli því þeirri fullyrðingu, að farþegum hafi ekki verið veittar upplýsingar um réttindi (og skyldur) farþega.

Í umsögninni er að lokum ítrekað að PA viti að þessi seinkun hafi komið illa við marga farþega og biðjist félagið velvirðingar á því. Það sé hins vegar skýlaus skoðun félagsins að hér hafi verið um mjög sérstakar og óviðráðanlegar aðstæður að ræða, sem valdi því að félagið telji sér ekki skylt að borga skaðabætur samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004. Auk þess vilji PA ítreka, að allt hafi verið gert sem mögulegt var til að finna lausn á vanda farþega og félagið hafi boðið bæði aðstoð og veitt þær upplýsingar sem mögulegt var að veita til farþega á meðan á seinkun stóð. PA muni því hafna kröfum um frekari skaðabætur vegna þessarar seinkunar.

Umsögninni fylgdu nánari upplýsingar um umrædda bilun, flight delay report.

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 laganna og stjórnarsýslulaga og sker úr ágreiningi með ákvörðun, sbr. 3. mgr. 126. gr. c og 140. gr. loftferðalaga, ef hann verður ekki jafnaður með öðrum hætti. Er sú ákvörðun bindandi.

Um réttindi farþega vegna seinkunar 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. 1048/2012. Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 1048/2012 er Flugmálastjórn Íslands (nú 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 Evrópudómstólsins 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 síðar eða meira en upprunalega áætlun flugrekendans 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 dómafordæmi var staðfest með dómi Evrópudómstólsins í máli C-11/11 og hefur nú einnig verið lögfest með 6. gr. reglugerðar nr. 1048/2012.

Kvartendur áttu bókað far með flugi PA, PF-107 þann 22. október kl. 09:45. Fluginu var hins vegar aflýst sökum vélarbilunar. PA útvegaði farþegum far með öðru flugfélagi síðar um daginn í samræmi við b- lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 eiga farþegar sem verða fyrir aflýsingu einnig rétt á skaðabótum nema flugrekandi færi 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.

Álitaefnið hér er því hvort að aðstæðurnar í þessu máli teljist vera óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Loftferðalög nr. 60/1998 og reglugerð EB nr. 261/2004 er 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 eiga rétt til skaðabóta skv. 7. gr. reglugerðarinnar. Ákvæði 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, þar sem fram kemur að flugrekanda beri ekki skylda til að greiða skaðabætur sé flugi aflýst vegna óviðráðanlegra aðstæðna, sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir, er undantekning frá þeirri meginreglu sem túlka verður þröngt. Evrópudómstóllinn hefur túlkað hugtakið óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 í nokkrum dómum sínum. Í dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008, í máli C-549/07 *Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia* komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að tæknilegt vandamál eitt og sér teljist ekki óviðráðanlegar aðstæður sem réttlæti niðurfellingu á skyldu til að greiða skaðabætur skv. reglugerð EB nr.

261/2004. Dómurinn vísaði í 14. inngangsglið reglugerðarinnar þar sem fram kemur að slíkar aðstæður geti „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“. Dómstólinn komst að þeirri niðurstöðu með vísan til framangreinds inngangsgliðar að tæknileg vandamál ein og sér geti ekki talist til óviðráðanlegra aðstæðna heldur aðeins að þau gætu skapað slíkar aðstæður. Að leysa tæknileg vandamál sem koma í ljós við viðhald eða stafa af vanrækslu á viðhaldi verði að telja hluta af venjulegri starfsemi flugrekanda. Bilun í hreyfli þurfi því ekki að valda því að flugrekandi sé undanþegin frá því að greiða skaðabætur. Það myndi hins vegar vera niðurstaðan ef aðstæðurnar eigi rætur að rekja til atvika sem ekki séu hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda. Þar undir gæti t.d. fallið hulinn framleiðslugalli eða tjón af völdum skemmdar- eða hryðjuverks.

Af svari PA og þeim gögnum sem Samgöngustofu bárust um umrædda bilun, verður ekki annað ráðið en að um hafi verið að ræða bilun sem kom í ljós við reglubundið eftirlit. Þó að bilunin kunni að hafa verið óvenjuleg verður ekki litið svo á að um hafi verið að ræða óviðráðanlegar aðstæður sem leysa flugrekanda undan bótaskyldu samkvæmt 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Að leysa tæknileg vandamál sem koma í ljós við viðhald verður að telja hluta af venjulegri starfsemi flugrekanda og ekki er hægt að fallast á að slíkar aðstæður séu ófyrirséðar.

Það er mat Samgöngustofu að PA hafi ekki sýnt fram á að félagið hafi gripið til allra nauðsynlegra ráðstafana í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 til að leysa félagið undan skyldu til greiðslu skaðabóta.

Ber PA að greiða kvartendum bætur að upphæð 400 evrur skv. b- lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Að því er tilvísun í lista framkvæmdaraðila með reglugerð EB nr. 261/2004 (EU National Enforcement Bodies) varðar vill Samgöngustofa benda á að skýrt og greinilega er tekið fram að sá listi er ekki bindandi. Samgöngustofa leggur sjálf mat á það hvort óviðráðanlegar aðstæður eru taldar fyrir hendi.

Það er lykilatriði til að farþegar geti nýtt rétt sinn og tekið afstöðu til þeirra valkosta sem eiga að standa þeim til boða að þeir séu upplýstir um rétt sinn eins og skylt er skv. 14. gr. reglugerðarinnar. PA heldur því fram að farþegar í flugi PF-107 hafi verið upplýstir um réttindi sín. Vísar PA til þess að á vefsíðu flugfélagsins sé að finna allar upplýsingar um réttindi farþega skv. reglugerð EB nr. 261/2004. Vísar PA einnig til þess að á flugvöllum sé séð til þess að þessar upplýsingar séu aðgengilegar. Samgöngustofa fellst ekki á að PA hafi kynnt farþegum réttindi sín með fullnægjandi hætti. Orðalag 2. mgr. 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 er skýrt að því er þetta varðar. Flugrekandi skal afhenda farþega sem lendir í a.m.k. tveggja klukkustunda seinkun, skriflegar reglur um skaðabætur og aðstoð í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Að mati Samgöngustofu er alls ekki fullnægjandi að vísa í

upplýsingar á heimasíðu eða að vísa almennt til þess að á flugvöllum sé séð til þess að þessar upplýsingar séu aðgengilegar. Er það mat Samgöngustofu að PA hafi ekki uppfyllt skyldu sína skv. 14. gr. gagnvart kvartendum og hafi með því athafnaleysi sínu brotið gegn skýru orðalagi ákvæðisins.

Ákvörðunarorð

Primera Air skal greiða kvartendum bætur að upphæð 400 evrum á mann skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Primera Air hefur brotið gegn ákvæðum 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012, með því að upplýsa kvartendur ekki um réttindi sín samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004. Þeim fyrirætlum er beint til Primera Air að félagið fari að ákvæðum 14. gr. reglugerðarinnar eftir því sem við á gagnvart hverjum farþega.

Ákvörðun þessi er kæránleg til innanríkisráðuneytis 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 19. nóvember 2014

Ómar Sveinsson

Sigrún Henrietta Kristjánsdóttir