



LJÓSRIT

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Ár 2011, þann 8. nóvember er í innanríkisráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

úrskurður

í máli nr. IRR 11050201

**vegna ákvörðunar Flugmálastjórnar Íslands í máli
Iceland Express og Beatrice, Elisabeth og Daniel Steiner**

I. Kröfur, kærufrestir og kærheimild

Þann 18. maí 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 Beatrice, Elisabeth og Daniel Steiner (hér eftir nefnd BED) nr. 15/2011 frá 16. febrúar 2011. Með ákvörðun FMS var IE gert að greiða BED bætur að fjárhæð 400 evrur hverju 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 og félaginu verði ekki gert að greiða bætur vegna seinkunar á flugi AEU271 frá Keflavík til Basel þann 31. júlí 2010. FMS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest og að vísað verði frá eða hafnað kröfu IE um að félaginu sé ekki skylt að greiða skaðabætur. BED hafa ekki gert sérstakar kröfur við meðferð málsins hjá ráðuneytinu og lítur ráðuneytið svo á að í því felist að krafist sé staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar.

II. Kæruefni og ákvörðun FMS

IE er ferðasali sem annaðist flug AEU271 sem áætlað var frá Keflavík til Basel kl. 7.00 þann 31. júlí 2010. Áttu BED bókað far með vélinni en brottför hennar var kl. 18.45. Seinkaði brottför því um 11 klukkustundir og 45 mínútur. Er deilt um bótaábyrgð IE vegna seinkunarinnar.

Hinn kærði úrskurður er svohljóðandi:

I. Erindi

Þann 16. ágúst sl. var framsend frá svissneksu flugmálastjórninni, Federal Office of Civil Aviation, fyrir hönd Beatrice, Elisabeth og Daniel Steiner, kvörtun á grundvelli 16. gr. EB reglugerðar 261/2004, dags. 12. ágúst, til Flugmálastjórnar Íslands (FMS). Þau áttu bókað flug með flugi Iceland Express (IE) AEU271 frá Keflavík til Basel þann 31. júlí 2010. Í kvörtuninni kemur fram að upphafleg brottför var áætluð kl. 07.00 en endanleg brottför var 18.45 eða seinkun upp á 11 klst. og 45 mín. Einnig kemur fram að kvartendur voru ekki upplýstir um réttindi sín og fengu ekki afhend gögn þar að lútandi. En matarmiðum að verðmæti 2500 ISK var úthlutað. Í tölvupósti sem kvartendur höfðu sent á IE kemur fram krafa þeirra um bætur að upphæð 400 evrur pr. einstakling sem þau ættu rétt á skv. EB reglugerð 261/2004 greinum 6 og b-lið 7. gr.

II. Málavextir og bréfaskipti

FMS sendi IE framangreinda kvörtun til umsagnar með tölvupósti dags. 13. ágúst sl. og ítrekaði svo beiðnina þann 20. september. Þann 28. september barst svo umsögn Andra Freys Stefánssonar hdl. f.h. IE. Í umsögninni kemur fram að fugl hafi flogið í hreyfil flugvélarinnar sem átti að fara til Basel. Viðgerð hafi tekið lengri tíma en búist var við og algjörlega útilokað að koma í veg fyrir þessa bilun eða takamarka áhrifin meira en gert var. Farþegum hafi verið boðið upp á mat og drykk á meðan á biðinni stóð og eins var reynt að halda öllum farþegum vel upplýstum um gang mála og ástæðu seinkunarinnar. Þann 30. september sendi FMS kvartanda umsögn IE til umsagnar. Í umsögn kvartanda sem barst 13. október kemur fram að öll upplýsingagjöf og matarmiðar hafi eingöngu verið í boði þegar eftir var falast en ekki að fyrra bragði, jafnframt að aldrei hafi komið fram að um

Um seinkun á flugi og þá aðstoð sem flugrekandi skal veita í slíkum tilvikum er fjallað um í 6. gr. reglugerðar nr. 261/2004. Þar kemur hins vegar ekki fram með skýrum hætti að flugrekandi skuli greiða bætur samkvæmt 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 hins vegar að þeirri niðurstöðu að túlka bæri reglugerð 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 flugrekandans kvað á um, geta átt rétt á bótum skv. 7. gr., nema flugrekandi geti sýnt framá að töfin hafi verið vegna óviðráðanlegra aðstæðna sbr. 3. mgr. 5. gr.

Iceland Express hefur borið fyrir sig að seinkun á flugi AEU271 hafi orðið vegna þess að flugvélin sem átti að fara í þetta flug hafi fengið fugl í hreyfilinn. Það er mat Flugmálastjórnar að þegar atvik hafa áhrif á önnur eða síðari flug en það sem um er deilt, sé ekki um slíka víxlverkun að ræða að teljist til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB 261/2004. Því leiði töf á síðari flugum til bótaskyldu flugrekanda skv. 7. gr. reglugerðarinnar.

Með hliðsjón að framangreindu er það mat FMS að Iceland Express hafi ekki getað sýnt fram á að seinkun á flugi AEU271 frá Keflavík til Basel þann 31. júlí sl. hafi verið vegna óviðráðanlegra aðstæðna. Í ljósi þess er það niðurstaða Flugmálastjórnar að kvartendur er bókað áttu far með flugi AEU271 umrætt skipti eigi rétt á skaðabótum úr hendi Iceland Express skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005 vegna seinkunar á flugi AEU271 þann 31. júlí sl.

Ákvörðunarorð:

Iceland Express skal greiða hverjum kvartanda bætur að upphæð 400 evrur skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 574/2005.

III. Málsástæður, umsögn FMS og meðferð málsins í ráðuneytinu

Kæra IE barst ráðuneytinu með bréfi dags. 17. maí 2011 og var móttekin þann 18. maí sama ár.

áætluð brottför hafi verið á flugi AEU271 og vegna háannatíma í ferðapjónustu hafi reynst útilokað að fá varavél fyrir framangreint flug. Með engu móti hafi verið hægt að koma í veg fyrir seinkunina, hvorki með viðhaldi eða öðrum ráðstöfunum. Allar ráðstafanir hafi hins vegar verið gerðar til að koma í veg fyrir töf á áætlun flugsins.

Í reglugerð EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð 574/2005 sé ekki tekið fram að óviðráðanlegar aðstæður geti ekki haft áhrif á síðari flug. Eðli máls samkvæmt sé áætlun flugfélaga þéttskipuð og þegar og ef bilanir eigi sér stað sé sá möguleiki fyrir hendi að fá varavél. Þegar varavél sé fyrir hendi sé eigi að síður ljóst að þrátt fyrir það sé ekki hægt að koma í veg fyrir seinkun á áætlunum.

Í dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008 í máli C-549/07 komi fram að flugrekandi geti ekki borið fyrir sig óviðráðanlegum aðstæðum þegar tæknileg bilun eigi sér stað nema bilunin eigi rætur að rekja til aðstæðna sem ekki séu hluti af venjulegri starfsemi og hafi ekki verið hægt að afstýra. Þá segi í dómnum að ef flugrekandi hafi viðhaft allar ráðstafanir, hvort sem er fjárhagslegar, í formi mannafla eða tækjabúnaðar, án þess þó að það hafi valdið honum óbærilegu tjóni, hafi ekki verið hægt að koma í veg fyrir umrædda seinkun. Mat FMS á 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð 574/2005 sé því í andstöðu við dómaframkvæmd Evrópudómstólsins.

Þá tekur IE fram að ekki verði talið að atvik sem þetta flokkist sem venjulegt í umhverfi flugrekenda enda óviðráðanlegar aðstæður sem valdið hafi öryggisáhættu ef ekki hefði verið gripið til ráðstafana strax. Þrátt fyrir að afleiðingar atviksins hafi verið bilun í loftfarinu verði ekki séð að það eitt útiloki að force majuere aðstæður hafi skapast í umrætt sinn þar sem engin leið hafi verið fyrir IE að afstýra atvikinu og þar með seinkun á framangreindu flugi og fluginu næst á eftir. Mat FMS á því hvenær flugrekandi geti borið fyrir sig óviðráðanlegum aðstæðum sé verulega íþyngjandi og styðjist hvorki við lagaheimild né dómaframkvæmd.

BEF hafi verið tillit tekið seinkunin og í öllu hafi verið fylgt reglum í samræmi við reglugerð EB

styrktar. Í lögnum sé þannig að finna breytingar er varði hagsmuni neytenda en aukin áhersla hafi verið lögð á mikilvægi neytendasjónarmiða á sviði samgangna og sé lögnum ætlað að endurspegla þá áherslubreytingu, m.a. í 126. gr. c. vegna bóta í tengslum við tafir eða niðurfellingu flugs eða sé farþega neitað um far.

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 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 seinkun á flugi og þá aðstoð sem flugrekandi skuli veita í slíkum tilvikum sé fjallað í 6. gr. reglugerðar nr. 261/2004. Þar komi hins vegar ekki fram að flugrekandi skuli greiða bætur samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar með sama hætti 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 hafi dómstóllinn hins vegar komist að þeirri niðurstöðu að túlka bæri reglugerð 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. Þetta þýði að allir farþegar sem verði fyrir þriggja tíma seinkun á flugi sínu eða meira, sem geri það að verkum að þeir hafi í sínu tilfalli

liggi sönnunarbyrði fyrir þeirri staðhæfingu hans megin. Hvíli á flugrekanda að sýna fram á að sannarlega hafi verið uppi óviðráðanlegar aðstæður sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir. Takist sú sönnun ekki verði flugrekandi að bera hallann af þeim sönnunarskorti sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Í hinni kærðu ákvörðun hafni FMS þeirri málsástæðu IE að umrædd seinkun á flugi AEU271 frá Keflavík til Basel þann 31. júlí 2010 hafi verið vegna aðstæðna sem fella eigi undir óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 og leiða ættu til þess að niður falli skylda IE til greiðslu skaðabóta samkvæmt b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar, sbr. reglugerð nr. 574/2005. Ekki sé loku fyrir það skotið að atvik þar sem aðskotahlutur lendir í hreyfli vélar geti talist til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 enda liggi fyrir að seinkun eða aflýsing á því tiltekna flugi leiði af ákvörðun tekinni af öryggisástæðum í kjölfar atviksins. Hins vegar geti flugrekandi í þeirri stöðu einungis borið fyrir sig undanþáguheimild 3. mgr. 5. gr. hvað farþega þess flugs varðar. Sú staða hafi ekki sjálfkrafa í för með sér slíka víxlverkun að atvik teljist til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 að því er síðari flugferðir snertir. Því leiði töf á síðari flugferðum til bótaskyldu flugrekanda samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar sé ekki sýnt fram á annað.

Þá sé vakin athygli á dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008 í máli C-549/07. Í dómnum hafi dómstóllinn skýrt í hvaða tilvikum tæknileg vandamál gætu ekki talist til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar Eb nr. 261/2004. Þar segi dómstóllinn að 3. mgr. 5. gr. feli í sér undanþágu frá meginreglu og undanþágu frá Evrópureglum um neytendavernd sem verði að túlka þröngt. Hafi dómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að túlka bæri reglugerð nr. 261/2004 með þeim hætti að tæknileg vandamál sem vart verði við viðhald eða sé afleiðing misbrests við viðhald verði að telja

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 fórnum. Sýni framangreind túlkun Evrópudómstólsins enn og aftur fram á hina ríka vernda neytenda sem reglugerð EB nr. 26/2004 sé ætlað að tryggja og hversu þröngt beri að túlka þá undanþáguheimild sem er að finna í 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar.

Meginmáli EES-samningsins hafi verið veitt lagagildi hér á landi með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Í 3. gr. laganna sé kveðið á um að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast. Þá sé í 3. gr. EES-samningsins hnekktt á þeirri skyldu samningsríkja til ráðstafana til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiða. Grundvallarmarkmið EES-samningsins sé að tryggja samræmi innan alls svæðisins. Í því skyni sé sú túlkunarregla í 6. gr. EES-samningsins að samningsákvæði beri að túlka í samræmi við þá úrskurði Evrópudómstólsins sem máli skipta og varða þau ákvæði EB réttar 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. Liggja fyrir að leitast skuli við eftir mætti að tryggja samræmda túlkun samningsákvæða.

Hafnar FMS þeim málatilbúnaði IE að mat stofnunarinnar á því hvenær flugrekandi geti borið fyrir sig óviðráðanlegum aðstæðum styðjist hvorki við lagaheimild né dómaframkvæmd. Í niðurstöðu FMS sé stuðst við ákvæði loftferðalaga og reglugerð EB nr. 261/2004 eins og hún

Með tölvubréfi ráðuneytisins dags. 19. júlí 2011 var BED 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.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

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

Þá kemur og fram í umsögn og ákvörðun FMS að um seinkun á flugi og þá aðstoð sem flugrekandi skuli veita er fjallað í 6. gr. reglugerðar EB/261/2004. Þar kemur hins vegar ekki fram að flugrekandi skuli greiða bætur samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar með sama hætti og 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 reglugerðina þannig að farþegar sem verða fyrir seinkun á flugi samkvæmt 6. gr. eigi að fá sömu meðferð og farþegar flugs sem er aflýst sbr. 5. gr. Liggur þannig fyrir að verði farþegar fyrir þriggja tíma seinkun á flugi eða meira sem gerir það að verkum að þeir koma á ákvörðunarstað þremur tímum síðar eða meira en upprunaleg áætlun flugrekandans kvað á um geta þeir átt rétt á bótum samkvæmt 7. gr. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. ber þó flugrekanda ekki skylda til að greiða skaðabætur í samræmi við 7. gr. ef hann getur fært sönnur á að flugi hafi verið aflýst eða því seinkað af völdum óviðráðanlegra aðstæðna sem ekki hefði verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar

Það er mat ráðuneytisins að fallast beri á þær forsendur sem fram koma í ákvörðun FMS að atvik er varða annað flug en það sem um er deilt geti ekki valdið slíkri víxlverkun að teljist til 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 óviðráðanlegar 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 seinkunar á flugi AEU271. Eiga BED því rétt á skaðabótum að fjárhæð 400 evrur hvert sbr. b-lið 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 stjórnslulaga og vandaða stjórnsluhætti.

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.

Vegna mikilla anna í ráðuneytinu hefur uppkvaðning úrskurðar dregist og er beðist velvirðingar á því.

Úrskurðarorð:

