

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 1/2014 vegna kvörtunar um seinkun flugs X9-445 þann 16. ágúst 2013

I. Erindi

Þann 28. ágúst sl. barst Samgöngustofu kvörtun frá A. A hafði ásamt manni sínum og tveimur börnum (hér eftir nefnd kvartendur) átt bókað far með flugi WOW air (WOW) nr. X9-445 frá Keflavík til Amsterdam. Áætlaður brottfarartími var kl. 15:45 en raunverulegur brottfarartími var kl. 23:55. Fluginu hafi því seinkað um 7 klst. og 55 mínútur. Kvartendur hlutu þá aðstoð að vera flutt milli flugvallarins og hótelsins og fengu ávísun fyrir mat upp á 1.500 krónur. Í kvörtuninni kemur fram að kvartendum hafi ekki verið afhentar upplýsingar um réttindi farþega. Kvartendur krefjast skaðabóta vegna seinkunarinnar í samræmi við reglugerð EB nr. 264/2004.

II. Málavextir og bréfaskipti

Samgöngustofa sendi WOW kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 28. ágúst sl. Þann 20. september barst svar frá WOW þar sem fram kemur að öllum farþegum umrædds flugs hafi verið boðið að dvelja á hóteli á meðan beðið væri eftir að vélin yrði flughæf. Flutningur til og frá hótelum væri þar með talinn. Að auki hafi farþegar fengið ávísun fyrir mat/drykk á flugvelli. WOW hafi sent farþegum skilaboð í tölvupósti þar sem gerð var grein fyrir ástæðum seinkunarinnar sem stafaði af því að hleðslubíl frá undirverktaka WOW á Keflavíkflugvelli hafi að morgni föstudagsins 16. september verið ekið á eina af Airbus 320 vélum þeim sem nýttar eru í áætlunarflug hjá félaginu. Við þetta hafi ytri byrði vélarinnar dældast og þarfnaðist því tafarlausrar viðgerðar eða skoðunar. Skemmdirnar hafi reynst minniháttar og vélin hafi verið metin flughæf nokkrum tímum síðar. Þetta óvænta og ófyrirséða óhapp hafi verið án fyrirvara og sé því ekki um greiðslu skaðabóta að ræða samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004.

Í umsögn WOW ítrekar félagið varðandi kröfu um greiðslu skaðabóta þau skilaboð sem send hafi verið í pósti til farþega að ekki komi til greiðslu skaðabóta og byggji það m.a. á niðurstöðu fundar EU National Enforcement bodies (NEB)(framkvæmdaraðilar með reglugerð EB nr. 261/2004) í apríl sl., en þar var gefinn út leiðbeinandi listi um hvað megi túlka sem óviðráðanlegar aðstæður. Þar segi m.a.:

„Damage to the aircraft primary or secondary structure (e.g. metallic or composite structure) caused by third parties on the ground prior to the departure of a flight and requiring immediate assessment and/or repair. For example a collision between an airport vehicle and an aircraft.“

Athugasemdir við umsögn WOW bárust frá A þann 27. september sl. Þar er gerð athugasemd við það að listinn sem WOW vísaði í í umsögn sinni sé ekki birtur í heild sinni með umsögninni. Einungis lítill partur af honum sé sýndur þannig að ekki sé hægt að vita hvað fleira standi á undan og eftir því sem birtist í póstinum.

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 stjórnsýslulaga 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.

Loftferðalög 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 farþegar 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 áttu bókað far með flugi WOW X9-445 frá Keflavík til Amsterdam. Fyrir liggur að 7 klst. og 55 mínútna seinkun varð á fluginu. Í umsögn WOW er vísað til þess að seinkum flugsins sé að rekja til þess að hleðslubíl undirverktaka WOW á Keflavíkurflugvelli hafi verið ekið á eina af þeim Airbus 320 flugvélum, sem nýttar eru í áætlunarflug hjá félaginu. Vélin hafi dældast og þarfnaðist hún því viðgerðar. Hafi þetta valdið þessari seinkun á flugi kvartenda. WOW telur að um óviðráðanlegar aðstæður sé að ræða og vísar máli sínu til stuðnings til lista sem byggir á niðurstöðu fundar framkvæmdaraðila með reglugerð EB nr. 261/2004 (EU National Enforcement Bodies (NEB)) 14. apríl sl.

Af gögnum málsins þótti ekki skýrt hvort flugvélin sem ekið var á í þessu máli væri sú flugvél sem átti að flytja kvartendur með flugi X9-445. Af þeim sökum hafði Samgöngustofa samband við ISAVIA ohf. þann 4. nóvember sl. og spurðist fyrir um hvaða flug hefði verið að ræða. Svar frá ISAVIA barst samdægurs og þar kom fram að umrædd flugvél hefði í reynd verið á leið í flug X9-445 á leið til Amsterdam. Það liggur því ljóst fyrir að flugvélin sem ekið var á var sú flugvél sem flytja átti kvartendur með flugi X9-445 til Amsterdam.

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.

Álitaefnið í þessu máli snýr að því hvort að óviðráðanlegar aðstæður hafi verið fyrir hendi skv. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Í 3. mgr. er tekið fram 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 hafi verið hægt að afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir. Í 14. gr. aðfararorða reglugerðar EB nr. 261/2004 er fjallað um óviðráðanlegar aðstæður. Segir þar 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 segir 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, 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, þar á meðal mál máli C-549/07 *Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia*. Þar taldi dómstóllinn að við túlkun á því, hvort

óviðráðanlegar aðstæður væru fyrir hendi eða ekki, bæri m.a. að gera greinarmun á því, hvað teldist 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. 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.

Samgöngustofa lítur svo á að starf tengt hleðslu farangurs í flugvélar sé þáttur í venjulegri starfsemi flugrekanda. Leggja verður áherslu á að 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 mælir fyrir um bótaskyldu nema sýnt sé fram á að ekki hefði verið hægt að afstýra aðstæðum jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir. Samgöngustofa telur að þáttur í því að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 hljóti að fela í sér að tryggja að staðið sé að starfsemi í kringum hleðslu flugvéla, með fullnægjandi hætti. Má hér vísa í þá skilgreiningu bótaréttar á óviðráðanlegum ytri atvikum, að það séu náttúruhamfarir eða önnur hliðstæð atvik sem ekki er hægt að forðast með venjulegum varúðarráðstöfunum (sjá m.a. Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur* bls. 55). Óhappið sem hér olli hinni umdeildu seinkun átti sér stað vegna mannglegra mistaka starfsmanns á vegum WOW. Ekki þykir rétt að láta farþega bera hallann af því. Vísar Samgöngustofa einnig í þá túlkunarreglu neytendaréttar að skýra beri allan vafa neytanda í hag. Það er því niðurstaða Samgöngustofu að WOW beri að greiða kvartendum 400 evrur á mann skv. b- lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

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

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. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 1048/2012. Í kvörtuninni kemur fram að WOW hafi ekki afhent kvartendum skriflegar reglur um skaðabætur og aðstoð eins og skylt er. Er það mat Samgöngustofu að WOW hafi ekki uppfyllt skyldu sína skv. 14. gr. gagnvart kvartendum og hafi með því athafnaleyfi brotið gegn skýru orðalagi ákvæðisins.

Ákvörðunarorð

WOW air skal greiða hverjum kvartanda bætur að upphæð 400 evrur skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

WOW 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 fyrirmælum er beint til WOW 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, stjórnsýslustofnun samgöngumála. Kæra skal berast ráðuneytinu innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun þessa.

Reykjavík, 6. febrúar 2014

Jóhanna Helga Halldórsdóttir

Magnús Dige Baldursson