

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 94/2019 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi nr. WW323 og WW103 27. janúar 2019.

I. Erindi

Þann 9. febrúar 2019 barst Samgöngustofu kvörtun frá AB (kvartendur). Kvartendur áttu bókað flug með WOW frá Delí til New York með millilendingu í Keflavík þann 27. Janúar 2019. Kvartendur bókuðu flugin í gegnum þriðja aðila.

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.

II. Málavextir og bréfaskipti

Samgöngustofa sendi WOW kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 6. mars 2019. Í svari WOW, sem barst Samgöngustofu þann 12. mars 2019 kom eftirfarandi fram:

„Kvartandi átti bókað sæti með flugi WW323/103 þann 27. janúar 2019 frá New Delhi til New York.

Kvartandi fékk tilkynningu um aflýsingu á fyrrnefndum flugi með meira en tveggja vikna fyrirvara, enn kvartandi bókaði miða sinn í gegnum þriðja aðila sem var látin vita þann 29. nóvember 2018 eða rúmum 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 New

York 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 viðtekinn skilningur á reglugerðinni, að þegar um tengiflug er að ræða eins og í tilviki kvartanda, þá beri að líta framhjá flugvellingum 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 New York. 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.

Evrópuþómsstóllinn hefur staðfest fyrrnefnda túlkun með niðurstöðu sinni í máli nr. C-173/07. Málsatvik voru þau að kvartandi átti flug frá Filippseyjunum til Þýskalands með millilendingu í Sameinuðu arabísku furstadæmunum. Fluginu var aflýst. Niðurstaða dómsins var sú að málsatvik 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 13. mars 2019. Kvartendur tiltóku í svari sínu að þeim hafi ekki verið tilkynnt um aflýsinguna á umræddum flugum né hafði þriðja aðila (bókunarsíða) verið tilkynnt um að umræddum flug væru aflýst. Kvartendur tiltóku jafnframt að þeir hafi fyrst fengið fréttir að flugum þeirra hafi verið aflýst þegar þeir höfðu samband við þriðja aðila fáeinum dögum fyrir upphaflegan áætlaðan brottfaradag og vildi bæta við bókunina viðbótarfarangur við farangursheimild sína. Þriðji aðili hafi þá haft samband við WOW vegna beiðni kvartanda um viðbótarfarangur en þá hafi komið í ljós að flugum kvartanda hafi verið aflýst og kvartendum var þá tilkynnt af hálfu þriðja aðila að flugum þeirra frá Delí til New York með millilendingu í Keflavík hafi verið aflýst. Kvartendur hafi því fyrst 21. janúar 2019 fengið upplýsingar um að flugum þeirra með WOW

hafði verið aflýst og að þeim stæði einungis til boða að fá flugin endurgreidd og þeim var ekki boðin ný flug á lokaákvörðunarstað. Kvartendur hafi því neyðst til að bóka ný flug með öðrum flugrekanda til að komast á lokaákvörðunarstað með mjög stuttum fyrirvara með tilheyrandi auknum kostnaði.

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 stjórnslulaga 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.

Um aflýsingu flugs og þá aðstoð sem flugrekandi skal veita í slíkum tilvikum er fjallað um í 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. skal farþegum ef flugi er aflýst, boðin aðstoð af hálfu flugrekandans í samræmi við 8. gr. og a-lið 1. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 9. gr. Ef flugleið farþega er breytt og brottför nýja flugsins er a.m.k. degi eftir áætlaða brottför flugsins sem var aflýst eiga farþegar einnig rétt á aðstoð sem tilgreind er í b- og c-lið 1. mgr. 9. gr. Sé flugi aflýst eiga farþegar rétt á skaðabótum frá flugrekanda í samræmi við 7. gr., hafi ekki verið tilkynnt um aflýsingu á þann hátt sem mælt er um í i) – iii) liðum c-liðar 1. mgr. 5. gr., nema flugrekandi geti sýnt fram 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, sbr. 3. mgr. 5 gr. reglugerðarinnar.

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.

Álitaefnið í máli þessu er, annars vegar hvort að flug kvartenda falli undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012 og hins vegar hvort að kvartendur eiga rétt stöðluðum skaðabótum og endurgreiðslu kostnaðar samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Varðandi fyrrnefnda álitaefnið hvort að flug kvartenda eigi undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004, liggur fyrir að kvartendur áttu bókað flug frá Delí til Keflavíkur og flug frá Keflavík til New York þann 27. janúar 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 skipulagt flug frá Delí til Keflavíkur sem er flug frá flugvelli í þriðja landi til flugvallar innan EES-svæðisins og WOW var flugrekandi sem hafði gilt flugrekstrarleyfi sem var 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. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar gildir hún um farþega sem leggja upp frá flugvelli á yfirráðasvæði aðildarríkis sem sáttmálinn gildir um er því ljóst að mati Samgöngustofu að tengiflug kvartenda í Keflavík til New York falli einnig undir gildissvið reglugerðarinnar.

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 og því hafi WOW verið skylt að bjóða kvartendum aðstoð í samræmi við 5. gr., sbr. 8. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Varðandi síðarnefnda álitafnið þá gerðu kvartendur kröfu um að fá endurgreiddan mismun á fargjaldinu sem þeir greiddu til WOW og því fargjaldi sem þeir greiddu til annars flugrekanda til að komast á lokaákvörðunarstað. Í gögnum málsins kemur fram að kvartendum var endurgreidd bæði flugin sem þeir áttu bókað far með á vegum WOW. Þegar flugi er aflýst ber flugrekanda að bjóða viðkomandi farþegum aðstoð í samræmi við 8. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Aðstoðin sem tilgreind er í 8. gr. reglugerðarinnar er að bjóða viðkomandi farþegum endurgreiðslu á flugfargjaldinu, endurbóka þá með öðru flugi eins fljótt og auðið er eða síðar meir við fyrstu hentugleika fyrir farþeganna, með fyrirvara um sætaframboð.

Endurgreiðsla á flugfargjaldi vegna flugs nr. WW323 og WW103 fór fram á grundvelli 1. mgr. 8. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Í tilvikum endurgreiðslna á grundvelli 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar er ekki að finna bótarétt í reglugerðinni til farþega vegna mismunar á upprunalegu fargjaldi fyrir flugi farþegans og nýju fargjaldi fyrir flug með öðrum flugrekanda. Í kafla 4.2. í útgefnum leiðbeiningum um túlkun á reglugerð EB nr. 261/2004 frá 10. júní 2016 er kveðið á um eftirfarandi:

„The air carrier has to bear the costs for re-routing or a return flight, and must reimburse the costs for the flight borne by the passenger where the air carrier does not comply with its obligation to offer rerouting or return under comparable transport conditions at the earliest opportunity. Where the air carrier does not offer the choice between reimbursement and re-routing and, in the case of connecting flights, reimbursement and a return flight to the airport of departure and re-routing, but decides unilaterally to reimburse the passenger, he or she is entitled to a further reimbursement of the price difference with the new ticket under comparable transport conditions.“

Með hliðsjón af gögnum málsins telur Samgöngustofa að WOW air hafi ekki uppfyllt skyldur sínar gagnvart kvartendum og hafi ekki boðið þeim þá valkosti og aðstoð sem kveðið er á um í reglugerð EB nr. 261/2004. Í þessu samhengi ber einnig að nefna að kvartendur virðast ekki hafa fengið skriflegar upplýsingar um rétt sinn í máli þessu og telst það brot á 2. mgr. 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Að öllu framangreindu virtu telur Samgöngustofa að kvartendur eigi rétt á fá endurgreiddan mismun á fargjaldinu sem þeir greiddu til WOW og því fargjaldi sem þeir greiddu til annars flugrekanda til að komast á lokaákvörðunarstað. Samkvæmt gögnum málsins þá greiddu kvartendur til WOW air USD

500.66 fyrir umrædd flug og greiðsla til annars flugrekanda var USD 1.114.83 Þannig ber WOW því að endurgreiða kvartendum mismun á miðaverði á framangreindum flugum að fjárhæð USD 614.17.

Kvartendur gerðu kröfu um staðlaðar skaðabætur sökum þess að flugum þeirra með WOW var aflýst og þeir hafi ekki fengið upplýsingar þess efnis fyrr en sex dögum fyrir brottför og jafnframt var þeim ekki boðið að breyta flugleið með sambærilegum flutningsskilyrðum til lokaákvörðunarstaðar. WOW hafnaði bótakröfu kvartenda og benti á að hafa tilkynnt viðkomandi þriðja aðila með þriggja mánaða fyrirvara að umræddum flugum á vegum félagsins væri aflýst. Varðandi kröfu kvartenda um staðlaðar skaðabætur ber að líta til c-liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 þar sem fram kemur að réttur til skaðabóta falli niður ef að i) farþegum er tilkynnt um aflýsingu a.m.k. tveimur vikum fyrir áætlaða brottför eða ii) þeim sé tilkynnt tveimur vikum til sjö dögum fyrir áætlaða brottför að fluginu sé aflýst og boðið að breyta flugleið sinni sem gerir þeim kleift að leggja af stað innan tveggja klukkutíma fyrir áætlaðan brottfarartíma og komast á lokaákvörðunarstað innan fjögurra klukkustunda eftir áætlaðan komutíma eða iii) þeim sé tilkynnt a.m.k. sjö dögum fyrir áætlaða brottför að fluginu sé aflýst og boðið að breyta flugleið sinni, sem gerir þeim kleift að leggja af stað innan klukkustundar fyrir áætlaðan brottfarartíma og komast á lokaákvörðunarstað innan tveggja klukkutíma eftir áætlaðan komutíma. Í dómi Evrópudómstólsins frá 11. maí 2017, í máli C-3012/16 kom fram eftirfarandi:

„In the light of the foregoing, the answer to the question referred is that Article 5(1)(c) and Article 7 of Regulation No 261/2004 must be interpreted as meaning that the operating air carrier is required to pay the compensation specified in those provisions in the case where a flight was cancelled and that information was not communicated to the passenger at least two weeks before the scheduled time of departure, including in the case where that air carrier, at least two weeks before that time, communicated that information to the travel agent via whom the contract for carriage had been entered into with the passenger concerned and the passenger had not been informed of that cancellation by that agent within that period.“

Með hliðsjón af framangreindu liggur fyrir að kvartendur eiga rétt á stöðluðum skaðabótum úr hendi WOW þar sem þeim var ekki tilkynnt með tveggja vikna fyrirvara um að flugum þeirra á vegum félagsins væri aflýst og breytir engu í þeim efnum að WOW hafi tilkynnt þriðja aðila um að flugum kvartenda hafði verið aflýst. Ber því WOW að greiða kvartendum staðlaðar skaðabætur samkvæmt c-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Samgöngustofa telur rétt að benda á mögulegan endurkröfurétt flugrekanda vegna tjóns sem hann verður fyrir við að greiða skaðabætur. Í 13. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 er sérstaklega tiltekið að reglugerðin takmarki ekki rétt flugrekanda til að krefjast endurgreiðslu frá ferðasala, t.d. vegna bótagreiðslna.

Ákvörðunarorð

WOW air ber að greiða hverjum kvartanda fyrir bætur að fjárhæð 600 evrur skv. c-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

WOW air ber að endurgreiða kvartendum mismun á flugfargjaldinu sem kvartendur greiddu til annars flugrekanda til að komast á lokaákvörðunarstað, samkvæmt framlögðum gögnum málsins að fjárhæð

USD 614.17, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 1048/2012.

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, stjórnslustofnun samgöngumála. Kæra skal berast ráðuneytinu innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðun þessa.

Reykjavík, 9. júlí 2019

Kristín Helga Markúsdóttir

Andri Rúnar Gunnarsson