



Samgöngustofa
Ármúla 2
108 Reykjavík

SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsögðu 7 101 Reykjavík
sími:5458200 postur@srn.is srn.is

Reykjavík 23. júní 2017
Tilv.: SRN17040730/3.20.4

Hjálagt sendist yður úrskurður ráðuneytisins í máli SRN17040730 sem kveðinn var upp þann 21. júní sl.

Fyrir hönd ráðherra
eftir umboði

Brynjólfur Hjartarson



SAMGÖNGU- OG
SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIÐ

Ár 2017, þann 21. júní, er í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r

í máli nr. SRN17040730

Kæra WOW Air ehf.

á ákvörðun

Samgöngustofu

I. Kröfur og kæruheimild

Þann 6. febrúar 2017 barst ráðuneytinu kæra WOW Air (hér eftir nefnt WOW) vegna ákvörðunar Samgöngustofu (hér eftir nefnd SGS) í máli Andra Daða Aðalsteinssonar f.h. félaga í starfsmannafélaginu Lofti (hér eftir nefndir farþegarnir) nr. 65/2016 frá 4. nóvember 2016. Með ákvörðun Samgöngustofu var WOW gert að greiða farþegunum bætur að fjárhæð 400 evrur hverjum samkvæmt b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012, vegna seinkunar á flugi WOW frá Varsjá til Keflavíkur þann 24. apríl 2016. Einnig var WOW talið hafa brotið gegn ákvæðum 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012, með því að upplýsa ekki farþegana um réttindi þeirra samkvæmt reglugerðinni. Krefst WOW þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og kröfum farþeganna um bætur verði hafnað. Farþegarnir krefjast staðfestingar hinnar kærðu ákvörðunar.

Ákvörðun SGS er kærð til ráðuneytisins á grundvelli 3. mgr. 126. gr. c laga um loftferðir nr. 60/1998.

II. Kærufni og ákvörðun SGS

WOW annaðist flug WW509 sem áætlað var frá Varsjá til Keflavíkur þann 24. apríl 2016. Var áætlaður brottfarartími kl. 22.05 en raunverulegur brottfarartími var kl. 17.40 daginn eftir. Er deilt um bótaábyrgð WOW vegna seinkunarinnar.

Hinn kærði úrskurður er svohljóðandi:

I. Erindi

Þann 28. júlí sl. barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá Andra Daða Aðalsteinsyni fyrir hönd félaga í starfsmannafélaginu Lofti sem bókuðu ferðina saman, hér eftir kvartendur. Kvartendur áttu bókað flug með WOW air (WW) frá Varsjá til Keflavíkur þann 24. apríl sl. Áætlaður brottfarartími var kl. 22:05 en raunverulegur brottfarartími var 17:40 daginn eftir.

Í kvörtun kemur fram að veittar hafi verið misvísandi upplýsingar um framgang mála. Þá kemur fram að kvartendur hafi ekki verið upplýstir um réttindi sín skv. 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Kvartendur fara fram á bætur skv. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

II. Málavextir og bréfaskipti

Samgöngustofa sendi WW kvörtunina til umsagnar þann 28. júlí. Svar WW barst 3. ágúst, þar kemur m.a. fram að félagið hafi reynt að bestu getu að halda farþegum upplýstum um gang mála og komið þeim á hótél. Orsök seinkunarinnar hafi verið skemmdir á hreyfli vélarinnar en tvö af blöðum hreyfilsins höfðu bognað og þurfti að skipta um annað þeirra. WW telur að aðskotahlutur hafi lent í hreyflinum og með því að skoða fyrri ferðir vélarinnar telur WW að það hafi gerst í Keflavík þar sem rusl hafi safnast saman á velliinum. Útilokað sé að skemmdin sé af mannavöldum sem WW beri ábyrgð á. Í umsögn segir m.a.: „ Sökum þess að hér er um að ræða skemmd sem ekki er hægt að rekja til vanrækslu starfsmanna sem WOW air ber ábyrgð á né til eðli hlutarins við notkun fellur þessi skemmd á blöðum hreyfilsins til óviðráðanlegra aðstæðna sbr. 106. gr. loftferðalaga nr. 60/1998 sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. WOW air gat ekki með nokkru móti gert ráðstafanir til þess að koma í veg fyrir þessar skemmdir. Með hliðsjón af þessu hafnar WOW air bótaskyldu.“

SGS sendi kvartendum svar WW til umsagnar þann 30. júní sl. Í svári kvartenda lýsa þeir yfir óánægju með svar WW og vilja fá málið endurskoðað.

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 loftferðalaga. Stofnunin tekur málið til skoðunar í samræmi við ákvæði laganna og stjórnisýslulaga 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 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 flugrekandans 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 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.

Álitamálið í þessu máli er hvort að vélabilun sú sem orsakaði seinkunina geti flokkast undir óviðráðanlegar aðstæður. WW heldur því fram að þar sem að það hafi verið aðskotahlutur sem olli skemmdunum á hreyflinum þá sé ekki hægt að notast við þá túlkun Evrópuþómstólsins að tæknibílanir flokkist ekki undir óviðráðanlegar aðstæður. „Þessa skemmd er ekki hægt að rekja til eðli hlutarins þar sem að það þarf eitthvað að koma til svo að unnt sé að valda skemmd af þessu tagi, hún getur ekki gerst af sjálfu sér.“ Það er mat SGS að ekki sé hægt að fallast á rök WW um að það skipti máli hvort orsök atviksins sé utanaðkomandi eða ekki. Hreyflarnir eru hluti af flugvélinni og það er eðli þeirra að sjúga loft í gegnum sig og því geta fylgt aðskotahlutir, þetta er kallað FOD eða foreign object damage og eru slíkar skemmdir almennt liður í tryggingum flugrekanda. Skemmdir eru því alfeiðing af notkun og eðli hreyfilsins sem snýr að rekstri á flugvél og flokkast ekki undir óviðráðanlegar aðstæður. Samkvæmt því ber WW að greiða kvartendum bætur skv. nafnalista sem fylgir með ákvörðuninni.

Það er lyklatriði 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. Það er mat Samgöngustofu að WW hafi með athafnaleysi sínu brotið gegn skýru orðalagi greinarinnar.

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 kvartanda 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.

III. Málsástæður WOW, umsögn SGS og meðferð málsins í ráðuneytinu

Kæra WOW barst ráðuneytinu með bréfi móttæknu þann 6. febrúar 2017.

Í kæru kemur fram að um 19 klst. seinkun hafi verið á fluginu. Hafi ástæða seinkunarinnar verið sú að við fyrirflugsskoðun, sem framkvæmd er fyrir hverja brottför, hafi komið í ljós skemmd á hreyfli vélarinnar. Hafi tvö hreyfilsblöð orðið fyrir sýnilegum skemmdum. Við nánari skoðun hafi komið í ljós að skipta þyrfti út a.m.k. einu hreyfilsblaði þar sem það hafi orðið fyrir

skemmdum umfram leyfileg mörk sem framleiðandi hafi sett fyrir notkun þess. Í kjölfarið hafi varahlutir verið pantaðir frá Bretlandi og farþegum komið fyrir á hóteli þar til viðgerðum væri lokið. Hafi WOW hafnað bótaskyldu þar sem um óviðráðanlegar aðstæður hafi verið að ræða.

WOW vísar til þess að reglugerð EB nr. 261/2004 og reglugerð nr. 1048/2012 skorti lagastoð. Hvorki í loftferðalögum né öðrum lögum sé að finna heimild til að leggja þá skyldu á einkarekin fyrirtæki eins og WOW að greiða farþegum refsibætur tiltekinnar fjárhæðar og það án þess að viðkomandi hafi orðið fyrir tjóni. Gangi slíkt gegn lögmætisreglu og stjórnarskrá. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fari Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Það leiði af ákvæðinu að það sé stjórnskipulegt hlutverk Alþingis að setja almenningi bindandi háttænisreglur. Af ákvæðinu sé einnig ljóst að þetta verkefni teljist ekki til verkefna ráðherra samkvæmt stjórnarskránni. Af lögmætisreglunni leiði síðan að ráðherra sé beinlínis óheimilt að setja íþyngjandi háttænisreglur í reglugerð nema hafa fengið til þess skýra lagaheimild með löglegu valdaframsali frá Alþingi. Ráðherra hafi á hinn bóginn heimild til að setja ákvæði í reglugerð um lagaframkvæmd og þar undir kunni að falla háttænisreglur sem hafi skýr efnisleg tengsl við reglur um lagaframkvæmd og teljist þeim nauðsynlegar.

Reglugerð nr. 1048/2012 hafi verið sett með heimild í 4. mgr. 106. gr. og 3. mgr. 126. gr. sbr. 145. gr. loftferðalaga. Framangreindar reglugerðir, einkum bótareglur reglugerðar EB nr. 261/2004, gangi langt umfram heimildir framangreindra lagaákvæða sem fjalli um bætur vegna tjóns, þ.e. skaðabætur. Í 106. gr., sem fjalli um bótarétt í tilviki seinkana, sé m.a. gert að skilyrði að farþegi hafi orðið fyrir tjóni en í þessu máli liggja ekkert fyrir um að svo sé. Þaðan af síður sé heimilt í reglugerð að afnema lagaskilyrði um raunverulegt tjón. Af samanburði 106. gr. loftferðalaga, sem fjalli um skaðabætur vegna tjóns af völdum seinkana, og svo þeim bótareglum í reglugerð EB nr. 261/2004 sem mál þetta snúist um, sé ljóst að í raun sé verið að krefjast refsibóta án tjóns sem sé fráleitt í valdi ráðherra að ákveða með reglugerð án lagastoðar. Slíkt gangi gegn grundvallarreglum um þrískiptingu ríkisvaldsins og lögmætisreglu stjórnskipunarréttar. Beri þegar af þessari ástæðu að hafna kröfum farþeganna.

Þá kveðst WOW ósammála efnislegri niðurstöðu SGS sem félagið telji hvorki í samræmi við reglugerð EB nr. 261/2004 né dómafordæmi. Flugí farþeganna hafi eingöngu seinkað vegna

skemmda á hreyfli vélarinnar. Slíkar skemmdir geri það að verkum að ekki sé hægt að fljúga m.a. vegna þess að öryggi farþega sé ábótavant. Óumdeilt sé að þegar öryggi er ekki fullnægjandi geti slíkar aðstæður talist óviðráðanlegar, sbr. 14. tl. inngangsorða reglugerðar EB nr. 261/2004 og leysi þar með flugrekendur undan bótaskyldu. Þá beri ávallt að líta til 2. ml. 1. mgr. 106. gr. loftferðalaga. Í samræmi við almennar lögskýringarreglur gangi það lagaákvæði framur ákvæði reglugerðarinnar um óviðráðanlegar aðstæður. Óheimilt sé að þrengja skilgreiningu á því hvenær flugrekendur losna undan bótaskyldu í reglugerð frá því sem mælt er fyrir um í settum lögum. WOW hafi séð farþegum fyrir gistingu og mat á meðan biðinni stóð og hafi farþegarnir því ekki orðið fyrir neinu tjóni. Hafi WOW gert allt sem í þess valdi stóð til að koma í veg fyrir seinkun.

WOW telur að um hafi verið að ræða óviðráðanlegar aðstæður í skilningi reglugerðar EB nr. 261/2004. Hafi vélin sem um ræðir átt áætlað flug frá Keflavík til Varsjár og aftur til baka. Líkt og vanalega hafi verið framkvæmd fyrirflugsskoðun í Keflavík af flugmanni vélarinnar þar sem gengið hafi verið úr skugga um að öllum öryggiskröfum væri fullnægt. Í Keflavík hafi flugvirki einnig skoðað vélina og farið sérstaklega yfir hreyflana. Við þá skoðun hafi ekkert athugasvert komið í ljós. Það hafi ekki verið fyrr en við fyrirflugsskoðun flugmanns vélarinnar í Varsjá að skemmdir á hreyfilsblöðum hafi komið í ljós. Það sé því ljóst að hreyfillinn hafi orðið fyrir skemmdum á leið sinni frá Keflavík til Varsjár. Hvað það var sem olli skemmdunum sé ekki vitað. Gæti steinn hafa sogast í hreyfil vélarinnar, fugl gæti hafa flogið í hann o.fl. Það eina sem vitað er sé að utanaðkomandi aðskotahlutur hafi valdið skemmdunum. Hreyfilsblöðin séu þess eðlis að þau beyglist ekki við venjulega notkun þeirra en þau séu gríðarlega sterk og gerð úr títaníum málmum sem sé einn sterkasti málmur sem völ er á. Það fari því ekki milli mála að utanaðkomandi aðskotahlutur hafi valdið skemmdunum. Ekki verði með neinum hætti hægt að kenna vanrækslu starfsmanna WOW um þetta. Air safety report hafi verið gerð í kjölfar þessarar uppgötvunar. Að mati WOW falli skemmdir sem koma til vegna utanaðkomandi áhrifavalda undir hugtakið óviðráðanlegar aðstæður.

Evrópudómstóllinn hafi að nokkru leyti afmarkað þær aðstæður sem geti talist óviðráðanlegar samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004. Að mati dómstólsins geti tæknilegt vandamál í flugvél sem leiðir til aflýsingar flugs ekki fallið undir óviðráðanlegar aðstæður í skilningi ákvæðisins nema það stafi frá atvikum sem samkvæmt eðli sínu eða uppruna felist ekki í venjulegri notkun

flugvélarnar. Í niðurstöðum Evrópudómstólsins sé gengið út frá því að tæknibílanir sem flugrekendur megi búast við teljist ekki til óviðráðanlegra aðstæðna. Þær tæknibílanir sem dómstóllinn hafi tekið til skoðunar megi rekja til bílana sem komi af sjálfu sér, þ.e. án utanaðkomandi áhrifavalda. Af ákvörðun SGS fáið ekki ráðist hvort stofnunin telji að um skemmd eða tæknibilun hafi verið að ræða þar sem notast sé við bæði orðin í ákvörðuninni. Niðurstaða málsins ætti að ráðast af því hvor atburðurinn hafi valdið seinkuninni. Að þessu leyti sé rökstuðningur SGS ófullnægjandi. Það helsta sem skilji þessa atburði að sé sú staðreynd að skemmdir komi ekki til nema utanaðkomandi aðstæður valdi þeim á meðan tæknibílanir geti komið af sjálfu sér, t.d. vegna aldurs eins og Evrópudómstóllinn hafi bent á. Mikill eðlismunur sé á milli þessara tveggja atburða. Þó beri að nefna að tæknibilun geti leitt til skemmda ef t.d. eldur kviknar út frá henni og getur hann þá valdið töluverðum skemmdum á vélinni. Í slíkum aðstæðum beri að líta til upprunalegu ástæðunnar sem væri þá tæknibilun en ekki skemmd og væri flugrekandi að öllu jöfnu ekki undanþeginn bótaskyldu í slíkum aðstæðum. Ef hins vegar eldingu myndi slá niður í vélina og eldur kvikna út frá henni væri flugrekandi undanþeginn bótaskyldu þar sem að skemmd væri valdið af utanaðkomandi aðstæðum sem flugrekandi hefði enga stjórn á.

Þá gerir WOW athugasemdir við rökstuðning SGS. Fellst WOW ekki á að þegar aðskotahlutur fer í hreyfil vélar séu flugrekendur bótaskyldir vegna þess að það felist í eðli hreyfils að sjúga aðskotahluti í gegnum sig. Þegar aðskotahlutur fari í hreyfil vélar séu miklar líkur á því að það valdi skemmdum svo hann verði ónothæfur. Það geti því ekki falist í venjulegri notkun vélar að fá aðskotahluti í sig sem valdi skemmdum og komi í veg fyrir að hún geri það sem henni ætlað að gera, þ.e. að fljúga. Þá sé það mat WOW að það ætti að hafa veruleg áhrif á niðurstöðu málsins hvort um sé að ræða skemmd sem komin er til vegna utanaðkomandi aðstæðna eða tæknibilun sem er komin til af sjálfu sér, þ.e. vegna eðlis síns. Þessu til stuðnings vísar WOW til lista sem CAA gaf út í mars 2006. Þar sé útskýrt hvaða aðstæður séu óviðráðanlegar í skilningi reglugerðarinnar að mati stofnunarinnar. Listinn sé uppfærður árlega með hliðsjón af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Í dálki 20 sé kveðið á um það að skemmdir sem flugvél verður fyrir í flugi vegna utanaðkomandi aðskotahlutar eða foreign object damage, sem krefst viðgerða, flokkist sem óviðráðanlegar aðstæður. Sá dálkur eigi að öllu leyti við um þær aðstæður sem deilt er um. Þegar WOW hafi áður sent fyrirspurn til SGS varðandi túlkun reglugerðarinnar

hafi SGS vitnað í heimasíðu CAA þar sem stofnunin taki mikið mark á því hvernig bresk samgönguyfirvöld túlka reglugerðina. Þá kveðst WOW ekki geta séð hvernig það komi málinu við að skemmdir af völdum utanaðkomandi aðskotahlutar séu almennt liður í tryggingum flugrekanda. Hafi tryggingar ekki með nokkru móti áhrif á það hvort að óviðráðanlegar aðstæður séu fyrir hendi eða ekki. WOW hafi ekki orðið vart við þetta sjónarmið áður og sér ekki hvernig það ætti að eiga við núna fremur en í önnur skipti sem Evrópudómstóllinn hefur metið hvort óviðráðanlegar aðstæður séu til staðar. Snúist málið um hvort WOW beri að greiða farþegum bætur en ekki hvaða aðili eigi að greiða fyrir viðgerð á hreyflinum. Kostnaðurinn sé þar með tvískiptur, þ.e. viðgerð hreyfils og bætur til farþega. Snúist málið ekki um kostnaðarliðinn og sé hann málinu óviðkomandi. Ekki þurfi að taka fram að að flugrekendur séu almennt ekki tryggðir fyrir þeim bóttum sem þeir þurfi að greiða til farþega á grundvelli reglugerðar EB nr. 261/2004. Þá fellst WOW ekki á að félagið hafi brotið gegn 14. gr. reglugerðarinnar þar sem ekki sé um bótaskyld flug að ræða.

Kæran var send SGS til umsagnar með bréfi ráðuneytisins dags. 9. febrúar 2017.

Umsögn SGS barst ráðuneytinu með bréfi móttæknu 30. mars 2017. Í umsögninni kemur fram að SGS fallist ekki á skilning WOW varðandi lagastoð bótareglna reglugerðar EB nr. 261/2004. Af lögskýringargögnum sé ljóst að ætlun löggjafans með lögum nr. 88/2004 sem og síðari viðbótum við X. kafla loftferðalaga hafi verið innleiðing reglna Evrópuréttar um bætur til farþega vegna seinkunar eða aflýsingar flugs. Regluverk Evrópusambandsins um neytendavernd flugfarþega gangi út frá því að í seinkun og aflýsingu flugs felist tjón fyrir neytandann. Áréttar SGS lögskýringarsjónarmið um að túlka beri lög og reglur til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins, sbr. einnig 3. gr. laga um evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993, sem mælir fyrir um að skýra beri lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Þá sé í 3. gr. EES-samningsins hnykkt á skyldu samningsríkja til ráðstafana til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiða. Verði þannig ekki fallist á að bótareglur reglugerðar EB nr. 261/2004 skorti lagastoð.

SGS tekur fram að það sé mat stofnunarinnar að líta verði til þess hvort seinkun sé af völdum atviks sem fellur undir venjulega starfsemi flugrekanda enda sé það afstaða Evrópudómstólsins.

Það sé mat SGS að sú skemmd í hreyfli sem hér um ræðir sé hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og ekki sé rétt að láta farþega bera hallann vegna seinkana af þeim sökum. Því til stuðnings sé vísað í álit Evrópudómstólsins í sameinuðum málum C-402 og C-432/07. Í máli C257/14 þann 17. september 2015 hafi niðurstaða fyrra málsins verið staðfest og áréttað að vélarbilanir fælu ekki í sér óviðráðanlegar aðstæður. Þá telur SGS ekki rétt að draga víðtækar ályktanir af því hvort um sé að ræða bilun vegna eðli hlutar eða skemmd vegna utanaðkomandi atvika. Lykilatriðið sé hvort um er að ræða hluta af venjulegri starfsemi flugrekanda. Til nánari skýringa megi benda á að Evrópudómstóllinn hafi komist að þeirri niðurstöðu að skemmd á flugvél vegna áreksturs við þjónustubifreið flugfélags, sem sannarlega teljist utanaðkomandi, feli ekki í sér óviðráðanlegar aðstæður. Þá kveðst SGS ekki bundin af atriðum á lista CAA enda sé um að ræða vinnureglur sem CAA hafi sett. SGS vinni í samræmi við evrópsk dómafordæmi og sé afstaða stofnunarinnar í þessu máli í samræmi við þau. Þá bendir SGS á að sú staðreynd að flugrekendur séu almennt tryggðir fyrir tjóni sem þessu styðji sjónarmið SGS um að skemmd í hreyfli af völdum aðskotahlutar sé hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda. Þá áréttar SGS að 14. gr. reglugerðarinnar sé ekki skilyrt við það að bótaréttur samkvæmt reglugerðinni sé til staðar. Þvert á móti sé það skylda flugrekanda að afhenda hverjum farþega sem verður fyrir aflýsingu, seinkun eða neitun á fari, skriflegar reglur um skaðabætur samkvæmt reglugerðinni.

Með bréfi ráðuneytisins dags. 18. maí 2017 var WOW gefinn kostur á að gæta andmælaréttar gagnvart sjónarmiðum SGS. Bárust þau ráðuneytinu með bréfi WOW móttæknu 2. júní 2017.

Í andmælum sínum bendir WOW á að hvorki hafi verið um það deilt hver ætlun löggjafans hafi verið né hvort að regluverk Evrópusambandsins gangi út frá að í seinkun og aflýsingu flugs felist tjón fyrir neytandann. Í kæru komi fram að íslensk lög í þrengri merkingu hafi ekki gefið ráðherra svo víðtækt framsal til að setja reglugerð sem kveður á um bótaskyldu án tjóns. Hver sem grundvöllur skaðabótakröfu er, s.s. sakarreglan, sakarlíkindareglan, reglan um vinnuveitendaábyrgð eða hlutlæg ábyrgð sé það ávallt skilyrði skaðabótakröfu að tjónþoli hafi sýnt fram á tjón sitt. Ef tjónþoli fái greiddar bætur án þess að sýna fram á tjón fari það gegn meginreglu íslensks skaðabótaréttar um að tjónþoli eigi ekki að njóta ávinnings af tjóni sínu. Í 1. mgr. 106. gr. loftferðalaga sé kveðið á um að flytjandi beri ábyrgð á tjóni sem verður af völdum tafa í flutningi á farþegum, farangri og farmi. Í athugasemdum við X. kafla í frumvarpi því sem

varð að loftferðalögum segi að bótakrafa vegna tjóns verði að vera metanleg til fjár með nákvæmni og verði að vera bein afleiðing af atburðinum sem leiddi til tjónsins. Hvergi sé vikið að því að fyrrgreind skilyrði skaðabótaréttar á tjóni skuli virt að vettugi. Loftferðalög byggja þar með á almennum skaðabótareglum þar sem skylda hvíli á tjónþola að sanna tjón sitt. Telur WOW að ráðherra hafi ekki og geti aldrei haft heimild samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar til að setja reglugerð sem mælir fyrir um bótaskyldu án tjóns. Með öðrum orðum hafi ráðherra enga heimild samkvæmt grundvallarreglum íslenskrar stjórnskipunar til að setja í reglugerð nýja og gjörbreytta bótareglu sem leggi þá skyldu á herðar WOW að greiða fjármuni til farþega óháð því hvort viðkomandi hafi orðið fyrir tjóni. Slíkt gangi einnig gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttinda, grundvallarreglum íslensks skaðabótaréttar um sönnun tjóns og orsakatengsla og loftferðalögum, einkum 106. gr. laganna. Í því samhengi bendir WOW á að farþegarnir hafi ekki sýnt fram á eða gert líklegt að þeir hafi orðið fyrir tjóni.

Þá vekur WOW athygli á 113. gr. loftferðalaga. Í málsókn á hendur flytjanda til heimtu bóta vegna tjóns sem verður við loftflutninga á farþegum, farangri eða farni sem fellur undir gildissvið kaflans, verði málsástæður, lagarök og dómsúrlausn aðeins byggð á ákvæðum kaflans og Montreal samningnum. Sé ráðuneytinu óheimilt samkvæmt lögum að líta til reglugerðar EB nr. 261/2004 við úrlausn málsins. Þá vísar WOW til þess að orðalag reglugerðar geti aldrei gengið framur skýrum orðum íslenskra laga þar sem slíkt fari gegn lögmætisreglu íslensks stjórnskipunarréttar og grundvallarreglunni um réttthæð réttarheimilda. Bendir WOW á að lögskýringarsjónarmið 3. gr. laga um evrópska efnahagssvæðið taki til þess að í íslenskum lögum verði svo framast er unnt ljáð merking sem rúmist innan þeirra og næst komist því að svara til sameiginlegra reglna sem gilda eigi á evrópska efnahagssvæðinu. Sjónarmiðið leiði þ.a.l. ekki til þess að litið verði framhjá orðum íslenskra laga.

WOW vísar til þess sem fram kemur í 1. mgr. 106. gr. og bendir á að nægilegt sé að sanna að félagið hafi gert allt sem í þess valdi stóð til að losna undan bótaskyldu. Það hafi WOW gert. Hafi WOW verið með öllu ómögulegt að koma í veg fyrir seinkunina. Nefni SGS hvergi hvaða aðgerðir WOW hefði átt að viðhafa til að koma í veg fyrir seinkunina. Ef engin úrræði séu til staðar fyrir flugrekendur til að koma í veg fyrir atvik af þessu tagi leiði það eðli máls samkvæmt

til þess að skilyrði séu uppfyllt þannig að flugrekendur losni undan bótaskyldu samkvæmt 1. mgr. 106. gr. loftferðalaga.

Hvað varðar dóma Evrópudómstólsins sem vísað er til af hálfu SGS bendir WOW á að í öllum dómunum hafi niðurstaðan verið sú að vélarbilanir sem koma til af sjálfu sér falli ekki undir hugtakið óviðráðanlegar aðstæður. Það hafi því ekki verið utanaðkomandi áhrifvaldur sem olli seinkuninni líkt og í þessu máli. Aðstæðurnar séu því ekki sambærilegar. Að auki hafi verið um tæknibilanir að ræða í málum Evrópudómstólsins en hér sé um skemmd að ræða. Þá bendir WOW á að í þessu máli hafi þjónustubifreið ekki lent á hreyfli vélarinnar heldur óþekktur utanaðkomandi hlutur sem engin kennsl hafi verið borin á. Þó sé fullljóst að ekki hafi verið um að ræða hlut sem notaður er til að þjónusta vélina á einhvern hátt enda ekkert út á ásigkomulag vélarinnar að setja áður en hún hóf sig til lofts. Þar að auki hafi þessi utanaðkomandi hlutur ekki verið í neinum tengslum við venjubundinn flugrekstur WOW. Þá vekur það undrun WOW að SGS telji sig ekki vera bundna af vinnureglum bresku flugmálastjórnarinnar þar sem SGS hafi staðfest að hún horfi mikið til túlkunar þeirrar stofnunar. Einnig bendir WOW á að það sé eitt helsta markmið reglugerðar EB nr. 261/2004 að setja sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþega sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður. Þessu markmiði verði ekki náð nema samgönguyfirvöld hvers lands sýni samræmi í framkvæmd þegar kemur að túlkun reglugerðarinnar. Þá sé listi CAA yfir óviðráðanlegar aðstæður uppfærður reglulega með hliðsjón af nýjustu dómafordæmum hverju sinni. Óumdeilt sé að SGS líti mikið til þess hvernig bresk samgönguyfirvöld túlka reglugerðina og fari það gegn markmiði reglugerðarinnar um einsleitni ef SGS velji sér ákveðin atriði úr framkvæmd CAA til að fylgja en hafni öðrum. Þá mótmælir WOW afstöðu SGS varðandi tryggingar flugrekenda og telur stofnunina ganga fullangt í að varpa fram sjónarmiðum sem komi málinu ekki við og eigi sér ekki stoð í dómaframkvæmd, hvorki hérlendis né erlendis.

WOW vísar einnig til dóms Evrópudómstólsins í máli C-315/15. Hafi málsatvik þar verið þau að flugvél lenti í árekstri við fugl sem leiddi til skemmda á hreyfli vélarinnar. Flokkist fugl sem utanaðkomandi hlutur sem er óviðkomandi venjulegri starfsemi flugrekenda. Hafi málsatvik því verið að öllu leyti sambærileg og í þessu máli. Þar hafi það verið niðurstaða dómsins að fugl falli undir hugtakið óviðráðanlegar aðstæður. Þá hafi dómurinn staðfest að flugrekendur væru

eingöngu bótaskyldir ef hægt væri að rekja seinkunina til atriða sem þeir bera ábyrgð á. Ef atriði sem eru t.d. í verkahring flugvallaryfirvalda eða flugumferðarstjórnar leiða til þess að seinkun verður á flugi er ekki hægt að leggja bótaskyldu á flugrekendur í slíkum tilvikum. Þetta sjónarmið tengist áður nefndum punkti um að SGS nefni hvergi til hvaða aðgerða WOW hefði átt að grípa til að koma í veg fyrir seinkunina. Þá liggi fyrir samkvæmt dómnum að flugrekendur verði að geta verið í aðstöðu til að koma í veg fyrir seinkun en svo hafi ekki verið í þessu tilviki. Þá komi fram í álitum WOW til SGS að flugmaður vélarinnar hafi talið að skemmdirnar hafi orðið vegna rusls á Keflavíkurlflugvelli. Beri Isavia fulla ábyrgð á að sjá til þess að flugvöllurinn sé í ásættanlegu ástandi og sé WOW ekki ábyrgt vegna seinkana sem rekja megi til þess. Í forsendum dómsins sé hvergi að finna nein sjónarmið um tryggingar flugrekenda, hvorki tryggingar sem almennt eru teknar né þær tryggingar sem flugrekandinn sem átti hlut að máli hafði tryggt sér.

Með tölvubréfi ráðuneytisins dags. 18. maí 2017 var farþegunum gefinn kostur á að koma að frekari sjónarmiðum vegna málsins. Engar athugasemdir bárust.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Krafa WOW lýtur að því að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og kröfum farþeganna um bætur verði hafnað með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið. Farþegarnir krefjast staðfestingar hinnar kæru ákvörðunar.

Líkt og fram kemur í umsögn og ákvörðun SGS 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. 1048/2012. Samkvæmt 2. gr. þeirrar reglugerðar er SGS 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 skal veita er fjallað í 6. gr. reglugerðar EB nr. 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 nauðsynlegar ráðstafanir. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. hvílir sönnunarbyrðin á flugrekandanum.

Fyrir liggur að flugi WW509 frá Varsjá til Keflavíkur þann 24. apríl 2016 seinkaði um rúmlega nítján klukkustundir. Byggir WOW á því að seinkunin hafi verið tilkomin vegna óviðráðanlegra aðstæðna þar sem komið hafi í ljós skemmdir á hreyfilsblöðum, auk annarra málsástæðna. Í hinni kærðu ákvörðun var það niðurstaða SGS að ekki væri um óviðráðanlegar aðstæður að ræða í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Ráðuneytið bendir á að samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 1048/2012 er með reglugerðinni leitast við að auka neytendavernd með því að skýra réttindi farþega og kveða á um meðferð kvartana með það fyrir augum að einfalda málsmeðferð og auðvelda úrlausn mála. 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. Þá bendir ráðuneytið á að í dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008, í máli C-549/07, hafi dómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að tæknilegt vandamál eitt og sér teljist ekki óviðráðanlegar aðstæður sem réttlæti niðurfellingu á skyldu til greiðslu skaðabóta. Í því sambandi vísaði dómstóllinn í 14. inngangslíð reglugerðar EB nr. 261/2004 þar sem fram kemur að slíkar aðstæður geti t.a.m. skapast af völdum ótryggs stjórn málaástands, veðurskilyrða sem samrýmast ekki kröfum sem gerðar eru til viðkomandi

flugs, öryggisáhættu, ófullnægjandi flugöryggis og verkfalla sem hafi áhrif á starfsemi flugrekandans. Verði að telja það hluta af venjulegri starfsemi flugrekanda að leysa tæknileg vandamál sem koma í ljós við viðhald eða stafa af vanrækslu á viðhaldi. Ef aðstæður eiga hins vegar rætur að rekja til atvika sem eru ekki hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda sé hann undanþeginn frá því að greiða skaðabætur.

Í ljósi hinnar þröngu lögskýringar á 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar telur ráðuneytið ekki tilefni til að hnekkja niðurstöðu SGS enda hafi WOW hvorki sýnt fram á hvað hafi valdið skemmdum á hreyflinum né heldur hafi WOW tekist að sýna fram á að allar nauðsynlegar ráðstafanir hafi verið gerðar til að koma í veg fyrir seinkunina. Áréttar ráðuneytið að sönnunarbyrði fyrir því að óviðráðanlegar aðstæður hafi verið uppi hvílir alfarið á flugrekandanum. Breytir tilvísun WOW til 15. inngangslíðar reglugerðarinnar eða dóms Evrópudómstólsins í máli C-315/15 ekki framangreindu mati ráðuneytisins.

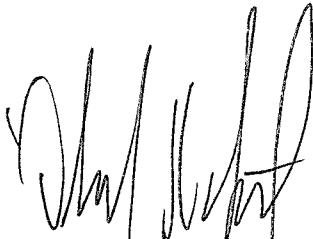
Þá telur ráðuneytið að ákvæði reglugerðar nr. 1048/2012 hafi fullnægjandi lagastoð sem og þá einnig ákvæði reglugerðar EB nr. 261/2004, enda reglugerðin sett með heimild í 4. mgr. 106. gr. og 3. mgr. 126. gr. sbr. 145. gr. loftferðalaga.

Þá tekur ráðuneytið undir það með SGS að WOW hafi ekki kynnt farþegum réttindi sín með fullnægjandi hætti. Komi þannig fram með skýrum hætti í 2. mgr. 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 að flugrekandi skuli afhenda farþega sem lendir í a.m.k. tveggja klukkustunda seinkun skriflegar reglur um skaðabætur og aðstoð í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar og hafi þess ekki verið gætt af hálfu WOW.

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 nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Úrskurðarorð:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.



Ólafur Kr. Hjörleifsson

Fyrir hönd ráðherra



Brynjólfur Hjartarson

Frumrit:

Wow air ehf.
Andri Valgeirsson
Katrínartúni 12
105 Reykjavík

Andri Daði Aðalsteinsson
Mosfellsstöðum 2
311 Borgarnesi

Afrit:

Samgöngustofa
Ármúla 2
108 Reykjavík