

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 11/2022 vegna kvörtunar um neitun á fari með flugi Icelandair nr. FI670 þann 31. ágúst 2021.

I. Erindi

Þann 22. nóvember 2021 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá AB (kvartendur).

Kvartendur áttu bókað far með flugi Icelandair (IA) nr. FI670 þann 31. ágúst 2021 frá Denver til Keflavíkur og tengiflug frá Keflavík til Berlínar með flugi nr. FI528 þann 1. september 2021 og sömu leið til baka þann 23. október 2021.

Í kvörtuninni kemur fram að kvartendur hafi komið til innritunar á réttum tíma og mætt að brottfararhliði á réttum tíma. Við innritun var kvartendum neitað um far með flugi nr. FI670 þann 31. ágúst 2021 sökum þess að þeir framvísuðu ekki neikvæðri niðurstöðu úr PCR-prófi vegna Covid-19.

Kvartendur fara fram á staðlaðar skaðabætur og endurgreiðslu fargjalds á grundvelli reglugerðar 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

SGS sendi IA kvörtunina til umsagnar þann 23. nóvember 2021. Í svari IA sem barst þann 20. desember 2021 kom eftirfarandi fram:

Líkt og sjá má af gögnum og skýringum kvartanda hafði viðkomandi eingöngu meðferðis bólusetningarvottorð en ekki neikvætt COVID-19 PCR-próf en skv. 4. gr. reglugerðar nr. 938/2021 er farþega skylt að hafa PCR-próf sem ekki má vera eldra en 72 klst gamalt við byrðingu.

Þá er það skýrt, skv. j-lið 2. gr. reglugerðar EB/261/2004, að þau tilfelli, sem kvartanda er meinað um far á grundvelli ófullnægjandi ferðaskilríkja og/eða gagna, falla ekki undir neitun um far skv. reglugerð EB/261/2004. Þá er það á ábyrgð kvartanda að hafa öll tilskilin gögn og ferðaheimildir fyrir för yfir landamæri á brottfarar-, áfangastað og hverjum þeim stað sem ferðast er í gegnum. Að því sögðu verðum við, virðingarfyllst, að hafna kröfu kvartanda.

Kvartendum var send umsögn IA til umsagnar þann 21. desember 2021. Í svari kvartanda sem barst þann 3. janúar 2022 kom eftirfarandi fram:

Thank you for passing along the air carrier's reply. It is no different from the lying denials it has made to me before, and its lies are the cause of my complaint to Icelandic state authorities asking for an investigation of fraud by Icelandair. The point of my complaint is that Icelandair MISLED passengers so that it would have an excuse to deny them the passage they had paid for. The purpose of the fraud (to make money for a company in desperate financial trouble) is further shown by the airline's confiscation of the entire prepaid airfare (including return flights) and refusal to provide alternate flights.

The air carrier's reply to you (as its earlier one to me) completely overlooks the fact that the airline not only CONTACTED ME and my wife by email with COVID-related instructions just before departure, but that the Icelandic government website [visit.covid.is](https://www.visit.covid.is) on the last day on August 2021 clearly stated that "transit passengers that does (*sic!*) not leave the airport" do not need to register and are excepted from the need of a recent "negative COVID-19 test" (see Attachment 3 of my original complaint, included again in this message).

The point of my complaint, and the reason for suspicion that fraud by the airline was a motive for denying boarding, making it impossible to reschedule my flight, and ultimately confiscating all the money paid for BOTH flights DENVER-BERLIN and BERLIN-DENVER is that all the information provided by it to passengers before our departure date AS WELL AS THAT on the Icelandic government website CLEARLY stated that fully-vaccinated TRANSIT passengers did not require a negative COVID-19 test. It is the policies in effect at the time of the flight that are relevant, not whatever policies were adopted subsequently by Iceland or the airline. The behavior of the airline subsequent to our being denied boarding ? not answering telephone calls, not having its own employees with access to booking computers, and "stonewalling" (that is, not truthfully responding to complaints) all point to a conscious effort to defraud passengers. Please therefore pass my complaint along ? as requested in my original messages ? to the proper authorities in the Icelandic government responsible for investigating fraud by local companies. If I do not receive a reply affirming such action soon, I will redirect my complaint to the office of the Prime Minister as well as the U.S. State Department and other official bodies regulating international air travel.

Þann 21. janúar 2022 sendi SGS athugasemdir kvartanda við umsögn flugrekandans til IA. Í svari IA sem barst þann 26. janúar 2022 kom eftirfarandi fram:

Í fyrsta lagi má góðfúslega benda á að ágreiningurinn snýr ekki að því hvort viðkomandi ætti að sýna og/eða undirgangast PCR próf á flugvælinum í Keflavík, heldur hvort kvartanda hafi borið að framvísa PCR prófi fyrir byrðingu erlendis.

Kvartandi heldur því fram að honum hafi ekki borið skylda til þess að framvísa neikvæðu PCR-prófi á flugvælinum í Denver þar sem hann átti bókað tengiflug frá Keflavík. Í þessu samhengi vísuð við til reglugerðar um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19 nr. 938/2021 (hér eftir nefnd reglugerðin) sem var sett þann 23. ágúst sama ár. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um skyldu ferðamanna til að sýna fram á neikvætt PCR próf sem ekki er eldra en 72 klst. við byrðingu og jafnframt er kveðið á um sýnatöku í flugstöðinni. Aftur á móti er undantekning á þeirri sýnatöku (þ.e. sýnatöku við landamæri Íslands) í 7. mgr. 4. gr.

fyrir tengifarþega en ekkert sem segir til um að tengifarþegar þurfi ekki að sýna fram á neikvætt PCR próf líkt og kom fram í 1. mgr. 4. gr. Þá er það skýrt, skv. j-lið 2. gr. reglugerðar EB/261/2004, að þau tilfelli, sem kvartanda er meinað um far á grundvelli ófullnægjandi ferðaskilríkja og/eða gagna, falla ekki undir neitun um far skv. reglugerð EB/261/2004. Það er því á ábyrgð kvartanda að hafa öll tilskilin gögn og ferðaheimildir fyrir för yfir landamæri á brottfarar-, áfangastað og hverjum þeim stað sem ferðast er í gegnum líkt og kom fram í svari IA þann 20. des. síðastliðinn.

Þá fjallar 1. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar um heimild farþega, án tenginga við Ísland, til að vera hleypt um borð án PCR prófs en ákvæðið er háð því skilyrði að viðkomandi undirgangist skimun á landamærum og sóttkví uns úr henni kemur neikvæð niðurstaða. Með tilliti til aðstöðu yfirvalda í Keflavík (þ.e. þar sem skimað er eftir að komið er í gegnum farangurssal og tollgæsluhlið) og þeirrar staðreyndar að tengifarþegi sem ekki fer út af landamærastöð fer hvergi nálægt slíkri skimun, liggur í augum uppi að ákvæðinu er ekki ætlað að veita farþegum heimild til byrðingar án vottorðs.

Einnig má benda á að í maí 2021 tóku í gildi lög nr. 41/2021, um breytingu á lögum um loftferðir, sem beinlínis fella þá jákvæðu skyldu á flugrekendur á að kanna vottorð ellegar neita farþegum um byrðingu að viðlögðum sektum.

Loks má benda á að skv. flutningsskilmálum Icelandair, sem farþegi undirgengst við kaup á farmiða, ber farþegi ábyrgð á því að hafa öll tilskilin gögn, skilríki og heimildir til farar yfir landamæri á brottfararstað, upphafsstað og svo hverjum þeim áfangastað sem flogið kann að vera í gegnum (í þessu tilfelli Ísland). Má, af því tilefni, góðfúslega benda á að tilkynningar á vefsíðu covid.is teljast ekki til réttarheimilda að íslenskum rétti.

Kvartendum var sent svar IA við athugasemdum þeirra þann 30. janúar 2022. Engin frekari svör bárust frá kvartendum.

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 (loftferðalög) eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra geta beint kvörtun til SGS, sbr. 1. mgr. 126. gr. c. loftferðalaga. 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. 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 [SGS] sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar samanber 16. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

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 SGS, sbr. 1. mgr. 126. gr. c. loftferðalaga. Stofnunin tekur málið til skoðunar í samræmi við ákvæði laganna og stjórnáskilulaga 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.

Fyrir liggur að kvartendur áttu bókað far með flugi nr. FI670 frá Denver til Keflavíkur þann 31. ágúst 2021 og að þeim var neitað um far þar sem þeir framvísuðu ekki neikvæðri niðurstöðu úr PCR-prófi vegna Covid-19 fyrir byrðingu.

Í 3. mgr. 4. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 kemur fram að ef farþega er neitað um far skal hann eiga rétt á skaðabótum skv. 7. gr. reglugerðarinnar og rétt til að fá endurgreitt eða að breyta flugleið samkvæmt 8. gr. reglugerðarinnar. Í j-lið 2. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 má sjá skýringu á hugtakinu um „neitun um far“ á þá leið að farþega sé meinað að ganga um borð þótt hann hafi gefið sig fram til þess samkvæmt skilyrðum þeim sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar.

Þann 31. ágúst 2021 var í gildi reglugerð nr. 938/2021 um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna Covid-19. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar var ferðamönnum sem komu til Íslands og höfðu dvalið í meira en sólarhring á síðastliðnum 14 dögum í löndum sem skilgreind voru af sóttvarnalækni sem áhættusvæði skylt að framvísa vottorði á landamærastöð og við byrðingu sem sýndi fram á neikvætt PCR-próf sem ekki var eldra en 72 klst. við byrðingu.

Þann 31. ágúst 2021 voru öll lönd heims nema Grænland skilgreind sem áhættusvæði af sóttvarnarlækni. Er því ljóst að kvartendum var skylt að sýna fram á neikvætt PCR-próf sem ekki var eldra en 72 klst. við byrðingu.

Að því er varðar tilvísun kvartenda til upplýsinga á vefsíðinni visit.covid.is þá bendir SGS á að þær upplýsingar sem þar kunna að hafa komið fram á þeim tíma breyta ekki niðurstöðu samkvæmt gildandi lögum og reglum. Ágreiningur varðandi þá upplýsingagjöf heyrir ekki undir eftirlit Samgöngustofu samkvæmt reglugerð (EB) nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Kvartendur áttu einnig bókuð þrjú önnur flug undir sama bókunarnúmeri og flug nr. FI670 þann 31. ágúst. IA aflýsti allri bókun kvartenda á grundvelli samningsskilmála félagsins sökum þess að kvartendur notuðu ekki fyrsta flugið undir bókuninni.

Samkvæmt gr. 3.3.1. samningsskilmála IA, sem eru í samræmi við stefnu IATA, Alþjóðasamtök flugrekanda, er kveðið á um eftirfarandi:

The ticket that has been purchased by the passenger is valid only for the transportation as shown on the ticket, from the place of departure via any agreed stopping places to the final destination. The fare paid is based upon Carrier's tariff and is for the transportation as shown on the ticket. It forms an essential part of the contract between the passenger

and the Carrier. The ticket will not be honored and will lose its validity if all the coupons are not used in the sequence provided in the ticket.

Samkvæmt gr. 3.3.1. samningsskilmálum IA er gerð krafa um að farþegi mæti í öll þau flug sem bókuð eru undir einu bókunarnúmeri í þeirri röð sem þau eru bókuð. Mæti hann ekki í eitt flug undir þeirri bókun er IA heimilt að ógilda bókun farþegans fyrir síðari flug undir bókuninni.

Jafnframt er tiltekið í útgefnum leiðbeiningum Evrópusambandsins um túlkun á reglugerð EB nr. 261/2004 frá 10. júní 2016 eftirfarandi:

When a passenger who holds a reservation including an outbound and a return flight is not allowed to board on the return flight because he or she did not take the outbound flight (so-called ‘no-show’), this does not constitute denied boarding within the meaning of Article 2(j). The same is true when a passenger who holds a reservation including consecutive flights is not allowed to board a flight because he did not take the previous flight(s). These two situations are usually based on the terms and conditions linked to the ticket purchased.

SGS telur að ákvörðun IA um að neita kvartendum um far réttmæta í ljósi þess að í samningsskilmálum IA er tiltekið að það sé á ábyrgð farþega að afla upplýsinga um og hafa meðferðis öll nauðsynleg ferðagögn eftir því sem við á, til þess að ferðast til annarra ríkja.

SGS hefur tekið erindið til umfjöllunar á grundvelli 126. gr. c. loftferðalaga nr. 60/1998. Það er mat SGS að sú háttsemi flugrekanda sem lýst er í erindinu falli ekki innan ramma þeirra laga og reglugerða settra á grundvelli þeirra sem stofnunin starfar eftir.

Ákvörðunarorð

Kröfum kvartenda um staðlaðar skaðabætur og endurgreiðslu fargjalds úr hendi Icelandair er vísað frá.

Ákvörðun þessi er kæránleg til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins 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 viðkomandi var tilkynnt um ákvörðun þessa.

Reykjavík 31. maí 2022

Ómar Sveinsson

Andri Rúnar Gunnarsson