

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 15/2021 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi Icelandair nr. FI528 þann 18. mars 2020.

I. Erindi

Þann 5. október 2020 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá AB (kvartendur). Kvartendur áttu bókað far með flugi Icelandair (IA) nr. FI528 frá Keflavík til Berlínar þann 18. mars 2020. Fluginu var aflýst.

Kvartendur fara fram á staðlaðar skaðabætur 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 5. október 2020, erindið var ítrekað þann 10. nóvember. Í svari IA sem barst þann 17. nóvember sl. óskaði IA eftir lengri fresti á grundvelli 2. mgr. 18. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993 til að taka afstöðu til kröfu kvartanda. Í ljósi þess að kærufrestur IA vegna ákvörðunar Samgöngustofu nr. 75/2020 var ekki út runninn og að mati IA var um að ræða sambærilegt álitaeftni í þessu máli og því álitaeftni sem var til umfjöllunar í ákvörðun Samgöngustofu nr. 75/2020.

SGS samþykkti beiðni IA. Kvartendur voru upplýstir þann 24. nóvember sl. um beiðni IA og að flugrekandanum var veittur frestur til 27. janúar 2021 til að taka afstöðu til kvörtunar kvartanda.

Þann 8. janúar 2021 barst umsögn IA vegna kvörtun kvartanda þar sem kemur fram:

Fór kvartandi þar fram á skaðabætur á grundvelli 7. gr. reglugerðar EB 261/2004 en félagið hafnaði kröfu kvartanda þar sem niðurfelling var til kominn vegna COVID-19 faraldursins og aðgerða stjórnvalda sem ætlað var að stemma stigu við útbreiðslu fyrstu bylgju faraldursins. Fólust þessar aðgerðir t.d. í takmörkunum á heimild farþega til farar yfir landamæri en á þeim tíma sem áætlað var að starfrækja flug kvartanda voru ytri landamæri Schengen ríkja algerlega lokað fyrir alla farþega sem ekki voru ríkisborgarar ríkjanna auk þess að á Íslandi gildi skylda um tveggja vikna sóttkví (sem tekið hafði gildi einungis tveimur dögum áður) auk þess að landamæri Þýskalands höfðu þegar verið lokað fyrir farþegum að koma frá öðrum áhættusvæðum (ss. Spáni og Ítalíu). Er afstaða

félagsins að hafna eigi kröfu kvartanda um skaðabætur þar sem umrædd niðurfelling falli undir ákvæði 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB 261/2004 um óviðráðanlegar aðstæður.

Þann 8. janúar 2021 sendi SGS erindi til IA þar sem flugrekandinn var beðin um að leggja fram staðfestingu á að kvartendur hafi verið upplýstir um aflýsingu á flugi þeirra. Erindið var ítrekað þann 18. janúar. Þann 19. janúar 2021 barst svar frá IA þar sem kom fram að flug kvartanda var aflýst þann 18. mars og að kvartendur hafi verið upplýstir um aflýsinguna samdægurs.

Þann 4. mars sl. sendi SGS fyrirspurn til IA í tengslum við umsögn flugfélagsins sem var svohljóðandi:

Í fyrsta lagi, af hverju gat KLM flogið til Þýskalands frá Amsterdam þegar Icelandair hafði á sama tíma aflýst flugi kvartanda nr. FI528 frá Keflavík til Þýskalands sökum ferðatakmarkana ?

Í öðru lagi, af hverju er vísað til þess í svari Icelandair að ytri landamæri Schengen voru lokað þegar kvartandi átti bókað flug frá Íslandi til Þýskalands?

Í þriðja lagi, af hverju vísar Icelandair til þess í svari félagsins að landamæri Þýskalands höfðu þegar verið lokað fyrir farþega sem voru að koma frá öðrum áhættusvæðum (ss. Spáni og Ítalíu). Var kvartandi að ferðast frá Spáni eða Ítalíu? og er kvartandi ekki þýskur ríkisborgari ? (hef ekki fengið bókun kvartanda senda, veit því ekki hvaðan hann var að koma, bara hvert hann var að fara).

Í svari IA við fyrirspurn SGS sem barst þann 5. mars 2021 kom fram eftirfarandi:

Eðli málsins samkvæmt get ég ekki svarað því hvaða forsendur KLM höfðu fyrir flugrekstri tiltekinna fluga í mars í fyrra. Hitt er þó, og eitthvað sem engum getur hafa dulist að aðstæður í mars 2020 er kom að ferðalögum og heimildum fólks til farar yfir landamæri, voru með öllu fráleitar.

Hvaðan kvartandi, einn og stakur, átti flug kemur niðurfellingu tiltekins flugs eingöngu við að takmörkuðu leyti enda var kvartandi að ferðast í almenningsflugi (e. Commercial) ekki satt? Ísland er eyja staðsett í norður atlantshafi og byggir leiðarkerfi Icelandair á því að nýta þessa landfræðilegu staðsetningu sem tengingu milli BNA/Kanada og Evrópu með millilendingu í Keflavík (sjá hjálagða mynd). Vart þarf að taka fram að flestum farþegum þaðan var skv. laganna bókstaf óheimiluð koma hvoru tveggja til Íslands og annara ríkja Schengen samstarfsins. Kvartandi var kannski ekki að koma frá BNA/CA/Spáni eða Ítalíu en ég get hinsvegar upplýst SGS um að áður en hinar óviðráðanlegu aðstæður skulu á voru mun fleiri farþegar en eingöngu kvartandi sem áttu far með þessu tiltekna flugi. Svo til allir þeirra afþöntuðu flug sitt á grundvelli framangreindra ástæðna.

Það væri búsna framsækin lögskýring, jafnvel fyrir SGS, að ætla að ákvarða um ástæður niðurfellinga flugs út frá ferðaheimildum stakra farþega. Ég tel, m.a. með vísun til þess sem að framan greinir og þeirra fordæmalausu aðstæðna sem ríktu í mars 2020 að fullsýnt sé fram á hvers vegna þessu sérstaka flug var aflýst vegna óviðráðanlegra aðstæðna. Hvað aðstæður þessa tiltekna farþega áhrærir útvegaði Icelandair viðkomandi far við fyrsta tækifæri til AMS og þaðan með fyrsta mögulega flugi til TXL.

SGS sendi kvartendum framangreind svör IA til umsagnar þann 5. mars 2021. Í svári kvartenda sem barst samdægurs kom fram eftirfarandi:

„Thank you for the quick response and I can understand the points 1 and 3 of the answers of Icelandair and just to clarify I am a German citizen and we asked multiple times before our flight to Iceland if we have to fear something like this this was denied every time. But if we read about point two, especially the last two sentences (I quote)

"The complainant may not have come from the USA / CA / Spain or Italy, but I can inform ICETRA that before the extraordinary situation arose, there were many more passengers than just the complainant who had a ride on this particular flight. Until then, all of them canceled their flights for the above reasons."

As written in our very first email we called Icelandair immediately after they sent us a SMS with the information about the cancelation and the employee told us exactly the same thing Icelandair is writing at this quote. This is, in my opinion, a economical reason. I quote again something from our first E-Mail to you and one of them we sent to. At the 26th the airline informed us, that they have to deny our compensation request due extraordinary circumstances (Regulation EC No. 261/2004 Art 5(3)).

In my opinion interpretation guidelines of the EU Commission for the EU regulations on passenger rights of March 18, 2020 cannot be applied.

Reasons:

- According to the airline's own information, the flight was simply understaffed (lack of Passengers) and was therefore canceled for economic reasons.
- Danger for the crew, does not apply, as the understaffed (lack of Passengers) flight was canceled and a plane took off to another (more economical) airport (Amsterdam), filled with passengers.
- At that time there were no entry / exit restrictions for Iceland or Germany (Berlin)
- There was no ban on the canceled flight by legal authorities

So at this point we still think they have to pay a compensation to us because the flight was just cancelled because of this economical reason. I understand that a flight for 3 people is not worth the money and even if we think about the environment it would be insane to do it but it could have been done.“

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 stjórnáslulaga 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 SGS sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar samanber 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. Í 8. gr. reglugerðarinnar er fjallað um rétt farþega til þess að fá endurgreitt eða að fá flugleið breytt. Þar kemur nánar tiltekið fram að flugfarþegar eigi eftirfarandi kosta vöð; að fá innan sjö daga endurgreitt að fullu upprunalegt verð farmiðans, að breyta flugleið, með sambærilegum flutningsskilyrðum, til lokaákvörðunarstaðar eins fljótt og auðið er, eða að breyta flugleið, með sambærilegum flutningsskilyrðum og komast til lokaákvörðunarstaðar síðar meir.

Auk framangreinds gildir að 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. Þetta gildir 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.

Loftherðalögum 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.

Fyrir liggur að kvartendur áttu bókað far með flugi nr. FI528 frá Keflavík til Berlínar þann 20. mars 2020 og fluginu var aflýst. IA útvegaði kvartendum nýtt flug á lokaákvörðunarstað, kvartendum var flogið til Amsterdam frá Keflavík með flugi nr. FI500 og frá Amsterdam til Berlínar með flugi nr. KL1835 með öðrum flugrekanda þann 20 mars sl. Áætlaður komutíma kvartenda með hinu aflýsta flugi var kl. 07:40, raunverulegur komutími kvartenda með flugi nr. KL1835 var kl. 21:50, eða seinkun um 13 klukkustundir og 50 mínútur.

Álitaefni þessa máls er hvort að aflýsingu á flugi kvartenda megi rekja til óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Í leiðbeinandi tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem birt voru þann 18. mars 2020er að finna leiðbeiningar varðandi túlkun á ákvæðum EB reglugerðar nr. 261/2004 vegna þeirra áhrifa sem Covid-19 hefur haft á flugrekendur og farþega, aðallega með hliðsjón af aflýsingu á flugi.¹

Í umræddum leiðbeiningum kemur m.a. fram að óviðráðanlegur aðstæður kunni að skapast þegar stjórnvöld banna tiltekin flug eða banna för manna þannig að það útiloki í raun umrætt flug. Að því er varðar síðari málsliðin segir í leiðbeiningunum eftirfarandi:

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0318\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0318(04)&from=EN)

This condition may also be fulfilled, where the flight cancellation occurs in circumstances where the corresponding movement of persons is not entirely prohibited, but limited to persons benefitting from derogations (for example nationals or residents of the state concerned).

Í þessu máli verður að líta til þrengjandi lögskýringu Evrópudómstólsins á hugtakinu óviðráðanlegar aðstæður í skilningi EB reglugerðar 261/2004 og til útgefna leiðbeininga framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um að til þess að óviðráðanlegar aðstæður skapist verði að vera um að ræða slíka takmörkun á för manna að hún sé sé „*de facto*“ bann.

Samkvæmt upplýsingum sem sóttar voru af heimasíðu Flightstats voru fjölmörg flug flogin til Tegel flugvallar í Berlín þann 18. mars 2020² og ekkert liggur fyrir um að það hafi einungis verið þýskir ríkisborgarar sem máttu koma til landsins.

Með hliðsjón af gögnum málsins þá hefur IA ekki að mati SGS sýnt fram á að flugi nr. FI528 frá Keflavík til Berlínar þann 18. mars. 2020 var aflýst vegna aðstæðna sem falli í flokk óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi EB reglugerðar nr. 261/2004.

Með vísan til þess sem að framan er ritað, þess að landamærin voru ekki lokað og með hliðsjón af venjubundinni túlkun Evrópudómstólsins á hugtakinu óviðráðanlegar aðstæður, sbr. 3. mgr. 5. gr. EB reglugerðar 261/2004, fellur aflýsing flugsins undir bótaskyldu atvik samkvæmt reglugerðinni. Þannig eru skilyrði bótaskyldu á grundvelli 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 uppfyllt og ber að fallast á kröfu kvartanda um staðlaðar skaðabætur vegna aflýsingar á flugi nr. FI528 þann 20. mars 2020.

Ákvörðunarorð

Icelandair ber að greiða hverjum kvartanda fyrir sig staðlaðar skaðabætur að upphæð 400 evrur skv. b-lið 1. mgr. 7. gr., sbr. einnig c-liður 1. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

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

Reykjavík, 9. júní 2021

Sigrún Henrietta Kristjánsdóttir

Andri Rúnar Gunnarsson

² Í dæmaskyni má nefna flug á vegum Easyjet, Eurowings, KLM, Turkish Airlines, Lufthansa, Finnair, Malta Air og Aer Lingus 330.