

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 32/2021 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi FI212 þann 16. maí 2020.

I. Erindi

Þann 15. janúar 2021 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá A (kvartandi). Kvartandi átti bókað far með flugi Icelandair (IA) nr. FI212 þann 16. maí 2020 frá Keflavík til Kaupmannahafnar.

IA tilkynnti kvartanda um aflýsingu á flugi hans til Kaupmannahafnar þann 10. maí 2020.

Kvartandi fer fram á staðlaðar skaðabætur vegna aflýsingar flugs FI212 þann 16. maí 2020 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

Kvörtunin var send IA til umsagnar þann 9. febrúar 2021. Í svari IA sem barst þann 26. febrúar 2021 kemur fram eftirfarandi:

"Kvartandi hefur þegar haft samband við Icelandair hvar viðkomandi voru veitt efnisleg svör við kvörtuninni. Kvartandi átti bókað far með Icelandair frá Keflavík til Kaupmannahafnar 16. maí síðastliðinn.

Líkt og fram kemur í kvörtuninni var flugi viðkomandi aflýst vegna COVID-19 faraldursins og ferðatakmarkana sem stjórnvöld, hvoru tveggja Íslands og Danmerkur, gripu til í því skyni að stemma stigu við útbreiðslu faraldursins.

Á þeim tíma sem ráðgert var að flug viðkomandi væri starfrækt gildi í Danmörku bann fyrir för yfir landamæri fyrir aðra en ríkisborgara Danmerkur en takmörkunum var ekki aflétt fyrr en um mánuði síðar (<https://kjarninn.is/frettir/2020-05-29-danmork-opnar-fyrir-islendingum-15-juni-og-von-godum-frettum-fra-noregi/>)

Þá giltu einnig á Íslandi strangar takmarkanir fyrir för yfir landamæri hvar farþegum var gert að undirgangast tveggja vikna sóttkví auk þess að ytri landamæri Schengen ríkjanna voru lokað öðrum en borgurum EES ríkjanna.

Enn fremur bendum við á leiðbeinandi tilmæli framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, sem birt voru 18. mars 2020, hvar skýrlega er tekið fram að takmarkanir, líkar þeim sem giltu 16. Maí, þar sem ríkisstjórnir meina öðrum en ríkisborgurum ríkja för yfir landamæri falli, bersýnilega, að aðstæðum sem að eðli og umfangi eru utan yfirstjórnar flugrekanda og því óviðráðanlegar í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB 261/2004. Að því sögðu ítrekar félagið afstöðu sína að hafna beri kröfu kvartanda um skaðabætur skv. 7. gr. reglugerðarinnar.“

SGS sendi kvartanda svar IA til umsagnar þann 26. febrúar 2021. Í svári kvartanda sem barst samdægurs kom fram eftirfarandi:

„Vissulega voru takmarkanir í gildi á þeim tíma sem flugið átti að eiga sér stað, þann 16. maí s.l. Það breytir því ekki að fluginu var aflýst með of skömmum fyrirvara, enda voru þessar takmarkanir langt frá því að vera ófyrirsjáanlegar. Raunar virðast þær hafa verið í gildi í um tvo mánuði áður en Icelandair ákvað að aflýsa fluginu: <https://um.dk/en/travel-and-essidence/news/newsdisplaypage/?newsID=25BFB27E-EE61-443F-9AAB-15156836EAE1>

Þetta þýðir að aðstæður voru með öllu fyrirsjáanlegar fyrir Icelandair. Það lá ljóst fyrir að flugið gæti ekki farið í loftið mörgum vikum fyrr. Þrátt fyrir það ákvað Icelandair að bíða með að aflýsa því fram á síðustu stundu, minna en viku fyrir áætlaða brottför, og halda farþegum þannig í óvissu mun lengur en nauðsyn var á. Það breyttist ekkert á dögnum 8.-10. maí 2020 hvað varðar ferðatakmarkanir milli Íslands og Danmerkur, og því óljóst hvers vegna Icelandair tilkynnti ekki um aflýsingu þegar það var heimilt. Ef aðstæður voru fyrirsjáanlegar mörgum vikum fyrr voru þær eðlilega ekki óviðráðanlegar. Réttu viðbrögð Icelandair hefðu verið að aflýsa fluginu fyrr, en það gerði félagið ekki. Þannig hefði verið hægt að ráða við aðstæður, og voru þær því ekki óviðráðanlegar.

Það er með engu móti ásættanlegt eða í samræmi við neytendavernd að það sé heimilt fyrir flugfélög að bíða með að aflýsa flugum fram á allra síðustu stundu vegna fyrirsjáanlegra hindrana.

Að öðru leyti vísast til fyrri athugasemda, sérstaklega fyrri ákvörðun Samgöngustofu í máli 75/2020.“

SGS sendi athugasemdir kvartanda við umsögn flugrekandans til IA þann 23. mars 2021 ásamt tilvísun til kafla 3.1. og 3.4. í leiðbeinandi tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 18. mars 2020. Óskað var eftir afstöðu IA gagnvart athugasemdum kvartanda. Í svári IA sem barst þann 24. mars 2021 segir:

„Nú hef ég rennt nokkuð ítarlega yfir leiðbeinandi tilmælin frá 18. mars 2020, dóma Evrópudómstólsins um álitafnið og leiðbeinandi tilmæli framkvæmdastjórnarinnar frá 15. júní 2016 og er hvergi talað um fyrirsjáanleika aðstæðna við mat þess hvort aðstæður teljist óviðráðanlegar eða ekki. Má því til stuðnings nefna að aðrar óviðráðanlegar aðstæður, líkt og t.a.m. hluti þeirra aðstæðna sem taldar eru upp í 14. inngangslíð reglugerðarinnar geta verið næsta fyrirsjáanlegar þó slíkt breyti, eðli málsins samkvæmt, engu um óviðráðanleika þeirra.

Evrópudómstóllinn hefur í dómafrankvæmd sinni mótað tveggja þrepa próf við mat þess hvort aðstæður teljist óviðráðanlegar eða ekki. Var prófið fyrst sett fram í máli Wallentin-Herman gegn Alitalia og felur í sér að aðstæður þurfa að vera a) að eðli og umfangi utan eðlilegrar flugrekstrarstarfsemi og b) utan eiginlegrar yfirstjórnar flugrekanda. Má í því samhengi t.a.m. nefna veðurskilyrði sem talin eru upp í 14. inngangslíð reglugerðarinnar. Veðurskilyrði falla að eðli sínu undir óviðráðanlegar aðstæður samkvæmt framangreindu prófi og hefur sú staðreynd ótal sinnum verið áréttuð í ákvörðunum, úrlausnum og dómum þeirra aðila sem falið er að leysa úr deilumálum varðandi reglugerðina. Er þessi staðreynd að öllu leyti óháð því hvort óveður sé fyrirsjáanlegt eða ekki. Fyrirsjáanleiki er hvorki, né verður, hluti þessa tveggja þrepa prófs sem beita ber við mat þess hvort aðstæður teljist „óviðráðanlegar“ í skilningi reglugerðarinnar.

Í fyrra svári bentum við góðfúslega á þær staðreyndir að landamæri Danmerkur voru lokuð öðrum en dönskum ríkisborgurum og öðrum sem nutu þröngt skilgreindra undanþága auk annara takmarkana sem giltu hérlendis. Ég tel ekki nokkrum blöðum um það að fletta að allar þær ráðstafanir sem áður hafa verið nefndar beri að heimfæra sem óviðráðanlegar (líkt og

framkvæmdastjórnin hefur einmitt gert í kafla 3.4 sem þú vísar til). Að því sögðu ítreka ég áður fram komna afstöðu.“

Svar IA var sent til kvartanda þann 25. mars 2021. Í svari kvartanda sem barst samdægurs segir:

Ég ítreka það sem áður hefur komið fram, og stend við það, en vil einnig koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum:

Það felst í orðinu “óviðráðanlegar aðstæður”, að þær séu ófyrirsjáanlegar, enda eru þær viðráðanlegar ef hægt er að sjá þær fyrir og þannig komast hjá þeim. Þess má geta að allflestar skilgreiningar sem finna má á *Force Majeure* fela í sér skírskotun til fyrirsjáanleika, ýmist með orðunum *unforseen* eða *unexpected*.

Einnig má í 14. málsgrein formála Evrópureglugerðar 261/2004 finna eftirfarandi:
[Extraordinary circumstances] may, in particular, occur in cases of [...] unexpected flight safety shortcomings [...] that affect the operation of an operating air carrier.

Af þessu má gagnálykta að fyrirsjáanlegar (expected) aðstæður falli ekki þar undir.

Aukinheldur kveður 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar á um að bótaskylda sé ekki til staðar ef orsök aflýsingar eru óviðráðanlegar aðstæður sem ekki var hægt að komast hjá, jafnvel ef allar sanngjarnar ráðstafanir hefðu verið gerðar. (e. even if all reasonable measures had been taken).

Það er ekki ósanngjörn ráðstöfun að láta farþega vita um aflýsingar með eðlilegum fyrirvara.

Í ljósi athugasemda flugrekanda um að fyrirsjáanleiki eigi engu að skipta við mat á óviðráðanlegum aðstæðum og sanngjörnum ráðstöfunum vísa ég til máls Evrópudómstólsins nr. C-294/10, 34. mgr., þar sem fram kemur eftirfarandi:

The assessment of the reasonable nature of measures taken by the air carrier when organising its flight must, consequently, also take account of those secondary risks, insofar as their constituent elements are foreseeable and calculable.

Í athugasemdum virðist flugrekandi gera mikið úr samanburði við truflanir vegna veður. Sá samanburður á hins vegar ekki við um þetta mál, enda er erfitt að ímynda sér aðstæður þar sem hægt er að sjá svo slæmt veður fyrir með meira en 7 eða hvað þá 14 daga fyrirvara, a.m.k. með jafn mikilli vissu og um takmarkanirnar í þessu tilfelli.

Óháð því hafa regnhlífarsamtök neytenda í Evrópu sammælt um það að fyrirsjáanlegar veðuraðstæður eigi ekki að teljast óviðráðanlegar aðstæður, sjá hér á bls. 14: <https://www.beuc.eu/publications/2013-00505-01-e.pdf>. Vissulega hefur þetta skjal ekki lagagildi, en þetta innlegg er samt sem áður mikilvægt í ljósi þess að eitt helsta markmið bótaskyldu flugrekenda vegna seinkunna er neytendavernd, sbr. 1. mgr. formála reglugerðarinnar.

Þann 10. október 2021 sendi SGS eftirfarandi spurningar til IA:

1. Voru ferðatakmarkanir í gildi þegar kvartandi keypti flugfarmiðann?
 - 1.1. Ef já við sp. nr. 1. – Var gildisstími ferðatakmarkanna fyrirfram ákveðinn þegar þær voru settar?
2. Voru ferðatakmarkanir í gildi tveimur vikum fyrir áætlaðan brottfaradag?
 - 2.1. Ef já við sp. nr. 2. – Var raunhæft að ætla að þeim ferðatakörkunum yrði aflétt fyrir áætlaðan brottfarardag?

Í svari IA sem barst þann 20. október 2021 kom fram eftirfarandi:

1. Nei

2. Já. Á Íslandi giltu reglugerð nr. 366/2020 um sóttkví og einangrun vegna COVID-19 og reglugerð nr. 337/2020 um breytingu á reglugerð um för yfir landamæri nr. 866/2017 auk ferðaviðvarana heilbrigðisyfirvalda. Í Danmörku gildi bann við ferðum frá Íslandi sem tók gildi 14. mars.

2.1 Já. Reglugerð um sóttkví og einangrun var markaður gildistími til 15. maí 2020 svo eðlilegt var að vænta breytinga á reglugerðinni. Þá var, í ljósi skamms fyrirvara vegna breytinga á sóttvarnaraðgerðum yfirvalda (íslenskra sem danskra), raunhæft að álykta að takmarkanir á för yfir landamæri lytu sömu lögmálum.

Svar IA var sent til kvartanda þann 26. október 2021. Í svari kvartanda sem barst samdægurs segir:

Ég vil benda á að ráðstafanir skv. reglugerð nr. 337/2020 voru framlengdar 14. maí, þ.e. eftir að Icelandair aflýsti fluginu (10. maí).

Ég veit ekki hvað Icelandair á við með reglum 366/2010, sú reglugerð snýst um eitthvað allt annað (Háskólann á Akureyri). Ég sé ekki betur en að fyrsta reglugerð um sóttkví, einangrun ofl. hafi verið nr. 580/2020, og tekið gildi frá 10. júní 2020 (þ.e. líka eftir aflýsingu).

Það heldur því ekkert vatni í þessum svörum: það breyttist ekkert frá 7. degi fyrir brottför til 6. dags fyrir brottför þegar Icelandair aflýsti fluginu.

Þann 9. nóvember 2021 sendi SGS athugasemdir kvartanda til IA. Í svari IA sem barst þann 15. nóvember segir:

Ég biðst afsökunar á þessari innsláttarvillu, þarna á að sjálfsögðu að standa reglugerð 362/2020 en ekki 366/2020. Beðist er velvirðingar á þessu.

Að því sögðu verð ég að viðurkenna að ég skil ekki alveg svör kvartanda.

Spurningar SGS lutu einfaldlega að því hvort í gildi hefðu verið ferðatakmarkanir tveimur vikum fyrir ferðadag og þegar kaup fóru fram. Á þeim tíma var í gildi áðurnefnd reglugerð 362/2020.

Síðari spurningin snýr að því hvort raunhæft hafi verið að álykta að þeim takmörkunum yrði breytt í aðdraganda flugsins. Þar bendum við einfaldlega á að gildistími reglugerðarinnar (þ.e. reglugerðar 362/2020) var til 15. maí og því ekki óvarlegt að áætla að reglur tækju breytingum þann dag.

Endilega láttu mig vita ef þið hafið einhverjar fleiri spurningar og/eða athugasemdir

Þann 15. nóvember var svar IA áframsent til kvartanda. Í svari kvartanda sem barst samdægurs kom fram eftirfarandi:

Ég held að ruglingurinn varðandi fyrri spurninguna skýrst af bæði innsláttarvillu Icelandair sem og villu hjá mér.

Það sem átti að standa neðst í póstinum er að það breyttist ekkert frá 14. degi fyrir áætlaða brottför (grein 5(1)(c)(i) EB reglugerðar 261/2004) og þeim degi sem Icelandair aflýsti fluginu:
- reglugerð 362/2020 var í gildi á báðum dögum; og
- þrátt fyrir að hún gildi til 15. maí aflýsti Icelandair fluginu áður en reglugerð um breytingar/framlengingu var gefin út.;
-og þar af leiðandi gengur það ekki upp að Icelandair

-noti þessar staðreyndir til að álykta að breytingar yrðu gerðar, en jafnframt á sama tíma
-aflýsa fluginu áður en reglugerð er sett um breytingar/framlengingu.

Icelandair hefði getað aflýst fluginu utan 14 daga frestsins og þ.a.l. veitt farþegum ráðrúm til að skipuleggja sig í samræmi við það, en ákvað að bíða með að taka ákvörðun um að aflýsa fluginu fyrr en mun seinna. Þetta gerði félagið e.t.v. með það í bakhöndinni að félagið teldi sig geta nýtt grein 5.3 um óviðráðanlegar aðstæður, vitandi að fæstir farþega myndu standa í því að kanna það hvort sú undanþága eigi raunverulega við.

Þetta er ekki markmið undanþágunnar um óviðráðanlegar aðstæður.

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

Sé flugi aflýst eiga farþegar rétt á skaðabótum frá flugrekanda í samræmi við 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, 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. sömu reglugerðar.

Fyrir liggur að kvartandi átti bókað far með flugi Icelandair, FI212 þann 16. maí 2020 og fluginu var aflýst sex dögum fyrir áætlaða brottför vegna ferðatakmarkana í Danmörku sem komu til vegna Covid-19 faraldursins.

Álitaefnið í þessu máli er tvíþætt, þ.e. annars vegar hvort að flug kvartanda hafi verið aflýst vegna óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012. Hins vegar hvort að IA hafi upplýst kvartanda með nægilegum fyrirvara um aflýsingu á flugi hans.

Varðandi fyrrnefnda álitaefnið, þá hefur komið fram í málinu að ferðatakmarkanir voru í gildi í Danmörku á áætluðum brottfaradegi flugs kvartanda, fyrir aðra en ríkisborgara Danmerkur.

Í leiðbeinandi tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem birt voru þann 18. mars 2020 er 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, sbr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.¹

¹ hér eftir nefnd leiðbeinandi tilmæli framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.

Í gr. 3.4. í tilmælunum segir að þegar flugi er aflýst vegna lokunar landamæra er slík aflýsing ekki bótaskyld á grundvelli EB reglugerðar nr. 261/2004 þar sem aflýsingin falli í flokk óviðráðanlegra aðstæðna, sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Að mati SGS hefur IA sýnt fram á að framangreindar ferðatakmarkanir í Danmörku höfðu þau áhrif að flugi kvartanda var aflýst og að umrædd aflýsing falli þar af leiðandi í flokk óviðráðanlegra aðstæðna í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Varðandi síðarnefnda álitæfnið, þá hefur kvartandi haldið því fram að IA hafi ekki tilkynnt um aflýsingu á flugi hans með eðlilegum fyrirvara. Í kafla 3.1. í leiðbeinandi tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, segir að farþegar geti átt bótarétt á grundvelli reglugerðarinnar í þeim tilvikum þegar ekki er tilkynnt um aflýsingu á flugi með nægilegum fyrirvara.

Kemur því til skoðunar þær óviðráðanlegu aðstæður sem leiddu til þess að flugi kvartanda var aflýst og hvort kvartanda hafi verið tilkynnt um aflýsingu flugsins með nægilegum fyrirvara með hliðsjón af þeim óviðráðanlegu aðstæðum sem um ræðir í máli þessu.

Eins og áður hefur komið fram þá átti kvartandi bókað flug til Kaupmannahafnar þann 16. maí 2020 og IA tilkynnti kvartanda um aflýsingu flugsins þann 10. maí 2020.

Á heimasíðu utanríkisráðuneytisins í Danmörku má finna tilkynningu þar sem fram kemur að landamæri landsins voru lokað frá 14. mars 2020 til 10. maí 2020. Á því tímabili var ferðamönnum óheimilt að koma til landsins.² Þann 9. maí var síðan tilkynnt um framlengingu á lokun landamæra til 31. maí 2020.³

Með vísan til framangreinds þykir ljóst að Danmörk tilkynnti um framlengingu á lokun landamæra landsins þann 9. maí. IA tilkynnti kvartanda um aflýsingu á fluginu næsta dag, þ.e. 10. maí 2020.

Að mati SGS og með hliðsjón af þeirri óvissu sem fylgt hefur Covid-19 faraldrinum frá upphafi, telur SGS að IA hafi brugðist réttilega við með því að aflýsa fluginu þann 10. maí 2020, eftir að upplýsingar bárust frá Danmörku þann 9. maí um framlengingu á lokun landamæra landsins.

Í ljósi framangreinds telur SGS að rekja megi aflýsingu á flugi kvartanda til óviðráðanlegra aðstæðna sbr. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012. Eru skilyrði bótaskyldu skv. 7. gr. reglugerðarinnar því ekki uppfyllt og skaðabótakröfu kvartanda því hafnað.

Ákvörðunarorð

Kröfu kvartanda um staðlaðar skaðabætur úr hendi Icelandair skv. reglugerð EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð 1048/2012, er hafnað.

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, 13. desember 2021

² <https://gorrissenfederspiel.com/viden/nyheder/lukningen-af-de-danske-graenser-og-skaerpelse-af-rejseinstruktioner>

³ <https://um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsID=46DD2312-4CAB-4A1C-A2D9-6B30D4D3C3F0>

Vala Hrönn Viggósdóttir

Andri Rúnar Gunnarsson