

**Ákvörðun Samgöngustofu nr. 72/2014 vegna kvörtunar um seinkun flugs
WOW Air, WW 303 þann 30. apríl 2014**

I. Erindi

Þann 23. júní sl. barst Samgöngustofu kvörtun frá A (hér eftir kvartandi). Kvartandi átti bókað far með flugi WOW Air (WOW) WW303 þann 30. apríl sl. frá Keflavík til Kaupmannahafnar kl. 07:00. Brottför seinkaði hins vegar og var raunverulegur brottfarartími kl. 15:30. Var farþegum tjáð að seinkunin væri vegna verkfallsaðgerða á Keflavíkflugvelli. Reyndin varð hins vegar sú að ekki varð af hinum boðuðu verkfallsaðgerðum. Kvörtuninni fylgdu tölvupóstskipti við WOW þar sem WOW tekur m.a. fram að vegna fyrirhugaðs verkfalls starfsmanna Isavia hafi verið tekin sú ákvörðun 29. apríl að sameina morgunflug WOW til London við síðdegisflug og seinka brottför til Kaupmannahafnar frá morgni til síðdegis.

Kvartandi fara fram á skaðabætur í samræmi við reglugerð EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

II. Málavextir og bréfaskipti

Samgöngustofa sendi WOW kvörtunina með tölvupósti til umsagnar þann 27. júní. Þann 1. ágúst barst umsögn frá WOW. Í umsögninni er vísað í 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 þar sem fram komi undantekning frá skyldu flugrekanda til greiðslu skaðabóta vegna aflýsingar eða seinkunar á flugi. Sé það í fyrsta lagi vegna óviðráðanlegra aðstæðna og í öðru lagi ef hægt sé að sanna að aðili hafi ekki getað afstýrt þeim óviðráðanlegum aðstæðum er leiða til aflýsingar eða seinkunar. Vísað er á vef Samgöngustofu þar sem eftirfarandi skýringu á skyldu til flugrekanda til bótagreiðslu sé að finna:

„Ábyrgð flytjanda getur fallið niður að hluta eða öllu leyti skapist óviðráðanlegar aðstæður sem ekki er mögulegt að afstýra, jafnvel þótt gerðar hafi verið allar nauðsynlegar ráðstafanir. T.d. geta slíkar aðstæður skapast af völdum, verkfalla sem geta haft áhrif á starfsemi flugrekanda.“

Þann 30. apríl sl. hafi verið yfirvofandi verkfall starfsmanna Isavia. WOW hafi reynt með góðum fyrirvara að koma til móts við þá farþega sem vildu komast hjá óþægindum, ef til fyrirhugaðra verkfallsaðgerða kæmi með því að bjóða öllum farþegum sem áttu bókað flug þennan dag að breyta flugi sínu. Kostnaður sem annars er innheimtur við breytingu á flugi hafi verið felldur niður en ef fargjaldamunur hafi verið á fluginu hafi þurft að greiða hann. Þó nokkur fjöldi farþega hafi nýtt sér þetta boð.

Flugáætlun WOW hafi haldist óbreytt þar til um miðjan dag 29. apríl eða eftir að slitnað hafði upp úr samningaviðræðum Ríkissáttasemjara og Isavia. Útlit hafi verið nokkuð svart og menn ráðþrota varðandi mögulega ringulreið og óþægindi sem verkfallið kæmi til með að valda. WOW hafi ákveðið seinnipart dags, þegar ekkert nema neikvæðar fréttir höfðu borist úr húsakynnum Ríkissáttasemjara og rúmir 10 tímar hafi verið í að verkfall skyldi skella á, að grípa til aðgerða.

Til að lágmarka tjón og óþægindi farþega WOW, sem margir hverjir hefðu verið af erlendu bergi brotni og tímamismunir á milli landa nokkur, hafi verið tekin ákvörðun um að færa flug morguninn eftir í þeirri von að verkfallsaðgerðir væru yfirstaðnar seinnipartinn. Í ljósi þess að ekki hafi verið nema tvö flug morguninn eftir hafi verið vel gerlegt að ná í farþega og tilkynna þeim breytingarnar. Ef flugin hefðu verið fleiri morguninn eftir, hefði þessi möguleiki ekki verið í stöðunni. Farþegum hafi í kjölfarið send tilkynning um breyttan flugtíma og á sama tíma boðið að breyta fargjaldi sínu án kostnaðar innan 14 daga, ef þau gætu ekki nýtt sér seinnipartsflugið daginn eftir. Á þessum tímapunkti hafi jafnframt verið ákveðið að breytingin væri endanleg.

Þegar minna en 10 tímar hafi verið þangað til verkfallsaðgerðir áttu að hefjast hafi komið yfirlýsing þess efnis að verkfallinu yrði frestað þar til 22. maí. Í ljósi þess að meiri líkur en minni væru á verkfallsaðgerðum Isavia þann 30. apríl er sérstaklega bent á 14. töluliðs inngangs reglugerðar EB nr. 261/2004 þar sem fram kemur að skyldur flugrekanda takmarkist við ákveðin tilvik, eins og verkfall sem hafur áhrif á starfrækslu flugfélags.

Þrátt fyrir að ekki hafi orðið af verkfallsaðgerðum, þá verði að horfa til þess að allt útlit hafi verið fyrir verkfall seinnipart dags 29. apríl eða þegar rúmlega hálfur sólarhringur hafi verið til stefnu. WOW hafi tekið þá ákvörðun í ljósi þeirra upplýsinga sem lágu fyrir að reyna að takmarka tjón og óþægindi farþega, hér á landi sem og erlendis með því að aflýsa flugi morguninn eftir. Þegar minna en 12 tímar hafi verið þar til fyrsta vél félagsins átti að fara í loftið hafi komið yfirlýsing þess efnis að samningar hefðu náðst.

WOW telji aðgerðir þessar uppfylla skilyrði 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Um hafi verið að ræða óviðráðanlegar aðstæður eða fyrirhugað verkfalls 3. aðila. Vegna þessara fyrirhuguðu aðgerða hafi félagið orðið að grípa til neyðarúrræða. WOW telji sig hafa uppfyllt allar sínar skyldur í málinu.

Kvartanda var send umsögn WOW til athugasemda þann 1. ágúst sl. Athugasemd kvartanda barst svo 9. september:

„Þessari niðurstöðu er [kvartandi] ósammála og telur að WOW air hafi ekki uppfyllt lagalegu skyldu sinni samkvæmt lögum 1048/2012.

Samkvæmt lögum nr. 1048/2012 er erfitt að sjá hvernig WOW air getur byggt sitt mál með því að segja að um óviðráðanlegar aðstæður hafi verið að ræða þar sem engar óviðráðanlegar aðstæður

voru til staðar, þ.e.a.s. verkfall. Verkfall flugvallarstarfsmanna skall aldrei á svo þær aðstæður sem WOW air notar til að útskýra sitt mál til að forðast að greiða bótagreiðslur eiga ekki við hér.

Skilgreiningin „Óviðráðanlegar aðstæður“ felur ekki í sér einhliða ákvörðun flugfélagsins um að seinka flugi vegna fyrirhugaðs verkfalls flugvallarstarfsmanna. Sem dæmi má taka að ekkert annað flugfélag sem flýgur til og frá Keflavíkurflugvelli tók þá ákvörðun að seinka flugi sínu þann 30. apríl vegna fyrirhugaðs verkfalls flugvallarstarfsmanna.

Með þessari einhliða ákvörðun sinni skapaði flugfélagið sér skaðabótaskyldu gagnvart farþegum sínum. Þar sem flugfélagið gat ekki boðið farþegum sínum flug sem kæmi á áfangastað eigi síðar en tveimur tímum eftir upphaflega áætlun. Flugfélög geta ekki skapað sjálf aðstæður sem teljast óviðráðanlegar eftir hentugleika. Hér er augljóst að engar aðstæður voru til að grípa til aðgerða þar sem verkfallið sem vitnað er í skall aldrei á. Þar að leiðandi þurfti ekki að grípa til neinna aðgerða þar sem engar aðstæður voru til staðar.

Einnig skal það tekið fram að WOW air tilkynnti aldrei flugfarþegum sínum um réttindi sín eins og þeim ber að gera samkvæmt lögum.“

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 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 [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 flugrekendans 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.

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.

Nánar tiltekið kveður 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 á um að flugrekanda beri ekki skylda til að greiða skaðabætur ef hann getur fært sönnur 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.

Álitaefnið í þessu máli er hvort að seinkun flugs WW 303 hafi verið sökum óviðráðanlegra aðstæðna. Í umsögn sinni vísar WOW í 14. inngangstölulið reglugerðar EB nr. 261/2004 þar sem fram kemur að óviðráðanlegar aðstæður geti t.a.m. skapast vegna verkfalla sem áhrif hafa á starfsemi flugrekandans. Hins vegar er ljóst að í reynd varð ekki af verkfalli.

Til tímabundinna verkfallsaðgerða starfsmanna Isavia kom daganna 8., 23. og 25. apríl þar sem starfsmenn lögðu niður störf kl. 04:00 – 09:00. Boðað var til allsherjarverkfalls þann 30. apríl kl. 04:00 sem standa skyldi þar til annað yrði ákveðið.

Samgöngustofa lítur svo á að verkföll geti talist til óviðráðanlegra aðstæðna sem valda því að bætur vegna aflýsingar eð mikillar seinkunar falli niður. Hins vegar beri flugrekanda að sýna fram á að gripið hafi verið til allra mögulegra ráðstafana til þess að takmarka hugsanlega röskun á flugi og þann fjölda farþega sem fyrir röskuninni urðu.

Ljóst er að yfirvofandi verkfallsaðgerðir Isavia vörðuðu atriði sem WOW hafði enga stjórn á og féll þannig að öllu leyti utan stjórnunarsviðs félagsins. WOW stóð frammi fyrir talsverðri röskun á áætlun sinni og átti um þá kosti að velja að færa flug til eða halda að sér höndum. WOW tók ákvörðun um að færa til ákveðin flug vegna hinnar yfirvofandi verkfallsaðgerða. Telja verður að ákvörðun WOW hafi, á þeim tíma, verið til þess fallin að vera farþegum í hag og tryggja að þeir kæmst á leiðarenda svo fljótt sem verða mætti. Samgöngustofa gerir því ekki athugasemdir við framangreindar aðgerðir WOW.

Hins vegar ber að líta til þess að hinar boðuðu verkfallsaðgerðir voru ótímabundnar. WOW gat ekki verið í vissu um að aðgerðirnar yrðu liðnar hjá á þeim tíma sem hið breytta flug átti að fara í loftið. Í umsögn WOW kemur fram að umdeildar tilfærslur á flugum hefðu verið

gerðar í þeirri von að verkfallsaðgerðir væru yfirstaðnar seinnipartinn. Það liggur fyrir að forsendur á bak við breytingar breyttust þegar ljóst varð að ekki mundi verða að hinum yfirvofandi verkfallsaðgerðum. Samgöngustofa telur að ekki sé hægt að líta framhjá því að rúmar 12 klukkustundir voru á milli þess sem fréttir bárust af því að verkfalli Isavia hefði verið aflýst og þar til flug kæranda var á áætlun. Samgöngustofa áréttar að sönnunarbyrðin um að seinkun eða aflýsing flugs sé af völdum óviðráðanlegra aðstæðna hvílir alfarið á flugrekandanum skv. 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Eins og fram kemur að framan fellst Samgöngustofa á rökstuðning WOW varðandi ástæður þess að flugið var fært til í upphafi. WOW hefur hins vegar ekki fært fram haldbær rök um ástæðu þess að ekki var hægt að færa flugtíma aftur í upphaflegt horf þegar ljóst var að ekki yrði af verkfalli og enn voru 12 tímar til stefnu. Samgöngustofa telur að WOW hafi ekki sýnt fram á að félaginu hafi verið ógerningur að breyta flugtímum aftur í fyrra horf, eða að flýta fluginu eins mikið og hægt væri og takmarka þannig þá seinkun sem orðið hafði á upphaflegu flugi. Einnig ber að líta til þess, sem fram kemur í umsögn WOW, að á þeim tímapunkti þegar ákveðið var að gera umræddar breytingar á flugunum, hafi jafnframt verið ákveðið að breytingin væri endanleg. Þannig virðist hafa legið fyrir frá upphafi að ekkert yrði til þess að flugtímar yrðu færðir aftur í fyrra horf eða flugi flýtt til að takmarka seinkun.

Samgöngustofa lítur því svo á að WOW sé bótaábyrgt vegna umræddrar seinkunar.

Ákvörðunarorð

WOW Air skal greiða kvartanda bætur að upphæð 400 evrur skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Ákvörðun þessi er kæránleg til innanríkisráðuneytis 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, 11. nóvember 2014

Ómar Sveinsson

Magnús Dige Baldursson