

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 53/2022 vegna kvörtunar um endurgreiðslu á flugfargjaldi.

I. Erindi

Þann 14. janúar 2021 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá AB (kvartendur). Kvartendur áttu bókað far með flugi nr. D85667 með Norwegian (NA) frá Keflavík til Barselóna þann 21. maí 2020.

Þann 16. nóvember 2020 sendu kvartendur beiðni til NA um að fá flugfargjaldið endurgreitt í formi peninga. Þann 14. janúar 2021 hafnaði NA beiðni kvartenda á þeim forsendum að kvartendur höfðu þegar veitt samþykki sitt fyrir því að fá flugfargjaldið endurgreitt í formi inneignar (CashPoints) og að þeir hafi samþykkt bindandi skilmála flugrekandans þess efnis.

NA endurgreiddi kvartendum flugfargjaldið í formi inneignar (CashPoints) með álagi. Í kvörtuninni til SGS er því haldið fram að NA hafi ekki upplýst kvartendur um rétt þeirra til að fá endurgreitt flugfargjaldið í formi peninga og af þeim sökum beri NA skylda til að endurgreiða kvartendum flugfargjaldið í formi peninga 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

Þann 16. mars 2020 send NA eftirfarandi skilaboð til kvartenda:

In light of the travel restrictions due to Covid-19, we are offering a ticket refund issued as CashPoints if you no longer wish to travel.

You can cancel your booking and submit a request for a ticket refund as CashPoints. Find out more and see if you are eligible here : www.norwegian.com/updates (site in English) We hope this helps with any changes you need to make to your plans during this unprecedented event.

Þann 17. mars 2020 send NA eftirfarandi skilaboð til kvartenda:

Please check your options within 24 hours, if you have no done so already. As a result of this unprecedented situation across the aviation industry due to the spread of Covid-19, we know that many of our customers will want to get home as soon as possible.

Rebooking options. If your travel needs are critical, then we ask that you rebook your flight within the next 24 hours to ensure that you travel at the earliest possible opportunity. Before making any changes, be sure to read our full rebooking information here: www.norwegian.com/updates

If you wish to use your ticket at a later date, we are offering a full refund in CashPoints which allows you to book another flight at your convenience without having to choose a destination or date immediately.

If you like to make changes to your booking, please make sure you read all the relevant information and claim for cashpoints here: www.norwegian.com/updates

We want to assure you that our top priority is to support all of your customers and we are working continuously to help get you home or rearrange your travel plans.

Í kvörtun kvartenda sem barst þann 14. janúar 2021 kom eftirfarandi fram:

Ég og kærastan mín áttum bókað flug með Norwegian í maí (sjá tölvupóst "*Travel documents Ref. V****L*") sem við nýttum okkur ekki vegna aðstæðna.

Í þeirri trú að um væri að ræða minn eina og þar með besta kost þáði ég inneign hjá Norwegian ("Cash Points") og afbókaði flugið.

Síðar las ég mig til um réttindi flugfarþega í aðstæðum sem þessum. Þið leiðréttið mig ef ég fer með rangfærslur en eins og ég skil reglurnar á flugfarþegi rétt á endurgreiðslu í svona tilvikum. Ef flugfarþegi þiggur inneign eða "CashPoints", líkt og ég gerði, á hann almennt ekki rétt til endurgreiðslu. Hins vegar, ef flugfélag veitir flugfarþega ekki fullnægjandi upplýsingar um hans réttindi eða gefur honum ekki kost á endurgreiðslu, og flugfarþeginn þiggur inneign í staðinn, á hann rétt á endurgreiðslu.

Í mínu tilviki fékk ég tvo tölvupósta frá Norwegina, þann fyrri 16. mars ("*Cancel your booking and get CashPoints*") og "*Urgent Update - Options for your upcoming booking*", dags. 18. mars 2020 þar sem mér var tilkynnt að Norwegian byði mér upp á að hætta við flugið gegn endurgreiðslu í formi inneignar. Voru engir aðrir kostir nefndir og líkt og ég nefndi hafði ég ekki hugmynd um að mér stæði annað til boða. Varð það til þess að ég þáði inneignina 7. apríl 2020 (sjá "*Norwegian cashpoint refund V****L*").

Ég vil eins og þið heyrði fá endurgreitt og skil reglurnar svo að ég eigi rétt á því. Þið ég ykkur um að hjálpa mér við það. Reyndar hef ég líka heyrð að flugfélögin endurgreiði án milligöngu yfirvalda, sem er slæm saga.

SGS sendi NA kvörtunina til umsagnar þann 18. janúar 2021, beiðnin var ítrekuð þann 5. ágúst 2021. Í svari NA sem barst þann 8. september 2021 kom fram eftirfarandi:

On the 07.04.2020, we sent an email to the passengers to inform them that their flights were affected by the impact of COVID-19, with a link to our website. Please see below.

Note that when clicking to the link of our email, the passengers are redirected to the following web page <https://www.norwegian.com/updates>, in which we are informing them about their rights and offering either to convert their tickets into a travel voucher for the cost of the tickets +20% extra or to get a full refund of the unused tickets, all in accordance with Regulation (EC) No 261/2004. Please see below a capture of our website regarding cancellations due to COVID-19.

In this case, according to our record, on the 07.04.2020, the claimants filled our form to convert the cost of the tickets into CashPoints +20% extra via our web. Consequently, the Cashpoints have been awarded to the account associated to Reward ID 2*****6. Please see below the Log Entry confirming the CashPoints were sent to the aforementioned Reward ID confirming the claimant is associated to the Reward account.

Finally, note that by filling out the CashPoints form online, the passengers need to give their consent and confirm having read and understood the conditions for converting travel credit into CashPoints (<https://www.norwegian.com/uk/infourl/infoidhubcashpointsrefundnoirr/>) and once

the request has been submitted, the passengers accept that monetary claims for the cost of the tickets will not be accepted. Please see below a capture of the CashPoints form.

Based on the above, Norwegian considers that it has complied with the obligations set forth in Regulation (EC) No 261/2004.

SGS sendi kvartendum svar NA þann 8. september 2021. Í svari kvartenda sem barst samdægurs kom fram eftirfarandi:

Ég geri eftirfarandi athugasemdir við umsögn Norwegian:

Ég hef þann skilning á reglum þeim sem hér er um deilt, að þiggi flugfarþegi inneign frá flugrekanda vegna þess að flugrekandi hættir við flug eigi hann almennt ekki rétt til endurgreiðslu. Ef flugrekandi veitir flugfarþega hins vegar ófullnægjandi upplýsingar um hans réttindi eða gefur honum ekki kost á endurgreiðslu, og flugfarþeginn þiggur inneign í staðinn, á hann enn rétt á endurgreiðslu. Þessum skilningi mínum hefur Norwegian ekki andmælt. Snýst deilan því um hvort Norwegian hafi veitt fullnægjandi upplýsingar um réttindi.

Með kvörtun minni fylgdi skjáskot af tölvupóstum frá Norwegian dags. 16. og 18. mars 2020 með heitunum "*Cancel your booking and get CashPoints*" og "*Urgent Update - Options for your upcoming booking*" (sjá viðhengi nefnd "unnamed_attachment_5.eml" og "unnamed_attachment_6.eml" í tölvupósti starfsmanns Samgöngustofu til Norwegian dags. 18. janúar 2021, sbr. einnig upphaflega kvörtun.)

Líkt og þar kemur fram bauð Norwegian upp á afbókun ferðar vegna COVID-19 faraldursins en aðeins gegn greiðslu inneignar frá fyrirtækinu en ekki endurgreiðslu.

Nú hafa Norwegian fært fram athugasemdir við kvörtunina. Líkt og áður segir snýst deilan um hvort Norwegian hafi veitt fullnægjandi upplýsingar um réttindi. Sönnunarbyrðin um það liggur hjá Norwegian enda hef ég sýnt fram á með afritum af tölvupóstum fyrirtækisins frá 16. og 18. mars að endurgreiðsla stóð ekki til boða og er einnig nærtækara að fyrirtækið, sem hefur aðgengi að því hvaða upplýsingar voru nákvæmlega veittar á hvaða tíma, en ekki ég, sýni fram á að veittar upplýsingar voru fullnægjandi. Það hefur fyrirtækið ekki gert en þess í stað birt skjáskot sem stafa af heimasíðu fyrirtækisins og varða upplýsingagjöf Norwegian til flugfarþega vegna réttinda þeirra í nútíð en ekki þátíð. M.ö.o. ber Norwegian að sýna fram á að fyrirtækið hafi veitt fullnægjandi upplýsingar um rétt minn fyrir dagsetningu flugsins, en ekki hvaða upplýsingar fyrirtækið veitir flugfarþegum í dag.

Skjáskot fyrirtækisins sýna í fyrsta lagi (Mynd 1) einhvers konar athafnaskrá ("activity log") frá mínum aðgangi hjá fyrirtækinu, sem ég geri engar athugasemdir við.

Í öðru lagi virðist skjáskot 2 sýna hvaða upplýsingar eru veittar í dag, ekki þegar atvikin áttu sér stað. Nærtækara er að Norwegian afli upplýsinga um og opinberi hvaða upplýsingar það veitti mér á sínum tíma. Ég reyndi að finna skjáskot af umræddri síðu í gegnum vefstímafélina www.archive.org, þó það sé hlutverk flugrekandans, en fann ekki upplýsingarnar.

Í þriðja lagi sýnir skjáskot 3 fram á að ég hafi sótt um greiðslu í formi inneignar. Ekki er um það deilt að ég hafi sótt um og fengið slíka greiðslu heldur hvort Norwegian hafi veitt mér fullnægjandi upplýsingar um rétt minn til endurgreiðslu. Það hefur Norwegian ekki gert.

Í fjórða lagi sýnir skjáskot 4 staðlað eyðublað fyrirtækisins vegna umsóknar um inneign. Mér er aftur ekki ljóst hvort þetta eyðublað tilheyrir nútíð eða þátíð og er það Norwegian að veita upplýsingar um hvernig að þessu var staðið í mars 2020 þegar ég fékk tölvupósta um að mér stæði aðeins inneign til boða og þáði því inneign frá fyrirtækinu gegn betri vitund. Ef upplýsingar um rétt minn til endurgreiðslu hafa komið fram í smáu letri í skilmálum þeim sem vísað er til í

eyðublaðinu orkar það hiklaust tvímælis þar sem Norwegian hafði hvergi upplýst um þann rétt minn annars staðar. En ég er enginn sérfræðingur í reglum þeim sem hér eru undir og bind vonir við að Samgöngustofa hafi nákvæma þekkingu á því með hvaða hætti flugrekanda er skylt að koma upplýsingum um réttindi flugfarþega áleiðis, hvort það þurfi að gera með skýrum hætti (sem var ekki um að tefla í þessu máli) eða hvort það dugi að slíkt sé gert í smáu letri skilmála fyrirtækisins.

Í kjölfar COVID-19 var landamærum lokað og lokuðust flugsamgöngur samtímis. Við slíkar aðstæður ber flugrekendum að veita flugfarþegum fullnægjandi upplýsingar um réttindi þeirra til endurgreiðslu. Ég hef eftir bestu vitund sýnt fram á, m.v. til tölvupósta Norwegian til mín, dags. 16. og 18. mars 2020 ("*Cancel your booking and get CashPoints*" og "*Urgent Update - Options for your upcoming booking*"), að upplýsingagjöf Norwegian var með þeim hætti að mér var aðeins gert ljóst um að ég ætti rétt til inneignar hjá fyrirtækinu. Athugasemdir Norwegian við kvörtun mína fá því ekki breytt enda hefur Norwegian ekki sýnt fram á að fyrirtækið hafi veitt aðrar upplýsingar en ég fékk í umræddum tölvupóstum né sýnt fram á að upplýsingagjöf heimasíðu fyrirtækisins á þeim tíma hafi verið fullnægjandi þar sem skjáskot athugasemda fyrirtækisins virðast sýna stöðu mála hjá fyrirtækinu nú en ekki á þeim tíma sem hætt var við flugið mitt.

Árétta ég að Norwegian er í mun betri stöðu en ég til athugunar á því hvort upplýsingagjöf heimasíðu fyrirtækisins hafi verið fullnægjandi þegar atvik urðu.

Í svari kvartenda sem barst einnig þann 8. september 2021 kom eftirfarandi fram:

Ög leiðrétting: í tölvupóstinum kemur fram að ég hafi þáð inneign "gegn betri vitund". Það er ekki rétt og var misritun, ég þáði inneign án þess að vita betur. Vinsamlegast staðfestið móttöku á athugasemdum mínum og leiðréttingunni.

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 þágildandi lögum um loftferðir nr. 60/1998 eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra geta beint kvörtun til SGS, sbr. 1. mgr. 126. gr. c. þágildandi loftferðalaga. Stofnunin tekur málið til skoðunar í samræmi við ákvæði laganna og stjórnsýslulaga og sker úr ágreiningi með ákvörðun, sbr. 3. mgr. 126. gr. c og 140. gr. þágildandi 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 nú SGS sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar samanber 16. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Álitaefni þessa máls er hvort að kvartendur eiga rétt á endurgreiðslu á flugfargjaldi því sem þeir greiddu fyrir flutning í lofti á vegum NA, í formi peninga í stað inneignar (Cashpoints).

Eins og fram kemur í svari NA þá sendi flugrekandinn tölvupóst til kvartenda þann 7. apríl 2020 þar sem flugrekandinn tilkynnti þeim um að flugi þeirra á vegum NA hafi orðið fyrir áhrifum vegna Covid-19. Að mati SGS verður að túlka efni tilkynningarinnar með þeim hætti að flugi kvartenda á vegum NA hafi verið aflýst, sbr. 5. gr. reglugerð EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

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 vól; að fá innan sjö daga endurgreitt að fullu upprunalegt verð farmiðans, nýtt flug til lokaákvörðunarstaðar, með sambærilegum flutningsskilyrðum, til lokaákvörðunarstaðar eins fljótt og auðið er, eða að breyta flugleið, með sambærilegum flutningsskilyrðum og komast til lokaákvörðunarstaðar síðar meir.

Í því samhengi kemur til skoðunar leiðbeinandi tilmæli framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem birt voru þann 18. mars 2020. Í þeim 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. Í kafla 2.2. sem ber heitið „Aðstæður þar sem farþegar geta ekki ferðast eða vilja hætta við ferð sína“, segir eftirfarandi:

The EU's passenger rights regulations do not address situations where passengers cannot travel or want to cancel a trip on their own initiative. Whether or not a passenger is reimbursed in such cases depends on the type of ticket (reimbursable, possibility to rebook) as specified in the carrier's terms & conditions.

It appears that various carriers are offering vouchers to passengers, who do not want to (or are not authorised to) travel any more as a result of the outbreak of Covid-19. Passengers can use these vouchers for another trip with the same carrier within a timeframe established by the carrier.

This situation has to be distinguished from the situation where the carrier cancels the journey and offers only a voucher instead of the choice between reimbursement and re-routing. If the carrier proposes a voucher, this offer cannot affect the passenger's right to opt for reimbursement instead.

Með hliðsjón af síðustu málsgrein kafla b. 2.2. í leiðbeinandi tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins má sjá að í þeim tilvikum þegar farþega er einungis boðið að velja inneign (e. voucher) og honum er jafnframt ekki boðið að velja á milli þess að fá flugfargjaldið endurgreitt eða nýtt flug til lokaákvörðunarstaðar. Er val farþegans ekki bindandi og kemur það því ekki veg fyrir að farþegi eigi rétt á endurgreiðslu á flugfargjaldi samkvæmt 5. og 8. gr. EB reglugerðar nr. 261/2004.

Samkvæmt 14. gr. EB reglugerðar nr. 261/2004 skal flugrekandi sem aflýsir flugi afhenda hverjum farþega, sem verður fyrir þessum óþægindum, skriflegar reglur um skaðabætur og aðstoð í samræmi við þessa reglugerð.

Samkvæmt 12. inngangslíð reglugerðarinnar skal flugrekandi draga úr erfiðleikum og óþægindum fyrir farþegana þegar flugi er aflýst. Þessu skal komið í kring með þeim hætti að flugrekendur tilkynni farþegum, fyrir áætlaðan brottfarartíma, að fluginu sé aflýst og bjóði þeim að breyta um flugleið svo að farþegar geti gert sínar ráðstafanir.

Í 13. inngangslíð reglugerðarinnar segir að þegar flugi er aflýst skulu farþegar annaðhvort geta fengið farmiða sína endurgreidda eða breytt flugleiðinni svo viðunandi sé og skulu þeir fá viðeigandi þjónustu á meðan þeir bíða eftir næsta flugi.

Af gögnum málsins má ráða að NA sendi kvartendum skilaboð þann 16. og 17. mars 2020 vegna ferðatakmarkana vegna Covid-19. Þann 7. apríl 2020 tilkynnti NA kvartendum um aflýsingu á flugi þeirra til Barselóna.

Í skilaboðunum og tilkynningunni um aflýsingu flugsins er kvartendum boðið að fá flugfargjaldið endurgreitt í formi inneignar (Cashpoints) eða að endurbóka sig í annað flug.

Í skilaboðunum og tilkynningunni varðandi aflýsingu flugsins er einnig að finna hlekk á heimasíðu NA (www.norwegian.com/updates). Við meðferð málsins rannsakaði SGS hvaða upplýsingar voru að finna á heimasíðu NA (www.norwegian.com/updates) þegar kvartendur samþykktu boð NA um inneign (Cashpoints) með því að nota vef tímavélina www.archive.org. Samkvæmt gögnum málsins samþykktu kvartendur að þiggja inneign á vegum NA þann 7. apríl 2020. Samkvæmt þeim upplýsingum sem SGS aflaði frá framangreindri vef tímavél þann 4. apríl 2020 stóð farþegum til boða að fá flugfargjaldið endurgreitt í formi peninga.

Á heimasíðu NA þann 4. apríl 2020 komu fram m.a. eftirfarandi upplýsingar um réttindi flugfarþega í þeim tilvikum þegar flugi þeirra var aflýst:

If we have cancelled your flight and you don't want to travel, you can request a refund of your unused ticket, or choose CashPoints and get an extra 20% that can be used for your next trip.

Það er meginregla að þegar farþegi er upplýstur um aflýsingu á flugi og flugrekandi upplýsir viðkomandi farþega um þá valkosti sem eru tilgreindir í 1. mgr. 8. gr. EB reglugerðar nr. 261/2004, þá er val farþega bindandi, sbr. kafli b. 4.2. í útgefnum leiðbeiningum um túlkun á reglugerð EB nr. 261/2004 frá 10. júní 2016, þar segir:

Article 8(1) of the Regulation imposes on air carriers the obligation to offer passengers a triple choice, between (i) reimbursement of the ticket price and, in the case of connections, a return flight to the airport of departure at the earliest opportunity, (ii) re-routing to their final destination either at the earliest opportunity or, (iii) re-routing at a later date at the passenger's convenience under comparable transport conditions, subject to availability of seats.

As a general principle, when the passenger is informed about the cancellation of the flight and is correctly informed on the available choices, the choice offered to passengers under Article 8(1) is to be made once. In such cases, as soon as the passenger has chosen one of the three options under Article 8(1)(a),(b) or (c), the air carrier no longer has any obligation linked to the other two options.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið er það mat SGS að NA hafi upplýst kvartendur nægjanlega um rétt þeirra um að fá flugfargjaldið endurgreitt í formi peninga á grundvelli EB reglugerðar nr. 261/2004. Er því kröfu kvartenda um að fá flugfargjaldið endurgreitt í formi peninga, hafnað.

Að lokum langar SGS að biðjast innilegar velvirðingar á þeirri töf sem hefur orðið á útgáfu á ákvörðun þessari. Vegna mistaka við meðferð málsins þá tafðist afgreiðsla þess úr hófi.

Ákvörðunarorð

Kröfu kvartenda um fulla endurgreiðslu á fargjaldi úr hendi Norwegian á grundvelli reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012 hafnað.

Ákvörðun þessi er kæránleg til innviðaráðuneytisins skv. 3. mgr. 126. gr. c. þágildandi 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 18. nóvember 2022

Ómar Sveinsson

Andri Rúnar Gunnarsson