

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 23/2014 vegna kvörtunar um seinkun flugs PF117 þann 22. ágúst 2013

I. Erindi

Þann 11. nóvember sl. barst Samgöngustofu kvörtun frá A og B. Kvartendur áttu bókað far með flugi Primera Air (PA) PF117 þann 22. ágúst sl. kl. 06:15 frá Keflavík til Krítar. Fluginu seinkaði vegna bilunar og var raunverulegur brottfarartími kl. 23:40 um kvöldið. Í kvörtuninni kemur fram að kvartendum hafi ekki verið veittar upplýsingar um réttindi sín eða verið boðin aðstoð. Kvartendur fara fram á skaðabætur vegna seinkunarinnar samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004.

II. Málavextir og bréfaskipti

Samgöngustofa sendi PA kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 11. nóvember sl. Umsögn barst ekki frá PA. Samgöngustofa hefur þegar gefið út fjórar ákvarðanir, nr. 3, 4, 8 og 11 vegna sama flugs þar sem PA hafði sent inn umsögn ásamt umbeðnum ítarefni og því voru þær umsagnir sem höfðu borist vegna þeirra notaðar við þessa ákvörðun.

Í umsögninni kemur fram að alvarleg bilun hafi komið upp í vélinni þegar hún átti að hefja flug frá Keflavík. Bilunin hafi lýst sér þannig að tvær málþlötur hafi færst til og hafi flugvélin ekki verið flughæf af öryggisástæðum. Þar sem um mjög óvenjulega bilun hafi verið að ræða hafi þurft að hafa samband við framleiðendur vélarinnar til að fá ráð um lagfæringu. Í tilfellum sem þessu sé ekki unnt að skipta um varahlut eða finna einfalda leið að lausn. Vélin hafi þurft að fara í flugskýli og kalla hafi þurft sérfræðinga erlendis frá. Unnið hafi verið að viðgerð næstu nótt, eftir að niðurstöður lágu fyrir frá Boeing um lausn. Vélin hafi síðan verið tilbúin til flugs næsta morgun, þann 23. ágúst klukkan 07:37.

Um leið og þessi bilun hafi verið ljós hafi verið farið að leita flugvéla sem gætu flogið í stað þeirrar sem bilaði. Ekki hafi fundist nein flugvél hjá öðrum flugrekendum sem hafi verið laus eða fær um að framkvæma svo langt flug sem flug til Krítar væri. Önnur flugvél PA hafi verið að ljúka viðhaldsskoðun og hafi vinnu við hana verið flýtt eins og unnt væri. Sú vél hafi síðan verið send til Keflavíkur og flogið með farþega til Krítar seint um kvöldið, eða rétt fyrir miðnætti.

Í umsögninni er tekið fram að það sé ljóst að farþegar hafi orðið fyrir seinkun bæði í Keflavík og á Krít vegna þessarar bilunar. PA hafi beðið farþega velvirðingar á seinkuninni. Hér sé hins vegar að mati félagsins um mjög sérstakar og óviðráðanlegar aðstæður að ræða. Í því samhengi vísi PA til leiðbeininga frá „National Enforcement Bodies“, NEB. Í þessum leiðbeiningum sé fjallað um túlkun evrópskra samgöngustofa á reglugerð EB nr. 261/2004. Þó að um leiðbeinandi reglur sé að ræða hafi yfirvöld í Evrópu almennt vísað til þeirra við meðhöndlun og afgreiðslu sambærilegra mála.

PA tekur fram að félagið telji sig hafa gert allt sem á valdi þess var til að leysa úr þeim vanda sem þessi ófyrirséða bilun hafi haft í för með sér. Upplýsingar til farþega um framgöngu málsins hafi verið veittar með reglulegu millibili eða þegar upplýsingar lágu fyrir. Í gögnum sem fylgdu kvörtuninni komi fram að farþegar hafi ekki fengið neina aðstoð í formi matar eða hótela og að upplýsingar um réttindi farþega hafi ekki verið til staðar. PA mótmæli þessum fullyrðingum. PA vísar í því samhengi í skýrslu (Delay report) frá Vallarvinum (Airport Associates), sem sér um afgreiðslumál félagsins í Keflavík. Skýrslan fylgdi með umsögninni. Þar komi fram að öllum farþegum hafi verið boðin beiðni (Vouchers) fyrir mat á flugvellingum og upphæð hvers þeirra verið 1.700 ISK. Það komi fram að 135 slíkar beiðnir hafi verið útgefnar. Auk þess komi fram að 104 farþegar hafi þegið hótulgistingu á kostnað félagsins, þar sem flutningur til og frá hóteli og matur hafi verið til reiðu. Auk þess hafi farþegar verið fluttir í leigubílum til Reykjavíkur ef þess var krafist. Öllum farþegum hafi staðið þessi þjónusta til boða. Einhverjir hafi valið að fara á eigin vegum til baka, en PA verði að líta svo á að þjónusta félagsins hafi þar með verið afþökkuð. Í fluginu sjálfu hafi síðan öllum farþegum verið boðin hressing þeim að kostnaðarlausu.

Varðandi upplýsingar um réttindi farþega er tekið fram í umsögninni að PA telji sig hafa uppfyllt allar skyldur í þeim efnunum. Í útgefnu efni félagsins sé vísað í allar þær reglugerðir sem gilda, bæði um réttindi og skyldur farþega. Á heimasíðu félagsins sé á einfaldan hátt vísað beint inn í reglugerð EB nr. 261/2004 og á flugvöllum sé séð til þess að upplýsingar séu aðgengilegar. Í því sambandi er vísað til myndefnis sem afgreiðsluaðilar hafi hengt upp á áberandi staði í Keflavík. Svarinu fylgdi slóð heimasíðu félagsins og skjámyndir af því hvernig efni um réttindi farþega eru þar fram sett. Í flutningsskjölum komi skýrt fram að farþega beri að kynna sér bæði réttindi og skyldur vegna ferðar. Í því sambandi megi benda á flutning „Dangerous Goods“, takmarkanir á leyfilegri þyngd á farangri o.s.frv. PA mótmæli því þeirri fullyrðingu, að farþegum hafi ekki verið veittar upplýsingar um réttindi (og skyldur) farþega.

Í umsögninni er að lokum ítrekað að PA viti að þessi seinkun hafi komið illa við marga farþega og biðjist félagið velvirðingar á því. Það sé hins vegar skýlaus skoðun félagsins að hér hafi verið um mjög sérstakar og óviðráðanlegar aðstæður að ræða, sem valdi því að félagið telji sér ekki skylt að borga skaðabætur samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004. Auk þess vilji PA ítreka, að allt hafi verið gert sem mögulegt var til að finna lausn á vanda farþega og félagið hafi boðið bæði aðstoð og veitt þær upplýsingar sem mögulegt var að veita til farþega á meðan á seinkun stóð. PA muni því hafna kröfum um frekari skaðabætur vegna þessarar seinkunar.

Þann 8. janúar 2014 hafði Samgöngustofa sambandi við PA og óskaði eftir frekari upplýsingum um umrædda bilun, m.a. hvenær og hvar hún uppgötvaðist ásamt afritum af technical journey og log bók vélarinnar/verkbeiðni fyrir síðasta flug fyrir flugið til Krítar og það sem gerðist eftir landingu. Þann 9. janúar bárust umbeðin gögn. Gögnin staðfestu að bilunin hafi fundist við reglulegt eftirlit og að ferðaskrifstofan hafi verið látin vita um hana kl. 01:50 um nóttina.

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 stjórnslulaga og sker úr ágreiningi með ákvörðun, sbr. 3. mgr. 126. gr. c og 140. gr. loftferðalaga, ef hann verður ekki jafnaður með öðrum hætti. Er sú ákvörðun bindandi.

Um réttindi farþega vegna seinkunar á flugi er fjallað um 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 Flugmálastjórn Íslands (nú 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 flugrekandans 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.

Kvartendur áttu bókað far með flugi PA, PF117 þann 22. ágúst sl. kl 06:15 frá Keflavík til Krítar. Fluginu seinkaði vegna bilunar og var raunverulegur brottfarartími kl. 23:40 um kvöldið. Kvartendur krefjast skaðabóta skv. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Álitamálið hér er hvort að bilunin sem upp kom upp í flugvélinni fyrir flug PF117 teljist sem óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Loftferðalög nr. 60/1998 og reglugerð EB nr. 261/2004 er ætlað að tryggja ríka vernd fyrir farþega sem neytendur flugþjónustu. Sé flugi aflýst eða mikil seinkun verður á brottför þess er meginreglan sú að farþegar eiga rétt til skaðabóta skv. 7. gr. reglugerðarinnar. Ákvæði 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, þar sem fram kemur að flugrekanda beri ekki skylda til að greiða skaðabætur sé flugi aflýst vegna óviðráðanlegra aðstæðna, sem ekki hefði verð hægt að

afstýra jafnvel þótt gerðar hefðu verið allar nauðsynlegar ráðstafanir, er undantekning frá þeirri meginreglu sem túlka verður þröngt.

Evrópudómstóllinn hefur túlkað hugtakið óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 í nokkrum dómum sínum. Í dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008, í máli C-549/07 *Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia* komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að tæknilegt vandamál eitt og sér teljist ekki óviðráðanlegar aðstæður sem réttlæti niðurfellingu á skyldu til að greiða skaðabætur skv. reglugerð EB nr. 261/2004. Dómstóllinn vísaði í 14. inngangслиð reglugerðarinnar þar sem fram kemur að slíkar aðstæður geti „t.a.m. skapast af völdum ótryggs stjórn málaástands, veðurskilyrða sem samrýmast ekki kröfum sem eru gerðar til viðkomandi flugs, öryggisáhættu, ófullnægjandi flugöryggis og verkfalla sem hafa áhrif á starfsemi flugrekandans“. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu með vísan til framangreinds inngangслиðar að tæknileg vandamál ein og sér geti ekki talist til óviðráðanlegra aðstæðna heldur aðeins að þau gætu skapað slíkar aðstæður. Að leysa tæknileg vandamál sem koma í ljós við viðhald eða stafa af vanrækslu á viðhaldi verði að telja hluta af venjulegri starfsemi flugrekanda. Bilun í hreyfli þurfi því ekki að valda því að flugrekandi sé undanþegin frá því að greiða skaðabætur. Það myndi hins vegar vera niðurstaðan ef aðstæðurnar eigi rætur að rekja til atvika sem ekki séu hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda. Þar undir gæti t.d. fallið hulinn framleiðslugalli eða tjón af völdum skemmdar- eða hryðjuverks.

Af svari PA og þeim gögnum sem Samgöngustofu bárust um umrædda bilun, verður ekki annað ráðið en að um hafi verið að ræða bilun sem varð vart við reglubundið eftirlit. Samgöngustofa getur því ekki fallist á að um óviðráðanlegar aðstæður hafi verið að ræða. Að leysa tæknileg vandamál sem koma í ljós við viðhald verður að telja hluta af venjulegri starfsemi flugrekanda. Það er mat Samgöngustofu að PA hafi ekki sýnt fram á að félagið hafi gripið til allra nauðsynlegra ráðstafana í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 til að leysa félagið undan skyldu til greiðslu skaðabóta.

Ber PA að greiða kvartendum bætur að upphæð 400 evrur skv. b- lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Að því er tilvísun í lista framkvæmdaraðila með reglugerð EB nr. 261/2004 (EU National Enforcement Bodies) varðar vill Samgöngustofa benda á að skýrt og greinilega er tekið fram að sá listi er ekki bindandi. Samgöngustofa leggur sjálf mat á það hvort óviðráðanlegar aðstæður eru taldar fyrir hendi.

Það er lykilatriði til að farþegar geti nýtt rétt sinn og tekið afstöðu til þeirra valkosta sem eiga að standa þeim til boða að þeir séu upplýstir um rétt sinn eins og skylt er skv. 14. gr. reglugerðarinnar. PA heldur því fram að flugfarþegar í flugi PF117 hafi verið upplýstir um réttindi sín. PA vísar til þess að á vefsíðu flugfélagsins sé að finna allar upplýsingar um réttindi flugfarþega skv. reglugerð EB nr. 261/2004. PA vísar einnig til þess að á flugvöllum sé séð til þess að þessar upplýsingar séu aðgengilegar.

Samgöngustofa fellst ekki á að PA hafi kynnt farþegum réttindi sín með fullnægjandi hætti. Orðalag 2. mgr. 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 er skýrt að því er þetta varðar. Flugrekandi skal afhenda farþega sem lendir í a.m.k. tveggja klukkustunda seinkun, skriflegar reglur um skaðabætur og aðstoð í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Að mati Samgöngustofu er alls ekki fullnægjandi að vísa í upplýsingar á heimasíðu eða að vísa almennt til þess að á flugvöllum sé séð til þess að þessar upplýsingar séu aðgengilegar. Er það mat Samgöngustofu að PA hafi ekki uppfyllt skyldu sína skv. 14. gr. gagnvart kvartendum og hafi með því athafnaleyfi sínu brotið gegn skýru orðalagi ákvæðisins.

Ákvörðunarorð

Primera Air skal greiða kvartendum bætur að upphæð 400 evrum á mann skv. b-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Primera Air hefur brotið gegn ákvæðum 14. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012, með því að upplýsa kvartendur ekki um réttindi sín samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004. Þeim fyrirmælum er beint til Primera Air að félagið fari að ákvæðum 14. gr. reglugerðarinnar eftir því sem við á gagnvart hverjum farþega.

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 3. júní 2014

Ómar Sveinsson

Magnús Dige Baldursson