

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 33/2021 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi Icelandair nr. FI318 þann 4. júní 2020.

I. Erindi

Þann 4. október 2020 barst Samgöngustofu (SGS) kvörtun frá Oroskundas f.h. A (kvartandi). Kvartandi átti bókað far með flugi Icelandair (IA) nr. FI318 frá Keflavík til Oslóar þann 6. júní 2020. Fluginu var aflýst þann 29. maí 2020.

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

„Kvartandi hefur þegar haft samband við Icelandair hvar veitt voru efnisleg svör við kröfu kvartanda.

Kvartandi átti flug með Icelandair (félagið) 4. Júní síðastliðinn frá Keflavík (KEF) til Osló (OSL). 29. Maí var flugi kvartanda aflýst og tilkynning þess efnis send á netfang í bókun þar sem einnig var að finna helstu upplýsingar um réttindi flugfarþega eða hlekk á slíkar upplýsingar á vefsíðu félagsins.

För 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 hvoru tveggja á brottfararstað OSL sem og áfangastað voru ströng skilyrði fyrir för yfir landamæri sem fólust í skyldubundinni tveggja vikna sóttkví. Þá voru einnig í gildi tilmæli sóttvarnalæknis og stjórnvalda um að fólk legði ekki í ferðalög yfir landamæri ef hjá því yrði komist.

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 12. janúar 2021 sendi SGS fyrirspurn til IA í tengslum við umsögn flugfélagsins sem var svohljóðandi:

„Kvartanda var send tilkynning um aflýsinguna þann 29.05.2020 vegna flug nr. FI318 þann 06.04.2020 sem kvartandi átti bókað far með.

Kvartandi átti bókað flug frá KEF-OSL með Icelandair og tengiflug frá OSL-RIX með öðrum flugrekanda.

Samgöngustofa óskar eftir því að Icelandair leggji fram gögn sem staðfesta að kvartanda hafi ekki verið heimilt að ferðast frá KEF á lokaákvörðunarstað, sem væri þá skoðað sem hvort flugrekanda hefði verið heimilt að neita kvartanda um far í skilningi reglugerðar EB nr. 261/2004.

Eða önnur gögn eða tilvísanir til laga eða reglna sem staðfesta að umræddu flugi hafi verið aflýst til ástæðna sem falla í flokk óviðráðanlegra aðstæðna.“

Í svari IA við fyrirspurn SGS sem barst samdægurs kom fram eftirfarandi:

„Ég geri ráð fyrir að þarna eigi að standa 04.06.2020 en ekki 06.04.2020? Í bókun kvartanda var aldrei neitt flug með áætlaðan brottfarartíma í apríl. Hvergi í bókun kvartanda var að finna flug til RIX. Vinsamlegast finnið hjálagað afrit af flugmiða kvartanda.

Þá var farþega ekki meinað um far í starfrækt flug. Fluginu var aflýst vegna hinna óviðráðanlegu aðstæðna sem ríktu á vormánuðum 2020 þegar COVID-19 faraldurinn og aðgerðir sem ætlað var að sporna gegn útbreiðslu hans, ollu því að aflýsa þurfti fjölda flugferða. Þá var Noregur á þessum tímamarki skilgreint af stjórnvöldum sem áhættusvæði auk þess að norsk stjórnvöld skilgreindu Ísland sem áhættusvæði, sjá einnig hér: <https://www.samgongustofa.is/um/frettir/flugfrettir/rettindi-flugfartheaga-vegna-covid-19-faraldursins>

Félagið sendi farþega skilaboð og upplýsti um niðurfellinguna og bauð endurgreiðslu (annað hvort í gjafabréfi eða með rafrænni greiðslu) eða að fylgja tilteknu formi til að fá nýtt flug á áfangastað. Þá má einnig sjá á því skjáskoti sem ég sendi áður að farþegi opnaði skilaboðin sem félagið sendi viðkomandi 29. Maí.”

Þann 14. janúar 2021 sendi SGS aðra fyrirspurn til IA þar sem óskað var m.a. eftir frekari útskýringum og tilvísun til viðeigandi gagna og heimilda til stuðnings fullyrðingu flugrekandans um að flugi kvartanda hafi verið aflýst vegna óviðráðanlegra aðstæðna.

Í svari IA við fyrirspurn SGS sem barst þann 17. febrúar 2021 kom fram m.a. eftirfarandi:

„Það er ekki nokkrum blöðum um það að fletta að í skilningi h-liðar 2. gr. reglugerðar EB 261/2004 var áfangastaður kvartanda OSL en ekki RIX. Var það flug í annari bókun, sem gerð var af öðrum aðila, í öðrum flugmiða, í öðru flugi sem starfrækt var af öðrum flugrekanda.

Flugi viðkomandi var aflýst vegna COVID-19 faraldursins og aðgerða stjórnvalda til að stemma stigu við útbreiðslu faraldursins. Í þessum aðgerðum fólst, að sjálfsögðu, ekki flugbann enda gangi slíkt gegn fjölda alþjóða skuldbindinga Noregs og Íslands (t.a.m. markmiðum EES-samningsins sem leiddur var í lög hérlendis með lögum 2/1993).

Hvað hinar 'óviðráðanlegu aðstæður' áhrærir þá er réttarheimildina að finna í 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB 261/2004. Hvað heimfærslu atviksins undir réttarheimildina varðar höfum við þegar útlistað þau sjónarmið sem koma til skoðunar, þ.e. alger lokun ytri landamæra Schengen (sem gerði það að verkum að stórum hluta þeirra farþega sem átti staðfesta farskráningu í þetta tiltekna flug var óheimil ferðalög til OSL (leiðarkerfi Icelandair byggir á tengiflugi Norður-Ameríku og Evrópu með tengimiðstöð í Keflavík)), yfirlýsingar stjórnvalda um hættuástand (sjá einnig leiðbeiningar SGS í eftirfarandi hlekk: <https://www.samgongustofa.is/um/frettir/flugfrettir/rettindi-flugfartheaga-vegna-covid-19->

[faraldursins](#)), og takmarkanir á heimild farþega til farar yfir landamæri (sjá t.d. reglugerð Dómsmálaráðuneytisins nr. 446/2020 og reglugerð heilbrigðisráðuneytisins nr. 443/2020).

Sjá einnig neðangreinda klausu úr leiðbeinandi tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem birt voru 18. mars síðastliðinn [áherslur undirritaðs]:

The Commission considers that, where public authorities take measures intended to contain the Covid-19 pandemic, such measures are by their nature and origin not inherent in the normal exercise of the activity of carriers and are outside their actual control.

Article 5(3) waives the right to compensation on condition that the cancellation in question “is caused” by extraordinary circumstances, which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.

This condition should be considered fulfilled, where public authorities either outright prohibit certain flights or ban the movement of persons in a manner that excludes, de facto, the flight in question to be operated.

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).

Where no such person would take a given flight, the latter would remain empty if not cancelled. In such situations, it may be legitimate for a carrier not to wait until very late, but to cancel the flight in good time (and even without being certain about the rights of the various passengers to travel at all), in order for appropriate organisational measures to be taken, including in terms of care for passengers owed by the carrier. In cases of the kind, and depending on the circumstances, a cancellation may still be viewed as “caused” by the measure taken by the public authorities. Again, depending on the circumstances, this may also be the case in respect of flights in the direction opposite to the flights directly concerned by the ban on the movement of persons.“

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 stjórnsýslulaga 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.

Lofthæðalögum 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 kvartandi átti bókað far með flugi nr. FI318 frá Keflavík til Oslóar þann 4. júní 2020 og fluginu var aflýst.

Álitaefni þessa máls er hvort að aflýsingu á flugi kvartanda 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 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.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 málsliðinn segir í leiðbeiningunum eftirfarandi:

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 3. mgr. 5. gr. EB reglugerðar nr. 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 Gardermoen flugvallarins í Osló þann 4. júní 2020² og ekkert liggur fyrir um að það hafi einungis verið norskir ríkisborgarar sem hafi mátt koma til landsins.

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)

² Í dæmaskyni má nefna flug á vegum Lufthansa, Air France, Scandinavian Airlines, Air Baltic, Qatar Airways og Swift Airlines.

Með hliðsjón af gögnum málsins þá hefur IA ekki að mati SGS sýnt fram á að flugi nr. FI318 frá Keflavík til Oslóar þann 4. júní 2020 hafi verið 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 lokuð 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. FI318 þann 4. júní 2020.

Ákvörðunarorð

Icelandair ber að greiða kvartanda 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, 31. ágúst 2021


Omar Sveinsson


Andri Rúnar Gunnarsson