

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 14/2013 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi FI614 þann 31. október 2012

I. Erindi

Þann 8. desember sl. barst Flugmálastjórn (nú Samgöngustofa (SGS)) kvörtun frá A fyrir sína hönd og fyrir hönd hóps sem hann ferðaðist með. Kvartendur áttu bókað far með Icelandair (IA) frá New York til Keflavíkur þann 29. október sl. með flugi FI614. Ferðinni var hins vegar aflýst vegna fellibyls sem fór um austurströnd Bandaríkjanna þann dag og var kvartendum tjáð að þau gætu ekki fengið bókað flug fyrr en á miðvikudagskvöldið 31. október. Aðfararnótt 31. október barst hópnum hins vegar SMS frá IA þar sem sagði að flugi þeirra hefði verið aflýst vegna áhrifa af fellibylnum. Þá hafði hópurinn samband við IA þar sem þær upplýsingar fengust að þau gætu fengið bókað flug til Keflavíkur mánudaginn 5. nóvember 2012. Þó fór svo að hópurinn, að höfðu samráði við IA, fór á flugvöllinn 1. nóvember til að freista þess að fá sæti ef einhver losnuðu. Með því móti tókst hópnum að komast um borð í tvær vélar og ná þannig flugi til Keflavíkur. Í kvörtuninni kemur fram að kvartendum hafi hvorki verið kynnt réttindi sín né boðin aðstoð. Urðu kvartendur því að útvega sér hótलगistingu og standa undir kostnaði vegna þess auk annarra óþæginda. IA bauð farþegum bætur vegna matar-, síma- leigubíla- og hótलगkostnaðar, samtals 158.880 ISK. Kvartendur þáðu það en tóku fram að þau litu á upphæðina sem innborgun þar sem þau telja sig eiga rétt á mun hærri upphæð. Kvörtuninni fylgdu m.a. símreikningar, kvittanir vegna fæðiskostnaðar og reikningar frá hótelinu sem hópurinn gisti á.

II. Málavextir og bréfaskipti

Flugmálastjórn sendi IA kvörtunina til umsagnar þann 12. desember sl. Kvörtunin var ítrekuð 4. janúar sl. og aftur 30. janúar sl. Þann 3. febrúar barst svar frá IA þar sem fram kom að kröfu kvartenda hefði verið hafnað þar sem um óviðráðanlegar aðstæður hefði verið að ræða. Allar truflanir sem urðu á áætlun þessa daga og dagana eftir hafi verið beintengd við veðuraðstæður og því hafi ekki verið fyrir hendi skilyrði til bótagreiðslu samkvæmt reglugerð. IA hafi boðið öllum farþegum sem tengdust þessum flugum að greiða hluta kostnaðar sem farþegar urðu fyrir vegna upphalds, 100 evrur fyrir hverja nótt á hóteli, 25 evrur vegna fæðis fyrir hverja nótt og 20 evrur vegna notkunar síma/internets fyrir hverja nótt. IA tekur fram í athugasemdum sínum að framangreint sé viðmiðunarverð sem notast sé við í aðstæðum sem þessum enda séu engar slíkar viðmiðanir í reglugerðinni og það geti ekki talist eðlilegt að flugfélög borgi hvað sem er vegna aðstoðar. Hótel er miðað við meðalverð á 3 stjörnu hóteli á svæðinu. Fæði gerir ráð fyrir lágmarkspörfum, áfengi, gos og reikningar frá sérstaklega dýrum veitingastöðum séu ekki samþykktir sem lágmarkspörf. Sími/internetkostnaður er miðaður við eitt símtal eins og reglugerð gerir ráð fyrir.

Athugasemdir við umsögn IA bárust frá A fyrir hönd hópsins þann 4. febrúar sl. Þar kemur m.a. fram að IA hafi ekki veitt neina aðstoð við skipulagningu ferðar, ekki aðstoðað við að finna hagstæðustu eða fljótlegustu leiðina heim og ekki veitt neinar upplýsingar um réttindi varðandi gistingu eða fæði. Rétt sé að flugi þann 29. október sl. hafi verið aflýst vegna óveðurs. IA hafi þó ekki gefið neina formlega skýringu á aflýsingu flugsins 31. október en þann dag var flugi annarrar vélar þeirra af tveimur til og frá New York aflýst. Athyglisvert sé að öðru fluginu hafi verið aflýst og hljóti IA að verða að gefa á því nákvæma skýringu og styðja hana með vottorðum eða bréfum. Þennan dag hafi flug verið með eðlilegum hætti til og frá New York. Reglugerð um réttindi farþega geri ekki ráð fyrir neinu ákveðnum greiðslum fyrir farþega, en hún geri þó ráð fyrir því að gisting, fæði og samskiptakostnaður sé greiddur. Einnig geri reglugerðin ráð fyrir ákveðnum bótum sé flugi aflýst af örðum ástæðum en en náttúruhamförum og þess háttar. Reglugerðin geri ekki ráð fyrir því að flugrekandi geti einhliða ákveðið viðmiðunargjald til greiðslu kostnaðar. Hvert mál verði að skoða fyrir sig og í tilviki kvartenda hafi verið ferðast, gist, nærst og hringt eins hóflega og mögulegt er. Þjónustuleysi IA hafi þó haft þau áhrif að símakostnaður hafi farið aðeins úr böndunum og í því tilviki sé rétt að IA beri meiri kostnað. Kostnaðarviðmið IA komi mjög illa við hópinn, m.a. vegna þess að hann kaus að reyna að ferðast ódýrt. Gist hafi verið á ódýrasta hótelinu sem IA buðu upp á og gistu 3-4 saman í herbergi. Hópurinn hafi verið í tveim bókunum og virðist það koma niður á hópnum varðandi greiðslu á samskiptakostnaði. Hópurinn haldi sig við sínar fyrr kröfur enda séu þær hóflegar, sanngjarnar og eðlilegar og í sumum atriðum lægri en viðmiðanir IA. Að því er gistikostnaðinn varðar kemur fram í athugasemdunum að gist hafi verið á ódýrasta hóteli sem IA hafi boðið upp á. Til að vera hagsýnn ákvað hópurinn að gista saman í tveim herbergjum 4 og 3 í herbergi. Þessi tilhögun hafi í raun sparað IA kostnað miðað við að hópurinn hafi verið í 4 herbergjum. Gistikostnaðurinn sé hóflegur og afar sanngjarnt sé að hann sé greiddur eins og hann kemur fyrir. Hótelgistingin hafi verið keypt í gegnum IA og því hafi IA verið fullljóst um hvaða gistingu var að ræða. Hefði IA haft áhuga á, hefðu þeir geta leiðbeint hópnum í aðra gistingu en það hefði ekki verið gert enda hefðu verið litlar líkur á að það tækist. Hópurinn hefði sjálfur leitað að ódýrari gistingu en ekki fundið, m. a. vegna þess að mikill ferðamannastraumur var á þessum tíma og í borginni lá fyrir dyrunum maraþonhlaup með tugþúsundum þátttakenda og tilheyrandi fjölda annarra gesta. Að því er samskiptakostnaðinn varðar er tekið fram í athugasemdunum að hann hafi verið nokkuð hár. Aðalástæða þess sé að þjónusta IA hafi verið lítil sem engin. Þegar hringt hafi verið til IA hafi svartími verið mjög langur og oft hafi þurft að bíða á biðlínu eftir þjónustufulltrúa og á meðan hafi reiknast símgjöld. IA hafi aldrei haft samband að fyrra bragði og það þjónustufyrirkomulag sé hagkvæmt fyrir IA en kostnaðarsamt fyrir þá sem þurfi að ná til þeirra. Símgjöld séu há í Bandaríkjunum og ekkert hafi sparast þótt hringt væri í þjónustusíma þeirra ytra. Í ljósi þess að um hafi verið að ræða 7 manna hóp einstaklinga sem átti 7 mismunandi vinahópa, samsettum úr 3 fjölskyldum og hefði 5 mismunandi vinnuveitendur, hefði ekki verið hjá því komist að reyna að vera í eins miklu sambandi við IA, fjölskyldu og vinnuveitendur og þurfti að þeirra mati.

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. 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 Flugmálastjórn Íslands (nú Samgöngustofa) 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. 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., 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.

Loftferðalög nr. 60/1998 og reglugerð EB nr. 261/2004, sbr. reglugerð nr. 1048/2012, 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 flugi kvartenda FI614 frá New York þann 31. okt. sl. var aflýst. Hafa kvartendur farið fram á greiðslu skaðabóta vegna aflýsingarinnar. Í umsögn IA vegna málsins kemur fram að fluginu hafi verið aflýst vegna veðurs og hefur IA hafnað greiðslu skaðabóta á þeirri forsendu að um óviðráðanlegar aðstæður hafi verið að ræða í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004. Þó er ljóst að á þessum tíma var flug komið í samt lag á flugvöllinum.

Við túlkun á því hvort um óviðráðanlegar aðstæður sé að ræða í skilningi reglugerðar EB nr. 261/2004 ber að taka mið af 14. og 15. inngangслиðum reglugerðarinnar. Í 14. inngangслиð reglugerðarinnar er tekið fram að óviðráðanlegar aðstæður geti t.d. skapast af völdum veðurskilyrða sem ekki samræmast kröfum sem gerðar eru til viðkomandi flugs. Í 15. inngangслиð reglugerðarinnar kemur fram að aðstæður skuli teljast óviðráðanlegar ef

ákvörðun í flugmálastjórn, tengd tilteknu loftfari, sem tekin er á tilteknum degi valdi mikilli seinkun eða aflýsingu viðkomandi loftfars.

Í fyrrnefndum dómi Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008, í máli C-549/07, komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu það geti einungis verið um að ræða óviðráðanlegar aðstæður í skilningi 3. mgr. 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/004 ef aðstæðurnar eigi rætur að rekja til atvika, líkt og þær aðstæður sem taldar eru upp í 14. inngangslíð reglugerðarinnar, sem ekki séu hluti af venjulegri starfsemi flugrekanda og séu utan þess sem flugrekandi geti haft stjórn á með hliðsjón af eðli og uppruna.

Það er ljóst af framangreindu að óveður hamlaði ekki flugi frá New York þann 31. október sl. Hins vegar er spurningin sú hvort sú staðreynd að flug raskaðist vegna óveðurs þann 29. október sl. leiði til þess að aflýsing flugs þann 31. október leiði ekki til bótaskyldu. Samgöngustofa getur ekki fallist á þann rökstuðning. Ljóst er að flug á JFK flugvelli var komið í samt lag á þessum tíma. Það er mat Samgöngustofu að IA 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 IA að greiða hverjum kvartanda bætur að upphæð 600 evrur skv. c-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Í 5. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 er kveðið á um skyldu flugrekanda til að veita farþegum ákveðna aðstoð skv. 8. og 9. gr. þegar flugi er aflýst. Fyrir liggur að flugi kvartenda bæði þann 29. og 31. október sl. var aflýst. Samkvæmt a- til c- lið 1. mgr. 9. reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar bar IA því að bjóða kvartendum, þeim að kostnaðarlausu, máltíðir og hressingu í samræmi við lengd dvalarinnar, hótalgistingu og flutning milli flugvallar og gistaðstöðu. Þá bar IA skv. 2. mgr. 9., sbr. b- lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar að bjóða kvartendum að hringja tvö símtöl eða senda skilaboð um fjarrita, bréfsíma eða með tölvupósti þeim að kostnaðarlausu.

Í a- lið 9. gr. reglugerðar EB 261/2004 segir að flugrekandi skuli bjóða farþegum endurgjaldslaust máltíðir og hressingu í samræmi við lengd tafarinnar. Hafa kvartendur lagt fram kvittanir fyrir matarkostnaði á meðan að á töf þeirra stóð. IA hefur greitt hluta þess kostnaðar. Segir í umsögn IA að fæði geri ráð fyrir lágmarkspörfum. Áfengi, gos og reikningar frá sérstaklega dýrum veitingastöðum séu ekki samþykktir sem lágmarkspörf. Ekki geti talist eðlileg ráðstöfun að ætla flugfélögum að borga hvað sem er. Fallist er á með IA að a- liður 9. gr. reglugerðarinnar skyldi flugrekanda ekki til að greiða hvað sem er og gefi þannig farþega ekki lausan tauminn til að snæða á sérstaklega dýrum veitingastöðum á kostnað flugrekanda. Hins vegar er það mat Samgöngustofu að matarkostnaður sé í þessu máli hóflegur og eðlilegur miðað við aðstæður. Ekki er fallist á að IA geti valið hvaða hluta fæðiskostnaðar það kýs að greiða. Ber IA því að endurgreiða kvartendum matarkostnað samkvæmt framlögðum reikningum að frádreginn þeirri upphæð sem IA hefur þegar greitt, samtals 59.514 kr.

Í b- lið 9. gr. reglugerðar EB 261/2004 segir að flugrekandi skuli bjóða farþegum endurgjaldslaust hótलगistingu ef farþegi neyðist til í bíða eina eða fleiri nætur eftir fari, eða ef farþegi neyðist til að bíða lengur en hann gerði ráð fyrir. Í reglugerðinni er ekki tiltekin nein fjárhæð sem miða skal við, en IA hefur greitt kvartendum 100 evrur á hvert herbergi fyrir hverja nótt. Kemur fram í umsögn IA að sá kostnaður miði við 3 stjörnu hótél á svæðinu. Í bréfi kvartenda segir að ekki hafi verið aðstæður til annars en að halda hótélherbergjunum sem þau þegar voru með, því gistirými í borginni hafi að mestu verið upppantað. IA hafi verið fullkunnugt um dvöl hópsins á þessu tiltekna hóteli, enda hefðu þau selt hópnum þá gistingu. Hafi þetta hótél verið ódýrasti gistikostur sem IA hafi boðið upp á. IA hefur ekki mótmælt þessum staðhæfingum kvartenda. Í ljósi þess tekur Samgöngustofa undir með kvartendum að IA beri að greiða gistingu skv. framlögðum reikningum að frádreginni þeirri upphæð sem IA hefur þegar greitt, samtals 137.316 kr.

Í ljósi fram kominna gagna vill Samgöngustofa áréttta það að reglugerð 261/2004 gerir ráð fyrir að farþega séu veitt tvö símtöl en ekki eitt. Fram er komið að símakostnaður í þessu máli sé nokkuð hár. Kvartendur telja að IA beri að standa undir þeim kostnaði þar sem hann féll að mestu leyti við það að reyna að ná sambandi við IA og vera á bið. Eins og áður segir gerir reglugerð 261/2004 ráð fyrir að veitt séu tvö símtöl. Þó að fallast megi á að IA eigi sök á megninu af símakostnaðinum, verður ekki fallist á að IA beri að standa undir honum öllum. Gera verður þá kröfu til farþega að þeir noti símtöl af skynsemi. Hefðu þeim verið ýmsar leiðir færar til að stemma stigu við háum símakostnaði, t.d. með því að fá aðstandenda heima fyrir til að hafa samband við flugrekandann. Til að komast að niðurstöðu um samskiptakostnað í þessu máli verur gert ráð fyrir 4 símtölum á hvern farþega hópsins. Miðar það við að IA hafi borið að veita farþegum 2 símtöl við aflýsingu flugsins 29. september 2012 og önnur 2 símtöl við aflýsingu flugsins 31. október 2012 sbr. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar EB 261/2004. IA ber því að greiða fyrir 28 símtöl, eða 49.313,6 kr. Er þá miðað við 5 mínútna símtöl á 352,25. kr mínútuverði samkvæmt gjaldskrá Símans. IA hefur þegar greitt 22.900 kr. IA ber því að greiða það sem eftir stendur, eða 26.413 kr.

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. Í kvörtuninni kemur fram að IA hafi ekki afhent kvartendum skriflegar reglur um skaðabætur og aðstoð eins og skylt er skv. 2. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar. Er það mat SGS að IA hafi ekki uppfyllt skyldu sína skv. 14. gr. gagnvart kvartendum og hafi með því athafnaleysi brotið gegn skýru orðalagi ákvæðisins.

Ákvörðunarorð

Icelandair skal greiða kvartendum bætur að upphæð 600 evrum á mann, samtals 4200 evrur skv. c-lið 1. mgr. 7. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Icelandair skal endurgreiða kvartendum fæðiskostnað samkvæmt framlögðum reikningum að frádregnu því sem Icelandair hefur þegar greitt, samtals 59.514 kr. skv. a. lið 9. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Icelandair skal endurgreiða kvartendum kostað sem þau urðu fyrir vegna hótalgistingar samkvæmt framlögðum reikningum að frádregnu því sem Icelandair hefur þegar greitt, samtals 137.316. kr. skv. b. lið 9. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012.

Icelandair skal endurgreiða kvartendum hluta kostnaðar vegna símtala meðan á töfinni stóð, að frádregnu því sem Icelandair hefur þegar greitt, samtals 26.413 kr. sbr. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð nr. 1048/2012

Icelandair 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 Icelandair 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, stjórnarsýslustofnun samgöngumála. Kæra skal berast ráðuneytinu innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðun þessa.

Reykjavík 29. ágúst 2013

Magnús Dige Baldursson

Ómar Sveinsson