Vedtak i Transportklagenemnda - Fly

Sammendrag

Krav om standarderstatning grunnet kansellering.

Dato

16.06.2020

Saksnummer

2019-03358

Tjenesteytere

KLM

Klager har i det vesentlige anført

Klager skulle reise fra Trondheim til Lyon, via Amsterdam, den 25. juli 2019 med KL 1174 og KL 1417. Planlagt avgang fra Trondheim var kl. 12.00, og ankomst til endelig destinasjon kl. 17.35.

Både KL 1174 og KL 1417 ble kansellert av KLM. Klager ankom Lyon senere enn tre timer sammenlignet med opprinnelig planlagt ankomst. Omrutingen var med dette ikke rettferdiggjørende. Flyet klager ble booket om til fra Frankfurt til Lyon skulle landet 22.05, men landet ikke før 22.50.

Klager har fremsatt krav om standarderstatning i henhold til EU-forordning 261/2004.

Tjenesteyterne har i det vesentlige anført

Klager ble booket om fra sine opprinnelige flyvninger den 25. juli grunnet en funksjonsfeil i drivstoff-systemet hos AFS (Aicraft Fuel Supply). Dette er et selskap som kontrollerer fylling av drivstoff på fly ved Amsterdam flyplass (Shiphol). Feilen betød at ingen flyselskaper kunne fylle drivstoff før problemet ble løst sent på kvelden. Beklageligvis medførte dette utbredte og uunngåelige flyforsinkelser og kanselleringer.

På tross av KLM sin innsats, og gitt størrelsen og uforutsigbarheten ved den veldig uvanlige situasjonen, ville ikke KLM sine tiltak alene ikke kunne forhindret ulempene for passasjerene. Alvorlige bekymringer for overbefolkning og manglende kapasitet gjorde at en i samråd med lokale myndigheter ble nødt til å sette restriksjoner for den videre strømmen av passasjerer til Shiphol. Klager ble derfor booket om til å fly via Oslo og Frankfurt med planlagt ankomst i Lyon kl. 22.05 samme dag.

Helse og sikkerhet må alltid ha førsteprioritet for alle parter involvert, og KLM mener de hadde rimelig grunn til å ombooke klager i den aktuelle situasjonen. Handlingen gjorde at KLM kunne tilby bedre forpleining og assistanse enn hva som hadde vært mulig midt i uroen på Shiphol lufthavn.

Det er tilfeller hvor passasjeren kan ha rett på standarderstatning i henhold til EUforordning 261/2004 hvis en flyvning blir kansellert eller forsinket mer enn tre timer. Det er imidlertid klare unntak fra denne regelen.

Artikkel 5.3 angir klart at opererende flyselskap ikke er pålagt å utbetale kompensasjon i henhold til artikkel 7. Feilen var i Aircraft Fuel supply systemet. Dette er kontrollert og levert av et tredjepartsselskap. Sett hen til størrelsen på denne uforutsigbare situasjonen ble det en overbefolkning av passasjerer som skulle reise gjennom Amsterdam. Det var nødvendig å omdirigere passasjerer. KLM må forholde seg til instruksjoner gitt fra lokale myndigheter. Passasjerenes sikkerhet er KLM sin hovedprioritet.

Kanselleringene av klagers fly var forårsaket av ekstraordinære omstendigheter som ikke kunne ha vært unngått selv om alle rimelige tiltak var truffet.

Nemnda bemerker

Klager hadde billett fra Trondheim til Lyon via Amsterdam den 25. juli 2019 med planlagt avgang kl. 12.00. Klager ble booket om til en annen reiserute med andre flyselskap (Trondheim – Oslo – Frankfurt – Lyon) kl 10.30 samme dag, og ankom sitt endelige bestemmelsessted ca. 5 timer og 15 minutter etter planlagt ankomst.

Ombookingen skyldtes en funksjonsfeil i drivstoffsystemet hos selskapet som forestår fylling av drivstoff ved Amsterdam flyplass (AFS-Aircraft Fuel Supply) den 24. juli fra kl. 13 til sent samme kveld. Feilen medførte at ingen fly fikk etterfylt drivstoff i Amsterdam store deler av 24. juli, over hundre avganger ble kansellert og flere hundre avganger forsinket, og flere tusen passasjerer måtte ombookes ut fra Amsterdam. En rekke passasjerer måtte overnatte på terminalen fordi alle hotellrom i distriktet var belagt. KLM besluttet derfor å omrute passasjerer i transitt via Amsterdam den 25. juli utenom Amsterdam hvis mulig. KLM har anført at beslutningen om omruting utenom Amsterdam ble tatt i samråd med lokale myndigheter, men uten at noe pålegg om slik omruting er fremlagt.

Klager har krevd standarderstatning i henhold til EU-forordning 261/2004.

Klager har opplyst at hans opprinnelige flyvninger KL 1174 og KL 1417 ble kansellert. Ingen av disse flyvninger står imidlertid på den fremlagte liste over kansellerte avganger den 25. juli. Klager ble imidlertid heller ikke avvist på grunn av overbooking. Klager ble som nevnt booket om utenom Amsterdam for å ikke øke trafikkavviklingsproblemene der forårsaket av feilen i flyplassens drivstoff-system ytterligere. Klager ankom sin endelige destinasjon med en forsinkelse på ca.. 5 timer og 15 minutter.

Selv om ordlyden i forordningen artikkel 4 ikke inneholder noe forbehold for situasjoner der nektet ombordstigning er begrunnet i en ekstraordinær situasjon som ikke kunne unngås selv om alle rimelige tiltak var truffet, har Nemnda tidligere tolket et slikt forbehold inn i bestemmelsen der ombordstignings-nektelsen skyldes annet enn overbooking, jf. senest FLYKN-2019-3776 av 21. april 2020. Etter Nemndas syn kommer dette forbehold til anvendelse også i saken her.

Nemnda bygger således på at klager har rett til standarderstatning med mindre flyselskapet kan godtgjøre at kanselleringen skyldtes ekstraordinære omstendigheter som ikke kunne vært unngått selv om alle rimelige tiltak var truffet, jf. EU-forordning 261/2004 artikkel 5. Det samme gjelder forsinkelse som medfører at passasjerene kommer frem til det endelige bestemmelsesstedet mer enn tre timer etter det planlagte ankomsttidspunktet. Det vises til EU-forordning 261/2004 artikkel 6 jf. artikkel 7 jf. artikkel 5 nummer 3 og EU-domstolens avgjørelser i Sturgeon m.fl. mot Condor (C-402/07) og Nelson m.fl. mot Lufthansa (C-581/10 og C-629/10).

Begrepet "ekstraordinær omstendighet" er ikke definert i forordningen, utover at en ikkeuttømmende liste over eksempler er inntatt i 14. og 15. avsnitt i forordningens fortale. Fastleggelsen av ikke-definerte EU-rettslige ord og uttrykk skal skje efter deres normale mening i sedvanlig språkbruk, under hensyntaken til både den generelle sammenheng og formålet med den lovgivning de anvendes i , jf. McDonagh (C-12/11 avsnitt 27-28). Siden art. 5 nr. 3 er et unntak fra hovedregelen om at standardkompensasjon skal utbetales ved avlysning/forsinkelse av en viss varighet skal unntaksregelen fortolkes strengt, jf Wallentin-Hermann (C-549/07) avsnitt 20 og van der Laans (C-257/14) avsnitt 35.

Etter EU-domstolens praksis gjelder det to kumulative vilkår for at en begivenhet i det hele skal kunne betegnes som en ekstraordinær omstendighet: For det første må begivenheten ligge utenfor selskapets faktiske kontroll. I saken her er dette vilkår oppfylt. KLM har ingen faktisk kontroll over driften av drivstoff-systemet på Schiphol.

For det andre må begivenheten også etter sin art og innhold ligge utenfor flyselskapets «sedvanlige aktivitetsutøvelse».

På dette punkt har Nemnda delt seg i et flertall og et mindretall. Dette andre vilkåret innebærer etter flertallets - forbrukernes representanters og nemndas leders – syn at forsinkelser/avlysninger som skyldes risiki innenfor selskapets sedvanlige aktivitetsutøvelse alltid utløser standarderstatning etter hovedregelen, også der forsinkelsen/avlysningen ikke hadde kunnet vært unngått med noe rimelig tiltak. Anvendelsen av dette andre vilkåret innebærer en skjønnsmessig og ofte vanskelig vurdering av den aktuelle aktivitets innhold og karakter, og flere av de tidligere avgjørelser på området er avsagt under dissens, inkludert de beslutningene det vises til under.

Flyselskaps alminnelige aktivitetsutøvelse omfatter i henhold til tidligere praksis blant annet

- -tekniske feil ved flyet uavhengig av feilens hyppighet, inkludert skader på flykroppen ved sammenstøt med lufthavnens mobile ombordstigningstrapp, jf C-549/07 og C-394/14 (Siewert eller «Flytrapp-dommen») avsnitt 19-20;
- forsinket bagasjehåndtering ved flyplassen fordi den automatiserte bagasjehåndteringen ikke virket, og det tekniske problem hadde latt seg avhjelpe manuelt med tilstrekkelig personale tilstede. Det var uten betydning at bagasjehåndteringen ble driftet av Avinor og ikke selskapet selv (FLYKN-2017-2785 dissens 3-2); og
- -måking av rullebanen ved snøvær. Manglende snørydding på grunn av tekniske problemer ved snøfresere (med mindre de tekniske problemene skyldtes fabrikasjonsfeil, sabotasje eller lignende) lå innenfor selskapets alminnelige aktivitetsutøvelse. Det var uten betydning at snøfreserne ble driftet av Avinor og ikke selskapet selv (FLYKN-2018-139 dissens 3-2).

Utenfor flyselskapets alminnelige aktivitetsutøvelse faller i henhold til tidligere praksis blant annet

- -skader på flyet som følge av sabotasje- eller terrorhandlinger (Wallentin-Hermann C-549/07 avsnitt 24-25);
- oppdagelse av skjulte fabrikasjonsmangler som påvirker flysikkerheten (van der Laans C-257/14 avsnitt 37-38);
- -kollisjon mellom fly og fugl i luften (Peskova C-315/15 avsnitt 26);
- skade på flyhjulene ved sammenstøt med fremmedlegeme (skrue) beliggende på rullebanen (Pauels C-501/17 avsnitt 24-27);
- -forsinket bagasjehåndtering som følge av et prøveprosjekt i regi av Avinor og Tollvesenet for at utenlandspassasjerer med videre innenlandsk transitt skulle kunne sjekke bagasjen helt frem, uten å måtte selv forestå tollbehandling på Gardermoen. Prøveprosjektet innebar at all bagasje ble lagt på bare ett bagasjebånd for scanning av tolletaten. Prosjektet viste at det måtte benyttes to bagasjebånd (FLYKN-2017-2489 dissens 3-2); og
- -forsinkelse i offentligrettslig kontroll av offentligrettslige hensyn som kontroll av reisendes identitet og innreisetillatelser (passkontroll), og kontroll av at de reisende ikke bringer med seg våpen, eksplosiver eller lignende (sikkerhetskontroll) (FLYKN-2019-2894 enstemmig).

Flertallet nevner særskilt at Flyklagenemnda både i FLYKN-2017-1509 og 2019-3776 har fritatt for standarderstatning etter forsinkelser knyttet til fylling av drivstoff i Amsterdam/ Schiphol, med den begrunnelse at verken forsinkelsen eller drivstoffproblemene kunne vært unngått selv om flyselskapet hadde truffet alle rimelige tiltak. Disse avgjørelser tar imidlertid ikke stilling til om drivstoff-fylling faller innenfor eller utenfor flyselskapets alminnelige aktivitetsutøvelse, og kan derfor ikke tillegges avgjørende vekt i saken her.

Innledningsvis peker nemnda på det selvsagte at drift av fly er avhengig av fortløpende tilgang på tilstrekkelige mengde drivstoff av riktig kvalitet på riktig sted. De færreste - om noen - flyselskaper produserer drivstoff selv, men kjøper dette på et internasjonalt, fungerende marked med en rekke markedsaktører både på kjøper- og selgersiden. Innkjøpene avtales gjennom en flora av kontrakter av variabel varighet og ulike prissikringsinstrumenter. Drivstoff utgjør en stor del av flyselskapers variable kostnader. Innkjøp av drivstoff faller klart innenfor flyselskaps alminnelige aktivitetsutøvelse. En forsinkelse/kansellering begrunnet i at flyselskapet ikke har drivstoff vil kunne utløse standarderstatning etter forordningen.

I saken her skyldtes ikke forsinkelsen mangel på drivstoff, men en funksjonssvikt i infrastrukturen for frembringelse av drivstoff til det enkelte fly. Utformingen av slik infrastruktur varierer fra flyplass til flyplass. Infrastrukturen for lagring og frembringelse av drivstoff på den enkelte flyplass vil normalt ikke eies og drives av flyselskapene selv, men eksempelvis av lufthavnoperatørene, oljeselskaper, energi- eller infrastrukturforetak mv. Eierskapet kan være direkte eller indirekte i flere ledd, og virksomhetene kan være både offentlig og/eller privat eid.

Eksempelvis eies og drives drivstoff-tilførselen på Schiphol/Amsterdam av Aircraft Fuel Supply B.V., som siden november 2018 har vært eid av det canadiske Inter Pipeline, som er børsnotert i Toronto og hjemmehørende i Calgary, Canada (https://www.afsnl.com/our-parent-company). Konsernets virksomhet omfatter transport, raffinering og lagring av energiprodukter i Canada, UK, Irland, Tyskland, Nederland, Sverige og Danmark. I Europa rår det over en samlet lagringskapasitet tilsvarende 37 millioner fat fordelt på 23 terminaler for såvel olje, kjemikalier, bio-drivstoff og teknisk avfall.

På flere livsområder trekker lovverket et skille mellom eierskap og drift av infrastruktur med karakter av "naturlige monopoler" på den ene side, og benyttelse av infrastrukturen for kommersielle aktører til å selge varer og tjenester i et fungerende marked på den andre side. Som eksempler kan nevnes elektrisitetsforsyningen etter energiloven 1980, der nettselskapene drifter infrastrukturen undergitt monopolkontroll inkludert KILE-erstatning ved leveringsavbrudd, og til jernbanesektoren som i dag består av både det offentlige tilsynsorgan Jernbanedirektoratet, infrastrukturforvalter/trafikkstyrer Bane NOR, og en rekke konkurrerende gods- og passasjertrafikkselskaper.

I saken her er det på det rene at verken funksjonssvikten eller forsinkelsen kunne vært unngått selv om selskapet hadde truffet alle rimelige tiltak, jf. forordningens art. 5 nr. 3 siste alternativ. Tvert om er det sannsynlig at flyselskapet pådro seg tilleggskostnader ved å omrute klager utenfor Amsterdam gjennom andre flyselskaper, i den hensikt og med det resultat at klagers forsinkelse og ubehag ble redusert.

Saken reiser derfor to problemstillinger. For det første om risikoen for funksjonssvikt i infrastrukturen for frembringelse av drivstoff til det enkelte fly på den enkelte flyplass

faller innenfor eller utenfor flyselskapets "alminnelige aktivitetsutøvelse", og for det andre om standarderstatning også påløper når et flyselskap pådrar seg ekstrakostnader i den hensikt og med det resultat at klagers forsinkelse og ubehag ble redusert etter en forsinkelse forårsaket utenfor selskapets faktiske kontroll.

Flertallet har kommet til at også risikoen for frembringelse av drivstoff helt frem til flyet faller innenfor flyselskapets alminnelige aktivitetsutøvelse i forordningens forstand. Etterfylling av drivstoff står i sentrum for summen av de mange tiltak og funksjoner som til sammen kreves for å levere ruteflytjenester til passasjerer. Det er det flyselskap som betjener den enkelte flyvning som er ansvarssubjekt etter EUforordningen. Forordningen har et høyt forbrukerbeskyttelsesnivå, og det skal være klart for passasjerene hvilken kontraktspart de skal forholde seg til.

Det er uten betydning for flyselskapets ansvar etter forordningen om enkelt-funksjoner innenfor selskapets aktivitetsutøvelse utføres av selskapet selv, gjennom kontraktsmedhjelpere, gjennom infrastruktur-tjenester på kontraktuelt eller ikkekontraktuelt grunnlag eller på annen måte, jf. FLYKN-2017-2785 om flyplassens bagasjehåndteringssystem og FLYKN-2018-139 om snørydding på flyplassen. Ansvaret påvirkes heller ikke av om flyvningen gjennomføres med eget fly, "dry lease", "wet lease" eller noen annen form, jf. forordningens fortale avsnitt 7. Intet i forordningen begrenser flyselskapets adgang til å kreve regress hos sine kontraktsmedhjelpere, jf. artikkel 13 og C-394/14 (Siewert) og C-302/16 (Krijgsman). Det forhold at regressdekning faktisk måtte være begrenset eller helt avskåret i det enkelte tilfelle gjennom kontraktsbestemmelser, ansvarsbegrensninger i lov eller standardvilkår eller på annen måte skal ikke redusere forordningens uttalt høye beskyttelsesnivå for forbrukere.

Det kan synes på tvers av forordningens formål å ilegge selskapet standarderstatning også når selskapet - som her - treffer omfattende tiltak for å begrense klagers forsinkelse og ubehag, og lykkes med det. Alternativet hadde vært verre for klager. Imidlertid inneholder ikke forordningen noe slikt formålsbegrunnet unntak fra hovedregelen om standarderstatning ved forsinkelse utover tre timer. Ordningen med standarderstatning vil etter omstendighetene kunne fremstå som urimelig i enkelttilfeller, men innebærer en nødvendig forenklet behandling av massevedtak. Flertallet viker tilbake fra å utvide et unntak fra hovedregelen om standarderstatning gjennom fortolkning på det grunnlag at forordningens formål i dette tilfelle ble ivaretatt så godt som mulig av selskapet. En slik utvidelse av unntaket i art. 5 nr. 3 krever etter flertallets syn endring av selve forordningen.

Mindretallet - flyselskapenes representanter – finner at flertallet i denne sak klart fraviker tidligere nemndspraksis på området og utvider rekkevidden av hva som ligger innenfor selskapenes alminnelige aktivitetsutøvelse utover hva som følger av så vel forordningen selv og etterfølgende rettspraksis, sml. blant annet EU-domstolens avgjørelse i sak C-501/17 (Germanwings v. Wolfgang Pauels). Flyplassens integrerte drivstoffanlegg er en del av lufthavnens infrastruktur som selskapene må benytte seg av, i likhet med

rullebane, tårn og avvisingsanlegg mv. For selskapene vil svikt i slik infrastruktur alltid være en usedvanlig omstendighet utenfor selskapets kontroll.

Nemnda anbefaler at klager gis medhold.

Vedtak

Transportklagenemnda-fly anbefaler at KLM betaler standarderstatning til klager.

Nemndas representanter

Per Kaare Nerdrum (leder)
Camilla Rise (NHO luftfart)
Ingrid Helene Espolin Johnson (Norwegian Air Shuttle)
Borgar Sandvik (Forbrukerrådet)
Gustav Norman (Forbrukerrådet)