

## ÚRSKURÐUR

### I. Kröfur og kæruehimild

Með bréfi dags. 5. maí 2014 kærðu X, fyrir hönd Y, hér eftir nefndur kærandi, til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis ákvörðun Ferðamálastofu frá 5. febrúar 2014.

Kærð er ákvörðun Ferðamálastofu um að hækka fjárhæð og staðfesta hækkun tryggingar með vísan til a. liðar 1. mgr. 17. gr. laga nr. 73/2005 um skipan ferðamála. Kærandi krefst þess að nefnd ákvörðun Ferðamálastofu verði felld úr gildi.

Kæruehimild er að finna í 25. gr. laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005 og 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

### II. Málsatvik og málsmeðferð

Kærandi er Y. sem hefur leyfi sem ferðaskrifstofa samkvæmt lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005. Hluti reksturs kæranda hefur verið sala alferða, þ.e. ferða sem fela í sér fyrirfram ákveðna samsetningu ekki færri en tveggja atriða, svo sem flutnings, gistingar eða annarrar þjónustu við ferðamenn skv. nánari skilgreiningu í 2. gr. laga um alferðir, nr. 80/1994.

Í V. kafla laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005, er mælt fyrir um tryggingarskyldu vegna alferða. Kærandi hefur sem ferðaskrifstofa og seljandi alferða lagt fram tryggingu í samræmi við ofangreinda lagaskyldu en ákvörðun um fjárhæð tryggingar ber að endurmeta á hverju ári.

Þann 20. desember 2013 barst kæranda bréf frá Ferðamálastofu vegna ákvörðunar um fjárhæð tryggingar vegna alferða skv. 3. mgr. 18. gr., sbr. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 73/2005. Þar kom fram að Ferðamálastofa hefði lagt mat á tryggingarþörf kæranda og tekið ákvörðun um að fjárhæð tryggingarinnar skyldi hækka úr 3.388.683 kr. í 15.912.000 kr. með vísan til a- liðar 1. mgr. 17. gr. laga nr. 73/2005 og að fenginni umsögn löggilts endurskoðanda skv. heimild í 3. mgr. 18. gr., sbr. 6. gr. reglna nr. 1100/2005 um bókhald og reikningsskil ferðaskrifstofa. Fram kom að upphæðin næmi 60% af áætlaðri tryggingarskyldri veltu tveggja söluhæstu mánaðanna í röð, september og október 2013.

Y svaraði bréfi Ferðamálastofu þann 5. janúar 2014 og óskaði eftir endurskoðun á ákvörðun um fjárhæð tryggingar skv. 3. mgr. 18. gr., sbr. 1. mgr. 17. gr. laga nr. 73/2005 um skipan ferðamála.

Svarbréf Ferðamálastofu barst þann 5. febrúar þar sem fram kemur að stofnunin sé bundin við skýrt ákvæði 17. gr. laga um skipan ferðamála varðandi fjárhæð trygginga og engar undanþágur séu heimilaðar til lækkunar á fjárhæð tryggingar. Ennfremur segir í bréfinu að ekki hafi verið lögð fram gögn sem sýni fram á að ákvörðun stofnunarinnar um fjárhæð tryggingar hafi byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum og því séu ekki uppi forsendur fyrir endurupptöku eða endurskoðun ákvörðunar.

Í framhaldinu áttu sér stað rafræn samskipti milli kæranda og stofnunarinnar og þann 5. maí 2014 var ákvörðun Ferðamálastofu kærð til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í samræmi við 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga og 25. gr. laga um skipan ferðamála.

Með bréfi dags. 15. maí 2014 var Ferðamálastofu tilkynnt um kærana og óskað eftir umsögn stofnunarinnar ásamt afriti af öllum gögnum varðandi áður nefnda ákvörðun ásamt gögnum sem

stofnunin teldi koma að gagni við úrlausn málsins. Ferðamálastofa sendi sjónarmið sín ásamt gögnum með bréfi dags 2. júní 2014.

Þann 15. júlí 2014 bárust athugasemdir frá kæranda byggðar á sjónarmiðum og umsögn Ferðamálastofu ásamt frekari rökstuðningi fyrir kærinni.

### **III. Málsástæður og lagarök kæranda.**

Kærandi telur að Ferðamálastofa leggi rangan skilning í útreikning tryggingafjárhæðar samkvæmt lögum nr. 73/2005 hvað varðar það að ekki sé heimilt að draga kostnað vegna flugs frá heildsöluverði ef flugið er sjálfstætt leiguflug. Slíkt sé aðeins heimilt ef keypt séu sæti gegnum áætlunarflug. Kærandi bendir í þessu samhengi á greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 73/2005 en þar segir um 14-20. gr. frumvarpsins:

*Aftur á móti er hér ekki lagt til að leiguflug frá útlöndum sé tryggt sérstaklega eins og er í gildandi lögum. Er það til að léttu tryggingarskyldu af ferðaskrifstofum og bæta samkeppnisstöðu þeirra, enda eru nú minni skil á milli þeirra sem selja áætlunarflug og leiguflug en við setningu gildandi laga.*

Af þessari umfjöllun megi bersýnilega draga þá ályktun að markmið laganna hafi verið að meðhöndla aðila sem selja áætlunarflug og leiguflug með sambærilegum hætti. Því standi engin rök til að leggja sérstaka tryggingarskyldu á leiguflug en ekki áætlunarflug. Því fáist bókstaflegur skilningur Ferðamálastofu á ákvæði 3. mgr. 4. gr. reglna nr. 1100/2005 um bókhald og reikningsskil ferðaskrifstofa ekki staðist. Þar kemur fram að heimilt sé að draga kostnað við áætlunarflug frá tekjum við sölu alferða við útreikning á tryggingarfjárhæð ef flughluti alferðar er í áætlunarflugi, en ekki tekjufærður sérstaklega.

Kærandi telur að í ljósi framangreinds sé ómögulegt að skilja reglugerðarákvæðið með þeim hætti að eingöngu sé heimilt að draga frá flugkostnað vegna áætlunarflugs en á hinni bóginn gildi hið gagnstæða um leiguflug. Reglugerðarákvæði hljóti að verða túlkað í samræmi við þau lög og lögskýringargögn sem reglugerðin byggir á. Ef svo er ekki verði að telja að reglurnar skorti lagastoð.

Þannig telur kærandi að ákvörðun Ferðamálastofu eigi ekki stoð í lögum nr. 73/2005 og brjóti gegn lögmatísreglunni ásamt því að brjóta gegn jafnræðisreglu stjórnsluréttar sbr. 11. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993. Á stjórnvöldum hvíli sú grundvallarskylda að framkvæma lög í samræmi við það markmið sem löggjafinn hyggst ná fram með þeim, en í þessu tilviki var það markmið að meðhöndla leiguflug og áætlunarflug með sambærilegum hætti.

Auk þessa telur kærandi að Ferðamálastofa hafi ekki gætt að grundvallarreglum stjórnsluréttar við töku ákvörðunar um hækkun tryggingafjárhæðar samkvæmt lögum nr. 73/2005. Um sé að ræða matskennda stjórnvaldsákvörðun, en mat stjórnvalda í slíkum tilvikum sé bundið af jafnræðisreglunni og meðalhófsreglunni ásamt öðrum lögfestum og ólögfestum efnisreglum. Samkvæmt meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 skuli stjórnvöld aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar markmiðum verður ekki náð með öðrum hætti eða vægara móti. Skýrt sé kveðið á um að ekki skuli fara strangar í sakirnar en nauðsyn beri til. Að mati kæranda hafi umræddri efnisreglu ekki verið fylgt. Þá sé túlkun Ferðamálastofu á meðalhófsreglu stjórnsluréttar fordæmalaus að mati kæranda þar sem gengið hafi verið lengra í beitingu úrræðis 17. gr. laga nr. 73/2005 en efni stóðu til. Þar sé um að ræða efnisannmarka sem leiði til þess að ákvörðun verði ógildanleg.

Til viðbótar telur kærandi að fjárhæð tryggingarinnar sem Ferðamálastofa reiknaði út sé röng og hafi átt að nema 14.592.000 en ekki 15.912.000 kr.

Að síðustu bendir kærandi á að í ákvörðun sinni vísi Ferðamálastofa til þess að þegar fjárhæð tryggingar sé ákvörðuð sé hún metin út frá samanburði á tryggingarskyldri veltu síðasta árs og áætlaðri tryggingarskyldri veltu yfirstandandi árs. Þessa sé hins vegar hvorki getið í lögum nr 73/2005 né í reglugerð nr. 1100/2005 og því óljóst hvaðan umrætt reiknifyrirkomulag er fengið, en slíkt er ekki til þess fallið að vekja traust á ákvörðun stjórnvalds um hækkun tryggingarfjárhæðar ferðaskrifstofu vegna alferða. Við slíkar ákvarðanir og útreikning verði stjórnvöld að fylgja lögmætisreglunni, auk þess sem mikilvægt er fyrir málsaðila að gagnsæi sé í fyrirrúmi.

#### **IV. Málsástæður og lagarök Ferðamálastofu.**

Í bréfi Ferðamálastofu kemur fram að með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið skuldbindi samningsaðilar sig til að taka upp ýmsar reglur á sviði neytendaréttar, þar á meðal ákvæði um tryggingaskyldu vegna alferða sem byggist á tilskipun 90/314/EBE um ferðapakka, orlofspakka og skoðunarferðapakka. Í 1. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar komi fram að aðilarríki skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að skipuleggjandi og/eða smásali alferða beri ábyrgð gagnvart neytandanum og einnig að skipuleggjandi og/eða smásali skuli leggja fram fullnægjandi sönnunargögn um tryggingu fyrir endurgreiðslu fjár sem greitt hefur verið og fyrir heimflutning neytandans ef til gjaldþrots kæmi. Á grundvelli framangreinds hafi ákvæði 14. og 16. gr. laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005, verið sett. Þar komi fram að viðskiptavinur skuli fá endurgreitt það fé sem hann hefur greitt vegna ófarinnar alferðar, honum gert kleift að ljúka alferð eða tryggja heimflutning úr alferð komi til gjaldþrots eða greiðslustöðvunar ferðaskrifstofu.

Frá gildistöku laga um skipan ferðamála og reglna nr. 1100/2005 um bókhald og reikningsskil ferðaskrifstofa hafi leiguflug, innlend og erlend, sem hluti alferða ekki verið undanþegin tryggingaskyldri veltu enda hefði slíkt ekki samrýmt þeirri neytendavernd sem kaupendum alferða er tryggð skv. tilskipuninni um ferðapakka, orlofspakka og skoðunarferðapakka og 14. og 16. gr. laga nr. 73/2005 um skipan ferðamála. Í 14. gr. sé beinlínis gert ráð fyrir því að alferðir geti verið í leiguflugi þar sem kveðið er á um að tryggingin sé m.a. ætluð til heimflutnings úr alferð.

Hvergi sé í lögnum kveðið á um að flug sé undanþegið tryggingarskyldu þegar um alferð er að ræða. Í 4. gr. reglna nr. 110/2005 um bókhald og reikningsskil ferðaskrifstofa er sérstaklega kveðið á um að ef flughluti alferða sé í áætlunarflugi sé heimilt að draga kostnað við það flug frá tekjum við sölu alferða við útreikning tryggingarfjárhæðar og skal færa kostnaðinn á sérstakan reikningslykil. Ekki er kveðið á um slíka undanþágu fyrir leiguflug. Hafi það verið vilji löggjafans að sama gildi um leiguflug hefði orðið að kveða á um slíkt í reglunum. Reglur um bókhald og reikningsskil ferðaskrifstofa séu settar með lögformlegum hætti og gangi framar athugasemdum við frumvarp til laga um skipan ferðamála, sérstaklega í ljósi þess að ekkert er kveðið á um áætlunar- eða leiguflug í lögnum.

Ennfremur segir í bréfi Ferðamálastofu að tryggingarfjárhæðin eigi að tryggja endurgreiðslu fjár sem viðskiptavinur hefur greitt vegna alferðar sem m.a. er enn ófarin. Það að leiguflug sem hluti alferðar sé undanþegið tryggingarskyldu samræmist ekki neytendavernd tilskipunar 90/314/EBE eða 14. og 16. gr. laga um skipan ferðamála. Aðstöðumunur sé á leiguflugi og áætlunarflugi. Áætlunarflugið er til staðar óháð rekstrarstöðu ferðaskrifstofunnar og farþeginn getur gengið að því vísu að sé hann kominn með farmiðann í hendurnar en leiguflug er háð ákveðinni ferð sem ekki er reglubundið áætlunarflug. Ef flughluti alferðar er í áætlunarflugi þá þurfi ekki að koma til sérstaks heimflutnings þar sem flughlutinn er til staðar þrátt fyrir gjaldþrot.

Þá er tiltekið í bréfi Ferðamálastofu að ákvörðun tryggingafjárhæðar skv. 17. gr. laga um skipan ferðamála sé ekki matskennd ákvörðun þar sem í ákvæðinu sé skýrt kveðið á um hvernig ákveða skuli fjárhæð tryggingar og því séu hendur Ferðamálastofu bundnar við þann útreikning sem fram kemur í 1. mgr. 17. gr. og ekki geti verið um matskennda ákvörðun að ræða. Jafnræðisreglu sé gætt þar sem allar ferðaskrifstofur fái sömu málsmeðferð og allar fjárhæðir trygginga séu reiknaðar út frá sömu forsendum. Ferðamálastofa er bundin af útreikningi skv. 17. gr. og því er ekki um vægari úrræði að ræða og meðalhófs gætt.

Þegar fjárhæð tryggingar er ákvörðuð er hún metin út frá samanburði á tryggingarskyldri veltu síðasta árs og áætlaðri tryggingarskyldri veltu yfirstandandi árs. Um sé að ræða fyrirkomulag Ferðamálastofu sem kærandi hafi ekki áður gert athugasemd við. Fyrirkomulagið sé byggt á ákvæðum 17. gr. og 3. mgr. 18. gr. laga um skipan ferðamála og 5. gr. reglna nr. 1100/2005. Einnig hafi ráðuneytið staðfest fyrirkomulagið í úrskurðum sínum nr. 5/2009 og 6/2009 og nr. 8/2009. Í úrskurðunum segi m.a. að Ferðamálastofa taki ákvörðun á grundvelli ársreiknings og hins vegar áætlunar um fyrirhuguð umsvif á starfsárinu um hvort þörf sé á breytingu á tryggingafjárhæð að fenginni umsögn löggilts endurskoðanda.

#### **V. Afstaða kæranda til umsagnar Ferðamálastofu.**

Kærandi tiltekur í greinargerði sinni að neytendavernd sé að fullu tryggð þótt sömu sjónarmið gildi um áætlunarflug og leiguflug eins og ætlunin var með setningu laga um skipan ferðamála sbr. greinargerð með frumvarpinu.

Þá kemur fram hjá kæranda að enginn markverður munur sé á leiguflugi og áætlunarflugi enda er þjónustan veitt af sömu flugfélögum sem hafa gild flugrekstrarleyfi og loftferðaskírteini. Telur kærandi misskilnings gæta hjá Ferðamálastofu um eðli flugrekstrar, meðal annars varðandi það ef flughluti alferðar kæranda yrði undanþeginn tryggingarskyldu þá hefðu farþegarnir ekki fengið flugið endurgreitt. Þessu er alfarið vísað á bug í greinargerð kæranda enda ljóst að í slíkum alferðum séu tryggingar á öllu flugi, hvort sem um er að ræða áætlunar- eða leiguflug. Hafi flugmálastjórn viðurkennt loftferðaskírteini flugfélags og heimilað því flug hingað til lands liggur fyrir að skilyrði um neytendavernd eru uppfyllt, sbr. lög nr. 60/1998 um loftferðir. Að auki vísar kærandi til tilskipana sem hafa verið innleiddar í íslenskan rétt og mæla fyrir um skyldu þjónustuveitanda (flugrekanda, flytjanda, ferðaskrifstofu eða umboðsmanns framangreindra aðila) til að veita farþegum þjónustu og aðstoð endurgjaldslaust í þeim tilvikum sem tilskipunin mælir fyrir um, þ.e. þegar um seinkun á aflýsingu á flugi er að ræða.

Ennfremur er því alfarið hafnað að reglur nr. 1100/2005 gangi framar athugasemdum með lagafrumvarpi enda hljóti hinar fyrrnefndu reglur að þurfa að eiga stoð í reglugerðarheimild 2. mgr. 17. gr. sem mælir eingöngu fyrir um að ráðherra skuli setja reglur um bókhald og reikningsskil ferðaskrifstofa til að aðskilja sölu alferða frá annarri starfsemi og til að nauðsynlegar upplýsingar við mat á tryggingarfjárhæð liggi fyrir. Hvergi sé í lögunum kveðið á um að fyrirmæli reglugerðarinnar eigi að gera greinarmun á leiguflugi og áætlunarflugi varðandi tryggingaskyldu.

Þá telur kærandi að ekki sé unnt að krefja ferðaskrifstofur um 16-17 milljóna kr. tryggingu þegar hagnaður af alferðum nemur einungis 2 milljónum kr. eins og raunin var hjá kæranda. Slíkt geti með engu móti staðist, hvorki með tillit til samkeppnissjónarmiða né með tilliti til tilgangs tryggingarskyldunnar.

Þá vísar kærandi á bug sjónarmiði Ferðamálastofu í tengslum við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar, svo sem þeim rökum að meðalhófsreglan komi ekki til álita.

## VII. Niðurstaða ráðuneytisins.

Stjórnsýslukæran sem hér er til meðferðar barst ráðuneytinu innan 3 mánaða frá endanlegri ákvörðun Ferðamálastofu. Fyrsta bréf Ferðamálastofu þar sem tilkynnt var um hækkun tryggingarfjárhæðar var sent til kæranda 23. október og í framhaldinu óskaði kærandi eftir endurskoðun með bréfi 5. janúar 2014 og fékk lokasvar við beiðninni með bréfi þann 5. febrúar 2014.

Á grundvelli 4. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga er aðila máls heimilt að óska eftir endurupptöku máls innan kærufrests og rofnar þá kærufresturinn. Þegar stjórnvald verður við beiðni aðila og tekur mál til nýrrar efnismeðferðar byrjar nýr kærufrestur að líða frá því að ákvörðun málsins er birt, sbr. 1. og 2. mgr. áðurnefnds ákvæðis stjórnsýslulaga.

Þar eð lokaniðurstaða Ferðamálastofu lá ekki fyrir fyrr en 5. febrúar 2014 telst kæran lögð fram innan lögbundins kærufrests sem eru 3 mánuðir frá því að aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun.

Gagnaöflun er auk þess lokið, málið telst nægilega upplýst og er því hér með tekið til úrskurðar.

Eins og fram hefur komið krefst kærandi þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Í málinu er deilt um það hvort heimilt sé við útreikning fjárhæðar tryggingar skv. 14. og 17. gr. laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005, að undanþiggja kostnað við leiguflug í alferð.

Kærandi er ferðaskrifstofa þar sem umfangsmikill hluti rekstrar felst í sölu alferða. Slík starfsemi er leyfisskyld á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga um skipan ferðamála.

V. kafli áðurnefndra laga tekur á tryggingarskyldu vegna alferða en alferðir eru skilgreindar sem fyrirfram ákveðin samsetning ekki færri en tveggja atriða (flutnings, gistingar, annarrar þjónustu við ferðamenn sem tekur til verulegs hluta ferðarinnar) þegar ferð er seld eða boðin til sölu á heildarverði og þegar þjónustan tekur lengri tíma en 24 klst. eða í henni felst gisting. Þessa skilgreiningu og nánari reglur um alferðir er að finna í lögum um alferðir, nr. 80/1994.

Í tilskipun 90/314/EBE um ferðapakka, orlofspakka og skoðunarferðapakka eru settar kröfur um tryggingaskyldu vegna alferða. Í tilskipuninni segir, í 1. mgr. 5. gr., að aðildarríki skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir til þess að tryggja að skipuleggjandi og/eða smásali sem er aðili að samningi beri ábyrgð gagnvart neytandanum á því að staðið sé við framkvæmd þeirra skuldbindinga sem samningurinn kveður á um, án tillits til þess hvort skipuleggjandi og/eða smásala beri að annast framkvæmdina sjálfir eða hún sé í höndum annarra þjónustuaðila, án þess að þetta brjóti í bága við rétt skipuleggjandi og/eða smásala til þess að krefjast efnda af hálfu téðra annarra þjónustuaðila. Þá segir einnig í 7. tölul. 2. gr. að ef verulegur hluti þeirrar þjónustu sem umsamin er, eða ef skipuleggjandi gerir sér grein fyrir því að honum muni reynast ókleift að útvega verulegan hluta þeirrar þjónustu sem láta á í té, skal skipuleggjandi gera aðrar viðeigandi ráðstafanir, neytandanum að kostnaðarlausu, til þess að hægt sé að halda pakkanum áfram.

Tilskipun þessi var innleidd í íslenskan rétt með lögum um skipan ferðamála, nr. 117/1994. Þau lög voru leynt af hólmi af núgildandi lögum sem eru nr. 73/2005.

Í lögnum frá 1994 var leiguflug skilgreint *sem annað flug en reglubundið áætlunarflug til flutnings á farþegum með loftförum til og frá Íslandi þegar aðili, þar með talin ferðaskrifstofa, hefur tekið farrými loftfars að hluta eða öllu leyti á leigu hjá flugrekanda*. Einnig er þar sérstaklega tiltekið í 6. mgr. 14. gr. að hafi viðskiptavinur aðeins keypt sér far með leiguflugi sé heimflutningur hans tryggður af tryggingarfé ferðaskrifstofu.

Á þessum grundvelli virðist ljóst að meðan lög nr. 117 frá 1994 voru í gildi hafi verið litið svo á að leiguflug væri tryggingaskyldt í skilningi laganna og kostnaður við það ætti þannig að vera tekið inn í mat á fjárhæð tryggingar skv. lögnum.

Þegar sett voru ný lög um skipan ferðamála árið 2005 er ákvæði svipað og 6. mgr. 14. gr. ekki að finna í frumvarpinu og í greinargerð með skýringum fyrir ákvæði 14-20. gr. sem fjalla um tryggingar kemur eftirfarandi fram;

*Aftur á móti er hér ekki lagt til að leiguflug frá útlöndum sé tryggt sérstakleg eins og er í gildandi lögum. Er það til að léttu tryggingarskyldu af ferðaskrifstofum og bæta samkeppnisstöðu þeirra, enda eru nú minni skil á milli þeirra sem selja áætlunarflug og leiguflug en við setningu gildandi laga.*

Á grundvelli þessara laga voru settar reglur nr. 110/2005 um bókhald og reikningsskil ferðaskrifstofa. Í reglunum kemur fram í 4. gr. að ef flughluti alferða er í áætlunarflugi, en ekki tekjufærður sérstaklega, sé heimilt að draga kostnað við áætlunarflugið frá tekjum við sölu alferða við útreikning á tryggingarfjárhæð. Kostnað við áætlunarflug í þessum tilfellum skuli færa á sérstakan reikningslykil.

Ferðamálastofa hefur ákveðið fjárhæðir trygginga vegna alferða á grundvelli ofangreindra reglna og þannig metið það svo að kostnað við leiguflug sé ekki heimilt að draga frá við útreikning á tryggingarfjárhæð en kærandi er á annarri skoðun.

Ráðuneytið telur að ekki sé hægt að horfa framhjá því að greinargerð með lögum nr. 73/2005 er lögskýringargagn og hefur verulegt gildi sem slíkt. Séu lög nr. 73/2005 og greinargerðin lesin samhliða er ljóst að vilji löggjafans með lagsetningunni var að breyta fyrri framkvæmd og horfa með sömu augum á kostnað vegna leiguflugs og áætlunarflugs. Ráðuneytið telur ekki að reglur settar á grundvelli laganna geti skákað skilningi og vilja löggjafans enda verða reglur og reglugerðir að hafa skýra og sterka lagstoð.

Hvað varðar skyldur flugrekenda sem bjóða upp á leiguflug til móts við skyldur flugrekenda sem bjóða upp á áætlunarflug er ekki gerður greinarmunur þarna á í lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðar breytingum. Flugrekandi er skilgreindur sem einstaklingur, fyrirtæki eða stofnun sem stundar eða býðst til að stunda rekstur loftfars í atvinnuskyni. Flugrekandi þarf flugrekstrarleyfi og er undir eftirliti Samgöngustofu. Neytendur eru eins settir gagnvart flugrekanda hvort sem keypt er sæti með leiguflugi eða áætlunarflugi, meðal annars á grundvelli reglugerðar nr. 1048/2012 kveður á um rétt farþegar gagnvart flugrekanda hvað varðar seinkanir, aflýsingar og neitun farþega um far.

Í ljósi þeirrar staðreyndar og skýrra leiðbeininga í lögskýringargögnum með lögum nr. 73/2005 um að ekki skuli lengur gera greinarmun á leiguflugi og áætlunarflugi þegar reiknaðar eru út tryggingar vegna alferða, er það mat ráðuneytisins að ekki sé hægt að horfa framhjá áður nefndum atriðum og líta einungis til reglna sem settar voru á grundvelli laganna. Í öllum tilfellum ganga sett lög framár reglum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Nauðsynlegt sé að skýra lög út frá vilja löggjafans sem finna má í lögskýringargögnum eins og greinargerð með frumvarpi.

### Úrskurðarorð

Hinn kærða ákvörðun Ferðamálastofu frá 19. desember 2013 um hækkun tryggingarfjárhæðar kæranda, er felld úr gildi.