Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 14. januar 2016[1]

Forenede sager C-145/15 og C-146/15

K. Ruijssenaars
A. Jansen (sag C-145/15)
J.H. Dees-Erf (sag C-146/15)
mod
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse — luftfart — forordning (EF) nr. 261/2004 — kompensation og bistand til passagerer — aflysning af en flyafgang — artikel 16 — nationale organer med ansvar for håndhævelse af forordningen — subjektive rettigheder — den rolle, som de nationale organer med ansvar for håndhævelse af forordningen har — individuel klage — sanktioner«

1. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsker oplyst, om artikel 16 i forordning (EF) nr. 261/2004[2] pålægger et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelsen af denne forordning, at træffe tvangsforanstaltninger med henblik på at forpligte et luftfartsselskab til at betale en flypassager den kompensation, som denne i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 5 og 7 har krav på ved forsinkelse eller aflysning af en flyafgang.

2. Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004 forpligter medlemsstaterne til at udpege et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, og som i givet fald træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes.

3. I dette forslag til afgørelse vil jeg forklare grundene til, at jeg er af den opfattelse, at artikel 16 i forordning nr. 261/2004 skal fortolkes således, at et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordningen, og som har fået forelagt en individuel klage fra en flypassager, ikke kan træffe tvangsforanstaltninger over for det berørte luftfartsselskab med henblik på at forpligte dette til at betale den kompensation, som denne passager har krav på i henhold til den nævnte forordning.

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

4. Det anføres i første betragtning til forordning nr. 261/2004, at »[h]andling fra Fællesskabets side, når det drejer sig om lufttransport, bl.a. bør […] sigte på at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer«.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 11.2.2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT L 46, s. 1).

5. Denne forordnings artikel 5 har følgende affattelse:

»1. Hvis en flyafgang aflyses, skal berørte passagerer:

[...]

c) have ret til kompensation fra det transporterende luftfartsselskab i overensstemmelse med artikel 7, medmindre

i) de får meddelelse om aflysningen mindst to uger før det planlagte afgangstidspunkt, eller

ii) de får meddelelse om aflysninger mellem to uger og syv dage før det planlagte afgangstidspunkt og får tilbudt en omlægning af rejsen, så de kan afrejse højst to timer før det planlagte afgangstidspunkt og ankomme til det endelige bestemmelsessted senest fire timer efter det planlagte ankomsttidspunkt, eller

iii) de får meddelelse om aflysningen mindre end syv dage før det planlagte afgangstidspunkt og får tilbudt en omlægning af rejsen, så de kan afrejse højst en time før det planlagte afgangstidspunkt og ankomme til det endelige bestemmelsessted senest to timer efter det planlagte ankomsttidspunkt.

[...]

3. Et transporterende luftfartsselskab har ikke pligt til at udbetale kompensation i henhold til artikel 7, hvis det kan godtgøre, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet.

[...]«

6. Den nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, fastsætter:

»Når der henvises til denne artikel, modtager passageren en fast kompensation som følger:

a) 250 EUR for alle flyvninger på højst 1 500 km

b) 400 EUR for alle flyvninger inden for Fællesskabet på mere end 1 500 km og for alle andre flyvninger på mellem 1 500 og 3 500 km

[...]«

7. Artikel 16 i forordning nr. 261/2004 har følgende affattelse:

»1. Hver medlemsstat udpeger et organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning for så vidt angår flyafgange fra lufthavne beliggende på medlemsstatens område og flyafgange fra et tredjeland til sådanne lufthavne. I givet fald træffer dette organ de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes. Medlemsstaterne informerer Kommissionen om, hvilket organ der er udpeget i henhold til dette stykke.

2. Med forbehold af artikel 12 kan den enkelte passager over for et hvilket som helst af de organer, der er udpeget under stk. 1, eller ethvert andet kompetent organ, som medlemsstaterne måtte udpege, indbringe en klage, når den pågældende finder, at der er sket en overtrædelse af denne forordning i en hvilken som helst lufthavn beliggende på en medlemsstats område eller vedrørende enhver flyafgang fra en tredjelandslufthavn til en lufthavn beliggende på medlemsstatens område.

3. De sanktioner, som medlemsstaterne fastlægger for overtrædelse af denne forordning, skal være effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.«

B – *Nederlandsk ret*

8. Kongeriget Nederlandene har med henblik på at gennemføre artikel 16 i forordning nr. 216/2004 udpeget Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (statssekretariatet for infrastruktur og miljø, herefter »statssekretariatet«) som det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordningen. Således har statssekretariatet i overensstemmelse med artikel 11.15, litra b), nr. i, i lov om luftfart (Wet luchtvaart) af 18. juni 1992 [3], i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagen (herefter »lov om luftfart«), kompetencen til ved et administrativt pålæg at forpligte den krænkende part til at overholde bestemmelserne i den nævnte forordning eller bestemmelser vedtaget i henhold til denne med henblik på at afhjælpe overtrædelsen. Såfremt den krænkende part ikke efterkommer kravet eller ikke gør det inden for fristen, har statssekretariatet kompetence til selv at afhjælpe overtrædelsen.

9. I tilfælde af tilsidesættelse af bestemmelserne i forordning nr. 261/2004 eller af de bestemmelser, der er vedtaget i henhold til denne, kan statssekretariatet i overensstemmelse med artikel 11.16, stk. 1, litra e), nr. i, i lov om luftfart pålægge en administrativ bøde.

10. Den forelæggende ret har præciseret, at denne lov giver statssekretariatet en generel kompetence til at træffe tvangsforanstaltninger i tilfælde af en overtrædelse af forordning nr. 261/2004, og har fremført et eksempel med et luftfartsselskab, der systematisk afviser at opfylde sine forpligtelser efter forordningen. Derimod er den forelæggende ret af den opfattelse, at den nævnte lov ikke giver statssekretariatet kompetence til at træffe tvangsforanstaltninger efter begæring fra en passager i hvert enkelt tilfælde, hvor luftfartselskabet afslår at efterkomme et fremsat krav om kompensation på grundlag af den nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, litra c), og artikel 7.

II – **De faktiske omstændigheder**

11. K. Ruijssenaars og A. Jansen (sag C-145/15) samt J.H. Dees-Erf (sag C-146/15) (herefter samlet »sagsøgerne i hovedsagerne«), for hvem flyafgangen blev henholdsvis aflyst og forsinket i 26 timer, har ad to omgange fremsat krav over for de luftfartsselskaber, der er ansvarlige for disse flyafgange, nemlig Royal Air Maroc (sag C-145/15) og Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (sag C-146/15), om udbetaling af den kompensation, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 216/2004.

12. Efter successive afslag fra de to luftfartselskaber på at kompensere sagsøgerne i hovedsagerne anmodede disse statssekretariatet om at træffe de nødvendige administrative tvangsforanstaltninger med henblik på at forpligte luftfartselskaberne til udbedre overtrædelsen af artikel 5, stk. 1, litra c), i forordning nr. 261/2004 og betale den kompensation, som disse sagsøgere havde ret til i henhold til denne forordnings artikel 7.

13. Statssekretariatet gav afslag på de anmodninger og krav, der var fremsat af sagsøgerne i hovedsagerne. K. Ruijssenaars og A. Jansen anlagde derfor sag ved Rechtbank Oost-Brabant (ret i første instans i øst-Brabant) med henblik på prøvelse af statssekretariatets afgørelse om afslag vedrørende dem, og J.H. Dees-Erf anlagde sag ved Rechtbank Den Haag (ret i første instans i Haag) med henblik på prøvelse af statssekretariatets afgørelse om afslag vedrørende denne. Begge retter fandt søgsmålene ugrundede. Sagsøgerne i hovedsagerne besluttede derfor at iværksætte appel ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

3 — Stb. 1992, nr. 368.

14. I hver af disse sager ønsker Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) oplyst, om statssekretariatet har kompetence til at træffe administrative tvangsforanstaltninger over for luftfartselskaber i hvert enkelt tilfælde, hvor disse overtræder artikel 5, stk. 1, litra c), og artikel 7 i forordning nr. 261/2004.

15. Den forelæggende ret er nemlig af den opfattelse, at idet forholdet mellem et luftfartsselskab og en passager er af civilretlig karakter, henhører selskabets manglende opfyldelse af sine forpligtelser under de civile retters kompetence. Såfremt det medgives, at statssekretariatet har en sådan kompetence, ville dette ifølge den forelæggende ret skade fordelingen af de retlige kompetencer i Nederlandene. Endvidere fremgår det af forarbejderne til lov om luftfart, at det ikke tilkommer den administrative myndighed på vegne af passagererne at fremsætte et krav om kompensation over for luftfartsselskabet.

16. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har på den baggrund besluttet at udsætte de to sager og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Pålægger artikel 16 i forordning nr. 261/2004 de nationale myndigheder at vedtage gennemførelsesforanstaltninger, der gør det muligt for det organ, der er udpeget på grundlag af denne artikel, at træffe administrative tvangsforanstaltninger i hvert enkelt tilfælde, hvor denne forordnings artikel 5, stk. 1, litra c), og artikel 7 overtrædes, med henblik på at sikre hver enkelt passagers ret til at modtage en kompensation, idet der derved skal forstås, at nederlandsk ret tillader passagerer at gøre de rettigheder gældende for de civile retter, som disse passagerer i henhold til EU-retten kan udlede af den nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, litra c), og artikel 7?«

III – **Analyse**

17. Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 16 i forordning nr. 261/2004 skal fortolkes således, at et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordningen, og som har fået forelagt en individuel klage fra en flypassager, er forpligtet til at træffe tvangsforanstaltninger over for det berørte luftfartsselskab med henblik på at forpligte det til at betale den kompensation, som denne passager har ret til i henhold til den nævnte forordning.

18. Reelt vedrører spørgsmålet i nærværende sager udstrækningen i henhold til forordning nr. 261/2004 af den rolle, som de nationale organer med ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004 er blevet tildelt.

19. Artikel 16 i forordning nr. 261/2004 har endnu ikke været genstand for Domstolens fortolkning. Der er højst blevet henvist til den i de sager, der gav anledning til domme Kommissionen mod Luxembourg (C-264/06, EU:C:2007:240), Kommissionen mod Sverige (C-333/06, EU:C:2007:351) og McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), imidlertid uden at det spørgsmål, der her forelægges, blev behandlet.

20. Ifølge sagsøgerne i hovedsagerne pålægger denne artikel det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, at træffe tvangsforanstaltninger over for luftfartsselskaber med henblik på at forpligte dem til at betale de berørte passagerer den kompensation, som de har ret til i henhold til denne forordnings artikel 5 og 7. Sagsøgerne i hovedsagerne er således af den opfattelse, at der bør sondres mellem dels den skadeserstatning og de renter, der er en følge af den manglende opfyldelse af de kontraktmæssige forpligtelser, og som skal påberåbes for de civile domstole, dels den forpligtelse til at betale kompensation, der følger direkte af forordning nr. 261/2004, og som skal pålægges af det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning [4].

4 — Punkt 20 i det skriftlige indlæg i sag C-145/15.

21. Jeg er af de følgende grunde ikke enig i denne opfattelse.

22. Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004 fastsætter, at »[h]ver medlemsstat udpeger et organ, der har ansvaret for håndhævelsen af denne forordning […] I givet fald træffer dette organ de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes«. I denne artikels stk. 2 anføres det, at »den enkelte passager over for et hvilket som helst af de organer, der er udpeget under stk. 1, eller ethvert andet kompetent organ, som medlemsstaterne måtte udpege, [kan] indbringe en klage, når den pågældende finder, at der er sket en overtrædelse af denne forordning i en hvilken som helst lufthavn beliggende på en medlemsstats område eller vedrørende enhver flyafgang fra en tredjelandslufthavn til en lufthavn beliggende på medlemsstatens område«. Endelig fastsætter den nævnte artikels stk. 3, at »[d]e sanktioner, som medlemsstaterne fastlægger for overtrædelse af denne forordning, skal være effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning«.

23. Opgaven for det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, har således to aspekter. Det første aspekt af opgaven, der er obligatorisk, er nemlig at sikre håndhævelsen af forordningen. Det andet aspekt af opgaven, der ikke nødvendigvis pålægges dette organ, men som kan tildeles et andet organ, er at behandle klager fra flypassagererne.

24. Intet i ordlyden af artikel 16 i forordning nr. 261/2004 gør det muligt at udlede, at det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelsen af forordningen, er forpligtet til at træffe tvangsforanstaltninger over for luftfartsselskaber med henblik på at forpligte dem til at betale de berørte passagerer den kompensation, de har ret til i henhold til den nævnte forordnings artikel 5 og 7.

25. Selv om det er rigtigt, at ordlyden af artikel 16 i forordning nr. 261/2004 henviser til »nødvendige foranstaltninger« og »sanktioner«, vedrører disse udtryk reelt den første rolle, som det nationale organ med ansvar for håndhævelse af forordningen har fået tildelt, og som er at sikre en generelt korrekt håndhævelse af den nævnte forordning.

26. Denne artikel 16 skal nemlig sammenholdes med 22. betragtning til forordning nr. 261/2004. I denne anføres det, at »[m]edlemsstaterne bør sikre og overvåge, at deres luftfartsselskaber *generelt efterlever* denne forordning, og de bør *udpege et organ til at håndhæve den*. Overvågningen bør ikke berøre passagerers og luftfartsselskabers ret til domstolsprøvelse i henhold til national lov«[5].

27. Det fremgår af de to sammenholdte bestemmelser, at den første obligatoriske opgave for det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, er at sikre, overordnet, at luftfartsselskaberne opfylder de forpligtelser, der følger af forordningen. Dette organ skal for eksempel sikre, at luftfartsselskaberne oplyser flypassagererne behørigt om deres rettigheder, eller at disse passagerer har kendskab til, hvem de skal henvende sig til, hvis de finder, at deres rettigheder ikke er blevet overholdt[6]. Det skal ligeledes identificere de eventuelle overtrædelser, som luftfartsselskaberne begår af de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til den nævnte forordning og sørge for kompensation heraf.

28. I tilfælde af tilsidesættelse af disse forpligtelser træffer det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, de nødvendige foranstaltninger for at sikre overholdelsen af passagerernes rettigheder, herunder sanktioner over for luftfartsselskaberne[7]. Anvendelsen af udtrykket »sanktioner« i den nævnte forordnings artikel 16, stk. 3, lader ingen plads til tvivl. Disse sanktioner kan under ingen omstændigheder gælde som kompensation til en passager, hvis rettigheder ikke er blevet

5 — Min fremhævelse.

6 — Jf. punkt 3.3 og 3.4 i meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordning nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller ved lange forsinkelser (KOM(2011) 174 endelig).

7 — Jf. denne forordnings artikel 16, stk. 1 og 3.

overholdt. De nævnte sanktioner pålægges nemlig alene i tilfælde, hvor luftfartsselskabet ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 261/2004 og ikke for en tilsidesættelse af de subjektive rettigheder, som flypassageren har i henhold til denne forordning som følge af en kontrakt, denne har indgået med et luftfartsselskab. Det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af den nævnte forordning, skal reelt som sin vigtigste opgave forsvare flypassagerernes kollektive interesser.

29. Denne fortolkning understøttes af de forberedende arbejder, der for tiden pågår med henblik på ændring af forordning nr. 261/2004. Idet Kommissionen således minder om, at forordningen »kræver […], at medlemsstaterne skal udpege et nationalt organ til håndhævelse af reglerne for at sikre en korrekt anvendelse af [den]« [8], anfører den, at det bør præciseres, hvilken rolle de nationale håndhævelsesorganer har, ved klart at tildele dem almindelig håndhævelse og sikre, at de varetager deres overvågningspolitik mere proaktivt end i dag [9].

30. Medlemsstaterne har et vist råderum ved udpegningen af de nævnte organer og især i forbindelse med tildelingen af disses kompetencer. I denne henseende er der visse institutionelle forskelle. Visse medlemsstater har valgt at udpege deres nationale myndighed for civil luftfart som det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, mens andre har foretrukket at udpege deres nationale forbrugerbeskyttelsesmyndighed [10]. Selv om en række medlemsstater (reelt størsteparten) har udpeget dette organ til at have kompetence til at behandle individuelle klager som omhandlet i denne forordnings artikel 16, stk. 2, har andre medlemsstater derimod givet et andet organ ansvaret for denne opgave [11].

31. Hvordan forholder det sig, når det nationale organ med ansvar for håndhævelse af forordning nr. 261/2004 ligeledes har ansvaret for behandlingen af de individuelle klager? Er det forpligtet til at træffe tvangsforanstaltninger med henblik på at forpligte luftfartsselskabet til at kompensere flypassageren? Det mener jeg ikke er tilfældet.

32. Som det ses af det ovenstående, kan det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, i overensstemmelse med denne forordnings artikel 16, stk. 2, ligeledes have ansvaret for behandlingen af klager. Intet i ordlyden af denne bestemmelse antyder, at der er en forpligtelse til at handle efter at have modtaget en klage fra en flypassager vedrørende tilsidesættelse af dennes rettigheder i henhold til forordningen. Det er min opfattelse, at medlemsstaterne i denne henseende har et vist råderum for så vidt angår udstrækningen af de kompetencer, som organet tildeles. Et organ kan således have ansvaret for indgåelsen af udenretslige forlig i tvister mellem luftfartsselskaber og passagerer og agere konfliktmægler, eller dets rolle kan begrænses til at give de flypassagerer, der har indgivet en klage for dette, oplysning bl.a. om, hvilke skridt disse skal tage, herunder indgive klage til luftfartsselskabet, eller oplysning om den europæiske standardformular [12].

8 — Jf. punkt 1.1 i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar ved luftbefordring af passagerer og deres bagage (COM(2013) 130 final).

9 — Jf. punkt 3.3.1.2 i det nævnte forslag.

10 — Jf. Kommissionens dokument på følgende website: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf

11 — Ibidem. Dette er bl.a. tilfældet i Ungarn, Republikken Finland og Kongeriget Sverige.

12 — Denne formular findes på websitet http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_fr.pdf.

33. Selv om det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, og som behandler klager, ikke har nogen forpligtelse til at handle som følge af en individuel klage, kan antallet af de klager, der er indbragt for dette, derimod være en klar indikator for, at luftfartsselskabet har tilsidesat sine forpligtelser mere end én gang, hvilket kan medføre, at organet træffer tvangsforanstaltninger over for dette luftfartsselskab [13].

34. En sådan fortolkning rejser ikke tvivl om de formål, som forordning nr. 261/2004 søger at opnå, nemlig at sikre passagererne en høj beskyttelse og at tage fuldt ud hensyn til forbrugerbeskyttelseskravene generelt [14]. Tværtimod.

35. Jeg minder om, at formålet med forordning nr. 261/2004 er at sikre et højt beskyttelsesniveau for flypassagerer under anerkendelse af minimumsrettigheder for disse i tilfælde af boardingafvisning, aflysning eller væsentlig forsinkelse af flyafgange [15]. Hvis passagererne finder, at deres rettigheder er blevet tilsidesat, og deres administrative klage ikke har givet noget resultat, har flypassagererne fortsat mulighed for at anvende de almindelige retsmidler. De kan således anlægge sag ved den kompetente domstol. I de fleste medlemsstater findes en forenklet procedure for tvister, hvori det omhandlede krav ikke overstiger en vis tærskel, hvorved adgangen til retsmidler lettes for flypassagerer [16]. I denne henseende har den forelæggende ret præciseret, at denne tærskel i Nederlandene er 25 000 EUR, og at der ikke er en forpligtelse til at være repræsenteret ved en advokat.

36. For så vidt angår tvister på tværs af grænserne skal jeg bemærke, at der eksisterer en europæisk småkravsprocedure som fastsat i forordning (EF) nr. 861/2007 [17], der finder anvendelse i forbindelse med tvister, hvori det omhandlede krav ikke overstiger 2 000 EUR, og som heller ikke kræver repræsentation ved en advokat [18].

37. Disse procedurer giver således flypassagererne en lempeligere adgang til at anlægge et søgsmål mod de erhvervsdrivende, som er luftfartsselskaberne.

38. Endvidere er rollernes udformning og fastsættelse for henholdsvis de nationale organer, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, i givet fald organerne med ansvaret for behandlingen af klager, og de nationale domstole, således som disse roller fremgår af min analyse, de eneste, der sikrer beskyttelsen af flypassagererne og forbrugerne i almindelighed.

39. Såfremt det overlades til de nationale organer, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, at gennemføre de subjektive rettigheder, som flypassagererne har i henhold til denne forordning, og pålægge luftfartsselskaberne at betale kompensation i henhold til forordningens bestemmelser, ville dette uomgængeligt føre til forskelle i fortolkningen af EU-retten, som ville udgøre en kilde til retsusikkerhed for flypassagererne. Jeg kan således meget let forestille mig, at et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelse af den nævnte forordning, og som har fået forelagt en individuel klage, vil vurdere, at aflysningen af en flyafgang ikke er en konsekvens af usædvanlige

13 — Endvidere foreslår Kommissionen i det nævnte forslag til forordning, der er nævnt i fodnote 8, en bedre koordinering mellem det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, og det organ, der har ansvaret for at behandle individuelle klager, med henblik på lettere at kunne identificere tilsidesættelserne af de forpligtelser, der følger af forordningen, og dermed om nødvendigt sanktionere det pågældende luftfartsselskab (jf. artikel 16 og 16a).

14 — Jf. 1. betragtning til denne forordning.

15 — Jf. forordningens artikel 1, stk. 1.

16 — Jf. Europa-Parlamentets dokument benævnt »Den europæiske småkravsprocedure – retlig analyse af Kommissionens forslag med henblik på at udbedre manglerne ved den aktuelle ordning«, der findes [på fransk] på følgende website: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_FR.pdf

17 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 11.7.2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (EUT L 199, s. 1).

18 — Jf. denne forordnings artikel 2, stk. 1, og artikel 10.

omstændigheder, og dermed give medhold i det af flypassageren fremsatte krav og pålægge luftfartsselskabet at betale kompensation, mens den kompetente ret parallelt hermed eller efterfølgende i forbindelse med en sag anlagt for denne vil vurdere, at sådanne omstændigheder er godtgjort, og at der derfor ikke skal betales kompensation.

40. Desuden opstår nødvendigvis spøgsmålet, om et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, kan betegnes som en »ret« som omhandlet i Domstolens praksis, hvorved dette organ har adgang til proceduren vedrørende præjudiciel forelæggelse. Efter min opfattelse kan et sådant organ ikke kvalificeres som en ret[19]. Såfremt det tillades, at dette organ kan træffe tvangsforanstaltninger over for et luftfartsselskab med henblik på at forpligte det til at betale kompensation til en flypassager, er der en risiko for i tilfælde af tvivl om fortolkningen af de relevante bestemmelser i forordning nr. 261/2004, at der kan opstå forskellige fortolkninger af disse bestemmelser hos de forskellige nationale organer med ansvar for håndhævelse af denne forordning, og dermed skades den ensartede fortolkning og anvendelse af EU-retten under en retssag, hvoraf mange ender for Domstolen, idet fortolkningen af de nævnte bestemmelser ofte er kilde til vanskeligheder.

41. På baggrund af samtlige disse forhold er det min opfattelse, at artikel 16 i forordning nr. 261/2004 skal fortolkes således, at et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, og som har fået forelagt en individuel klage fra en flypassager, ikke kan træffe tvangsforanstaltninger over for det berørte luftfartsselskab med henblik på at pålægge dette at betale den kompensation, som den pågældende passager har ret til i henhold til forordningen.

IV – **Forslag til afgørelse**

42. Under hensyn til ovenstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) på følgende måde:

»Artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 skal fortolkes således, at et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, og som har fået forelagt en individuel klage fra en flypassager, ikke kan træffe tvangsforanstaltninger over for det berørte luftfartsselskab med henblik på at pålægge dette at betale den kompensation, som den pågældende passager har ret til i henhold til den nævnte forordning.«

19 — Jeg skal i denne forbindelse bemærke, at »det fremgår af Domstolens faste praksis, at Domstolen for at bedømme, om det organ, der forelægger en sag, er en »ret« i artikel 267 TEUF's forstand – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – tager en hel række forhold i betragtning, nemlig om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, og om det er uafhængigt […]. Endvidere bemærkes, at nationale retsinstanser kun kan forelægge spørgsmål for Domstolen, hvis der verserer en tvist for dem, og hvis forelæggelsen sker med henblik på afgørelse af en retssag« (jf. dom Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, præmis 23).