Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

17 март 2016 година*

„Въздушен транспорт — Регламент (ЕО) № 261/2004 — Член 7 — Обезщетяване на пътниците в случай на отмяна или закъснение с повече от три часа на полет — Член 16 — Национални органи, които отговарят за прилагането на Регламента — Компетентност — Предприемане на принудителни действия срещу въздушния превозвач с оглед на изплащането на обезщетението, дължимо на пътник“

По съединени дела C-145/15 и C-146/15

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) с актове от 11 март 2015 г., постъпили в Съда на 26 март 2015 г., в рамките на производства по дела

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

J. H. Dees-Erf (C-146/15)

срещу

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

в присъствието на:

Royal Air Maroc SA (C-145/15),

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (C-146/15),

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: D. Šváby (докладчик), председател на състава, J. Malenovský и M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: A. Calot Escobar,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Ruijssenaars, г-н Jansen и г-жа Dees-Erf, от M. Hoorntje, jurist и F. de Bray, advocaat,

— за нидерландското правителство, от M. Gijzen и M. Bulterman, в качеството на представители,

* Език на производството: нидерландски.

— за Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, от P. Eijsvoogel и P. J. F. Huizing, advocate,

— за германското правителство, от T. Henze и J. Kemper, в качеството на представители,

— за финландското правителство, от J. Heliskoski, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от F. Wilman и N. Yerrell, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 януари 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 16 от Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 (ОВ L 46, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 218).

2 Запитванията са отправени в рамките на два спора между, от една страна, по първия — г-н Ruijssenaars и г-н Jansen, а по втория — г-жа Dees-Erf, и Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (държавен секретар по инфраструктурата и околната среда, наричан по-нататък „държавен секретар“), от друга, относно отказа на държавния секретар да предприеме принудителни действия срещу, съответно, Royal Air Maroc SA (наричано по-нататък „Royal Air Maroc“) и Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (наричано по-нататък „KLM“), за да накара посочените дружества да платят обезщетението, предвидено в член 7 от Регламент № 261/2004, поради пристигането с повече от три часа закъснение на полетите на тези физически лица.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 1, 21 и 22 от Регламент № 261/2004 предвиждат:

„(1) Действия на Общността в областта на въздушния транспорт следва да целят, наред с други неща, гарантирането на високо равнище на защита на пътниците. Освен това, по принцип следва да се отчитат изцяло изискванията за защита на клиента.

[…]

(21) Държавите членки следва да формулират правила за санкции, приложими към нарушения на разпоредбите на настоящия регламент и да гарантират, че тези санкции се прилагат. Санкциите следва да са ефективни, съразмерни и възпиращи.

(22) Държавите членки следва да гарантират и да упражняват надзор върху принципното съответствие на действията на техните въздушни превозвачи с настоящия регламент и да назначат подходящ орган за изпълнение на такива функции по неговото прилагане. Надзорът не следва да засяга правата на пътниците и въздушните превозвачи да търсят законно обезщетение в съда съгласно процедурите на националното законодателство“.

4 Съгласно член 5, параграф 1 от този регламент:

„1. При отмяна на полет съответните пътници:

в) имат право на обезщетение от опериращия въздушен превозвач по член 7, освен ако не са:

i) информирани за отмяната минимум две седмици преди началото на полета по разписание; или

ii) информирани за отмяната между две седмици и седем дни преди началото на полета по разписание и им е предложено премаршрутиране, което им позволява да заминат не по-късно от два часа преди началото на полета по разписание и да достигнат техния краен пункт на пристигане за по-малко от четири часа след времето за пристигане по разписание; или

iii) информирани за отмяната по-малко от седем дни преди началото на полета по разписание и им е предложено премаршрутиране, което им позволява да заминат не по-късно от един час преди началото на полета по разписание и да достигнат техния краен пункт на пристигане за по-малко от два часа след времето за пристигане по разписание.

[…]“.

5 Член 7 („Право на обезщетение“), параграф 1 от същия регламент гласи:

„1. „При прилагането на този член пътниците получават обезщетение, възлизащо на:

а) 250 EUR за всички полети до 1 500 километра;

б) 400 EUR за всички полети на територията на Общността над 1 500 километра и за всички други полети между 1 500 и 3 500 километра;

в) 600 EUR за всички полети, непопадащи под букви а) или б).

[…]“.

6 Член 16 („Нарушения“) от посочения регламент предвижда:

„1. Всяка държава членка определя орган, който отговаря за прилагането на настоящия регламент по отношение на полети от летища, разположени на нейна територия и полети от трета страна до такива летища. Когато е целесъобразно, този орган предприема мерки, необходими за гарантиране зачитането на правата на пътниците. Държавите членки информират Комисията за органа, определен съгласно настоящия параграф.

2. Без да се засягат разпоредбите на член 12, всеки пътник може да сезира всеки орган, определен по параграф 1, или всеки друг компетентен орган, определен от държава членка, по повод на предполагаемо нарушение на настоящия регламент на всяко летище, разположено на територията на държава членка или във връзка с полет от трета страна до летище, разположено на тази територия.

3. Санкциите, определени от държавите членки за нарушения на настоящия регламент, са ефективни, съразмерни и с възпиращ ефект“.

Нидерландското право

7 Изпълнението на член 16 от Регламент № 261/2004 е гарантирано по-специално със следните разпоредби на Закона за въздухоплаването (Wet luchtvaart) от 18 юни 1992 г. (Stb.1992, № 368), в действащата му към момента на настъпване на фактите по главното производство редакция (наричан по-нататък „Законът за въздухоплаването“).

8 Съгласно член 11.15, първа алинея, буква b), точка 1 от Закона за въздухоплаването държавният секретар, който е определен за националния орган, отговарящ за прилагането на Регламент № 261/2004, може да издаде скрепено с принудителни административни мерки разпореждане за съобразяване с разпоредбите на Регламент № 261/2004 или приети въз основа на този регламент.

9 Според запитващата юрисдикция, която се позовава на подготвителните работи по Закона за въздухоплаването, действително този закон предоставя на държавния секретар общо правомощие да предприема принудителни действия при нарушение на Регламент № 261/2004, по-специално когато от прегледа на преписката става ясно, че въздушният превозвач системно отказва да изпълнява задълженията си по цитирания регламент, но този закон не позволява на държавния секретар да предприема принудителни действия по молба на пътник във всеки отделен случай, в който въздушен превозвач откаже да удовлетвори искане за обезщетение, основано на член 5, параграф 1, буква в) и член 7 от Регламент № 261/2004.

Споровете по главното производство и преюдициалните въпроси

Дело C-145/15

10 След отмяната на полета им от Амстердам (Нидерландия) до Казабланка (Мароко), планиран за 8 април 2011 г., г-н Ruijssenaars и г-н Jansen подават молба до Royal Air Maroc да им изплати обезщетението, предвидено в член 7 от Регламент № 261/2004.

11 Поради отказа на посочения въздушен превозвач, с писмо от 4 май 2012 г. те подават молба до държавния секретар да предприеме принудителни действия срещу Royal Air Maroc, за да задължи тази авиокомпания да отстрани нарушението на член 5, параграф 1, буква в) от Регламент № 261/2004 и да им плати обезщетението, предвидено в член 7 от Регламента.

12 С решение от 7 май 2012 г. държавният секретар отхвърля молбата на г-н Ruijssenaars и г-н Jansen. С решение от 3 октомври 2012 г. държавният секретар обявява за неоснователна жалбата, подадена от тях по административен ред срещу това решение.

13 Тогава г-н Ruijssenaars и г-н Jansen подават жалба по съдебен ред срещу последното решение пред Rechtbank Oost-Brabant (първоинстанционен съд, Източен Брабант), който я отхвърля с решение от 28 май 2013 г.

14 Г-н Ruijssenaars и г-н Jansen обжалват това решение пред Raad van State (Държавният съвет).

15 В рамките на това производство запитващата юрисдикция изразява съмнения за правомощието на държавния секретар да предприеме принудителните действия, поискани от жалбоподателите. Според нея дори правомощието на държавния секретар да предприеме принудителни действия спрямо въздушни превозвачи, които системно отказват да изпълнят задълженията си по Регламент № 261/2004, да бъде прието за установено, това не важи за принудителните действия, които са предприети въз основа на молба на пътници и засягат индивидуални случаи на нарушение на член 5, параграф 1, буква в) и член 7 от Регламент № 261/2004.

16 В този аспект тя отбелязва, че връзката между въздушния превозвач и пътника е гражданскоправна и че ако този превозвач откаже да изплати обезщетението на пътника, правото на обезщетение ще бъде приведено в действие с предявяването на гражданскоправен иск пред граждански съд. Тя също така изтъква, че ако предприемането на индивидуални принудителни действия се възложи на държавния секретар, чиито решения са предмет на контрол от административните съдилища, това би накърнило разпределението на съдебните функции в Нидерландия в случай на паралелен иск пред гражданските съдилища.

17 В допълнение, според запитващата юрисдикция липсата у държавния секретар на компетентност да предприема процесните по главното производство действия се потвърждава от обсъждането в парламента на Закона за въздухоплаването, видно от което, „административният орган няма правомощието да иска от въздушния превозвач обезщетение за вреди от името на пътниците“, както и от факта, че предвидените от нидерландското право принудителни действия не могат, в случай на неизпълнение от страна на съответния въздушен превозвач, да гарантират обезщетяването на пътниците.

18 Raad van State (Държавният съвет) отбелязва също, че релевантните за това дело разпоредби на Регламент № 261/2004 са пряко приложими и следователно могат да бъдат изтъкнати пред националните юрисдикции в спор между частноправни субекти, като така ефективната съдебна защита на пътника е гарантирана.

19 При тези обстоятелства Raad van State (Държавният съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„С оглед на обстоятелството, че нидерландското право предоставя на пътниците достъп до гражданските съдилища за защита на правата, които могат да произтичат от разпоредбите на правото на Съюза в член 5, параграф 1, буква в) и член 7 от Регламент № 261/2004, задължава ли член 16 от същия регламент националните органи да приемат мерки за прилагане, които дават основание на определения съгласно член 16 орган за предприемането на принудителни административни действия във всеки отделен случай на нарушение на член 5, параграф 1, буква в) и член 7 от Регламента, за да може във всеки такъв случай да се гарантира правото на обезщетение на пътника?“.

Дело C-146/15

20 След 26-часовото закъснение на полета ѝ на 17 декември 2009 г. от Кюрасао (Нидерландски Антили) до Амстердам (Нидерландия), г-жа Dees-Erf подава молба до KLM да ѝ изплати обезщетението, предвидено в член 7 от Регламент № 261/2004.

21 Поради отказа на посочения въздушен превозвач, с писмо от 1 февруари 2012 г. тя подава молба до държавния секретар да предприеме принудителни действия срещу KLM, за да задължи тази авиокомпания да отстрани нарушението на член 5, параграф 1, буква в) от Регламент № 261/2004 и да ѝ плати обезщетението, предвидено в член 7 от Регламента.

22 С решение от 2 февруари 2012 г. държавният секретар отхвърля молбата на г-жа Dees-Erf. С решение от 22 май 2012 г. държавният секретар обявява за неоснователна жалбата, подадена по административен ред срещу това решение.

23 Тогава г-жа Dees-Erf подава жалба по съдебен ред срещу последното решение пред Rechtbank Den Haag (първоинстанционен съд, Хага), който я отхвърля с решение от 13 февруари 2013 г.

24 Г-жа Dees-Erf обжалва това решение пред Raad van State (Държавният съвет).

25 По същите съображения като изложените в преюдициалното запитване по дело C-145/15 Raad van State (Държавният съвет) решава да спре производството и да отправи преюдициален въпрос, идентичен на поставения по това дело.

26 С решение на председателя на Съда от 27 март 2015 г. дела C-145/15 и C-146/15 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

По преюдициалния въпрос

27 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 16 от Регламент № 261/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че определеният от всяка държава членка в приложение на параграф 1 от този член орган, до който е подадена индивидуална жалба от пътник поради отказа на въздушен превозвач да изплати на пътника обезщетението, предвидено в член 7, параграф 1 от същия регламент, е длъжен да предприеме принудителни действия спрямо този превозвач, за да го принуди да изплати въпросното обезщетение.

28 В тази насока следва да се отбележи, че съгласно член 16, параграф 1 от Регламент № 261/2004 държавите членки определят орган, който отговаря за прилагането на този регламент и, когато е целесъобразно, предприема мерките, необходими за да се гарантира зачитането на правата на пътниците.

29 От текста на член 16, параграф 1 от Регламент № 261/2004 във връзка със съображение 22 от Регламента следва, че последният задължава визирания с тези разпоредби орган да гарантира принципното спазване на същия регламент.

30 Тъй като разпоредбите, от които се състои член 16 от Регламент № 261/2004, образуват едно съгласувано цяло, параграфи 2 и 3 от него следва да се тълкуват в смисъл, че уточняват различните аспекти, които произтичат от функцията, възложена на посочения в член 16, параграф 1 орган.

31 Що се отнася по-специално до жалбите, които всеки пътник може да подаде до този орган, съгласно член 16, параграф 2 от Регламент № 261/2004 те по-скоро следва да се считат за предупреждения, предназначени да допринесат за надлежното прилагане на споменатия регламент като цяло, без този орган да е длъжен въз основа на такива жалби да предприема действия, за да гарантира правото на всеки отделен пътник да получи обезщетение.

32 На следващо място, понятието „санкции“ в член 16, параграф 3, разглеждан във връзка със съображение 21 от Регламент № 261/2004, следва да се тълкува в смисъл, че обозначава действията, предприети в отговор на нарушенията, които органът разкрива при изпълнение на функцията си по общ надзор, предвидена в член 16, параграф 1, а не принудителните административни действия, които трябва да бъдат предприети във всеки отделен случай.

33 Ето защо възприетото тълкуване на член 16 от Регламент № 261/2004 като цяло не накърнява целите на този регламент, и по-конкретно визираните в съображение 1 от него — да се гарантира високо равнище на защита на пътниците и да се отчитат изцяло изискванията за защита на клиентите.

34 Както отбелязва генералният адвокат в точка 39 от заключението си, подобно тълкуване на член 16 от Регламент № 261/2004 също така позволява, що се отнася до преценката на едно и също индивидуално положение, да се предотвратят всякакви неблагоприятни за правата на пътниците във въздушния транспорт различия в преценката на, от една страна, визираните в член 16, параграф 1 от Регламент № 261/2004 органи при обработването на подадените до тях

индивидуални жалби, и от друга, националните съдилища, пред които са предявени индивидуални искове за плащане на обезщетението, предвидено в член 7 от Регламент № 261/2004.

35 То също така е съгласувано с начина, по който са разпределени функциите съответно на органите, визирани в член 16, параграф 1 от Регламент № 261/2004, и на националните съдилища, така както той следва от второто изречение от съображение 22 към този регламент и от практиката на Съда (вж. в този смисъл решения McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, т. 51 и Sousa Rodríguez и др., C-83/10, EU:C:2011:652, т. 44).

36 С оглед на тези цели и на припомнената от генералния адвокат в точка 30 от заключението му свобода на действие, която държавите членки имат при предоставянето на желаните от тях правомощия на органите, визирани в член 16, параграф 1 от Регламент № 261/2004, държавите членки все пак могат, за да не допуснат недостатъчна защита на правата на пътниците във въздушния транспорт, да оправомощят визирания в член 16, параграф 1 от този регламент орган в случай на подадени индивидуални жалби да предприеме действия.

37 Както обаче следва от точка 18 от настоящото решение, в случая по главното производство релевантните разпоредби на Регламент № 261/2004 са пряко приложими и следователно могат да бъдат изтъкнати пред националните съдилища в спор между частноправни субекти, като така ефективната съдебна защита на пътниците във въздушния транспорт е гарантирана.

38 С оглед на изложеното дотук член 16 от Регламент № 261/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че определеният от всяка държава членка в приложение на параграф 1 от този член орган, до който е подадена индивидуална жалба от пътник поради отказа на въздушен превозвач да изплати на пътника обезщетението, предвидено в член 7, параграф 1 от същия регламент, не е длъжен да предприеме принудителни действия спрямо този превозвач, за да го принуди да изплати въпросното обезщетение.

По съдебните разноски

39 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

Член 16 от Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91, трябва да се тълкува в смисъл, че определеният от всяка държава членка в приложение на параграф 1 от този член орган, до който е подадена индивидуална жалба от пътник поради отказа на въздушен превозвач да изплати на пътника обезщетението, предвидено в член 7, параграф 1 от същия регламент, не е длъжен да предприеме принудителни действия спрямо този превозвач, за да го принуди да изплати въпросното обезщетение.

Подписи