Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

17. marts 2016*

»Luftfart — forordning (EF) nr. 261/2004 — artikel 7 — kompensation til passagerne ved aflysning af en flyafgang eller forsinkelse på mere end tre timer — artikel 16 — nationale organer, der har ansvaret for håndhævelse af forordningen — kompetence — vedtagelse af tvangsforanstaltninger over for luftfartsselskabet med henblik på udbetalingen af den kompensation, der tilkommer en passager«

I de forenede sager C-145/15 og C-146/15,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelser af 11. marts 2015, indgået til Domstolen den 26. marts 2015, i sagerne:

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15)

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

mod

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Procesdeltagere:

Royal Air Maroc SA (C 145/15),

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (C 146/15),

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Šváby (refererende dommer), og dommerne J. Malenovský og M. Safjan,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

efter at der er afgivet indlæg af:

— K. Ruijssenaars, A. Jansen og J.H. Dees-Erf ved jurist M. Hoorntje og advocaat F. de Bray

* Processprog: nederlandsk.

— den nederlandske regering ved M. Gijzen og K. Bulterman, som befuldmægtigede

— Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV ved advocate P. Eijsvoogel og P.J.F. Huizing

— den tyske regering ved T. Henze og J. Kemper, som befuldmægtigede

— den finske regering ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved F. Wilman og N. Yerrell, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. januar 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT L 46, s. 1).

2 Disse anmodninger er blevet indgivet inden for rammerne af to sager anlagt dels af K. Ruijssenaars og A. Jansen, dels af J.H. Dees-Erf mod Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (statssekretariatet for infrastruktur og miljø, herefter »Staatssecretaris«) vedrørende sidstnævntes afslag på at vedtage tvangsforanstaltninger over for henholdsvis Royal Air Maroc SA (herefter »Royal Air Maroc«) og Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (herefter »KLM«) med henblik på at forpligte disse selskaber til at betale den kompensation, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 261/2004, på grund af forsinkelse på mere end tre timer ved ankomsten af sagsøgernes fly.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Følgende fremgår af 1., 21. og 22. betragtning til forordning nr. 261/2004:

»(1) Handling fra Fællesskabets side, når det drejer sig om lufttransport, bør bl.a. sigte på at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer. Endvidere bør der fuldt ud tages hensyn til forbrugerbeskyttelseskrav generelt.

[...]

(21) Medlemsstaterne bør fastsætte bestemmelser om sanktioner, der pålægges i tilfælde af overtrædelser af bestemmelserne i denne forordning, og sikre at de anvendes. Sådanne sanktioner skal være effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

(22) Medlemsstaterne 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.«

4 Denne forordnings artikel 5, stk. 1, bestemmer:

»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 aflysningen 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.

[...]«

5 Den nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, med overskriften »Kompensationsret« har følgende ordlyd:

»1. 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

c) 600 EUR for alle flyvninger, der ikke falder ind under a) eller b).

[...]«

6 Samme forordnings artikel 16 med overskriften »Overtrædelse« fastsætter:

»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.«

Nederlandsk ret

7 Gennemførelsen af artikel 16 i forordning nr. 261/2004 er bl.a. sikret ved følgende bestemmelser i lov om luftfart (Wet luchtvaart) af 18. juni 1992 (Stb. 1992, nr. 368), i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne (herefter »lov om luftfart«).

8 I henhold til artikel 11.15, stk. 1, litra b), nr. 1, i lov om luftfart er det Staatssecretaris, som er udpeget som det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelsen af forordning nr. 261/2004, og som har kompetencen til ved administrativt påbud at kræve overholdelse af de bestemmelser, der er indeholdt i forordning nr. 261/2004, eller som er vedtaget i medfør af denne.

9 Den forelæggende ret har med henvisning til forarbejderne til lov om luftfart anført, at selv om denne lov giver Staatssecretaris en generel kompetence til at vedtage tvangsforanstaltninger i tilfælde af tilsidesættelse af forordning nr. 261/2004, bl.a. når undersøgelsen af sagen viser, at et luftfartsselskab systematisk nægter af opfylde sine forpligter i henhold til denne forordning, tillader denne lov dog ikke, at der vedtages tvangsforanstaltninger efter anmodning fra en passager i hvert enkelt tilfælde, hvor et luftfartsselskab nægter at efterkomme et krav om kompensation på grundlag af artikel 5, stk. 1, litra c), og artikel 7 i forordning nr. 261/2004.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-145/15

10 Efter at K. Ruijssenaars og A. Jansens fly med afgang fra Amsterdam (Nederlandene) til Casablanca (Marokko) den 8. april 2011 var blevet aflyst, fremsatte de over for Royal Air Maroc krav om udbetaling af den kompensation, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 261/2004.

11 Da det nævnte luftfartselskab afslog dette, anmodede de ved skrivelse af 4. maj 2012 Staatssecretaris om at iværksætte tvangsforanstaltninger over for Royal Air Maroc med henblik på at forpligte dette selskab til at afhjælpe tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 1, litra c), i forordning nr. 261/2004 og at betale dem den kompensation, der er fastsat i denne forordnings artikel 7.

12 Ved afgørelse af 7. maj 2012 afslog Staatssecretaris K. Ruijssenaars og A. Jansens anmodning. Ved afgørelse af 3. oktober 2012 afslog Staatssecretaris den klage, som de havde indgivet over denne afgørelse, som ugrundet.

13 K. Ruijssenaars og A. Jansen anlagde derefter sag til prøvelse af sidstnævnte afgørelse ved Rechtbank Oost-Brabant (retten i første instans i Oost-Brabant), som ved afgørelse af 28. maj 2014 frifandt Staatssecretaris.

14 K. Ruijssenaars og A. Jansen har appelleret denne afgørelse til Raad van State (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

15 Inden for rammerne af denne sag er den forelæggende ret i tvivl om kompetencen for Staatssecretaris til at vedtage de tvangsforanstaltninger, som sagsøgerne har anmodet om. Retten er af den opfattelse, at selv om det står fast, at Staatssecretaris har kompetence til at vedtage tvangsforanstaltninger over for luftfartsselskaber, der systematisk nægter at opfylde deres forpligtelser i henhold til forordning nr. 261/2004, gælder dette dog ikke for tvangsforanstaltninger, der vedtages efter anmodning fra passagerer, og som vedrører individuelle tilfælde, hvor der er sket en tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, litra c), og artikel 7 i forordning nr. 261/2004.

16 Retten er i denne henseende af den opfattelse, at forholdet mellem et luftfartsselskab og en passager er af civilretlig art, og at gennemførelsen af retten til kompensation, såfremt dette luftfartsselskab nægter at udbetale kompensation til passageren, skal ske derved, at der anlægges et civilt søgsmål for en civil ret. Den har ligeledes anført, at såfremt det blev overladt til Staatssecretaris, hvis afgørelser kontrolleres af forvaltningsdomstolene, at vedtage tvangsforanstaltninger i individuelle tilfælde, ville dette kunne undergrave fordelingen af de retlige kompetencer i Nederlandene, såfremt der blev anlagt et parallelt søgsmål for de civile retter.

17 Den omstændighed, at Staatssecretaris ikke har kompetence til at vedtage de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger, bekræftes desuden af forarbejderne til lov om luftfart, hvorefter »det ikke påhviler den administrative myndighed på vegne af passagererne at fremsætte krav om kompensation over for luftfartsselskabet«, og af det forhold, at de tvangsforanstaltninger, der er fastsat i henhold til nederlandsk ret, såfremt det pågældende luftfartsselskab ikke overholder dem, ikke er egnede til at sikre passagerer kompensationen.

18 Raad van State (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i øvrigt anført, at bestemmelserne i forordning nr. 261/2004, der er omhandlet i nærværende sag, er umiddelbart anvendelige og følgelig kan påberåbes for de nationale retter i en sag mellem private, således at passageren er sikret en effektiv retsbeskyttelse.

19 På denne baggrund har Raad van State (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»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?«

Sag C-146/15

20 Efter J.H. Dees-Erf den 17. december 2009 var blevet forsinket i 26 timer med et fly fra Curaçao (De Nederlandske Antiller) til Amsterdam (Nederlandene), fremsatte hun over for KLM krav om udbetaling af den kompensation, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 261/2004.

21 Da det nævnte luftfartselskab afslog dette, anmodede hun ved skrivelse af 1. februar 2012 Staatssecretaris om at vedtage tvangsforanstaltninger over for KLM med henblik på at forpligte dette selskab til at afhjælpe tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 1, litra c), i forordning nr. 261/2004 og at betale hende den kompensation, der er fastsat i denne forordnings artikel 7.

22 Ved afgørelse af 2. februar 2012 afslog Staatssecretaris J.H. Dees-Erfs anmodning. Ved afgørelse af 22. maj 2012 afslog Staatssecretaris den klage, der var blevet indgivet over denne afgørelse, som ugrundet.

23 J.H. Dees-Erf anlagde derefter sag til prøvelse af sidstnævnte afgørelse ved Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Den Haag), som ved afgørelse af 13. februar 2013 frifandt Staatssecretaris.

24 J.H. Dees-Erf har appelleret denne afgørelse til Raad van State (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

25 Af de samme grunde som dem, der er anført i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-145/15, har Raad van State (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, der er identisk med det, der er blevet forelagt i denne sag.

26 Ved kendelse af 27. marts 2015 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-145/15 og C-146/15 med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om det præjudicielle spørgsmål

27 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16 i forordning nr. 261/2004 skal fortolkes således, at det organ, som hver stat udpeger i henhold til denne artikels stk. 1, og hvortil der er indgivet en individuel klage fra en passager som følge af, at et luftfartsselskab har nægtet at udbetale sidstnævnte den kompensation, som er fastsat i den nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, er forpligtet til at vedtage tvangsforanstaltninger over for dette luftfartsselskab med henblik på at tvinge dette til at udbetale denne kompensation.

28 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004 fastsætter, at medlemsstaterne udpeger et organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, som i givet fald træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes.

29 Det fremgår af ordlyden af artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004, sammenholdt med 22. betragtning til denne forordning, at sidstnævnte pålægger det organ, der er omhandlet i disse bestemmelser, at overvåge den generelle efterlevelse af den nævnte forordning.

30 Idet de bestemmelser, som den nævnte artikel 16 består af, udgør et sammenhængende hele, skal artikel 16, stk. 2 og 3, i forordning nr. 261/2004 fortolkes således, at de præciserer de forskellige aspekter, der følger af den opgave, som påhviler det organ, som der henvises til i denne artikels stk. 1.

31 Hvad særligt angår klager, der kan blive indbragt for organet af den enkelte passager, jf. artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 261/2004, skal disse snarere forstås som oplysninger, der skal bidrage til den korrekte anvendelse af denne forordning generelt, uden at dette organ er forpligtet til at handle som følge af sådanne klager for at sikre hver enkelt passagers ret til at opnå en kompensation.

32 Herefter skal det bemærkes, at begrebet »sanktioner«, der er indeholdt i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 261/2004, sammenholdt med 21. betragtning til denne forordning, skal fortolkes således, at det betegner de foranstaltninger, der træffes som reaktion på de tilsidesættelser, som organet opdager under udøvelsen af sin generelle overvågning i henhold til artikel 16, stk. 1, og ikke de administrative tvangsforanstaltninger, der skal vedtages i hvert enkelt tilfælde.

33 Denne fortolkning af artikel 16 i forordning nr. 261/2004 i sin helhed skader således ikke de formål, der forfølges med denne forordning, og navnlig ikke de formål, der er omhandlet i første betragtning til den nævnte forordning, hvorefter der skal sikres et højt beskyttelsesniveau for passagerer og fuldt ud tages hensyn til forbrugerbeskyttelseskrav generelt.

34 Som generaladvokaten har anført i punkt 39 i forslaget til afgørelse, gør en sådan fortolkning af artikel 16 i forordning nr. 261/2004 det desuden muligt, når der er tale om at vurdere det samme individuelle tilfælde, at afværge enhver forskellig vurdering, der ville kunne være til skade for flypassagerers rettigheder, mellem på den ene side de organer, der er omhandlet i artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004, i forbindelse med behandlingen af individuelle klager, der indbringes for dem, og på den anden side de nationale domstole, der skal behandle individuelle søgsmål med påstand om betaling af den kompensation, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 261/2004.

35 Denne fortolkning er endvidere overensstemmende med rollefordelingen mellem de organer, der er nævnt i artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004, og de nationale domstole, således som denne følger af det andet punktum i 22. betragtning til denne forordning og af Domstolens praksis (jf. i denne retning domme McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, præmis 51, og Sousa Rodríguez m.fl., C-83/10, EU:C:2011:652, præmis 44).

36 Medlemsstaterne har– henset til disse formål og til det råderum, som de råder over ved tildelingen af de kompetencer, som de ønsker at tillægge de organer, der er omhandlet i artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004, og som generaladvokaten har henvist til i punkt 30 i forslaget til afgørelse – mulighed for med henblik på at afhjælpe en utilstrækkelig beskyttelse af flypassagerers rettigheder at bemyndige det organ, der er omhandlet i denne forordnings artikel 16, stk. 1, til at vedtage foranstaltninger vedrørende individuelle klager.

37 Endvidere er de pågældende bestemmelser i forordning nr. 261/2004, som det fremgår af nærværende doms præmis 18, umiddelbart anvendelige i hovedsagerne, og de kan følgelig påberåbes for de nationale retter i en sag mellem private, således at flypassagererne sikres en effektiv retsbeskyttelse.

38 Det følger af det ovenstående, at artikel 16 i forordning nr. 261/2004 skal fortolkes således, at det organ, som hver stat udpeger i henhold til denne artikels stk. 1, og hvortil der er indgivet en individuel klage fra en passager som følge af, at et luftfartsselskab har nægtet at udbetale sidstnævnte den kompensation, som er fastsat i den nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, ikke er forpligtet til at vedtage tvangsforanstaltninger over for dette luftfartsselskab med henblik på at tvinge dette til at udbetale denne kompensation.

Sagsomkostninger

39 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

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 det organ, som hver stat udpeger i henhold til denne artikels stk. 1, og hvortil der er indgivet en individuel klage fra en passager som følge af, at et luftfartsselskab har nægtet at udbetale sidstnævnte den kompensation, som er fastsat i nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, ikke er forpligtet til at vedtage tvangsforanstaltninger over for dette luftfartsselskab med henblik på at tvinge dette til at udbetale denne kompensation.

Underskrifter