Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

17. ožujka 2016.*

„Zračni prijevoz – Uredba (EZ) br. 261/2004 – Članak 7. – Naknada štete putnicima u slučaju otkazivanja leta ili u slučaju kašnjenja leta više od tri sata – Članak 16. – Nacionalna tijela odgovorna za provođenje uredbe – Nadležnost – Donošenje prisilnih mjera protiv zračnog prijevoznika radi isplate odštete putniku u zračnom prijevozu“

U spojenim predmetima C-145/15 i C-146/15,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukama od 11. ožujka 2015., koje je Sud zaprimio 26. ožujka 2015., u postupcima

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

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

protiv

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

uz sudjelovanje:

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

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

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: D. Šváby (izvjestitelj), predsjednik vijeća, J. Malenovský i M. Safjan, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za K. Ruijssenaarsa, A. Jansena i J. H. Dees-Erf, M. Hoorntje, *jurist*, i F. de Bray, *advocaat*,

— za nizozemsku vladu, M. Gijzen i K. Bulterman, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

— za Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, P. Eijsvoogel i P. J. F. Huizing, *advocate*,

— za njemačku vladu, T. Henze i J. Kemper, u svojstvu agenata,

— za finsku vladu, J. Heliskoski, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, F. Wilman i N. Yerrell, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. siječnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 16. Uredbe (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 (SL L 46, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 26., str. 21.).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između, u prvom slučaju, K. Ruijssenaarsa i A. Jansena i, u drugom slučaju, J. H. Dees-Erf te Staatssecretarisa van Infrastructuur en Milieu (državni tajnik za infrastrukturu i okoliš, u daljnjem tekstu: državni tajnik) povodom odbijanja potonjeg da donese prisilne mjere protiv Royal Aira Maroc SA (u daljnjem tekstu: Royal Air Maroc) i Koninklijke Luchtvaart Maatschappija NV (u daljnjem tekstu: KLM) kako bi prisilio ta društva da isplate odštetu propisanu člankom 7. Uredbe br. 261/2004 zbog kašnjenja njihovih letova više od tri sata u dolasku.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U uvodnim izjavama 1., 21. i 22. Uredbe br. 261/2004 navedeno je:

„(1) Aktivnost Zajednice u području zračnog prijevoza usmjerena je, pored ostalih stvari, na osiguravanje visoke razine zaštite putnika. Uz to, u potpunosti bi trebalo voditi računa o obvezama zaštite potrošača općenito.

[…]

(21) Države bi članice trebale utvrditi pravila po kojima se primjenjuju sankcije u slučaju kršenja odredaba iz ove Uredbe i osiguravaju primjenu istih. Te bi sankcije trebale biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće.

(22) Države bi članice trebale osigurati i nadzirati opću usklađenost zračnih prijevoznika s ovom Uredbom i odrediti odgovarajuće tijelo koje će izvršavati ovakve provedbene zadaće. Nadzor ni na koji način ne smije utjecati na prava putnika i zračnih prijevoznika da zatraže pravnu zadovoljštinu na sudovima u okviru postupaka nacionalnog prava.

4 Članak 5. stavak 1. te uredbe glasi:

„1. U slučaju otkazivanja leta, dotični putnici:

(c) imaju pravo na odštetu od strane stvarnog zračnog prijevoznika u skladu s člankom 7., osim ako:

i. su obaviješteni o otkazivanju leta najmanje dva tjedna prije vremena polaska predviđenog redom letenja, ili

ii. su obaviješteni o otkazivanju leta u roku od dva tjedna do sedam dana prije vremena polaska predviđenog redom letenja i ponuđeno im je preusmjeravanje koje im omogućuje da otputuju ne više od dva sata prije vremena polaska predviđenog redom letenja i da stignu u mjesto odredišta unutar četiri sata od planiranog vremena dolaska, ili

iii. su obaviješteni o otkazivanju leta u roku od sedam dana prije vremena polaska predviđenog redom letenja i ponuđeno im je preusmjeravanje, čime im je omogućeno da otputuju ne više od sat vremena ranije od predviđenog vremena polaska i da stignu u mjesto odredišta unutar dva sata od planiranog vremena dolaska.

[…]“

5 Članak 7. stavak 1. te uredbe, naslovljen „Pravo na odštetu“, glasi:

„1. Pozivanjem na ovaj članak, putnici ostvaruju pravo na odštetu u iznosu od:

(a) 250 EUR za sve letove dužine 1 500 km ili kraće;

(b) 400 EUR za sve letove unutar Zajednice, duže od 1 500 km i za sve druge letove dužine između 1 500 km i 3 500 km;

(c) 600 EUR za sve letove koji ne spadaju pod točke (a) ili (b).

[…]“

6 Članak 16. iste uredbe, naslovljen „Kršenja Uredbe“, propisuje:

„1. Svaka pojedina država članica određuje tijelo odgovorno za provođenje ove Uredbe u vezi s letovima iz zračnih luka smještenih na njezinom državnom području i letovima iz treće zemlje u te iste zračne luke. Tamo gdje se to zahtijeva, ovo tijelo poduzima potrebne mjere kako bi osiguralo poštovanje prava putnika. Države članice izvješćuju Komisiju o tijelu koje je određeno u skladu s ovim stavkom.

2. Ne dovodeći u pitanje članak 12., svaki se putnik ima pravo žaliti bilo kojem tijelu određenom prema stavku 1. ili bilo kojem drugom nadležnom tijelu određenom od strane države članice o navodnim kršenjima ove Uredbe u bilo kojoj zračnoj luci smještenoj na državnom području države članice ili u vezi bilo kojeg leta iz treće zemlje do zračne luke smještene na tom državnom području.

3. Sankcije koje je odredila država članica zbog kršenja ove Uredbe moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.“

Nizozemsko pravo

7 Provedba članka 16. Uredbe br. 261/2004 osigurana je, među ostalim, sljedećim odredbama Zakona o zračnom prometu (Wet luchtvaart) od 18. lipnja 1992. (Stb.1992., br. 368), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnim postupcima (u daljnjem tekstu: Zakon o zračnom prometu).

8 U skladu s člankom 11.15. prvim stavkom točkom (b) 1. Zakona o zračnom prometu, državni tajnik, kao nacionalno tijelo odgovorno za provođenje Uredbe br. 261/2004, nadležan je naložiti, upravnim prisilnim mjerama, da se postupanje uskladi s odredbama iz Uredbe br. 261/2004 ili odredbama donesenima na temelju nje.

9 Sud koji je uputio zahtjev smatra, upućujući na pripremne radove u vezi sa Zakonom o zračnom prometu, da iako taj zakon državnom tajniku dodjeljuje opću nadležnost za donošenje prisilnih mjera u slučaju povrede Uredbe br. 261/2004, osobito ako na temelju ispitivanja spisa proizlazi da zračni prijevoznik sustavno odbija ispuniti svoje obveze koje ima na temelju te uredbe, taj zakon međutim ne daje nadležnost državnom tajniku za donošenje prisilnih mjera na zahtjev putnika u svakom pojedinom slučaju u kojem zračni prijevoznik odbije ispuniti zahtjev za odštetu na temelju članka 5. stavka 1. točke (c) i članka 7. Uredbe br. 261/2004.

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-145/15

10 Nakon otkazivanja njihova leta iz Amsterdama (Nizozemska) za Casablancu (Maroko) zakazanog za 8. travnja 2011., K. Ruijssenaars i A. Jansen zatražili su od Royal Aira Maroc isplatu odštete sukladno članku 7. Uredbe br. 261/2004.

11 Nakon odbijanja tog zračnog prijevoznika, oni su od državnog tajnika dopisom od 4. svibnja 2012. zatražili da donese prisilne mjere protiv Royal Aira Maroc kako bi ga obvezao da ispravi povredu iz članka 5. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 261/2004 te da im isplati traženu odštetu na temelju njezina članka 7.

12 Odlukom od 7. svibnja 2012. državni je tajnik odbio zahtjev K. Ruijssenaarsa i A. Jansena. Odlukom od 3. listopada 2012. proglasio je neosnovanim njihov prigovor protiv te odluke.

13 K. Ruijssenaars i A. Jansen su zatim protiv potonje odluke podnijeli tužbu Rechtbanku Oost-Brabant (Sud u Oost-Brabantu) koji je tu tužbu odbio odlukom od 28. svibnja 2013.

14 K. Ruijssenaars i A. Jansen podnijeli su žalbu protiv te odluke Raadu van State (Državno vijeće).

15 U okviru tog postupka sud koji je uputio zahtjev izrazio je sumnju u nadležnost državnog tajnika za donošenje prisilnih mjera koje zahtijevaju tužitelji. On procjenjuje da, iako je utvrđena njegova nadležnost za donošenje prisilnih mjera protiv zračnih prijevoznika koji sustavno odbijaju ispuniti svoje obveze koje imaju na temelju Uredbe br. 261/2004, to ne vrijedi za prisilne mjere koje se donose na zahtjev putnika i u odnosu na pojedinačne situacije povrede članka 5. stavka 1. točke (c) i članka 7. Uredbe br. 261/2004.

16 U tom smislu, on smatra da je odnos između zračnog prijevoznika i putnika građanskopravne prirode i da se, u slučaju da taj zračni prijevoznik odbije isplatiti odštetu putniku, pravo na isplatu odštete ostvaruje podnošenjem tužbe građanskom sudu. Taj sud također ističe da bi povjeravanje donošenja

prisilnih mjera u pojedinačnim slučajevima državnom tajniku, čije odluke nadziru upravni sudovi, moglo dovesti u pitanje podjelu sudske nadležnosti u Nizozemskoj u slučaju tužbi istodobno podnesenih građanskim sudovima.

17 Osim toga, nenadležnost državnog tajnika za donošenje predmetnih mjera u glavnom postupku potvrđena je pripremnim radovima u vezi sa Zakonom o zračnom prometu, u skladu s kojima „nije dužnost upravnog tijela da u ime putnika zahtijeva odštetu od zračnog prijevoznika“, kao i činjenicom da prisilne mjere propisane nizozemskim pravom ne mogu, u slučaju da ih se dotični zračni prijevoznik ne pridržava, jamčiti isplatu odštete putnicima.

18 Nadalje, Raad van State (Državno vijeće) ističe da su odredbe Uredbe br. 261/2004 o kojima je riječ u ovom predmetu izravno primjenjive i stoga se na njih može pozvati pred nacionalnim sudovima u sporu između pojedinaca, čime se jamči učinkovita sudska zaštita putnicima.

19 U tim okolnostima, Raad van State (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Moraju li nacionalna tijela u skladu s člankom 16. Uredbe br. 261/2004 donijeti provedbene mjere koje daju temelj za upravnopravno izvršenje od strane tijela određenog u skladu s [tim] člankom 16. u svakom pojedinom slučaju u kojem je došlo do povrede članka 5. stavka 1. točke (c) i članka 7. Uredbe br. 261/2004 kako bi se u svakom pojedinom slučaju moglo zajamčiti pravo putnika na odštetu, s obzirom na to da je prema nizozemskom pravu otvorena mogućnost zaštite pred građanskim sudovima radi zaštite prava koja putnicima pripadaju na temelju odredaba prava Unije iz članka 5. stavka 1. točke (c) i članka 7. Uredbe br. 261/2004?“

Predmet C-146/15

20 Nakon što je njezin let od 17. prosinca 2009. kasnio više od 26 sati u polasku iz Curaçaa (Nizozemski Antili) za Amsterdam (Nizozemska), J. H. Dees-Erf zatražila je od KLM-a isplatu odštete propisane člankom 7. Uredbe br. 261/2004.

21 Nakon odbijanja tog zračnog prijevoznika, ona je od državnog tajnika dopisom od 1. veljače 2012. zatražila da donese prisilne mjere protiv KLM-a kako bi ga obvezao da ispravi povredu iz članka 5. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 261/2004 te da joj isplati odštetu na temelju njezina članka 7.

22 Odlukom od 2. veljače 2012. državni tajnik odbio je zahtjev J. H. Dees-Erf. Odlukom od 22. svibnja 2012. proglasio je neosnovanim prigovor protiv te odluke.

23 J. H. Dees-Erf je potom podnijela tužbu protiv potonje odluke Rechtbanku Den Haag (Sud u Haagu) koji je tu tužbu odbio odlukom od 13. veljače 2013.

24 J. H. Dees-Erf podnijela je žalbu protiv te odluke Raadu van State (Državno vijeće).

25 Zbog istih razloga kao što su oni navedeni u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-145/15, Raad van State (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu prethodno pitanje jednako onome koje je uputio u tom predmetu.

26 Odlukom predsjednika Suda od 27. ožujka 2015. predmeti C-145/15 i C-146/15 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude.

O prethodnom pitanju

27 Sud koji je uputio zahtjeve u biti pita treba li članak 16. Uredbe br. 261/2004 tumačiti na način da tijelo, koje odredi svaka država članica u skladu sa stavkom 1. tog članka, kojem je podnesena individualna pritužba putnika nakon odbijanja zračnog prijevoznika da mu isplati odštetu propisanu člankom 7. stavkom 1. te uredbe, mora donijeti prisilne mjere protiv tog prijevoznika kako bi ga prisililo da isplati tu odštetu.

28 U tom pogledu valja istaknuti da članak 16. Uredbe br. 261/2004 u stavku 1. propisuje da države članice određuju tijelo odgovorno za provođenje te uredbe, koje, ovisno o slučaju, poduzima potrebne mjere kako bi osiguralo poštovanje prava putnika.

29 Iz teksta članka 16. stavka 1. Uredbe br. 261/2004, u vezi s uvodnom izjavom 22. te uredbe, proizlazi da se njime tamo navedenom tijelu nalaže provođenje nadzora nad općom primjenom te uredbe.

30 Budući da odredbe spomenutog članka 16. čine koherentnu cjelinu, članak 16. stavke 2. i 3. Uredbe br. 261/2004 treba tumačiti na način da pojašnjava različite aspekte zadatka koji ima tijelo iz stavka 1. tog članka.

31 Konkretno, kad je riječ o pritužbama koje tijelu mogu podnijeti svi putnici, sukladno članku 16. stavku 2. Uredbe br. 261/2004, one se prije svega trebaju smatrati upozorenjima kojima se nastoji doprinijeti boljoj primjeni te uredbe općenito, pri čemu se od tog tijela ne zahtijeva postupanje po tim pritužbama kako bi se jamčilo pravo svakog pojedinačnog putnika na dobivanje odštete.

32 Zatim, pojam „sankcije“ iz članka 16. stavka 3. Uredbe br. 261/2004, u vezi s uvodnom izjavom 21. te uredbe, valja tumačiti na način da se odnosi na mjere donesene kao odgovor na povrede koje tijelo otkrije u obavljanju svojeg općeg nadzora predviđenog u stavku 1. tog članka 16., a ne kao prisilne upravne mjere koje treba donijeti u svakom pojedinačnom slučaju.

33 Stoga, usvojeno tumačenje članka 16. Uredbe br. 261/2004 u cijelosti ne može ugroziti ciljeve koji se nastoje postići tom uredbom, a osobito ne one ciljeve iz uvodne izjave 1. te uredbe, kojima se nastoji osigurati visoka razina zaštite putnika i u potpunosti voditi računa o obvezama zaštite potrošača općenito.

34 Takvo tumačenje članka 16. Uredbe br. 261/2004 također omogućava, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 39. svojeg mišljenja, kad je riječ o ocjeni iste pojedinačne situacije, da se izbjegnu bilo kakve razlike u ocjeni koje mogu naštetiti pravima putnika u zračnom prometu između, s jedne strane, tijela iz članka 16. stavka 1. Uredbe br. 261/2004 povodom postupanja po pojedinačnim pritužbama koje su im upućene i, s druge strane, nacionalnih sudova, pred kojima su pokrenuti pojedinačni postupci radi isplate odštete propisane člankom 7. Uredbe br. 261/2004.

35 Osim toga, to je tumačenje sukladno podjeli uloga tijelima iz članka 16. stavka 1. Uredbe br. 261/2004 i nacionalnim sudovima, kako proizlazi iz druge rečenice uvodne izjave 22. te uredbe i sudske prakse Suda (vidjeti u tom smislu presude McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, t. 51. i Sousa Rodríguez i dr., C-83/10, EU:C:2011:652, t. 44.).

36 Ipak, uzimajući u obzir te ciljeve i diskrecijsko pravo država članica pri podjeli nadležnosti koje žele dati tijelima iz članka 16. stavka 1. Uredbe br. 261/2004, kako navodi nezavisni odvjetnik u točki 30. svojeg mišljenja, države članice mogu, radi ublažavanja nedovoljne zaštite prava putnika u zračnom prometu, ovlastiti tijelo iz članka 16. stavka 1. te uredbe da donosi mjere pri postupanju po individualnim pritužbama.

37 S obzirom na to, kako proizlazi iz točke 18. ove presude, u predmetu u glavnom postupku predmetne odredbe Uredbe br. 261/2004 izravno su primjenjive i stoga se na njih može pozvati pred nacionalnim sudovima u sporu između pojedinaca, čime se jamči učinkovita sudska zaštita putnika u zračnom prometu.

38 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da članak 16. Uredbe br. 261/2004 treba tumačiti na način da tijelo, koje odredi svaka država članica u skladu sa stavkom 1. tog članka, kojem je podnesena individualna pritužba putnika nakon odbijanja zračnog prijevoznika da mu isplati odštetu propisanu člankom 7. stavkom 1. te uredbe, ne mora donijeti prisilne mjere protiv tog prijevoznika kako bi ga prisililo da isplati tu odštetu.

Troškovi

39 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (osmo vijeće) odlučuje:

Članak 16. Uredbe (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 treba tumačiti na način da tijelo, koje odredi svaka država članica u skladu sa stavkom 1. tog članka, kojem je podnesena individualna pritužba putnika nakon odbijanja zračnog prijevoznika da mu isplati odštetu propisanu člankom 7. stavkom 1. te uredbe, ne mora donijeti prisilne mjere protiv tog prijevoznika kako bi ga prisililo da isplati tu odštetu.

Potpisi