Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 17 marca 2016 r.*

Transport lotniczy — Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 — Artykuł 7 — Odszkodowanie przysługujące pasażerom w przypadku odwołania lotu lub przekraczającego trzy godziny opóźnienia lotu — Artykuł 16 — Krajowe organy odpowiedzialne za wykonanie postanowień rozporządzenia — Kompetencja — Przyjęcie środków przymusu wobec przewoźnika lotniczego w celu spowodowania wypłaty odszkodowania należnego pasażerowi

W sprawach połączonych C-145/15 i C-146/15

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniami z dnia 11 marca 2015 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 26 marca 2015 r., w postępowaniach:

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

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

przeciwko

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

przy udziale:

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

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

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: D. Šváby (sprawozdawca), prezes izby, J. Malenovský i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu K. Ruijssenaarsa, A. Jansena oraz J.H. Dees-Erf przez M. Hoorntjego, jurist, i F. de Braya, advocaat,

* Język postępowania: niderlandzki.

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Gijzen oraz K. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV przez P. Eijsvoogela i P.J.F. Huizinga, advocate,

— w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz J. Kemper, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu fińskiego przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Wilmana oraz N. Yerrell, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 stycznia 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 16 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. L 46, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 8, s. 10).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów pomiędzy, po pierwsze, K. Ruijssenaarsem i A. Jansenem, a po drugie, J.H. Dees-Erf a Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (wiceministrem ds. infrastruktury i środowiska, zwanym dalej „wiceministrem") w przedmiocie odmowy przyjęcia przez wiceministra środków przymusu wobec, odpowiednio, Royal Air Maroc SA (zwanej dalej „Royal Air Maroc") i Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (zwanej dalej „KLM-em") w celu zobowiązania owych spółek do wypłaty skarżącym odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 z powodu opóźnienia lotów, z których skorzystali, wynoszącego w momencie lądowania ponad trzy godziny.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 1, 21 i 22 rozporządzenia nr 261/2004 stanowią:

„(1) Działanie Wspólnoty w dziedzinie transportu lotniczego powinno mieć na celu, między innymi, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów. Ponadto powinno się w pełni zwracać uwagę na ogólne wymogi ochrony konsumentów.

[…]

(21) Państwa członkowskie powinny ustanowić przepisy dotyczące sankcji za naruszenia postanowień niniejszego rozporządzenia oraz zapewnić stosowanie owych sankcji. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

(22) Państwa członkowskie powinny zapewnić i nadzorować przestrzeganie przez swoich przewoźników lotniczych niniejszego rozporządzenia oraz wyznaczyć właściwy organ odpowiedzialny za stosowanie jego przepisów. Nadzór nie powinien mieć wpływu na prawa pasażerów i przewoźników lotniczych do dochodzenia odszkodowania przed sądami zgodnie z procedurami krajowymi".

4 Artykuł 5 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„1. W przypadku odwołania lotu pasażerowie, których to odwołanie dotyczy:

[…]

c) mają prawo do odszkodowania od obsługującego przewoźnika lotniczego, zgodnie z art. 7, chyba że:

i) zostali poinformowani o odwołaniu co najmniej dwa tygodnie przed planowym czasem odlotu; lub

ii) zostali poinformowani o odwołaniu w okresie od dwóch tygodni do siedmiu dni przed planowym czasem odlotu i zaoferowano im zmianę planu podróży, umożliwiającą im wylot najpóźniej dwie godziny przed planowym czasem odlotu i dotarcie do ich miejsca docelowego najwyżej cztery godziny po planowym czasie przylotu; lub

iii) zostali poinformowani o odwołaniu w okresie krótszym niż siedem dni przed planowym czasem odlotu i zaoferowano im zmianę planu podróży, umożliwiającą im wylot nie więcej niż godzinę przed planowym czasem odlotu i dotarcie do ich miejsca docelowego najwyżej dwie godziny po planowym czasie przylotu.

[…]".

5 Artykuł 7 tego rozporządzenia, zatytułowany „Prawo do odszkodowania", stanowi w ust. 1:

„1. W przypadku odwołania do niniejszego artykułu pasażerowie otrzymują odszkodowanie w wysokości:

a) 250 EUR dla wszystkich lotów o długości do 1500 kilometrów;

b) 400 EUR dla wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości od 1500 do 3500 kilometrów;

c) 600 EUR dla wszystkich innych lotów niż loty określone w lit. a) lub b).

[…]".

6 Artykuł 16 tego rozporządzenia, zatytułowany „Naruszenia", stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za wykonywanie postanowień niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do lotów z lotnisk znajdujących się na jego terytorium oraz lotów z krajów trzecich na te lotniska. W razie konieczności, organ ten podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów. Państwa członkowskie informują Komisję o organie wyznaczonym na podstawie niniejszego ustępu.

2. Bez uszczerbku dla art. 12, każdy pasażer może wnieść do każdego organu wyznaczonego na podstawie ust. 1 lub do każdego innego właściwego organu wyznaczonego przez państwo członkowskie, skargę na naruszenie niniejszego rozporządzenia, na które miało miejsce na jakimkolwiek lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, lub dotyczącą jakiegokolwiek lotu z kraju trzeciego na lotnisko znajdujące się na tym terytorium.

3. Ustanowione przez państwa członkowskie sankcje za naruszenia niniejszego rozporządzenia powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające".

Prawo niderlandzkie

7 Wykonanie art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 jest zapewnione w szczególności przez następujące przepisy Wet luchtvaart (ustawy o lotnictwie) z dnia 18 czerwca 1992 r. (Stb.1992, nr 368), w brzmieniu obowiązującym w momencie zaistnienia okoliczności stanu faktycznego postępowania głównego.

8 Zgodnie z art. 11.15 akapit pierwszy lit. b) pkt 1 Wet luchtvaart wiceminister, wyznaczony jako organ krajowy odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia nr 261/2004, jest upoważniony do nałożenia na dany podmiot – w drodze zastosowania środków przymusu administracyjnego – obowiązku przestrzegania przepisów rozporządzenia nr 261/2004 lub przepisów wydanych na jego podstawie.

9 Zdaniem sądu odsyłającego przywołującego prace przygotowawcze poprzedzające przyjęcie Wet luchtvaart, o ile ustawa ta przyznaje wiceministrowi ogólną kompetencję upoważniającą go do stosowania administracyjnych środków przymusu w przypadku naruszenia rozporządzenia nr 261/2004, w szczególności gdy analiza akt sprawy wykaże, że przewoźnik lotniczy systematycznie odmawia spełnienia obowiązków wynikających z owego rozporządzenia, o tyle nie pozwala mu ona na stosowanie administracyjnych środków przymusu na wniosek pasażera w każdej indywidualnej sprawie, w której przewoźnik lotniczy odmawia uwzględnienia żądania odszkodowania na podstawie art. 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 rozporządzenia nr 261/2004.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-145/15

10 K. Ruijssenaars i A. Jansen, w następstwie odwołania zarezerwowanego przez nich lotu z Amsterdamu (Niderlandy) do Casablanki (Maroko) przewidzianego na dzień 8 kwietnia 2011 r., zażądali od Royal Air Maroc zapłaty odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004.

11 Po tym, jak spotkali się z odmową wypłaty odszkodowania ze strony tego przewoźnika lotniczego, pismem z dnia 4 maja 2012 r. wnieśli do wiceministra o zastosowanie administracyjnych środków przymusu wobec Royal Air Maroc w celu przymuszenia go do usunięcia naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 261/2004 i wypłacenia im odszkodowania przewidzianego w art. 7 rzeczonego rozporządzenia.

12 Decyzją z dnia 7 maja 2012 r. wiceminister oddalił wniosek K. Ruijssenaarsa i A. Jansena. Decyzją z dnia 3 października 2012 r. wiceminister oddalił jako bezzasadne również wniesione przez nich zażalenie na tę decyzję.

13 K. Ruijssenaars i A. Jansen wnieśli zatem na tę ostatnią decyzję skargę do Rechtbank Oost-Brabant (sądu rejonowego w Brabancji Wschodniej), która została oddalona wyrokiem z dnia 28 maja 2013 r.

14 K. Ruijssenaars i A. Jansen wnieśli od tego wyroku apelację do Raad van State (rady stanu).

15 W ramach tego postępowania sąd odsyłający ma wątpliwości dotyczące kompetencji wiceministra do przyjęcia administracyjnych środków przymusu, o których zastosowanie wnioskują skarżący. Sąd odsyłający uważa, że jakkolwiek kompetencja owego organu do stosowania wobec przewoźnika lotniczego systematycznie odmawiającego spełnienia obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 261/2004 administracyjnych środków przymusu jest bezsporna, to nie jest tak w przypadku administracyjnych środków przymusu stosowanych na wniosek pasażera i dotyczących naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 w indywidualnych sprawach.

16 W kwestii tej sąd odsyłający jest zdania, że stosunek łączący przewoźnika lotniczego z pasażerem ma charakter cywilnoprawny, i w sytuacji gdy przewoźnik ten odmawia zapłaty odszkodowania na rzecz pasażera, wyegzekwowanie prawa do odszkodowania następuje poprzez wytoczenia powództwa cywilnoprawnego przed sądem właściwym do spraw cywilnych. Sąd odsyłający zauważa również, że powierzenie stosowania administracyjnych środków przymusu w sprawach indywidualnych wiceministrowi, którego decyzje są kontrolowane przez sądy administracyjne, niosłoby ze sobą ryzyko naruszenia podziału kompetencji pomiędzy niderlandzkie sądy w przypadku wszczęcia równoległego postępowania przed sądami cywilnymi.

17 Ponadto brak kompetencji wiceministra do zastosowania administracyjnych środków przymusu w postępowaniu głównym znajduje – w przekonaniu sądu odsyłającego – potwierdzenie w pracach przygotowawczych poprzedzających przyjęcie Wet luchtvaart, w których wskazano, że „to nie do organu administracji należy dochodzenie od przewoźnika lotniczego odszkodowania w imieniu pasażerów", oraz w fakcie, iż przewidziane w prawie niderlandzkim administracyjne środki przymusu nie mogą – w przypadku nieprzestrzegania owego prawa przez odnośnego przewoźnika lotniczego – gwarantować pasażerom odszkodowania.

18 Ponadto Raad van State (rada stanu) podnosi, że przepisy rozporządzenia nr 261/2004, których dotyczy niniejsze postępowanie, są stosowane bezpośrednio i w związku z tym mogą być powoływane przed sądami krajowymi w sporze pomiędzy podmiotami indywidualnymi, gwarantując w ten sposób skuteczną ochronę sądową pasażera.

19 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 zobowiązuje władze krajowe do przyjęcia środków wykonawczych uprawniających wyznaczony na podstawie [tego] artykułu organ do zastosowania administracyjnych środków przymusu w każdym indywidualnym przypadku naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 tego rozporządzenia, tak aby zagwarantować prawo pasażera do otrzymania w każdym indywidualnym przypadku odszkodowania, mając na uwadze, że prawo niderlandzkie zezwala pasażerom na dochodzenie przed sądami cywilnymi praw, które mogą oni wywodzić, na podstawie prawa Unii, z art. 5 ust. 1 lit. c) i art. 7 rozporządzenia nr 261/2004?".

Sprawa C-146/15

20 J.H. Dees-Erf, w następstwie 26-godzinnego opóźnienia zarezerwowanego przez nią lotu z dnia 17 grudnia 2009 r. z Curaçao (Antyle Holenderskie) do Amsterdamu (Niderlandy), zażądała od KLM-u zapłaty odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004.

21 Po tym, jak spotkała się z odmową wypłaty odszkodowania ze strony tego przewoźnika lotniczego, pismem z dnia 1 lutego 2012 r. wniosła do wiceministra o zastosowanie administracyjnych środków przymusu wobec KLM-u w celu przymuszenia go do usunięcia naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 261/2004 oraz wypłacenia jej odszkodowania przewidzianego w art. 7 rzeczonego rozporządzenia.

22 Decyzją z dnia 2 lutego 2012 r. wiceminister oddalił wniosek J.H. Dees-Erf. Decyzją z dnia 22 maja 2012 r. wiceminister oddalił jako bezzasadne również zażalenie wniesione na tę decyzję.

23 J.H. Dees-Erf wniosła skargę na tę ostatnią decyzję do Rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze), która została oddalona wyrokiem z dnia 13 lutego 2013 r.

24 J.H. Dees-Erf wniosła od powyższego orzeczenia apelację do Raad van State (rady stanu).

25 Z tych samych powodów, które zostały wskazane w postanowieniu odsyłającym w sprawie C-145/15, Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z identycznym pytaniem prejudycjalnym jak w ww. sprawie.

26 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 marca 2015 r. sprawy C-145/15 i C-146/15 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

27 Za pomocą swojego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający pragnie w istocie ustalić, czy art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że wyznaczony przez każde państwo członkowskie na podstawie art. 16 ust. 1 organ, do którego wpłynie indywidualna skarga pasażera, po tym, jak przewoźnik lotniczy odmówił zapłaty na rzecz pasażera odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, ma obowiązek zastosowania względem owego przewoźnika administracyjnych środków przymusu mających na celu przymuszenie go do wypłacenia owego odszkodowania.

28 W kwestii tej należy zauważyć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004 każde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za wykonywanie rozporządzenia, a w razie konieczności organ ten podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów.

29 Z brzmienia art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004 w związku z motywem 22 owego rozporządzenia, wynika, że przepis ten nakłada na organ, o którym mowa w przywołanych przepisach, obowiązek czuwania nad przestrzeganiem postanowień rzeczonego rozporządzenia.

30 Jako że wszystkie przepisy składające się na ów art. 16 stanowią spójną całość, art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 261/2004 należy postrzegać jako doprecyzowujący rozmaite aspekty wynikające z zadania nałożonego na organ, o którym mowa w art. 16 ust. 1.

31 Ściślej rzecz biorąc, jeżeli chodzi o skargi, jakie każdy pasażer może wnieść do organu na podstawie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004, należy postrzegać je raczej jako sygnały, które mają przyczynić się do właściwego stosowania owego rozporządzenia w ogólności, przy czym w następstwie tychże skarg na organ ten nie nakłada się obowiązku działania zmierzającego do zagwarantowania prawa każdego pasażera indywidualnie do otrzymania odszkodowania.

32 Następnie występujące w art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004 pojęcie „sankcji” należy interpretować – w związku z motywem 21 owego rozporządzenia – jako oznaczające środki podejmowane w reakcji na naruszenia stwierdzone przez uprawniony organ w ramach nadzoru o charakterze ogólnym, przewidzianego w art. 16 ust. 1, a nie jako administracyjne środki przymusu, które miałyby być stosowane w każdym indywidualnym przypadku.

33 I tak, wykładnia art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 jako całości nie może godzić w cele, do których osiągnięcia dąży owo rozporządzenie, a w szczególności w te spośród nich, o których mowa w motywie 1 rzeczonego rozporządzenia, zmierzające do zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony pasażerów i uwzględnienia w pełni ogólnych wymogów ochrony konsumentów.

34 Taka wykładnia art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 umożliwia również w kontekście oceny tej samej indywidualnej sytuacji – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 39 opinii – uniknięcie wszelkiej niekorzystnej dla praw pasażera przewoźnika lotniczego rozbieżności ocen pomiędzy z jednej strony organami, o których mowa w art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004, w ramach rozpatrywania wnoszonych do tych organów indywidualnych skarg, a z drugiej stronami sądami krajowymi, przed które wytaczane są indywidualne powództwa o zapłatę odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004.

35 Ponadto wspomniana wykładnia jest spójna z podziałem ról przyznanych odpowiednio organom, o których mowa w art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004, i sądom krajowym, który to podział wynika z drugiego zdania motywu 22 rzeczonego rozporządzenia, a także z orzecznictwa Trybunału (zob. podobnie wyroki: McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, pkt 51; a także Sousa Rodríguez i in., C-83/10, EU:C:2011:652, pkt 44).

36 W związku z powyższym, mając na uwadze przywołane cele oraz przypominany przez rzecznika generalnego w pkt 30 opinii zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w ramach przyznawania kompetencji organom, o których mowa w art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004, państwa członkowskie mają możliwość upoważnienia tych organów do podejmowania środków w odpowiedzi na indywidualne skargi w celu złagodzenia niedostatecznej ochrony praw pasażerów przewoźników powietrznych.

37 W takim przypadku, co wynika również z pkt 18 niniejszego wyroku, w postępowaniu głównym przepisy rozporządzenia nr 261/2004, których dotyczy niniejsze postępowanie, są stosowane bezpośrednio i w związku z tym mogą być powoływane przed sądami krajowymi w sporze pomiędzy dwiema jednostkami, gwarantując w ten sposób skuteczną ochronę sądową pasażerów przewoźników lotniczych.

38 Z powyższych rozważań wynika, iż art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 należy interpretować w ten sposób, że wyznaczony przez każde państwo członkowskie na podstawie art. 16 ust. 1 organ, do którego wpłynie indywidualna skarga pasażera, po tym, jak przewoźnik lotniczy odmówił zapłaty na rzecz pasażera odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, nie ma obowiązku zastosowania względem owego przewoźnika administracyjnych środków przymusu mających na celu przymuszenie go do wypłacenia owego odszkodowania.

W przedmiocie kosztów

39 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 16 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91, należy interpretować w ten sposób, że wyznaczony przez każde państwo członkowskie w oparciu o art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004 organ, do którego wpłynęła indywidualna skarga pasażera, po tym, jak przewoźnik lotniczy odmówił wypłacenia mu odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 2 rzeczonego rozporządzenia, nie ma obowiązku stosowania środków przymusu wobec danego przewoźnika lotniczego w celu przymuszenia go do wypłaty wspomnianego odszkodowania.

Podpisy