Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 17. marca 2016*

„Zračni promet — Uredba (ES) št. 261/2004 — Člen 7 — Povrnitev škode potnikom ob odpovedi ali več kot triurni zamudi leta — Člen 16 — Nacionalni organi, zadolženi za izvajanje Uredbe — Pristojnost — Sprejetje prisilnih ukrepov zoper letalskega prevoznika za plačilo odškodnine potniku“

V združenih zadevah C-145/15 in C-146/15,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Raad van State (državni svet, Nizozemska) z odločbama z dne 11. marca 2015, ki sta prispeli na Sodišče 26. marca 2015, v postopkih

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

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

proti

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

ob udeležbi

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

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (C-146/15)

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi D. Šváby (poročevalec), predsednik senata, J. Malenovský in M. Safjan, sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za K. Ruijssenaarsa, A. Jansena in J. H. Dees-Erf M. Hoorntje, pravnik, in F. de Bray, odvetnik,

— za nizozemsko vlado M. Gijzen in K. Bulterman, agentki,

— za Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV P. Eijsvoogel in P. J. F. Huizing, odvetnika,

* Jezik postopka: nizozemščina.

— za nemško vlado T. Henze in J. Kemper, agenta,

— za finsko vlado J. Heliskoski, agent,

— za Evropsko komisijo F. Wilman in N. Yerrell, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. januarja 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 16 Uredbe (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 10).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov med, prvič, K. Ruijssenaarsom in A. Jansenom ter Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (državni sekretar za infrastrukturo in okolje, v nadaljevanju: državni sekretar), in drugič, J. H. Dees-Erf in Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, ker ta ni sprejel prisilnih ukrepov zoper družbo Royal Air Maroc SA (v nadaljevanju: Royal Air Maroc) oziroma družbo Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (v nadaljevanju: KLM), da bi tema družbama naložil plačilo odškodnine iz člena 7 Uredbe št. 261/2004 zaradi več kot triurne zamude njihovih letov pri prihodu.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 1, 21 in 22 Uredbe št. 261/2004 je navedeno:

„(1) Ukrepanje Skupnosti na področju zračnega prevoza mora med drugim zagotavljati visoko raven varstva potnikov. Poleg tega je treba na splošno v celoti upoštevati zahteve o varstvu potrošnikov.

[…]

(21) Države članice naj določijo pravila o sankcijah, ki se uporabljajo za kršitve določil te uredbe, in zagotovijo, da se te sankcije uporabljajo. Sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

(22) Države članice morajo zagotoviti, da njihovi letalski prevozniki uporabljajo to uredbo, nadzirati njeno uporabo in določiti ustrezni organ za izvajanje teh nalog. Nadzor ne sme prizadeti pravic potnikov in letalskih prevoznikov, da s pravnimi sredstvi na sodišču zahtevajo nadomestilo v skladu s postopki nacionalne zakonodaje.“

4 Člen 5(1) te uredbe določa:

1. „V primeru odpovedi leta:

(c) imajo zadevni potniki pravico do odškodnine, ki jim jo mora plačati dejanski letalski prevoznik v skladu s členom 7, razen če:

(i) so o odpovedi obveščeni najmanj dva tedna pred odhodom po voznem redu;

(ii) so o odpovedi obveščeni dva tedna do sedem dni pred odhodom po voznem redu in jim je ponujena sprememba poti, ki jim zagotavlja odhod največ dve uri pred odhodom po voznem redu in prihod v njihov končni namembni kraj manj kot štiri ure po prihodu po voznem redu; ali

(iii) so o odpovedi obveščeni manj kot sedem dni pred odhodom po voznem redu in jim je ponujena sprememba poti, ki jim zagotavlja odhod največ eno uro pred odhodom po voznem redu in prihod v njihov končni namembni kraj manj kot dve uri po prihodu po voznem redu.

[…]“

5 Člen 7(1) navedene uredbe, naslovljen „Pravica do odškodnine“, določa:

„1. Pri sklicevanju na ta člen potniki prejmejo odškodnino v višini:

(a) 250 EUR za lete do vključno 1500 kilometrov;

(b) 400 EUR za vse lete znotraj Skupnosti nad 1500 kilometrov in za vse druge lete med 1500 in 3500 kilometri;

(c) 600 EUR za lete, ki niso zajeti v točkah (a) ali (b).

[…]“

6 Člen 16 te uredbe, naslovljen „Kršitve“, določa:

„1. Vsaka država članica določi organ, ki je pristojen za izvajanje te uredbe glede letov iz letališč na svojem ozemlju in letov na ta letališča iz tretjih držav. Kadar je to primerno, mora ta organ ustrezno ukrepati, da zagotovi spoštovanje pravic potnikov. Države članice obvestijo Komisijo o organu, ki so ga določile v skladu s tem odstavkom.

2. Brez poseganja v člen 12 se vsak potnik lahko pritoži vsakemu pristojnemu organu iz odstavka 1 ali vsakemu drugemu pristojnemu organu, ki ga določi država članica, v zvezi z domnevno kršitvijo te uredbe, ki nastane na letališču, ki se nahaja na ozemlju države članice, ali v zvezi z vsakim letom iz tretje države na tisto letališče.

3. Sankcije, ki jih določijo države članice za kršitve te uredbe, so učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

Nizozemsko pravo

7 Izvajanje člena 16 Uredbe št. 261/2004 je med drugim zagotovljeno z naslednjimi določbami zakona o letalstvu (Wet luchtvaart) z dne 18. junija 1992 (Stb.1992, št. 368) v različici, ki je veljala v času nastanka dejstev v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o letalstvu).

8 V skladu s členom 11.15(1)(b), točka 1, zakona o letalstvu lahko državni sekretar kot nacionalni organ, zadolžen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, z grožnjo upravne prisile naloži obveznost uskladitve z določbami Uredbe št. 261/2004 ali z določbami, sprejetimi na njeni podlagi.

9 Predložitveno sodišče s sklicevanjem na pripravljalno gradivo za zakon o letalstvu navaja, da čeprav ta državnemu sekretarju priznava splošno pristojnost za sprejetje prisilnih ukrepov v primeru kršitve Uredbe št. 261/2004, zlasti kadar preučitev spisa pokaže sistematično zavračanje izpolnjevanja obveznosti iz te uredbe s strani letalskega prevoznika, pa mu vseeno ne omogoča sprejeti prisilnih ukrepov na podlagi pritožbe potnika v vsakem posameznem primeru, v katerem letalski prevoznik ne ugodi odškodninskemu zahtevku, ki temelji na členih 5(1)(c) in 7 Uredbe št. 261/2004.

Spora o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

Zadeva C-145/15

10 K. Ruijssenaars in A. Jansen sta po odpovedi njunega leta iz Amsterdama (Nizozemska) v Casablanco (Maroko), predvidenega 8. aprila 2011, od družbe Royal Air Maroc zahtevala plačilo odškodnine, določene v členu 7 Uredbe št. 261/2004.

11 Ker je navedeni letalski prevoznik zavrnil plačilo, sta državnemu sekretarju z dopisom z dne 4. maja 2012 predlagala, naj proti družbi Royal Air Maroc sprejme prisilne ukrepe, s katerimi jo bo zavezal, naj odpravi kršitev člena 5(1)(c) Uredbe št. 261/2004 in jima plača odškodnino iz člena 7 te uredbe.

12 Državni sekretar je z odločbo z dne 7. maja 2012 zavrnil predlog K. Ruijssenaarsa in A. Jansena. Državni sekretar je z odločbo z dne 3. oktobra 2012 njuno pritožbo zoper to odločbo zavrnil kot neutemeljeno.

13 K. Ruijssenaars in A. Jansen sta zato zoper zadnjenavedeno odločbo vložila tožbo pri Rechtbank Oost-Brabant (sodišče Oost-Brabant), ki jo je zavrnilo z odločbo z dne 28. maja 2013.

14 K. Ruijssenaars in A. Jansen sta zoper to odločbo pri Raad van State (državni svet) vložila pritožbo.

15 V okviru tega postopka ima predložitveno sodišče pomisleke o pristojnosti državnega sekretarja za sprejetje prisilnih ukrepov, ki jih zahtevata tožeči stranki. Meni, da čeprav je ta pristojen za sprejetje prisilnih ukrepov zoper letalske prevoznike, ki sistematično zavračajo izpolnjevanje svojih obveznosti iz Uredbe št. 261/2004, pa to ne velja za prisilne ukrepe, sprejete na predlog potnikov, ki se nanašajo na posamične primere kršitev členov 5(1)(c) in 7 Uredbe št. 261/2004.

16 V zvezi s tem meni, da je razmerje med letalskim prevoznikom in potnikom civilno in da je treba v primeru, v katerem ta letalski prevoznik zavrne plačilo odškodnine potniku, pravico do odškodnine uveljavljati z vložitvijo civilne tožbe pred pravdnim sodiščem. Prav tako navaja, da bi poveritev sprejemanja prisilnih ukrepov na individualni podlagi državnemu sekretarju, čigar odločbe nadzirajo upravna sodišča, lahko posegla v razdelitev sodne pristojnosti na Nizozemskem v primeru vzporedne tožbe pred pravdnimi sodišči.

17 Poleg tega naj bi bila nepristojnost državnega sekretarja za sprejetje ukrepov iz postopka v glavni stvari potrjena z zakonodajnimi pripravljalnimi gradivi za zakon o letalstvu, iz katerih izhaja, da „upravni organ ne more od letalskega prevoznika zahtevati odškodnine v imenu potnikov“, in z dejstvom, da prisilni ukrepi, ki jih določa nizozemsko pravo, če jih zadevni letalski prevoznik ne spoštuje, ne zagotavljajo plačila odškodnine potnikom.

18 Poleg tega Raad van State (državni svet) navaja, da se določbe Uredbe št. 261/2004, ki so upoštevne v tej zadevi, neposredno uporabljajo in se je zato mogoče nanje sklicevati pred nacionalnimi sodišči v sporu med posamezniki, tako da je potniku zagotovljeno učinkovito sodno varstvo.

19 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali morajo nacionalni organi v skladu s členom 16 Uredbe št. 261/2004, ker lahko potniki v skladu z nizozemskim pravom pred civilnimi sodišči uveljavljajo pravice, ki jih lahko imajo v skladu s členoma 5(1)(c) in 7 Uredbe št. 261/2004, sprejeti prisilne ukrepe, ki pomenijo podlago za upravnopravno izvajanje s strani organa, določenega v členu 16, v vsakem posameznem primeru, v katerem se kršita člena 5(1)(c) in 7 Uredbe št. 261/2004, da se lahko v vsakem posameznem primeru zagotovi pravica potnika do odškodnine?

Zadeva C-146/15

20 J. H. Dees-Erf je zaradi 26-urne zamude njenega leta 17. decembra 2009 iz Curaçaa (Nizozemski Antili) v Amsterdam (Nizozemska) od družbe KLM zahtevala plačilo odškodnine iz člena 7 Uredbe št. 261/2004.

21 Ker je navedeni letalski prevoznik zavrnil plačilo, je državnemu sekretarju z dopisom z dne 1. februarja 2012 predlagala, naj proti družbi KLM sprejme prisilne ukrepe, s katerimi jo bo zavezal, naj odpravi kršitev člena 5(1)(c) Uredbe št. 261/2004 in ji plača odškodnino iz člena 7 te uredbe.

22 Državni sekretar je z odločbo z dne 2. februarja 2012 predlog J. H. Dees-Erf zavrnil. Državni sekretar je z odločbo z dne 22. maja 2012 pritožbo zoper to odločbo zavrnil kot neutemeljeno.

23 J. H. Dees-Erf je zato zoper zadnjenavedeno odločbo vložila tožbo pri Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu), ki jo je zavrnilo z odločbo z dne 13. februarja 2013.

24 J. H. Dees-Erf je zoper to odločbo pri Raad van State (državni svet) vložila pritožbo.

25 Raad van State (državni svet) je iz enakih razlogov, kot so tisti, navedeni v predlogu za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-145/15, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo enako vprašanje kot v navedeni zadevi.

26 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 27. marca 2015 združil zadevi C-145/15 in C-146/15 za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

Vprašanje za predhodno odločanje

27 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 16 Uredbe št. 261/2004 razlagati tako, da mora organ, ki ga vsaka država članica določi na podlagi odstavka 1 tega člena in ki mu je predložena posamična pritožba potnika zaradi zavrnitve letalskega prevoznika, da temu plača odškodnino iz člena 7(1) navedene uredbe, sprejeti prisilne ukrepe proti temu letalskemu prevozniku, da bi ga zavezal plačati to odškodnino.

28 V zvezi s tem je treba navesti, da člen 16 Uredbe št. 261/2004 v odstavku 1 določa, da države članice določijo organ, ki je pristojen za izvajanje te uredbe in ki po potrebi sprejme ukrepe, potrebne za spoštovanje pravic potnikov.

29 Iz besedila člena 16(1) Uredbe št. 261/2004 v povezavi z uvodno izjavo 22 te uredbe izhaja, da ta organu, navedenemu v teh določbah, nalaga, naj zagotavlja splošno izvajanje navedene uredbe.

30 Ker določbe navedenega člena 16 tvorijo skladno celoto, je treba odstavka 2 in 3 člena 16 Uredbe št. 261/2004 razumeti tako, da pojasnjujeta različne vidike naloge, ki jo ima organ, naveden v odstavku 1 tega člena.

31 Natančneje, „pritožbe“, ki jih pri organu lahko vloži vsak potnik na podlagi člena 16(2) Uredbe št. 261/2004, je treba šteti za opozorila, ki prispevajo k ustreznemu izvajanju te uredbe na splošno, ne da bi moral ta organ ukrepati na podlagi takih pritožb za zagotovitev pravice vsakega posameznega potnika, da dobi odškodnino.

32 Dalje, pojem „sankcije“ iz člena 16(3) Uredbe št. 261/2004, če se ta odstavek razlaga v povezavi z uvodno izjavo 21 te uredbe, je treba razlagati tako, da označuje ukrepe, sprejete kot odgovor na kršitve, ki jih je organ odkril pri splošnem nadzoru iz odstavka 1 navedenega člena 16, in ne kot upravne prisilne ukrepe, ki jih je treba sprejeti v vsakem posameznem primeru.

33 Tako sprejeta razlaga člena 16 Uredbe št. 261/2004 v celoti ne posega v cilje te uredbe, zlasti ne v tiste iz uvodne izjave 1 navedene uredbe, ki se nanašajo na zagotavljanje visoke ravni varstva potnikov in na splošno upoštevanje zahtev o varstvu potrošnikov v celoti.

34 Taka razlaga člena 16 Uredbe št. 261/2004 glede presoje enakega posameznega položaja omogoča tudi, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 39 sklepnih predlogov, preprečitev razhajanja pri presoji, ki bi posegala v pravice letalskih potnikov, med organi iz člena 16(1) Uredbe št. 261/2004 pri obravnavanju posamičnih pritožb, ki so naslovljene nanje, in nacionalnimi sodišči, ki odločajo o posamičnih tožbah za plačilo odškodnine iz člena 7 Uredbe št. 261/2004.

35 Poleg tega je taka razlaga skladna z dodelitvijo vlog organom iz člena 16(1) Uredbe št. 261/2004 in nacionalnim sodiščem, kot izhaja iz drugega stavka uvodne izjave 22 ter uredbe in sodne prakse Sodišča (glej v tem smislu sodbi McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, točka 51, in Sousa Rodríguez in drugi, C-83/10, EU:C:2011:652, točka 44).

36 Zato imajo ob upoštevanju teh ciljev in diskrecijske pravice držav članic pri podeljevanju pristojnosti, ki jih nameravajo dati organom iz člena 16(1) Uredbe št. 261/2004, na katero je opozoril generalni pravobranilec v točki 30 sklepnih predlogov, države članice za odpravo nezadostnega varstva pravic letalskih potnikov možnost pooblastiti organ iz člena 16(1) te uredbe, da sprejme ukrepe na podlagi posamičnih pritožb.

37 Zato se, kot izhaja iz točke 18 te sodbe, v postopku v glavni stvari zadevne določbe Uredbe št. 261/2004 neposredno uporabljajo in se je zato mogoče nanje sklicevati pred nacionalnimi sodišči v sporu med posamezniki, tako da je letalskim potnikom zagotovljeno učinkovito sodno varstvo.

38 Iz navedenega izhaja, da je treba člen 16 Uredbe št. 261/2004 razlagati tako, da organu, ki ga vsaka država članica določi na podlagi odstavka 1 tega člena in ki mu je predložena posamična pritožba potnika zaradi zavrnitve letalskega prevoznika, da temu plača odškodnino iz člena 7(1) navedene uredbe, ni treba sprejeti prisilnih ukrepov proti temu letalskemu prevozniku, da bi ga zavezal plačati to odškodnino.

Stroški

39 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

Člen 16 Uredbe (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91 je treba razlagati tako, da organu, ki ga vsaka država članica določi na podlagi odstavka 1 tega člena in ki mu je predložena posamična pritožba potnika zaradi zavrnitve letalskega prevoznika, da temu plača odškodnino iz člena 7(1) navedene uredbe, ni treba sprejeti prisilnih ukrepov proti temu letalskemu prevozniku, da bi ga zavezal plačati to odškodnino.

Podpisi