Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 17 mars 2016*

”Luftfart — Förordning (EG) nr 261/2004 — Artikel 7 — Kompensation till passagerare vid en flygning som är inställd eller försenad med mer än tre timmar — Artikel 16 — Nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordningen — Behörighet — Vidtagande av tvångsåtgärder mot lufttrafikföretaget för att en passagerare ska få den kompensation som han eller hon har rätt till”

I de förenade målen C-145/15 och C-146/15,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), av den 11 mars 2015, som inkom till domstolen den 26 mars 2015, i målen

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

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

mot

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D. Šváby (referent) samt domarna J. Malenovský och M. Safjan,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Nederländernas regering, genom M. Gijzen och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

— Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, genom P. Eijsvoogel och P.J.F. Huizing, advocate

— Tysklands regering, genom T. Henze och J. Kemper, båda i egenskap av ombud,

* * Rättegångsspråk: nederländska.

— Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom F. Wilman och N. Yerrell, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 januari 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (EUT L 46, 2004, s. 1).

2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan å ena sidan, i det första målet, K. Ruijssenaars och A. Jansen och, i det andra målet, J.H. Dees-Erf, och å andra sidan Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (statssekreterare med ministerlika befogenheter för infrastruktur- och miljöfrågor) (nedan kallad statssekreteraren). Målen avser statssekreterarens beslut att inte vidta tvångsåtgärder mot Royal Air Maroc SA (nedan kallat Royal Air Maroc) och Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (nedan kallat KLM) för att förmå dessa bolag att betala kompensation enligt artikel 7 i förordning nr 261/2004 på grund av att flygningar som dessa bolag genomfört vid ankomsten var försenade med mer än tre timmar.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 1, 21 och 22 i förordning nr 261/2004 anges följande:

”(1) Gemenskapens verksamhet på lufttrafikområdet bör bland annat syfta till att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna. Dessutom bör full hänsyn tas till de allmänna konsumentskyddskraven.

…

(21) Medlemsstaterna bör fastställa regler för påföljder vid överträdelse av denna förordning och se till att dessa genomförs. Påföljderna måste vara effektiva, proportionella och avskräckande.

(22) Medlemsstaterna bör sörja för och övervaka att deras lufttrafikföretag rent allmänt följer denna förordning och utse ett lämpligt organ för att kontrollera dess efterlevnad. Kontrollen bör inte inkräkta på passagerares och lufttrafikföretags rätt till domstolsprövning enligt förfaranden i nationell lag.”

4 I artikel 5.1 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Vid inställd flygning skall de berörda passagerarna

c) ha rätt till kompensation i enlighet med artikel 7 av det lufttrafikföretag som utför flygningen såvida inte

i) de minst två veckor före den tidtabellsenliga avgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, eller

ii) de mellan två veckor och sju dagar före den tidtabellsenliga avgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, och erbjuds ombokning så att de kan avresa högst två timmar före den tidtabellsenliga avgångstiden och nå sin slutliga bestämmelseort senast fyra timmar efter den tidtabellsenliga ankomsttiden, eller

iii) de mindre än sju dagar före den tidtabellsenliga avgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, och erbjuds ombokning så att de kan avresa högst en timme före den tidtabellsenliga avgångstiden och nå sin slutliga bestämmelseort senast två timmar efter den tidtabellsenliga ankomsttiden.

…”

5 Artikel 7.1 i förordningen, med rubriken ”Rätt till kompensation”, har följande lydelse:

”1. Vid hänvisning till denna artikel skall passagerare få kompensation som uppgår till

a) 250 euro för alla flygningar på högst 1500 kilometer,

b) 400 euro för alla flygningar inom gemenskapen på mer än 1500 kilometer, och för alla övriga flygningar på mellan 1500 och 3500 kilometer,

c) 600 euro för alla flygningar som inte omfattas av a och b.

…”

6 I artikel 16 i förordningen, med rubriken ”Överträdelse”, anges följande:

”1. Varje medlemsstat skall utse ett organ som ansvarar för genomförandet av denna förordning med avseende på flygningar från flygplatser belägna inom dess territorium och flygningar från tredje land till sådana flygplatser. När så är lämpligt skall detta organ vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att passagerarnas rättigheter respekteras. Medlemsstaterna skall meddela kommissionen om vilket organ som har utsetts i enlighet med denna punkt.

2. Utan att det påverkar artikel 12 får varje passagerare till ett organ som utsetts i enlighet med punkt 1, eller till något annat behörigt organ som har utsetts av en medlemsstat, lämna in ett klagomål angående en överträdelse av bestämmelserna i denna förordning som skall ha skett på en flygplats som är belägen inom en medlemsstats territorium eller angående flygningar från tredje land till en flygplats belägen inom det territoriet.

3. De påföljder som medlemsstaterna fastställer för överträdelse av bestämmelserna i denna förordning skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

Nederländsk rätt

7 Genomförandet av artikel 16 i förordning nr 261/2004 säkerställs bland annat genom följande bestämmelser i luftfartslagen (Wet Luchtvaart) av den 18 juni 1992 (Stb.1992, nr 368), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i de nationella målen (nedan kallad luftfartslagen).

8 Enligt artikel 11.15 första stycket b.1 i luftfartslagen är statssekreteraren, som är det nationella organ som utsetts för att genomföra förordning nr 261/2004, behörig att utfärda ett administrativt föreläggande med skyldighet för den som det riktar sig till att rätta sig efter de bestämmelser som anges i, eller har utfärdats med stöd av, förordningen.

9 Den hänskjutande domstolen har med hänvisning till luftfartslagens förarbeten anfört att statssekreteraren enligt denna lag visserligen har en allmän behörighet att vidta tvångsåtgärder vid överträdelse av förordning nr 261/2004, bland annat om det vid en prövning av handlingarna i ärendet framgår att lufttrafikföretaget systematiskt vägrar att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. Däremot anser den hänskjutande domstolen att nämnda lag inte ger statssekreteraren behörighet att på begäran av en passagerare vidta tvångsåtgärder i varje enskilt fall där ett lufttrafikföretag har nekat vederbörande kompensation enligt en begäran som grundas på artiklarna 5.1 c och 7 i förordningen.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-145/15

10 K. Ruijssenaars och A. Jansens flygningar från Amsterdam (Nederländerna) till Casablanca (Marocko) skulle ha ägt rum den 8 april 2011. Till följd av att flygningarna ställts in begärde K. Ruijssenaars och A. Jansen att Royal Air Maroc skulle betala kompensation enligt artikel 7 i förordning nr 261/2004.

11 Efter det att Royal Air Maroc hade nekat K. Ruijssenaars och A. Jansen kompensation begärde de, i skrivelse av den 4 maj 2012, att statssekreteraren skulle vidta tvångsåtgärder mot bolaget för att förmå det att undanröja överträdelsen av artikel 5.1 c i förordning nr 261/2004 och betala kompensationen till dem enligt artikel 7 i förordningen.

12 Genom beslut av den 7 maj 2012 avslog statssekreteraren K. Ruijssenaars och A. Jansens begäran. Efter det att de lämnat in klagomål mot beslutet fann statssekreteraren vid omprövning den 3 oktober 2012 inte skäl att ändra detsamma.

13 K. Ruijssenaars och A. Jansen överklagade omprövningsbeslutet till Rechtbank Oost-Brabant (domstol i östra Brabant), som ogillade överklagandet genom avgörande av den 28 maj 2013.

14 K. Ruijssenaars och A. Jansen överklagade detta avgörande till Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen).

15 Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida statssekreteraren är behörig att vidta de tvångsåtgärder som har begärts av sökandena. Nämnda domstol har anfört att även om det framgår att statssekreteraren är behörig att vidta tvångsåtgärder mot lufttrafikföretag som systematiskt vägrar att uppfylla sina skyldigheter enligt förordning nr 261/2004, gäller detta inte i fråga om tvångsåtgärder som vidtas på begäran av passagerare och som avser enskilda fall där artiklarna 5.1 c och 7 i förordningen har överträtts.

16 Den hänskjutande domstolen anser att förhållandet mellan ett lufttrafikföretag och en passagerare är civilrättsligt och att rätten till kompensation, för det fall lufttrafikföretaget nekar passageraren en sådan, ska utövas genom civilrättslig talan som väcks vid en civilrättslig domstol. Den hänskjutande domstolen har även påpekat att en ordning enligt vilken statssekreteraren, vars avgöranden överprövas av förvaltningsdomstolar, anförtros att vidta tvångsåtgärder i enskilda fall, skulle riskera att undergräva fördelningen av domstolarnas behörighet i Nederländerna i de fall där talan samtidigt väcks vid en civilrättslig domstol.

17 Det förhållandet att statssekreteraren saknar behörighet att vidta de åtgärder som är aktuella i det nationella målet bekräftas dessutom av förarbetena till luftfartslagen. Enligt dessa ”ankommer det inte på förvaltningsmyndigheten att begära kompensation av lufttrafikföretaget i passagerarnas namn”. Nämnda förhållande bekräftas också av att de tvångsåtgärder som föreskrivs i nederländsk rätt inte kan garantera att passagerarna får kompensation, om det aktuella lufttrafikföretaget inte rättar sig efter åtgärderna.

18 Den hänskjutande domstolen har dessutom anfört att de bestämmelser i förordning nr 261/2004 som är aktuella i detta mål är direkt tillämpliga och följaktligen kan åberopas vid de nationella domstolarna i mål mellan enskilda. Bestämmelserna garanterar därmed att passagerare ges ett effektivt domstolsskydd.

19 Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Innebär artikel 16 i förordning nr 261/2004 – med beaktande av att det enligt nederländsk rätt är möjligt vända sig till en civilrättslig domstol för att göra gällande de rättigheter som passagerare enligt unionsrätten kan åberopa med stöd av artiklarna 5.1 c och 7 i förordningen – att de nationella myndigheterna är skyldiga att anta tillämpningsföreskrifter som ger det organ som utsetts på grundval av artikel 16 [i förordningen] befogenhet att vidta administrativa tvångsåtgärder i varje enskilt fall av överträdelse av artiklarna 5.1 c och 7 i förordningen, i syfte att i varje enskilt fall kunna garantera en passagerares rätt till kompensation?”

Mål C-146/15

20 Till följd av att J.H. Dees-Erfs flygning från Curaçao (Nederländska Antillerna) till Amsterdam (Nederländerna) den 17 december 2009 var försenad med 26 timmar begärde J.H. Dees-Erf att KLM skulle betala kompensation enligt artikel 7 i förordning nr 261/2004.

21 Efter det att J.H. Dees-Erf hade nekats kompensation av KLM begärde hon, i skrivelse av den 1 februari 2012, att statssekreteraren skulle vidta tvångsåtgärder mot bolaget för att förmå det att undanröja överträdelsen av artikel 5.1 c i förordning nr 261/2004 och betala kompensation till henne enligt artikel 7 i förordningen.

22 Genom beslut av den 2 februari 2012 avslog statssekreteraren J.H. Dees-Erfs begäran. Sedan J.H. Dees-Erf lämnat in klagomål mot beslutet fann statssekreteraren vid omprövning den 22 maj 2012 inte skäl att ändra detsamma.

23 J.H. Dees-Erf överklagade omprövningsbeslutet till Rechtbank Den Haag (domstol i Haag), som ogillade överklagandet genom avgörande av den 13 februari 2013.

24 J.H. Dees-Erf överklagade detta avgörande till Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen).

25 Den hänskjutande domstolen beslutade, med angivande av samma skäl som i begäran om förhandsavgörande i mål C-145/15, att vilandeförklara målet och ställa en fråga, som är identisk med frågan i det målet, till domstolen.

26 Domstolens ordförande beslutade den 27 mars 2015 att förena målen C-145/15 och C-146/15 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 16 i förordning nr 261/2004 ska tolkas på så sätt att det organ som varje medlemsstat utser enligt punkt 1 i denna artikel, till vilket en passagerare har lämnat in ett enskilt klagomål efter att av ett lufttrafikföretag ha nekats kompensation enligt artikel 7.1 i nämnda förordning, är skyldigt att vidta tvångsåtgärder mot lufttrafikföretaget för att förmå det att betala denna kompensation.

28 Det föreskrivs i artikel 16.1 i förordning nr 261/2004 att medlemsstaterna ska utse ett organ som ansvarar för genomförandet av förordningen vilket, när så är lämpligt, ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att passagerarnas rättigheter respekteras.

29 Det framgår av lydelsen av artikel 16.1 i förordning nr 261/2004, jämförd med skäl 22 i denna förordning, att det organ som avses i dessa bestämmelser ska sörja för att förordningen rent allmänt följs.

30 Bestämmelserna i artikel 16 i förordning nr 261/2004 utgör en sammanhängande helhet. Punkterna 2 och 3 i denna artikel ska därför tolkas så, att de preciserar de olika aspekterna av den uppgift som ankommer på det organ som avses i punkt 1 i denna artikel.

31 Vad särskilt avser de klagomål som passagerare får lämna in till organet enligt artikel 16.2 i förordning nr 261/2004, ska dessa snarare betraktas som varningssignaler som är avsedda att bidra till att förordningen rent allmänt tillämpas på ett korrekt sätt, utan att detta organ åläggs en skyldighet att vidta åtgärder med anledning av sådana klagomål i syfte att garantera rätten till kompensation för varje enskild passagerare.

32 Vidare ska begreppet ”påföljder” i artikel 16.3 i förordning nr 261/2004, jämförd med skäl 21 i förordningen, tolkas så, att det avser organets åtgärder med anledning av överträdelser som det konstaterar när det utövar sin allmänna tillsyn enligt punkt 1 i nämnda artikel 16, och inte sådana administrativa tvångsåtgärder som ska vidtas i varje enskilt fall.

33 Denna tolkning av artikel 16 i förordning nr 261/2004 i dess helhet undergräver således inte målen med denna förordning, särskilt dem som avses i skäl 1 i förordningen, vilka består i att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna och att ta full hänsyn till de allmänna konsumentskyddskraven.

34 En sådan tolkning av artikel 16 i förordning nr 261/2004 innebär även, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande, att det i fråga om en och samma enskilda situation kan undvikas att olika bedömningar görs – vilket skulle vara till men för flygpassagerares rättigheter – av å ena sidan de organ som avses i artikel 16.1 i förordning nr 261/2004, när de handlägger enskilda klagomål som lämnats in till dem, och å andra sidan av de nationella domstolarna, när de handlägger mål där enskilda väckt talan om kompensation enligt artikel 7 i förordning nr 261/2004.

35 Tolkningen överensstämmer dessutom med fördelningen av uppgifter mellan de organ som avses i artikel 16.1 i förordning nr 261/2004 och de nationella domstolarna, såsom denna följer av andra meningen i skäl 22 i förordningen samt domstolens praxis (se, för ett liknande resonemang, dom McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 51, och dom Sousa Rodríguez m.fl., C-83/10, EU:C:2011:652, punkt 44).

36 Med beaktande av dessa mål med förordningen och det handlingsutrymme som medlemsstaterna har när de beslutar om vilka befogenheter som de organ som avses i artikel 16.1 i förordning nr 261/2004 ska tilldelas, vilket generaladvokaten har erinrat om i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, är det likväl så, att medlemsstaterna har rätt att ge det organ som avses i artikel 16.1 i förordningen befogenheter att vidta åtgärder med anledning av enskilda klagomål, i syfte att komma till rätta med brister i skyddet för flygpassagerarnas rättigheter.

37 Såsom framgår av punkt 18 ovan är bestämmelserna i förordning nr 261/2004 således direkt tillämpliga i de nationella målen och kan följaktligen åberopas vid de nationella domstolarna i mål mellan enskilda. Bestämmelserna garanterar därmed att flygpassagerare ges ett effektivt domstolsskydd.

38 Av det anförda följer att artikel 16 i förordning nr 261/2004 ska tolkas på så sätt att det organ som varje medlemsstat utser enligt punkt 1 i denna artikel, till vilket en passagerare har lämnat in ett enskilt klagomål efter att av ett lufttrafikföretag ha nekats kompensation enligt artikel 7.1 i nämnda förordning, inte är skyldigt att vidta tvångsåtgärder mot lufttrafikföretaget för att förmå det att betala denna kompensation.

Rättegångskostnader

39 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

Artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 ska tolkas så, att det organ som varje medlemsstat utser enligt punkt 1 i denna artikel, till vilket en passagerare har lämnat in ett enskilt klagomål efter att av ett lufttrafikföretag ha nekats kompensation enligt artikel 7.1 i nämnda förordning, inte är skyldigt att vidta tvångsåtgärder mot lufttrafikföretaget för att förmå det att betala denna kompensation.

Underskrifter