Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

26. september 2013 *

»Forordning (EF) nr. 1371/2007 — jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser — artikel 17 — erstatning for billetprisen i tilfælde af forsinkelse — udelukket i tilfælde af force majeure — lovlighed — artikel 30, stk. 1, første afsnit — kompetencen hos det nationale organ, der er ansvarlig for håndhævelsen af forordningen — muligheden for at pålægge jernbaneoperatøren at ændre sine betingelser for erstatning til passagererne«

I sag C-509/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 8. september 2011, indgået til Domstolen den 30. september 2011, i sagen indledt af

ÖBB-Personenverkehr AG,

procesdeltagere:

Schienen-Control Kommission,

Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne M. Berger, A. Borg Barthet (refererende dommer), E. Levits og J.-J. Kasel,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. november 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— ÖBB-Personenverkehr AG ved Rechtsanwalt A. Egger

— Schienen-Control Kommission ved G. Hellwagner, N. Schadler og G. Redl, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

* Processprog: tysk.

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

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato W. Ferrante

— den svenske regering ved A. Falk, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved G. Braun og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. marts 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 17 og 30 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (EUT L 315, s. 14).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med et søgsmål anlagt af ÖBB-Personenverkehr AG (herefter »ÖBB-Personenverkehr«) til prøvelse af den af Schienen-Control Kommission (jernbanekontrolkommissionen, herefter »Kommissionen«) trufne afgørelse af 6. december 2010 vedrørende betingelserne for ÖBB-Personenverkehrs udbetaling af erstatning til jernbanepassagerer.

Retsforskrifter

International ret

3 Aftalen mellem Den Europæiske Union og Den Mellemstatslige Organisation for Internationale Jernbanebefordringer om Den Europæiske Unions tiltrædelse af konventionen om internationale jernbanebefordringer af 9. maj 1980, som ændret ved Vilniusprotokollen af 3. juni 1999 (herefter »COTIF«), undertegnet den 23. juni 2011 i Bern (Schweiz), trådte i overensstemmelse med aftalens artikel 9 i kraft den 1. juli 2011.

4 Aftalens artikel 2 bestemmer:

»Uden at dette berører konventionens mål og formål, der er at fremme, forbedre og lette den internationale jernbanetransport, og uden at dette berører den fulde anvendelse i forhold til andre parter i konventionen, anvender de parter i konventionen, som er EU-medlemsstater, i deres indbyrdes forbindelser, EU-regler og derfor ikke de regler, der er fastsat i konventionen, undtagen i det omfang, det relevante emne ikke er undergivet EU-regler.«

EU-retten

5 Første til tredje betragtning til forordning nr. 1371/2007 er affattet således:

»(1) Inden for rammerne af den fælles transportpolitik er det vigtigt at sikre rettighederne for jernbanepassagerer og at forbedre kvaliteten og effektiviteten af personbefordringen for at øge jernbanetransportens andel i forhold til andre transportformer.

(2) Kommissionens meddelelse »Strategien for forbrugerpolitikken 2002-2006« […] sætter som mål at skabe et højt forbrugerbeskyttelsesniveau på transportområdet i overensstemmelse med […] artikel 153, stk. 2, [EF].

(3) Da jernbanepassageren er den svage part i transportkontrakten, bør dennes rettigheder beskyttes.«

6 6., 13., og 14. betragtning til nævnte forordning anfører følgende:

»(6) Styrkelse af jernbanepassagerers rettigheder bør baseres på gældende internationale retsregler på dette område, jf. tillæg A – Fælles regler for kontrakten om international befordring af passagerer og bagage med jernbane (CIV) til [COTIF] [(herefter »de fælles CIV-regler«)]. Det er imidlertid ønskeligt at udvide denne forordnings anvendelsesområde og ikke alene beskytte internationale jernbanepassagerer, men også nationale.

[…]

(13) Ret til større erstatning og bedre assistance i tilfælde af forsinkelse, forsinket ankomst til tilslutningsforbindelse eller aflysning af en forbindelse bør fremme markedet for jernbanepassagerer til fordel for passagererne.

(14) Det er ønskeligt, at der med denne forordning indføres en ordning for erstatning til passagererne i tilfælde af forsinkelse, som jernbanevirksomheden har ansvaret for, på samme grundlag som den internationale ordning, der er indeholdt i COTIF, særlig CIV-tillægget om passagerers rettigheder.«

7 22. og 23. betragtning til forordning nr. 1371/2007 har følgende ordlyd:

»(22) Medlemsstaterne bør fastsætte, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af denne forordning, og sikre, at de anvendes. Sanktionerne, der kan omfatte betaling af erstatning til den pågældende person, bør være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

(23) Målene for denne forordning, nemlig udvikling af Fællesskabets jernbaner og indførelse af passagerrettigheder, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre gennemføres på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. […] artikel 5 [EF]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. samme artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

8 Artikel 3 i forordning nr. 1371/2007 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

1) »jernbanevirksomhed«: en jernbanevirksomhed som defineret i artikel 2 i direktiv 2001/14/EF […] og enhver offentlig eller privat virksomhed, hvis aktivitet er gods- og/eller passagerbefordring med jernbane på det grundlag, at virksomheden skal levere trækkraft; dette omfatter også virksomheder, som kun leverer trækkraft

[…]

8) »befordringskontrakt«: kontrakt om befordring af passagerer mod betaling eller uden betaling mellem en jernbanevirksomhed eller en billetudsteder og en passager om udførelse af en eller flere transportydelser

[…]

16) »almindelige befordringsbetingelser«: operatørens betingelser i form af almindelige betingelser eller lovligt gældende takster i hver medlemsstat, som ved indgåelsen af befordringskontrakten er blevet en integrerende del heraf

[…]«

9 Forordningens artikel 6 lyder således:

»1. Forpligtelser over for passagererne i henhold til denne forordning kan ikke indskrænkes eller fraviges, navnlig ikke ved at indføje undtagelsesbestemmelser eller begrænsende klausuler i befordringskontrakten.

2. Jernbanevirksomheder kan tilbyde kontraktbetingelser, der er gunstigere for passageren end betingelserne i denne forordning.«

10 Forordningens artikel 11 bestemmer:

»Med forbehold af gældende national ret, hvorved passagerer indrømmes supplerende erstatning, er jernbanevirksomheders erstatningsansvar over for passagerer og deres bagage omfattet af bilag I, kapitel IV, afsnit I, III og IV, samt bilag I, kapitel VI og VII, jf. dog bestemmelserne i nærværende kapitel.«

11 Samme forordnings artikel 15 har følgende ordlyd:

»Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel er jernbanevirksomhedens erstatningsansvar med hensyn til forsinkelse, ikke-opnået tilslutningsforbindelse og aflysning omfattet af bestemmelserne i bilag I, kapitel IV, afsnit II.«

12 Artikel 17 i forordning nr. 1371/2007 lyder således:

»1. En passager, som må imødese en forsinkelse, kan uden at miste retten til befordring kræve erstatning af jernbanevirksomheden for forsinkelse mellem det på billetten anførte afgangs- og ankomststed, som ikke har medført billetrefusion i henhold til artikel 16. De minimale erstatningsbeløb for forsinkelse er fastsat til:

a) 25% af billetprisen i tilfælde af en forsinkelse på 60-119 minutter

b) 50% af billetprisen i tilfælde af en forsinkelse på 120 minutter eller mere.

Passagerer, der har abonnementskort eller periodekort, og som rammes af gentagne forsinkelser eller aflysninger i kortets gyldighedsperiode, kan søge om passende erstatning i overensstemmelse med jernbanevirksomhedernes erstatningsordninger. Disse ordninger angiver kriterierne for definition af forsinkelse og beregning af erstatning.

Erstatningen for forsinkelse beregnes i forhold til den pris, passageren faktisk har betalt for den forsinkede tjeneste.

Når befordringskontrakten gælder en returrejse, beregnes erstatningen for forsinkelse på enten ud- eller returrejsen i forhold til halvdelen af billettens pris. På samme måde beregnes prisen for en forsinket tjeneste i en hvilken som helst anden form for befordringskontrakt, der tillader flere efterfølgende etaper, i forhold til den fulde pris.

Ved beregningen af forsinkelsen skal der ikke tages hensyn til en forsinkelse, som jernbanevirksomheden kan påvise er opstået uden for områder, hvor traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab finder anvendelse.

2. Erstatningen for billetprisen betales senest én måned efter indgivelse af erstatningsansøgningen. Erstatningen kan udbetales i form af værdikuponer og/eller andre tjenesteydelser, hvis betingelserne er fleksible (navnlig med hensyn til gyldighedsperioden og bestemmelsesstedet). Erstatningen udbetales kontant på passagerens anmodning.

3. Erstatningen for billetprisen kan ikke reduceres ved fradrag af transaktionsudgifter såsom gebyrer og udgifter til telefon eller frimærker. Jernbanevirksomhederne kan indføre en minimumsgrænse, hvorunder erstatning ikke udbetales. Denne grænse må ikke være over fire EUR.

4. Passageren har ikke ret til erstatning, hvis han eller hun blev underrettet om forsinkelsen før køb af billetten, eller hvis forsinkelsen på grund af fortsættelse på en anden forbindelse eller omlægning af rejsen fortsat er på mindre end 60 minutter.«

13 Forordningens artikel 18, stk. 1-3, bestemmer:

»1. Ved forsinkelser ved ankomst eller afgang skal jernbanevirksomheden eller stationslederen underrette passagererne om situationen og det forventede afgangs- og ankomsttidspunkt, så snart sådanne oplysninger foreligger.

2. Ved forsinkelser som nævnt i stk. 1 på mere end 60 minutter skal passagererne gratis tilbydes

a) måltider og forfriskninger i rimeligt forhold til ventetiden, hvis de forefindes eller kan leveres på rimelige vilkår i toget eller på stationen

b) hotel- eller anden indkvartering og befordring mellem jernbanestationen og indkvarteringsstedet, hvis et ophold af en eller flere nætters varighed bliver nødvendigt, eller hvis yderligere ophold bliver nødvendigt, hvor og når det er fysisk muligt, og/eller

c) transport fra toget til jernbanestationen, til et andet afgangssted eller til rejsens endelige bestemmelsessted, hvor og når det er fysisk muligt, hvis toget er blokeret på sporet.

3. Hvis jernbaneforbindelsen ikke kan fortsætte, skal jernbanevirksomheden snarest muligt arrangere alternative transporttjenester for passagererne.

[…]«

14 Nævnte forordnings artikel 30 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne udpeger hver især et eller flere organer, som skal være ansvarligt/e for håndhævelsen af denne forordning. Ethvert organ træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at passagerernes rettigheder respekteres.

Ethvert organ skal med hensyn til organisation, finansiering, retlig form og beslutningstagning være uafhængigt af infrastrukturforvaltere, opkrævningsorganer, tildelingsorganer eller jernbanevirksomheder.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om det eller de organer, som udpeges i overensstemmelse med dette stykke, og om dets eller deres respektive ansvarsområder.

2. Enhver passager kan klage til det passende organ, som er udpeget i henhold til stk. 1, eller til ethvert andet passende organ, som er udpeget af en medlemsstat, over påstået overtrædelse af denne forordning.«

15 Samme forordnings artikel 32 bestemmer:

»Hver medlemsstat fastsætter, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de iværksættes. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om disse regler senest den 3. juni 2010 og underretter den hurtigst muligt om alle senere ændringer af dem.«

16 Bilag I til forordning nr. 1371/2007 indeholder et uddrag af de fælles CIV-regler.

17 Afsnit II i disse reglers kapitel IV, med overskriften »Ansvar ved manglende overholdelse af køreplaner«, indeholder artikel 32, som er dette afsnits eneste artikel, og som er affattet således:

»1. Operatøren er ansvarlig for tab, som påføres passageren på grund af aflysning, forsinkelse eller svigtende forbindelse, så rejsen ikke kan fortsættes samme dag, eller ikke er fornuftig at gennemføre den samme dag på grund af de givne omstændigheder. Erstatningen omfatter rimelige udgifter til logi samt udgifter til underretning af personer, som venter på passageren.

2. Operatøren fritages for dette ansvar, når aflysningen, forsinkelsen eller svigtende forbindelse skyldes:

a) uden for jernbanedriften værende forhold, som operatøren trods anvendelsen af den omhu, som forholdene krævede, ikke har kunnet undgå, og hvis følger denne ikke har kunnet afværge

b) en fejl fra passagerens side eller

c) tredjeparts handling, som operatøren trods anvendelsen af den omhu, som forholdene krævede, ikke har kunnet undgå, og hvis konsekvenser ikke kunne afværges; en anden jernbanevirksomhed, der benytter den samme infrastruktur betragtes ikke som tredjepart; regresretten er ikke berørt.

3. National ret afgør, om og i hvilket omfang operatøren skal betale skadeserstatning for andre tab end dem, der er omtalt i stk. 1. Denne bestemmelse gør ikke indgreb i artikel 44.«

Østrigsk ret

18 § 22a, stk. 1, i forbundslov om jernbaner, rullende jernbanemateriel og jernbanetrafik (Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen, BGBl. 60/1957) med senere ændringer (BGBl. I, 25/2010, herefter »jernbaneloven«) bestemmer:

»Tarifferne for jernbanetjenester på hovedbaner og tilsluttede sidebaner skal ligeledes indeholde erstatningsbetingelser med henblik på anvendelse af reglerne om billetrefusion i henhold til § 2 i forbundslov om [forordning nr. 1371/2007] og i overensstemmelse med artikel 17 i [forordning nr. 1371/2007].«

19 § 78b, stk. 2, i jernbaneloven har følgende ordlyd:

»[Kommissionen] skal af egen drift:

[…]

2. i henhold til [forordning nr. 1371/2007] helt eller delvist erklære erstatningsbetingelserne for ugyldige, såfremt jernbanevirksomheden ikke fastsætter disse i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i artikel 17 i [forordning nr. 1371/2007].«

20 § 167, nr. 1), i jernbaneloven bestemmer, at enhver, som ikke offentliggør erstatningsbetingelserne i overensstemmelse med denne lovs § 22a, stk. 1, begår en administrativ forseelse og af den regionale administration skal pålægges en sanktion i form af en bøde på indtil 2 180 EUR.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 ÖBB-Personenverkehr er en jernbanevirksomhed som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1371/2007.

22 Kommissionen var af den opfattelse, at de betingelser for erstatning for billetprisen, som denne virksomhed anvender i sine befordringskontrakter med passagererne, ikke er i overensstemmelse med artikel 17 i forordning nr. 1371/2007, og pålagde ved en afgørelse af 6. december 2010 ÖBB-Personenverkehr at ændre disse.

23 Kommissionen traf bl.a. bestemmelse om ophævelse af en klausul, hvorefter retten til erstatning eller godtgørelse af de afholdte udgifter er udelukket i tilfælde, hvor forsinkelsen skyldes en af følgende årsager:

— en fejl fra passagerens side

— tredjeparts handling, som operatøren trods udvisning af den omhu, som forholdene krævede, ikke har kunnet undgå, og hvis følger denne ikke har kunnet afværge

— uden for jernbanedriften værende forhold, som operatøren trods udvisning af den omhu, som forholdene krævede, ikke har kunnet undgå, og hvis følger denne ikke har kunnet afværge

— trafikbegrænsninger forvoldt af strejker, såfremt passageren har fået passende oplysninger herom, og

— transportydelser, som ikke er en del af befordringskontrakten.

24 ÖBB-Personenverkehr anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgerichtshof.

25 Virksomheden har gjort gældende, dels at Kommissionen ikke har kompetence til at træffe bestemmelse om en ændring af dens almindelige forretningsbetingelser, dels at det følger af forordning nr. 1371/2007, at jernbanevirksomheder er fritaget for forpligtelsen til at yde erstatning til passagererne, når forsinkelsen skyldes et tilfælde af force majeure. ÖBB-Personenverkehr har i denne forbindelse navnlig gjort gældende, at forordningens artikel 15 henviser til artikel 32 i de fælles CIV-regler, således at de tilfælde af ansvarsfritagelse, der er nævnt i sidstnævnte bestemmelse, ligeledes finder anvendelse i forbindelse med nævnte forordnings artikel 17.

26 Kommissionen har derimod gjort gældende, at et påbud til en jernbanevirksomhed om at anvende visse erstatningsbetingelser eller om at undlade at anvende transportbetingelser, som begrænser de passagerrettigheder, der er fastsat i forordning nr. 1371/2007, kan baseres direkte på denne forordnings artikel 30, stk. 1. Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at denne forordnings artikel 17 er udtømmende. Følgelig vil en jernbanevirksomhed, der i overensstemmelse med det i nævnte forordnings artikel 6, stk. 1, fastsatte ikke kan begrænse eller fritage sig fra sine forpligtelser over for passagererne, heller ikke kunne gøre dette i forbindelse med artikel 17, herunder i tilfælde af force majeure.

27 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 30, stk. 1, første afsnit, i [forordning nr. 1371/2007] fortolkes således, at det nationale organ, der er udpeget til at håndhæve forordningen, er beføjet til bindende at foreskrive en jernbanevirksomhed, hvis betingelser for erstatning af billetpriser ikke opfylder kriterierne i denne forordnings artikel 17, det konkrete indhold af de erstatningsbetingelser, som denne jernbanevirksomhed skal anvende, selv om organet efter national ret kun har mulighed for at erklære sådanne erstatningsbetingelser for ugyldige?

2) Skal artikel 17 i forordning nr. 1371/2007 fortolkes således, at en jernbanevirksomhed i tilfælde af force majeure kan se bort fra pligten til erstatning af billetprisen, enten ved analog anvendelse af udelukkelsesgrundene i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/204 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), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1177/2010 af 24. november 2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 334, s. 1), og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 181/2011 af 16. februar 2011 om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 55, s. 1)], eller ved udvidelse af de ansvarsfritagelsesgrunde, der omhandles i artikel 32, stk. 2, i de [fælles CIV-regler], til også at omfatte erstatning af billetprisen?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det andet spørgsmål

28 Med det andet spørgsmål, der besvares først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 17 i forordning nr. 1371/2007 skal fortolkes således, at en jernbanevirksomhed har ret til i sine almindelige befordringsbetingelser at indføje en klausul, hvorefter den er fritaget for sin forpligtelse til at yde erstatning for billetprisen i tilfælde af forsinkelse, når forsinkelsen skyldes et tilfælde af force majeure eller en af de grunde, der er opregnet i artikel 32, stk. 2, i de fælles CIV-regler.

29 Indledningsvis bemærkes, at artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1371/2007 fastsætter de minimale erstatningsbeløb, beregnet i forhold til billetprisen, som passagererne har ret til at forlange af jernbanevirksomhederne i tilfælde af forsinkelse.

30 I henhold til denne forordnings artikel 17, stk. 4, har passagererne imidlertid ikke ret til erstatning, hvis de blev underrettet om forsinkelsen før køb af billetten, eller hvis forsinkelsen er på mindre end 60 minutter. Desuden præciseres i nævnte forordnings artikel 17, stk. 1, sidste afsnit, at der ved beregningen af forsinkelsen ikke skal tages hensyn til en forsinkelse, som jernbanevirksomheden kan påvise er opstået uden for områder, hvor EF-traktaten finder anvendelse.

31 Derimod er der ingen bestemmelser i forordning nr. 1371/2007, som foreskriver, at jernbanevirksomheder er fritaget for den i denne forordnings artikel 17, stk. 1, fastsatte erstatningsforpligtelse, når forsinkelsen skyldes et tilfælde af force majeure.

32 Artikel 15 i forordning nr. 1371/2007 bestemmer ikke desto mindre, at jernbanevirksomhedens erstatningsansvar med hensyn til forsinkelse, ikke-opnået tilslutningsforbindelse og aflysning med forbehold af denne forordnings artikel 16-18 er omfattet af artikel 32 i de fælles CIV-regler.

33 Således som det følger af 14. betragtning til forordning nr. 1371/2007, har EU-lovgiver nemlig fundet det ønskeligt, at ordningen for erstatning til passagererne i tilfælde af forsinkelse hviler på samme grundlag som den internationale ordning, der er indeholdt i COTIF, som omfatter de fælles CIV-regler.

34 I henhold til artikel 32 i nævnte fælles regler er jernbaneoperatøren ansvarlig for tab, som påføres passageren på grund af aflysning, forsinkelse eller svigtende forbindelse, så rejsen ikke kan fortsættes samme dag. Den erstatning, som jernbanepassageren har ret til under sådanne omstændigheder, omfatter rimelige udgifter til logi samt udgifter til underretning af personer, som venter på passageren.

35 De grunde, som fritager operatøren for det i denne bestemmelse omhandlede ansvar, er fastsat i artikel 32, stk. 2, i de fælles CIV-regler.

36 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om en jernbaneoperatør under de i nævnte artikel 32, stk. 2, fastsatte omstændigheder har ret til at fritage sig fra sin forpligtelse til at yde erstatning til passageren i overensstemmelse med artikel 17 i forordning nr. 1371/2007.

37 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 32 i de fælles CIV-regler vedrører jernbanepassagerers ret til at få erstatning for den skade, der følger af forsinkelsen eller aflysningen af et tog.

38 Derimod kan den erstatning, der er fastsat i artikel 17 i forordning nr. 1371/2007, for så vidt som den er beregnet på grundlag af billetprisen, erstatte den pris, som passageren har betalt for en ydelse, som i sidste ende ikke er blevet udført i overensstemmelse med befordringskontrakten. Der er desuden tale om en form for fast og standardiseret økonomisk kompensation, til forskel fra den ansvarsordning, der er fastsat i artikel 32, stk. 1, i nævnte fælles regler, som indebærer en individualiseret vurdering af den lidte skade.

39 Eftersom formålet med og vilkårene for gennemførelsen af førnævnte bestemmelser er forskellige, kan den erstatningsordning, der er fastsat af EU-lovgiver i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1371/2007, herefter ikke sidestilles med erstatningsordningen for jernbaneoperatøren i henhold til artikel 32, stk. 1, i de fælles CIV-regler.

40 I lyset af artikel 15 i forordning nr. 1371/2007 følger det heraf, at erstatning til jernbanepassagerne i henhold til denne forordnings artikel 17 i øvrigt ikke forhindrer disse i at anlægge erstatningssager i henhold til artikel 32, stk. 1, i nævnte fælles regler eller, i medfør af disse reglers artikel 32, stk. 3, på grundlag af gældende national ret.

41 Denne fortolkning er i øvrigt forenelig med de forklarende bemærkninger til de fælles regler for kontrakten om international befordring af passagerer med jernbane (CIV), som er indeholdt i dokumentet med overskriften »Central Office Report on the Revision of the Convention concerning International Carriage by rail (COTIF) of 9 May 1980 and the Explanatory Reports on the texts adopted by the Fifth General Assembly« af 1. januar 2011, hvorefter »forsinkelse i passagerbefordring er et typisk eksempel på mangelfuld opfyldelse af transportkontrakten, [som] i mange retssystemer […] begrunder en nedsættelse af vederlaget, dvs. [i det foreliggende tilfælde] en reduktion af prisen for befordringen«.

42 Det følger af ovenstående betragtninger, at de ansvarsfritagelsesgrunde for operatøren, der er fastsat i artikel 32, stk. 2, i de fælles CIV-regler, ikke kan anses for at finde anvendelse i forbindelse med artikel 17 i forordning nr. 1371/2007.

43 Denne fortolkning bestyrkes af forarbejderne til forordning nr. 1371/2007, hvoraf fremgår, at selv om EU-lovgiver har valgt at afstemme bestemmelserne vedrørende jernbanevirksomheders ansvar i tilfælde af forsinkelse, ikke-opnået tilslutningsforbindelse og aflysning efter de tilsvarende afsnit i de

fælles CIV-regler, har EU-lovgiver i øvrigt fundet det nødvendigt i denne forordning at fastsætte særlige bestemmelser om refusion og omlægning af rejsen, erstatning for billetprisen og forpligtelse til at yde assistance til passagererne i tilfælde af forsinkelse.

44 Som det fremgår af Rådet for Den Europæiske Unions afvisning af en ændring, som var vedtaget af Europa-Parlamentet ved andenbehandlingen, og som havde til formål at præcisere, at artikel 32, stk. 2, i nævnte fælles regler ligeledes finder anvendelse på bestemmelserne i artikel 16 og 17 i forordning nr. 1371/2007, har EU-lovgiver imidlertid bevidst afvist at bestemme, at jernbanevirksomheder er fritaget for deres forpligtelse til at yde erstatning for billetprisen i tilfælde af forsinkelse under de omstændigheder, der er omhandlet i nævnte artikel 32, stk. 2.

45 EU-lovgiver har herved været af den opfattelse, at forpligtelsen til at erstatte den pris, der er betalt for en transportydelse, som ikke er blevet udført i overensstemmelse med befordringskontrakten, påhviler jernbaneoperatøren, herunder når forsinkelsen skyldes en af de grunde, der er opregnet i artikel 32, stk. 2, i de fælles CIV-regler.

46 Den forelæggende ret ønsker for det andet oplyst, om de ansvarsfritagelsesgrunde for operatøren, der er fastsat i forordning nr. 261/2004, nr. 1177/2010 og nr. 181/2011 vedrørende henholdsvis passagertransport med fly, med skib og med bus, kan anvendes analogt på jernbanetransport.

47 I denne forbindelse bemærkes, at situationen for de virksomheder, der opererer inden for forskellige transportområder, ikke kan sammenlignes, for så vidt som disse forskellige transportmidler, henset til den måde, de fungerer på, betingelserne for deres tilgængelighed og deres nets udbredelse, ikke er substituerbare for så vidt angår anvendelsesbetingelserne. Under disse omstændigheder har EU-lovgiver kunnet indføre regler, der fastsætter et forbrugerbeskyttelsesniveau, som varierer efter den pågældende transportsektor (dom af 31.1.2013, sag C-12/11, McDonagh, EU:C:2013:43, præmis 56 og 57).

48 Følgelig kan de fritagelsesgrunde, der er fastsat i de EU-retlige forskrifter, der finder anvendelse på andre transportmåder, ikke være genstand for en analog anvendelse på jernbanetransport.

49 Ligeledes kan argumentationen om, at det generelle EU-retlige princip om force majeure skal finde anvendelse under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende med den konsekvens, at en jernbaneoperatør har ret til at afvise at udbetale en erstatning for billetprisen til de berørte passagerer i tilfælde af forsinkelse, som kan tilskrives force majeure, ikke lægges til grund.

50 Hverken force majeure eller nogen tilsvarende omstændighed er nemlig nævnt i artikel 17 i forordning nr. 1371/2007, eller i nogen anden bestemmelse i denne forordning, der er relevant med henblik på fortolkningen af denne artikel.

51 Under disse omstændigheder ville en anden fortolkning af artikel 17 i forordning nr. 1371/2007 bevirke, at det væsentlige formål om beskyttelse af jernbanepassagerers rettigheder, som forfølges med denne forordning, og som er nævnt i første til tredje betragtning til forordningen, blive bragt i fare.

52 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 17 i forordning nr. 1371/2007 skal fortolkes således, at en jernbanevirksomhed ikke har ret til i sine almindelige befordringsbetingelser at indføje en klausul, hvorefter den er fritaget for sin forpligtelse til at yde erstatning for billetprisen i tilfælde af forsinkelse, når forsinkelsen skyldes et tilfælde af force majeure eller en af de grunde, der er opregnet i artikel 32, stk. 2, i de fælles CIV-regler.

Om det første spørgsmål

53 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 30, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1371/2007 skal fortolkes således, at det nationale organ, der er udpeget til at håndhæve denne forordning, i mangel af nationale bestemmelser herom kan påbyde en jernbanevirksomhed, hvis betingelser for erstatning af billetpriser ikke opfylder kriterierne i denne forordnings artikel 17, det konkrete indhold af disse erstatningsbetingelser.

54 Nævnte ret er nemlig af den opfattelse, at jernbanelovens § 78b, stk. 2, hvorefter Kommissionen skal erklære de erstatningsbetingelser, der ikke er i overensstemmelse med artikel 17 i forordning nr. 1371/2007, for ugyldige, ikke gør det muligt at sikre overholdelsen af jernbanepassagerers rettigheder i alle tilfælde.

55 Navnlig vil den omstændighed, at de pågældende bestemmelser erklæres ugyldige, for så vidt som det ikke efterfølges af de ændringer, der er nødvendige for at bringe disse i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1371/2007, ikke gøre det muligt at sikre, at jernbanepassagererne er omfattet af de erstatningsbetingelser, der er fastsat i denne bestemmelse.

56 Under disse omstændigheder skal den forelæggende rets første spørgsmål forstås således, at retten nærmere bestemt ønsker oplyst, om Kommissionen, henset til de begrænsede beføjelser, den råder over i henhold til østrigsk ret, har ret til at basere sig direkte på artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1371/2007 med henblik på at vedtage de foranstaltninger, der har til formål at sikre overholdelsen af jernbanepassagerernes rettigheder.

57 I denne forbindelse bemærkes, at en forordnings karakter og funktion i det EU-retlige retskildesystem betyder, at dens bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger (dom af 28.10.2010, sag C-367/09, SGS Belgium m.fl., Sml. I, s. 10761, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

58 Visse forordningsbestemmelser kan dog, for at kunne blive gennemført, kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne (jf. dommen i sagen SGS Belgium m.fl., præmis 33).

59 I det foreliggende tilfælde bestemmes i artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1371/2007, at det nationale organ, der er ansvarlig for håndhævelsen af denne forordning, skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at passagerernes rettigheder respekteres.

60 Det må ikke desto mindre konstateres, at de konkrete foranstaltninger, som dette organ skal kunne vedtage, ikke er blevet fastsat af EU-lovgiver.

61 Desuden bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 30, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 1371/2007 er forpligtet til at underrette Kommissionen om nævnte organs ansvarsområder.

62 Det følger af førnævnte betragtninger, at det med henblik på gennemførelse af artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1371/2007 kræves, at medlemsstaterne vedtager gennemførelsesforanstaltninger, der har til formål at fastsætte de beføjelser, som det nationale kontrolorgan råder over.

63 I modsætning til det af Kommissionen påståede kan artikel 30, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1371/2007 herefter ikke fortolkes således, at denne udgør et retsgrundlag, som tillader de nationale organer at påbyde jernbanevirksomhederne det konkrete indhold af deres kontraktbestemmelser vedrørende erstatningsbetingelser.

64 Endelig påhviler det i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, TEU alle medlemsstaternes myndigheder, herunder domstolene inden for rammerne af deres kompetence, at træffe foranstaltninger, der er egnede til at sikre gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af forordning nr. 1371/2007. Med henblik på at sikre den fulde virkning af sidstnævnte og at sikre beskyttelsen af de rettigheder, som forordningen tillægger borgerne, er nævnte myndigheder forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende national ret i lyset af nævnte forordnings ordlyd og formål, for at det med forordningen tilsigtede resultat fremkaldes.

65 Henset til de formål, der er anført i første til tredje betragtning til forordning nr. 1371/2007, skal de relevante bestemmelser i østrigsk ret, herunder dem, der regulerer de sanktioner, der finder anvendelse i tilfælde af tilsidesættelse af denne forordning, i det foreliggende tilfælde fortolkes og anvendes på en måde, som er i overensstemmelse med en omfattende beskyttelse af jernbanepassagerer, således at de rettigheder, som disse er tillagt, sikres.

66 På baggrund af det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 30, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1371/2007 skal fortolkes således, at det nationale organ, der er udpeget til at håndhæve denne forordning, ikke i mangel af nationale bestemmelser herom kan påbyde en jernbanevirksomhed, hvis betingelser for erstatning af billetpriser ikke opfylder kriterierne i nævnte forordnings artikel 17, det konkrete indhold af disse erstatningsbetingelser.

Sagens omkostninger

67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Første Afdeling) for ret:

1) **Artikel 30, stk. 1, første afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1371/2007 af 23. oktober 2007 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser skal fortolkes således, at det nationale organ, der er udpeget til at håndhæve denne forordning, ikke i mangel af nationale bestemmelser herom kan påbyde en jernbanevirksomhed, hvis betingelser for erstatning af billetpriser ikke opfylder kriterierne i nævnte forordnings artikel 17, det konkrete indhold af disse erstatningsbetingelser.**

2) **Artikel 17 i forordning nr. 1371/2007 skal fortolkes således, at en jernbanevirksomhed ikke har ret til i sine almindelige befordringsbetingelser at indføje en klausul, hvorefter den er fritaget for sin forpligtelse til at yde erstatning for billetprisen i tilfælde af forsinkelse, når forsinkelsen skyldes et tilfælde af force majeure eller en af de grunde, der er opregnet i artikel 32, stk. 2, i de fælles regler for kontrakten om international befordring af passagerer og bagage med jernbane til konventionen om internationale jernbanebefordringer af 9. maj 1980, som ændret ved Vilniusprotokollen af 3. juni 1999.**

Underskrifter