

Mål C-570/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

26 juli 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

High Court (Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

22 juli 2019

Klagande:

Irish Ferries Ltd

Motpart:

National Transport Authority

Saken i det nationella målet

Det nationella målet rör det klagandeföretagets, Irish Ferries, skyldigheter gentemot passagerarna på de förbindelser mellan Dublin, Irland och Cherbourg, Frankrike (nedan kallad rutten) som blev inställda under sommaren 2018. Anledningen till att förbindelserna ställdes in var den försenade leveransen av en ny färja (nedan kallat fartyget). Motparten, National Transport Authority (den nationella transportmyndigheten) (nedan kallad NTA), har utfärdat föreläggande gentemot Irish Ferries på grund av att de drabbade passagerarna inte har fått tillräcklig ersättning, som påstås krävas av unionsrätten och irländsk rätt. Irish Ferries har bestritt dessa förelägganden.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18, 19, 20 (4), 24 och 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre

vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 (EUT L 334, 2010, s. 1, nedan kallad förordningen). En sista fråga, som har framställts i andra hand, rör förordningens giltighet.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

Fråga 1. Är förordningen (särskilt artiklarna 18 och/eller 19) tillämplig under omständigheter där passagerare har gjort förhandsbokningar och ingått transportavtal och där passagerartransporterna blivit inställda med minst sju veckors varsel före den tidtabellsenliga avgången på grund av den försenade leveransen av ett nytt fartyg till färjeoperatören? Har i detta avseende någon (eller samtliga) av följande faktorer betydelse för förordningens tillämplighet:

- a. Leveransen kom slutligen att bli försenad med 200 dagar.
- b. Färjeoperatören blev tvungen att ställa in avgångarna under en hel säsong .
- c. Det gick inte att hitta något alternativt fartyg som var lämpligt.
- d. Över 20,000 passagerare blev ombokade till andra avgångar hos färjeoperatören eller fick sina biljetter återbetalda.
- e. Avgångarna var på en ny rutt som öppnades av färjeoperatören och det fanns inte någon liknande alternativ förbindelse på den ruten?

Fråga 2. Denna fråga behöver endast besvaras om artikel 18 är tillämplig. Om en passagerare i enlighet med artikel 18 ombokas, uppstår det då ett nytt transportavtal som innebär att rätten till ersättning enligt artikel 19 ska fastställas i enlighet med det nya avtalet istället för det ursprungliga transportavtalet?

Fråga 3 (a). Om artikel 18 är tillämplig ska – vid inställd avgång och då det inte finns en alternativ förbindelse på den aktuella ruten (det vill säga ingen direkt förbindelse mellan dessa två hamnar) erbjudandet om en alternativ avgång på en av passageraren vald annan rutt, inbegripet genom ”landbro” (t.ex. färja från Irland till Förenade kungariket och därefter med bil (där passagerarna får sina bränslekostnader ersatta av färjeoperatören) till en hamn i Förenade kungariket med förbindelse till Frankrike och vidare resa därifrån. Passageraren väljer respektive avgång), anses utgöra en ”ombokning till slutdestinationen” i den mening som avses i artikel 18? Om så inte är fallet, vilka kriterier ska tillämpas för att avgöra om en ombokning är ”under jämförbara villkor”?

Fråga 3 (b). Om det inte finns någon alternativ avgång på den inställda ruten, vilket innebär att den drabbade passageraren inte kan bokas om på en direkt avgång från den ursprungliga ombordstigningshamnen till slutdestinationen enligt transportavtalet, är transportören då skyldig att betala ytterligare kostnader som

uppstår för en ombokad passagerare som reser till och från den nya ombordstigningshamnen och/eller till och från den nya destinationshamnen?

Fråga 4 (a). Är artikel 19 tillämplig när avgången redan blivit inställd minst sju veckor före den tidtabellsenliga avgången? Om artikel 19 är tillämplig, är den artikeln då tillämplig när artikel 18 har tillämpats och passageraren har blivit ombokad utan ytterligare kostnad och/eller har fått återbetalning och/eller har valt en senare avgång?

Fråga 4 (b). Om artikel 19 är tillämplig, vilken är slutdestinationen i den mening som avses i artikel 19?

Fråga 5. Om artikel 19 är tillämplig:

- a. Hur ska förseningen mätas under sådana omständigheter?
- b. Hur ska priset, i den mening som avses i artikel 19, beräknas vid fastställandet av storleken på den ersättning som ska betalas, och innefattar det i synnerhet kostnader som kvalificeras som tilläggskostnader (t.ex. hytter, husdjursbur och tillträde till salong)?

Fråga 6. Om förordningen är tillämplig, utgör de omständigheterna och övervägandena som angetts i fråga 1 ”extraordinära omständigheter som inte hade kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits” i den mening som avses i artikel 20.4 i förordningen?

Fråga 7. Innebär artikel 24 att ett krav att passagerare som ansöker om ersättning enligt artikel 19 i förordningen måste lämna in ett klagomål inom två månader från den dag då tjänsten utfördes eller borde ha utförts?

Fråga 8. Är behörigheten för det nationella tillsynsorganet som ansvarar för att förordningen efterlevs begränsad till avgångar från de hamnar som anges i artikel 25 i förordningen eller kan den även omfatta en återresa från en hamn i en annan medlemsstat till det nationella tillsynsorganets medlemsstat?

Fråga 9 (a). Vilka principer och regler i unionsrätten ska den hänskjutande domstolen tillämpa för att bedöma giltigheten av det nationella tillsynsorganets beslut och/eller förelägganden i förhållande till artiklarna 16, 17, 20 och/eller artikel 47 i stadgan och/eller principerna om proportionalitet, rättssäkerhet och likabehandling?

Fråga 9 (b). Är ”uppenbart oriktig bedömning” det kriterium som ska läggas till grund för den nationella domstolens skälighetsbedömning?

Fråga 10. Denna fråga kommer endast att aktualiseras beroende på svaren på de föregående frågorna. Är förordning 1177/2010 giltig enligt unionsrätten, särskilt i förhållande till:

- a. Artiklarna 16, 17 och 20 i stadgan?
- b. Det förhållandet att flygbolag inte är skyldiga att betala ersättning om de informerar flygpassagerarna om att flygningen blivit inställd minst två veckor före den tidtabellsenliga avgångstiden (artikel 5.1 (c) (i) i förordning 261/2004)?
- c. Principerna om proportionalitet, rättssäkerhet och likabehandling?

Anförda unionsbestämmelser

Domstolen uppmärksammas särskilt på skälen 1, 2, 3, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 22, 2, och artiklarna 2, 18, 19, 20, 24 och 25 i förordningen.

Vidare, hänvisar den hänskjutande domstolen till 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).

Utöver många bestämmelser i förordningen har Irish Ferries åberopat artiklarna 16, 17, 20 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt de allmänna principerna om proportionalitet, rättssäkerhet och likabehandling.

Anförda nationella bestämmelser

NTA antog det angripna beslutet, tillsammans med dess kompletterande förelägganden, på grundval av regulation 4 i S.I. nr 394/2012- European Union (Rights of Passengers when Travelling by Sea and Inland Waterway) Regulations 2012 (Europeiska unionen (passagerares rättigheter när de reser till sjöss och på inre vattenvägar) Regulations 2012) (nedan kallat 2012 Statutory Instrument).

Enligt regulation 4 (1) i 2012 års Statutory Instrument ska NTA, antingen på eget initiativ eller till följd av ett klagomål från en passagerare, som anser att en leverantör underlåter att följa eller bryter mot förordning 1177/2010 ”underrätta leverantören om den berörda underlåtelsen eller överträdelsen och kräva att leverantören vidtar sådana åtgärder som anges i föreläggandet, inom den tid som anges, i syfte att följa föreläggandet”.

Bristande efterlevnad av förelägganden som delges är genom regulation 4 (3) i 2012 års Statutory Instrument ett brott som medför ansvar: i) vid ett summarisk förfarande till böter i klass A (det vill säga 5,000 euro) ii) vid fällande dom vid åtal böter på högst 250,000 euro

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 I ett avtal av den 27 maj 2016 kom Flensburger Schiffbau-Gesellschaft (nedan kallat varvet) överens med Irish Ferries moderbolag om att bygga en ro-ro passagerarfärja (det vill säga fartyget) med leverans senast den 26 maj 2018. Fartyget skulle då segla till Dublin för att inleda sin verksamhet.
- 2 Fartyget skulle vara verksamt på rutten, en ny förbindelse som skulle påbörjas, under sommaren 2018 (nedan kallad 2018- säsongen).
- 3 Irish Ferries planerade att använda fartyget på rutten varannan dag och ett annat fartyg, som används på rutten Rosslare-Cherbourg respektive Rosslare-Roscoff, varannan dag och erbjöd därmed en daglig förbindelse mellan Irland och Frankrike, men från eller till olika irländska hamnar. Inom ramen för denna tjänst tenderar semesterfirare (en överväldigande majoritet av de drabbade passagerarna) att boka några månader i förväg. Den 27 oktober 2017 började Irish Ferries att ta emot bokningar av fartyget för 2018-säsongen.
- 4 Efter förfrågan från Irish Ferries, bekräftade varvet den 1 november 2017 att fartyget det planerade leveransdatumet den 22 juni 2018. Irish Ferries ansåg att denna leverans skulle ge tillräckligt med tid inför jungfrufärden den 12 juli 2018. De 20 dagarna mellan leverans och ibruktage överensstämde med, eller var längre än, tidigare ledtider för andra fartyg.
- 5 Den 18 april 2018 underrättade varvet Irish Ferries om att fartyget inte skulle levereras (förrän tidigast) den 13 juli 2018 eller runt detta datum. Varvet förklarade att denna försening berodde på inredningsarbeten som utfördes av underleverantörer till varvet. Varvet hänvisade också till möjligheten till senare leverans.
- 6 Irish Ferries övriga fartyg var i trafik, med tusentals bokningar gjorda lång tid i förväg. Det var inte möjligt att lägga om något annat fartyg på rutten utan att flytta tusentals andra passagerare. Irish Ferries försökte omedelbart att befrakta ett alternativt fartyg, men en ledande internationell fartygsmäklare uppgav att inga lämpliga fartyg fanns tillgängliga.
- 7 Den 20 april 2018 meddelade Irish Ferries att företaget skulle ställa in sina avgångar från och med den 12 juli 2018 till och med den 29 juli 2018 (nedan kallad den första annulleringen).
- 8 Irish Ferries agerade för att ta hänsyn till passagerarna, särskilt genom att:
 - a. ta kontakt med passagerarna och ge dem tolv veckors varsel före den inställda avgången
 - b. öppna sina teletjänstcentraler längre [timmar och] med extra personal,

- c. erbjuda alla passagerare
 - i. omedelbar fullständig återbetalning utan någon invändning (det vill säga ett erbjudande om ersättning) eller
 - ii. möjlighet att boka om alternativa avgångar ("alternativa avgångar") efter eget val.

Eftersom det inte fanns någon annan identisk förbindelse på rutten tillhandahöll Irish Ferries en rad förbindelser på ett annat fartyg med olika avgångs- och ankomsthamnar direkt mellan Irland och Frankrike vid olika tidpunkter eller indirekt genom landbro (via Storbritannien och Engelska kanalen). Irish Ferries erbjöd ingen landbro som ett alternativ för alla passagerare men underlättade för dem som ville resa på det sättet. De passagerare som ombokats fick en voucher på 150 euro (i ersättning) att använda på förbindelsen mellan Irland och Frankrike under 2019, och

- d. Irish Ferries har sökt minimera störningarna för passagerarna.

- 9 NTA godtar inte att passagerarna hade det val som Irish Ferries erbjudit dem.
- 10 När drabbade passagerare ombokades till och från Rosslare (istället för Dublin) och/eller till och från Roscoff (istället för Cherbourg), erbjöd sig inte Irish Ferries att ersätta några ytterligare kostnader som uppkom för dessa passagerare ("ytterligare kostnader"). Irish Ferries har bestritt detta genom att påstå att inte alla passagerare haft sådana kostnader, eftersom vissa passagerare befann sig närmare Rosslare och var på semester närmare Roscoff än Cherbourg.
- 11 Till följd av omständigheterna kopplade till den första annulleringen begärde NTA den 9 maj 2018 Irish Ferries att skulle förklara varför det var fråga om extraordinära omständigheter och varför de låg utanför företagets kontroll. Irish Ferries inkom med en utförlig redogörelse till NTA.
- 12 Den 1 juni 2018 skrev NTA till Irish Ferries med en begäran om upplysningar om Irish Ferries uppfyllande av artikel 18 i förordningen. Den 8 juni 2018 svarade Irish Ferries och därefter följde en skiftväxling.
- 13 Den 11 juni 2018 underrättade varvet Irish Ferries om att (leveransen) av fartyget skulle ytterligare bli försenad till ett icke-specificerad datum i september. Detta föranledde Irish Ferries att ställa in alla planerade avgångar efter den 30 juli 2018 (nedan kallad den andra annulleringen). Fartyget levererades inte förrän den 12 december 2018, cirka 200 dagar för sent.
- 14 Även den andra annulleringen berodde på förseningar som en underleverantör till varvet hade ådragit sig, som inte hade något samband med Irish Ferries och, som Irish Ferries hävdar, var det utanför företagets kontroll. Irish Ferries försökte omedelbart att befrakta ett alternativt fartyg som skulle användas på rutten, men

inget (fartyg) fanns tillgängligt. Irish Ferries ställde följaktligen in hela 2018-säsongen, vilket drabbade över 20,000 passagerare.

- 15 Irish Ferries agerade för att ta hänsyn till drabbade passagerare, till exempel genom att:
- a. tillkännage den andra annulleringen så snart det hade bekräftats att det inte var möjligt att befrakta ett alternativt fartyg,
 - b. underlätta kontakt med alla passagerare,
 - c. utöka antalet timmar för teletjänstcentraler och placera ut mer personal.
 - d. ge minst 7 veckors varsel till passagerarna, varav många gavs upp till 12 veckors varsel,
 - e. erbjuda passagerarna möjlighet att avboka och ta emot erbjudandet om ersättning,
 - f. erbjuda passagerarna möjlighet att resa på alternativa rutter till Frankrike (utan ersättning för ytterligare kostnader när de uppkom),
 - g. ombokning via landbro genom Storbritannien (med ersättning till passagerarna för bränslekostnaderna för att passera Storbritannien) och,
 - h. en voucher på 150 euro skulle lämnas till passagerare för att användas för avgångar med Irish Ferries på förbindelsen Irland–Frankrike under 2019.
- 16 82 procent av passagerarna valde en alternativ resa med Irish Ferries eller andra transportörer, medan 3 procent valde landbro och resterande 15 procent godtog fullständig återbetalning.
- 17 För de passagerare som har använt sig av alternativa avgångar: a) inga ytterligare biljettpriser togs ut av passagerarna utan dessa betalades av Irish Ferries, och b) Irish Ferries återbetalade skillnader för ”kostnader ombord”. När det gäller passagerare som utnyttjade landbron återbetalade Irish Ferries deras bränsle för att passera Storbritannien.
- 18 Genom beslut av den 19 oktober 2018 konstaterade NTA att Irish Ferries inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 18 och 19 i förordningen. NTA utfärdade den 22 oktober 2018 ett föreläggande enligt artikel 18 och ett föreläggande enligt artikel 19 (tillsammans kallade förelägganden) mot Irish Ferries i enlighet med regulation 4 (1) i 2012 års Statutory Instrument.
- 19 Genom beslut av den 25 januari 2019 (nedan kallat det angripna beslutet) fastställde NTA båda föreläggandena. Artikel 18-föreläggandet krävde att Irish

Ferries återbetalade ytterligare kostnader till passagerare som, på grund av den första eller andra annulleringen, var tvungna att resa till och från Rosslare (istället för Dublin) och/eller till och från Roscoff (i stället för Cherbourg). Artikel 19-föreläggandet krävde att Irish Ferries betalade ersättning till de drabbade passagerare som hade begärt ersättning från Irish Ferries för förseningen vid ankomsten till slutdestinationen enligt transportavtalet, om en sådan försening omfattas av de kriterier som anges i artikel 19.1 a–d i förordningen.

Parternas huvudargument

- 20 Irish Ferries har gjort gällande att förordningen inte är tillämplig på de omständigheterna som följer av antingen första eller andra annulleringen, eftersom passagerarna har underrättats veckor innan om dessa annulleringar och den bristande tillgången till ett fartyg berodde på extraordinära omständigheter som ligger utanför dess kontroll, i den mening som avses i artikel 20.4 i förordningen. Den har i detta avseende hänvisat till rättspraxis avseende tolkningen av förordning nr 261/2004.
- 21 Om förordningen skulle anses vara tillämplig har Irish Ferries gjort gällande att artiklarna 18 och 19 i förordningen inte kan vara parallellt tillämpliga. Irish Ferries har gjort gällande att den sistnämnda bestämmelsen, som avser förseningar vid ankomst, inte kan tillämpas när avgången har ställts in. Inte heller kan passagerare, som har ersatts i enlighet med artikel 18, även dra nytta av artikel 19.
- 22 Vidare anser Irish Ferries att de ändå uppfyllde artikel 18 eftersom de erbjöd passagerarna ett val mellan ombokning eller återbetalning av biljetten. Enligt dess uppfattning anses landbro (alternativet) med betalning av extra bränslekostnader som en ombokning som sker på jämförbara villkor.
- 23 Vad gäller artikel 19 hävdar Irish Ferries att de passagerare som godtagit alternativet med ombokning inte försenades vid ”ankomst till slutdestinationen” i enlighet med det nya ”transportavtalet”.
- 24 Irish Ferries framhåller att NTA har åsidosatt artikel 25.1 i förordningen genom att överskrida sin befogenhet i samband antagandet av det angripna beslutet och föreläggandena. NTA tillämpade inte heller artikel 24 i förordningen på ett proportionerligt sätt för att begränsa effekten av beslutet och föreläggandena för de passagerare som lämnade in ett klagomål inom den föreskrivna tidsfristen på två månader. NTA har åsidosatt stadgan, särskilt artiklarna 16 och 17, i den mån NTA hindrade Irish Ferries från att säga upp ett avtal om passagerartransport, även i enlighet med villkoren i detta avtal, utan att ådra sig något ansvar enligt förordningen.
- 25 Irish Ferries har gjort gällande att det angripna beslutet och föreläggandena är därför behäftade med ett uppenbart fel, tillsammans med en underlåtenhet att tillhandahålla en tillfredsställande motivering i den mening som avses i artikel 47 i stadgan. Alternativt, om NTA anses ha korrekt tillämpat förordningen, gör Irish

Ferries gällande att förordningen är ogiltig på grund av åsidosättande av stadgan, rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen, eftersom den medför betungande skyldigheter för transportörerna i avsaknad av en tydlig rättslig grund och utan att definiera centrala begrepp som ”biljettpris” i artikel 19.1. Detta utgör diskriminering mellan färjeoperatörer och flygbolag.

- 26 NTA:s ståndpunkt är att förordningen är tillämplig på den första och andra annulleringen. Artiklarna 18 och 19 kan tillämpas kumulativt och parallellt på samma passagerare, vilket inte leder till dubbla påföljder för transportören. En sådan tillämpning är förenlig med förordningens syfte. Den upprätthåller förordningens giltighet och proportionalitet samt giltigheten av det angripna beslutet.
- 27 Enligt NTA har fartygets avgångar ställts in och artikel 18 är därför tillämplig. Det hade förhållit sig annorlunda om kraven i artikel 20.1 var uppfyllda, vilket inte är fallet här. Det faktum att (passagerarna) blev meddelade på förhand och att passagerarna varken var på väg eller i transit är utan betydelse för tillämpningen av artiklarna 18 och 19. Det finns inget i ordalydelsen i dessa bestämmelser eller i förordningens syften som tyder på motsatsen. Vidare är artikel 19 tillämplig på förseningar som orsakas av att en resa ställs in (vilket framgår av ordalydelsen i skäl 19 och artikel 20.4).
- 28 NTA anser att artikel 2 i förordningen är tillämplig på det fall som är aktuellt i det nationella målet, eftersom hamnarna för ombordstigning (Dublin och Cherbourg) är belägna inom en medlemsstats territorium i den mening som avses i den bestämmelsen. Enligt NTA:s uppfattning finns det inget stöd för påståendet att förordningen inte är tillämplig om fartyget inte är tillgängligt för att tillhandahålla passagerartransporter.
- 29 NTA anser att hänvisningen till ”transportavtal” i artikel 19.1 är en hänvisning till det ”transportavtal” som ingåtts mellan passageraren och transportören. Det bestrids att ett nytt avtal ingås mellan passageraren och transportören om passageraren samtycker till ombokning eller återbetalning enligt artikel 18.1 på det sätt som Irish Ferries gör gällande.
- 30 NTA hävdar att Irish Ferries erbjudanden till de drabbade passagerare inte uppfyllde de skyldigheter som följer av artikel 18 i förordningen. Den ombokning som erbjudits var inte till slutdestinationen i enlighet med artikel 18.1, och många drabbade passagerare fick inte ersättning för sina ytterligare kostnader. NTA anser att begreppet ”slutdestination” avser den destination som anges i transportavtalet snarare än passagerarnas slutdestination. Vidare, det faktum att vissa passagerare som berördes av den första annulleringen underlättades av landbro och att det var ett alternativ som erbjöds passagerare som berördes av den andra annulleringen, betyder inte att Irish Ferries uppfyllde kraven i artikel 18.
- 31 NTA anser att Irish Ferries inte har lyckats visa ”extraordinära omständigheter” i den mening som avses i artikel 20.4, eftersom den sena leveransen av ett fartyg är

en väsentlig del av dess normala verksamhet. Längden av förseningen saknar betydelse för denna bedömning.

- 32 NTA hävdar dessutom passagerarnas rättigheter att lämna in ett klagomål enligt artikel 25.1 till ”varje behörigt organ som utsetts av en medlemsstat”. Den anser att artikel 24(a) är en fristående bestämmelse gällande klagomål. Passagerare som ansöker om ersättning omfattas således inte av den föreskrivna fristen på två månader. NTA bestrider att principerna i unionsrätten har åsidosatts och anser att villkoren i beslutet var tydligt motiverade, såsom de framgår av föreläggandena och kompletterande handlingar. Särskilt begreppet ”biljettpris” är uppenbart inom ramen för ordalydelsen av artikel 19.3.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 33 Den hänskjutande domstolen framhåller att förordningen är av avgörande betydelse för utgången av målet vid den nationella domstolen. Parterna har identifierat tvister om tolkningen och tillämpningen av förordningen som saknar relevant rättspraxis. Frågorna i dessa förfaranden är nya och svaren oklara.