

**Rechtssache C-597/20**

**Vorabentscheidungsersuchen**

**Eingangsdatum:**

12. November 2020

**Vorlegendes Gericht:**

Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtischer Gerichtshof, Ungarn)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

27. Oktober 2020

**Klägerin:**

Polskie Linie Lotnicze „LOT“ SA

**Beklagte:**

Budapest Főváros Kormányhivatala (Verbraucherschutzinspektion der Regierungsverwaltung für die Hauptstadt Budapest)

---

**Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtischer Gerichtshof)**

... [nicht übersetzt]

**Klägerin:**

Polskie Linie Lotnicze LOT Spółka Akcyjna  
(... [nicht übersetzt] Polen, Warschau ... [nicht übersetzt])

... [nicht übersetzt]

**Beklagte**

Budapest Főváros Kormányhivatala (... [nicht übersetzt] Budapest, Ungarn ... [nicht übersetzt])

... [nicht übersetzt]

**Streitgegenstand**

Verwaltungsrechtliche Klage ... [nicht übersetzt]  
auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes

**BESCHLUSS**

Dieses Gericht leitet beim Gerichtshof der Europäischen Union ein Verfahren zur Vorabentscheidung über die Auslegung von Art. 16 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates ein.

Dieses Gericht legt dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

**Ist Art. 16 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates dahin auszulegen, dass die für die Durchsetzung dieser Verordnung zuständige nationale Stelle, bei der ein Fluggast eine individuelle Beschwerde erhoben hat, das betreffende Luftfahrtunternehmen nicht verpflichten kann, den dem Fluggast nach der Verordnung zustehenden Ausgleich zu zahlen?**

... [nicht übersetzt] [Ausführungen zum nationalen Verfahrensrecht]

### Gründe

- 1 Dieses Verwaltungsgericht, bei dem ein Rechtsstreit auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes anhängig ist, ersucht den Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) gemäß Art. 267 AEUV um Auslegung der für die Beilegung des Ausgangsrechtsstreits erforderlichen Bestimmungen des Unionsrechts.

### Gegenstand des Rechtsstreits und relevanter Sachverhalt

- 2 Wegen der mehr als dreistündigen Verspätung des Fluges New York-Budapest, der von der Klägerin, einer Fluggesellschaft, am 22. September 2019 durchgeführt wurde, wandten sich einige ausländische Fluggäste ... [nicht übersetzt] an die Beklagte, die ungarische Verbraucherschutzbehörde, mit dem Antrag, die Klägerin zu verpflichten, als Entschädigung für den Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (im Folgenden: Verordnung) den in Art. 7 der Verordnung vorgesehenen Ausgleich zu zahlen. [Or. 2]
- 3 In ihrer Entscheidung ... [nicht übersetzt], die am 20. April 2020 in dem aufgrund der genannten Beschwerde eingeleiteten Verbraucherschutzverfahren erlassen wurde, stellte die Beklagte fest, dass die Klägerin gegen Art. 6 Abs. 1 Buchst. c und Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung verstoßen habe. Daher gab sie der Klägerin auf, den genannten Fluggästen jeweils einen Ausgleich in Höhe von 600 Euro zu zahlen und künftig Fluggästen, die eine Beschwerde erheben, den festgelegten Ausgleichsbetrag zu zahlen, sofern die Annullierung oder Verspätung des von ihr durchgeführten Fluges oder die Nichtbeförderung nicht auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen sei. Die Beklagte begründete die Auferlegung dieser Verpflichtung damit, dass sie nach Art. 16 Abs. 1 und 2 der Verordnung für die Entscheidung über Beschwerden wegen der Rechte von Fluggästen zuständig sei. Gemäß Art. 43/A Abs. 2 des a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Verbraucherschutzgesetz CLV von 1997, im Folgenden: „Verbraucherschutzgesetz“) ist die Verbraucherschutzbehörde – erforderlichenfalls nach Konsultation der Luftfahrtbehörde - für die Durchsetzung der Verordnung [(EU) 2017/2394] in Bezug auf Verstöße gegen Bestimmungen

[der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vom 11. Februar 2004] innerhalb der Europäischen Union zuständig. Art. 47 Abs. 1 Buchst. c des Verbraucherschutzgesetzes ermächtigt die Behörde, das Unternehmen zu verpflichten, die festgestellten Fehler und Unregelmäßigkeiten binnen einer bestimmten Frist abzustellen, während Art. 47 Abs. 1 Buchst. i sie dazu ermächtigt, „Bußgelder zum Schutz der Verbraucher“ zu verhängen.

- 4 In ihrer verwaltungsrechtlichen Klage beantragt die Klägerin bei diesem Gericht die Nichtigkeitsklärung der genannten Entscheidung. Sie macht geltend, die Ursache der Verspätung des fraglichen Fluges könne als außergewöhnlicher Umstand angesehen werden, was einen Grund für die Ausnahmeregelung in Art. 5 Abs. 3 der Verordnung darstelle, so dass der Antrag der Fluggäste auf Ausgleichsleistung von Rechts wegen hätte zurückgewiesen werden müssen.
- 5 Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen, weil es keinen Grund für eine Befreiung von der Pflicht zur Ausgleichsleistung gebe.

#### **Begründung des Vorabentscheidungsersuchens und Vorbringen der Parteien**

- 6 Dieses Gericht zweifelt an der Befugnis der Verbraucherschutzbehörde, die Zahlung des in der Verordnung vorgesehenen Ausgleichs anzuordnen.
- 7 Nach Ansicht der *Klägerin* kann die Verbraucherschutzbehörde sie nicht zur Zahlung des in der Verordnung vorgesehenen Ausgleichs verpflichten. Dies werde durch die Nrn. 35 bis 41 der Schlussanträge des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen C-145/15 und C-146/15 bestätigt. Dort werde festgestellt, dass das Rechtsverhältnis zwischen einem Luftfahrtunternehmen und einem Fluggast zivilrechtlicher Natur sei und daher die Zivilgerichte für die Entscheidung über Beschwerden zuständig seien, mit denen Fluggäste die sich aus diesem Verhältnis ergebenden Rechte ausübten, da es um vertragliche Pflichten gehe. Die ungarische Praxis, wonach die nationale Durchsetzungsstelle die Fluggesellschaft zur Zahlung des Ausgleichs verpflichte, entziehe den Zivilgerichten die Zuständigkeit. In mehreren Fällen hätten andere Fluggäste in Ungarn vor den Zivilgerichten Gerichtsverfahren gegen die Klägerin auf Zahlung eines Ausgleichs angestrengt. Folglich hätten Fluggäste die Möglichkeit, ihren Ausgleichsanspruch vor den Zivilgerichten geltend zu machen.
- 8 Nach Ansicht der *Beklagten* ist die Verbraucherschutzbehörde ermächtigt, zur Zahlung des in der Verordnung vorgesehenen Ausgleichs zu verpflichten. Dies werde durch Rn. 36 des Urteils des Gerichtshofs und Nr. 30 der Schlussanträge des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen C-145/15 und C-146/15 sowie durch Nr. 7.1 der Bekanntmachung der Kommission vom 15. Juni 2016 (Leitlinien für die Auslegung der Verordnung) bestätigt. Danach sei die nationale Durchsetzungsstelle – wenn sie es nicht für notwendig erachte – nicht verpflichtet, Maßnahmen im Hinblick auf die Zahlung des Ausgleichs für individuelle Beschwerden zu ergreifen. Dass sie dazu nicht verpflichtet sei, bedeute jedoch nicht, dass es ihr verboten oder nicht möglich sei, tätig zu werden und eine

Entscheidung über die Zahlung eines Ausgleichs zu fällen, wenn die einschlägigen Voraussetzungen erfüllt seien und dies nach den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten möglich sei. Insoweit hebt die Beklagte das im ersten Erwägungsgrund der Verordnung genannte Ziel hervor, ein hohes Schutzniveau für Fluggäste sicherzustellen, sowie die in diesem Erwägungsgrund enthaltene Pflicht, den Erfordernissen des Verbraucherschutzes [Or. 3] im Allgemeinen Rechnung zu tragen. Wenn die Verbraucherschutzbehörde bei individuellen Beschwerden nicht tätig werden und die Zahlung des Ausgleichs anordnen könnte, würden aus der Sicht des Verbraucherschutzes die Rechte der Fluggäste ihres Inhalts beraubt. Es wäre sinnlos, eine nationale Durchsetzungsstelle gemäß Art. 16 Abs. 1 der Verordnung zu benennen, wenn ihre Aufgabe darauf beschränkt wäre, den Fluggast über seine Rechte im Zusammenhang mit der Erhebung einer individuellen Beschwerde zu informieren.

### **Einschlägige Rechtsvorschriften**

#### 9 Art. 16 Abs. 1 und 2 der Verordnung

„(1) Jeder Mitgliedstaat benennt eine Stelle, die für die Durchsetzung dieser Verordnung in Bezug auf Flüge von in seinem Hoheitsgebiet gelegenen Flughäfen und Flüge von einem Drittland zu diesen Flughäfen zuständig ist. Gegebenenfalls ergreift diese Stelle die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Fluggastrechte gewahrt werden. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission mit, welche Stelle gemäß diesem Absatz benannt worden ist.

(2) Unbeschadet des Artikels 12 kann jeder Fluggast bei einer gemäß Absatz 1 benannten Stelle oder einer sonstigen von einem Mitgliedstaat benannten zuständigen Stelle Beschwerde wegen eines behaupteten Verstoßes gegen diese Verordnung erheben, der auf einem Flughafen im Gebiet eines Mitgliedstaats begangen wurde oder einen Flug von einem Drittstaat zu einem Flughafen in diesem Gebiet betrifft.“

#### 10 Art. 43/A Abs. 2 des Verbraucherschutzgesetzes

„Die Verbraucherschutzbehörde ist – erforderlichenfalls nach Konsultation der Luftfahrtbehörde – für die Durchsetzung der Verordnung (EU) 2017/2394 in Bezug auf Verstöße gegen die Bestimmungen der [Verordnung (EG) Nr. 261/2004] innerhalb der Europäischen Union zuständig.“

### **Begründung der Vorlage**

#### 11 In seinem oben angeführten Urteil hat der Gerichtshof festgestellt, dass eine Verbraucherschutzbehörde *nicht verpflichtet ist*, Fluggesellschaften zur Zahlung des Ausgleichs zu verpflichten. In den Schlussanträgen zu diesem Urteil hat der Generalanwalt jedoch ausgeführt, dass die Verbraucherschutzbehörde nicht

ermächtigt ist, zur Zahlung des Ausgleichs zu verpflichten, da diese Verpflichtung in die Zuständigkeit der Zivilgerichte fällt.

- 12 In Anbetracht dessen ist das Vorabentscheidungsverfahren erforderlich, um zu klären, ob der Gerichtshof im angeführten Urteil geantwortet hat, dass die fragliche Behörde „nicht verpflichtet“ ist, weil er a) sich ausdrücklich auf die Vorlagefrage des vorliegenden niederländischen Gerichts bezogen hat oder b) die Ansicht des Generalanwalts nicht geteilt hat.
- 13 Die vorstehende Frage ist erheblich, weil die Situation in den Niederlanden, die dem Urteil des Gerichtshofs zugrunde lag, nicht dieselbe ist wie in Ungarn, da in den Niederlanden, wie aus der Begründung des Urteils hervorgeht, die Zivilgerichte über die von Fluggästen zur Geltendmachung des Ausgleichs erhobenen Beschwerden befinden, während die Verbraucherschutzbehörde die ihr vorgelegten Beschwerden mit demselben Gegenstand systematisch zurückweist. In einem solchen Verfahren, das von einem Fluggast eingeleitet wurde, dessen Beschwerde zurückgewiesen worden war, wollte das niederländische Verwaltungsgericht wissen, ob die Verbraucherschutzbehörde „verpflichtet“ sei, zur Zahlung des Ausgleichs zu verpflichten. Der Gerichtshof hat geantwortet, dass sie „nicht verpflichtet“ ist, unabhängig davon, dass der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen vorgeschlagen hatte, noch weiter gehend zu antworten, dass sie „nicht ermächtigt“ ist, was eine Antwort wäre, die auch für die Situation in Ungarn einschlägig wäre.
- 14 Das Urteil des Gerichtshofs veranschaulicht die Auslegungslinie des Gerichtshofs, gibt aber keine direkte Antwort auf die Situation in Ungarn, wo die Verbraucherschutzbehörde, obwohl auch die Zivilgerichte angerufen werden können, Luftfahrtunternehmen systematisch zur Zahlung des Ausgleichs verpflichtet. [Or. 4]
- 15 Nach Art. 43/A Abs. 2 des Verbraucherschutzgesetzes ist die Verbraucherschutzbehörde, die als die für die Durchsetzung der Verordnung zuständige nationale Stelle benannt wurde, allgemein für Verstöße gegen die Verordnung zuständig. Das Verbraucherschutzgesetz ermächtigt diese Behörde, bei Verstößen gegen eine Verbraucherschutzbestimmung bestimmte Rechtsfolgen anzuwenden (z. B. dazu zu verpflichten, festgestellte Fehler oder Unregelmäßigkeiten abzustellen, Geldbußen zu verhängen usw.). Neben der genannten allgemeinen Zuständigkeit wird die nationale Durchsetzungsstelle durch das ungarische Recht jedoch nicht ausdrücklich zum Erlass von Durchsetzungsmaßnahmen ermächtigt, die im Fall eines Verstoßes gegen die Verordnung zur Zahlung des Ausgleichs verpflichten.
- 16 Für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits muss geklärt werden, ob die nationale Durchsetzungsstelle auf der Grundlage des Unionsrechts dafür zuständig ist, zur Zahlung des Ausgleichs zu verpflichten, da nach Art. 92 Abs. 1 Buchst. a der a közgazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Gesetz I von 2017 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit) bei Unzuständigkeit die Entscheidung der

Durchsetzungsstelle ohne Prüfung in der Sache für nichtig zu erklären ist und das Gericht von Amts wegen prüfen muss, ob ein Nichtigkeitsgrund vorliegt.

17 Darüber hinaus kann die Tatsache, dass es in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union möglich ist, sich an die nationale Durchsetzungsstelle zu wenden, um Luftfahrtunternehmen zur Zahlung des Ausgleichs zu verpflichten, während dies in anderen Mitgliedstaaten nur auf dem Gerichtsweg möglich ist, zu Rechtsunsicherheit auf europäischer Ebene, Zuständigkeitskonflikten, Parallelverfahren und „forum shopping“ führen.

18 ... [nicht übersetzt]

19 ... [nicht übersetzt] [Ausführungen zum nationalen Verfahrensrecht]

Budapest, den 27. Oktober 2020

... [nicht übersetzt] [Unterschriften]

ARBEITSDOKUMENT