

Mål C-537/20

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

12 november 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Fővárosi Törvényszék (Ungern)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

27 oktober 2020

Sökande:

Polskie Linie Lotnicze "LOT" SA

Svarande:

Budapest Főváros Kormányhivatala

Fővárosi Törvényszék (förstainstansdomstol i Budapest, Ungern)

[utelämnas]

Sökande:

Polskie Linie Lotnicze LOT Spółka Akcyjna
([utelämnas]) (Warszawa, Polen)([utelämnas])

[utelämnas]

Svarande:

Budapest Főváros Kormányhivatala
(regeringsdelegation i huvudstaden
Budapest)([utelämnas] Budapest, Ungern)
[utelämnas])

[utelämnas]

Saken:

Förvaltningsrättslig talan [utelämnas] angående
konsumentskydd

BESLUT

Denna domstol begär ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol avseende tolkningen av artikel 16.1 och 16.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004.

Tolkningsfrågan har följande lydelse:

Ska artikel 16.1 och 16.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 tolkas på så sätt, att det nationella tillsynsorgan som ansvarar för genomförandet av denna förordning, till vilken en passagerare har lämnat in ett klagomål, inte kan förplikta det berörda lufttrafikföretaget att betala kompensation till passageraren enligt förordningen?

[utelämnas][processuella frågor rörande den nationella lagstiftningen]

Skäl

- 1 Denna förvaltningsdomstol, vid vilken ett mål om konsumentskydd har anhängiggjorts, anmodar Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen), med stöd av artikel 267 FEUF, att tolka de bestämmelser i unionsrätten som är nödvändiga för att döma i saken.

Föremålet för och bakgrunden till tvisten

- 2 Till följd av en över tre timmar lång försening av sökandens flygning från New York till Budapest den 22 september 2019 lämnade ett par utländska passagerare [utelämnas] in ett klagomål till svaranden i egenskap av ungersk konsumentskyddsmyndighet i syfte att denna skulle förplikta sökanden att betala kompensation enligt artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 (nedan kallad förordningen) för överträdelse av artikel 5.1 c i nämnda förordning.
- 3 Genom beslut [utelämnas] av den 20 april 2020 i det konsumentskyddsärende som inletts till följd av detta klagomål fastställde svaranden att sökanden hade åsidosatt artikel 6.1 c och artikel 7.1 c i förordningen. Sökanden ålades följaktligen av svaranden att betala 600 euro i kompensation till nämnda passagerarna samt betala ut den fastställda ersättningen till passagerare vid eventuella framtida klagomål, under förutsättning att lufttrafikföretagets inställda eller försenade flygningar eller nekade ombordstigningar inte berott på extraordinära omständigheter. Svaranden har motiverat åläggandet av denna skyldighet med att den är behörig att pröva tvister som rör passagerares rättigheter enligt artikel 16.1 och 16.2 i förordningen. Enligt 43/A § punkt 2 i a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (lag CLV från år 1997 om konsumentskydd) (nedan kallad konsumentskyddslagen) har konsumentskyddsmyndigheten – vid behov genom att ta kontakt med luftfartsmyndigheten – ansvar för genomförandet av förordning [(EU) 2017/2394] i fråga om överträdelser av bestämmelserna [i förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004] inom Europeiska unionen. Enligt 47 § punkt 1 c i konsumentskyddslagen får myndigheten ålägga företaget att inom en viss tidsfrist upphöra med eller avhjälpa de oegentligheter och brister som konstaterats, medan 47 § punkt 1 i ger den behörighet att påföra ”konsumentskyddsböter”.

- 4 Sökanden har yrkat att rätten ska ogiltigförklara nämnda beslut. Den har gjort gällande att skälet till att den aktuella flygningen blev försenad kan anses utgöra en sådan extraordinär omständighet som ger skäl för undantag enligt artikel 5.3 i förordningen, och att det därför var berättigat att avslå passagerarnas krav på kompensation.
- 5 Svaranden har yrkat att talan ska ogillas med motiveringen att det saknas skäl för att medge undantag från skyldigheten att utge kompensation.

Skälen för att begära ett förhandsavgörande och parternas argument

- 6 Den hänskjutande domstolen är osäker på om konsumentskyddsmyndigheten är behörig att ålägga betalning av den kompensation som föreskrivs i förordningen.
- 7 Enligt sökanden kan konsumentskyddsmyndigheten inte ålägga betalning av den kompensation som föreskrivs i förordningen. Detta bekräftas enligt densamma av punkterna 35–41 i generaladvokatens förslag till avgörande i de förenade målen C-145/15 och C-146/15 (nedan kallad EU-domstolens dom). I dessa punkter anges att förhållandet mellan ett lufttrafikföretag och en passagerare är civilrättsligt, vilket innebär att allmän domstol är behörig att pröva tvister genom vilka passagerarna utövar de rättigheter som följer av detta förhållande, eftersom det rör sig om avtalsrättsliga förpliktelser. Den ungerska praxis enligt vilken det nationella genomförandeorganet kan ålägga lufttrafikföretaget att betala kompensation innebär att tvistemålsdomstolarna fråntas sin behörighet. I flera fall har andra resenärer i Ungern väckt talan om kompensation mot sökanden vid tvistemålsdomstolar. Passagerare har följaktligen möjlighet att väcka en civilrättslig talan i syfte att göra gällande sin rätt till kompensation.
- 8 Enligt sökanden kan konsumentskyddsmyndigheten inte ålägga betalning av den kompensation som föreskrivs i förordningen. Detta bekräftas enligt densamma av punkt 36 i EU-domstolens dom, punkt 30 i generaladvokatens förslag till avgörande i samma mål och punkt 7.1 i kommissionens meddelande av den 15 juni 2016 (riktlinjer för tolkning av förordningen). Det nationella genomförandeorganet är nämligen inte skyldigt – om det inte anser det nödvändigt – att vidta åtgärder avseende betalningen av kompensationen i enskilda klagomål. Att det inte är obligatoriskt innebär emellertid inte att det är förbjudet eller att det är omöjligt att agera och fatta beslut om utbetalning av ersättning, om de relevanta villkoren är uppfyllda och detta är möjligt enligt medlemsstaternas lagstiftning. Svaranden har i detta avseende framhållit det mål att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna och den skyldighet att beakta de allmänna konsumentskyddskraven som anges i skäl 1 i förordningen. Flygpassagerarnas rättigheter skulle förlora det konsumenträttsliga skyddet om konsumentskyddsmyndigheten vid enskilda klagomål inte kunde vidta åtgärder och ålägga betalning av kompensationen. Det vore onödigt att utse ett nationellt genomförandeorgan enligt artikel 16.1 i förordningen om detta organ endast

kunde informera passagerare som inger enskilda klagomål till den om vilka rättigheter de har.

Tillämpliga bestämmelser

9 Artikel 16.1 och 16.2 i förordningen

”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.

10 43/A § punkt 2 i konsumentskyddslagen

”Konsumentskyddsmyndigheten har – i förekommande fall genom att ta kontakt med lufttrafikmyndigheten – ansvar för genomförandet av förordning (EU) 2017/2394 i fråga om överträdelser av bestämmelserna i [förordning (EG) nr 261/2004] inom Europeiska unionen.”

Skälet till tolkningsfrågan

11 I den ovannämnda domen slog EU-domstolen fast att konsumentskyddsmyndigheten inte är skyldig att ålägga lufttrafikföretagen att betala kompensationen. Generaladvokaten ansåg emellertid i sitt förslag till avgörande att konsumentskyddsmyndigheten inte var behörig att ålägga betalning av kompensationen, eftersom detta omfattas av tvistemålsdomstolarnas behörighet.

12 Mot bakgrund av det ovan anförda är förfarandet för förhandsavgörande nödvändigt för att avgöra om skälet till att EU-domstolen i nämnda dom angav att denna myndighet ”inte var skyldig” att vidta en sådan åtgärd var att a) den nederländska hänskjutande domstolens tolkningsfråga specifikt hänvisade till detta eller b) domstolen ville avvika från generaladvokatens synsätt.

13 Denna fråga är relevant, eftersom den nederländska situation som låg till grund för EU-domstolens dom inte är densamma som situationen i Ungern, då, såsom framgår av domskälen i domen, tvistemålsdomstolarna i Nederländerna avgör

tvistemål som passagerarna väcker, medan konsumentskyddsmyndigheten systematiskt avslår klagomål som har samma föremål. I ett sådant rättsligt förfarande som inletts av en passagerare vars talan ogillats, frågade den nederländska förvaltningsdomstolen om konsumentskyddsmyndigheten var ”skyldig” att ålägga betalning av kompensationen. EU-domstolen svarade att den ”inte var skyldig” att vidta en sådan åtgärd, oberoende av att generaladvokaten i sitt förslag till avgörande hade föreslagit att den mer allmänt skulle svara att den ”saknade behörighet” att vidta en sådan åtgärd, ett svar som även skulle vara relevant för den ungerska situationen.

- 14 EU-domstolens dom illustrerar domstolens tolkningslinje, men ger inte något direkt svar på situationen i Ungern, där konsumentskyddsmyndigheten systematiskt ålägger lufttrafikföretagen att betala kompensation, trots att passagerarna även har möjlighet att väcka en civilrättslig talan.
- 15 Enligt 43/A § punkt 2 i konsumentskyddslagen är konsumentskyddsmyndigheten, som utsetts till nationellt organ med ansvar för genomförandet av förordningen, i allmänhet behörig att pröva överträdelse av förordningen. Konsumentskyddslagen ger myndigheten befogenhet att ålägga vissa påföljder vid överträdelse av en konsumentskyddsbestämmelse (till exempel ålägga någon att upphöra med eller avhjälpa de oegentligheter eller brister som konstaterats, påföra böter etcetera). Det nationella genomförandeorganet har emellertid, bortsett från denna allmänna befogenhet, enligt ungersk rätt inte uttryckligen behörighet att vidta tvångsåtgärder som innebär att kompensation ska betalas vid överträdelse av förordningen.
- 16 För att kunna avgöra det nationella målet behöver det klargöras om det nationella tillsynsorganet är behörigt enligt unionsrätten att ålägga betalning av kompensation, eftersom det framgår av 92 § punkt 1 a i közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (lag I från år 2017 om förvaltningsprocessen), att, om myndigheten saknar sådan behörighet ska dess beslut ogiltigförklaras utan prövning i sak, och domstolarna ska ex officio pröva om det föreligger sådana skäl för ogiltigförklaring.
- 17 Den omständigheten att det i vissa av Europeiska unionens medlemsstater är möjligt att vända sig till det nationella genomförandeorganet i syfte att förplikta lufttrafikföretagen att betala kompensation, medan det i andra medlemsstater endast är tillåtet att väcka talan vid domstol, kan dessutom skapa rättsosäkerhet på europeisk nivå, behörighetskonflikter, parallella förfaranden och *forum shopping*.
- 18 [utelämnas]
- 19 [utelämnas][processuella frågor rörande den nationella lagstiftningen]

Budapest den 27 oktober 2020.

[Utelämnas] [underskrifter]