



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. RICHARD DE LA TOUR

fremsat den 28. april 2022¹ⁱ

Sag C-597/20

Polskie Linie Lotnicze »LOT« S.A.

mod

Budapest Főváros Kormányhivatala

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – luftfart – forordning (EF) nr. 261/2004 – artikel 5, stk. 1, litra c), og artikel 7 – kompensation til passagerer – artikel 16 – opgave for det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordningen – national lovgivning, som tillægger dette organ beføjelse til at pålægge et transporterende luftfartsselskab at udbetale kompensation til en passager«

I. Indledning

1. Kan en medlemsstat i henhold til artikel 16, stk. 1 og 2, i forordning (EF) nr. 261/2004² tillægge et nationalt organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, beføjelse til at pålægge et transporterende luftfartsselskab at udbetale den kompensation, der tilkommer en passager på grund af en aflysning eller en lang forsinkelse af dennes flyafgang?

2. Besvarelsen af dette spørgsmål, som Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) har forelagt, vil give mulighed for at afklare, hvilke kompetencer et sådant organ kan tillægges, og dermed for at præcisere rækkevidden af de principper, som Domstolen opstillede i dom af 17. marts 2016, Ruijsenaars m.fl.³.

3. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for, hvorfor en sådan bestemmelse efter min opfattelse ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en medlemsstat tillægger sit nationale organ en sådan sanktionsbeføjelse, dog på den betingelse, at denne lovgivning ikke fratager det transporterende luftfartsselskab muligheden for at anlægge sag ved den kompetente nationale domstol med henblik på at anfægte den kompensation, som selskabet afkræves i denne forbindelse.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11.2.2004 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 2004, L 46, s. 1).

³ – C-145/15 og C-146/15 (herefter »dommen i sagen Ruijsenaars m.fl.«) (EU:C:2016:187).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. 1., 21. og 22. betragtning til forordning nr. 261/2004 har følgende ordlyd:

»(1) Handling fra [Den Europæiske Unions] side, når det drejer sig om lufttransport, bør bl.a. sigte på at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer. Endvidere bør der fuldt ud tages hensyn til forbrugerbeskyttelseskrav generelt.

[...]

(21) Medlemsstaterne bør fastsætte bestemmelser om sanktioner, der pålægges i tilfælde af overtrædelser af bestemmelserne i denne forordning, og sikre, at de anvendes. Sådanne sanktioner skal være effektive, stå i forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning.

(22) Medlemsstaterne bør sikre og overvåge, at deres luftfartsselskaber generelt efterlever denne forordning, og de bør udpege et organ til at håndhæve den. Overvågningen bør ikke berøre passagerers og luftfartsselskabers ret til domstolsprøvelse i henhold til national lov.«

5. Samme forordnings artikel 5 med overskriften »Aflysning« fastsætter:

»1. Hvis en flyafgang aflyses, skal berørte passagerer:

[...]

c) have ret til kompensation fra det transporterende luftfartsselskab i overensstemmelse med artikel 7, medmindre

[...]

3. Et transporterende luftfartsselskab har ikke pligt til at udbetale kompensation i henhold til artikel 7, hvis det kan godtgøres, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet.«

6. Forordningens artikel 7 med overskriften »Kompensationsret« bestemmer:

»1. Når der henvises til denne artikel, modtager passageren en fast kompensation som følger:

a) 250 EUR for alle flyvninger på højst 1 500 km

b) 400 EUR for alle flyvninger inden for Fællesskabet på mere end 1 500 km og for alle andre flyvninger på mellem 1 500 og 3 500 km

c) 600 EUR for alle flyvninger, der ikke falder ind under a) eller b).

Ved fastsættelse af distancen er grundlaget det sidste bestemmelsessted, hvor boardingafvisning eller aflysning forsinker passagerens ankomst efter det planmæssige ankomsttidspunkt.

2. Hvis en passager i henhold til artikel 8 får tilbudt omlægning af rejsen til vedkommendes endelige bestemmelsessted på en alternativ flyvning, og ankomsttidspunktet ikke overstiger det planlagte ankomsttidspunkt på den oprindeligt reserverede flyvning

- a) med to timer for så vidt angår alle flyvninger på 1 500 km eller mindre, eller
- b) med tre timer for så vidt angår alle flyvninger inden for Fællesskabet på over 1 500 km og for alle andre flyvninger på mellem 1 500 km og 3 500 km, eller
- c) med fire timer for alle flyvninger, som ikke falder ind under a) eller b)

kan det transporterende luftfartsselskab nedsætte den i stk. 1 omhandlede kompensation med 50%.

[...]«

7. Samme forordnings artikel 16 med overskriften »Overtrædelse« bestemmer:

»1. Hver medlemsstat udpeger et organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning for så vidt angår flyafgange fra lufthavne beliggende på medlemsstatens område og flyafgange fra et tredjeland til sådanne lufthavne. I givet fald træffer dette organ de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes. Medlemsstaterne informerer [Europa-]Kommissionen om, hvilket organ der er udpeget i henhold til dette stykke.

2. Med forbehold af artikel 12 kan den enkelte passager over for et hvilket som helst af de organer, der er udpeget under stk. 1, eller ethvert andet kompetent organ, som medlemsstaterne måtte udpege, indbringe en klage, når den pågældende finder, at der er sket en overtrædelse af denne forordning i en hvilken som helst lufthavn beliggende på en medlemsstats område eller vedrørende enhver flyafgang fra en tredjelandslufthavn til en lufthavn beliggende på medlemsstatens område.

3. De sanktioner, som medlemsstaterne fastlægger for overtrædelse af denne forordning, skal være effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.»

B. Ungarsk ret

8. Artikel 43/A, stk. 2, i fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (lov nr. CLV af 1997 om forbrugerbeskyttelse)⁴, af 15. december 1997, har følgende ordlyd:

»Forbrugerbeskyttelsesmyndigheden er – om nødvendigt ved at tage kontakt til luftfartsmyndigheden – ansvarlig for gennemførelsen af forordning [(EU)] 2017/2394 [⁵] for så vidt angår overtrædelser af bestemmelserne i [forordning (EF) nr. 261/2004] inden for Den Europæiske Union.«

⁴ – *Magyar Közlöny* 1997/119. (herefter »forbrugerbeskyttelsesloven«).

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 12.12.2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT 2017, L 345, s. 1).

9. I henhold til denne lovs artikel 47, stk. 1, litra c) og i), har denne myndighed mulighed for at pålægge den pågældende virksomhed at bringe konstaterede uregelmæssigheder og mangler til ophør inden for en bestemt frist og for at pålægge »bøder vedrørende forbrugerbeskyttelse«.

III. Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10. Efter en forsinkelse på mere end tre timer af en flyvning mellem New York (Amerikas Forenede Stater) og Budapest (Ungarn), der blev gennemført af selskabet Polskie Linie Lotnicze »LOT« SA⁶, henvendte flere passagerer sig til Budapest Főváros Kormányhivatala (forbrugerbeskyttelsesmyndigheden ved lokalforvaltningen i Budapest, Ungarn)⁷ med henblik på, at denne myndighed skulle pålægge det transporterende luftfartsselskab at betale dem kompensation i henhold til artikel 7 i forordning nr. 261/2004 som erstatning for tilsidesættelse af den nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, litra c).

11. Ved afgørelse af 20. april 2020 fastslog forbrugerbeskyttelsesmyndigheden, at LOT havde tilsidesat forpligtelser, som påhviler selskabet i henhold til artikel 6, stk. 1, litra c), og artikel 7, stk. 1, litra c), i forordning nr. 261/2004, og pålagde LOT at betale en kompensation på 600 EUR pr. person til de pågældende personer og at betale passagerer, der i fremtiden måtte indgive en tilsvarende klage, det samme kompensationsbeløb. Forbrugerbeskyttelsesmyndigheden anførte, at den i henhold til forbrugerbeskyttelseslovens artikel 43/A, stk. 2, som gennemfører kravene i den nævnte forordnings artikel 16, stk. 1 og 2, er bemyndiget til at kræve, at de transporterende luftfartsselskaber bringer tilsidesættelser af denne forordning til ophør inden for en fastsat frist.

12. Den forelæggende ret, for hvilken der er blevet anlagt et søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse, nærer tvivl om omfanget af forbrugerbeskyttelsesmyndighedens beføjelser. På denne baggrund har Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 16, stk. 1 og 2, i forordning [nr. 261/2004] fortolkes således, at det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, og som har fået forelagt en individuel klage fra en passager, ikke kan pålægge det pågældende luftfartsselskab at udbetale kompensation til passageren i henhold til forordningen?«

13. LOT, forbrugerbeskyttelsesmyndigheden, den ungarske, den nederlandske og den polske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse procesdeltagere har endvidere afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. februar 2022.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

14. Behandlingen af den præjudicielle forelæggelse kræver nogle indledende bemærkninger om nødvendigheden af at tage hensyn til andre retsregler end dem, der udtrykkeligt henvises til af den forelæggende ret.

⁶ – Herefter »LOT«.

⁷ – Herefter »forbrugerbeskyttelsesmyndigheden«.

15. Spørgsmålet opstår med hensyn til bestemmelserne i forordning 2017/2394 og navnlig denne forordnings artikel 9, stk. 4, litra f).

16. Ved denne forordning fastsættes nemlig i henhold til dennes stk. 1 »de betingelser, hvorunder kompetente myndigheder, der af deres medlemsstater er udpeget som ansvarlige for håndhævelse af EU-retlige regler, som beskytter forbrugernes interesser, samarbejder og koordinerer tiltag med hinanden og med Kommissionen med henblik på at håndhæve disse regler og sikre et velfungerende indre marked samt forbedre beskyttelsen af forbrugeres økonomiske interesser«.

17. I henhold til artikel 3, nr. 1), i forordning 2017/2394 og bilaget til forordningen indbefatter »EU-retlige regler, som beskytter forbrugernes interesser« reglerne i forordning nr. 261/2004.

18. I denne forordnings artikel 9, stk. 4, litra f), har EU-lovgiver således fastsat følgende:

»Kompetente myndigheder [dvs. enhver offentlig myndighed, der er oprettet enten på nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en medlemsstat har udpeget som ansvarlig for at håndhæve EU-retlige regler, som beskytter forbrugernes interesser⁸] skal mindst have følgende håndhævelsesbeføjelser:

[...]

f) beføjelsen til at bringe overtrædelser, der er omfattet af denne forordning, til ophør eller forbyde dem

[...]«

19. På denne baggrund skal det afklares, om bestemmelserne i denne artikel kan være relevante med henblik på vurderingen af karakteren og rækkevidden af de beføjelser, der således tillægges nationale organer i henhold til artikel 16 i forordning nr. 261/2004.

20. Af de grunde, som jeg nu vil redegøre nærmere for, er jeg – i overensstemmelse med de standpunkter, som procesdeltagerne fremførte i retsmødet – af den opfattelse, at disse bestemmelser ikke er relevante for bedømmelsen.

21. I henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning 2017/2394 finder denne forordning nemlig anvendelse på »overtrædelser inden for Unionen, udbredte overtrædelser og udbredte overtrædelser med EU-dimension, selv om disse overtrædelser er ophørt, før håndhævelse begynder eller er afsluttet«. Det følger imidlertid af forordningens artikel 3, at samtlige disse overtrædelser er defineret med henvisning til handlinger eller undladelser, der er i strid med EU-retlige regler, som beskytter forbrugernes interesser, og som har skadet, skader eller må antages at kunne skade disses »kollektive interesser«.

⁸ – Begrebet »kompetent myndighed« er defineret i artikel 3, nr. 6), i forordning 2017/2394.

22. I sin fortolkningsvejledning⁹ har Kommissionen således fremhævet, at de nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af forordning nr. 261/2004 »skal [...] opfylde deres forpligtelser i medfør af [forordning (EF) nr. 261/2004¹⁰] i grænseoverskridende *situationer, der berører de kollektive interesser for forbrugere*«¹¹.

23. Mens det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004, først og fremmest forsvare luftfartspassagerers kollektive interesser, indgår det spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, i en helt anden sammenhæng, som vedrører forsvaret af disse passagerers individuelle interesser. Retten til en kompensation, som EU-lovgiver har fastsat i denne forordnings artikel 7, udgør en del af opfyldelsen af den transportkontrakt, der er indgået mellem passageren og det transporterende luftfartsselskab. Det pågældende organs sanktionsbeføjelse efter en individuel klage udøves således ikke med henblik på interesser, der vedrører en gruppe af individer, men et bestemt retssubjekt. I sin retspraksis har Domstolen således karakteriseret forbrugernes kollektive interesser som en situation, der »går ud over rammerne for retsforholdet mellem sagens parter«¹². Begrebet »kollektiv interesse«¹³ adskiller sig fra begrebet »individuel interesse«. Det følger heraf, at der foreligger en åbenbar uoverensstemmelse mellem den sammenhæng, hvori hovedsagen indgår, og de situationer, som forordning 2017/2394 omfatter, som navnlig er kendetegnet ved sidstnævntes formål om at beskytte »forbrugerne som gruppe«¹⁴.

24. Henset hertil skal der således ikke tages hensyn til bestemmelserne i denne forordning ved den fortolkning, som den forelæggende ret har anmodet om.

25. I min bedømmelse vil jeg til gengæld henvise til bestemmelser i de gældende forordninger om beskyttelse af rettighederne for handicappede luftfartspassagerer og for passagerer, når de rejser med tog, skib eller bus¹⁵. De omhandlede transportformer er ganske vist ikke sammenlignelige, og, som Domstolen fastslog i dommen af 2. september 2021, Irish Ferries¹⁶, har EU-lovgiver ikke haft til hensigt at sikre det samme beskyttelsesniveau for hver af disse transportmåder¹⁷. I lighed med forordning nr. 261/2004 er det dog i alle disse tekster fastsat, at der udpeges et nationalt

⁹ – Meddelelse fra Kommissionen – Fortolkningsvejledning vedrørende Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 889/2002 (EUT 2016, C 214, s. 5).

¹⁰ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 27.10.2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (»forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde«) (EUT 2004, L 364, s. 1). Det skal påpeges, at forordning nr. 261/2004 blev ophævet ved forordning 2017/2394.

¹¹ – Punkt 7.3 i denne vejledning. Min fremhævelse.

¹² – Jf. eksempelvis dom af 28.7.2016, Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, præmis 45).

¹³ – Jf. definitionen af begrebet »intérêt« [interesse] i E. Littré, Dictionnaire de la langue française, Paris, L. Hachette., 1873-1874, som stiller »l'intérêt particulier ou privé ou personnel, l'avantage d'une personne« [særlig, privat eller personlig interesse, fordel for en person] over for »l'intérêt public, l'avantage de l'État, de la société« [offentlig interesse, fordel for staten, samfundet]. Jf. ligeledes definitionen af dette begreb i A. Lalande, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, 4. udgave, s. 531, hvorefter kollektiv interesse ikke er summen af de individuelle interesser hos medlemmerne af f.eks. en sektor eller en gruppering, men henviser til interessen for en samling af individer, [som ikke kan betragtes særskilt,] eftersom den udgør et hele. Dette begreb anvendes i visse specifikke sektorer og navnlig, i forbindelse med forbrugerorganisationers forsvaret af et kollektiv, et erhverv eller forbrugere.

¹⁴ – Dom af 28.7.2016, Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, præmis 42).

¹⁵ – Jf. henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2006 af 5.7.2006 om handicappede og bevægelseshæmmede personers rettigheder, når de rejser med fly (EUT 2006, L 204, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 2021/782 af 29.4.2021 om jernbanepassagerers rettigheder og forpligtelser (EUT 2021, L 172, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1177/2010 af 24.11.2010 om passagerers rettigheder ved sørejser og rejser på indre vandveje og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT 2010, L 334, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 181/2011 af 16.2.2011 om buspassagerers rettigheder og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT 2011, L 55, s. 1).

¹⁶ – C-570/19 (herefter »Irish Ferries-dommen«) (EU:C:2021:664).

¹⁷ – Jf. nævnte doms præmis 143 og 145 og den deri nævnte retspraksis.

organ, der har ansvaret for håndhævelse af den pågældende forordning. I Irish Ferries-dommen undlod Domstolen ikke at bemærke EU-lovgivers hensigt om at anlægge »en samlet tilgang« for så vidt angår fortolkningen af de begreber, der anvendes i de pågældende forordninger¹⁸. Det gælder f.eks. begrebet »usædvanlige omstændigheder«, der både anvendes med hensyn til luftfartspassagerers og skibspassagerers rettigheder¹⁹. Jeg finder det derfor hensigtsmæssigt at tage hensyn til de bestemmelser, som EU-lovgiver har fastsat i disse forordninger vedrørende beføjelserne for det nationale organ, der har ansvaret for at sikre håndhævelse af passagerers rettigheder.

B. Det præjudicielle spørgsmål

26. Med sit ene præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 1 og 2, i forordning nr. 261/2004 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, hvorefter det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, har beføjelse til at pålægge transporterende luftfartsselskaber at udbetale den i forordningens artikel 7 fastsatte kompensation på grund af aflysningen af en flyafgang²⁰.

27. Som anført skal besvarelsen af dette spørgsmål give mulighed for at afklare rækkevidden af de beføjelser, som et sådant nationalt organ tillægges, i forlængelse af de principper, som Domstolen allerede har opstillet i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl.

28. I dommen i sagen Ruijsenaars m.fl., hvis domskonklusion jeg gengiver her, fastslog Domstolen, at »[a]rtikel 16 i [forordning nr. 261/2004] skal fortolkes således, at det organ, som hver stat udpeger i henhold til denne artikels stk. 1, og hvortil der er indgivet en individuel klage fra en passager som følge af, at et luftfartsselskab har nægtet at udbetale sidstnævnte den kompensation, som er fastsat i den nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, *ikke er forpligtet* til at vedtage tvangsforanstaltninger over for dette luftfartsselskab med henblik på at tvinge dette til at udbetale denne kompensation«²¹.

29. Denne fortolkning hviler på tre betragtninger, som Domstolen udviklede i den indledende del af sin argumentation. Den første af disse betragtninger vedrører selve ordlyden af artikel 16 i forordning nr. 261/2004 (præmis 28-32 i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl.), den anden betragtning vedrører forordningens formål (præmis 33 i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl.), og endelig omhandler den tredje betragtning rollefordelingen mellem de nationale organer og de nationale domstole (præmis 35 i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl.)²². På grundlag af sin argumentation konkluderede Domstolen, at EU-lovgiver ikke havde pålagt medlemsstaterne en forpligtelse til at tillægge deres nationale organer beføjelse til at vedtage tvangsforanstaltninger

¹⁸ – Jf. nævnte doms præmis 106 og 107 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes Kommissionens hvidbog af 1.7.2011 med titlen »En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem« (COM(2011) 144 final/2), hvori Kommissionen således anførte, at det var nødvendigt at »[n]å frem til en ensartet fortolkning af EU-lovgivningen om passagerers rettigheder og en effektiv håndhævelse, så der både sikres ensartede betingelser i sektoren og en europæisk standard for beskyttelse af borgerne« (s. 23).

¹⁹ – Jf. samme doms præmis 106. Her bemærkede Domstolen for så vidt angår fortolkningen af begrebet »usædvanlige omstændigheder«, som anvendes i forordning nr. 1177/2010 vedrørende søtransport, at EU-lovgiver havde til hensigt at anlægge »en samlet tilgang« ved at inddrage Domstolens praksis vedrørende luftfartspassagerers rettigheder.

²⁰ – Det forelagte spørgsmål vedrører ikke den yderligere kompensation, der er fastsat i samme forordnings artikel 12.

²¹ – Min fremhævelse.

²² – Domstolen henviste her til andet punktum i 22. betragtning til forordning nr. 261/2004, samt til Domstolens praksis og navnlig til dom af 13.10.2011, Sousa Rodríguez m.fl. (C-83/10, EU:C:2011:652, præmis 44), og af 31.1.2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, præmis 51).

over for transporterende luftfartsselskaber med henblik på at sikre, at kompensationen udbetales til passagererne. Domstolen fastslog, at denne fortolkning gør det muligt at afværge enhver forskellig vurdering, der ville kunne være til skade for flypassagerers rettigheder, mellem på den ene side de nationale organer, der er ansvarlige for behandlingen af individuelle klager, og på den anden side de nationale domstole, der skal behandle individuelle søgsmål med påstand om betaling af den kompensation, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 261/2004 (præmis 34 i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl.).

30. I den anden del af sin argumentation tilføjede Domstolen imidlertid et obiter dictum med følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne har – henset til disse formål og til det råderum, som de råder over ved tildelingen af de kompetencer, som de ønsker at tillægge de organer, der er omhandlet i artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004, [...] – mulighed for med henblik på at afhjælpe en utilstrækkelig beskyttelse af flypassagerers rettigheder at bemyndige det organ, der er omhandlet i denne forordnings artikel 16, stk. 1, til at vedtage foranstaltninger vedrørende individuelle klager«²³.

31. Denne præmis skal forstås som en afspejling af Domstolens betragtning, hvorefter medlemsstaterne *kan* tillægge deres nationale organer, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, en påbudsbeføjelse inden for rammerne af den opgave, de pålægges i forordningens artikel 16.

32. Mens LOT i den foreliggende tvist har støttet sig på den første del af Domstolens argumentation i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl. med henblik på at anfægte, at forbrugerbeskyttelsesmyndigheden skulle være tillagt en sådan kompetence, har den nævnte myndighed til gengæld støttet sig på den anden del af denne argumentation med henblik på at godtgøre den beføjelse, som den således er tillagt ved den nationale lovgivning. Domstolen anmodes derfor om at afklare rækkevidden af dette obiter dictum. Med henblik på denne afklaring foreslår jeg Domstolen, at den i overensstemmelse med sin faste praksis tager hensyn til ordlyden af artikel 16 i forordning nr. 261/2004, men også til denne forordnings opbygning og formål, og samtidig inddrager de principper, som Domstolen allerede har opstillet i sin retspraksis.

33. Denne afklaring er af afgørende betydning, eftersom de praktiske konsekvenser af de nationale organers beføjelser er store, navnlig for de tusindvis af passagerer, der hvert år berøres af en aflysning eller en lang forsinkelse af deres flyafgang. Denne afklaring vil ligeledes give mulighed for at efterkomme Kommissionens ønsker, idet Kommissionen uden ophør har fremhævet, at det er vanskeligt at håndhæve denne forordning i mangel af en ensartet fortolkning og sammenhængende metoder til håndhævelse af denne på nationalt plan, og anser det for nødvendigt med forbedringer i så henseende for at sikre, at der findes klare og tilgængelige bestemmelser om behandlingen af klager²⁴.

1. Ordlyden af artikel 16 i forordning nr. 261/2004

34. I artikel 16 i forordning nr. 261/2004 har EU-lovgiver fastsat de regler, der finder anvendelse i tilfælde af »overtrædelse« af forordningens bestemmelser.

²³ – Præmis 36 i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl., min fremhævelse.

²⁴ – Jf. i denne retning Kommissionens hvidbog af 1.7.2011 med titlen »En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem« (COM(2011) 144 final/2, s. 26).

35. I henhold til forordningens artikel 16, stk. 1, er det et krav, at medlemsstaterne udpeger »et organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning« for så vidt angår flyafgange fra lufthavne beliggende på medlemsstatens område og flyafgange fra et tredjeland til sådanne lufthavne, og at dette organ i givet fald træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes. Selv om EU-lovgiver præcist har defineret omfanget af det pågældende organs stedlige kompetence, må jeg konstatere, at EU-lovgiver hverken har præciseret vilkårene eller retningslinjerne for, hvordan organet skal udføre sin opgave og sikre, at »passagerernes rettigheder overholdes«²⁵. Jeg vil desuden påpege, at udtrykket »passagerernes rettigheder overholdes« er meget vidt. Det dækker både beskyttelsen af luftfartspassagerernes kollektive interesser og beskyttelsen af deres individuelle interesser. 22. betragtning til forordning nr. 261/2004, der angiver de betragtninger, som EU-lovgiver har lagt til grund for vedtagelsen af forordningen artikel 16, stk. 1, indeholder ikke yderligere præciseringer i denne henseende.

36. På denne baggrund må det medgives, at i henhold til ordlyden af denne forordnings artikel 16, stk. 1, har medlemsstaterne et råderum vedrørende de kompetencer, som de ønsker at tillægge deres nationale organer med henblik på at forsvare passagerernes rettighed, hvortil Domstolen i øvrigt udtrykkeligt henviste i præmis 36 i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl.

37. For så vidt som artikel 5, stk. 1, litra c), i forordning nr. 261/2004 giver luftfartspassagerer ret til kompensation i tilfælde af aflysning af deres flyafgang, er der efter min opfattelse intet til hinder for, at en medlemsstat tillægger sit nationale organ beføjelse til at pålægge et transporterende luftfartsselskab til at udbetale den skyldige kompensation med henblik på at sikre overholdelsen af denne ret. En manglende overholdelse af denne ret udgør ikke blot en tilsidesættelse af det transporterende luftfartsselskabs kontraktlige forpligtelser, men også en tilsidesættelse af den korrekte anvendelse af den pågældende forordning.

38. Hvad for det andet angår bestemmelserne i artikel 16, stk. 2 og 3, i forordning nr. 261/2004 er jeg af den opfattelse, at disse hverken tilsigter eller medfører en begrænsning af rækkevidden af de kompetencer, som medlemsstaterne kan tillægge deres nationale organer.

39. Jeg skal for det første erindre om, at ifølge artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 261/2004 »kan den enkelte passager over for et hvilket som helst af de organer, der er udpeget under stk. 1, eller ethvert andet kompetent organ, som medlemsstaterne måtte udpege, indbringe en klage, når den pågældende finder, at der er sket en overtrædelse af denne forordning i en hvilken som helst lufthavn beliggende på en medlemsstats område eller vedrørende enhver flyafgang fra en tredjelandslufthavn til en lufthavn beliggende på medlemsstatens område«.

40. Det følger imidlertid både af dommen i sagen Ruijsenaars m.fl., vedrørende fortolkningen af forordning nr. 261/2004, og af Irish Ferries-dommen, vedrørende fortolkningen af forordning nr. 1177/2010, at den »klage«, som artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 261/2004 omhandler, i karakter og rækkevidde adskiller sig fra et individuelt krav fremsat af passageren med henblik på at opnå en kompensation, som den pågældende er berettiget til på grund af en aflysning af dennes transport. Ifølge Domstolen tager denne klage nemlig sigte på en indberetning, som passageren foretager for at gøre det kompetente organ bekendt med den angivelige tilsidesættelse af en forpligtelse, der påhviler transportører, med henblik på at bidrage til den korrekte anvendelse af den omhandlede forordning generelt. Domstolen fremhævede i dommen i sagen Ruijsenaars

²⁵ – Hvilket adskiller forordning nr. 261/2004 fra de andre forordninger. For så vidt angår de andre transportformer kræver EU-lovgiver nemlig, at det nationale organ er uafhængigt af transportøren eller infrastrukturforvalteren med hensyn til organisation, finansiering, retlig form og beslutningstagning. Jf. f.eks. artikel 25, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1177/2010, artikel 31, stk. 2, i forordning 2021/782, og artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 181/2011.

m.fl., at en sådan klage ikke forpligter »det[...] [nationale] organ [...] til at handle [...] for at sikre hver enkelt passagers ret til at opnå en kompensation«²⁶, og præciserede i Irish Ferries-dommen, at transportøren »har en vis skønsmargen med hensyn til den videre behandling af denne indberetning«²⁷.

41. Jeg skal for det andet erindre om, at det i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 261/2004 fastsættes, at »[d]e sanktioner, som medlemsstaterne fastlægger for overtrædelse af denne forordning, skal være effektive, stå i forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning«. Disse sanktioner adskiller sig på grund af deres karakter og rækkevidde klart fra de tvangsforanstaltninger, hvormed det nationale organ søger at udvirke en udbetaling af kompensationen til passageren på grund af en aflysning af dennes flyafgang, som udgør et fast beløb. I dommen i sagen Ruijsenaars m.fl. fastslog Domstolen således, at de »sanktioner«, som EU-lovgiver tager sigte på i denne artikel, er foranstaltninger, der træffes af det nationale organ som reaktion på de tilsidesættelser, som organet opdager under udøvelsen af sin generelle overvågning, »og ikke de administrative tvangsforanstaltninger, der skal vedtages i hvert enkelt tilfælde«²⁸.

42. Selv om bestemmelserne i artikel 16, stk. 2 og 3, i forordning nr. 261/2004, som Domstolen bemærkede, præciserer »de forskellige aspekter, der følger af den opgave, som påhviler det organ, der henvises til i denne artikels stk. 1«²⁹, kan disse følgelig ikke fortolkes således, at de udelukker muligheden for at tillægge det nationale organ andre kompetencer end dem, der vedrører behandlingen af indberetninger til organet og pålæggelsen af sanktioner.

43. Eftersom der ikke er fastsat regler herom i EU-retten, har medlemsstaterne følgelig et råderum med hensyn til at tillægge det nationale organ kompetencer med det formål at sikre overholdelsen af luftfartspassagerers rettigheder. På denne baggrund og henset til ordlyden af artikel 16 i forordning nr. 261/2004 er der intet til hinder for, at en medlemsstat tillægger det pågældende organ beføjelse til at pålægge et transporterende luftfartsselskab til at udbetale den kompensation, der tilkommer en passager i overensstemmelse med forordningens artikel 5 og 7.

44. Denne fortolkning bekræftes efter min opfattelse ligeledes af både forordningens opbygning og dens formål.

2. Opbygningen af og formålet med forordning nr. 261/2004

45. Rækkevidden af de opgaver, der overdrages til det nationale organ, skal ligeledes bedømmes i lyset af karakteren af kompensationen i henhold til artikel 7 i forordning nr. 261/2004 og de mål, som EU-lovgiver forfølger.

46. Denne kompensation kvalificerede Domstolen i dommen af 29. juli 2019, Rusu, som værende fast, standardiseret og umiddelbar³⁰. Med Domstolens ord i Irish Ferries-dommen er der tale om »et pengekrav, som [passageren] kan rette mod transportøren allerede som følge af den omstændighed, at de i [artikel 19 i forordning nr. 1177/2010] fastsatte betingelser er opfyldt«³¹. I tilfælde, hvor aflysningen af flyafgangen ikke skyldes usædvanlige omstændigheder som

²⁶ – Dommen i sagen Ruijsenaars m.fl., præmis 31.

²⁷ – Irish Ferries-dommen, præmis 118.

²⁸ – Dommen i sagen Ruijsenaars m.fl., præmis 32.

²⁹ – Dommen i sagen Ruijsenaars m.fl., præmis 30.

³⁰ – C-354/18 (herefter »Rusu-dommen«) (EU:C:2019:637, præmis 28 og 34 og den deri nævnte retspraksis).

³¹ – Irish Ferries-dommen, præmis 118.

omhandlet i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 261/2004, udgør kompensationen et fast beløb efter de satser, der er fastsat i forordningens artikel 7, stk. 1 og 2. Luftfartspassagererne får en kompensation, der er fastsat til 250 EUR for alle flyvninger på højst 1 500 km [litra a)], til 400 EUR for alle flyvninger inden for Fællesskabet på mere end 1 500 km og for alle andre flyvninger på mellem 1 500 og 3 500 km [litra b)], samt endelig til 600 EUR for alle flyvninger, der ikke falder ind under de to foregående kategorier. Kompensationen nedsættes i øvrigt på visse betingelser med halvdelen, hvis rejsen omlægges. Domstolen har fastslået, at »[s]ådanne faste beløb [...] alene [har] til formål at kompensere for tab, som næsten er identiske for alle de berørte passagerer«³². Under sådanne omstændigheder kan både passagererne og de transporterende luftfartsselskaber fastslå, hvilket kompensationsbeløb der skal betales, eftersom det ikke vurderes i det enkelte tilfælde på grundlag af omstændighederne for hver enkelt passager, men alene afhænger af distancen og bestemmelsesstedet for den omhandlede flyvning³³. Under disse betingelser, bortset fra en situation, hvor retten til kompensation anfægtes på grundlag af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 261/2004, og der er behov for vurderinger af retlig karakter, f.eks. med hensyn til, om der foreligger »usædvanlige omstændigheder«, er det nationale organ efter min opfattelse fuldt ud i stand til at vurdere, om kravet er berettiget, og i givet fald størrelsen af dette med henblik på at vedtage en tvangsforanstaltning.

47. En sådan tildeling af kompetence bidrager efter min opfattelse desuden til de mål, som EU-lovgiver forfølger i forbindelse med forordning nr. 261/2004. Ifølge 1., 2., 4. og 12. betragtning til denne forordning skal den sikre et højt beskyttelsesniveau for luftfartspassagerer, der bliver udsat for alvorlige problemer og gener som følge af en aflysning af deres flyafgang³⁴. Domstolen har dog gentagne gange fastslået, at de beløb, som er fastsat i artikel 7, stk. 1, i den nævnte forordning, har til formål på en standardiseret og umiddelbar måde at kompensere for de skader, som sådanne ubehageligheder er udtryk for, »uden at [passagererne] skal bære ulemperne ved anlæggelse af erstatningssager ved de kompetente domstole«³⁵. I Irish Ferries-dommen tilføjede Domstolen således, at den erstatning, der med samme ordlyd er fastsat i artikel 19 i forordning nr. 1177/2010, »i sig selv gør det muligt umiddelbart at godtgøre visse af de skader, som passagererne lider i tilfælde af aflysning af en passagersejls, og således gør det muligt at sikre det høje beskyttelsesniveau af passagererne, som denne forordning tilsigter«³⁶.

48. En foranstaltning som den, der er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning, bidrager efter min opfattelse til, at kompensationsproceduren bliver enkel, hurtig og effektiv, idet den berørte luftfartspassager undgår at skulle anlægge søgsmål ved de kompetente judicielle myndigheder for at få udbetalt den kompensation, som vedkommende har ret til, hvilket kan være forbundet med længere og ofte mere komplekse tiltag. Efter min opfattelse sikrer en sådan foranstaltning således et højt beskyttelsesniveau for luftfartspassagerer samtidig med, at den forhindrer en overbelastning af retterne, henset til det meget store antal kompensationskrav.

49. Det bør desuden erindres, at den omstændighed, at lederen af det nationale organ tildeles en sådan kompetence, hverken fratager passagererne eller de transporterende luftfartsselskaber muligheden for at anlægge søgsmål ved den kompetente nationale domstol i henhold til de

³² – Rusu-dommen, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

³³ – I Rusu-dommen fastslog Domstolen, at »hverken artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 261/2004 eller forordningen i sin helhed [foreskriver] kompensation for individuelle tab, der er afhængige af grunden til de berørte passagerers rejse, hvis afhjælpning nødvendigvis kræver en vurdering i hvert enkelt tilfælde af omfanget af det opståede tab, og som således alene kan gøres til genstand for en efterfølgende individuel kompensation« (præmis 31).

³⁴ – Jf. dommen i sagen Ruijsenaars m.fl., præmis 33, og Rusu-dommen, præmis 26 samt den deri nævnte retspraksis.

³⁵ – Rusu-dommen, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis.

³⁶ – Irish Ferries-dommen, præmis 152 og 154.

procedurer, der er fastsat i national ret³⁷. Passagererne kan anlægge sag ved den kompetente ret med henblik på at rejse krav om kompensation i henhold til artikel 7 i forordning nr. 261/2004, og tilsvarende kan de transporterende luftfartsselskaber gøre brug af muligheden for at anfægte, at den kompensation, som de afkræves, er begrundet.

50. Jeg skal nemlig erindre om, at Domstolen i dommen af 22. november 2012, Cuadrench Moré³⁸, fastslog, at »i tilfælde af aflysning af en flyafgang, dog ikke såfremt denne aflysning skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, var blevet truffet, indrømmer artikel 5 og 7 i forordning nr. 261/2004 passagererne en ret til kompensation afhængig af distancen og bestemmelsesstedet for den omhandlede flyvning, *hvilken ret passagererne om nødvendigt kan gøre gældende for de nationale domstole*«³⁹. Domstolen tilføjede bl.a., at »det i mangel af EU-retlige bestemmelser på området tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de nærmere processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, for så vidt som disse regler overholder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet«⁴⁰.

51. I præmis 34 i dommen i sagen Ruijsenaars m.fl. fremhævede Domstolen ganske vist risikoen for forskellige vurderinger, når det samme individuelle tilfælde på den ene side vurderes af det nationale organ og på den anden side af den nationale domstol. Der foreligger desuden en anden risiko, når der sideløbende kan gøres to krav om betaling af kompensationen gældende, dels ved det nationale organ, dels ved den nationale domstol. Det er imidlertid min opfattelse, at medlemsstaterne kan afhjælpe denne risiko ved at vedtage foranstaltninger af processuel karakter, der sikrer koordineringen af de administrative og retslige procedurer. I mangel af EU-retlige bestemmelser på området og henset til det råderum, som medlemsstaterne har vedrørende de kompetencer, som de ønsker at tillægge det nationale organ, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte disse processuelle regler.

52. I den foreliggende sag vil jeg påpege, at der hverken i forelæggelsesafgørelsen eller i de bemærkninger, som den ungarske regering har indgivet, findes oplysninger, der lader formode, at tildelingen af en sådan kompetence til forbrugerbeskyttelsesmyndigheden kan berøre passagerernes og luftfartsselskabernes ret til at anlægge sag ved retsinstanser eller kan medføre en risiko for forskellige vurderinger, når det samme individuelle tilfælde vurderes af hver af de to myndigheder.

53. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg derfor, at Domstolen fastslår, at artikel 16, stk. 1, i forordning (EF) nr. 261/2004 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en medlemsstat tillægger det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, beføjelse til at pålægge et transporterende luftfartsselskab at udbetale kompensation til en passager på grund af en aflysning eller en lang forsinkelse af dennes flyafgang i henhold til samme forordnings artikel 7, såfremt denne lovgivning hverken fratager passageren eller det pågældende luftfartsselskab muligheden for at anlægge søgsmål ved den kompetente nationale domstol med henblik på at rejse krav om denne kompensation eller anfægte kravets berettigelse. Det tilkommer medlemsstaten, inden for rammerne af dens

³⁷ – Jf. meddelelse fra Kommissionen – Fortolkningsvejledning vedrørende Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 889/2002 (EUT 2016, C 214, s. 5), punkt 8 ff.

³⁸ – C-139/11 (EU:C:2012:741).

³⁹ – Den nævnte doms præmis 23, min fremhævelse.

⁴⁰ – Den nævnte doms præmis 25.

procesautonomi, at fastsætte regler, der sikrer koordineringen af procedurer, der iværksættes ved det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, og ved den kompetente nationale domstol.

3. Afsluttende bemærkninger

54. Afslutningsvis vil jeg gøre opmærksom på, at medlemsstaterne på EU-rettens nuværende udviklingstrin bruger det råderum, som de er tillagt i henhold til artikel 16 i forordning nr. 261/2004.

55. Som en sammenlignende analyse af de forskellige nationale lovgivninger vidner om⁴¹, inddrager medlemsstaterne ikke blot deres nationale organer og nationale retsinstanser i denne procedure, men også organer med ansvar for forbrugerbeskyttelse og organer med kompetence til alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet⁴² eller til behandling af småkrav.

56. Visse medlemsstater har valgt at udpege deres nationale myndighed for civil luftfart som det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordning nr. 261/2004⁴³, mens andre har foretrukket at udpege deres nationale forbrugerbeskyttelsesmyndighed, som i så tilfælde kan have ansvaret for håndhævelse af lovgivningen om luftfartspassagerers rettigheder, men også rettighederne for passagerer, når de transporteres pr. jernbane, ad søvejen eller via landjorden⁴⁴. Visse medlemsstater har endvidere givet deres nationale organ med ansvar for håndhævelse af forordningen til opgave at overvåge den korrekte anvendelse af forordningen med henblik på passagerernes generelle interesser, hvilket kan omfatte tilsynsopgaver (f.eks. i form af inspektioner på stedet eller audits), kontrolopgaver (kontrol af oplysninger, som det transporterende luftfartsselskab offentliggør eller meddeler passagerer, med henblik på at korrigere alle urigtige, vildledende eller ufuldstændige oplysninger), udarbejdelse af aktivitetsrapporter, udveksling af oplysninger og grænseoverskridende samarbejde med andre

⁴¹ – Jf. i denne henseende rapporten fra Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport, S. Kouris, Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU, Kontoret for Den Europæiske Unions publikationer, Bruxelles, 2020, MOVE/B5/2018-541, punkt 5.5 ff. (findes på følgende internetadresse: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>).

⁴² – Disse enheder udpeges på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU af 21.5.2013 om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (EUT 2013, L 165, s. 63). I henhold til dette direktivs artikel 1 har forbrugerne mulighed for på frivillig basis at indgive klager mod erhvervsdrivende ved hjælp af procedurer for alternativ tvistbilæggelse. Jf. i denne henseende dom af 14.7.2017, Menini og Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, præmis 39 og 40), og af 25.6.2020, Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände (C-380/19, EU:C:2020:498, præmis 26).

⁴³ – Det er f.eks. tilfældet i Kongeriget Danmark, Irland, Den Helleniske Republik, Den Franske Republik, Republikken Kroatien og Republikken Cypern. Jf. i denne henseende medlemsstaternes meddelelser i henhold til artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 261/2004.

⁴⁴ – Det er f.eks. tilfældet i Republikken Estland, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn og Republikken Finland. I Den Franske Republik har Direction Générale de l'Aviation Civile (generaldirektorat for civil luftfart, DGAC) til gengæld til opgave at forestå reguleringen af lufttransport, det generelle tilsyn og overvågningen af gennemførelsen af EU-retten vedrørende beskyttelse af luftfartspassagerer. Efter indberetninger fra passagerer kan dette organ iværksætte de nødvendige korrigerende foranstaltninger. I tilfælde af påvist manglende overholdelse kan transporterende luftfartsselskaber, der ikke overholder forpligtelserne i forordning nr. 261/2004, pålægges sanktioner i form af bøder. Direktoratet sikrer imidlertid ikke den individuelle opfølgning på indberetninger til dette, og dets handlinger er uafhængige af behandlingen af individuelle krav om kompensation og tilbagebetaling over for transporterende luftfartsselskaber. Med henblik herpå skal passagererne anlægge sag ved den kompetente ret i overensstemmelse med Code de procédure civile (den civile retsplejelov) eller indbringe en klage for organet for alternativ tvistbilæggelse.

nationale organer, når andre medlemsstater har tillagt dem mulighed for at undersøge og behandle individuelle klager fra passagerer med henblik på at sikre deres ret til at opnå kompensation, og desuden har givet dem til opgave at varetage alternativ tvistbilæggelse⁴⁵.

57. Endelig vil jeg påpege, at det råderum, som medlemsstaterne er tillagt med henblik på beskyttelsen af luftfartspassagerers rettigheder, også gælder i forbindelse med de forordninger, der omhandler beskyttelsen af rettigheder for handicappede luftfartspassagerer og passagerer, der rejser med tog, skib eller bus. Disse forordninger sikrer en række sammenlignelige rettigheder (ret til oplysninger, til tilbagebetaling, til omlægning af rejsen, til forplejning og indkvartering i ventetiden før rejsen og til kompensation under visse betingelser). Uanset hvilken transportform, der er tale om, kræver EU-lovgiver, at medlemsstaterne udpeger »et eller flere organer«, som er ansvarlige for håndhævelse af den relevante forordning og for at vedtage de nødvendige foranstaltninger med hensyn til passagerernes rettigheder⁴⁶. EU-lovgiver har fastsat dette krav med næsten identisk ordlyd⁴⁷, og ingen af de tekster, der er blevet vedtaget for nylig, giver udtryk for et ønske om at opstille strengere rammer for karakteren af de kompetencer, som organet kan tillægges, eller at begrænse rækkevidden heraf. Tværtimod har EU-lovgiver i forordning 2021/782, som er det seneste og det mest præcise instrument vedrørende beskyttelsen af passagerrettigheder, også tilladt det nationale organ at fungere som organ for alternativ tvistbilæggelse som omhandlet i direktiv 2013/11⁴⁸.

V. Forslag til afgørelse

58. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det spørgsmål, som Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) har forelagt, således:

»Artikel 16, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 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 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en medlemsstat tillægger det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, beføjelse til at pålægge et transporterende luftfartsselskab at udbetale kompensation til en passager på grund af en aflysning eller en lang forsinkelse af dennes flyafgang i henhold til samme forordnings artikel 7, såfremt denne lovgivning hverken fratager passageren eller det pågældende luftfartsselskab muligheden for at anlægge søgsmål ved den kompetente nationale domstol med henblik på at rejse krav om denne kompensation eller anfægte kravets berettigelse. Det tilkommer medlemsstaten inden for rammerne af dens procesautonomi at fastsætte regler, der sikrer koordineringen af procedurer, der iværksættes ved det nationale organ, der har ansvaret for håndhævelse af denne forordning, og ved den kompetente nationale domstol.«

¹ – Der er foretaget en sproglig rettelser i punkt 8, 16, 22 og 46 samt i fodnote 4, 9, 10, 15, 18, 24 og 42 efter offentliggørelse af forslaget til afgørelse.

⁴⁵ – Jf. i denne henseende rapporten fra Kommissionens Generaldirektorat for Mobilitet og Transport, »Study on the EU Regulatory Framework for Passenger Rights: comparative analysis of good practices: final report«, Kontoret for Den Europæiske Unions publikationer, Bruxelles, 2021, punkt 4.60 ff. (findes på følgende internetadresse: <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/afa2493d-1b4e-11ec-b4fe-01aa75ed71a1>).

⁴⁶ – Med undtagelse af forordning nr. 261/2004 tillader de øvrige forordninger medlemsstaterne at udpege flere nationale organer.

⁴⁷ – Jf. f.eks. artikel 31, stk. 1, i forordning nr. 2021/782 og artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 1107/2006.

⁴⁸ – Jf. fodnote 42.