



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 14 januari 2016¹

Förenade målen C-145/15 och C-146/15

**K. Ruijsenaars,
A. Jansen (C-145/15),
J.H. Dees-Erf (C-146/15)**
mot
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande — Lufttrafik — Förordning (EG) nr 261/2004 — Kompensation och assistans till passagerare — Inställd flygning — Artikel 16 — Nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordningen — Subjektiva rättigheter — Den funktion som tillkommer de nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordningen — Enskilt klagomål — Påföljder”

1. Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen) önskar genom sin fråga få klarhet i huruvida artikel 16 i förordning (EG) nr 261/2004² innebär att ett nationellt organ som ansvarar för genomförandet av förordningen är skyldig att vidta tvångsåtgärder för att förmå ett lufttrafikföretag att betala den kompensation till en passagerare som enligt artiklarna 5 och 7 i förordningen ska utges vid en föresenad eller inställd flygning.

2. Enligt artikel 16.1 i förordning nr 261/2004 ska medlemsstaterna utse ett nationellt organ som ansvarar för genomförandet av förordningen och som vid behov ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att passagerarnas rättigheter respekteras.

3. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att redovisa skälen till att artikel 16 i förordning nr 261/2004, enligt min mening, ska tolkas på så sätt att ett nationellt organ med ansvar för genomförandet av förordningen vilket har mottagit ett enskilt klagomål från en flygpassagerare inte kan vidta tvångsåtgärder mot ett lufttrafikföretag för att förmå det att betala kompensation till passageraren i enlighet med förordningen.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

4. I skäl 1 i förordning nr 261/2004 anges att ”gemenskapens verksamhet på lufttrafikområdet bland annat [bör] syfta till att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna”.

1 — Originalspråk: franska.

2 — 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).

5. Artikel 5 i förordningen har följande lydelse:

”1. Vid inställd flygning skall de berörda passagerarna

...

- c) ha rätt till kompensation i enlighet med artikel 7 av det lufttrafikföretag som utför flygningen såvida inte
 - i) de minst två veckor före den tidtabellsenliga avgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, eller
 - ii) de mellan två veckor och sju dagar före den tidtabellsenliga avgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, och erbjuds ombokning så att de kan avresa högst två timmar före den tidtabellsenliga avgångstiden och nå sin slutliga bestämmelseort senast fyra timmar efter den tidtabellsenliga ankomsttiden, eller
 - iii) de mindre än sju dagar före den tidtabellsenliga avgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, och erbjuds ombokning så att de kan avresa högst en timme före den tidtabellsenliga avgångstiden och nå sin slutliga bestämmelseort senast två timmar efter den tidtabellsenliga ankomsttiden.

...

3. Lufttrafikföretaget som utför flygningen skall inte vara skyldigt att betala kompensation enligt artikel 7, om det kan visa att den inställda flygningen beror på extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits.

... ”

6. I artikel 7.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Vid hänvisning till denna artikel skall passagerare få kompensation som uppgår till

- a) 250 euro för alla flygningar på högst 1 500 kilometer,
- b) 400 euro för alla flygningar inom gemenskapen på mer än 1 500 kilometer, och för alla övriga flygningar på mellan 1 500 och 3 500 kilometer,

...”

7. Artikel 16 i förordning nr 261/2004 har följande lydelse:

”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.

3. De påföljder som medlemsstaterna fastställer för överträdelse av bestämmelserna i denna förordning skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

B – *Nederländsk rätt*

8. I syfte att följa artikel 16 i förordning nr 261/2004 har Konungariket Nederländerna utsett Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (statssekreteraren med ansvar för infrastruktur- och miljöfrågor, nedan kallad Staatssecretaris) till nationellt organ med ansvar för genomförandet av förordningen. Enligt artikel 11.15.1 b.1^o i luftfartslagen (Wet Luchtvaart), av den 18 juni 1992³, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad luftfartslagen) har således Staatssecretaris behörighet att utfärda ett administrativt föreläggande mot den som har överträtt förordning för att säkerställa att vederbörande efterlever förordningen, eller bestämmelser som antagits med stöd av den. Om vederbörande inte följer föreläggandet, eller inte gör det inom den angivna fristen, har Staatssecretaris, behörighet att själv vidta åtgärder för att se till att den situation som rådde före överträdelsen återställs.

9. Vid överträdelse av förordning nr 261/2004, eller av bestämmelser som antagits med stöd av den, har Staatssecretaris enligt artikel 11.16.1 e.1^o i luftfartslagen befogenhet att ålägga en administrativ straffavgift.

10. Den hänskjutande domstolen har preciserat att Staatssecretaris enligt luftfartslagen har en allmän behörighet att vidta tvångsåtgärder vid överträdelse av förordning nr 261/2004 och har som exempel nämnt den situationen där ett lufttrafikföretag systematiskt vägrar att uppfylla sina förpliktelser enligt förordningen. Däremot anser den hänskjutande domstolen att nämnda lag inte ger Staatssecretaris behörighet att, på begäran av en passagerare, vidta tvångsåtgärder i varje enskilt fall där ett lufttrafikföretag vägrar att betala kompensation till följd av en begäran med stöd av artiklarna 5.1 c och 7 i förordningen.

II – **Bakgrund**

11. K. Ruijsenaars och A. Jansen (mål C-145/15) samt J.H. Dees-Erf (mål C-146/15) (nedan gemensamt kallade klagandena i de nationella målen), vilkas flygningar hade ställts in respektive försenats med 26 timmar, begärde vid två tillfällen kompensation enligt artikel 7 i förordning nr 261/2004 av de lufttrafikföretag som skulle genomföra flygningarna, närmare bestämt Royal Air Maroc (mål C-145/15) och Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (mål C-146/15).

12. Efter det att båda lufttrafikföretagen vägrat att betala kompensation till klagandena i de nationella målen begärde de att Staatssecretaris skulle vidta administrativa tvångsåtgärder för att förmå företagen att undanröja överträdelsen av artikel 5.1 c i förordning nr 261/2004 och betala den begärda kompensationen enligt artikel 7 i förordningen.

13. Staatssecretaris avlog klagandenas respektive begäran och klagomål. K. Ruijsenaars och A. Jansen överklagade avslagsbesluten till Rechtbank Oost-Brabant (domstol i östra Brabant) och J.H. Dees-Erf överklagade avslagsbeslutet till Rechtbank Den Haag (domstol i Haag). Båda dessa domstolar ogillade överklagandena och klagandena i de nationella målen beslutade därför att överklaga dessa avgöranden till Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen).

14. Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen) hyser i båda dessa mål tvivel angående huruvida Staatssecretaris är behörig att vidta administrativa tvångsåtgärder mot lufttrafikföretagen i varje enskilt fall då artiklarna 5.1 c och 7 i förordning nr 261/2004 har överträtts.

3 — Stb. 1992, nr 368.

15. Den domstolen anser nämligen att relationen mellan ett lufttrafikföretag och en passagerare är civilrättslig, varför lufttrafikföretagets underlåtenhet att uppfylla sina förpliktelser omfattas av de allmänna domstolarnas behörighet. Om det ansågs att Staatssecretaris hade sådan behörighet skulle det inkräkta på fördelningen av behörighet mellan domstolarna i Nederländerna. Enligt förarbetena till luftfartslagen ankommer det inte heller på den administrativa myndigheten att utkräva ersättning av ett lufttrafikföretag för passagerarnas räkning.

16. Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Innebär artikel 16 i förordning nr 261/2004 – med beaktande av att det enligt nederländsk rätt är möjligt vända sig till en civilrättslig domstol för att göra gällande de rättigheter som passagerare enligt unionsrätten kan åberopa med stöd av artiklarna 5.1 c och 7 i förordningen – att de nationella myndigheterna är skyldiga att anta tillämpningsföreskrifter som ger det organ som utsetts med stöd av artikel 16 befogenhet att vidta administrativa tvångsåtgärder i varje enskilt fall av överträdelse av artiklarna 5.1 c och 7 i förordningen, i syfte att i varje enskilt fall kunna garantera en passagerares rätt till kompensation?”

III – Bedömning

17. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 16 i förordning nr 261/2004 ska tolkas så, att ett nationellt organ med ansvar för genomförandet av förordningen, till vilket en flygpassagerare har ingett ett klagomål, är skyldigt att vidta tvångsåtgärder mot det berörda lufttrafikföretaget för att förmå detta att betala den ersättning som passageraren har rätt till enligt förordningen.

18. I själva verket rör den fråga som uppkommit i de nationella målen omfattningen av det uppdrag som de nationella organen med ansvar för genomförandet av förordning nr 261/2004 har enligt densamma.

19. Domstolen har inte ännu tolkat artikel 16 i förordning nr 261/2004. Bestämmelsen har på sin höjd nämnts i målen kommissionen/Luxemburg (C-264/06, EU:C:2007:240), kommissionen/Sverige (C-333/06, EU:C:2007:351), McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43) dock utan att den nu aktuella frågan har berörts.

20. Enligt klagandena i de nationella målen innebär nämnda artikel att det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordning nr 261/2004 är skyldigt att vidta tvångsåtgärder gentemot flygtrafikföretag för att förmå dem att betala den kompensation som enligt artiklarna 5 och 7 i förordningen ska utbetalas till berörda passagerare. Klagandena i de nationella målen anser sålunda att det ska göras åtskillnad mellan, å ena sidan, skadestånd till följd av åsidosättande av avtalsförpliktelser som ska utdömas av allmänna domstolar och, å andra sidan, den skyldighet att betala kompensation som följer direkt av förordning nr 261/2004 vars efterlevnad ska kontrolleras av det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordningen.⁴

21. Skälen till att jag inte instämmer i denna bedömning är följande.

22. I artikel 16.1 i förordning nr 261/2004 föreskrivs att ”[v]arje medlemsstat skall utse ett organ som ansvarar för genomförandet av denna förordning ... När så är lämpligt skall detta organ vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att passagerarnas rättigheter respekteras”. Enligt artikel 16.2 ”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

⁴ — Punkt 20 i det skriftliga yttrandet i mål C-145/15.

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”. Slutligen följer av artikel 16.3 att ”[d]e påföljder som medlemsstaterna fastställer för överträdelse av bestämmelserna i denna förordning skall vara effektiva, proportionella och avskräckande”.

23. Det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordning nr 261/2004 kan följaktligen ha två uppgifter. Den främsta, obligatoriska, uppgiften består i att sörja för och övervaka att förordningen efterlevs. Den andra uppgiften, som inte nödvändigtvis åligger nämnda organ utan kan anförtros ett annat organ, består i att hantera klagomål från flygpassagerare.

24. Det finns inte något i lydelsen i artikel 16 i förordning nr 261/2004 som tyder på att det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordningen är skyldigt att vidta tvångsåtgärder gentemot lufttrafikföretagen för att förmå dem att betala kompensation enligt artiklarna 5 och 7 i förordningen till berörda passagerare.

25. I artikel 16 i förordning 261/2004 hänvisas visserligen till ”åtgärder som är nödvändiga” och ”påföljder”. Dessa uttryck hänför sig dock i själva verket till den främsta uppgift som åligger det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordningen, nämligen att sörja för och övervaka att förordningen rent allmänt efterlevs.

26. Nämnda artikel 16 ska nämligen betraktas mot bakgrund av skäl 22 i förordning nr 261/2004. I skäl 22 anges sålunda att ”[m]edlemsstaterna bör sörja för och övervaka att deras lufttrafikföretag *rent allmänt följer* denna förordning och utse ett lämpligt organ för att *kontrollera dess efterlevnad*. Kontrollen bör inte inkräkta på passagerares och lufttrafikföretags rätt till domstolsprövning enligt förfaranden i nationell lag”.⁵

27. Det framgår av dessa bestämmelser jämförda med varandra att den främsta, obligatoriska, uppgift som åligger det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordning nr 261/2004 är att allmänt se till att lufttrafikföretagen uppfyller sina skyldigheter enligt förordningen. Exempelvis ska det organet sörja för och övervaka att lufttrafikföretagen upplyser flygpassagerarna om deras rättigheter eller att passagerarna vet vart de ska vända sig om de anser att rättigheterna inte har iakttagits.⁶ Nämnda organ ska också uppdaga eventuella åsidosättanden av lufttrafikföretagens skyldigheter enligt förordningen och vidta åtgärder för att komma till rätta med dem.

28. Om dessa skyldigheter inte fullgörs ska det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordning nr 261/2004 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att passagerarnas rättigheter respekteras, och kan då bland annat ålägga lufttrafikföretagen påföljder.⁷ Uttrycket ”påföljder” i artikel 16.3 i förordningen ger inget utrymme för tvivel. Sådana påföljder får aldrig träda i stället för kompensation till den passagerare vars rättigheter inte iakttagits. Påföljderna ska nämligen endast åläggas om lufttrafikföretaget åsidosätter sina skyldigheter enligt förordning nr 261/2004 och inte på grund av åsidosättande av de subjektiva rättigheter som en flygpassagerare har med stöd av förordningen till följd av ett avtal som denne har ingått med ett lufttrafikföretag. Den främsta uppgift som åligger det nationella organ med ansvar för genomförandet av förordningen består i själva verket i att tillvarata flygpassagerarnas kollektiva intressen.

5 — Min kursivering.

6 — Se punkterna 3.3 och 3.4 i kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordning 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar (COM(2011) 174 slutlig).

7 — Se artikel 16.1 och 16.3 i förordningen.

29. Denna tolkning har stöd i de förberedande arbeten som för närvarande pågår i syfte att ändra förordning nr 261/2004. Sålunda har kommissionen, samtidigt som den erinrade om att "medlemsstaterna [enligt förordningen ska] inrätta nationella tillsynsorgan för att säkerställa en korrekt tillämpning av förordningen"⁸, angett det ska klargöras att tillsynsorganens funktion är att säkerställa efterlevnad i allmänhet, varvid de ska anta en proaktivare strategi för övervakning än i dag.⁹

30. Medlemsstaterna har ett visst handlingsutrymme när de utser dessa organ och särskilt när de beslutar vilka befogenheter organen ska tilldelas. I detta avseende finns det vissa institutionella skillnader. Vissa medlemsstater har valt att utse sin nationella luftfartsmyndighet till organ med ansvar för genomförandet av förordning nr 261/2004. Andra däremot har valt att utse sin nationella konsumentskyddsmyndighet.¹⁰ På samma sätt har vissa medlemsstater (i själva verket majoriteten av dem) gett nämnda organ befogenhet att hantera enskilda klagomål enligt artikel 16.2 i förordningen medan andra medlemsstater har tilldelat ett annat organ denna uppgift.¹¹

31. Vad gäller då när det nationella organet som ansvarar för genomförandet av förordning nr 261/2004 också ansvarar för hanteringen av enskilda klagomål? Är organet skyldigt att vidta tvångsåtgärder för att förmå lufttrafikföretaget att kompensera flygpassageraren? Jag anser inte att så är fallet.

32. Såsom det redan har angetts kan, enligt artikel 16.2 i förordningen, det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordning nr 261/2004 också ansvara för hanteringen av klagomål. Det finns inte något i den artikelns lydelse som tyder på att organet har en skyldighet att agera till följd av ett klagomål från en flygpassagerare om att dennes rättigheter enligt förordningen har åsidosatts. Enligt min mening har medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme vad gäller de befogenheter som tillsynsorganet tilldelas. Organet kan således fungera som ett organ för reglering av tvister mellan lufttrafikföretag och passagerare utanför domstol och därvid agera medlare. Alternativt kan tillsynsorganets uppdrag begränsas till att ge upplysningar till flygpassagerare som ger in klagomål bland annat om vilka åtgärder de bör vidta såsom att inge klagomål till lufttrafikföretaget, eller att hänvisa flygpassagerarna till det europeiska standardformuläret.¹²

33. Det nationella organ med ansvar för genomförandet av förordning nr 261/2004 som hanterar klagomål har förvisso inte någon skyldighet att agera till följd av ett enskilt klagomål. Antalet klagomål som tillsynsorganet tar emot kan däremot vara en bra indikation på att ett lufttrafikföretag vid upprepade tillfällen åsidosätter sina skyldigheter och leda till att organet vidtar åtgärder mot företaget.¹³

34. En sådan tolkning äventyrar inte det mål som eftersträvas med förordning nr 261/2004, nämligen att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna och att ta full hänsyn till de allmänna konsumentskyddskraven.¹⁴ Tvärtom.

8 — Se punkt 1.1 i förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 261/2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och av förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar avseende lufttransport av passagerare och deras bagage (COM(2013) 130 final).

9 — Se punkt 3.3.1.2 i nämnda förslag.

10 — Se kommissionens dokument som finns tillgängligt på http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf.

11 — Ibidem. Så är fallet i fråga om bland annat Republiken Ungern, Republiken Finland och Konungariket Sverige.

12 — Detta formulär finns tillgängligt på adressen http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_fr.pdf.

13 — Kommissionen har för övrigt i det förslag till förordning som nämnts i fotnot 8 ovan föreslagit att samordningen mellan det nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordning nr 261/2004 och det organ som hanterar enskilda klagomål ska förbättras för att det ska bli enklare att identifiera lufttrafikföretagens överträdelse av sina skyldigheter enligt förordningen och att vid behov ålägga företagen påföljder (se artiklarna 16 och 16a).

14 — Se skäl 1 i förordningen.

35. Målet med förordning 261/2004 är nämligen som sagt att säkerställa ett långtgående skydd för flygpassagerarna genom att tillerkänna dem vissa minimirättigheter vid nekad ombordstigning och vid inställda eller kraftigt försenade flygningar.¹⁵ Om passagerarna anser att deras rättigheter inte har iakttagits och att de inte har fått gottgörelse på administrativ väg kan de utnyttja de klassiska rättsmedlen och alltså väcka talan vid domstol. I de flesta medlemsstater finns det förenklade förfaranden för mål där tvisteföremålets värde inte överstiger ett visst belopp. På så sätt förenklas flygpassagerares tillgång till rättsmedel.¹⁶ Den hänskjutande domstolen har härvid angett att detta tröskelvärde är 25 000 euro i Nederländerna och att det inte är obligatoriskt att företräddas av advokat.

36. Vad gäller gränsöverskridande tvister ska det erinras om att det i förordning (EG) nr 861/2007 inrättas ett europeiskt småmålsförfarande¹⁷ som ska tillämpas på mål där värdet av en fordran inte överstiger 2 000 euro och där part inte heller måste företräddas av advokat.¹⁸

37. Genom detta förfarande förfogar flygpassagerarna över ett förenklat rättsmedel mot lufttrafikföretagen som ju är näringsidkare.

38. Vidare är det endast genom det här beskrivna samspelet och den angivna funktionsfördelningen mellan de nationella organen med ansvar för genomförandet av förordning nr 261/2004 och, i förekommande fall, organen med ansvar för hantering av klagomål samt de nationella domstolarna som skyddet för flygpassagerare och konsumenter i allmänhet kan säkerställas.

39. Om det överläts på de nationella organ som ansvarar för genomförandet av förordning 261/2004 att genomdriva flygpassagerarnas subjektiva rättigheter enligt förordningen och förmå lufttrafikföretagen att betala den kompensation som ska utgå enligt förordningen, skulle det nämligen oundvikligen ge upphov till olika tolkningar av unionsrätten, vilket i sin tur skulle skapa rättsosäkerhet hos flygpassagerarna. Man kan alltså mycket väl tänka sig att ett nationellt organ med ansvar för genomförandet av förordningen vilket har mottagit ett enskilt klagomål finner att en inställd flygning inte är en följd av extraordinära omständigheter och således går flygpassagerarens krav till mötes genom att ålägga lufttrafikföretaget att betala kompensation samtidigt som en domstol, dit ärendet förts parallellt eller efteråt, anser att det föreligger extraordinära omständigheter och att kompensation därför inte ska betalas.

40. Dessutom uppkommer med nödvändighet frågan huruvida ett nationellt organ som ansvarar för genomförandet av förordning nr 261/2004 kan anses utgöra en "domstol" i den mening som avses i domstolens praxis och som därmed har tillgång till förfarandet för förhandsavgörande. Enligt min mening kan ett sådant organ inte anses utgöra en domstol.¹⁹ Om det ansågs att ett sådant organ får vidta tvångsåtgärder mot ett lufttrafikföretag för att förmå det att kompensera en flygpassagerare skulle det, vid tvivel om tolkningen av relevanta bestämmelser i förordning nr 261/2004, finnas risk för att de olika nationella organen med ansvar för genomförandet av förordningen tolkar dessa bestämmelser olika och därmed äventyrar unionsrättens enhetliga tolkning och tillämpning, i ett sammanhang där EU-domstolen har att avgöra en stor mängd mål eftersom förordningens bestämmelser är svårtolkade i många avseenden.

15 — Se artikel 1.1 i förordningen.

16 — Se Europaparlamentets dokument med titeln "*Procédure européenne de règlement des litiges Analyse juridique de la proposition de la Commission visant à remédier aux défauts du système actuel*", som finns tillgängligt på adressen http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_FR.pdf [svensk version ej tillgänglig].

17 — Europaparlamentets och rådets förordning av den 11 juli 2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande (EUT L 199, 2007, s. 1).

18 — Se artiklarna 2.1 och 10 i nämnda förordning.

19 — "Det framgår av fast rättspraxis att EU-domstolen vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet utgör en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilket är en rent unionsrättslig fråga, beaktar ett antal omständigheter, såsom huruvida organet är upprättat enligt lag, organet är av stadigvarande karaktär, dess jurisdiktion är av tvingande art, förfarandet är kontradiktoriskt, organet tillämpar rättsregler och huruvida det har en oberoende ställning. ... De nationella domstolarna är behöriga att framställa en begäran till domstolen endast om ett mål är anhängigt vid dem och om de ska meddela avgörande inom ramen för ett förfarande som är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär" (se dom *Ascendi*, C-377/13, EU:C:2014:1754, punkt 23).

41. Med hänsyn till dessa överväganden anser jag att artikel 16 i förordning nr 261/2004 ska tolkas så, att ett nationellt organ med ansvar för genomförandet av förordningen vilket har mottagit ett enskilt klagomål från en flygpassagerare inte får vidta tvångsåtgärder mot det berörda lufttrafikföretaget för att förmå det att betala den kompensation som nämnda passagerare har rätt till enligt förordningen.

IV – Förslag till avgörande

42. Mot bakgrund av vad som ovan har anförts föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågan Raad van State (högsta förvaltningsdomstolen) på följande sätt: Artikel 16 i 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 ska tolkas så, att ett nationellt organ med ansvar för genomförandet av förordning nr 261/2004 vilket har mottagit ett enskilt klagomål från en flygpassagerare inte får vidta tvångsåtgärder mot det berörda lufttrafikföretaget för att förmå det att betala den kompensation som nämnda passagerare har rätt till enligt förordningen.