Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. RICHARD DE LA TOUR
представено на 28 април 2022 година [1]

Дело C-597/20

Polskie Linie Lotnicze „LOT“ S.A.
срещу
Budapest Főváros Kormányhivatala

(Преюдициално запитване, отправено от Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария)

„Преюдициално запитване — Въздушен транспорт — Регламент (ЕО) № 261/2004 — Член 5, параграф 1, буква в) и член 7 — Обезщетяване на пътниците — Член 16 — Задача на отговарящия за прилагането на регламента национален орган — Национална правна уредба, която предоставя на този орган правомощието да задължи въздушен превозвач да изплати дължимото на пътник обезщетение“

I. Въведение

1. Може ли на основание член 16, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕО) № 261/2004 [2] държава членка да предостави на отговарящия за прилагането на този регламент национален орган правомощието да задължи въздушен превозвач да изплати обезщетение, дължимо на пътник поради отмяна или голямо закъснение на неговия полет?

2. Отговорът на този въпрос, отправен от Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария), трябва да позволи да се изяснят правомощията, възложени на такъв орган, и по този начин да се уточни обхватът на принципите, изведени от Съда в решение от 17 март 2016 г., Ruijssenaars и др. [3]

3. В настоящото заключение ще изложа причините, поради които смятам, че тази разпоредба допуска национална правна уредба, по силата на която държава членка предоставя на националния си орган такова правомощие за принуда, при условие обаче че тази правна уредба не лишава въздушния превозвач от възможността да предяви иск пред компетентния национален съд, за да оспори получаването на обезщетението, което му е поискано.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 (ОВ L 46, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 218).

[3] C-145/15 и C-146/15, наричано по-нататък „решение Ruijssenaars и др.“, EU:C:2016:187.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. Съображения 1, 21 и 22 от Регламент № 261/2004 гласят:

„(1) Действия на [Европейския съюз] в областта на въздушния транспорт следва да целят, наред с други неща, гарантирането на високо равнище на защита на пътниците. Освен това, по принцип следва да се отчитат изцяло изискванията за защита на клиента.

[…]

(21) Държавите членки следва да формулират правила за санкции, приложими към нарушения на разпоредбите на настоящия регламент и да гарантират, че тези санкции се прилагат. Санкциите следва да са ефективни, съразмерни и възпиращи.

(22) Държавите членки следва да гарантират и да упражняват надзор върху принципното съответствие на действията на техните въздушни превозвачи с настоящия регламент и да назначат подходящ орган за изпълнение на такива функции по неговото прилагане. Надзорът не следва да засяга правата на пътниците и въздушните превозвачи да търсят законно обезщетение в съда съгласно процедурите на националното законодателство“.

5. Член 5 от този регламент, озаглавен „Отмяна“, предвижда:

„1. При отмяна на полет съответните пътници:

[…]

в) имат право на обезщетение от оперирашия въздушен превозвач по член 7, освен ако не са:

i) информирани за отмяната […]

3. Оперираш въздушен превозвач не е длъжен да изплаща обезщетение по член 7, ако може да докаже, че отмяната е причинена от извънредни обстоятелства, които не са могли да бъдат избегнати, дори да са били взети всички необходими мерки“.

6. Член 7 от посочения регламент, озаглавен „Право на обезщетение“, гласи:

„1. При прилагането на този член пътниците получават обезщетение, възлизащо на:

а) 250 EUR за всички полети до 1500 километра;

б) 400 EUR за всички полети на територията на Общността над 1 500 километра и за всички други полети между 1 500 и 3 500 километра;

в) 600 EUR за всички полети, непопадащи под букви а) или б).

При определяне на разстоянието базата е последният краен пункт на пристигане, в който отказаният достъп на борда или отмяна на полет ще забавят пристигането на пътника след времето по разписание.

2. Когато на пътниците се предложи премаршрутиране до крайния пункт на пристигане с друг полет съгласно член 8, времето на пристигане не превишава времето на пристигане по разписание на първоначално резервирания полет

а) с два часа за всички полети до 1 500 километра; или

б) с три часа за всички полети на територията на Общността над 1 500 километра и за всички други полети между 1 500 и 3 500 километра; или

в) с четири часа за всички полети, непопадащи под букви а) и б),

опериращият въздушен превозвач може да намали обезщетението, предвидено в параграф 1, с 50 %.

[…]“.

7. Член 16 от същия регламент е озаглавен „Нарушения“ и гласи:

„1. Всяка държава членка определя орган, който отговаря за прилагането на настоящия регламент по отношение на полети от летища, разположени на нейна територия и полети от трета страна до такива летища. Когато е целесъобразно, този орган предприема мерки, необходими за гарантиране зачитането на правата на пътниците. Държавите членки информират [Европейската комисия] за органа, определен съгласно настоящия параграф.

2. Без да се засягат разпоредбите на член 12, всеки пътник може да сезира всеки орган, определен по параграф 1, или всеки друг компетентен орган, определен от държава членка, по повод на предполагаемо нарушение на настоящия регламент на всяко летище, разположено на територията на държава членка или във връзка с полет от трета страна до летище, разположено на тази територия.

3. Санкциите, определени от държавите членки за нарушения на настоящия регламент, са ефективни, съразмерни и с възпиращ ефект“.

Б. Унгарското право

8. Член 43/A, параграф 2 от A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. Törvény (Закон CLV от 1997 г. за защита на потребителите)[4] от 15 декември 1997 г. гласи:

„Органът за защита на потребителите — при необходимост след консултация с гражданската въздухоплавателна администрация — отговаря за прилагането на Регламент

[4] Magyar Közlöny, 1997/119., наричан по-нататък „Законът за защита на потребителите“.

(ЕС) 2017/2394[5] по отношение на нарушенията на разпоредбите на Регламент № 261/2004 в рамките на [Съюза] […]“.

9. Съгласно член 47, параграф 1, букви c) и i) от този закон посоченият орган разполага с възможността да задължи съответното предприятие да преустанови в определен срок установените нередности и недостатъци, както и с правомощието да наложи „глоба за защита на потребителите“.

III. Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

10. Поради закъснение с повече от три часа на полет от Ню Йорк (Съединени американски щати) до Будапеща (Унгария), изпълняван от въздушния превозвач Polskie Linie Lotnicze „LOT“ S.A.[6], няколко пътници сезират Budapest Főváros Kormányhivatala (Инспекция за защита на потребителите към децентрализираните правителствени служби на Будапеща, Унгария)[7], с искане да задължи въздушния превозвач да им изплати предвиденото в член 7 от Регламент № 261/2004 обезщетение поради нарушение на член 5, параграф 1, буква в) от посочения регламент.

11. С решение от 20 април 2020 г. Инспекцията за защита на потребителите констатира нарушение от страна на LOT на неговите задължения по член 6, параграф 1, буква в) и член 7, параграф 1, буква в) от Регламент № 261/2004 и му разпорежда да плати на съответните пътници обезщетение от 600 EUR на човек, както и в бъдеще да заплаща същото обезщетение на всеки пътник, подал подобна жалба. Инспекцията за защита на потребителите посочва, че съгласно член 43/A, параграф 2 от Закона за защита на потребителите, който транспонира изискванията по член 16, параграфи 1 и 2 от този регламент, тя е оправомощена да задължи въздушните превозвачи да преустановят в определен срок нарушенията на посочения регламент.

12. Сезирана със жалба за отмяна на това решение, запитващата юрисдикция има съмнения относно обхвата на правомощията, с които разполага Инспекцията за защита на потребителите. В този контекст тази юрисдикция решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„Следва ли член 16, параграфи 1 и 2 от Регламент [№ 261/2004] да се тълкува в смисъл, че отговарящият за прилагането на посочения регламент национален орган, до който е подадена индивидуална жалба от пътник, не може да задължи съответния въздушен превозвач да изплати обезщетението, дължимо на пътника по силата на Регламента?“.

13. Писмени становища представят LOT, Инспекцията за защита на потребителите, унгарското, нидерландското и полското правителство, както и Комисията. Тези страни излагат и устни становища в съдебното заседание, проведено на 2 февруари 2022 г.

[5] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 година относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 345, 2017 г., стр. 1).

[6] Наричан по-нататък „LOT“.

[7] Наричана по-нататък „Инспекцията за защита на потребителите“.

IV. Анализ

A. Предварителна бележка

14. Разглеждането на преюдициалното запитване изисква да се направи предварителна бележка относно необходимостта да се вземат предвид правни норми, различни от изрично посочените от запитващата юрисдикция.

15. Въпросът възниква с оглед на разпоредбите, предвидени в Регламент 2017/2394, и по-специално на член 9, параграф 4, буква е) от него.

16. Всъщност съгласно член 1 този регламент той „определя условията, съгласно които компетентните органи в държавите членки, определени като отговорни за прилагането на законодателството на Съюза за защита на интересите на потребителите, сътрудничат и координират действията помежду си и с Комисията, с цел да наложат спазването на това законодателство и да гарантират гладкото функциониране на вътрешния пазар и с цел да се подобри защитата на икономическите интереси на потребителите“.

17. Съгласно член 3, точка 1 от Регламент 2017/2394 и съответното приложение „законодателството на Съюза за защита на интересите на потребителите“ включва и Регламент № 261/2004.

18. В член 9, параграф 4, буква е) от този регламент обаче законодателят на Съюза предвижда следното:

„Компетентните органи [а именно всеки публичен орган, учреден на национално, регионално или местно равнище, който е определен от държава членка като отговорен за прилагането на актовете на Съюза за защита на интересите на потребителите [8]] разполагат най-малко със следните правомощия за прилагане на законодателството:

[…]

е) правомощието да постигнат преустановяването или налагането на забрана на нарушенията, попадащи в обхвата на настоящия регламент;

[…]“.

19. Като се имат предвид тези обстоятелства, въпросът е дали предвидените в този член разпоредби могат да са релевантни, за да се преценят характерът и обхватът на така възложените на националните органи правомощия на основание член 16 Регламент № 261/2004.

20. Поради причините, които ще изложа по-нататък, смятам, подобно на становищата, изразени от страните в съдебното заседание, че подобни разпоредби не са полезни за целите на анализа.

[8] Понятието „компетентен орган“ е дефинирано в член 3, т. 6) от Регламент 2017/2394.

21. Всъщност съгласно член 2, параграф 1 от Регламент 2017/2394 последният се прилага „по отношение на нарушенията в рамките на Съюза, широко разпространените нарушения и широко разпространените нарушения със съюзно измерение дори когато тези нарушения са били преустановени преди началото или приключването на прилагането“. От член 3 от този регламент обаче следва, че всички тези нарушения са определени като отнасящи се до действия или бездействия, които са в противоречие със законодателството на Съюза за защита на интересите на потребителите и които са увредили, увреждат или има вероятност да увредят „колективните интереси“ на последните.

22. Ето защо в своите тълкувателни насоки [9] Комисията подчертава, че националните органи, отговарящи за изпълнението на Регламент № 261/2004, „трябва да изпълняват своите задължения съгласно [Регламент (ЕО) № 2006/2004 [10]], *когато колективните интереси на потребителите са изложени на риск* в трансграничен контекст“ [11].

23. Докато обаче основната задача на отговарящия за прилагането на Регламент № 261/2004 национален орган е защитата на колективните интереси на пътниците, използващи въздушния транспорт, въпросът, който отправя запитващата юрисдикция, се вписва в много различен контекст, който се отнася до защитата на индивидуалните интереси на тези пътници. Всъщност правото на обезщетение, което законодателят на Съюза закрепва в член 7 от този регламент, се вписва в контекста на изпълнението на договор за превоз, сключен между пътника и въздушния превозвач. Следователно правомощието за принуда, с което този орган евентуално би разполагал в случай на индивидуална жалба, би се използвало в интерес не на група лица, а на точно определен правен субект. Поради това в своята практика Съдът се позовава на колективните интереси на пътниците като отнасящи се до положение, което надхвърля „рамката на отношенията между страните по спора“ [12]. Понятието за колективен интерес [13] и това за индивидуален интерес се различават. От това следва, че е налице явно противоречие между контекста, в който се вписва главното производство, и положенията, към които се прилага Регламент 2017/2394, който контекст е белязан по-специално от целта на последния регламент да защитава „колективните интереси на потребителите като съсловие“ [14].

24. Следователно с оглед на тези съображения предвидените с този регламент разпоредби не следва да се вземат предвид за целите на поисканото от запитващата юрисдикция тълкуване.

[9] Известие на Комисията — Тълкувателни насоки за Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети и за Регламент (ЕО) № 2027/97 относно отговорността на въздушните превозвачи в случай на произшествия, изменен с Регламент (ЕО) № 889/2002 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ C 214, 2016 г., стр. 5).

[10] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 година за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите (Регламент за сътрудничество за защита на потребителите) (ОВ L 364, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 12, стр. 69). Подчертавам, че Регламент № 261/2004 е отменен с Регламент 2017/2394.

[11] Точка 7.3 от това известие. Курсивът е мой.

[12] Вж. като пример решение от 28 юли 2016 г., Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, т. 45).

[13] Вж. определението на понятието „интерес“ в *Littré*, E. Dictionnaire de la langue française. Paris, L. Hachette, 1873—1874, което противопоставя „частния или личния интерес, ползата на едно лице“ на „обществения интерес, ползата на държавата, обществото“. Вж. също определението на това понятие в *Lalande*, A. Vocabulaire technique et critique de la philosophie. Presses universitaires de France, Paris, 1997, 4. ed., p. 531, според което колективният интерес не е сбор от индивидуалните интереси, например на членовете на даден сектор или дадена група, а се отнася до интереса на група от лица [които не могат да се разглеждат отделно], защото образуват едно цяло. Това понятие се използвало в определени сектори, и по-специално в контекста на защитата на колектив, професия или потребители от потребителски асоциации.

[14] Вж. решение от 28 юли 2016 г., Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, т. 42).

25. За разлика от това в моя анализ ще се позова на разпоредбите, предвидени в действащите регламенти за защита на правата на пътниците с увреждания, използващи въздушния транспорт, и на пътниците, използващи железопътния, морския или автобусния транспорт [15]. Разбира се, различните видове транспорт не са сравними и както посочва Съдът в решение от 2 септември 2021 г., Irish Ferries [16], законодателят на Съюза не е възнамерявал да осигури еднакво равнище на защита за всеки от тези видове транспорт [17]. При все това, подобно на Регламент № 261/2004, всеки от тези текстове предвижда посочването на национален орган, отговорен за прилагането на съответния регламент. В решение Irish Ferries Съдът не е пропуснал да отбележи намерението на законодателя на Съюза да възприеме „единен подход“ по отношение на тълкуването на понятията, използвани във всеки от тези регламенти [18]. Такъв например е случаят с понятието „извънредни обстоятелства“, използвано в областта на правата на пътниците, използващи както въздушния, така и морския транспорт [19]. Ето защо ми се струва, че е полезно да се вземат предвид разпоредбите, които законодателят на Съюза е предвидил в тези регламенти относно правомощията на националния орган, натоварен със зачитането на правата на пътниците.

Б. По преюдициалния въпрос

26. С единствения си преюдициален въпрос по същество запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали член 16, параграфи 1 и 2 от Регламент № 261/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, по силата на която отговарящият за прилагането на регламента национален орган разполага с правомощието да задължи въздушните превозвачи да изплащат предвиденото в член 7 от посочения регламент обезщетение в случай на отмяна на полет [20].

27. Както посочих, отговорът на този въпрос трябва да позволи да се изясни обхватът на предоставените на този национален орган правомощия в светлината на принципите, изведени от Съда в решение Ruijssenaars и др.

28. В решение Ruijssenaars и др., чийто диспозитив възпроизвеждам, Съдът постановява, че „[ч]лен 16 от [Регламент № 261/2004] трябва да се тълкува в смисъл, че определеният от всяка държава членка в приложение на параграф 1 от този член орган, до който е подадена

[15] Вж. съответно Регламент (ЕО) № 1107/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно правата на хората с увреждания и на хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт (ОВ L 204, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 16, стр. 72), Регламент (ЕС) 2021/782 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 година относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (ОВ L 172, 2021 г., стр. 1), Регламент (ЕС) № 1177/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно правата на пътниците, пътуващи по море или по вътрешни водни пътища, и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 334, 2010 г., стр. 1), както и Регламент (ЕС) № 181/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година относно правата на пътниците в автобусния транспорт и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 55, 2011 г., стр. 1).

[16] C-570/19, наричано по-нататък „решение Irish Ferries“, EU:C:2021:664.

[17] Вж. точки 143 и 145 от това решение и цитираната съдебна практика.

[18] Вж. точки 106 и 107 от посоченото решение и цитираната съдебна практика. Вж. също Бяла книга на Комисията от 28 март 2011 г., озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (COM(2011) 144 окончателен), в която Комисията посочва, че е необходимо „да се разработи единно тълкуване на законите на ЕС относно правата на пътниците, както и хармонизирано и ефективно приложение, за да се гарантират както равностойни условия за целия сектор, така и европейски стандарт за защита на гражданите“ (стр. 25).

[19] Вж. точка 106 от същото решение. В него по отношение на тълкуването на понятието „извънредни обстоятелства“, използвано в Регламент № 1177/2010 относно морския транспорт, Съдът отбелязва намерението на законодателя на Съюза да възприеме „единен подход“, като включи практиката на Съда относно правата на пътниците, използващи въздушния транспорт.

[20] Поставеният въпрос не се отнася до допълнителното обезщетение, предвидено в член 12 от същия регламент.

индивидуална жалба от пътник поради отказа на въздушен превозвач да изплати на пътника обезщетението, предвидено в член 7, параграф 1 от същия регламент, *не е длъжен* да предприеме принудителни действия спрямо този превозвач, за да го принуди да изплати въпросното обезщетение“ [21].

29. Това тълкуване се основава на три съображения, които Съдът е развил в първата част на мотивите си. Първото съображение се отнася до самия текст на член 16 Регламент № 261/2004 (т. 28—32 от решение Ruijssenaars и др.), второто се отнася до целите на този регламент (т. 33 от решение Ruijssenaars и др.), а последното, трето — до разпределението на функциите съответно на националните органи и на националните съдилища (т. 35 от решение Ruijssenaars и др.) [22]. В края на мотивите си Съдът стига до извода, че законодателят на Съюза не налага на държавите членки задължението да предоставят на националните си органи правомощието да приемат принудителни мерки срещу въздушните превозвачи, за да бъде изплатено дължимото на пътниците обезщетение. Съдът постановява, че такова тълкуване позволява да се предотвратят всякакви неблагоприятни за правата на пътниците, използващи въздушния транспорт, различия в преценката на, от една страна, националните органи, отговорни за обработването на подадените до тях индивидуални жалби, и от друга страна, националните съдилища, пред които са предявени индивидуални искове за плащане на обезщетението, предвидено в член 7 от Регламент № 261/2004 (т. 34 от решение Ruijssenaars и др.).

30. Във втората част на мотивите си обаче Съдът добавя obiter dictum следното:

„С оглед на тези цели и на […] свобода[та] на действие, която държавите членки имат при предоставянето на желаните от тях правомощия на органите, визирани в член 16, параграф 1 от Регламент № 261/2004, *държавите членки все пак могат, за да не допуснат недостатъчна защита на правата на пътниците във въздушния транспорт, да оправомощят визирания в член 16, параграф 1 от този регламент орган в случай на подадени индивидуални жалби да предприеме действия*“ [23].

31. Тази точка трябва да се тълкува в смисъл, че отразява съображението на Съда, че държавите членки *могат* да предоставят на своите национални органи, отговорни за прилагането на този регламент, правомощие за издаване на разпореждания в рамките на тяхната задача съгласно член 16 от него.

32. В настоящия спор, докато LOT се основава на първата част от мотивите, възприети от Съда в решение Ruijssenaars и др., за да оспори предоставянето на такова правомощие на Инспекцията за защита на потребителите, последната се основава на втората част от тези мотиви, за да обоснове предоставеното ѝ от националната правна уредба правомощие. Поради това Съдът следва да изясни обхвата на това obiter dictum. За целите на това разяснение ще предложа на Съда съгласно постоянната си практика да вземе предвид текста на член 16 Регламент № 261/2004, но също така структурата и целите на този регламент, като същевременно отчете принципите, които вече е извел в своята практика.

[21] Курсивът е мой.

[22] В случая Съдът се позовава на второто изречение от съображение 22 от Регламент № 261/2004 и на своята практика, и по-конкретно на решения от 13 октомври 2011 г., Sousa Rodríguez и др. (C-83/10, EU:C:2011:652, т. 44), и от 31 януари 2013 г., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, т. 51).

[23] Точка 36 от решение Ruijssenaars и др. Курсивът е мой.

33. Това разяснение е от съществено значение, тъй като практическите последици от правомощията, с които разполагат националните органи, са значителни, особено за хилядите пътници, засегнати всяка година от отмяна или голямо закъснение на техните полети. Това разяснение ще позволи също да се отговори на исканията на Комисията, която постоянно подчертава трудностите при прилагането на този регламент поради липсата на единно тълкуване и на последователни правила на прилагане на последния на национално равнище, като смята, че е необходимо да се внесат подобрения в него, за да се гарантира наличието на ясни и леснодостъпни средства за разглеждане на жалбите [24].

1. Текстът на член 16 от Регламент № 261/2004

34. В член 16 Регламент № 261/2004 законодателят на Съюза посочва приложимите правила за „нарушения“ на разпоредбите на този регламент.

35. На първо място, съгласно член 16, параграф 1 от посочения регламент държавите членки определят „орган, който отговаря за прилагането на настоящия регламент“ по отношение на полети от летища, разположени на нейна територия и полети от трета страна до такива летища, който при необходимост следва да вземе мерките, необходими, за да се гарантира зачитането на правата на пътниците. Макар законодателят да определя точния обхват на териториалната компетентност на този орган, констатирам, че той не уточнява нито условията, нито реда, при които посоченият орган трябва да изпълнява задачата си да гарантира „зачитането на правата на пътниците“ [25]. Освен това отбелязвам, че последният израз, а именно „зачитане на правата на пътниците“, очевидно е с широк обхват. Той включва както защитата на колективните интереси на пътниците, използващи въздушния транспорт, така и техните индивидуални интереси. Съображение 22 от Регламент № 261/2004, в което се излагат съображенията, на които се основава законодателят, за да приеме член 16, параграф 1 от този регламент, не внася допълнителна яснота в това отношение.

36. При тези обстоятелства трябва да се приеме, че съгласно член 16, параграф 1 от посочения регламент, на който впрочем Съдът се позовава изрично в точка 36 от дело Ruijssenaars и др., държавите членки разполагат със свобода на преценка по отношение на предоставянето на националните си органи на желаните от тях правомощия с цел защитата на правата на пътниците.

37. Доколкото член 5, параграф 1, буква в) от Регламент № 261/2004 признава на пътниците, използващи въздушния транспорт, правото на обезщетение при отмяна на техния полет, според мен нищо не възпрепятства държава членка да предостави на националния си орган правомощието да задължи въздушен превозвач да изплати дължимото обезщетение, за да се гарантира зачитането на това право. Незачитането на посоченото право е не само нарушение на договорните задължения на въздушните превозвачи, но и неизпълнение на задължението за правилно прилагане на този регламент.

[24] Вж. в този смисъл Бяла книга на Комисията от 28 март 2011 г., озаглавена „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ (COM(2011) 144 окончателен, стр. 25).

[25] Което отличава Регламент № 261/2004 от останалите регламенти. Всъщност за останалите видове транспорт законодателят на Съюза изисква националният орган да е независим от превозвача или управителя на инфраструктурата по отношение на организацията си, решенията за финансиране, правната си структура и процеса на вземането на решения. Вж. например член 25, параграф 1, втора алинея от Регламент № 1177/2010, член 31, параграф 2 от Регламент 2021/782 и член 28, параграф 1, втора алинея от Регламент № 181/2011.

38. Що се отнася, на второ място, до разпоредбите, посочени в член 16, параграфи 2 и 3 от Регламент № 261/2004, смятам, че те нямат нито за цел, нито за последица ограничаването на обхвата на правомощията, които държавите членки могат да предоставят на своите национални органи.

39. Припомням, от една страна, че съгласно член 16, параграф 2 от този регламент „всеки пътник може да сезира всеки орган, определен по параграф 1, или всеки друг компетентен орган, определен от държава членка, по повод на предполагаемо нарушение на [посочения] регламент на всяко летище, разположено на територията на държава членка или във връзка с полет от трета страна до летище, разположено на тази територия“.

40. Както от решение Ruijssenaars и др. относно тълкуването на Регламент № 261/2004, така и от решение Irish Ferries относно тълкуването на Регламент № 1177/2010 обаче следва, че посочената в член 16, параграф 2 от Регламент № 261/2004 „жалба“ се различава по естеството и обхвата си от индивидуалното искане на пътника за получаване на дължимото му обезщетение поради отмяната на неговата услуга за превоз. Всъщност според Съда тази жалба има за цел да служи като сигнал, с който пътникът уведомява компетентния орган за твърдяното нарушение на задължение на превозвачите, за да се допринесе за надлежното прилагане като цяло на съответните регламенти. В решение Ruijssenaars и др. Съдът подчертава, че такава жалба не налага на „[националния орган] да предприема действия, за да гарантира правото на всеки отделен пътник да получи обезщетение“ [26], а в решение Irish Ferries уточнява, че превозвачът „разполага с известна свобода на преценка относно действията, които може да предприеме по отношение на този сигнал“ [27].

41. Припомням, от друга страна, че съгласно член 16, параграф 3 от Регламент № 261/2004 „[с]анкциите, определени от държавите членки за нарушения на настоящия регламент, са ефективни, съразмерни и с възпиращ ефект“. По своето естество и обхват тези санкции се отличават ясно от принудителните мерки, с които националният орган би целял да бъде изплатено обезщетението, дължимо на пътника, използващ въздушния транспорт, поради отмяната на неговия полет, което обезщетение е с фиксиран размер. Ето защо в решение Ruijssenaars и др. Съдът постановява, че „санкциите“, посочени от законодателя на Съюза в този член, са действията, предприети от националния орган в отговор на нарушенията, които той установява при изпълнение на функцията си по общ надзор, „а не принудителните административни действия, които трябва да бъдат предприети във всеки отделен случай“ [28].

42. Щом като, както уточнява Съдът, посочените в член 16, параграфи 2 и 3 от Регламент № 261/2004 разпоредби уточняват „различните аспекти, които произтичат от функцията, възложена на посочения в член 16, параграф 1 орган“ [29], те не могат да се тълкуват в смисъл, че изключват възможността на националния орган да се възлагат правомощия, различни от тези, свързани с обработването на подадените до него сигнали и налагането на санкции.

[26] Решение Ruijssenaars и др., точка 31.

[27] Решение Irish Ferries, точка 118.

[28] Решение Ruijssenaars и др., точка 32.

[29] Решение Ruijssenaars и др., точка 30.

43. Следователно при липсата на установени в правото на Съюза правила държавите членки разполагат със свобода на преценка във връзка с предоставянето на този национален орган на правомощия, гарантиращи зачитането на правата на пътниците, използващи въздушния транспорт. В този контекст и с оглед на текста на член 16 Регламент № 261/2004 нищо не възпрепятства държава членка да предостави на посочения орган правомощието да задължи въздушен превозвач да изплати дължимо на пътник обезщетение в съответствие с членове 5 и 7 от този регламент.

44. Това тълкуване според мен се подкрепя както от структурата, така и от целите на този регламент.

2. Структурата и целите на Регламент № 261/2004

45. Обхватът на възложените на националния орган задачи също трябва да се прецени с оглед на естеството на предвиденото в член 7 от Регламент № 261/2004 обезщетение и на целите, към които се стреми законодателят на Съюза.

46. В решение от 29 юли 2019 г., Rusu Съдът определя това обезщетение като фиксирано, стандартизирано и незабавно [30]. Според формулировката, използвана от Съда в решение Irish Ferries, това обезщетение е „парично вземане в полза на пътника, заплащането на което той може да поиска от превозвача поради самия факт, че предвидените в […] член [19 от Регламент № 1177/2010] условия са изпълнени“ [31]. Всъщност, в случай че отмяната на полета не се дължи на извънредни обстоятелства по смисъла на член 5, параграф 3 от Регламент № 261/2004, размерът на обезщетението се определя в съответствие със сумите, посочени в член 7, параграфи 1 и 2 от този регламент. Пътниците, използващи въздушния транспорт, получават обезщетение, чийто размер е определен на 250 EUR за всички полети до 1500 километра (буква а), на 400 EUR — за полетите на територията на Общността над 1500 километра и за всички други полети между 1500 и 3500 километра (буква б) и накрая, на 600 EUR — за всички полети, които не са посочени в предходните букви. От друга страна, при определени условия това обезщетението се намалява наполовина в случай на премаршрутиране на пътника. Съдът постановява, че „[с] такива предварително определени суми се цели обезщетяване само за вредите, които са почти еднакви за всички засегнати пътници“ [32]. При тези обстоятелства както пътниците, така и въздушните превозвачи могат да определят размера на дължимото обезщетение, тъй като то не се определя за всеки отделен случай в зависимост от характерните за всеки пътник обстоятелства, а зависи единствено от разстоянието и местоназначението на съответния полет [33]. При тези условия, с изключение на положението, в което обезщетението се оспорва на основание член 5, параграф 3 от Регламент № 261/2004 и налага преценка от правно естество, например относно наличието на „извънредни обстоятелства“, според мен националният орган е напълно в състояние да прецени основателността на вземането и когато е уместно, неговия размер за приемането на принудителна мярка.

[30] C-354/18, наричано по-нататък „решение Rusu“, EU:C:2019:637, т. 28 и 34 и цитираната съдебна практика.

[31] Решение Irish Ferries, точка 118.

[32] Решение Rusu, точка 30 и цитираната съдебна практика.

[33] В решение Rusu Съдът постановява, че „нито в член 7, параграф 1 от Регламент № 261/2004, нито в този регламент като цяло обаче не е предвидено обезщетяване за индивидуалните вреди, свързани с причините за пътуването на засегнатите пътници, поправянето на които неизбежно налага преценка във всеки отделен случай на размера на причинените вреди и поради това може да бъде предмет само на a posteriori и индивидуализирано обезщетяване“ (т. 31).

47. Освен това такова предоставяне на правомощие според мен допринася за постигане на целите, които законодателят на Съюза преследва в контекста на Регламент № 261/2004. Съгласно съображения 1, 2, 4 и 12 от този регламент той има за цел да осигури високо равнище на защита на пътниците, използващи въздушния транспорт, на които е причинено сериозно безпокойство и неудобство вследствие на отмяната на техния полет [34]. Съдът обаче многократно е постановявал, че сумите, определени в член 7, параграф 1 от посочения регламент, имат за цел да бъдат поправени стандартизирано и незабавно вредите, каквито са неудобствата, „без [пътниците] да трябва да понасят неудобствата, свързани с воденето на дело за вреди и пропуснати ползи пред компетентните национални юрисдикции“ [35]. В решение Irish Ferries Съдът добавя, че обезщетението, формулирано по същия начин в член 19 от Регламент № 1177/2010, „[само] по себе си […] [може] да [отстрани] незабавно някои от неудобствата, понесени от пътниците в случай на отмяна на транспортна услуга, и по този начин [позволява] да се осигури търсената с този регламент висока степен на защита на пътниците“ [36].

48. Според мен обаче мярка като предвидената с разглежданата национална правна уредба допринася за опростеността, бързината и ефективността на процедурата за обезщетение, като, за да му бъде изплатено дължимото обезщетение, на пътника, използващ въздушния транспорт, не се налага да води дело пред компетентните юрисдикции, което може да доведе до по-продължителни и сложни процедури. Следователно такава мярка според мен гарантира високо равнище на защита на пътниците, използващи въздушния транспорт, като същевременно предотвратява претоварването на съдилищата вследствие на изключително големия брой искания за обезщетение.

49. Освен това нека припомня, че признаването на такова правомощие на националния орган не лишава нито пътниците, нито въздушните превозвачи от възможността да предявят иск пред компетентния национален съд съгласно процедурите на националното законодателство [37]. Пътниците могат да сезират компетентния съд, за да претендират да им бъде изплатено предвиденото в член 7 от Регламент № 261/2004 обезщетение, като въздушните превозвачи също следва да имат възможността да оспорят основателността на поисканото им обезщетение.

50. Припомням всъщност, че в решение от 22 ноември 2012 г., Cuadrench Moré [38] Съдът постановява, че „в случай на отмяна на полет и при условие че отмяната не се дължи на извънредни обстоятелства, които не са могли да бъдат избегнати дори при вземане на всякакви разумни мерки, членове 5 и 7 от Регламент № 261/2004 признават на пътниците право на обезщетение, чийто размер е различен в зависимост от разстоянието и местоназначението на съответния полет, *като при необходимост пътниците могат да се позоват на това право пред националните юрисдикции*“ [39]. Освен това Съдът добавя, че „при липсата на разпоредби на правото на Съюза в тази област вътрешният правов ред на всяка държава членка трябва да установи процесуалните правила относно съдебните

[34] Вж. решение Ruijssenaars и др., точка 33 и решение Rusu, точка 26 и цитираната съдебна практика.

[35] Решение Rusu, точка 28 и цитираната съдебна практика.

[36] Решение Irish Ferries, точки 152 и 154.

[37] Вж. Известие на Комисията — Тълкувателни насоки за Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети и за Регламент (ЕО) № 2027/97 относно отговорността на въздушните превозвачи в случай на произшествия, изменен с Регламент (ЕО) № 889/2002 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ C 214, 2016 г., стр. 5) (т. 8 и сл.).

[38] C-139/11, EU:C:2012:741.

[39] Точка 23 от това решение. Курсивът е мой.

производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, като тези правила следва да са в съответствие с принципите на равностойност и ефективност“ [40].

51. Безспорно в точка 34 от решение Ruijssenaars и др. Съдът подчертава риска от различия при преценката на едно и също индивидуално положение на, от една страна, националния орган и от друга страна, националния съд. Освен това съществува и друг риск, свързан с едновременното предявяване на две искания за изплащане на дължимото обезщетение, едното пред националния орган, а другото пред националния съд. Смятам все пак, че държавите членки могат да избегнат този риск с приемането на процесуални мерки, които да гарантират съгласуваност между административните и съдебните производства. При липсата на разпоредби на правото на Съюза в тази област и като се има предвид свободата на действие, с която разполагат държавите членки по отношение на правомощията, които възнамеряват да предоставят на националния орган, тези процесуални правила следва да се установят от вътрешния правен ред на всяка държава членка.

52. В настоящия случай отбелязвам, че нито едно обстоятелство в акта за преюдициално запитване и в представените от унгарското правителство становища не води до извода, че предоставянето на такова правомощие на Инспекцията за защита на потребителите може да засегне правата на пътниците и въздушните превозвачи да сезират съдебните органи или може да доведе до риск от различия при преценката на тези два органа на едно и също индивидуално положение.

53. Ето защо с оглед на всички изложени обстоятелства предлагам на Съда да постанови, че член 16, параграф 1 от Регламент № 261/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, по силата на която държава членка оправомощава отговарящия за прилагането на този регламент национален орган да задължи въздушен превозвач да изплати обезщетението, дължимо на пътник поради отмяна или голямо закъснение на неговия полет, предвидено в член 7 от посочения регламент, при условие че такава правна уредба не лишава нито пътника, нито този превозвач от възможността за предявяване на иск пред компетентния национален съд с петитум съответно изплащане на обезщетението или оспорване на основателността му. В рамките на процесуалната си автономия държавата членка следва да уреди правилата, които да гарантират съгласуваността на производствата пред отговарящия за прилагането на същия регламент национален орган и пред компетентния национален съд.

3. Заключителна бележка

54. В края на моя анализ ми се струва интересно да се отбележи, че при настоящото състояние на правото на Съюза държавите членки се възползват от свободата на преценка, която им е призната на основание член 16 Регламент № 261/2004.

[40] Точка 25 от посоченото решение.

55. Както сочи сравнителен анализ на различните национални законодателства [41], държавите членки включват в тази процедура не само своите национални органи и съдилища, но и органите за защита на потребителите и тези за алтернативно решаване на потребителските спорове [42] или на споровете по искове с малък материален интерес.

56. Някои държави членки са решили да определят за национален орган, отговорен за прилагането на Регламент № 261/2004, своите национални органи за гражданско въздухоплаване [43], докато други са предпочели да възложат тази задача на своите национални органи за защита на потребителите, които в такъв случай могат да следят за прилагането на регламентите относно правата на пътниците, използващи въздушния транспорт, но също и на пътниците, използващи железопътния, морския и автобусния транспорт [44]. Наред с това някои държави членки възлагат на своя национален орган, отговорен за прилагането на този регламент, задачата да гарантира правилното прилагане на регламента в общ интерес на пътниците, което може да включва задачи за наблюдение (например чрез проверки на място или одити), задачи за контрол (например контрол на информацията, публикувана или съобщена от въздушния превозвач на пътниците, с цел коригиране на всяка грешна, подвеждаща или непълна информация), изготвяне на доклади за дейността, обмен на информация и трансгранично сътрудничество с други национални органи, докато други държави членки му предоставят възможността да разглежда и обработва индивидуалните жалби на пътниците за гарантиране на правото им да получат обезщетение или му възлагат задачата за алтернативно решаване на споровете [45].

57. Накрая, държа да подчертая, че свободата на преценка, предоставена на държавите членки, за да защитят правата на пътниците, използващи въздушния транспорт, им е призната и в регламентите, чиято цел е защитата на пътниците с увреждания, използващи въздушния транспорт, и на пътниците, използващи железопътния, морския или автобусния транспорт. Тези регламенти гарантират сходни права (право на информация, на възстановяване на стойността на билетите, на премаршрутиране, на поемане на разходите

[41] Вж. в това отношение доклад на генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ на Комисията, *Kouris*, S. Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU (Проучване относно равнището на защита на правата на пътниците в Европейския съюз). Служба за публикации на Европейския съюз, Брюксел, 2020 г., MOVE/B5/2018-541, т. 5.5 и сл., достъпен на следния интернет адрес: https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1.

[42] Тези органи са определени на основание на Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители) (ОВ L 165, 2013 г., стр. 63). Съгласно член 1 от тази директива същата има за цел потребителите да имат възможност по желание да подават жалби срещу търговци посредством процедури за алтернативно решаване на спорове. Вж. в този смисъл решения от 14 юни 2017 г., Menini и Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, т. 39 и 40), и от 25 юни 2020 г., Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände (C-380/19, EU:C:2020:498, т. 26).

[43] Такъв например е случаят с Кралство Дания, Ирландия, Република Гърция, Френската република, Република Хърватия и Република Кипър. Вж. в това отношение информирането на Комисията от държавите членки в съответствие с член 16, параграф 1 от Регламент № 261/2004.

[44] Такъв например е случаят с Република Естония, Великото херцогство Люксембург, Унгария или още Република Финландия. За разлика от това във Френската република например Direction générale de l'aviation civile (Главна дирекция „Гражданско въздухоплаване“) има за задача да регулира въздушния транспорт и да наблюдава как се прилага правото на Съюза в областта на защитата на пътниците, използващи въздушния транспорт. След сигнали на пътниците този орган може да взема необходимите коригиращи действия. При доказано неизпълнение на задълженията на въздушните превозвачи, които не спазват изискванията на Регламент № 261/2004, могат да бъдат наложени административни имуществени санкции. Тази дирекция обаче не отговаря за индивидуализираното проследяване на подадените до нея сигнали и нейната дейност е независима от обработването на индивидуалните искания за обезщетения и за възстановяване на стойността на билета, подадени до въздушните превозвачи. За тази цел пътниците трябва да сезират компетентния съд съгласно Гражданския процесуален кодекс или органа за извънсъдебно решаване на споровете.

[45] Вж. в това отношение доклад на генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ на Комисията, Study on the EU Regulatory Framework for Passenger Rights: comparative analysis of good practices: final report (Проучване относно европейската правната уредба за правата на пътниците: сравнителен анализ на добрите практики: окончателен доклад), Служба за публикации на Европейския съюз, Брюксел, 2021 г., т. 4.60 и сл., достъпен на следния интернет адрес: https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/afa2493d-1b4e-11ec-b4fe-01aa75ed71a1.

по време на изчакване на полет и на обезщетение при определени условия). Независимо от вида на съответния транспорт законодателят на Съюза изисква държавите членки да посочат „орган или органи“, отговарящ(и) за прилагането на съответния регламент и за предприемането на мерките, необходими за гарантиране правата на пътниците [46]. Този законодател формулира това изискване почти по идентичен начин [47] и нито един от наскоро приетите текстове не свидетелства за намерението му да регулира по-стриктно естеството на предоставените на националния орган правомощия или да ограничава обхвата им. Тъкмо напротив, в Регламент 2021/782, който е най-скорошният и най-точен инструмент, що се отнася до защитата на правата на пътниците, посоченият законодател позволява на националния орган да изпълнява и ролята на орган за алтернативно решаване на потребителските спорове по смисъла на Директива 2013/11 [48].

V. Заключение

58. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Fővárosi Törvényszék (Градски съд Будапеща, Унгария) въпроси, както следва:

„Член 16, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно създаване на общи правила за обезщетяване и помощ на пътниците при отказан достъп на борда и отмяна или голямо закъснение на полети, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 295/91 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, по силата на която държава членка оправомощава отговарящия за прилагането на този регламент национален орган да задължи въздушен превозвач да изплати обезщетението, дължимо на пътник поради отмяна или голямо закъснение на неговия полет, предвидено в член 7 от посочения регламент, при условие че тази правна уредба не лишава нито пътника, нито този превозвач от възможността за предявяване на иск пред компетентния национален съд с петитум съответно изплащане на обезщетението или оспорване на основателността му. В рамките на процесуалната си автономия държавата членка следва да уреди правилата, които да гарантират съгласуваността на производствата пред отговарящия за прилагането на същия регламент национален орган и пред компетентния национален съд“.

[46] С изключение на Регламент № 261/2004, останалите регламенти позволяват на държавите членки да посочват повече от един национален орган.

[47] Вж. например член 31, параграф 1 от Регламент 2021/782 и член 14, параграф 1 от Регламент № 1107/2006.

[48] Вж. бележка под линия 42.