ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 14ης Ιανουαρίου 2016[1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-145/15 και C-146/15

K. Ruijssenaars,
A. Jansen (C-145/15),
J. H. Dees-Erf (C-146/15)
κατά
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
[αιτήσεις του Raad van State (Κάτω Χώρες)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή — Αεροπορικές μεταφορές — Κανονισμός (ΕΚ) 261/2004 — Αποζημίωση των επιβατών και παροχή βοήθειας σε αυτούς — Ματαίωση πτήσεως — Άρθρο 16 — Εθνικοί φορείς αρμόδιοι για την εφαρμογή του κανονισμού — Δικαιώματα — Ρόλος των εθνικών φορέων που είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή του κανονισμού — Ατομική καταγγελία — Κυρώσεις»

1. Με το ερώτημά του, το Raad van State (ολλανδικό Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 16 του κανονισμού (ΕΚ) 261/2004[2] επιβάλλει σε εθνικό φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού αυτού να λαμβάνει μέτρα καταναγκασμού προκειμένου να υποχρεώσει αερομεταφορέα να καταβάλει σε επιβάτη αεροπορικών μεταφορών την αποζημίωση που του οφείλεται λόγω καθυστέρησης ή ματαίωσης πτήσης, σύμφωνα με τα άρθρα 5 και 7 του ίδιου κανονισμού.

2. Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού 261/2004, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ορίσουν εθνικό φορέα αρμόδιο για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού ο οποίος λαμβάνει, όπου αρμόζει, τα μέτρα που είναι αναγκαία για να καταστούν σεβαστά τα δικαιώματα των επιβατών.

3. Με τις παρούσες προτάσεις θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι το άρθρο 16 του κανονισμού 261/2004 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εθνικός φορέας αρμόδιος για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού, στον οποίον υποβάλλεται ατομική καταγγελία επιβάτη αεροπορικών μεταφορών, δεν μπορεί να λάβει μέτρα καταναγκασμού κατά του οικείου αερομεταφορέα προκειμένου να τον υποχρεώσει να καταβάλει την αποζημίωση που οφείλεται στον εν λόγω επιβάτη δυνάμει του κανονισμού αυτού.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Φεβρουαρίου 2004, για τη θέσπιση κοινών κανόνων αποζημίωσης των επιβατών αεροπορικών μεταφορών και παροχής βοήθειας σε αυτούς σε περίπτωση άρνησης επιβίβασης και ματαίωσης ή μεγάλης καθυστέρησης της πτήσης και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 295/91 (ΕΕ L 46, σ. 1).

I – **Το νομικό πλαίσιο**

Το δίκαιο της Ένωσης

4. Η αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 261/2004 αναφέρει ότι «[η] ανάληψη δράσης από την Κοινότητα στο πεδίο των αερομεταφορών θα πρέπει να αποβλέπει, μεταξύ άλλων, στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του επιβατικού κοινού».

5. Το άρθρο 5 του κανονισμού αυτού έχει ως εξής:

«1. Σε περίπτωση ματαίωσης μιας πτήσης, οι επιβάτες δικαιούνται:

[...]

γ) αποζημίωση από τον πραγματικό αερομεταφορέα σύμφωνα με το άρθρο 7, εκτός αν:

i) έχουν πληροφορηθεί τη ματαίωση δύο εβδομάδες τουλάχιστον πριν από την προγραμματισμένη ώρα αναχώρησης, ή

ii) έχουν πληροφορηθεί τη ματαίωση μία έως δύο εβδομάδες πριν από την προγραμματισμένη ώρα αναχώρησης και τους προσφέρεται μεταφορά με εναλλακτική πτήση, που τους επιτρέπει να φύγουν όχι περισσότερο από δύο ώρες νωρίτερα από την προγραμματισμένη ώρα αναχώρησης και να φτάσουν στον τελικό τους προορισμό λιγότερο από τέσσερις ώρες μετά την προγραμματισμένη ώρα άφιξης, ή

iii) έχουν πληροφορηθεί τη ματαίωση λιγότερο από επτά ημέρες πριν από την προγραμματισμένη ώρα αναχώρησης και τους προσφέρεται μεταφορά με άλλη πτήση, που τους επιτρέπει να φύγουν όχι περισσότερο από μία ώρα νωρίτερα από την προγραμματισμένη ώρα αναχώρησης και να φτάσουν στον τελικό τους προορισμό λιγότερο από δύο ώρες μετά την προγραμματισμένη ώρα άφιξης.

[...]

3. Ο πραγματικός αερομεταφορέας δεν υποχρεούται να πληρώσει αποζημίωση σύμφωνα με το άρθρο 7 αν μπορεί να αποδείξει ότι η ματαίωση έχει προκληθεί από έκτακτες περιστάσεις οι οποίες δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν ακόμη και αν είχαν ληφθεί όλα τα εύλογα μέτρα.

[...]»

6. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«Όταν γίνεται παραπομπή στο παρόν άρθρο, ο επιβάτης λαμβάνει αποζημίωση ύψους:

α) 250 ευρώ για όλες τις πτήσεις έως και 1 500 χιλιομέτρων·

β) 400 ευρώ για όλες τις ενδοκοινοτικές πτήσεις άνω των 1 500 χιλιομέτρων και όλες τις άλλες πτήσεις μεταξύ 1 500 και 3 500 χιλιομέτρων·

[...]».

7. Το άρθρο 16 του κανονισμού 261/2004 προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε κράτος μέλος ορίζει τον φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού όσον αφορά τις πτήσεις που αναχωρούν από αερολιμένες που βρίσκονται στο έδαφός του και για τις πτήσεις από τρίτες χώρες προς αερολιμένες σε αυτό το έδαφος. Όπου αρμόζει, ο φορέας αυτός λαμβάνει τα μέτρα που είναι αναγκαία για να καταστούν σεβαστά τα δικαιώματα των επιβατών. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για το φορέα που ορίζεται κατ' εφαρμογή της παρούσας παραγράφου.

2. Με την επιφύλαξη του άρθρου 12, κάθε επιβάτης μπορεί να υποβάλλει καταγγελία σε οιοδήποτε φορέα έχει ορισθεί κατ' εφαρμογή της παραγράφου 1, ή σε οιοδήποτε αρμόδιο φορέα έχει ορίσει ένα κράτος μέλος, σχετικά με τυχόν παράβαση του παρόντος κανονισμού σε οποιοδήποτε αερολιμένα του εδάφους κράτους μέλους ή σχετικά με οιαδήποτε πτήση από τρίτη χώρα προς αερολιμένα του εδάφους κράτους μέλους.

3. Οι κυρώσεις που προβλέπουν τα κράτη μέλη για τις παραβάσεις του παρόντος κανονισμού πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.»

Το ολλανδικό δίκαιο

8. Προς συμμόρφωση με το άρθρο 16 του κανονισμού 261/2004, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών όρισε τον Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Υφυπουργό Υποδομών και Περιβάλλοντος, στο εξής: υφυπουργός) ως τον αρμόδιο εθνικό φορέα για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 11.15, στοιχείο b, σημείο 1, του νόμου περί αεροπλοΐας (Wet luchtvaart), της 18ης Ιουνίου 1992[3], όπως έχει εφαρμογή στις διαφορές των κύριων δικών (στο εξής: νόμος περί αεροπλοΐας), ο υφυπουργός έχει εξουσία, με την επιβολή μέτρων διοικητικού καταναγκασμού, να υποχρεώνει τους παραβάτες να συμμορφώνονται με τις διατάξεις που περιέχονται στον κανονισμό ή θεσπίστηκαν δυνάμει αυτού, προκειμένου να αρθεί η παράβαση. Αν ο παραβάτης δεν συμμορφωθεί ή δεν συμμορφωθεί εμπροθέσμως, ο υφυπουργός είναι αρμόδιος να άρει την παράβαση ο ίδιος.

9. Κατά το άρθρο 11.16, παράγραφος 1, στοιχείο e, σημείο 1, του νόμου περί αεροπλοΐας, ο υφυπουργός δύναται να επιβάλει διοικητικό πρόστιμο σε περίπτωση παράβασης των διατάξεων που περιέχονται στον κανονισμό 261/2004 ή θεσπίστηκαν δυνάμει αυτού.

10. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι ο εν λόγω νόμος παρέχει στον υφυπουργό γενική αρμοδιότητα να λαμβάνει μέτρα καταναγκασμού σε περίπτωση παράβασης του κανονισμού 261/2004 και παραθέτει το παράδειγμα του αερομεταφορέα ο οποίος αρνείται συστηματικά να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει του κανονισμού. Αντιθέτως, το δικαστήριο αυτό εκτιμά ότι ο εν λόγω νόμος δεν παρέχει στον υφυπουργό την αρμοδιότητα να λαμβάνει μέτρα καταναγκασμού κατόπιν αιτήσεως επιβάτη σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση που ο αερομεταφορέας απορρίπτει αίτηση αποζημίωσης υποβαλλόμενη βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 7 του κανονισμού.

3 — *Stb*. 1992, αριθ. 368.

II – **Τα πραγματικά περιστατικά**

11. Οι K. Ruijssenaars και A. Jansen, των οποίων η πτήση ματαιώθηκε (υπόθεση C-145/15), καθώς και η J. H. Dees-Erf, της οποίας η πτήση καθυστέρησε κατά 26 ώρες (υπόθεση C-146/15) (στο εξής, από κοινού: αναιρεσείοντες των κύριων δικών), ζήτησαν δύο φορές από τις αεροπορικές εταιρίες που ήταν υπεύθυνες για τις εν λόγω πτήσεις, και συγκεκριμένα από τη Royal Air Maroc (υπόθεση C-145/15) και από την Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (υπόθεση C-146/15), την καταβολή της αποζημίωσης την οποία προβλέπει το άρθρο 7 του κανονισμού 261/2004.

12. Μετά τις διαδοχικές αρνήσεις των δύο αερομεταφορέων να τους αποζημιώσουν, οι αναιρεσείοντες των κύριων δικών ζήτησαν από τον υφυπουργό τη λήψη διοικητικών μέτρων καταναγκασμού προκειμένου να υποχρεωθούν οι αερομεταφορείς να άρουν την παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο γ′, του κανονισμού 261/2004 και να τους καταβάλουν την αιτούμενη αποζημίωση δυνάμει του άρθρου 7 του κανονισμού.

13. Οι αιτήσεις και οι διοικητικές ενστάσεις των αναιρεσειόντων των κύριων δικών απορρίφθηκαν από τον υφυπουργό. Κατόπιν τούτου, οι K. Ruijssenaars και A. Jansen άσκησαν ενώπιον του Rechtbank Oost-Brabant προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης του υφυπουργού που τους αφορούσε, ενώ η J. H. Dees-Erf άσκησε ενώπιον του Rechtbank Den Haag προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης του υφυπουργού που την αφορούσε. Τα εν λόγω δικαστήρια κήρυξαν τις προσφυγές αβάσιμες. Κατόπιν τούτου, οι αναιρεσείοντες των κύριων δικών άσκησαν αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Raad van State.

14. Σε αμφότερες τις κρινόμενες υποθέσεις, το Raad van State διατηρεί αμφιβολίες όσον αφορά την αρμοδιότητα του υφυπουργού να επιβάλλει διοικητικά μέτρα καταναγκασμού στους αερομεταφορείς σε κάθε ατομική περίπτωση παραβάσεως του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο γ’, και του άρθρου 7 του κανονισμού 261/2004.

15. Συγκεκριμένα, το εν λόγω δικαστήριο κρίνει ότι, εφόσον η σχέση μεταξύ αερομεταφορέα και επιβάτη είναι αστικής φύσεως, η μη εκπλήρωση από τον αερομεταφορέα των υποχρεώσεών του εμπίπτει στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων. Η αναγνώριση τέτοιας αρμοδιότητας στον υφυπουργό συνεπάγεται, κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, υπονόμευση της κατανομής των δικαστικών αρμοδιοτήτων στις Κάτω Χώρες. Επίσης, σύμφωνα με τις κοινοβουλευτικές εργασίες για τον νόμο περί αεροπλοΐας, η διοικητική αρχή δεν είναι αρμόδια να αξιώνει από τον αερομεταφορέα αποζημίωση στο όνομα των επιβατών.

16. Σε αυτό το πλαίσιο, το Raad van State αποφάσισε να αναστείλει την έκδοση αποφάσεως στις δύο αυτές υποθέσεις και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Υποχρεώνει το άρθρο 16 του κανονισμού 261/2004 [...] τις εθνικές αρχές να λαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα που παρέχουν στον οριζόμενο κατά το άρθρο αυτό φορέα την εξουσία να λαμβάνει μέτρα διοικητικού καταναγκασμού χωριστά σε κάθε ατομική περίπτωση παραβάσεως των άρθρων 5, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ′, και 7 του κανονισμού, προκειμένου να μπορεί να εγγυάται χωριστά σε κάθε ατομική περίπτωση το δικαίωμα αποζημίωσης του επιβάτη, λαμβανομένου υπόψη ότι το ολλανδικό δίκαιο παρέχει στους επιβάτες τη δυνατότητα προσφυγής ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων με αίτημα την προστασία των δικαιωμάτων που τους αναγνωρίζονται δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, και ειδικότερα από τα άρθρα 5, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ′, και 7 του κανονισμού;»

III – **Ανάλυση**

17. Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί ουσιαστικά να διευκρινιστεί αν το άρθρο 16 του κανονισμού 261/2004 έχει την έννοια ότι εθνικός φορέας αρμόδιος για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού, στον οποίο υποβάλλεται ατομική καταγγελία επιβάτη αεροπορικών μεταφορών, οφείλει να λάβει μέτρα καταναγκασμού κατά του οικείου αερομεταφορέα προκειμένου να τον υποχρεώσει να καταβάλει την αποζημίωση που οφείλεται στον εν λόγω επιβάτη δυνάμει του κανονισμού αυτού.

18. Στην πραγματικότητα, το ζήτημα που τίθεται στις κρινόμενες υποθέσεις αφορά την έκταση του ρόλου των εθνικών φορέων που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004, δυνάμει του κανονισμού αυτού.

19. Το άρθρο 16 του κανονισμού 261/2004 δεν έχει ερμηνευθεί ακόμα από το Δικαστήριο. Έχει απλώς μνημονευθεί στο πλαίσιο των υποθέσεων επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-264/06, EU:C:2007:240), Επιτροπή κατά Σουηδίας (C-333/06, EU:C:2007:351) και McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), χωρίς, εντούτοις, να έχει εξεταστεί το ζήτημα που υποβάλλεται εν προκειμένω.

20. Κατά τους αναιρεσείοντες των κύριων δικών, το άρθρο αυτό επιβάλλει στον εθνικό φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 να λαμβάνει μέτρα καταναγκασμού κατά των αερομεταφορέων, προκειμένου να τους υποχρεώσει να καταβάλουν στους ενδιαφερόμενους επιβάτες την αποζημίωση που οφείλεται δυνάμει των άρθρων 5 και 7 του κανονισμού αυτού. Κατά συνέπεια, οι αναιρεσείοντες των κύριων δικών φρονούν ότι πρέπει να γίνει διάκριση, αφενός, μεταξύ της αποζημίωσης που αφορά τη μη τήρηση των συμβατικών υποχρεώσεων, η οποία πρέπει να ζητείται ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων, και αφετέρου, της υποχρέωσης καταβολής της αποζημίωσης που απορρέει ευθέως από τον κανονισμό 261/2004 και η οποία πρέπει να επιβάλλεται από τον εθνικό φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού αυτού [4].

21. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή για τους ακόλουθους λόγους.

22. Σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού 261/2004, «[κ]άθε κράτος μέλος ορίζει τον φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού [...]. Όπου αρμόζει, ο φορέας αυτός λαμβάνει τα μέτρα που είναι αναγκαία για να καταστούν σεβαστά τα δικαιώματα των επιβατών». Κατά την παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου, «κάθε επιβάτης μπορεί να υποβάλλει καταγγελία σε οιοδήποτε φορέα έχει ορισθεί κατ' εφαρμογή της παραγράφου 1, ή σε οιοδήποτε αρμόδιο φορέα έχει ορίσει ένα κράτος μέλος, σχετικά με τυχόν παράβαση του παρόντος κανονισμού σε οποιοδήποτε αερολιμένα του εδάφους κράτους μέλους ή σχετικά με οιαδήποτε πτήση από τρίτη χώρα προς αερολιμένα του εδάφους κράτους μέλους». Τέλος, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, «[ο]ι κυρώσεις που προβλέπουν τα κράτη μέλη για τις παραβάσεις του παρόντος κανονισμού πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές».

23. Κατά συνέπεια, η αποστολή του εθνικού φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 μπορεί να είναι διττή. Συγκεκριμένα, η πρωταρχική, υποχρεωτική αποστολή του είναι να μεριμνά για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού, ενώ η δεύτερη, η οποία δεν ανατίθεται αναγκαστικά στον εν λόγω φορέα, αλλά μπορεί να ανατεθεί σε άλλον, είναι η διεκπεραίωση των καταγγελιών των επιβατών αεροπορικών μεταφορών.

4 — Σημείο 20 των γραπτών παρατηρήσεων στην υπόθεση C-145/15.

24. Το γράμμα του άρθρου 16 του κανονισμού 261/2004 δεν περιέχει κανένα στοιχείο που να οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο εθνικός φορέας που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού αυτού οφείλει να λαμβάνει μέτρα καταναγκασμού κατά των αερομεταφορέων προκειμένου να τους υποχρεώσει να καταβάλουν στους οικείους επιβάτες την αποζημίωση που προβλέπουν τα άρθρα 5 και 7 του εν λόγω κανονισμού.

25. Μολονότι είναι αληθές ότι το άρθρο 16 του κανονισμού 261/2004 περιέχει τους όρους «μέτρα που είναι αναγκαία» και «κυρώσεις», οι όροι αυτοί άπτονται, στην πραγματικότητα, του πρωταρχικού ρόλου του εθνικού φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού, ο οποίος έγκειται στη μέριμνα για την ορθή γενική εφαρμογή του ίδιου κανονισμού.

26. Συγκεκριμένα, το άρθρο 16 πρέπει να ερμηνευτεί σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 22 του κανονισμού 261/2004, κατά την οποία «[τ]α κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν και να εποπτεύουν τη *γενική συμμόρφωση* των αερομεταφορέων τους με τον παρόντα κανονισμό και να ορίσουν κατάλληλο φορέα *για την άσκηση των εκτελεστικών καθηκόντων*. Η εποπτεία δεν θα πρέπει να επηρεάζει τα δικαιώματα επιβατών και αερομεταφορέων να προσφεύγουν στα δικαστήρια σύμφωνα με τις διαδικασίες του εθνικού δικαίου» [5].

27. Από τον συνδυασμό των δύο διατάξεων προκύπτει ότι η πρωταρχική, υποχρεωτική αποστολή του εθνικού φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 είναι να εξασφαλίζει συνολικά ότι οι αερομεταφορείς εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τον κανονισμό αυτό. Για παράδειγμα, ο φορέας αυτός πρέπει να μεριμνά ώστε οι επιβάτες αεροπορικών μεταφορών να ενημερώνονται δεόντως από τους αερομεταφορείς για τα δικαιώματά τους και να γνωρίζουν σε ποιον πρέπει να απευθυνθούν αν θεωρούν ότι τα δικαιώματά τους προσβλήθηκαν [6]. Πρέπει επίσης να επισημαίνει ενδεχόμενες παραβάσεις από τους αερομεταφορείς των υποχρεώσεων που υπέχουν δυνάμει του εν λόγω κανονισμού και να αποκαθιστά τη νομιμότητα.

28. Σε περίπτωση παράβασης των υποχρεώσεων αυτών, ο εθνικός φορέας που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 λαμβάνει τα μέτρα που είναι αναγκαία για τον σεβασμό των δικαιωμάτων των επιβατών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η επιβολή κυρώσεων στους αερομεταφορείς [7]. Η χρήση του όρου «κυρώσεις» στο άρθρο 16, παράγραφος 3, του κανονισμού 261/2004 δεν αφήνει περιθώριο για αμφιβολίες. Σε καμία περίπτωση δεν μπορούν οι κυρώσεις να επέχουν θέση αποζημίωσης του επιβάτη του οποίου τα δικαιώματα δεν έγιναν σεβαστά. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω κυρώσεις επιβάλλονται αποκλειστικά σε περίπτωση παράβασης από τους αερομεταφορείς των υποχρεώσεων που υπέχουν δυνάμει του κανονισμού 261/2004, και όχι λόγω προσβολής των δικαιωμάτων που αντλεί ο επιβάτης αεροπορικών μεταφορών από τον κανονισμό αυτό στο πλαίσιο σύμβασης συναφθείσας με αερομεταφορέα. Πρωταρχική αποστολή του εθνικού φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού είναι, στην πραγματικότητα, η υπεράσπιση των συλλογικών συμφερόντων των επιβατών αεροπορικών μεταφορών.

5 — Η υπογράμμιση δική μου.

6 — Βλ. σημεία 3.3 και 3.4 της ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο **σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού 261/2084 για τη θέσπιση κοινών κανόνων αποζημίωσης των επιβατών αεροπορικών μεταφορών και παροχής βοήθειας σε αυτούς σε περίπτωση άρνησης επιβίβασης και ματαίωσης ή μεγάλης καθυστέρησης πτήσης** [COM(2011) 174 τελικό].

7 — Βλ. άρθρο 16, παράγραφοι 1 και 3, του κανονισμού 261/2004.

29. Υπέρ της ερμηνείας αυτής συνηγορούν οι προπαρασκευαστικές εργασίες που διεξάγονται αυτόν τον καιρό για την τροποποίηση του κανονισμού 261/2004. Η Επιτροπή, μολονότι υπενθυμίζει ότι ο κανονισμός «απαιτεί [...] από τα κράτη μέλη να ιδρύσουν εθνικές αρχές επιβολής για να εξασφαλίσουν την ορθή εφαρμογή του κανονισμού» [8], επισημαίνει ότι θα πρέπει να αποσαφηνιστεί ο ρόλος των αρχών αυτών προκειμένου να τους αποδοθεί σαφώς ο γενικός έλεγχος της εφαρμογής και να εξασφαλιστεί ότι ακολουθούν περισσότερο προληπτική πολιτική παρακολούθησης σε σχέση με τα ισχύοντα σήμερα [9].

30. Τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένο περιθώριο ελιγμών όσον αφορά τον ορισμό των εν λόγω φορέων και, κυρίως, όσον αφορά τις αρμοδιότητες που επιθυμούν να τους αναθέσουν. Ως προς το σημείο αυτό υφίσταται μια κάποια θεσμική διαφοροποίηση. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν επιλέξει να ορίσουν ως εθνικό φορέα αρμόδιο για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 την εθνική αρχή πολιτικής αεροπορίας τους, ενώ άλλα προτίμησαν να ορίσουν την εθνική αρχή προστασίας των καταναλωτών [10]. Ομοίως, μολονότι ορισμένα κράτη μέλη (στην πραγματικότητα, η μεγάλη πλειονότητα) όρισαν τον εν λόγω φορέα ως αρμόδιο για τη διεκπεραίωση ατομικών καταγγελιών κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού, αντιθέτως, άλλα κράτη μέλη έχουν αναθέσει την οικεία αποστολή σε άλλο φορέα [11].

31. Τι ισχύει όταν ο εθνικός φορέας που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 είναι αρμόδιος και για τη διεκπεραίωση των ατομικών καταγγελιών; Οφείλει να λαμβάνει μέτρα καταναγκασμού προκειμένου να υποχρεώσει τον αερομεταφορέα να αποζημιώσει τον επιβάτη αεροπορικών μεταφορών; Δεν το νομίζω.

32. Όπως προανέφερα, ο εθνικός φορέας που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού, να είναι αρμόδιος και για τη διεκπεραίωση των καταγγελιών. Ουδόλως προκύπτει από το γράμμα της εν λόγω διατάξεως ότι ο εθνικός φορέας υποχρεούται να ενεργεί κατόπιν καταγγελίας επιβάτη αεροπορικών μεταφορών σχετικής με προσβολή των δικαιωμάτων του βάσει του εν λόγω κανονισμού. Κατά τη γνώμη μου, επί του ζητήματος αυτού τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένο περιθώριο ελιγμών όσον αφορά την έκταση των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στον εν λόγω φορέα. Επομένως, ο φορέας αυτός μπορεί να έχει τη μορφή οργανισμού αρμόδιου για την εξωδικαστική επίλυση των διαφορών μεταξύ των αερομεταφορέων και των επιβατών και να διαδραματίζει ρόλο διαμεσολαβητή. Εναλλακτικά, ο ρόλος του μπορεί να περιορίζεται στην παροχή πληροφοριών στον επιβάτη αεροπορικών μεταφορών που του υποβάλλει καταγγελία, μεταξύ άλλων προκειμένου να ενημερώσει τον επιβάτη για τις διατυπώσεις στις οποίες αυτός μπορεί να προβεί, όπως είναι η υποβολή ένστασης στον αερομεταφορέα, ή να του υποδείξει να χρησιμοποιήσει το τυποποιημένο ευρωπαϊκό έντυπο [12].

8 — Βλ. σημείο 1.1 της προτάσεως κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου **περί τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 261/2004 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2027/97 για την ευθύνη του αερομεταφορέα όσον αφορά την αεροπορική μεταφορά επιβατών και των αποσκευών τους** [COM(2013) 130 τελικό].

9 — Βλ. σημείο 3.3.1.2 της προτάσεως.

10 — Βλ. έγγραφο της Επιτροπής που δημοσιεύεται στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf.

11 — Όπ.π. Αυτό ισχύει, μεταξύ άλλων, στην Ουγγαρία, στη Δημοκρατία της Φινλανδίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας.

12 — Το έντυπο αυτό δημοσιεύεται στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_fr.pdf.

33. Μολονότι ο αρμόδιος εθνικός φορέας για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 ο οποίος διεκπεραιώνει τις καταγγελίες δεν υποχρεούται να ενεργεί μετά από ατομική καταγγελία, εντούτοις ο αριθμός καταγγελιών που του υποβάλλονται ενδέχεται να αποτελεί σοβαρή ένδειξη επανειλημμένων παραβάσεων των υποχρεώσεων που υπέχει ο αερομεταφορέας, με αποτέλεσμα να οδηγήσει τον εθνικό φορέα να λάβει μέτρα καταναγκασμού κατά του οικείου αερομεταφορέα [13].

34. Μια τέτοια ερμηνεία δεν είναι δυνατόν να διακυβεύσει την επίτευξη των σκοπών του κανονισμού 261/2004, οι οποίοι συνίστανται στο να εξασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας του επιβατικού κοινού και να λαμβάνονται πλήρως υπόψη οι απαιτήσεις προστασίας των καταναλωτών εν γένει [14]. Το αντίθετο μάλιστα.

35. Συγκεκριμένα, υπενθυμίζω ότι σκοπός του κανονισμού 261/2004 είναι η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των επιβατών αεροπορικών μεταφορών αναγνωρίζοντάς τους ελάχιστα δικαιώματα σε περίπτωση άρνησης επιβίβασης, ματαίωσης ή σημαντικής καθυστέρησης της πτήσης [15]. Εφόσον θεωρούν ότι τα δικαιώματά τους προσβλήθηκαν και ότι οι διοικητικές προσφυγές απέτυχαν, οι επιβάτες αεροπορικών μεταφορών διατηρούν τη δυνατότητα χρησιμοποιήσεως των κλασικών ένδικων βοηθημάτων, προσφεύγοντας στο αρμόδιο δικαστήριο. Τα περισσότερα κράτη μέλη προβλέπουν απλουστευμένη διαδικασία για τις διαφορές των οποίων το ποσό δεν υπερβαίνει ένα ορισμένο ανώτατο όριο, διευκολύνοντας κατά τον τρόπο αυτό την πρόσβαση των επιβατών αεροπορικών μεταφορών στη δικαιοσύνη [16]. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι στις Κάτω Χώρες το ανώτατο αυτό όριο ανέρχεται στα 25 000 ευρώ, χωρίς να είναι υποχρεωτική η παράσταση δικηγόρου.

36. Όσον αφορά τις διασυνοριακές διαφορές, υπενθυμίζω ότι υφίσταται ευρωπαϊκή διαδικασία επιλύσεως μικροδιαφορών την οποία προβλέπει ο κανονισμός (ΕΚ) 861/2007 [17] και η οποία είναι εφαρμοστέα σε διαφορές όπου το αιτούμενο ποσό δεν υπερβαίνει τα 2 000 ευρώ, ενώ επίσης δεν απαιτείται παράσταση δικηγόρου [18].

37. Κατά συνέπεια, οι διαδικασίες αυτές προσφέρουν στους επιβάτες αεροπορικών μεταφορών μια ευχερή οδό ένδικης προσφυγής κατά επαγγελματιών όπως οι αεροπορικές εταιρίες.

38. Επιπλέον, η διάρθρωση και ο καθορισμός των αντίστοιχων ρόλων των εθνικών φορέων που είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004, των φορέων που είναι αρμόδιοι για τη διεκπεραίωση ενδεχόμενων καταγγελιών και των εθνικών δικαστηρίων, όπως προκύπτουν από την προεκτεθείσα ανάλυση, είναι τα μοναδικά στοιχεία που μπορούν να εξασφαλίσουν την προστασία των επιβατών αεροπορικών μεταφορών και των καταναλωτών γενικά.

39. Συγκεκριμένα, αν απέκειτο στους εθνικούς φορείς που είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 η μέριμνα για τη θέση σε εφαρμογή των δικαιωμάτων τα οποία αντλούν οι επιβάτες αεροπορικών μεταφορών από τον κανονισμό αυτό και για τον εξαναγκασμό των αερομεταφορέων να καταβάλουν την αποζημίωση που προβλέπουν οι διατάξεις του, τούτο θα οδηγούσε κατ' ανάγκη σε αποκλίσεις ως προς την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, οι οποίες θα

13 — Εκτός αυτού, η Επιτροπή, με την πρόταση κανονισμού που παρατίθεται στην υποσημείωση 8, προτείνει βελτίωση του συντονισμού μεταξύ του εθνικού φορέα που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 και του φορέα που είναι αρμόδιος για τη διεκπεραίωση των ατομικών καταγγελιών, προκειμένου να μπορούν να διαπιστώνονται ευχερώς οι παραβάσεις των υποχρεώσεων που απορρέουν από τον εν λόγω κανονισμό και, ως εκ τούτου, να επιβάλλονται κυρώσεις, εφόσον απαιτείται, στον αερομεταφορέα που δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του (βλ. άρθρα 16 και 16α).

14 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού.

15 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού.

16 — Βλ. έγγραφο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τίτλο «Ευρωπαϊκή διαδικασία επιλύσεως των διαφορών – Νομική ανάλυση της προτάσεως της Επιτροπής για τη διόρθωση των ελλείψεων του ισχύοντος συστήματος» που δημοσιεύεται στη διεύθυνση http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_FR.pdf.

17 — Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007, για τη θέσπιση ευρωπαϊκής διαδικασίας μικροδιαφορών (ΕΕ L 199, σ. 1).

18 — Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, και άρθρο 10 του ανωτέρω κανονισμού.

δημιουργούσαν ανασφάλεια δικαίου για τους επιβάτες αεροπορικών μεταφορών. Ουδόλως μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ένας εθνικός φορέας αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού, στον οποίο υποβάλλεται ατομική καταγγελία, να εκτιμήσει ότι η ματαίωση πτήσης δεν προκλήθηκε από έκτακτες περιστάσεις και συνεπώς να δεχτεί το σχετικό αίτημα του επιβάτη αεροπορικών μεταφορών, υποχρεώνοντας τον αερομεταφορέα να τον αποζημιώσει, τη στιγμή που το αρμόδιο δικαστήριο το οποίο επιλαμβάνεται της υποθέσεως ταυτόχρονα ή μεταγενέστερα ενδέχεται να κρίνει ότι αποδεικνύεται η συνδρομή έκτακτων περιστάσεων και συνεπώς ότι δεν οφείλεται αποζημίωση.

40. Εξάλλου, τίθεται κατ' ανάγκην το ερώτημα αν ένας εθνικός φορέας αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 μπορεί να χαρακτηριστεί ως «δικαστήριο» κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου και κατά συνέπεια να έχει πρόσβαση στη διαδικασία προδικαστικής παραπομπής. Φρονώ ότι ανάλογος χαρακτηρισμός δεν μπορεί να δοθεί σε έναν τέτοιο φορέα[19]. Κατά συνέπεια, αν γινόταν δεκτό ότι ο εν λόγω φορέας μπορεί να λαμβάνει μέτρα καταναγκασμού κατά αερομεταφορέα προκειμένου να τον υποχρεώσει να αποζημιώσει επιβάτη αεροπορικών μεταφορών, τούτο θα δημιουργούσε τον κίνδυνο, σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ερμηνευθούν οι κρίσιμες διατάξεις του κανονισμού 261/2004, να αναπτυχθούν αποκλίνουσες ερμηνείες των εν λόγω διατάξεων από τους διάφορους εθνικούς φορείς που είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού και, κατά συνέπεια, να θιγεί η ενιαία ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σε ένα είδος διαφορών που απασχολεί συνεχώς το Δικαστήριο, δεδομένου ότι η ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων προκαλεί πολυάριθμες δυσχέρειες.

41. Κατόπιν του συνόλου των προεκτεθέντων, φρονώ ότι το άρθρο 16 του κανονισμού 261/2004 έχει την έννοια ότι εθνικός φορέας αρμόδιος για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού, στον οποίο υποβάλλεται ατομική καταγγελία επιβάτη αεροπορικών μεταφορών, δεν μπορεί να λάβει μέτρα καταναγκασμού κατά του οικείου αερομεταφορέα προκειμένου να τον υποχρεώσει να καταβάλει την αποζημίωση που οφείλεται στον επιβάτη δυνάμει του κανονισμού αυτού.

IV – **Πρόταση**

42. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα που υποβάλλει το Raad van State: Το άρθρο 16 του κανονισμού (ΕΚ) 261/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Φεβρουαρίου 2004, για τη θέσπιση κοινών κανόνων αποζημίωσης των επιβατών αεροπορικών μεταφορών και παροχής βοήθειας σε αυτούς σε περίπτωση άρνησης επιβίβασης και ματαίωσης ή μεγάλης καθυστέρησης της πτήσης και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 295/91, έχει την έννοια ότι εθνικός φορέας αρμόδιος για την εφαρμογή του κανονισμού 261/2004 στον οποίο υποβάλλεται ατομική καταγγελία επιβάτη αεροπορικών μεταφορών δεν μπορεί να λάβει μέτρα καταναγκασμού κατά του οικείου αερομεταφορέα προκειμένου να τον υποχρεώσει να καταβάλει την αποζημίωση που οφείλεται στον επιβάτη δυνάμει του κανονισμού αυτού.

19 — Υπενθυμίζω ότι, «κατά πάγια νομολογία, το Δικαστήριο, προκειμένου να εκτιμήσει αν το αιτούν όργανο είναι "δικαστήριο" κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ –ζήτημα που εμπίπτει αποκλειστικά στο δίκαιο της Ένωσης–, λαμβάνει υπόψη σειρά στοιχείων, όπως είναι η ίδρυση του οργάνου αυτού με νόμο, η μονιμότητά του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, ο κατ' αντιμωλία χαρακτήρας της ενώπιόν του διαδικασίας, η εκ μέρους του οργάνου αυτού εφαρμογή κανόνων δικαίου, καθώς και η ανεξαρτησία του [...]. Επιπλέον, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να υποβάλουν αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο μόνον εφόσον εκκρεμεί ενώπιόν τους διαφορά και εφόσον καλούνται να αποφανθούν στο πλαίσιο διαδικασίας που πρόκειται να καταλήξει στην έκδοση δικαστικής αποφάσεως» (βλ. απόφαση Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, σκέψη 23).