Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
14 päivänä tammikuuta 2016[1]

Yhdistetyt asiat C-145/15 ja C-146/15

K. Ruijssenaarsja
A. Jansen (C-145/15)sekä
J. H. Dees-Erf (C-146/15)
vastaan
Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö — Lentoliikenne — Asetus (EY) N:o 261/2004 — Matkustajille annettava korvaus ja apu — Lennon peruuttaminen — 16 artikla — Asetuksen täytäntöönpanosta vastaavat kansalliset elimet — Subjektiiviset oikeudet — Asetuksen täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten elinten rooli — Yksittäinen valitus — Seuraamukset

1. Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) kysyy ennakkoratkaisupyynnössään, velvoittaako asetuksen (EY) N:o 261/2004[2] 16 artikla kyseisen asetuksen täytäntöönpanosta vastaavan kansallisen elimen toteuttamaan pakkotoimia pakottaakseen lentoliikenteen harjoittajan maksamaan lentomatkustajalle korvauksen, johon tämä olisi mainitun asetuksen 5 ja 7 artiklan nojalla oikeutettu lennon viivästymisen tai peruuttamisen johdosta.

2. Asetuksen N:o 261/2004 16 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on nimettävä asetuksen täytäntöönpanosta vastaava kansallinen elin, joka toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että matkustajien oikeuksia kunnioitetaan.

3. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden perusteella asetuksen N:o 261/2004 16 artiklaa on mielestäni tulkittava siten, että asetuksen täytäntöönpanosta vastaava kansallinen elin, jolle lentomatkustaja on tehnyt yksittäisen valituksen, ei voi toteuttaa asianomaista lentoliikenteen harjoittajaa vastaan pakkotoimia, joilla se pakottaisi tämän maksamaan matkustajalle asetuksessa säädetyn korvauksen.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta 11.2.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 46, s. 1).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

4. Asetuksen N:o 261/2004 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että lentoliikenteen alalla toteutettavalla yhteisön toiminnalla olisi pyrittävä muun muassa varmistamaan matkustajien suojelun korkea taso.

5. Saman asetuksen 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos lento peruutetaan:

– –

c) matkustajalla on oikeus saada lennosta vastaavalta lentoliikenteen harjoittajalta korvaus 7 artiklan mukaisesti, paitsi jos

   i) matkustajalle on ilmoitettu peruutuksesta vähintään kaksi viikkoa ennen aikataulun mukaista lähtöaikaa, tai

   ii) matkustajalle on ilmoitettu peruutuksesta vähintään seitsemän päivää ja enintään kaksi viikkoa ennen aikataulun mukaista lähtöaikaa ja tarjottu uudelleenreititystä, jonka mukaan hänen olisi lähdettävä korkeintaan kaksi tuntia ennen aikataulun mukaista lähtöaikaa tai hän saapuisi määräpaikkaan alle neljä tuntia aikataulun mukaista saapumisaikaa myöhemmin, tai

   iii) matkustajalle on ilmoitettu peruutuksesta alle seitsemän päivää ennen aikataulun mukaista lähtöaikaa ja tarjottu uudelleenreititystä, jonka mukaan hänen olisi lähdettävä korkeintaan tuntia ennen aikataulun mukaista lähtöaikaa tai hän saapuisi määräpaikkaan alle kaksi tuntia aikataulun mukaista saapumisaikaa myöhemmin.

– –

3. Lennosta vastaavan lentoliikenteen harjoittajan ei tarvitse maksaa 7 artiklan mukaista korvausta, jos se pystyy osoittamaan, että peruutus johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, joita ei olisi voitu välttää, vaikka kaikki kohtuudella edellytettävät toimenpiteet olisi toteutettu.

– –”

6. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos tähän artiklaan viitataan, matkustajan on saatava seuraavan suuruinen korvaus:

a) 250 euroa lentojen osalta, joiden pituus on enintään 1 500 kilometriä;

b) 400 euroa yhteisön sisäisten lentojen osalta, joiden pituus on yli 1 500 kilometriä, ja muiden lentojen osalta, joiden pituus on yli 1 500 mutta alle 3 500 kilometriä;

– –”

7. Asetuksen N:o 261/2004 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä tämän asetuksen täytäntöönpanosta vastaava elin, joka vastaa tämän asetuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltion alueella sijaitsevilta lentoasemilta lähtevien lentojen sekä kolmannesta maasta näille lentoasemille suuntautuvien lentojen osalta. Sen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että matkustajien oikeuksia kunnioitetaan. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tämän kohdan mukaisesti nimetty elin komissiolle.

2. Matkustaja voi valittaa mille tahansa 1 kohdan mukaisesti nimetylle elimelle tai muulle jäsenvaltion nimeämälle toimivaltaiselle elimelle tämän asetuksen rikkomisesta, jonka väitetään tapahtuneen jonkin jäsenvaltion alueella sijaitsevalla lentoasemalla tai jonka väitetään koskevan lentoa kolmannesta maasta mainitulla alueella sijaitsevalle lentoasemalle, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 12 artiklan soveltamista.

3. Jäsenvaltioiden säätämien, tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

B *Alankomaiden oikeus*

8. Asetuksen N:o 261/2004 16 artiklan vaatimusten täyttämiseksi Alankomaiden kuningaskunta nimesi Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieun (infrastruktuuri- ja ympäristöministeriön valtiosihteeri, jäljempänä valtiosihteeri) asetuksen täytäntöönpanosta vastaavaksi elimeksi. Valtiosihteeri on 18.6.1992 [3] annetun ilmailulain (Wet luchtvaart, jäljempänä ilmailulaki), sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasiassa, 11.15 §:n b kohdan 1 alakohdan nojalla toimivaltainen määräämään rikkojalle hallintopakolla tehostetun velvoitteen noudattaa asetuksen tai sen nojalla annettuja säännöksiä rikkomuksen korjaamiseksi. Jos rikkoja ei tee sitä tai ei tee sitä asetetussa määräajassa, valtiosihteerillä on toimivalta korjata rikkomus itse.

9. Ilmailulain 11.16 §:n 1 momentin e kohdan 1 alakohdan mukaan valtiosihteeri voi määrätä asetuksen N:o 261/2004 tai sen nojalla annettujen säännösten rikkomisesta hallinnollisen sakon.

10. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkentaa, että ilmailulaissa annetaan valtiosihteerille yleinen toimivalta toteuttaa pakkokeinoja, jos asetusta N:o 261/2004 rikotaan, ja mainitsee esimerkkinä sen, kun lentoliikenteen harjoittaja kieltäytyy järjestelmällisesti täyttämästä asetuksesta seuraavia velvoitteitaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo sitä vastoin, ettei mainitussa laissa anneta valtiosihteerille toimivaltaa toteuttaa matkustajan pyynnöstä pakkotoimia kussakin yksittäistapauksessa, jossa lentoliikenteen harjoittaja kieltäytyy suorittamasta korvausta, jota koskeva pyyntö perustuu asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja 7 artiklaan.

II Tosiseikat

11. K. Ruijssenaars ja A. Jansen (asia C-145/15) sekä J. H. Dees-Erf (asia C-146/15) (jäljempänä pääasian valittajat), joista ensin mainittujen lento peruutettiin ja jälkimmäisen lento viivästyi 26 tuntia, vaativat lennoista vastanneilta lentoyhtiöiltä, eli Royal Air Marocilta (asia C-145/15) ja Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV:ltä (asia C-146/15), kahteen otteeseen asetuksen N:o 261/2004 7 artiklan mukaista korvausta.

12. Lentoliikenteen harjoittajien kieltäydyttyä maksamasta korvauksia pääasian valittajat pyysivät valtiosihteeriä ryhtymään tarvittaviin hallinnollisiin pakkotoimiin, joilla lentoliikenteen harjoittajat velvoitettaisiin korjaamaan asetuksen N:o 261/2004 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan rikkominen ja maksamaan pääasian valittajille asetuksen 7 artiklan mukainen korvaus.

3 — Stb. 1992, nro 368.

13. Valtiosihteeri hylkäsi pääasian valittajien pyynnöt ja vaatimukset. Tämän jälkeen Ruijssenaars ja Jansen valittivat valtiosihteerin heitä koskevasta hylkäävästä päätöksestä Rechtbank Oost-Brabantiin (Itä-Brabantin tuomioistuin) ja Dees-Erf valitti valtiosihteerin häntä koskevasta hylkäävästä päätöksestä Rechtbank Den Haagiin (Haagin tuomioistuin). Molemmat tuomioistuimet katsoivat kuitenkin valitukset perusteettomiksi. Pääasian valittajat päättivät tehdä valituksen Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin).

14. Molemmissa käsiteltävissä asioissa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) on epävarma valtiosihteerin toimivallasta toteuttaa hallinto-oikeudellisia täytäntöönpanotoimia lentoliikenteen harjoittajia vastaan kaikissa yksittäistapauksissa, joissa asetuksen N:o 261/2004 5 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja 7 artiklaa on rikottu.

15. Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) katsoo, että lentoliikenteen harjoittajan ja matkustajan välinen suhde on luonteeltaan siviilioikeudellinen ja siksi lentoliikenteen harjoittajan velvollisuuksien täyttämättä jättäminen käsitellään siviilituomioistuimessa. Kyseisen tuomioistuimen mukaan edellä esitetyn toimivallan myöntäminen valtiosihteerille loukkaisi tuomioistuinten toimivallan jakoa Alankomaissa. Lisäksi ilmailulain valmisteluasiakirjoista ilmenee, ettei viranomainen voi matkustajien nimissä vaatia lentoliikenteen harjoittajalta korvauksia.

16. Tässä tilanteessa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin) päätti lykätä kyseisten kahden asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Velvoittaako – – asetuksen (EY) N:o 261/2004 – – 16 artikla, kun otetaan huomioon, että Alankomaiden oikeudessa annetaan mahdollisuus nostaa kanne siviilituomioistuimessa matkustajille unionin oikeuden nojalla asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ja 7 artiklasta johtuvien oikeuksien turvaamiseksi, kansalliset viranomaiset toteuttamaan täytäntöönpanotoimia, joilla valtuutetaan 16 artiklan perusteella nimetty elin toteuttamaan erikseen kussakin yksittäisessä tapauksessa, jossa asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja 7 artiklaa rikotaan, hallinto-oikeudellisia pakkotoimia, joiden tarkoituksena on taata erikseen kussakin yksittäisessä tapauksessa matkustajan oikeus korvaukseen?”

III Arviointi

17. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa lähinnä tietää, onko asetuksen N:o 261/2004 16 artiklaa tulkittava siten, että asetuksen täytäntöönpanosta vastaavan kansallisen elimen, jolle lentomatkustaja on tehnyt yksittäisen valituksen, on ryhdyttävä asianomaista lentoliikenteen harjoittajaa vastaan pakkotoimiin, joilla se pakottaa tämän maksamaan matkustajalle kyseisessä asetuksessa säädetyn korvauksen.

18. Oikeastaan käsiteltävissä asioissa on kyse siitä, kuinka laajat valtuudet asetuksessa N:o 261/2004 annetaan asetuksen täytäntöönpanosta vastaaville kansallisille elimille.

19. Unionin tuomioistuin ei ole vielä tulkinnut asetuksen N:o 261/2004 16 artiklaa. Tämä säännös on korkeintaan mainittu asioissa, joissa on annettu tuomio komissio v. Luxemburg (C-264/06, EU:C:2007:240), tuomio komissio v. Ruotsi (C-333/06, EU:C:2007:351) ja tuomio McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), mutta niissäkään ei ole tarkasteltu nyt esitettyä kysymystä.

20. Pääasian valittajien mielestä kyseisessä artiklassa velvoitetaan asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaava kansallinen elin toteuttamaan lentoliikenteen harjoittajia vastaan pakkotoimia, joilla ne pakotetaan maksamaan asianomaisille matkustajille asetuksen 5 ja 7 artiklan mukainen korvaus. Pääasian valittajat katsovat, että on erotettava toisistaan sopimusvelvoitteiden rikkomiseen perustuvat vahingonkorvaukset, jotka käsitellään siviilituomioistuimessa, ja velvollisuus maksaa suoraan asetuksessa N:o 261/2004 säädetty korvaus, joka asetuksen täytäntöönpanosta

vastaavan kansallisen elimen on määrättävä. [4]

21. En hyväksy tätä näkemystä seuraavista syistä.

22. Asetuksen N:o 261/2004 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Kunkin jäsenvaltion on nimettävä tämän asetuksen täytäntöönpanosta vastaava elin – –. Sen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että matkustajien oikeuksia kunnioitetaan.” Artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Matkustaja voi valittaa mille tahansa 1 kohdan mukaisesti nimetylle elimelle tai muulle jäsenvaltion nimeämälle toimivaltaiselle elimelle tämän asetuksen rikkomisesta, jonka väitetään tapahtuneen jonkin jäsenvaltion alueella sijaitsevalla lentoasemalla tai jonka väitetään koskevan lentoa kolmannesta maasta mainitulla alueella sijaitsevalle lentoasemalle – –.” Lopuksi saman artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden säätämien, tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

23. Asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaavalla elimellä voi siis olla kaksi tehtävää. Sen ensimmäinen – pakollinen – tehtävä on valvoa asetuksen täytäntöönpanoa. Toinen tehtävä – jota ei välttämättä ole annettu tälle elimelle, vaan joka voi kuulua toisellekin elimelle – on lentomatkustajien tekemien valitusten käsittely.

24. Asetuksen N:o 261/2004 16 artiklan sanamuodosta ei voida päätellä, että asetuksen täytäntöönpanosta vastaavan kansallisen elimen olisi välttämättä toteutettava lentoliikenteen harjoittajia vastaan pakkotoimia, joilla ne pakotetaan maksamaan asianomaisille matkustajille asetuksen 5 ja 7 artiklan mukainen korvaus.

25. Vaikka asetuksen N:o 261/2004 16 artiklan tekstissä mainitaankin ”tarvittavat toimenpiteet” ja ”seuraamukset”, nämä ilmaisut liittyvät todellisuudessa asetuksen täytäntöönpanosta vastaavan kansallisen elimen ensisijaiseen tehtävään, joka on asetuksen asianmukaisen täytäntöönpanon valvominen.

26. Kyseistä 16 artiklaa on luettava yhdessä asetuksen N:o 261/2004 johdanto-osan 22 perustelukappaleen kanssa. Siinä todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden olisi varmistettava ja valvottava, että niiden lentoliikenteen harjoittajat *noudattavat yleisesti* tämän asetuksen säännöksiä, ja nimettävä asianmukainen elin *tätä valvontatehtävää suorittamaan*. Valvonta ei saisi vaikuttaa matkustajien ja lentoliikenteen harjoittajien oikeuteen turvautua kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti tuomioistuinmenettelyyn.” [5]

27. Näistä kahdesta säännöksestä yhdessä luettuina ilmenee, että asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaavan kansallisen elimen ensisijaisena – pakollisena – tehtävänä on varmistaa yleisesti, että lentoliikenteen harjoittajat täyttävät niille asetuksessa säädetyt velvollisuudet. Kyseisen elimen on esimerkiksi valvottava, että matkustajat saavat lentoliikenteen harjoittajilta asianmukaisesti tietoa oikeuksistaan tai ymmärtävät, kenen puoleen he voivat kääntyä, jos he katsovat, ettei heidän oikeuksiaan ole kunnioitettu. [6] Sen on myös todettava ja korjattava tilanteet, joissa lentoliikenteen harjoittajat rikkovat niille asetuksessa säädettyjä velvoitteita.

4 — Asiassa C-145/15 esitettyjen kirjallisten huomautusten 20 kohta.

5 — Kursivointi tässä.

6 — Ks. Euroopan parlamentille ja neuvostolle matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen N:o 261/2004 soveltamisesta annettu komission tiedonanto, 3.3 ja 3.4 kohta (KOM(2011) 174 lopullinen).

28. Jos kyseisiä velvoitteita rikotaan, asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaava elin ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen matkustajien oikeuksien kunnioittamisen ja erityisesti seuraamukset lentoliikenteen harjoittajille. [7] Termin ”seuraamukset” käyttö 16 artiklan 3 kohdassa ei jätä mitään epäselväksi. Seuraamuksilla ei voida mitenkään tarkoittaa korvauksia matkustajalle, jonka oikeuksia ei ole kunnioitettu. Seuraamuksia määrätään ainoastaan silloin, kun lentoliikenteen harjoittajat eivät ole täyttäneet asetuksen N:o 261/2004 mukaisia velvoitteitaan, niitä ei määrätä sellaisten lentomatkustajan subjektiivisten oikeuksien loukkaamisesta, jotka perustuvat lentomatkustajan ja lentoliikenteen harjoittajan väliseen sopimukseen kyseisen asetuksen nojalla. Asetuksen täytäntöönpanosta vastaavan kansallisen elimen ensisijaisena tehtävänä on puolustaa lentomatkustajien yhteisiä etuja.

29. Asetuksen N:o 261/2004 muuttamiseksi parhaillaan tehtävät valmistelutyöt tukevat tätä tulkintaa. Komissio tosiaan muistuttaa, että asetus ”velvoittaa jäsenvaltiot perustamaan kansallisia täytäntöönpanoelimiä varmistamaan asetuksen moitteettoman soveltamisen”, [8] ja toteaa samalla, että näiden elinten roolia on selvennettävä osoittamalla täytäntöönpanon yleinen valvonta selkeästi niiden tehtäväksi ja varmistamalla, että ne omaksuvat nykyistä ennakoivamman toimintatavan. [9]

30. Jäsenvaltioilla on jonkin verran harkinnanvaraa edellä mainittujen elinten nimeämisessä ja erityisesti siinä, mitä valtuuksia ne haluavat näille elimille antaa. Tässä esiintyy vaihtelua. Jotkin jäsenvaltiot ovat nimenneet asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaavaksi kansalliseksi elimeksi kansallisen siviili-ilmailuviranomaisen, kun taas toiset ovat halunneet nimetä kansallisen kuluttajasuojaviranomaisen. [10] Samaten osa (oikeastaan valtaosa) jäsenvaltioista on antanut tälle elimelle valtuuden käsitellä yksittäisiä valituksia asetuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaisesti, mutta muut ovat antaneet tämän tehtävän toiselle elimelle. [11]

31. Entä jos asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaava kansallinen elin vastaa myös yksittäisten valitusten käsittelemisestä? Onko sillä silloin velvollisuus toteuttaa pakkotoimia lentoliikenteen harjoittajan pakottamiseksi maksamaan korvauksia lentomatkustajalle? Mielestäni ei ole.

32. Kuten edellä on todettu, asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaava kansallinen elin voi asetuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaisesti vastata myös valitusten käsittelystä. Mikään säännöksen sanamuodossa ei viittaa siihen, että tällä elimellä olisi velvollisuus toimia, jos lentomatkustaja tekee valituksen asetuksen mukaisten oikeuksiensa rikkomisesta. Mielestäni jäsenvaltioilla on tietty harkinnanvara, kun ne määrittelevät kansallisen elimen valtuuksia. Elimelle voidaan siten antaa tehtäväksi toimia sovittelijana ja ratkaista lentoliikenteen harjoittajien ja matkustajien väliset riidat tuomioistuimen ulkopuolella, tai sen rooli voi rajoittua tietojen tarjoamiseen lentomatkustajalle, joka on tehnyt sille valituksen, erityisesti siten, että se selittää, miten matkustaja voi tehdä valituksen lentoliikenteen harjoittajalle, tai ohjaa matkustajan käyttämään vakiomuotoista EU:n valituslomaketta. [12]

7 — Ks. asetuksen 16 artiklan 1 ja 3 kohta.

8 — Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 261/2004 ja matkustajien ja heidän matkatavaroidensa ilmakuljetusta koskevasta lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta 9.10.1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2027/97 muuttamisesta, 1.1 kohta (COM(2013) 130 final).

9 — Ks. ehdotuksen 3.3.1.2 kohta.

10 — Ks. komission asiakirja, joka on saatavana osoitteessa http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf.

11 — Ks. edellinen alaviite. Tämä koskee erityisesti Unkaria, Suomen tasavaltaa ja Ruotsin kuningaskuntaa.

12 — Lomake on saatavana osoitteessa: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_fi.pdf.

33. Vaikka asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaavalla kansallisella elimellä, joka käsittelee valitukset, ei olisi velvollisuutta ryhtyä toimii yksittäisen valituksen johdosta, sille tehtyjen valitusten määrä voi olla selkeä osoitus siitä, että lentoliikenteen harjoittaja on toistuvasti laiminlyönyt velvollisuuksiaan, ja kansallinen elin voi siten joutua toteuttamaan pakkotoimia tällaista lentoliikenteen harjoittajaa vastaan. [13]

34. Tällainen tulkinta ei kyseenalaista asetuksen N:o 261/2004 tavoitteita, jotka ovat matkustajien suojelun korkean tason varmistaminen ja kuluttajansuojelun yleisten vaatimusten ottaminen huomioon kaikilta osin. [14] Päinvastoin.

35. Muistutan, että asetuksen N:o 261/2004 tavoitteena on varmistaa lentomatkustajien suojelun korkea taso vahvistamalla heille vähimmäisoikeudet, mikäli heiltä evätään pääsy lennolle, lento peruutetaan tai sen viivästyminen kestää pitkään. [15] Jos lentomatkustajat katsovat, että heidän oikeuksiaan on rikottu eikä heidän tuomioistuimen ulkopuolella tekemänsä valitus ole tuottanut tulosta, he voivat edelleen turvautua perinteisiin oikeussuojakeinoihin. He voivat siis saattaa asian toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Useimmissa jäsenvaltioissa on olemassa yksinkertaistettu menettely sellaisia riita-asioita varten, joissa vaatimukset alittavat tietyn kynnysarvon, mikä helpottaa oikeussuojan saatavuutta lentomatkustajille. [16] Tältä osin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tarkentaa, että Alankomaissa kyseinen kynnysarvo on 25 000 euroa eikä menettelyssä välttämättä tarvita asianajajaa.

36. Muistutan, että valtion rajat ylittävien asioiden käsittelyyn on olemassa asetuksella (EY) N:o 861/2007 [17] säädetty eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely, jota noudatetaan silloin, kun vaatimuksen arvo on enintään 2 000 euroa, ja siinäkään asianajajan käyttäminen ei ole pakollista. [18]

37. Nämä menettelyt tarjoavat lentomatkustajille helpomman keinon saada oikeussuojaa tuomioistuimessa, kun vastassa on lentoyhtiöiden kaltaisia ammattilaisia.

38. Asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten elinten, valitusten käsittelystä vastaavien elinten, jos sellaisia on, sekä kansallisten tuomioistuimien roolien tässä arvioinnissa esitetty selkeyttäminen ja määritteleminen ovat oikeastaan ainoa keino, jolla voidaan varmistaa lentomatkustajien ja yleisesti kuluttajien suojelu.

39. Jos asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaaville kansallisille elimille annettaisiin tehtäväksi panna täytäntöön asetukseen perustuvat subjektiiviset oikeudet ja määrätä lentoliikenteen harjoittajat maksamaan asetuksen säännöksiin perustuva korvaus, tämä johtaisi väistämättä unionin oikeuden tulkintaa koskeviin eroavuuksiin, jotka heikentäisivät lentomatkustajien oikeusvarmuutta. On helppo kuvitella, että mainitun asetuksen täytäntöönpanosta vastaava kansallinen elin, jolle tehtäisiin yksittäinen valitus, voisi katsoa, ettei lennon peruuntuminen ole tapahtunut poikkeuksellisissa

13 — Komissio esittääkin edellä alaviitteessä 8 mainitussa asetusehdotuksessaan asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaavan elimen ja yksittäisten valitusten käsittelystä vastaavan elimen toimien nykyistä parempaa koordinointia siten, että asetuksessa säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnit voitaisiin todeta helposti ja niihin syyllistyvälle lentoliikenteen harjoittajalle voitaisiin tarvittaessa määrätä seuraamuksia (ks. 16 ja 16 a artikla).

14 — Ks. asetuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

15 — Ks. asetuksen 1 artiklan 1 kohta.

16 — Ks. Euroopan parlamentin asiakirja ”Procédure européenne de règlement des petits litiges – Analyse juridique de la proposition de la Commission visant à remédier aux défauts du système actuel”, joka on saatavana osoitteessa: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_FR.pdf.

17 — Eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä 11.7.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 199, s. 1).

18 — Ks. edellä mainitun asetuksen 2 artiklan 1 kohta ja 10 artikla.

olosuhteissa, ja siten hyväksyä lentomatkustajan esittämän vaatimuksen määräten lentoliikenteen harjoittajan maksamaan korvauksen, vaikka toimivaltainen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia saatettaisiin samanaikaisesti tai myöhemmin, katsoisi poikkeukselliset olosuhteet todistetuiksi, jolloin korvausta ei tarvitsisi maksaa.

40. Vielä on väistämättä tarkasteltava, voidaanko asetuksen N:o 261/2004 täytäntöönpanosta vastaavaa kansallista elintä pitää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuna ”tuomioistuimena”, jolla on mahdollisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö. Mielestäni tällainen elin ei voi vastata kyseistä määritelmää.[19] Näin ollen, jos hyväksyttäisiin se, että tällainen elin voi ryhtyä lentoliikenteen harjoittajaa vastaan täytäntöönpanotoimiin, joilla se pakottaa tämän maksamaan korvauksen lentomatkustajalle, tämä voisi johtaa siihen, että kun asetuksen N:o 261/2004 asiaa koskevien säännösten tulkinnasta olisi epäselvyyttä, asetuksen täytäntöönpanosta vastaavat kansalliset elimet tulkitsisivat kyseisiä säännöksiä eri tavoin. Tämä taas haittaisi unionin oikeuden yhdenmukaista tulkintaa ja soveltamista unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevissa riita-asioissa, sillä kyseisten säännösten tulkintaan liittyy lukuisia ongelmia.

41. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetuksen N:o 261/2004 16 artiklaa on tulkittava siten, että asetuksen täytäntöönpanosta vastaava kansallinen elin, jolle lentomatkustaja on tehnyt yksittäisen valituksen, ei voi toteuttaa asianomaista lentoliikenteen harjoittajaa vastaan pakkotoimia, joilla se pakottaa tämän maksamaan matkustajalle asetuksessa säädetyn korvauksen.

IV Ratkaisuehdotus

42. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten (ylin hallintotuomioistuin) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti: Matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta 11.2.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 261/2004 16 artiklaa on tulkittava siten, että asetuksen N:o 295/91 täytäntöönpanosta vastaava kansallinen elin, jolle lentomatkustaja tekee yksittäisen valituksen, ei voi toteuttaa asianomaista lentoliikenteen harjoittajaa vastaan pakkotoimia pakottaakseen tämän maksamaan matkustajalle asetuksessa säädetyn korvauksen.

19 — Muistutan, että ”unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus – –. Kansalliset tuomioistuimet voivat lisäksi pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen” (ks. tuomio Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, 23 kohta).