Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 14. siječnja 2016.[1]

Spojeni predmeti C-145/15 i C-146/15

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

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zračni prijevoz – Uredba (EZ) br. 261/2004 – Naknada štete i pomoć putnicima – Otkazivanje leta – Članak 16. – Nacionalna tijela odgovorna za provođenje uredbe – Subjektivna prava – Uloga nacionalnih tijela odgovornih za provođenje uredbe – Individualna pritužba – Sankcije“

1. Svojim pitanjem Raad van State (Državno vijeće) želi znati mora li, u skladu s člankom 16. Uredbe (EZ) br. 261/2004[2], nacionalno tijelo koje je odgovorno za provođenje te uredbe donijeti prisilne mjere radi prisiljavanja zračnog prijevoznika da putniku u zračnom prijevozu isplati odštetu koju treba isplatiti uslijed kašnjenja ili otkazivanja leta, sukladno njezinim člancima 5. i 7.

2. Članak 16. stavak 1. Uredbe br. 261/2004 obvezuje države članice da odrede nacionalno tijelo odgovorno za provođenje te uredbe koje, ovisno o slučaju, poduzima potrebne mjere kako bi osiguralo poštovanje prava putnika.

3. U ovom mišljenju objasnit ću razloge zbog kojih smatram da članak 16. Uredbe br. 261/2004 treba tumačiti na način da nacionalno tijelo odgovorno za njezino provođenje, kojem je podnesena individualna pritužba putnika u zračnom prometu, ne može donijeti prisilne mjere protiv dotičnog zračnog prijevoznika kako bi ga prisililo da isplati odštetu koju treba isplatiti tom putniku na temelju te uredbe.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

4. Uvodna izjava 1. Uredbe br. 261/2004 navodi da je „[a]ktivnost Zajednice u području zračnog prijevoza usmjerena, pored ostalih stvari, na osiguravanje visoke razine zaštite putnika“.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Uredba (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 (SL L 46, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 26., str. 21.)

5. Članak 5. navedene uredbe glasi kako slijedi:

„1. U slučaju otkazivanja leta, dotični putnici:

[…]

c) imaju pravo na odštetu od strane stvarnog zračnog prijevoznika u skladu s člankom 7., osim ako:

i) su obaviješteni o otkazivanju leta najmanje dva tjedna prije vremena polaska predviđenog redom letenja, ili

ii) su obaviješteni o otkazivanju leta u roku od dva tjedna do sedam dana prije vremena polaska predviđenog redom letenja i ponuđeno im je preusmjeravanje koje im omogućuje da otputuju ne više od dva sata prije vremena polaska predviđenog redom letenja i da stignu u mjesto odredišta unutar četiri sata od planiranog vremena dolaska, ili

iii) su obaviješteni o otkazivanju leta u roku od sedam dana prije vremena polaska predviđenog redom letenja i ponuđeno im je preusmjeravanje, čime im je omogućeno da otputuju ne više od sat vremena ranije od predviđenog vremena polaska i da stignu u mjesto odredišta unutar dva sata od planiranog vremena dolaska.

[…]

3. Stvarni zračni prijevoznik nije dužan platiti odštetu u skladu s člankom 7., ako može dokazati da je do otkazivanja leta došlo zbog izvanrednih okolnosti koje se nije moglo izbjeći čak ni ako su sve razumne mjere poduzete.

[…]“

6. Članak 7. stavak 1. te uredbe propisuje:

„Pozivanjem na ovaj članak, putnici ostvaruju pravo na odštetu u iznosu od:

a) 250 EUR za sve letove dužine 1 500 km ili kraće;

b) 400 EUR za sve letove unutar Zajednice, duže od 1 500 km i za sve druge letove dužine između 1 500 km i 3 500 km.

[…]“

7. Članak 16. Uredbe br. 261/2004 glasi:

„1. Svaka pojedina država članica određuje tijelo odgovorno za provođenje ove Uredbe u vezi s letovima iz zračnih luka smještenih na njezinom državnom području i letova iz treće zemlje u te iste zračne luke. Tamo gdje se to zahtijeva, ovo tijelo poduzima potrebne mjere kako bi osiguralo poštovanje prava putnika. Države članice izvješćuju Komisiju o tijelu koje je određeno u skladu s ovim stavkom.

2. Ne dovodeći u pitanje članak 12., svaki se putnik ima pravo žaliti bilo kojem tijelu određenom prema stavku 1. ili bilo kojem drugom nadležnom tijelu određenom od strane države članice o navodnim kršenjima ove Uredbe u bilo kojoj zračnoj luci smještenoj na državnom području države članice ili u vezi bilo kojeg leta iz treće zemlje do zračne luke smještene na tom državnom području.

3. Sankcije koje je odredila država članica zbog kršenja ove Uredbe moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.“

B – *Nizozemsko pravo*

8. U cilju usklađivanja s člankom 16. Uredbe br. 261/2004, Kraljevina Nizozemska odredila je Staatssecretarisa van Infrastructuur en Milieu (državni tajnik za infrastrukturu i okoliš, u daljnjem tekstu: državni tajnik) kao nacionalno tijelo odgovorno za provođenje te uredbe. Tako je, u skladu s člankom 11.15. točkom (b) 1. Zakona o zračnom prometu (Wet luchtvaart) od 18. lipnja 1992. [3], u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnim postupcima (u daljnjem tekstu: Zakon o zračnom prometu), državni tajnik nadležan naložiti počinitelju povrede, upravnim prisilnim mjerama, da svoje postupanje uskladi s odredbama iz te uredbe ili odredbama donesenima na temelju nje kako bi ispravio povredu. Ako on to ne učini ili ako to ne učini u zadanom roku, državni tajnik nadležan je sam ispraviti tu povredu.

9. U slučaju povrede odredbi iz Uredbe br. 261/2004 ili odredbi donesenih na temelju nje, državni tajnik može, sukladno članku 11.16. stavku 1. točki (e) 1. Zakona o zračnom prometu, izreći upravnu kaznu.

10. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da taj zakon državnom tajniku dodjeljuje opću nadležnost za donošenje prisilnih mjera u slučaju povrede Uredbe br. 261/2004 te kao primjer navodi zračnog prijevoznika koji sustavno odbija ispuniti svoje obveze koje ima na temelju te uredbe. Međutim, taj sud smatra da taj zakon ne daje nadležnost državnom tajniku za donošenje prisilnih mjera na zahtjev putnika u svakom pojedinom slučaju u kojem zračni prijevoznik odbije ispuniti zahtjev za odštetu na temelju članka 5. stavka 1. točke (c) i članka 7. te uredbe.

II – **Činjenični okvir**

11. K. Ruijssenaars i A. Jansen (predmet C-145/15) te J. H. Dees-Erf (predmet C-146/15) (u daljnjem tekstu zajedno: tužitelji u glavnim postupcima), čiji su letovi bili otkazani odnosno koji su kasnili 26 sati, zahtijevali su u dva navrata od zračnih kompanija koje su ih obavljale, odnosno od Royal Air Maroc (predmet C-145/15) i od Koninklijke Luchvaart Maatschappij NV (predmet C-146/15), plaćanje odštete propisane člankom 7. Uredbe br. 261/2004.

12. Nakon uzastopnog odbijanja dvaju zračnih prijevoznika da plate odštetu tužiteljima u glavnim postupcima, potonji su od državnog tajnika zatražili da donese prisilne upravne mjere nužne da ih se prisili da isprave povredu iz članka 5. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 261/2004 te da im isplate traženu odštetu na temelju njezina članka 7.

13. Državni tajnik odbacio je zahtjeve i pritužbe tužitelja u glavnim postupcima. Stoga su K. Ruijssenaars i A. Jansen podnijeli tužbu Rechtbanku Oost-Brabant (sud u Oost-Brabantu) protiv odluke državnog tajnika o odbijanju koja se odnosi na njih, a J. H. Dees-Erf je podnio tužbu Rechtbanku Den Haag (sud u Hagu) protiv odluke državnog tajnika o odbijanju koja se odnosi na njega. Oba su suda tužbe proglasili neosnovanima. Tužitelji u glavnim postupcima su stoga odlučili podnijeti žalbu Raadu van State (Državno vijeće).

14. U svakom od tih predmeta Raad van State (Državno vijeće) iskazuje sumnje u nadležnost državnog tajnika za donošenje prisilnih upravnih mjera u odnosu na zračne prijevoznike u svakom pojedinom slučaju povrede članka 5. stavka 1. točke (c) i članka 7. Uredbe br. 261/2004.

3 — Stb. 1992., br. 368

15. Taj sud naime smatra da su, s obzirom na to da je odnos između zračnog prijevoznika i putnika građanskopravne prirode, za neizvršenje obveza tog prijevoznika nadležni građanski sudovi. Priznavanje takve nadležnosti državnom tajniku ugrozilo bi, kako smatra taj sud, podjelu sudske nadležnosti u Nizozemskoj. Nadalje, sukladno parlamentarnom radu na Zakonu o zračnom prometu, nije dužnost upravnog tijela da u ime putnika zahtijeva odštetu od zračnog prijevoznika.

16. U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti ta dva postupka i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Moraju li nacionalna tijela u skladu s člankom 16. Uredbe (EZ) br. 261/2004 donijeti provedbene mjere koje daju temelj za upravnopravno izvršenje od strane tijela određenog u skladu s tim člankom u svakom pojedinom slučaju u kojem je došlo do povrede članka 5. stavka 1. točke (c) i članka 7. te uredbe kako bi se u svakom pojedinom slučaju moglo zajamčiti pravo putnika na odštetu, s obzirom na to da je prema nizozemskom pravu otvorena mogućnost zaštite pred građanskim sudovima radi zaštite prava koja putnicima pripadaju na temelju odredaba prava Unije iz članka 5. stavka 1. točke (c) i članka 7. te uredbe?“

III – **Moja analiza**

17. Sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 16. Uredbe br. 261/2004 tumačiti na način da nacionalno tijelo odgovorno za provođenje te uredbe, kojem je podnesena individualna pritužba putnika u zračnom prometu, mora donijeti prisilne mjere protiv dotičnog zračnog prijevoznika kako bi ga prisililo da isplati odštetu koju treba isplatiti tom putniku na temelju te uredbe.

18. Zapravo pitanje koje se postavlja u ovim predmetima jest koji je doseg uloge povjerene nacionalnim tijelima odgovornima za provođenje Uredbe br. 261/2004 na temelju iste uredbe.

19. Sud dosad nije tumačio članak 16. Uredbe br. 261/2004. On je eventualno spomenut u predmetima u kojima su donesene presude Komisija/Luksemburg (C-264/06, EU:C:2007:240), Komisija/Švedska (C-333/06, EU:C:2007:351) i McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), međutim bez osvrtanja na pitanje o kojemu je ovdje riječ.

20. Tužitelji u glavnim postupcima tvrde da je taj članak obvezivao nacionalna tijela odgovorna za provođenje Uredbe br. 261/2004 da donesu prisilne mjere protiv zračnih prijevoznika kako bi ih prisilili da dotičnim putnicima isplate odštetu koju treba isplatiti sukladno njezinim člancima 5. i 7. Tako tužitelji u glavnim postupcima smatraju da treba utvrditi razliku između, s jedne strane, naknade štete koja proizlazi iz neispunjenja ugovornih obveza, koju treba zahtijevati pred građanskim sudovima i, s druge strane, obveze plaćanja odštete koja proizlazi izravno iz Uredbe br. 261/2004 i koju treba naložiti nacionalno tijelo odgovorno za njezino provođenje[4].

21. Ne dijelim takvo mišljenje iz sljedećih razloga.

22. Članak 16. stavak 1. Uredbe br. 261/2004 propisuje da „[s]vaka pojedina država članica određuje tijelo odgovorno za provođenje ove Uredbe […] Tamo gdje se to zahtijeva, ovo tijelo poduzima potrebne mjere kako bi osiguralo poštovanje prava putnika“. U stavku 2. tog članka navedeno je da „svaki se putnik ima pravo žaliti bilo kojem tijelu određenom prema stavku 1. ili bilo kojem drugom nadležnom tijelu određenom od strane države članice o navodnim kršenjima ove Uredbe u bilo kojoj zračnoj luci smještenoj na državnom području države članice ili u vezi bilo kojeg leta iz treće zemlje do zračne luke smještene na tom državnom području“. Konačno, stavak 3. tog članka propisuje da „[s]ankcije koje je odredila država članica zbog kršenja ove Uredbe moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće“.

4 — Točka 20. pisanog očitovanja u predmetu C-145/15

23. Zadaća nacionalnog tijela odgovornog za provođenje Uredbe br. 261/2004 može stoga biti dvostruka. Naime, njegova prva obvezna zadaća jest nadzirati provedbu te uredbe. Druga zadaća, koja nije nužno namijenjena tom tijelu, nego se može povjeriti i drugom tijelu, jest postupanje po pritužbama putnika u zračnom prometu.

24. U tekstu članka 16. Uredbe br. 261/2004 ništa ne dopušta zaključak da nacionalno tijelo odgovorno za provođenje te uredbe mora donijeti prisilne mjere protiv zračnih prijevoznika kako bi ih prisililo da plate odštetu koju treba isplatiti dotičnim putnicima na temelju članaka 5. i 7. te uredbe.

25. Iako tekst članka 16. Uredbe br. 261/2004 upućuje na „potrebne mjere“ i na „sankcije“, ti se pojmovi zapravo odnose na prvu ulogu nacionalnog tijela odgovornog za njezino provođenje, a koja je nadzor nad dobrom općom primjenom te uredbe.

26. Naime, taj članak 16. treba tumačiti zajedno s uvodnom izjavom 22. Uredbe br. 261/2004. Tamo je tako navedeno da „[d]ržave bi članice trebale osigurati i *nadzirati opću usklađenost* zračnih prijevoznika s ovom Uredbom i odrediti odgovarajuće tijelo *koje će izvršavati ovakve provedbene zadaće*. Nadzor ni na koji način ne smije utjecati na prava putnika i zračnih prijevoznika da zatraže pravnu zadovoljštinu na sudovima u okviru postupaka nacionalnog prava“ [5].

27. Iz zajedničkog tumačenja tih dviju odredbi proizlazi da prva obvezna zadaća nacionalnog tijela odgovornog za provođenje Uredbe br. 261/2004 jest načelno provjeriti ispunjavaju li zračni prijevoznici svoje obveze koje proizlaze iz te uredbe. Na primjer, to tijelo mora nadzirati da zračni prijevoznici putnike u zračnom prometu propisno obavijeste o njihovim pravima ili da znaju kome se trebaju obratiti u slučaju da smatraju da nisu poštovana njihova prava [6]. Ta tijela također moraju utvrditi jesu li zračni prijevoznici eventualno povrijedili svoje obveze koje imaju na temelju te uredbe te ispraviti tu situaciju.

28. U slučaju povrede tih obveza nacionalno tijelo odgovorno za provođenje Uredbe br. 261/2004 poduzima potrebne mjere kako bi osiguralo poštovanje prava putnika, a osobito sankcije protiv zračnih prijevoznika [7]. Upotreba pojma „sankcije“ u članku 16. stavku 3. te uredbe ne ostavlja mjesta sumnji. One ni u kojem slučaju ne mogu predstavljati odštetu putniku čija prava nisu poštovana. Naime, te sankcije izriču se samo u slučaju neispunjenja obveza zračnih prijevoznika koje oni imaju na temelju Uredbe br. 261/2004, a ne zbog povrede subjektivnih prava koja ima putnik u zračnom prometu sukladno toj uredbi na temelju ugovora koji je sklopio sa zračnim prijevoznikom. Nacionalno tijelo odgovorno za provođenje te uredbe u okviru svoje prve zadaće zapravo brani kolektivne interese putnika u zračnom prometu.

29. To je tumačenje potvrđeno pripremnim radovima koji su trenutačno u tijeku radi izmjene Uredbe br. 261/2004. Tako Komisija, navodeći da to „nalaže […] državama članicama da uspostave nacionalna tijela odgovorna za nadzor primjene prava […] kako bi se osigurala [njegova] pravilna primjena“ [8], ističe da treba pojasniti ulogu tih tijela jasno im povjeravajući opću kontrolu primjene i osigurati da usvoje proaktivniju politiku nadzora od današnje [9].

5 — Moje isticanje

6 — Vidjeti točke 3.3. i 3.4. Komunikacije Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Uredbe br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku [COM(2011) 174 *final*].

7 — Vidjeti članak 16. stavke 1. i 3. te uredbe.

8 — Vidjeti točku 1.1. Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe br. 261/2004 kao i Uredbe (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u pogledu zračnog prijevoza putnika i njihove prtljage [COM(2013) 130 *final*].

9 — Vidjeti točku 3.3.1.2. tog prijedloga.

30. Države članice imaju određen manevarski prostor pri određivanju tih tijela, a prije svega pri određivanju nadležnosti koje im žele dodijeliti. U tom smislu, postoji određena institucionalna nejednakost. Neke su države članice odlučile odrediti kao nacionalno tijelo odgovorno za provođenje Uredbe br. 261/2004 svoje nacionalno tijelo za civilni zračni promet, dok su druge kao takvo odlučile odrediti svoje nacionalno tijelo za zaštitu potrošača [10]. Isto tako, iako su neke države članice (zapravo velika većina) odredile to tijelo kao nadležno za postupanje po individualnim pritužbama u smislu članka 16. stavka 2. te uredbe, druge države članice su za tu zadaću naprotiv odredile druga tijela [11].

31. Što u slučaju da je nacionalno tijelo odgovorno za provođenje Uredbe br. 261/2004 također zaduženo za individualne pritužbe? Ima li ono obvezu donijeti prisilne mjere radi prisile zračnog prijevoznika da isplati odštetu putniku u zračnom prometu? Mislim da nema.

32. Kao što je već izneseno, nacionalno tijelo odgovorno za provođenje Uredbe br. 261/2004 može, sukladno članku 16. stavku 2. te uredbe, biti odgovorno i za postupanje po pritužbama. Ništa u tekstu te odredbe ne upućuje da je ono obvezno postupiti po pritužbi putnika u zračnom prometu u vezi s povredom njegovih prava na temelju te uredbe. Smatram da države članice u tom smislu raspolažu određenim manevarski prostorom u pogledu dosega nadležnosti dodijeljene tom tijelu. Tako to tijelo može imati oblik tijela nadležnog za izvansudsko rješavanje sporova između zračnih prijevoznika i putnika te obavljati ulogu izmiritelja ili se njegova uloga može sastojati samo u pružanju informacija putnicima u zračnom prometu koji mu podnesu pritužbu, osobito kako bi saznali korake koje moraju poduzeti, poput podnošenja pritužbe zračnom prijevozniku ili ih može uputiti na standardni europski obrazac [12].

33. Ako za nacionalno tijelo odgovorno za provođenje Uredbe br. 261/2004 koje postupa po pritužbama ne postoji obveza postupanja po individualnoj pritužbi, broj pritužbi koje su mu podnesene može međutim biti značajan pokazatelj ponovljene povrede obveza koje ima zračni prijevoznik i može ga stoga potaknuti da protiv njega donese prisilne mjere [13].

34. Takvo tumačenje ne može dovesti u pitanje ciljeve koji se nastoje postići Uredbom 261/2004, odnosno osiguranje visoke zaštite putnika i puno uzimanje u obzir zahtjeva opće zaštite potrošača [14]. Naprotiv.

35. Naime, podsjećam da je cilj Uredbe br. 261/2004 osiguranje visokog stupnja zaštite putnika u zračnom prometu priznavanjem njihovih minimalnih prava u slučaju uskraćivanja ukrcaja ili otkazivanja ili dugih kašnjenja letova u polasku [15]. Ako oni smatraju da su im povrijeđena prava te da izvansudski postupak nije uspio, putnici u zračnom prometu zadržavaju mogućnost korištenja standardnih pravnih sredstava. Oni tako mogu pokrenuti postupak pred nadležnim sudom. U većini država članica postoji pojednostavljeni postupak za sporove čija vrijednost ne prelazi određeni prag, čime se olakšava pristup sudovima putnicima u zračnom prometu [16]. U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da taj prag u Nizozemskoj iznosi 25.000 eura i da nije obvezno zastupanje po odvjetniku.

10 — Vidjeti Komisijin dokument dostupan na internetskoj adresi http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf.

11 — *Idem*. To je osobito slučaj Mađarske, Republike Finske i Kraljevine Švedske.

12 — Taj je formular dostupan na internetskoj adresi http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_fr.pdf.

13 — Nadalje, Komisija je u svom prijedlogu uredbe spomenutom u bilješci br. 8. predložila bolje usklađivanje između nacionalnog tijela odgovornog za provođenje Uredbe br. 261/2004 i tijela zaduženog za postupanje po individualnim pritužbama, kako bi se lakše utvrdilo nepoštivanje obveza koje proizlaze iz te uredbe i po potrebi sankcioniralo zračnog prijevoznika koji učini povredu (vidjeti članke 16. i 16.(a).).

14 — Vidjeti uvodnu izjavu 1. te uredbe.

15 — Vidjeti članak 1. stavak 1. navedene uredbe.

16 — Vidjeti dokument Europskog parlamenta naziva „Europski postupak rješavanja sporova – Pravna analiza prijedloga Komisije kojim se nastoje ukloniti nedostaci aktualnog sustava“, dostupan na internetskoj adresi http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_FR.pdf.

36. Kad je riječ o prekograničnim sporovima, podsjećam da postoji europski postupak za sporove male vrijednosti propisan Uredbom (EZ) br. 861/2007 [17] koji se primjenjuje na sporove u kojima vrijednost zahtjeva ne prelazi 2000 eura i u kojem također nije potrebno odvjetničko zastupanje [18].

37. Ti postupci tako omogućavaju putnicima u zračnom prometu da lakše raspolažu pravnim sredstvima za rješavanje sporova s poslovnim subjektima odnosno zračnim prijevoznicima.

38. Nadalje, oblikovanje i određivanje uloga nacionalnih tijela odgovornih za provođenje Uredbe br. 261/2004, tijela zaduženih za postupanje po pritužbama, i ovisno o slučaju, nacionalnih sudova, kako proizlazi iz moje analize, jedini mogu osigurati zaštitu putnika u zračnom prometu i potrošača općenito.

39. Naime, kada bi se nacionalnim tijelima odgovornima za provođenje Uredbe br. 261/2004 prepustila briga za ostvarivanje subjektivnih prava koja putnici u zračnom prometu imaju sukladno toj uredbi i za prisilu zračnih prijevoznika na plaćanje odštete koja se treba isplatiti na temelju odredbi te uredbe, to bi neizbježno dovelo do razlika u tumačenju prava Unije, a koje bi bile izvor pravne nesigurnosti za putnike u zračnom prometu. Tako je moguće zamisliti da nacionalno tijelo odgovorno za provođenje te uredbe, kojem je podnesena individualna pritužba, ocijeni da otkazivanje leta nije posljedica nastanka izvanrednih okolnosti i stoga prihvati zahtjev putnika nalažući zračnom prijevozniku da mu isplati odštetu, iako bi nadležan sud pred kojim bi se postupak vodio u isto vrijeme ili naknadno smatrao da su takve okolnosti postojale te da je stoga ne treba isplatiti.

40. Nadalje, nužno se postavlja pitanje može li se nacionalno tijelo odgovorno za provođenje Uredbe br. 261/2004 kvalificirati kao „sud“, u smislu sudske prakse Suda, čime bi mu se omogućio pristup prethodnom postupku. Smatram da se takvo tijelo ne može tako kvalificirati [19]. Stoga, kada bi se priznalo da ono može donositi prisilne mjere protiv zračnog prijevoznika kako bi ga prisililo na plaćanje odštete putniku u zračnom prometu, to bi moglo, u slučajevima sumnje u tumačenje relevantnih odredbi Uredbe br. 261/2004, dovesti do razvoja različitih tumačenja tih odredbi od strane različitih nacionalnih tijela odgovornih za njezino provođenje i tako ugroziti jedinstveno tumačenje i primjenu prava Unije u sporovima kojih je mnogo pred Sudom, s obzirom na to da tumačenje tih odredbi uzrokuje brojne poteškoće.

41. Uzimajući u obzir sve navedeno, smatram da članak 16. Uredbe br. 261/2004 treba tumačiti na način da nacionalno tijelo odgovorno za provođenje te uredbe, kojem je podnesena individualna pritužba putnika u zračnom prometu, ne može donijeti prisilne mjere protiv dotičnog zračnog prijevoznika kako bi ga prisililo da isplati odštetu koju treba isplatiti tom putniku na temelju te uredbe.

IV – **Zaključak**

42. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je postavio Raad van State (Državno vijeće) odgovori kako slijedi: Članak 16. Uredbe (EZ) br. 261/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcaja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage

17 — Uredba (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o uvođenju europskog postupka za sporove male vrijednosti (SL L 199, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 100.)

18 — Vidjeti članak 2. stavak 1. i članak 10. te uredbe.

19 — Podsjećam da „na temelju stalne sudske prakse Suda, kod ocjene ima li tijelo koje je uputilo zahtjev obilježje „suda“ u smislu članka 267. UFEU-a, a koje je pitanje obuhvaćeno jedino pravom Unije, Sud uzima u obzir skup elemenata kao što su zakonski izvor tijela, trajnost, obvezatnost njegove nadležnosti, kontradiktornost postupka, primjena pravnih pravila od strane tijela kao i njegova neovisnost […].Osim toga, nacionalni sudovi ovlašteni su obratiti se Sudu samo ako je pred njima u tijeku spor i ako trebaju odlučiti u postupku s ciljem donošenja odluke sudske naravi“ (vidjeti presudu Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, t. 23.).

Uredbe (EEZ) br. 295/91 treba tumačiti na način da nacionalno tijelo odgovorno za provođenje Uredbe br. 261/2004, kojem je podnesena individualna pritužba putnika u zračnom prometu, ne može donijeti prisilne mjere protiv dotičnog zračnog prijevoznika kako bi ga prisililo da isplati odštetu koju treba isplatiti tom putniku na temelju te uredbe.