CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 14 januari 2016[1]

Gevoegde zaken C-145/15 en C-146/15

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

[verzoeken van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Luchtvervoer — Verordening (EG) nr. 261/2004 — Compensatie en bijstand aan luchtreizigers — Annulering van een vlucht — Artikel 16 — Nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de verordening — Subjectieve rechten — Rol van de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de verordening — Individuele klacht — Sancties”

1. Met zijn vraag wenst de Raad van State te vernemen of artikel 16 van verordening (EG) nr. 261/2004[2] een nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening, verplicht handhavend op te treden jegens een luchtvaartmaatschappij om haar te dwingen een vliegtuigpassagier de compensatie uit te keren die overeenkomstig de artikelen 5 en 7 van deze verordening verschuldigd is naar aanleiding van de vertraging of de annulering van een vlucht.

2. Artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004 verplicht de lidstaten een nationale instantie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening en in voorkomend geval de maatregelen neemt die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd.

3. In deze conclusie zal ik de redenen toelichten waarom ik van mening ben dat artikel 16 van verordening nr. 261/2004 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening en waarbij een vliegtuigpassagier een individuele klacht heeft ingediend, niet handhavend kan optreden jegens de betrokken luchtvaartmaatschappij om haar te dwingen tot uitkering van de compensatie die krachtens genoemde verordening aan deze passagier moet worden betaald.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46, blz. 1).

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

4. In overweging 1 van verordening nr. 261/2004 staat dat „[h]et optreden van de Gemeenschap [...] onder meer gericht [moet] zijn op de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de passagiers".

5. Artikel 5 van deze verordening luidt als volgt:

„1. In geval van annulering van een vlucht:

[...]

c) hebben de betrokken passagiers recht op de in artikel 7 bedoelde compensatie door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, tenzij

   i) de annulering hun ten minste twee weken voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld, of

   ii) de annulering hun tussen twee weken en zeven dagen voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld en hun een andere vlucht naar hun bestemming wordt aangeboden die niet eerder dan twee uur voor de geplande vertrektijd vertrekt en hen minder dan vier uur later dan de geplande aankomsttijd op de eindbestemming brengt, of

   iii) de annulering hun minder dan zeven dagen voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld en hun een andere vlucht naar hun bestemming wordt aangeboden die niet eerder dan één uur voor de geplande vertrektijd vertrekt en hen minder dan twee uur later dan de geplande aankomsttijd op de eindbestemming brengt.

[...]

3. Een luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert, is niet verplicht compensatie te betalen als bedoeld in artikel 7 indien zij kan aantonen dat de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden.

[...]"

6. Artikel 7, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Wanneer naar dit artikel wordt verwezen, krijgen de passagiers compensatie ten belope van:

a) 250 EUR voor alle vluchten tot en met 1 500 km;

b) 400 EUR voor alle intracommunautaire vluchten van meer dan 1 500 km, en voor alle andere vluchten tussen 1 500 en 3 500 km;

[...]"

7. Artikel 16 van verordening nr. 261/2004 luidt als volgt:

„1. Elke lidstaat wijst een instantie aan die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening met betrekking tot de vluchten vanuit de zich op het grondgebied van de lidstaat bevindende luchthavens en met betrekking tot de vluchten vanuit een derde land naar deze luchthavens. In voorkomend geval neemt deze instantie de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd. De lidstaten delen de Commissie mee welke instantie overeenkomstig dit lid is aangewezen.

2. Onverminderd artikel 12 kan een passagier een klacht indienen bij elke overeenkomstig lid 1 aangewezen instantie of iedere andere door een lidstaat aangewezen bevoegde instantie over een vermeende overtreding van deze verordening op een op het grondgebied van een lidstaat gelegen luchthaven of betreffende een vlucht vanuit een derde land naar een op dat grondgebied gelegen luchthaven.

3. De door de lidstaten vastgestelde sancties voor overtreding van deze verordening moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

B – *Nederlands recht*

8. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft ter naleving van artikel 16 van verordening nr. 261/2004 de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (hierna: „staatssecretaris") aangewezen als de instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening. Op grond van artikel 11.15, onder b), onderdeel 1°, van de Wet luchtvaart van 18 juni 1992 [3], in de versie ervan die van toepassing is op de hoofdgedingen, is de staatssecretaris bevoegd om de overtreder bij wege van een last onder bestuursdwang te gelasten het bij of krachtens deze verordening bepaalde na te leven om de overtreding te herstellen. Doet hij dit niet of niet tijdig, dan is de staatssecretaris bevoegd om zelf tot herstel van de overtreding over te gaan.

9. De staatssecretaris kan overeenkomstig artikel 11.16, lid 1, onder e), onderdeel 1°, van de Wet luchtvaart een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens verordening nr. 261/2004.

10. De verwijzende rechterlijke instantie benadrukt dat deze wet de staatssecretaris een algemene grondslag biedt om handhavend op te treden bij overtreding van verordening nr. 261/2004 en noemt als voorbeeld de luchtvaartmaatschappij die stelselmatig weigert aan haar verplichtingen uit hoofde van deze verordening te voldoen. Zij is daarentegen van oordeel dat de staatssecretaris niet bevoegd is om, op verzoek van een passagier, over te gaan tot handhaving in elk individueel geval afzonderlijk waarin de luchtvaartmaatschappij weigert het uit de artikelen 5, lid 1, onder c), en 7 van deze verordening voortvloeiende recht op compensatie te honoreren.

II – **Feitelijk kader**

11. K. Ruijssenaars en A. Jansen (zaak C-145/15), alsmede J. H. Dees-Erf (zaak C-146/15) (hierna gezamenlijk: „verzoekers in het hoofdgeding"), wier vluchten respectievelijk zijn geannuleerd en 26 uur zijn vertraagd, hebben de luchtvaartmaatschappijen die deze vluchten moesten uitvoeren, te weten Royal Air Maroc (zaak C-145/15) en Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (zaak C-146/15), tot tweemaal toe verzocht over te gaan tot uitkering van de in artikel 7 van verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie.

3 — Stb. 1992, 368.

12. Nadat de twee luchtvaartmaatschappijen achtereenvolgend hadden geweigerd verzoekers in het hoofdgeding te compenseren, hebben deze laatsten de staatssecretaris verzocht bestuursrechtelijk handhavend op te treden, teneinde hen te dwingen de overtreding van artikel 5, lid 1, onder c), van verordening nr. 261/2004 te beëindigen en hun de gevraagde compensatie krachtens artikel 7 van deze verordening te betalen.

13. De verzoeken en klachten van verzoekers in het hoofdgeding zijn door de staatssecretaris afgewezen. Daarop hebben Ruijssenaars en Jansen bij de Rechtbank Oost-Brabant beroep ingesteld tegen de hen betreffende afwijzing door de staatssecretaris en heeft Dees-Erf bij de Rechtbank Den Haag beroep ingesteld tegen de haar betreffende afwijzing. Deze rechterlijke instanties hebben beide de beroepen ongegrond verklaard. Verzoekers in het hoofdgeding hebben vervolgens hoger beroep ingesteld bij de Raad van State.

14. De Raad van State twijfelt in elk van de onderhavige zaken over de bevoegdheid van de staatssecretaris om in elk individueel geval van overtreding van de artikelen 5, lid 1, onder c), en 7 van verordening nr. 261/2004 bestuursrechtelijk handhavend op te treden jegens de luchtvaartmaatschappijen.

15. Deze rechterlijke instantie is namelijk van oordeel dat, aangezien de verhouding tussen de luchtvaartmaatschappij en een passagier civielrechtelijk van aard is, de civiele rechterlijke instanties bevoegd zijn ter zake van de niet-nakoming door deze maatschappij van haar verplichtingen. Erkennen dat de staatssecretaris daartoe wel bevoegd is, zou volgens deze rechterlijke instantie de rechterlijke taakverdeling in Nederland aantasten. Bovendien volgt uit de parlementaire geschiedenis van de Wet luchtvaart dat het niet aan de overheid is om namens de passagiers een schadevergoeding van de luchtvaartmaatschappij te vorderen.

16. In deze context heeft de Raad van State de behandeling van deze twee zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Verplicht artikel 16 van verordening […] nr. 261/2004 […], in aanmerking genomen dat het Nederlandse recht toegang tot de civiele rechter biedt ter bescherming van de rechten die passagiers uit hoofde van het Unierecht aan de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c), en 7 van de verordening kunnen ontlenen, de nationale autoriteiten ertoe om uitvoeringsmaatregelen te nemen die een grondslag bieden voor bestuursrechtelijke handhaving door de op grond van artikel 16 aangewezen instantie in elk individueel geval afzonderlijk waarin de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c), en 7 van de verordening worden overtreden, teneinde in elk individueel geval afzonderlijk het recht op compensatie van een passagier te kunnen garanderen?”

III – **Bespreking**

17. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 16 van verordening nr. 261/2004 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening en waarbij een vliegtuigpassagier een individuele klacht heeft ingediend, handhavend tegen de betrokken luchtvaartmaatschappij moet optreden om haar te dwingen tot uitkering van de compensatie die krachtens deze verordening aan deze passagier moet worden betaald.

18. De werkelijke vraag in deze zaken is wat de omvang is van de rol die wordt toegekend aan de nationale instanties die krachtens verordening nr. 261/2004 verantwoordelijk zijn voor de handhaving ervan.

19. Artikel 16 van verordening nr. 261/2004 is nog niet door het Hof uitgelegd. Het is hooguit aangestipt in de zaken die hebben geleid tot de arresten Commissie/Luxemburg (C-264/06, EU:C:2007:240), Commissie/Zweden (C-333/06, EU:C:2007:351) en McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), echter zonder dat daarin werd ingegaan op de in casu voorgelegde vraag.

20. Volgens verzoekers in het hoofdgeding moet de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004 krachtens dit artikel handhavend optreden jegens de luchtvaartmaatschappijen om hen te dwingen over te gaan tot uitkering van de compensatie die krachtens de artikelen 5 en 7 van deze verordening verschuldigd is. Volgens verzoekers in het hoofdgeding moet dus onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de schadevergoeding als gevolg van het niet-nakomen van contractuele verplichtingen, die door de civiele rechterlijke instanties moet worden geëffectueerd en anderzijds de verplichting tot betaling van compensatie die rechtstreeks uit verordening nr. 261/2004 voortvloeit en die door de nationale instantie die met de handhaving is belast, moet worden geëffectueerd. [4]

21. Ik ben het met deze zienswijze niet eens, en wel om de volgende redenen.

22. Artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004 bepaalt dat „[e]lke lidstaat [...] een instantie [aanwijst] die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening [...]. In voorkomend geval neemt deze instantie de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd.” Lid 2 van dit artikel vermeldt dat „een passagier een klacht [kan] indienen bij elke overeenkomstig lid 1 aangewezen instantie of iedere andere door een lidstaat aangewezen bevoegde instantie over een vermeende overtreding van deze verordening op een op het grondgebied van een lidstaat gelegen luchthaven of betreffende een vlucht vanuit een derde land naar een op dat grondgebied gelegen luchthaven”. Tot slot bepaalt lid 3 van dat artikel dat „[d]e door de lidstaten vastgestelde sancties voor overtreding van deze verordening [...] doeltreffend, evenredig en afschrikkend [moeten] zijn”.

23. De nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, kan dus een tweeledige taak hebben. Haar primaire, verplichte, taak is namelijk om te zorgen voor de handhaving van deze verordening. De tweede taak, die niet per se op deze instantie rust, maar die kan worden toegekend aan een andere instantie, is om de klachten van vliegtuigpassagiers te behandelen.

24. Uit de bewoordingen van artikel 16 van verordening nr. 261/2004 kan volstrekt niet worden afgeleid dat de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening, handhavend moet optreden jegens de luchtvaartmaatschappijen om hen te dwingen over te gaan tot uitkering van de compensatie die krachtens de artikelen 5 en 7 van deze verordening verschuldigd is.

25. Ofschoon de tekst van artikel 16 van verordening nr. 261/2004 refereert aan „maatregelen die nodig zijn” en aan „sancties”, houden deze woorden in werkelijkheid verband met de primaire taak van de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de naleving van deze verordening.

26. Artikel 16 moet namelijk worden gelezen in samenhang met overweging 22 van verordening nr. 261/2004. Volgens deze overweging moeten „[d]e lidstaten [...] *ervoor zorgen en erop toezien* dat hun luchtvaartmaatschappijen deze verordening *naleven* en een passende instantie *voor de uitvoering van die handhavingstaken* aanwijzen. Dit toezicht mag geen afbreuk doen aan de rechten van passagiers en luchtvaartmaatschappijen om overeenkomstig het nationale procesrecht langs juridische weg schadevergoeding te eisen bij een rechtbank.” [5]

4 — Punt 20 van de schriftelijke opmerkingen in zaak C-145/15.

5 — Cursivering van mij.

27. Uit deze twee bepalingen in hun onderlinge samenhang beschouwd, blijkt dat de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, primair de – verplichte – taak heeft er in algemene zin voor te zorgen dat de luchtvaartmaatschappijen hun verplichtingen krachtens deze verordening nakomen. Deze instantie moet er bijvoorbeeld op toezien dat de passagiers naar behoren door de luchtvaartmaatschappijen worden geïnformeerd over hun rechten of dat zij weten tot wie zij zich kunnen wenden wanneer zij van mening zijn dat hun rechten niet zijn geëerbiedigd. [6] Ook moeten zij eventuele niet-nakoming door de luchtvaartmaatschappijen van hun verplichtingen krachtens deze verordening aanwijzen en aanpakken.

28. Bij niet-nakoming van deze verplichtingen moet de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd, en met name de tegen de luchtvaartmaatschappijen gerichte sancties opleggen. [7] Het gebruik van de term „sancties” in artikel 16, lid 3, van deze verordening laat geen ruimte voor twijfel. Deze sancties kunnen in geen enkel geval gelden als schadevergoeding voor de passagier wiens rechten niet zijn geëerbiedigd. Deze sancties worden namelijk alleen opgelegd ingeval de luchtvaartmaatschappijen hun verplichtingen krachtens verordening nr. 261/2004 niet nakomen, en niet wegens een schending van de subjectieve rechten die de vliegtuigpassagier ontleent aan deze verordening naar aanleiding van een overeenkomst die hij met een luchtvaartmaatschappij heeft gesloten. De nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening, verdedigt in werkelijkheid, als primaire taak, de collectieve belangen van vliegtuigpassagiers.

29. Deze uitlegging komt terug in de thans lopende voorbereidende werkzaamheden tot wijziging van verordening nr. 261/2004. Eraan herinnerend dat de verordening „de lidstaten [verplicht] om nationale handhavingsorganen op te richten, die erop moeten toezien dat de verordening correct wordt toegepast” [8], geeft de Commissie aan dat de rol van deze nationale handhavingsorganen moet worden verduidelijkt door hen duidelijk verantwoordelijk te maken voor de algemene handhaving en ervoor te zorgen dat zij een proactiever toezichtsbeleid voeren dan nu het geval is [9].

30. De lidstaten hebben een zekere beoordelingsmarge bij het aanwijzen van deze instanties en vooral bij de toebedeling van de bevoegdheden die zij daaraan willen toekennen. Op dat punt is er sprake van een zekere institutionele ongelijkheid. Sommige lidstaten hebben ervoor gekozen hun nationale civiele luchtvaartautoriteit aan te wijzen als nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, terwijl andere de voorkeur hebben gegeven aan hun nationale autoriteit voor consumentenbescherming. [10] Daarbij komt dat, ofschoon sommige lidstaten (in werkelijkheid de grote meerderheid) deze instantie hebben aangewezen als bevoegde instantie voor de behandeling van individuele klachten in de zin van artikel 16, lid 2, van deze verordening, andere deze taak daarentegen hebben opgedragen aan een andere instantie. [11]

31. Wat gebeurt er als de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, tevens verantwoordelijk is voor de behandeling van individuele klachten? Moet zij dan handhavend optreden om de luchtvaartmaatschappij te dwingen tot compensatie van de vliegtuigpassagier? Ik meen van niet.

6 — Zie punten 3.3 en 3.4 van de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van verordening nr. 261/2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie en bijstand aan luchtreizigers in geval van instapweigering en bij annulering of langdurige vertraging van vluchten [COM(2011) 174 definitief].

7 — Zie artikel 16, leden 1 en 3, van deze verordening.

8 — Zie punt 1.1 van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van verordening nr. 261/2004 en verordening (EG) nr. 2027/97 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders met betrekking tot het luchtvervoer van passagiers en hun bagage [COM(2013) 130 final].

9 — Zie punt 3.3.1.2 van dit voorstel.

10 — Zie document van de Commissie op het internetadres http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf

11 — Idem. Dit is met name het geval voor Hongarije, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden.

32. Zoals hierboven besproken, kan de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, overeenkomstig artikel 16, lid 2, van deze verordening tevens verantwoordelijk zijn voor de behandeling van klachten. Uit de tekst van deze bepaling valt niet op te maken dat zij verplicht zou zijn tot handelen naar aanleiding van een klacht van een vliegtuigpassagier over de schending van zijn rechten krachtens die verordening. Naar mijn mening beschikken de lidstaten op dat punt over een zekere beoordelingsmarge ten aanzien van de omvang van de bevoegdheden die aan deze instantie worden toegekend. Zo kan deze instantie worden opgezet als een instantie die is belast met de buitengerechtelijke beslechting van geschillen tussen luchtvaartmaatschappijen en passagiers en als mediator optreden, dan wel een rol toebedeeld krijgen die beperkt is tot het verstrekken van informatie aan de vliegtuigpassagier die een klacht bij haar heeft ingediend, zodat deze weet welke stappen, zoals het indienen van een vordering bij de luchtvaartmaatschappij, moeten worden genomen, of tot het wijzen op het Europese standaardformulier. [12]

33. Ofschoon de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004 en klachten afhandelt, niet verplicht is tot optreden naar aanleiding van een individuele klacht, kan het aantal klachten dat bij haar is ingediend daarentegen een goede indicator zijn van een stelselmatige niet-nakoming van de verplichtingen door de luchtvaartmaatschappij en kan deze nationale instantie naar aanleiding daarvan handhavend optreden. [13]

34. Een dergelijke uitlegging doet niet af aan de doelstellingen die verordening nr. 261/2004 beoogt te bereiken, te weten de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de passagiers, met volledige inachtneming van de eisen op het gebied van consumentenbescherming in het algemeen. [14] Juist integendeel.

35. Ik wijs er namelijk op dat verordening nr. 261/2004 tot doel heeft een hoog niveau van bescherming van vliegtuigpassagiers te waarborgen door hun minimumrechten toe te kennen in geval van instapweigering, annulering of langdurige vertraging van vluchten. [15] Indien vliegtuigpassagiers van mening zijn dat hun rechten zijn geschonden en het beroep niet in der minne kon worden geschikt, kunnen zij nog altijd gebruikmaken van de klassieke voorzieningen in rechte. Zo kunnen zij een vordering indienen bij de bevoegde rechterlijke instantie. In het merendeel van de lidstaten bestaat er een vereenvoudigde procedure voor geschillen waarin de vordering onder een bepaalde drempel ligt, waardoor de vliegtuigpassagiers gemakkelijker toegang hebben tot de rechter. [16] In dat verband benadrukt de verwijzende rechterlijke instantie dat deze drempel in Nederland op 25 000 EUR ligt en dat geen gebruik hoeft te worden gemaakt van een advocaat.

36. Wat grensoverschrijdende geschillen betreft, herinner ik aan het bestaan van de Europese procedure voor geringe vorderingen van verordening (EG) nr. 861/2007 [17], die van toepassing is op vorderingen waarvan de waarde niet meer bedraagt dan 2 000 EUR en waarvoor evenmin de tussenkomst van een advocaat is vereist. [18]

12 — Dit formulier staat op het internetadres http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_nl.pdf

13 — De Commissie heeft overigens in haar voorstel voor een verordening, genoemd in voetnoot 8, een voorstel gedaan voor een betere coördinatie tussen de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, en de instantie die verantwoordelijk is voor de behandeling van individuele klachten, teneinde de niet-nakoming van de verplichtingen uit deze verordening gemakkelijker te kunnen opsporen en in voorkomend geval de tekortkomende luchtvaartmaatschappij te kunnen bestraffen (zie artikelen 16 en 16 bis).

14 — Zie overweging 1 van deze verordening.

15 — Zie artikel 1, lid 1, van deze verordening.

16 — Zie document van het Europees Parlement met het opschrift „European Small Claims Procedure – Legal analysis of the Commission's proposal to remedy weaknesses in the current system", te vinden op het internetadres http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_REV1_EN.pdf

17 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (PB L 199, blz. 1).

18 — Zie artikelen 2, lid 1, en 10 van deze verordening.

37. Dankzij deze procedures staat er voor vliegtuigpassagiers tegen de beroepsmatig optredende luchtvaartmaatschappijen dus een vereenvoudigde beroepsweg open.

38. Overigens kan de bescherming van de vliegtuigpassagiers en de consumenten in het algemeen juist uitsluitend worden gewaarborgd door de uit mijn bespreking blijkende toebedeling en vaststelling van de respectieve rol van de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van klachten en, in voorkomend geval, de nationale rechterlijke instanties.

39. Indien het aan de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, zou zijn overgelaten de subjectieve rechten die vliegtuigpassagiers aan deze verordening ontlenen, geldend te maken en de luchtvaartmaatschappijen te dwingen de krachtens deze verordening verschuldigde compensatie uit te keren, zou dat onvermijdelijk leiden tot verschillende uitleggingen van het Unierecht, hetgeen een bron van juridische onzekerheid zou vormen voor de vliegtuigpassagiers. Het is dan goed voorstelbaar dat een nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening en waarbij een individuele klacht is ingediend, oordeelt dat de annulering van een vlucht niet het gevolg is van buitengewone omstandigheden en op grond daarvan het verzoek van de vliegtuigpassagier toewijst door de luchtvaartmaatschappij te dwingen hem te compenseren, terwijl de rechterlijke instantie waarbij tegelijkertijd of naderhand een vordering is ingesteld, oordeelt dat wel is aangetoond dat sprake was van dergelijke omstandigheden en deze compensatie dus niet verschuldigd is.

40. Daarenboven rijst noodzakelijkerwijs de vraag of een nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, kan worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie" in de zin van de rechtspraak van het Hof, waardoor de weg naar de prejudiciële verwijzing open komt te liggen. Naar mijn mening kan een dergelijk instantie niet aldus worden aangemerkt.[19] Wanneer ervan wordt uitgegaan dat deze instantie handhavend jegens een luchtvaartmaatschappij mag optreden om haar te dwingen een vliegtuigpassagier te compenseren, ontstaat het risico dat de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, bij twijfel over de uitlegging die aan de relevante bepalingen van die verordening moet worden gegeven, deze bepalingen verschillend gaan uitleggen en aldus afbreuk wordt gedaan aan de uniforme uitlegging en toepassing van het Unierecht op een gebied waarin veelvuldig vragen aan het Hof worden voorgelegd, omdat bij de uitlegging van deze bepalingen tal van moeilijkheden ontstaan.

41. Gelet op een en ander ben ik van mening dat artikel 16 van verordening nr. 261/2004 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening en waarbij een vliegtuigpassagier een individuele klacht heeft ingediend, niet handhavend jegens de betrokken luchtvaartmaatschappij kan optreden om haar te dwingen tot uitkering van de compensatie die krachtens deze verordening aan deze passagier moet worden betaald.

19 — Ik herinner eraan dat het Hof „[v]olgens vaste rechtspraak [...] de zuiver Unierechtelijke vraag of het verwijzende orgaan een ‚rechterlijke instantie' is in de zin van artikel 267 VWEU [beantwoordt] op basis van diverse factoren, zoals de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de beslissing na een procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regelen des rechts, alsmede de onafhankelijkheid van het orgaan [...]. Voorts is de nationale rechter alleen bevoegd tot verwijzing naar het Hof indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing" (zie arrest Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, punt 23).

IV – **Conclusie**

42. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Raad van State te beantwoorden als volgt:

„Artikel 16 van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 moet aldus worden uitgelegd dat een nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004 en waarbij een vliegtuigpassagier een individuele klacht heeft ingediend, niet handhavend jegens de betrokken luchtvaartmaatschappij kan optreden om haar te dwingen tot uitkering van de compensatie die krachtens deze verordening aan deze passagier moet worden betaald."