Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 14. januarja 2016 [1]

Združeni zadevi C-145/15 in C-146/15

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

(Predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ju je vložilo Raad van State (vrhovno upravno sodišče, Nizozemska))

„Predhodno odločanje — Zračni prevozi — Uredba (ES) št. 261/2004 — Odškodnina in pomoč potnikom — Odpoved leta — Člen 16 — Nacionalni organi, pristojni za izvajanje Uredbe — Subjektivne pravice — Vloga nacionalnih organov, pristojnih za izvajanje Uredbe — Individualna pritožba — Sankcije“

1. Raad van State (vrhovno upravno sodišče) želi s svojim vprašanjem izvedeti, ali mora v skladu s členom 16 Uredbe (ES) št. 261/2004 [2] nacionalni organ, pristojen za izvajanje te uredbe, sprejeti prisilne ukrepe, da bi letalskega prevoznika prisilil, da potniku plača odškodnino zaradi zamude ali odpovedi leta v skladu s členoma 5 in 7 navedene uredbe.

2. Člen 16(1) Uredbe št. 261/2004 zahteva, da države članice določijo organ, pristojen za izvajanje te uredbe, ki mora, kadar je to primerno, ustrezno ukrepati, da zagotovi spoštovanje pravic potnikov.

3. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil razloge, zaradi katerih menim, da je treba člen 16 Uredbe št. 261/2004 razlagati tako, da nacionalni organ, pristojen za izvajanje te uredbe, ki je prejel individualno pritožbo potnika, ne more sprejeti prisilnih ukrepov proti zadevnemu letalskemu prevozniku, da bi ga prisilil k plačilu odškodnine, ki naj bi jo potniku izplačal v skladu s to uredbo.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

4. V uvodni izjavi 1 Uredbe št. 261/2004 je navedeno, da mora „[u]krepanje Skupnosti na področju zračnega prevoza med drugim zagotavljati visoko raven varstva potnikov“.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Uredba (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 10).

5. Člen 5 te uredbe določa:

„1. V primeru odpovedi leta imajo zadevni potniki pravico:

[…]

c) do odškodnine, ki jim jo mora plačati dejanski letalski prevoznik v skladu s členom 7, razen če:

(i) so o odpovedi obveščeni najmanj dva tedna pred odhodom po voznem redu, ali

(ii) so o odpovedi obveščeni dva tedna do sedem dni pred odhodom po voznem redu in jim je ponujena sprememba poti, ki jim zagotavlja odhod največ dve uri pred odhodom po voznem redu in prihod v njihov končni namembni kraj manj kot štiri ure po prihodu po voznem redu; ali

(iii) so o odpovedi obveščeni manj kot sedem dni pred odhodom po voznem redu in jim je ponujena sprememba poti, ki jim zagotavlja odhod največ eno uro pred odhodom po voznem redu in prihod v njihov končni namembni kraj manj kot dve uri po prihodu po voznem redu.

[…]

3. Dejanski letalski prevoznik ni obvezan plačati odškodnine v skladu s členom 7, če lahko dokaže, da so za odpoved leta krive izredne razmere, katerim se ne bi bilo mogoče izogniti, tudi če bi bili sprejeti vsi ustrezni ukrepi.

[…]“

6. Člen 7(1) navedene uredbe določa:

„Pri sklicevanju na ta člen potniki prejmejo odškodnino v višini:

(a) 250 EUR za lete do vključno 1500 kilometrov;

(b) 400 EUR za vse lete znotraj Skupnosti nad 1500 kilometrov in za vse druge lete med 1500 in 3500 kilometri.

[…]“

7. Člen 16 Uredbe št. 261/2004 določa:

„1. Vsaka država članica določi organ, ki je pristojen za izvajanje te uredbe glede letov iz letališč na svojem ozemlju in letov na ta letališča iz tretjih držav. Kadar je to primerno, mora ta organ ustrezno ukrepati, da zagotovi spoštovanje pravic potnikov. Države članice obvestijo Komisijo o organu, ki so ga določile v skladu s tem odstavkom.

2. Brez poseganja v člen 12 se vsak potnik lahko pritoži vsakemu pristojnemu organu iz odstavka 1 ali vsakemu drugemu pristojnemu organu, ki ga določi država članica, v zvezi z domnevno kršitvijo te uredbe, ki nastane na letališču, ki se nahaja na ozemlju države članice, ali v zvezi z vsakim letom iz tretje države na tisto letališče.

3. Sankcije, ki jih določijo države članice za kršitve te uredbe, so učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

B – *Nizozemsko pravo*

8. Kraljevina Nizozemska je za zagotovitev skladnosti s členom 16 Uredbe št. 261/2004 imenovala Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (državni sekretar za infrastrukturo in okolje, v nadaljevanju: državni sekretar) za nacionalni organ, pristojen za izvajanje te uredbe. Tako je v skladu s členom 11.15(b), točka 1, zakona o letalstvu (Wet luchtvaart) z dne 18. junija 1992 [3] v različici, ki se uporablja za spora o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o letalstvu), državni sekretar pristojen za izdajo odredbe z grožnjo upravne prisile, s katero kršitelju naloži upoštevanje določb, ki jih navedena uredba vsebuje ali so bile na njeni podlagi sprejete za odpravo kršitve. Če kršitelj tega ne stori oziroma ne stori v določenih rokih, je državni sekretar sam pristojen za odpravo te kršitve.

9. Državni sekretar lahko v primeru kršitve določb, ki jih vsebuje Uredba št. 261/2004 ali so bile sprejete na njeni podlagi, v skladu s členom 11.16(1)(e), točka 1, zakona o letalstvu naloži globo.

10. Predložitveno sodišče pojasni, da ima državni sekretar na podlagi tega zakona splošno pristojnost za sprejemanje prisilnih ukrepov v primeru kršitve Uredbe št. 261/2004 in navaja primer letalskega prevoznika, ki dosledno zavrača izpolnjevanje svojih obveznosti, ki izhajajo iz te uredbe. Vendar, nasprotno, meni, da navedeni zakon državnemu sekretarju ne daje pristojnosti, da na predlog potnika sprejme prisilne ukrepe v vsakem posameznem primeru, v katerem letalski prevoznik noče ugoditi zahtevku za odškodnino, ki temelji na členih 5(1)(c) in 7 navedene uredbe.

II – **Dejansko stanje**

11. K. Ruijssenaars in A. Jansen (zadeva C-145/15) ter M. Dees-Erf (zadeva C-146/15) (v nadaljevanju: tožeče stranke v postopku v glavni stvari), katerih let je bil v prvi zadevi odpovedan, v drugi zadevi pa zamujen za 26 ur, so od letalskih družb, odgovornih za ta leta, in sicer družbe Royal Air Maroc (zadeva C-145/15) in družbe Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (zadeva C-146/15), dvakrat zahtevali izplačilo odškodnine, določene v členu 7 Uredbe št. 261/2004.

12. Obe letalski družbi sta zahtevi tožečih strank v postopku v glavni stvari zavrnili, zato so ti pri državnem sekretarju predlagali sprejetje potrebnih prisilnih ukrepov za popravo kršitve iz člena 5(1)(c) Uredbe št. 261/2004 in plačilo odškodnine, zahtevane v skladu s členom 7 te uredbe.

13. Državni sekretar je predloga in ugovora tožečih strank v postopku v glavni stvari zavrnil. Zato sta K. Ruijssenaars in A. Jansen pri Rechtbank Oost-Brabant (sodišče v Oost-Brabantu) vložila tožbo zoper odločbo državnega sekretarja o zavrnitvi, ki ju zadeva, M. Dees-Erf pa je vložil tožbo pri Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) zoper odločbo državnega sekretarja o zavrnitvi, ki ga zadeva. Obe sodišči sta tožbi zavrnili kot neutemeljeni. Zato so tožeče stranke v postopku v glavni stvari vložile pritožbo pri Raad van State (vrhovno upravno sodišče).

14. Raad van State (vrhovno upravno sodišče) v vsaki od teh zadev dvomi o pristojnosti državnega sekretarja za sprejetje prisilnih ukrepov proti letalskim prevoznikom v vsakem posameznem primeru kršitve členov 5(1)(c) in 7 Uredbe št. 261/2004.

15. To sodišče namreč meni, da je razmerje med letalskim prevoznikom in potnikom civilnopravno, zato neizvajanje obveznosti s strani prevoznika spada v pristojnost civilnih sodišč. Meni tudi, da bi priznanje, da ima državni sekretar tako pristojnost, negativno vplivalo na razdelitev sodnih pristojnosti na Nizozemskem. Poleg tega v skladu s parlamentarno razpravo v zvezi z zakonom o letalstvu ne more biti naloga upravnega organa, da od letalskega prevoznika zahteva odškodnino v imenu potnikov.

3 — Stb. 1992, št. 368.

16. V teh okoliščinah je Raad van State (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje v obeh zadevah in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali morajo nacionalni organi v skladu s členom 16 Uredbe št. 261/2004 glede na to, da je v skladu z nizozemskim pravom na voljo postopek pred civilnimi sodišči za varstvo pravic, ki jih imajo potniki v skladu z določbama prava Unije, členoma 5(1)(c) in 7 Uredbe, sprejeti prisilne ukrepe, ki pomenijo podlago za upravnopravno izvajanje s strani organa, določenega v členu 16, v vsakem posameznem primeru, v katerem se kršita člena 5(1)(c) in 7 Uredbe, da se lahko v vsakem posameznem primeru zagotovi pravica potnika do odškodnine?“

III – **Analiza**

17. Predložitveno sodišče želi s svojim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 16 Uredbe št. 261/2004 razlagati tako, da mora nacionalni organ, pristojen za izvajanje te uredbe, ki je prejel individualno pritožbo potnika, sprejeti prisilne ukrepe proti zadevnemu letalskemu prevozniku, da bi ga prisilil k plačilu odškodnine, ki naj bi jo temu potniku izplačal v skladu s to uredbo.

18. Dejansko je vprašanje, ki se postavlja v teh zadevah, kakšen je obseg vloge nacionalnih organov, pristojnih za izvajanje navedene uredbe, v skladu z Uredbo št. 261/2004.

19. Člen 16 Uredbe št. 261/2004 še ni bil predmet razlage Sodišča. Vprašanje je bilo kvečjemu omenjeno v zadevah, v katerih so bile izrečene sodbe Komisija/Luksemburg (C-264/06, EU:C:2007:240), Komisija/Švedska (C-333/06, EU:C:2007:351) in McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), ne da bi bilo vprašanje, ki nam je tukaj predloženo, obravnavano.

20. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari menijo, da ta člen nacionalnemu organu, pristojnemu za izvajanje Uredbe št. 261/2004, nalaga, da sprejme prisilne ukrepe proti letalskim prevoznikom, da bi jih prisilil k plačilu odškodnine zadevnim potnikom iz naslova členov 5 in 7 te uredbe. Tako tožeče stranke v postopku v glavni stvari menijo, da je treba razlikovati med, na eni strani, odškodnino zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti, ki jih je treba iztožiti pri civilnopravnih sodiščih in, na drugi strani, obveznostjo plačila odškodnine, ki izhaja neposredno iz Uredbe št. 261/2004 in ki jo mora naložiti nacionalni organ, pristojen za izvajanje te uredbe.[4]

21. S tem mnenjem se ne strinjam iz naslednjih razlogov.

22. Člen 16(1) Uredbe št. 261/2004 določa, da „[v]saka država članica določi organ, ki je pristojen za izvajanje te uredbe […]. Kadar je to primerno, mora ta organ ustrezno ukrepati, da zagotovi spoštovanje pravic potnikov.“ V odstavku 2 tega člena je določeno, da „se vsak potnik lahko pritoži vsakemu pristojnemu organu iz odstavka 1 ali vsakemu drugemu pristojnemu organu, ki ga določi država članica, v zvezi z domnevno kršitvijo te uredbe, ki nastane na letališču, ki se nahaja na ozemlju države članice, ali v zvezi z vsakim letom iz tretje države na tisto letališče“. Nazadnje je v odstavku 3 navedenega člena določeno, da so „[s]ankcije, ki jih določijo države članice za kršitve te uredbe, […] učinkovite, sorazmerne in odvračilne“.

23. Tako ima lahko nacionalni organ, pristojen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, dve nalogi. Glavna naloga, ki je obvezna, je zagotavljati izvajanje te uredbe. Druga naloga, ki ni nujno zaupana temu organu, je lahko zaupana drugemu organu, in to je obravnavanje pritožb letalskih potnikov.

4 — Točka 20 pisnih stališč v zadevi C-145/15.

24. Besedilo člena 16 Uredbe št. 261/2004 ne vsebuje ničesar, na podlagi česar bi bilo mogoče sklepati, da je nacionalni organ, pristojen za izvajanje te uredbe, obvezan sprejeti prisilne ukrepe proti letalskim prevoznikom, da bi jih prisilil, da zadevnim potnikom plačajo odškodnino iz naslova členov 5 in 7 te uredbe.

25. Čeprav je res, da so v besedilu člena 16 Uredbe št. 261/2004 navedeni „ustrezni ukrepi“ in „sankcije“, pa se ti izrazi dejansko nanašajo na glavno vlogo nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje te uredbe, ki je zagotavljati pravilno splošno izvajanje te uredbe.

26. Ta člen 16 je namreč treba razlagati v povezavi z uvodno izjavo 22 Uredbe št. 261/2004. V tej je določeno, da morajo „[d]ržave članice zagotoviti, da njihovi letalski prevozniki *uporabljajo* to uredbo, *nadzirati njeno uporabo* in določiti ustrezni organ *za izvajanje teh nalog*. Nadzor ne sme prizadeti pravic potnikov in letalskih prevoznikov, da s pravnimi sredstvi na sodišču zahtevajo nadomestilo v skladu s postopki nacionalne zakonodaje.“ [5]

27. Iz povezane razlage teh določb je razvidno, da je glavna in obvezna naloga nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje Uredbe št. 261/2004, na splošno zagotavljati, da letalski prevozniki izpolnjujejo svoje obveznosti iz te uredbe. Ta organ mora na primer zagotavljati, da letalski prevozniki potnike ustrezno obveščajo o njihovih pravicah in jih seznanijo, na koga naj se obrnejo, če menijo, da se njihove pravice ne upoštevajo. [6] Poleg tega morajo v skladu z navedeno uredbo ugotavljati morebitne kršitve obveznosti letalskih prevoznikov, ki so jim naložene na podlagi navedene uredbe, in jih odpravljati.

28. V primeru kršitve teh obveznosti mora nacionalni organ, ki je pristojen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, ustrezno ukrepati, da zagotovi spoštovanje pravic potnikov, in zlasti sprejeti sankcije proti letalskim prevoznikom. [7] Uporaba izraza „sankcije“ v členu 16(3) navedene uredbe ne pušča nobenega dvoma. Te sankcije za potnika, čigar pravice niso bile upoštevane, v nobenem primeru ne morejo pomeniti odškodnine. Navedene sankcije se namreč naložijo le v primeru, da letalski prevozniki ne izpolnjujejo obveznosti, ki jih imajo na podlagi Uredbe št. 261/2004, in ne za kršitev subjektivnih pravic, ki jih ima potnik na podlagi Uredbe št. 261/2004 po pogodbi, sklenjeni z letalskim prevoznikom. Glavna naloga nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje te uredbe, je dejansko braniti kolektivne interese letalskih potnikov.

29. To razlago potrjujejo pripravljalna dela, ki trenutno potekajo za spremembo Uredbe št. 261/2004. Tako je Komisija ob opozorilu, da ta uredba „od držav članic tudi zahteva, da ustanovijo nacionalne izvršilne organe, ki bodo zagotavljali pravilno uporabo Uredbe“, [8] navedla, da je treba pojasniti vlogo teh organov, tako da se jim jasno dodeli splošno izvajanje in zagotovi, da bodo sprejeli aktivnejšo politiko spremljanja v primerjavi s sedanjo. [9]

5 — Moj poudarek.

6 — Glej točki 3.3 in 3.4 Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Uredbe št. 261/2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov (COM(2011) 174 final).

7 — Glej člen 16(1) in (3) te uredbe.

8 — Glej točko 1.1 Predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe št. 261/2004 in Uredbe (ES) št. 2027/97 o odgovornosti letalskih prevoznikov v zvezi z letalskim prevozom potnikov in njihove prtljage (COM(2013) 130 final).

9 — Glej točko 3.3.1.2 tega predloga.

30. Države članice imajo pri imenovanju navedenih organov in zlasti pri dodelitvi pristojnosti, ki jim jih želijo podeliti, določen manevrski prostor. V tem pogledu obstaja določeno institucionalno neskladje. Nekatere države so se odločile imenovati kot nacionalni organ, pristojen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, svoj nacionalni organ za civilno letalstvo, medtem ko so se druge raje odločile za svoj nacionalni organ za varstvo potrošnikov.[10] Enako, čeprav so nekatere države članice (dejansko večina članic) ta organ imenovale za pristojen za obravnavanje individualnih pritožb v skladu s členom 16(2) te uredbe, pa so druge države članice za to nalogo zadolžile kakšen drug organ.[11]

31. Kaj pa se zgodi, če je nacionalni organ, pristojen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, pristojen tudi za obravnavanje individualnih pritožb? Ali mora sprejeti prisilne ukrepe, da bi letalskega prevoznika prisilil, da potniku izplača odškodnino? Menim, da ne.

32. Kot smo videli, je lahko nacionalni organ, pristojen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, v skladu s členom 16(2) te uredbe pristojen tudi za obravnavanje pritožb. V besedilu te določbe nič ne kaže na to, da bi bil obvezan ukrepati na podlagi pritožbe letalskega potnika v zvezi s kršitvijo njegovih pravic na podlagi navedene uredbe. Menim, da imajo države članice v tem pogledu določen manevrski prostor v zvezi z obsegom pristojnosti, dodeljenih temu organu. Ta je lahko organ, ki je pristojen za izvensodno reševanje sporov med letalskimi prevozniki in potniki ter ima vlogo posrednika, ali pa je njegova vloga omejena na obveščanje potnikov, ki so pri njem vložili pritožbo, zlasti da jih seznani z načinom postopanja, in sicer kako pri letalskemu prevozniku vložiti pritožbo ali jih preusmeriti na standardni evropski obrazec.[12]

33. Če nacionalni organ, pristojen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, ki obravnava pritožbe, ni obvezan ukrepati na podlagi individualne pritožbe, pa je lahko število pritožb, ki jih je prejel, dober pokazatelj ponavljajočih se kršitev obveznosti letalskega prevoznika, ki ga lahko spodbudi k sprejetju prisilnih ukrepov zoper njega.[13]

34. S tako razlago se ne more podvomiti o ciljih, ki se želijo doseči z Uredbo št. 261/2004, in sicer zagotavljati visoko raven varstva potnikov in na splošno v celoti upoštevati zahteve o varstvu potrošnikov.[14] Prav nasprotno.

35. Naj spomnim, da je cilj Uredbe št. 261/2004 zagotavljati visoko raven varstva potnikov s tem, da jim priznava minimalne pravice v primeru zavrnitve vkrcanja, odpovedi leta ali velike zamude letov.[15] Če letalski potniki menijo, da so bile kršene njihove pravice in da nepravdni postopki niso uspeli, imajo še vedno možnost, da uporabijo klasična pravna sredstva. Tako lahko vložijo tožbo pri pristojnem sodišču. V večini držav članic obstaja poenostavljeni pravdni postopek za spore, katerih vrednost ne presega določene mejne vrednosti, kar letalskim potnikom omogoča dostop do pravne varnosti.[16] Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasni, da je na Nizozemskem ta mejna vrednost 25.000 EUR in da zastopanje z odvetnikom ni obvezno.

10 — Glej dokument Komisije, ki je na voljo na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf.

11 — Prav tam. To je zlasti primer Madžarske, Republike Finske in Kraljevine Švedske.

12 — Ta obrazec je na voljo na spletnem naslovu: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/complain_form/eu_complaint_form_fr.pdf.

13 — Komisija v predlogu uredbe, navedenem v opombi 8, predlaga boljše usklajevanje med nacionalnim organom, pristojnim za izvajanje Uredbe št. 261/2004, in organom, pristojnim za obravnavanje individualnih pritožb, da bi lažje opredelili neizpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te uredbe in tako po potrebi sankcionirali letalskega prevoznika, ki ne izpolni svojih obveznosti (glej člena 16 in 16a).

14 — Glej uvodno izjavo 1 te uredbe.

15 — Glej člen 1(1) te uredbe.

16 — Glej dokument Evropskega parlamenta z naslovom „Evropski postopek reševanja sporov – Pravna analiza predloga Komisije za odpravljanje neskladij sedanjega sistema“, ki je na voljo na spletni strani http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/542137/EPRS_IDA%282014%29542137_FR.pdf.

36. V zvezi s čezmejnimi spori naj spomnim, da obstaja evropski postopek v sporih majhne vrednosti, določen z Uredbo (ES) št. 861/2007[17], ki se uporablja za spore, katerih vrednost zahtevka ne presega 2.000 EUR, in pri katerem vloge tudi ni treba vložiti po odvetniku.[18]

37. Ti postopki torej potnikom omogočajo, da imajo zoper letalske prevoznike na voljo poenostavljen postopek pritožbe.

38. Razčlenitev in določitev posameznih vlog nacionalnih organov, pristojnih za izvajanje Uredbe št. 261/2004, organov, pristojnih za obravnavanje pritožb, in v tem primeru, kot izhaja iz moje analize, nacionalnih sodišč sta edini način zagotavljanja varstva letalskih potnikov in potrošnikov na splošno.

39. Če bi namreč nacionalnim organom, pristojnim za izvajanje Uredbe št. 261/2004, prepustili skrb za izvajanje subjektivnih pravic, ki jih imajo potniki na podlagi te uredbe, in prisiljevanje letalskih prevoznikov k plačilu odškodnine na podlagi določb te uredbe, bi to neizogibno privedlo do različnih razlag prava Unije, te razlike pa bi bile za letalske potnike vir pravne negotovosti. Zato si lahko zlahka zamislimo nacionalni organ, pristojen za izvajanje navedene uredbe, ki je prejel individualno pritožbo, da oceni, da vzrok odpovedi niso izredne razmere, in zato ugodi zahtevku letalskega potnika ter letalskega prevoznika prisili, da potniku izplača odškodnino, medtem ko bi pristojno sodišče, ki hkrati ali pozneje odloča o tej zadevi, menilo, da so take razmere dokazane in da torej potniku ta odškodnina ne pripada.

40. Poleg tega se nujno postavlja vprašanje, ali je mogoče nacionalni organ, pristojen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, šteti za „sodišče“ v smislu sodne prakse Sodišča, ki ima tako pravico do postopka s predlogom za sprejetje predhodne odločbe. Menim, da tak organ ne more biti upravičen do te opredelitve.[19] Če se torej strinjam, da ta organ lahko sprejme prisilne ukrepe proti zadevnemu letalskemu prevozniku, da bi ga prisilil k plačilu odškodnine potniku, bi lahko v primeru dvomov o razlagi ustreznih določb Uredbe št. 261/2004 obstajalo tveganje, da bi različni nacionalni organi, pristojni za izvajanje te uredbe, v sporu, o katerem odloča naše Sodišče, te določbe različno razlagali in s tem ogrozili enotno razlago in uporabo prava Unije, ker razlaga navedenih določb povzroča številne težave.

41. Glede na vse navedeno menim, da je treba člen 16 Uredbe št. 261/2004 razlagati tako, da nacionalni organ, pristojen za izvajanje te uredbe, ki je prejel individualno pritožbo letalskega potnika, ne more sprejeti prisilnih ukrepov proti zadevnemu letalskemu prevozniku, da bi ga prisilil k plačilu odškodnine, ki naj bi jo temu potniku izplačal v skladu s to uredbo.

17 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o uvedbi evropskega postopka v sporih majhne vrednosti (UL L 199, str. 1).

18 — Glej člena 2(1) in 10 te uredbe.

19 — Naj spomnim, da „v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri presoji vprašanja, ali je predložitveni organ ‚sodišče‘ v smislu člena 267 PDEU, ki je izključno vprašanje prava Unije, Sodišče upošteva vse elemente, kot so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obveznost njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, njegova uporaba pravnih pravil in njegova neodvisnost […]. Poleg tega lahko nacionalna sodišča sprožijo postopek pred Sodiščem le, če pred njimi poteka spor in če odločajo v postopku, ki bo pripeljal do izdaje sodne odločbe“ (glej sodbo Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta, C-377/13, EU:C:2014:1754, točka 23).

IV – **Predlog**

42. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanje Raad van State (vrhovno upravno sodišče) odgovori:

43. Člen 16 Uredbe (ES) št. 261/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91 je treba razlagati tako, da nacionalni organ, pristojen za izvajanje Uredbe št. 261/2004, ki je prejel individualno pritožbo letalskega potnika, ne more sprejeti prisilnih ukrepov proti zadevnemu letalskemu prevozniku, da bi ga prisilil k plačilu odškodnine, ki bi jo temu potniku moral izplačati v skladu s to uredbo.