ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

17 maart 2016*

„Luchtvervoer — Verordening (EG) nr. 261/2004 — Artikel 7 — Compensatie voor passagiers in geval van annulering of van meer dan drie uur vertraging van een vlucht — Artikel 16 — Nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de verordening — Bevoegdheid — Handhavend optreden tegen de luchtvaartmaatschappij opdat deze de aan een passagier verschuldigde compensatie betaalt”

In de gevoegde zaken C-145/15 en C-146/15,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissingen van 11 maart 2015, ingekomen bij het Hof op 26 maart 2015, in de procedures

K. Ruijssenaars,

A. Jansen (C-145/15),

J. H. Dees-Erf (C-146/15)

tegen

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

in tegenwoordigheid van:

Royal Air Maroc SA (C-145/15),

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (C-146/15),

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Šváby (rapporteur), kamerpresident, J. Malenovský en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de opmerkingen van:

— Ruijssenaars, Jansen en Dees-Erf, vertegenwoordigd door M. Hoorntje, jurist, en F. de Bray, advocaat,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Gijzen en M. Bulterman als gemachtigden,

— Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, vertegenwoordigd door P. Eijsvoogel en P. J. F. Huizing, advocaten,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Kemper als gemachtigden,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Wilman en N. Yerrell als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 januari 2016,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van 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 (PB L 46, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen, het eerste van K. Ruijssenaars en A. Jansen en het tweede van J. H. Dees-Erf, tegen de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (hierna: „Staatssecretaris") over de weigering van laatstgenoemde om handhavend op te treden tegen respectievelijk Royal Air Maroc SA (hierna: „Royal Air Maroc") en Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (hierna: „KLM") teneinde hen te verplichten de in artikel 7 van verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie te betalen wegens de vertraging van meer dan drie uur bij aankomst van de vluchten die zij hadden gemaakt.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen punten 1, 21 en 22 van verordening nr. 261/2004 luiden:

„(1) Het optreden van de Gemeenschap moet onder meer gericht zijn op 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.

[...]

(21) De lidstaten dienen de regels vast te stellen inzake de sancties op overtredingen van de bepalingen deze verordening, en ervoor te zorgen dat deze regels worden toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

(22) De lidstaten moeten 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."

4 Artikel 5, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„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.

[...]"

5 Artikel 7 („Recht op compensatie") van deze verordening bepaalt in lid 1:

„1. 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;

c) 600 EUR voor alle niet onder a) of b) vallende vluchten.

[...]"

6 Artikel 16 van deze verordening, met het opschrift „Overtredingen", 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."

Nederlands recht

7 De uitvoering van artikel 16 van verordening nr. 261/2004 is met name verzekerd door de volgende bepalingen van de Wet luchtvaart van 18 juni 1992 (Stb.1992, 368), in de op het tijdstip van de feiten van de hoofdgedingen geldende versie (hierna: „Wet luchtvaart").

8 Op grond van artikel 11.15, eerste alinea, onder b), onderdeel 1°, van de Wet luchtvaart is de Staatssecretaris, die is aangewezen als de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens verordening nr. 261/2004.

9 Volgens de verwijzende rechter, die naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet luchtvaart verwijst, biedt deze wet de Staatssecretaris weliswaar een algemene grondslag om handhavend op te treden bij overtreding van verordening nr. 261/2004, met name wanneer onderzoek uitwijst dat de luchtvaartmaatschappij stelselmatig weigert aan haar verplichtingen uit hoofde van deze verordening te voldoen, doch staat die wet hem niet toe om, op verzoek van een passagier, over te gaan tot handhaving in elk individueel geval afzonderlijk waarin een luchtvaartmaatschappij weigert het uit de artikelen 5, lid 1, onder c), en 7 van verordening nr. 261/2004 voortvloeiende recht op compensatie te honoreren.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-145/15

10 Nadat hun vlucht van Amsterdam (Nederland) naar Casablanca (Marokko) die zij op 8 april 2011 zouden maken, was geannuleerd, hebben Ruijssenaars en Jansen Royal Air Maroc verzocht over te gaan tot uitkering van de in artikel 7 van verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie.

11 Daar die luchtvaarmaatschappij dit weigerde, hebben zij bij brief van 4 mei 2012 de Staatssecretaris verzocht handhavend op te treden tegen Royal Air Maroc teneinde haar te bewegen de overtreding van artikel 5, lid 1, onder c), van verordening nr. 261/2004 ongedaan te maken en hun de in artikel 7 van deze verordening bedoelde compensatie te betalen.

12 Bij besluit van 7 mei 2012 heeft de Staatssecretaris het verzoek van Ruijssenaars en Jansen afgewezen. Bij besluit van 3 oktober 2012 heeft de Staatssecretaris het door hen tegen dat besluit gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

13 Ruijssenaars en Jansen hebben daarop tegen het besluit van 3 oktober 2012 bij de Rechtbank Oost-Brabant beroep ingesteld, dat bij uitspraak van 28 mei 2013 is verworpen.

14 Ruijssenaars en Jansen hebben bij de Raad van State hoger beroep ingesteld tegen die uitspraak.

15 In het kader van die procedure heeft de verwijzende rechter twijfels over de bevoegdheid van de Staatssecretaris om over te gaan tot de door de verzoekers verlangde handhaving. Volgens hem staat weliswaar vast dat de Staatssecretaris bevoegd is om handhavend op te treden tegen luchtvaartmaatschappijen die stelselmatig weigeren te voldoen aan hun uit verordening nr. 261/2004 voortvloeiende verplichtingen, doch geldt dit niet voor handhavend optreden dat op verzoek van passagiers plaatsvindt en betrekking heeft op individuele situaties van overtreding van de artikelen 5, lid 1, onder c), en 7 van verordening nr. 261/2004.

16 De verwijzende rechter meent in dit verband dat de verhouding tussen een luchtvaartmaatschappij en een passagier civielrechtelijk van aard is en dat in het geval waarin de luchtvaartmaatschappij weigert de compensatie aan de passagier te betalen, het recht op compensatie tot gelding moet worden gebracht door het instellen van een civiele vordering bij een civiele rechter. Hij merkt tevens op dat, zou de taak om in het individuele geval handhavend op te treden wel worden opgedragen aan de Staatssecretaris, wiens besluiten worden getoetst door de bestuursrechter, dit afbreuk zou doen aan de rechterlijke taakverdeling in Nederland indien bij de civiele rechter een parallelle vordering wordt ingesteld.

17 Voorts wordt de onbevoegdheid van de Staatssecretaris om handhavend op te treden op de wijze als aan de orde in het hoofdgeding bevestigd door de parlementaire geschiedenis van de Wet luchtvaart, volgens welke er „voor de overheid [...] geen rol [is om] namens passagiers van een luchtvaartmaatschappij schadevergoeding te vorderen", en door het feit dat het in het Nederlandse recht voorziene handhavend optreden, ingeval daaraan geen gevolg wordt gegeven door de betrokken luchtvaartmaatschappij, niet kan waarborgen dat de passagiers de compensatie ontvangen.

18 Bovendien merkt de Raad van State op dat de bepalingen van verordening nr. 261/2004 die in deze zaak aan de orde zijn, rechtstreeks toepasselijk zijn en dus voor de nationale gerechten kunnen worden ingeroepen in een geschil tussen particulieren, zodat aan de passagier een doeltreffende rechterlijke bescherming wordt gewaarborgd.

19 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak 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 verordening [nr. 261/2004] 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 verordening [nr. 261/2004] worden overtreden, teneinde in elk individueel geval afzonderlijk het recht op compensatie van een passagier te kunnen garanderen?"

Zaak C-146/15

20 Daar haar vlucht van 17 december 2009 van Curaçao (Nederlandse Antillen) naar Amsterdam (Nederland) 26 uur vertraging had, heeft Dees-Erf KLM verzocht over te gaan tot uitkering van de in artikel 7 van verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie.

21 Daar die luchtvaarmaatschappij dit weigerde, heeft zij bij brief van 1 februari 2012 de Staatssecretaris verzocht handhavend op te treden tegen KLM teneinde deze te bewegen de overtreding van artikel 5, lid 1, onder c), van verordening nr. 261/2004 ongedaan te maken en haar de in artikel 7 van deze verordening bedoelde compensatie te betalen.

22 Bij besluit van 2 februari 2012 heeft de Staatssecretaris het verzoek van Dees-Erf afgewezen. Bij besluit van 22 mei 2012 heeft de Staatssecretaris het door haar tegen dat besluit gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

23 Dees-Erf heeft daarop tegen het besluit van 22 mei 2012 bij de Rechtbank Den Haag beroep ingesteld, dat bij uitspraak van 13 februari 2013 is verworpen.

24 Dees-Erf heeft bij de Raad van State hoger beroep ingesteld tegen die uitspraak.

25 Om dezelfde redenen als die in zaak C-145/15 heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over dezelfde vraag als die welke in die zaak is gesteld.

26 Bij beschikking van de president van het Hof van 27 maart 2015 zijn de zaken C-145/15 en C-146/15 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16 van verordening nr. 261/2004 in die zin moet worden uitgelegd dat de door elke lidstaat overeenkomstig lid 1 van dat artikel aangewezen instantie, waarbij door een passagier een individuele klacht is ingediend na de weigering van een luchtvaartmaatschappij om hem de in artikel 7, lid 1, van die verordening bedoelde compensatie te betalen, verplicht is handhavend op te treden tegen die luchtvaartmaatschappij om haar ertoe te bewegen die compensatie te betalen.

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

29 Blijkens de bewoordingen van artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004, gelezen in samenhang met overweging 22 ervan, moet de in die bepalingen bedoelde instantie ervoor zorgen dat die verordening (algemeen) wordt nageleefd.

30 Daar de bepalingen waaruit dit artikel 16 bestaat één coherent geheel vormen, moet artikel 16, leden 2 en 3, van verordening nr. 261/2004 aldus worden gelezen dat daarin de verschillende aspecten nader worden bepaald die verband houden met de in lid 1 van dat artikel aan genoemde instantie toebedeelde taak.

31 Wat meer in het bijzonder de klachten betreft die ingevolge artikel 16, lid 2, van verordening nr. 261/2004 door elke passagier bij die instantie kunnen worden ingediend, deze moeten veeleer worden beschouwd als signaleringen die worden geacht bij te dragen tot de juiste toepassing van deze verordening in het algemeen, zonder dat aan deze instantie een verplichting is opgelegd om naar aanleiding van dergelijke klachten op te treden teneinde het recht op compensatie van elke individuele passagier te waarborgen.

32 Vervolgens moet het begrip „sancties” in artikel 16, lid 3, van verordening nr. 261/2004, gelezen in samenhang met overweging 21 van deze verordening, aldus worden uitgelegd dat het duidt op de maatregelen die worden genomen als reactie op overtredingen die de instantie in de uitoefening van haar algemene toezicht als bedoeld in genoemd artikel 16, lid 1, constateert, en niet op bestuursrechtelijk handhavend optreden in elk individueel geval.

33 De aan artikel 16 van verordening nr. 261/2004 in zijn geheel gegeven uitlegging doet dus geen afbreuk aan de doelen van deze verordening, en in het bijzonder niet aan de in overweging 1 van die verordening genoemde doelen, te weten de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de passagiers en de volledige inachtneming van de eisen op het gebied van consumentenbescherming in het algemeen.

34 Zoals de advocaat-generaal in punt 39 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan met een dergelijke uitlegging van artikel 16 van verordening nr. 261/2004 tevens worden voorkomen dat, waar het de beoordeling van een en dezelfde individuele situatie betreft, uiteenlopende – en daardoor voor de rechten van vliegtuigpassagiers schadelijke – beoordelingen worden gegeven door enerzijds de in artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004 bedoelde instanties, in het kader van de behandeling van bij hen ingediende individuele klachten, en anderzijds de nationale gerechten, waarbij individuele vorderingen zijn ingesteld om betaling van de in artikel 7 van verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie te verkrijgen.

35 Voorts strookt die uitlegging met de uit de tweede volzin van overweging 22 van deze verordening en uit de rechtspraak van het Hof naar voren komende wijze waarop de rollen die zijn toebedeeld aan respectievelijk de in artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004 bedoelde instanties en de nationale gerechten, op elkaar aansluiten (zie in die zin arresten McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punt 51, en Sousa Rodríguez e.a., C-83/10, EU:C:2011:652, punt 44).

36 Rekening gehouden met deze doelen en met de speelruimte waarover de lidstaten beschikken bij de toekenning van de bevoegdheden die zij aan in artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004 bedoelde instanties willen toebedelen, waarop de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie heeft gewezen, mogen de lidstaten evenwel, teneinde een ontoereikende bescherming van de rechten van vliegtuigpassagiers te verhelpen, de in artikel 16, lid 1, van deze verordening bedoelde instantie de bevoegdheid verlenen om naar aanleiding van individuele klachten maatregelen te treffen.

37 Dat neemt niet weg, zoals blijkt uit punt 18 van het onderhavige arrest, dat de betrokken bepalingen van verordening nr. 261/2004 in het hoofdgeding rechtstreeks toepasselijk zijn, en dus voor de nationale gerechten kunnen worden aangevoerd in een geding tussen particulieren, zodat een doeltreffende rechterlijke bescherming van vliegtuigpassagiers aldus gewaarborgd is.

38 Uit het voorgaande volgt dat artikel 16 van verordening nr. 261/2004 in die zin moet worden uitgelegd dat de door elke lidstaat overeenkomstig lid 1 van dit artikel aangewezen instantie, waarbij door een passagier een individuele klacht is ingediend na de weigering van een luchtvaartmaatschappij om hem de in artikel 7, lid 1, van die verordening bedoelde compensatie te betalen, niet verplicht is handhavend op te treden tegen die luchtvaartmaatschappij om haar ertoe te bewegen die compensatie te betalen.

Kosten

39 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

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 in die zin worden uitgelegd dat de door elke lidstaat overeenkomstig lid 1 van dit artikel aangewezen instantie, waarbij door een passagier een

individuele klacht is ingediend na de weigering van een luchtvaartmaatschappij om hem de in artikel 7, lid 1, van die verordening bedoelde compensatie te betalen, niet verplicht is handhavend op te treden tegen die luchtvaartmaatschappij om haar ertoe te bewegen die compensatie te betalen.

ondertekeningen