CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 28 april 2022[1]

**Zaak C-597/20**

**Polskie Linie Lotnicze „LOT" S.A.**
**tegen**
**Budapest Főváros Kormányhivatala**

[verzoek van de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Luchtvervoer – Verordening (EG) nr. 261/2004 – Artikel 5, lid 1, onder c), en artikel 7 – Compensatie voor passagiers – Artikel 16 – Taak van de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening – Nationale regeling die aan deze instantie de bevoegdheid toekent om een luchtvaartmaatschappij te gelasten de aan een passagier verschuldigde compensatie te betalen"

## I. Inleiding

1. Kan een lidstaat op grond van artikel 16, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 261/2004[2] aan de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening de bevoegdheid toekennen om een luchtvaartmaatschappij te gelasten de aan een passagier wegens annulering of langdurige vertraging van zijn vlucht verschuldigde compensatie te betalen?

2. Het antwoord op deze vraag van de Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije) moet meer duidelijkheid verschaffen over de bevoegdheden waarover een dergelijke instantie beschikt, en daarmee over de reikwijdte van de door het Hof in het arrest van 17 maart 2016, Ruijssenaars e.a.[3], geformuleerde beginselen.

3. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom ik van mening ben dat deze bepaling niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan een lidstaat een dergelijke dwangbevoegdheid aan zijn nationale instantie toekent, mits deze regeling de luchtvaartmaatschappij niet de mogelijkheid ontneemt om bij de bevoegde nationale rechter een vordering tot betwisting van de aldus van haar verlangde compensatie in te stellen.

[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 2004, L 46, blz. 1).

[3] C-145/15 en C-146/15, EU:C:2016:187 (hierna: „arrest Ruijssenaars e.a.").

## II. Toepasselijke bepalingen

### *A. Unierecht*

4. De overwegingen 1, 21 en 22 van verordening nr. 261/2004 luiden als volgt:

„(1) Het optreden van de [Europese Unie] [op het gebied van het luchtvervoer] 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 [van] 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."

5. Artikel 5 van deze verordening, dat het opschrift „Annulering" draagt, 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 de annulering hun [...] wordt meegedeeld:

[...]

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 van deze verordening, met het opschrift „Recht op compensatie", bepaalt:

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

a) 250 EUR voor alle vluchten tot en met 1500 km;

b) 400 EUR voor alle intracommunautaire vluchten van meer dan 1500 km, en voor alle andere vluchten tussen 1500 en 3500 km;

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

Bij de bepaling van de afstand wordt gekeken naar de laatste bestemming waar de passagier als gevolg van de instapweigering of annulering na de geplande tijd zal aankomen.

2. Indien de passagiers een andere vlucht naar hun eindbestemming wordt aangeboden overeenkomstig artikel 8, en de aankomsttijd niet meer dan hieronder vermeld afwijkt van de geplande aankomsttijd van de oorspronkelijk geboekte vlucht:

a) twee uur voor alle vluchten van 1500 km of minder, of

b) drie uur voor alle vluchten binnen de Gemeenschap van meer dan 1500 km en voor alle andere vluchten tussen 1500 en 3500 km, of

c) vier uur voor alle vluchten die niet onder a) of b) vallen,

kan de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert de compensatiebedragen vermeld in lid 1 met 50 % verlagen.

[...]"

7. Artikel 16 van deze verordening, „Overtredingen", bepaalt:

„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 [Europese] 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. Hongaars recht*

8. § 43/A, lid 2, van a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (wet nr. CLV van 1997 op de consumentenbescherming)[4] van 15 december 1997 bepaalt:

„De autoriteit voor consumentenbescherming is verantwoordelijk – zo nodig na raadpleging van de autoriteit voor burgerluchtvaart – voor de handhaving van verordening [(EU)] 2017/2394[5] in geval van overtreding van de bepalingen van verordening nr. 261/2004 binnen de [Unie]".

4 *Magyar Közlöny*, 1997/119 (hierna: „wet op de consumentenbescherming").

5 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB 2017, L 345, blz. 1).

9. Op grond van § 47, lid 1, onder c) en i), van deze wet is deze autoriteit bevoegd om de betrokken onderneming ertoe te verplichten om binnen een bepaalde termijn een einde te maken aan de vastgestelde gebreken of tekortkomingen. Tevens is zij bevoegd om een zogeheten boete „ter bescherming van de consument" op te leggen.

## III. Hoofdgeding en prejudiciële vraag

10. Nadat een door Polskie Linie Lotnicze „LOT" S.A.[6] uitgevoerde vlucht van New York (Verenigde Staten) naar Boedapest (Hongarije) meer dan drie uur vertraging had opgelopen, wendde een aantal passagiers zich tot de Budapest Főváros Kormányhivatala (autoriteit voor consumentenbescherming bij de gedeconcentreerde overheidsdiensten van Budapest, Hongarije)[7] met het verzoek om de luchtvaartmaatschappij te gelasten hun als schadeloosstelling voor de overtreding van artikel 5, lid 1, onder c), van verordening nr. 261/2004 de in artikel 7 van deze verordening bedoelde compensatie toe te kennen.

11. Bij besluit van 20 april 2020 heeft de autoriteit voor consumentenbescherming vastgesteld dat LOT de krachtens artikel 6, lid 1, onder c), en artikel 7, lid 1, onder c), van verordening nr. 261/2004 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen en haar gelast om de betrokken passagiers een compensatie ten belope van 600 EUR per persoon toe te kennen en om dezelfde compensatie in de toekomst toe te kennen aan elke passagier die een soortgelijke klacht zou indienen. De autoriteit voor consumentenbescherming verklaarde dat zij krachtens § 43/A, lid 2, van de wet op de consumentenbescherming, waarbij de voorschriften van artikel 16, leden 1 en 2, van voornoemde verordening in nationaal recht zijn omgezet, bevoegd is om luchtvaartmaatschappijen ertoe te dwingen om binnen een bepaalde termijn een eind te maken aan overtredingen van deze verordening.

12. De verwijzende rechter, waarbij een beroep tot nietigverklaring van dit besluit is ingesteld, koestert twijfel omtrent de omvang van de bevoegdheden waarover de autoriteit voor consumentenbescherming beschikt. In dat kader heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 16, leden 1 en 2, van verordening nr. [261/2004] aldus te worden uitgelegd dat de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening en waarbij door een passagier een individuele klacht is ingediend, de betrokken luchtvaartmaatschappij niet tot betaling van de krachtens deze verordening aan de passagier verschuldigde compensatie kan verplichten?"

13. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door LOT, de autoriteit voor consumentenbescherming, de Hongaarse, de Nederlandse en de Poolse regering en de Commissie. Tevens hebben deze deelnemers aan de procedure mondelinge opmerkingen gemaakt ter terechtzitting van 2 februari 2022.

6 Hierna: „LOT".

7 Hierna: „autoriteit voor consumentenbescherming".

## IV. Analyse

### *A. Voorafgaande opmerking*

14. Voordat de prejudiciële verwijzing wordt onderzocht, moet een voorafgaande opmerking worden gemaakt over de noodzaak om andere rechtsregels in aanmerking te nemen dan die welke door de verwijzende rechter uitdrukkelijk zijn genoemd.

15. De vraag rijst in het licht van de bepalingen van verordening 2017/2394 en met name van artikel 9, lid 4, onder f), van deze verordening.

16. Volgens artikel 1 ervan „[legt] deze verordening [...] de voorwaarden vast waaronder de bevoegde autoriteiten die door hun lidstaten zijn aangewezen als verantwoordelijk voor de handhaving van Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen, met elkaar en met de Commissie samenwerken en acties coördineren om die wetgeving te doen naleven en het soepel functioneren van de interne markt te waarborgen, en de economische consumentenbelangen beter te beschermen".

17. Krachtens artikel 3, punt 1, van verordening 2017/2394 en de daarop betrekking hebbende bijlage omvat het „Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen" ook de bepalingen van verordening nr. 261/2004.

18. In artikel 9, lid 4, onder f), van deze verordening bepaalt de Uniewetgever het volgende:

„4. Bevoegde autoriteiten [(dat wil zeggen elke overheidsinstantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau die door een lidstaat is aangewezen als verantwoordelijk voor de handhaving van het Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen [8])] beschikken ten minste over de volgende handhavingsbevoegdheden:

[...]

f) de bevoegdheid om inbreuken die onder deze verordening vallen te doen beëindigen of te verbieden;

[...]"

19. Gelet op deze elementen rijst de vraag of dit artikel relevant zou kunnen zijn voor de beoordeling van de aard en de omvang van de aldus aan de nationale instanties op grond van artikel 16 van verordening nr. 261/2004 toegekende bevoegdheden.

20. Om de hiernavolgende redenen ben ik in navolging van de ter terechtzitting verkondigde standpunten van de deelnemers aan de procedure van mening dat deze bepaling niet van nut is voor onze analyse.

21. Volgens artikel 2, lid 1, van verordening 2017/2394 is deze verordening van toepassing „op inbreuken binnen de Unie, wijdverbreide inbreuken en wijdverbreide inbreuken met een Uniedimensie, ongeacht of deze inbreuken zijn beëindigd alvorens de handhaving is begonnen of afgerond". Blijkens artikel 3 van deze verordening worden al deze inbreuken zodanig gedefinieerd

[8] Het begrip „bevoegde autoriteit" wordt omschreven in artikel 3, punt 6, van verordening 2017/2394.

dat zij betrekking hebben op handelingen of omissies die in strijd zijn met de Unierechtelijke bepalingen inzake bescherming van de consumentenbelangen en die de „collectieve belangen" van die consumenten hebben geschaad, schaden of waarschijnlijk zullen schaden.

22. In haar richtsnoeren voor de interpretatie [9] heeft de Commissie dan ook onderstreept dat de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van verordening nr. 261/2004 „moeten [...] voldoen aan hun verplichtingen op grond van [verordening (EG) nr. 2006/2004 [10]] *wanneer de collectieve belangen van consumenten op het spel staan* in een grensoverschrijdende context". [11]

23. De nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004 moge dan wel als eerste taak hebben om de collectieve belangen van luchtreizigers te behartigen, de vraag van de verwijzende rechter rijst in een heel andere context, namelijk die van de behartiging van de individuele belangen van deze passagiers. Het recht op compensatie dat de Uniewetgever in artikel 7 van deze verordening heeft vastgelegd, geldt immers in het kader van de uitvoering van de vervoersovereenkomst tussen de passagier en de luchtvaartmaatschappij. De dwangbevoegdheid waarover deze instantie beschikt wanneer bij haar een individuele klacht wordt ingediend, wordt dan ook niet aangewend in het belang van een groep individuen maar in het belang van één specifiek rechtssubject. In zijn rechtspraak omschrijft het Hof de collectieve belangen van consumenten als een situatie „die het kader van de verhoudingen tussen de partijen bij het geschil overstijgt". [12] Collectieve belangen [13] en individuele belangen zijn onderscheiden begrippen. Hieruit volgt dat er een duidelijke tegenstelling is tussen de context van het hoofdgeding en de situaties waarop verordening 2017/2394 van toepassing is, die met name worden gekenmerkt door het doel van laatstgenoemde verordening om „de collectieve belangen van de consumenten als groep" te beschermen. [14]

24. Gelet op deze elementen hoeven de bepalingen van deze verordening niet in aanmerking te worden genomen bij de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging.

[9] Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren voor de interpretatie van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en van verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2016, C 214, blz. 5).

[10] Verordening nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming („verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming") (PB 2004, L 364, blz. 1). Ik wijs erop dat deze verordening is ingetrokken bij verordening 2017/2394.

[11] Punt 7.3 van deze mededeling. Cursivering van mij.

[12] Zie bijvoorbeeld arrest van 28 juli 2016, Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, punt 45).

[13] Zie de definitie van „belang" in Littré, E., *Dictionnaire de la langue française*, Paris, L. Hachette., 1873-1874, die „het particuliere of privé- of persoonlijk belang, als het voordeel van een persoon" tegenover „het publieke belang, als het voordeel van de staat of de samenleving" stelt. Zie ook de definitie van dit begrip in Lalande, A., *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Presses universitaires de France, Paris, 1997, 4e druk, blz. 531, volgens welke definitie het collectief belang niet de som van de individuele belangen van de leden van bijvoorbeeld een sector of groep is, maar het belang van een geheel van individuen, [dat slechts onverdeeld in aanmerking kan worden genomen,] omdat het een geheel vormt. Dit begrip wordt in bepaalde specifieke sectoren gebezigd en vooral in het kader van de verdediging van een collectief, een beroepsgroep of consumenten door consumentenverenigingen.

[14] Zie arrest van 28 juli 2016, Verein für Konsumenteninformation (C-191/15, EU:C:2016:612, punt 42).

25. In mijn analyse zal ik wel ingaan op de bepalingen van de van kracht zijnde verordeningen inzake de bescherming van de rechten van gehandicapte vliegtuigpassagiers en passagiers die per spoor, over zee of per autobus of touringcar reizen.[15] Weliswaar zijn deze verschillende vervoerstakken niet vergelijkbaar en heeft de Uniewetgever, zoals het Hof in het arrest van 2 september 2021, Irish Ferries[16], heeft opgemerkt, niet voor elk van deze vervoerstakken een identiek niveau van bescherming willen waarborgen[17], maar net als verordening nr. 261/2004 voorzien al deze teksten in de aanwijzing van een nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van de betrokken verordening. In het arrest Irish Ferries heeft het Hof niet zonder nadruk gewezen op de wil van de Uniewetgever om „een uniforme benadering" te hanteren bij de uitlegging van de in elk van deze verordeningen gebezigde begrippen.[18] Dit is bijvoorbeeld het geval voor het begrip „buitengewone omstandigheden", dat zowel in verband met de rechten van luchtreizigers als met die van scheepspassagiers wordt gebruikt.[19] Derhalve acht ik het zinvol om de door de Uniewetgever in deze verordeningen opgenomen bepalingen met betrekking tot de bevoegdheden van de nationale instantie die belast is met het toezicht op de eerbiediging van de rechten van passagiers bij mijn beoordeling te betrekken.

## *B. Prejudiciële vraag*

26. Met zijn enige prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 16, leden 1 en 2, van verordening nr. 261/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening over de bevoegdheid beschikt om luchtvaartmaatschappijen te verplichten de in artikel 7 van deze verordening bedoelde compensatie wegens vertraging van een vlucht te betalen.[20]

27. Zoals reeds vermeld, moet aan de hand van het antwoord op deze vraag de omvang van de aan deze nationale instantie toegekende bevoegdheden worden verduidelijkt overeenkomstig de beginselen die het Hof reeds in het arrest Ruijssenaars e.a. heeft geformuleerd.

28. In het arrest Ruijssenaars e.a., waarvan ik het dictum hier weergeef, heeft het Hof voor recht verklaard dat „[a]rtikel 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

[15] Zie respectievelijk verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PB 2006, L 204, blz. 1), verordening (EU) 2021/782 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers (PB 2021, L 172, blz. 1), verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB 2010, L 334, blz. 1) en verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB 2011, L 55, blz. 1).

[16] C-570/19, EU:C:2021:664 (hierna: „arrest Irish Ferries").

[17] Zie punten 143 en 145 van dat arrest en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[18] Zie punten 106 en 107 van dat arrest en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook Witboek van de Commissie van 1 juli 2011, getiteld „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem" [COM(2011) 144 final/2], waarin de Commissie de noodzaak schetste om „werk [te] maken van een uniforme interpretatie van de EU-wetgeving inzake passagiersrechten en van een geharmoniseerde en effectieve uitvoering ervan om billijke concurrentievoorwaarden te creëren voor bedrijven en om Europese burgers een minimale standaardbescherming te waarborgen" (blz. 26) (vrije vertaling).

[19] Zie punt 106 van dat arrest, waarin het Hof met betrekking tot de uitlegging van het in verordening nr. 1177/2010 betreffende zeevervoer gebezigde begrip „buitengewone omstandigheden" heeft gewezen op de wil van de Uniewetgever om, onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof op het gebied van de rechten van luchtreizigers, „een uniforme benadering" te volgen.

[20] De gestelde vraag heeft geen betrekking op de verdere compensatie als bedoeld in artikel 12 van diezelfde verordening.

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”.[21]

29. Deze uitlegging berust op drie overwegingen die het Hof in het eerste deel van zijn redenering heeft uiteengezet. De eerste overweging houdt verband met de bewoordingen zelf van artikel 16 van verordening nr. 261/2004 (punten 28 tot en met 32 van het arrest Ruijssenaars e.a.), de tweede betreft de doelstellingen van deze verordening (punt 33 van het arrest Ruijssenaars e.a.) en de derde overweging ten slotte heeft betrekking op de onderlinge aansluiting van de rollen die aan de nationale instanties en de nationale rechterlijke instanties zijn toebedeeld (punt 35 van het arrest Ruijssenaars e.a.).[22] Aan het eind van zijn redenering is het Hof tot de conclusie gekomen dat de Uniewetgever de lidstaten niet de verplichting oplegt om hun nationale instanties de bevoegdheid te verlenen om handhavende maatregelen jegens luchtvaartmaatschappijen te treffen teneinde betaling van de aan passagiers verschuldigde compensatie te verkrijgen. Volgens het Hof kan met een dergelijke uitlegging elk voor de rechten van luchtreizigers nadelig uitvallend verschil in beoordeling tussen enerzijds de nationale instanties die belast zijn met de behandeling van individuele klachten en anderzijds de nationale rechters waarbij individuele vorderingen tot betaling van de in artikel 7 van verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie worden ingesteld, worden voorkomen (punt 34 van het arrest Ruijssenaars e.a.).

30. In het tweede deel van zijn redenering heeft het Hof echter een obiter dictum toegevoegd, dat luidt als volgt:

„Rekening [houdend] 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, [...] *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*”.[23]

31. Dit punt moet in die zin worden opgevat dat het Hof hiermee tot uitdrukking brengt dat de lidstaten hun nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze verordening, een dwangbevoegdheid *kunnen* verlenen in het kader van de hun bij artikel 16 van deze verordening opgedragen taak.

32. In het kader van het onderhavige geding beroept LOT zich op het eerste onderdeel van de redenering van het Hof in het arrest Ruijssenaars e.a., teneinde op te komen tegen de verlening van een dergelijke bevoegdheid aan de autoriteit voor consumentenbescherming, terwijl deze autoriteit zich juist op het tweede onderdeel van deze redenering beroept om de haar aldus bij de nationale regeling toegekende bevoegdheid te schragen. Het Hof wordt dan ook verzocht om de strekking van dit obiter dictum te verduidelijken. Met het oog hierop stel ik het Hof voor om overeenkomstig zijn vaste rechtspraak niet alleen acht te slaan op de bewoordingen van artikel 16 van verordening nr. 261/2004, maar ook op de opzet en de doelstellingen van deze verordening, met inachtneming van de beginselen die het reeds eerder in zijn rechtspraak heeft geformuleerd.

21 Cursivering van mij.

22 Het Hof verwijst hier naar de tweede volzin van overweging 22 van verordening nr. 261/2004 en naar de rechtspraak van het Hof, waaronder de arresten van 13 oktober 2011, Sousa Rodríguez e.a. (C-83/10, EU:C:2011:652, punt 44), en 31 januari 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punt 51).

23 Punt 36 van het arrest Ruijssenaars e.a. Cursivering van mij.

33. Deze verduidelijking is van essentieel belang, aangezien de bevoegdheden waarover de nationale instanties beschikken grote praktische gevolgen hebben voor met name de duizenden passagiers die elk jaar geconfronteerd worden met een annulering of langdurige vertraging van hun vlucht. Met deze verduidelijking zal ook tegemoet kunnen worden gekomen aan de bezorgdheid van de Commissie, die er onophoudelijk op heeft gewezen dat het moeilijk is om deze verordening te handhaven doordat deze op nationaal niveau niet uniform wordt uitgelegd en niet op een coherente wijze wordt toegepast, en die verbeteringen in deze verordening noodzakelijk acht om te kunnen waarborgen dat er een duidelijke en toegankelijke regeling voor de behandeling van klachten bestaat. [24]

*1. Bewoordingen van artikel 16 van verordening nr. 261/2004*

34. In artikel 16 van verordening nr. 261/2004 omschrijft de Uniewetgever de regels die van toepassing zijn in geval van „overtredingen" van de bepalingen van deze verordening.

35. In de eerste plaats schrijft artikel 16, lid 1, van deze verordening voor dat de lidstaten „een instantie aan[wijzen] die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening" met betrekking tot de vluchten vanuit de luchthavens die zich op hun grondgebied bevinden en met betrekking tot de vluchten vanuit een derde land naar deze luchthavens. Deze instantie dient in voorkomend geval de maatregelen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd. De Uniewetgever bakent weliswaar de omvang van de territoriale bevoegdheid van deze instantie nauwkeurig af, maar preciseert niet onder welke voorwaarden of op welke wijze deze instantie haar taken moet vervullen en ervoor moet zorgen dat „de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd". [25] Ik merk bovendien op dat deze laatste formulering – „de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd" – duidelijk van ruime strekking is. Deze formulering omvat zowel de verdediging van de collectieve belangen van luchtreizigers als de verdediging van hun individuele belangen. Overweging 22 van verordening nr. 261/2004, waarin de overwegingen worden uiteengezet waarop de Uniewetgever zich bij de vaststelling van artikel 16, lid 1, van deze verordening heeft gebaseerd, biedt op dit punt evenmin duidelijkheid.

36. In die omstandigheden moet worden erkend dat de lidstaten krachtens artikel 16, lid 1, van deze verordening over een speelruimte beschikken met betrekking tot de bevoegdheden die zij met het oog op de verdediging van de rechten van passagiers wensen toe te kennen aan hun nationale instanties. Deze speelruimte is overigens uitdrukkelijk door het Hof vermeld in punt 36 van het arrest Ruijssenaars e.a.

37. Aangezien luchtreizigers op grond van artikel 5, lid 1, onder c), van verordening nr. 261/2004 in geval van annulering van hun vlucht recht op compensatie hebben, is er mijns inziens geen enkel beletsel voor een lidstaat om zijn nationale instantie de bevoegdheid toe te kennen om een luchtvaartmaatschappij te gelasten de verschuldigde compensatie te betalen, teneinde te verzekeren dat dit recht wordt geëerbiedigd. Indien dit recht niet wordt geëerbiedigd, worden niet alleen de contractuele verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen geschonden, maar wordt deze verordening ook niet correct toegepast.

[24] Zie in die zin Witboek van de Commissie van 1 juli 2011, getiteld „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem" [COM(2011) 144 final/2, blz. 26].

[25] Hierin onderscheidt verordening nr. 261/2004 zich van de andere verordeningen. Voor de andere vervoerswijzen vereist de Uniewetgever namelijk dat de nationale instantie in haar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsstructuur en besluitvorming onafhankelijk is van de vervoerder of de exploitant van de infrastructuur. Zie bijvoorbeeld artikel 25, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1177/2010, artikel 31, lid 2, van verordening nr. 2021/782 en artikel 28, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 181/2011.

38. In de tweede plaats ben ik van mening dat de bepalingen van artikel 16, leden 2 en 3, van verordening nr. 261/2004 tot doel noch tot gevolg hebben dat de omvang van de bevoegdheden die de lidstaten aan hun nationale instanties kunnen toekennen, wordt beperkt.

39. Om te beginnen wijs ik erop dat artikel 16, lid 2, van deze verordening bepaalt 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".

40. Zowel uit het arrest Ruijssenaars e.a., dat betrekking heeft op de uitlegging van verordening nr. 261/2004, als uit het arrest Irish Ferries, dat betrekking heeft op de uitlegging van verordening nr. 1177/2010, volgt dat de in artikel 16, lid 2, van verordening nr. 261/2004 bedoelde „klacht" zich naar aard en draagwijdte onderscheidt van het verzoek dat een passagier individueel indient teneinde de compensatie te krijgen waarop hij wegens de annulering van zijn vervoersdienst recht heeft. Volgens het Hof doet de passagier met deze klacht namelijk aangifte om de bevoegde instantie in kennis te stellen van de vermeende schending van een op de vervoerders rustende verplichting, teneinde bij te dragen tot de juiste toepassing van de betrokken verordeningen. Het Hof onderstreept in het arrest Ruijssenaars e.a. dat een dergelijke klacht aan de nationale instantie niet „een verplichting [oplegt] om [...] op te treden teneinde het recht op compensatie van elke individuele passagier te waarborgen"[26] en preciseert in het arrest Irish Ferries dat de vervoerder „over een zekere beoordelingsmarge beschikt met betrekking tot het gevolg dat aan die melding moet worden gegeven".[27]

41. Ik herinner er voorts aan dat artikel 16, lid 3, van verordening nr. 261/2004 bepaalt dat „[de] door de lidstaten vastgestelde sancties voor overtreding van deze verordening [...] doeltreffend, evenredig en afschrikkend [moeten] zijn". Deze sancties verschillen qua aard en omvang duidelijk van de handhavende maatregelen waarmee de nationale instantie zou trachten te bewerkstelligen dat de wegens annulering van zijn vlucht aan de luchtreiziger verschuldigde – forfaitaire – compensatie wordt betaald. Zo heeft het Hof in het arrest Ruijssenaars e.a. geoordeeld dat het door de Uniewetgever in dit artikel gebezigde begrip „sancties" duidt op de maatregelen die door de nationale instantie worden genomen als reactie op overtredingen die zij in de uitoefening van haar algemene toezicht constateert „en niet op bestuursrechtelijk handhavend optreden in elk individueel geval".[28]

42. Hoewel het Hof heeft opgemerkt dat in artikel 16, leden 2 en 3, van verordening nr. 261/2004 „de verschillende aspecten nader worden bepaald die verband houden met de in lid 1 van dat artikel aan genoemde instantie toebedeelde taak"[29], kunnen deze bepalingen dus niet aldus worden uitgelegd dat zij de mogelijkheid uitsluiten om aan de nationale instantie andere bevoegdheden toe te kennen dan die welke verband houden met de behandeling van de meldingen die bij hen worden gedaan en de oplegging van sancties.

43. Bij gebreke van Unierechtelijke regels beschikken de lidstaten dan ook over een speelruimte die hun de mogelijkheid biedt aan deze nationale instantie bevoegdheden toe te kennen die dienen te waarborgen dat de rechten van luchtreizigers worden geëerbiedigd. Gelet hierop en rekening houdend met de bewoordingen van artikel 16 van verordening nr. 261/2004 is er niets

[26] Arrest Ruijssenaars e.a. (punt 31).

[27] Arrest Irish Ferries (punt 118).

[28] Arrest Ruijssenaars e.a. (punt 32).

[29] Arrest Ruijssenaars e.a. (punt 30).

dat zich ertegen verzet dat een lidstaat deze instantie de bevoegdheid toekent om een luchtvaartmaatschappij te gelasten de overeenkomstig de artikelen 5 en 7 van deze verordening aan een passagier verschuldigde compensatie te betalen.

44. Deze uitlegging vindt naar mijn mening ook steun in zowel de opzet als de doelstellingen van deze verordening.

*2. Opzet en doelstellingen van verordening nr. 261/2004*

45. De reikwijdte van de aan de nationale instantie toevertrouwde taken moet mede worden beoordeeld in het licht van de aard van de in artikel 7 van verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie en de door de Uniewetgever beoogde doelstellingen.

46. Deze compensatie is door het Hof in het arrest van 29 juli 2019, Rusu, aangemerkt als forfaitair, gestandaardiseerd en onmiddellijk.[30] In de woorden van het Hof in het arrest Irish Ferries gaat het om een „geldvordering [...] waarvoor [de passagier] een betalingsverzoek kan indienen bij de vervoerder op de enkele grond dat aan de in [artikel 19 van verordening nr. 1177/2010] gestelde voorwaarden is voldaan".[31] Wanneer de annulering van de vlucht niet te wijten is aan buitengewone omstandigheden als bedoeld in artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004, wordt het bedrag van de compensatie vastgesteld volgens de in artikel 7, leden 1 en 2, van deze verordening bepaalde schaalindeling. De luchtreizigers ontvangen een compensatie waarvan het bedrag is vastgesteld op 250 EUR voor alle vluchten tot en met 1500 km [punt a)], 400 EUR voor alle intracommunautaire vluchten van meer dan 1500 km en voor alle andere vluchten tussen 1500 en 3500 km [punt b)], en 600 EUR ten slotte voor alle vluchten die niet onder de voorgaande punten vallen. Bovendien wordt de compensatie onder bepaalde omstandigheden met de helft verminderd wanneer de passagier een andere vlucht toegewezen krijgt. Het Hof is van oordeel dat „[d]ergelijke forfaitaire bedragen [enkel] beogen [...] de schade te vergoeden die voor alle betrokken passagiers nagenoeg gelijk is".[32] Zowel de passagiers als de luchtvaartmaatschappijen kunnen dus het bedrag van de verschuldigde compensatie vaststellen, aangezien dit niet per geval op basis van de individuele omstandigheden van elke passagier wordt beoordeeld, maar uitsluitend afhankelijk is van de afstand en de bestemming van de betrokken vlucht.[33] In deze omstandigheden – met uitzondering van de situatie waarin het recht op compensatie wordt betwist op grond van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004, in welk geval beoordelingen van juridische aard nodig zijn met betrekking tot bijvoorbeeld het bestaan van „buitengewone omstandigheden" – lijkt de nationale instantie mij volkomen in staat om de gegrondheid van de vordering en het eventuele bedrag daarvan te beoordelen met het oog op het treffen van een handhavende maatregel.

47. Een dergelijke bevoegdheidstoedeling past naar mijn mening bovendien ook in het kader van de doelstellingen die de Uniewetgever met verordening nr. 261/2004 nastreeft. Volgens de overwegingen 1, 2, 4 en 12 ervan beoogt deze verordening een hoog beschermingsniveau te waarborgen voor luchtreizigers die ernstige moeilijkheden en ongemak als gevolg van de

30 C-354/18, EU:C:2019:637 (punten 28 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest Rusu").

31 Arrest Irish Ferries (punt 118).

32 Arrest Rusu (punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 In het arrest Rusu heeft het Hof geoordeeld dat „[n]och artikel 7, lid 1, van verordening nr. 261/2004, noch die verordening in haar geheel [...] in vergoeding [voorziet] van de individuele schade van de betrokken passagiers die inherent is aan de reden van hun verplaatsing, waarvan de vergoeding noodzakelijkerwijs van geval tot geval moet worden beoordeeld naargelang van de omvang van de veroorzaakte schade en derhalve slechts achteraf en op individuele basis kan worden [betaald]" (punt 31).

annulering van hun vlucht ondervinden.[34] Het Hof heeft bij herhaling geoordeeld dat met de in artikel 7, lid 1, van deze verordening vastgestelde bedragen wordt beoogd om op onmiddellijke en gestandaardiseerde wijze de schade te compenseren die door dergelijke ongemakken wordt veroorzaakt, „zonder dat [de] passagiers de moeite hoeven te nemen om een schadevordering in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties".[35] In het arrest Irish Ferries heeft het Hof daaraan toegevoegd dat de in identieke bewoordingen gestelde compensatie van artikel 19 van verordening nr. 1177/2010 „zelf een deel van de ongemakken die passagiers in geval van annulering van een vervoersdienst ondervinden, onmiddellijk [kan] verhelpen, en het aldus mogelijk [kan] maken om een hoog niveau van passagiersbescherming te waarborgen, overeenkomstig het doel van die verordening".[36]

48. Een maatregel zoals die waarin de betrokken nationale regeling voorziet, draagt mijns inziens bij tot de eenvoud, snelheid en doeltreffendheid van de compensatieprocedure, doordat de betrokken luchtreiziger zich, om betaling van de hem verschuldigde compensatie te bewerkstelligen, niet tot de bevoegde rechterlijke instanties hoeft te wenden, hetgeen wellicht meer tijdrovend is en soms ook ingewikkelder kan uitvallen. Een dergelijke maatregel lijkt mij dan ook een hoog beschermingsniveau van luchtreizigers te waarborgen, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat gerechten overspoeld worden door een extreem hoog aantal verzoeken om compensatie.

49. Ik wil er verder nog op wijzen dat de erkenning van een dergelijke bevoegdheid van de nationale instantie de passagiers noch de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid ontneemt om overeenkomstig de nationaalrechtelijke procedures beroep in te stellen bij de bevoegde nationale rechter.[37] Passagiers kunnen zich tot de bevoegde rechter wenden om de in artikel 7 van verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie te vorderen en op dezelfde wijze moeten ook de luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid genieten om te betwisten dat de van hen gevorderde compensatie verschuldigd is.

50. Het Hof heeft namelijk in het arrest van 22 november 2012, Cuadrench Moré[38], geoordeeld dat „passagiers volgens de artikelen 5 en 7 van verordening nr. 261/2004 in geval van annulering van een vlucht recht hebben op een compensatie, die varieert naargelang van de afstand en de bestemming van de betrokken vlucht, *en zich in voorkomend geval voor de nationale rechterlijke instanties op dit recht kunnen beroepen*, tenzij deze annulering te wijten is aan buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet konden worden voorkomen".[39] Het Hof heeft hieraan bovendien toegevoegd dat „het bij ontbreken van een Unieregeling op dat gebied aan het nationale recht van elke lidstaat [staat] om de procesregels vast te stellen voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, voor zover die regels het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigen".[40]

34 Zie arrest Ruijssenaars e.a. (punt 33) en arrest Rusu (punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Arrest Rusu (punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Arrest Irish Ferries (punten 152 en 154).

37 Zie Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren voor de interpretatie van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en van verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2016, C 214, blz. 5) (punt 8 e.v.).

38 C-139/11, EU:C:2012:741.

39 Punt 23 van dat arrest. Cursivering van mij.

40 Punt 25 van dat arrest.

51. Het Hof heeft in punt 34 van het arrest Ruijssenaars e.a. gewezen op het risico dat één en dezelfde individuele situatie op uiteenlopende wijze wordt beoordeeld door enerzijds de nationale instantie en anderzijds de nationale rechter. Daarnaast doet zich nog een ander risico voor, wanneer gelijktijdig twee verzoeken tot betaling van de verschuldigde compensatie worden ingediend, het ene bij de nationale instantie en het andere bij de nationale rechter. Ik denk echter dat de lidstaten dit kunnen ondervangen door maatregelen van procedurele aard vast te stellen die waarborgen dat de administratieve en de gerechtelijke procedures goed op elkaar aansluiten. Bij gebreke van een Unieregeling op dit gebied is het, gelet op de speelruimte waarover de lidstaten beschikken met betrekking tot de bevoegdheden die zij aan de nationale instantie wensen toe te kennen, aan de interne rechtsorde van elke lidstaat om in dergelijke procedurevoorschriften te voorzien.

52. Ik merk op dat in casu niets in de verwijzingsbeslissing of in de opmerkingen van de Hongaarse regering erop wijst dat de toekenning van een dergelijke bevoegdheid aan de autoriteit voor consumentenbescherming het recht van passagiers en luchtvaartmaatschappijen zou kunnen ondermijnen om een vordering bij de rechter in te stellen of het risico zou kunnen meebrengen dat één en dezelfde individuele situatie verschillend wordt beoordeeld door elk van deze twee instanties.

53. Gelet op deze elementen geef ik het Hof in overweging om voor recht te verklaren dat artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een lidstaat aan de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening de bevoegdheid verleent om een luchtvaartmaatschappij te gelasten de wegens annulering of langdurige vertraging van een vlucht aan een passagier verschuldigde compensatie als bedoeld in artikel 7 van deze verordening te betalen, mits deze regeling deze passagier noch deze vervoerder de mogelijkheid ontneemt om beroep bij de bevoegde nationale rechter in te stellen teneinde toekenning van deze compensatie te vorderen of de gegrondheid van deze vordering te betwisten. Het staat aan de lidstaat om in het kader van zijn procesautonomie de nodige voorschriften vast te stellen om te garanderen dat de procedure bij de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening en de procedure bij de bevoegde nationale rechter onderling worden afgestemd.

### *3. Slotopmerking*

54. Alvorens mijn analyse af te ronden, lijkt het mij interessant om te signaleren dat de lidstaten bij de huidige stand van het Unierecht gebruikmaken van de speelruimte waarover zij krachtens artikel 16 van verordening nr. 261/2004 beschikken.

55. Zoals uit een vergelijkende analyse van de verschillende nationale wettelijke regelingen blijkt [41], betrekken de lidstaten hierbij niet alleen hun nationale instanties en nationale rechterlijke instanties, maar ook de instanties die belast zijn met consumentenbescherming en die welke bevoegd zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen [42] of de afdoening van geringe vorderingen.

56. Sommige lidstaten hebben ervoor gekozen hun nationale autoriteit voor burgerluchtvaart aan te wijzen als nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004 [43], terwijl andere er de voorkeur aan hebben gegeven om deze taak toe te vertrouwen aan hun nationale autoriteit voor consumentenbescherming, die dan soms verantwoordelijk kan zijn voor de handhaving van de verordeningen betreffende de rechten van luchtreizigers, maar ook van trein- of scheepsreizigers of reizigers over land. [44] Ook belasten sommige lidstaten de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening met het toezicht op de juiste toepassing hiervan in het algemeen belang van passagiers. Dit kan taken omvatten van toezichthoudende aard (bijvoorbeeld door middel van inspecties ter plaatse of audits) of van controlerende aard (controle op informatie die de luchtvaartmaatschappij publiceert of aan de luchtreiziger meedeelt teneinde onjuiste, misleidende of onvolledige informatie te corrigeren), maar ook het opstellen van activiteitenverslagen, informatie-uitwisseling en grensoverschrijdende samenwerking met andere nationale instanties. Weer andere lidstaten geven hun instanties de mogelijkheid om individuele klachten van passagiers te onderzoeken en te behandelen teneinde hun recht op compensatie te waarborgen, of dragen aan die instanties de taak op om geschillen buitengerechtelijk te beslechten. [45]

57. Ik wil ter afsluiting nog onderstrepen dat de speelruimte waarover de lidstaten in het kader van de bescherming van de rechten van luchtreizigers beschikken hun ook toekomt in het kader van de verordeningen die de rechten beogen te beschermen van gehandicapte vliegtuigpassagiers en van passagiers die per spoor, over zee of per autobus of touringcar reizen. Deze verordeningen waarborgen een vergelijkbaar scala aan rechten (recht op informatie, terugbetaling, vervoer langs een andere route, verzorging in afwachting van de reis en compensatie onder bepaalde voorwaarden). Ongeacht de vervoerswijze verlangt de Uniewetgever van de lidstaten dat zij „een

41 Zie in dit verband het rapport van het directoraat-generaal Mobiliteit en vervoer van de Commissie, Kouris, S., „Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU", Publicatiebureau van de Europese Unie, Brussel, 2020, MOVE/B5/2018-541, punten 5.5 e.v., beschikbaar op het volgende internetadres: https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1.

42 Deze entiteiten worden aangewezen op grond van richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 en richtlijn 2009/22/EG (richtlijn ADR consumenten) (PB 2013, L 165, blz. 63). Volgens artikel 1 ervan heeft deze richtlijn tot doel om te verzekeren dat consumenten op vrijwillige basis klachten tegen beroepsbeoefenaren kunnen indienen aan de hand van procedures voor alternatieve geschillenbeslechting. Zie in die zin arrest van 14 juni 2017, Menini en Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, punten 39 en 40), en arrest van 25 juni 2020, Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände (C-380/19, EU:C:2020:498, punt 26).

43 Dit is bijvoorbeeld het geval voor Denemarken, Ierland, Griekenland, Frankrijk, Kroatië en Cyprus. Zie de kennisgevingen die de lidstaten in dit verband krachtens artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004 hebben gedaan.

44 Dit is bijvoorbeeld het geval voor Estland, Luxemburg, Hongarije en Finland. Daarentegen is bijvoorbeeld in Frankrijk de Direction générale de l'aviation civile (DGAC) belast met de regulering van het luchtvervoer, het algemene toezicht en de controle op de toepassing van het Unierecht inzake de bescherming van luchtreizigers. Naar aanleiding van meldingen van passagiers kan de DGAC de nodige corrigerende maatregelen treffen. In geval van aantoonbare overtredingen kunnen sancties in de vorm van administratieve boetes worden opgelegd aan luchtvaartmaatschappijen die de krachtens verordening 261/2004 op hen rustende verplichtingen niet nakomen. De DGAC verzekert echter geen geïndividualiseerde follow-up van de meldingen die zij ontvangt en haar optreden staat los van de behandeling van individuele verzoeken om compensatie en terugbetaling door luchtvaartmaatschappijen. Passagiers moeten zich daartoe tot de bevoegde rechter wenden overeenkomstig het wetboek van burgerlijke rechtsvordering of tot de instantie voor alternatieve geschillenbeslechting.

45 Zie in dit verband het rapport van het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer van de Commissie, „Study on the EU Regulatory Framework for Passenger Rights: comparative analysis of good practices: final report", Publicatiebureau van de Europese Unie, Brussel, 2021, punten 4.60 e.v., beschikbaar op het volgende internetadres: https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/afa2493d-1b4e-11ec-b4fe-01aa75ed71a1.

of meerdere instanties" aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de betrokken verordening en dat zij de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de rechten van passagiers worden geëerbiedigd.[46] Dit vereiste wordt in de betrokken verordeningen in nagenoeg identieke bewoordingen geformuleerd[47] en uit geen enkele van de recentelijk aangenomen teksten blijkt dat hij de aard van de aan de nationale instantie toebedeelde bevoegdheden nader heeft willen afbakenen of de omvang ervan heeft willen beperken. Integendeel, in het kader van verordening 2021/782 – het meest recente en meest nauwkeurige instrument ter bescherming van de rechten van passagiers – staat de Uniewetgever de nationale instantie tevens toe om de rol te vervullen van een instantie voor de alternatieve beslechting van consumentengeschillen in de zin van richtlijn 2013/11.[48]

## V. Conclusie

58. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Fővárosi Törvényszék als volgt te beantwoorden:

„Artikel 16, lid 1, 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 het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een lidstaat aan de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening de bevoegdheid verleent om een luchtvaartmaatschappij te gelasten de wegens annulering of langdurige vertraging van een vlucht aan een passagier verschuldigde compensatie als bedoeld in artikel 7 van deze verordening te betalen, mits deze regeling deze passagier noch deze vervoerder de mogelijkheid ontneemt om beroep bij de bevoegde nationale rechter in te stellen teneinde toekenning van deze compensatie te vorderen of de gegrondheid van deze vordering te betwisten. Het staat aan de lidstaat om in het kader van zijn procesautonomie de nodige voorschriften vast te stellen om te garanderen dat de procedure bij de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van deze verordening en de procedure bij de bevoegde nationale rechter onderling worden afgestemd."

[46] Met uitzondering van verordening nr. 261/2004 bieden alle verordeningen de lidstaten de mogelijkheid om meer dan één nationale instantie aan te wijzen.

[47] Zie bijvoorbeeld artikel 31, lid 1, van verordening 2021/782 en artikel 14, lid 1, van verordening nr. 1107/2006.

[48] Zie voetnoot 42.