CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 22 maart 2012[1]

Zaak C-12/11

Denise McDonagh
tegen
Ryanair Ltd

[verzoek van de Dublin Metropolitan District Court (Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Luchtvervoer — Compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten — Begrip ‚buitengewone omstandigheden' in de zin van verordening (EG) nr. 261/2004 — Sluiting van luchtruim ten gevolge van vulkaanuitbarsting"

1. Met deze prejudiciële verwijzing wordt het Hof verzocht de draagwijdte te verduidelijken van de ingevolge de artikelen 5 en 9 van verordening (EG) nr. 261/2004[2] op luchtvaartmaatschappijen rustende verplichting tot verzorging van luchtreizigers.

2. Artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 261/2004 bepaalt immers dat in geval van annulering van een vlucht, de betrokken passagiers door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert bijstand wordt geboden als bedoeld in artikel 9 van deze verordening. De luchtvaartmaatschappij dient deze verplichting ook na te komen indien de annulering van de vlucht het gevolg is van buitengewone omstandigheden.

3. De onderhavige zaak situeert zich in de context van de uitbarsting van maart tot mei 2010 van de Eyjafjallajökull-vulkaan op IJsland die de sluiting van het luchtruim heeft teweeggebracht, waardoor meer dan 100 000 vluchten werden geannuleerd en ongeveer 10 miljoen passagiers werden getroffen.

4. In deze zaak is in wezen aan de orde of een luchtvaartmaatschappij moet worden vrijgesteld van haar verplichting tot verzorging van passagiers wanneer hun vlucht werd geannuleerd na de sluiting van het luchtruim wegens een vulkaanuitbarsting. Met andere woorden, valt een gebeurtenis als de sluiting van het luchtruim ten gevolge van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan onder het begrip „buitengewone omstandigheden" in de zin van verordening nr. 261/2004, zodat de luchtvaartmaatschappij overeenkomstig de artikelen 5 en 9 van deze verordening verplicht is tot het verstrekken van verzorging aan de passagiers wier vlucht werd geannuleerd, of valt deze gebeurtenis in een categorie van omstandigheden die verder gaan dan deze buitengewone omstandigheden, waardoor de luchtvaartmaatschappij wordt vrijgesteld van een dergelijke verplichting?

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

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

5. De Dublin Metropolitan District Court (Ierland) vraagt zich bovendien af of de bij deze bepalingen voorziene verplichting om verzorging te verstrekken, in de tijd of financieel, moet worden beperkt wanneer de annulering van de vlucht het gevolg is van buitengewone omstandigheden. Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, vraagt hij zich af of de bedoelde bepalingen ongeldig zijn voor zover zij een schending vormen van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, van het beginsel van „billijk evenwicht van de belangen", neergelegd in het op 9 december 1999 te Montreal ondertekende Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer [3], alsook van de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [4].

6. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 261/2004 naar mijn mening aldus moeten worden uitgelegd dat omstandigheden als de sluiting van het luchtruim ten gevolge van een vulkaanuitbarsting buitengewone omstandigheden in de zin van deze verordening vormen.

7. Vervolgens zal ik uiteenzetten waarom deze bepalingen mijns inziens geen impliciete vrijstelling of beperking inhouden van de verplichting om verzorging te verstrekken aan passagiers wier vlucht geannuleerd is ten gevolge van buitengewone omstandigheden en waarom deze vaststelling niet van dien aard is dat daardoor de geldigheid van deze bepalingen in twijfel wordt getrokken.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Internationale regelgeving*

8. Het Verdrag van Montreal is namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij beslissing 2001/539/EG [5] en is, wat de Unie betreft, in werking getreden op 28 juni 2004.

9. De derde en vijfde alinea van de preambule van het Verdrag van Montreal zijn als volgt geformuleerd:

„Erkennend het belang van het waarborgen van bescherming van de belangen van consumenten in het internationale luchtvervoer en de noodzaak van billijke schadevergoeding gegrond op het beginsel van restitutie;

[...]

Ervan overtuigd dat een gezamenlijk optreden van de staten ter verdere harmonisatie en codificatie van enige bepalingen tot regeling van het internationale luchtvervoer door middel van een nieuw verdrag het beste middel is om een billijk evenwicht van de belangen te bereiken".

B – *Regelgeving van de Unie*

10. Punt 1 van de considerans van verordening nr. 261/2004 vermeldt dat het optreden van de Gemeenschap op het vlak van luchtvervoer onder meer moet zijn gericht op de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de passagiers.

3 — Hierna: „Verdrag van Montreal".

4 — Hierna: „Handvest".

5 — Besluit van de Raad van 5 april 2001 inzake de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (Verdrag van Montreal) (PB L 194, blz. 38).

11. Punt 14 van de considerans van deze verordening bepaalt dat de verplichtingen die worden opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen die de vluchten uitvoeren, dienen te worden beperkt of uitgesloten in gevallen waarin een gebeurtenis het gevolg is van buitengewone omstandigheden die zelfs door het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen hadden kunnen worden. Dergelijke omstandigheden kunnen zich met name voordoen in gevallen van politieke onstabiliteit, weersomstandigheden die uitvoering van de vlucht in kwestie verhinderen, beveiligingsproblemen, onverwachte vliegveiligheidsproblemen en stakingen die gevolgen hebben voor de vluchtuitvoering van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert.

12. Artikel 5 van de voornoemde verordening luidt als volgt:

„In geval van annulering van een vlucht:

[...]

b) wordt de betrokken passagiers door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert bijstand geboden als bedoeld in artikel 9, lid 1, sub a, en artikel 9, lid 2, en – in het geval van een andere vlucht die naar redelijke verwachting ten vroegste daags na de geplande vertrektijd van de geannuleerde vlucht zal vertrekken – als bedoeld in artikel 9, lid 1, sub b, en artikel 9, lid 1, sub c;

c) hebben de betrokken passagiers recht op de in artikel 7 bedoelde compensatie door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert [...]

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.

[...]”

13. Artikel 9 van verordening nr. 261/2004 bepaalt:

„1. Wanneer naar dit artikel wordt verwezen, krijgen de passagiers gratis:

a) maaltijden en verfrissingen, in redelijke verhouding tot de wachttijd;

b) hotelaccommodatie in gevallen:

— waarin een verblijf van één of meer nachten noodzakelijk wordt, of

— waarin een langer verblijf noodzakelijk wordt dan het door de passagier geplande verblijf;

c) vervoer tussen de luchthaven en de plaats van de accommodatie (hotel of andere accommodatie).

2. Bovendien kunnen de passagiers twee gratis telefoongesprekken of telex-, fax- of emailberichten verzenden.

3. Bij het toepassen van dit artikel schenkt de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert bijzondere aandacht aan de behoeften van personen met beperkte mobiliteit en hun eventuele begeleiders, alsook aan de behoeften van alleenreizende kinderen.”

II – Feiten van het hoofdgeding

14. Op 20 maart 2010 werd de Eyjafjallajökull-vulkaan op IJsland actief. Op 14 april 2010 begon de uitbarsting die op 15 april 2010 de sluiting van het luchtruim boven meerdere lidstaten teweegbracht vanwege het risico van de door de uitbarsting veroorzaakte vulkanische aswolk.

15. Tussen 15 en 23 april 2010 sloten de bevoegde luchtverkeersleiders het luchtruim boven het grootste deel van Noord-Europa, daaronder begrepen met name het Ierse en Britse luchtruim. Daarna en tot en met 17 mei 2010 werd het luchtruim van verscheidene EU-lidstaten van waaruit en waar naartoe de luchtvaartmaatschappij Ryanair Ltd [6] haar diensten aanbiedt, sporadisch en met tussenpozen gesloten.

16. Vanwege deze sluitingen van het luchtruim werden luchtvaartmaatschappijen gedwongen ongeveer 100 000 vluchten te annuleren tussen 15 en 21 april 2010 alleen al, en konden ongeveer 10 miljoen passagiers niet reizen tijdens die periode.

17. Ryanair was gedwongen ongeveer 9 500 vluchten te annuleren vanwege de aswolk, waardoor de reisplannen van 1,4 miljoen van haar passagiers werden verstoord. De verwijzende rechter preciseert dat Ryanair bereid was om haar diensten aan deze passagiers te verstrekken, maar dat zij dit wegens de sluiting van het luchtruim niet mocht doen.

18. De Commission for Aviation Regulation in Ireland heeft geoordeeld dat de vulkaanuitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan en de eruit voortvloeiende sluitingen van het luchtruim „buitengewone omstandigheden" in de zin van verordening nr. 261/2004 vormden. Bijgevolg hadden de passagiers wier vlucht werd geannuleerd overeenkomstig artikel 5, lid 3, van deze verordening geen recht op compensatie op grond van artikel 7 ervan.

19. D. McDonagh was één van de passagiers wier vlucht vanwege de vulkaanuitbarsting was geannuleerd. Zij had bij Ryanair een ticket gekocht voor een vlucht van Faro naar Dublin op 17 april 2010.

20. Op diezelfde dag werd haar vlucht geannuleerd ten gevolge van de sluiting van het luchtruim. De vluchten tussen Ierland en het Europese vasteland werden pas op 22 april 2010 hervat. McDonagh kon uiteindelijk op 24 april 2010 naar Ierland terugkeren.

21. Tussen 17 en 24 april 2010 verstrekte Ryanair aan McDonagh geen verzorging in de zin van artikel 9 van verordening nr. 261/2004. Laatstgenoemde is van mening dat Ryanair gehouden is om haar een compensatie of een schadevergoeding te betalen van 1 129,41 EUR, gelijk aan de kosten voor maaltijden, voor de aanschaf van verfrissingen, accommodatie en vervoer. Zij heeft bijgevolg beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

III – Prejudiciële vragen

22. De Dublin Metropolitan District Court heeft twijfels bij de uitlegging en de geldigheid van de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 261/2004. Hij heeft derhalve besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

„1) Gaan omstandigheden als de sluitingen van het Europese luchtruim ten gevolge van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan op IJsland, die wijdverspreide en aanhoudende verstoringen van het luchtverkeer veroorzaakten, verder dan het begrip ‚buitengewone omstandigheden' in de zin van verordening nr. 261/2004?

6 — Hierna: „Ryanair".

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, is dan de aansprakelijkheid voor de verplichting om verzorging te verstrekken, overeenkomstig de artikelen 5 en 9 [van deze verordening] in zulke omstandigheden uitgesloten?

3) Indien vraag 2 ontkennend wordt beantwoord, zijn de artikelen 5 en 9 [van de genoemde verordening] dan ongeldig voor zover zij een schending vormen van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, van het in het Verdrag van Montreal vastgelegde beginsel van ‚billijk evenwicht van de belangen' en van de artikelen 16 en 17 van het Handvest [...]?

4) Moet de in artikelen 5 en 9 [van verordening nr. 261/2004] neergelegde verplichting aldus worden uitgelegd dat zij impliciete beperkingen, als tijdelijke en/of financiële beperkingen, inhoudt van de verplichting om verzorging te verstrekken in gevallen waarin de annulering het gevolg is van ‚buitengewone omstandigheden'?

5) Indien vraag 4 ontkennend wordt beantwoord, zijn de artikelen 5 en 9 [van deze verordening] dan ongeldig voor zover zij een schending vormen van de algemene beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, van het in het Verdrag van Montreal vastgelegde beginsel van ‚billijk evenwicht van de belangen' en van de artikelen 16 en 17 van het Handvest [...]?"

IV – Beoordeling

23. In de eerste plaats wenst de verwijzende rechter met zijn eerste en tweede vraag van het Hof te vernemen of de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 261/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat omstandigheden als de sluiting van het luchtruim ten gevolge van een vulkaanuitbarsting verder gaan dan het begrip „buitengewone omstandigheden", waardoor de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, is vrijgesteld van de verplichting om verzorging te verstrekken aan de passagiers wier vlucht werd geannuleerd vanwege deze sluiting.

24. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, ingeval een dergelijke sluiting een omstandigheid vormt die verder gaat dan de buitengewone omstandigheden, maar de luchtvaartmaatschappij daarom nog niet vrijstelt van haar verplichting om verzorging te verstrekken aan de passagiers wier vlucht werd geannuleerd, de artikelen 5 en 9 van deze verordening ongeldig zijn voor zover zij een schending vormen van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, van het in het Verdrag van Montreal vastgelegde beginsel van „billijk evenwicht van de belangen" alsook van de artikelen 16 en 17 van het Handvest.

25. In de tweede plaats verzoekt de verwijzende rechter het Hof met zijn vierde vraag zich erover uit te spreken of de in artikelen 5 en 9 van de genoemde verordening neergelegde verplichting een impliciete beperking, als een tijdelijke en/of financiële beperking, inhoudt van de verzorging verstrekt aan passagiers wier vlucht werd geannuleerd wanneer de annulering het gevolg is van „buitengewone omstandigheden".

26. Indien zulks niet het geval is, wenst de verwijzende rechter met zijn vijfde vraag te vernemen of deze bepalingen dan ongeldig zijn voor zover zij een schending vormen van de algemene beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, van het in het Verdrag van Montreal vastgelegde beginsel van „billijk evenwicht van de belangen" alsook van de artikelen 16 en 17 van het Handvest.

A – *Eerste tot en met derde vraag*

27. Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 261/2004 bepaalt dat de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, gehouden is om verzorging te verstrekken aan de passagier wiens vlucht werd geannuleerd. Anders dan de verplichting tot compensatie voorzien in artikel 5, lid 1, sub c, van deze verordening, blijft de verplichting tot het verstrekken van verzorging aan deze passagier ook gelden wanneer de annulering het gevolg is van „buitengewone omstandigheden”. [7]

28. In de onderhavige zaak vraagt de verwijzende rechter zich af of omstandigheden als de sluiting van het luchtruim ten gevolge van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan niet verder gaan dan deze „buitengewone omstandigheden”, waardoor de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, wordt vrijgesteld van elke verplichting tot het verstrekken van verzorging aan passagiers wier vlucht werd geannuleerd ten gevolge van deze sluiting.

29. Volgens mij is dat niet het geval. Integendeel, ik ben van mening dat het begrip „buitengewone omstandigheden” eveneens alle buitengewone gebeurtenissen, zoals de sluiting van het luchtruim ten gevolge van een vulkaanuitbarsting, omvat welke ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden.

30. Dit begrip wordt niet gedefinieerd in verordening nr. 261/2004. Punt 14 van de considerans ervan beperkt zich ertoe om, niet exhaustief [8], enkele voorbeelden te geven van gebeurtenissen die als buitengewone omstandigheden kunnen worden aangemerkt, te weten in gevallen van politieke onstabiliteit, weersomstandigheden die uitvoering van de vlucht in kwestie verhinderen, beveiligingsproblemen, onverwachte vliegveiligheidsproblemen en stakingen die gevolgen hebben voor de activiteiten van een luchtvaartmaatschappij.

31. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de betekenis en de draagwijdte van begrippen waarvoor het gemeenschapsrecht geen definitie geeft, worden bepaald in overeenstemming met hun in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken. Komen deze begrippen voor in een bepaling die een afwijking vormt van een beginsel of, meer bepaald, van Unierecht dat de bescherming van de consument beoogt, dan moeten zij bovendien aldus worden gelezen dat deze bepaling strikt kan worden uitgelegd. [9]

32. In de omgangstaal wordt het begrip „buitengewoon” gedefinieerd als iets dat niet gebeurt volgens de normale gang van zaken, iets dat abnormaal, uitzonderlijk en ongewoon is. Naar mijn mening toont de keuze voor dit begrip duidelijk aan dat het de wil was van de Uniewetgever dat het begrip „buitengewone omstandigheden” mede alle omstandigheden omvat waarover de luchtvaartmaatschappij geen enkele controle heeft. In dit opzicht heeft het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest Wallentin-Hermann geoordeeld dat buitengewone omstandigheden in de zin van verordening nr. 261/2004 verband houden met een gebeurtenis die, net als die welke in punt 14 van de considerans van deze verordening zijn opgesomd, niet inherent is aan de normale uitoefening van de activiteit van de betrokken luchtvaartmaatschappij, en waarop laatstgenoemde geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen wegens de aard of de oorsprong van die gebeurtenis. [10]

7 — Zie arrest van 12 mei 2011, Eglītis en Ratnieks (C-294/10, Jurispr. blz. I-3983, punten 23 en 24).

8 — Zie arrest van 22 december 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, Jurispr. blz. I-11061, punt 22).

9 — Ibidem (punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 — Ibidem (punt 23).

33. Opgemerkt zij overigens dat de Uniewetgever tijdens de voorbereidende werkzaamheden betreffende verordening nr. 261/2004 aanvankelijk had gekozen om het begrip „overmacht" te gebruiken in plaats van „buitengewone omstandigheden" [11], aangezien het eerste begrip in de regel wordt gebruikt om gebeurtenissen te kwalificeren waarop de mens geen vat heeft omdat zij onvoorzienbaar, onontkoombaar en van buitenaf afkomstig zijn.

34. Deze elementen getuigen naar mijn mening van de wil van de Uniewetgever om in één begrip, te weten dat van „buitengewone omstandigheden", alle omstandigheden onder te brengen die aan de controle van de luchtvaartmaatschappij ontsnappen, ongeacht de aard en de ernst van deze omstandigheden. Volgens mij is er bijgevolg geen ruimte voor een categorie van omstandigheden, zoals die voorgesteld door Ryanair, die verder gaan dan de buitengewone omstandigheden. Een gebeurtenis als de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan vormt mijns inziens dus wel degelijk een buitengewone omstandigheid in de zin van verordening nr. 261/2004 en leidt tot de verplichting van de luchtvaartmaatschappij om verzorging te verstrekken aan de passagiers wier vlucht werd geannuleerd ten gevolge van deze uitbarsting.

35. Overigens maakt de duidelijke, en inhoudelijk verschillende, formulering van de artikelen 5 en 9 van deze verordening dat er, zonder tekst toe te voegen, geen onderscheiden categorie van „bijzonder buitengewone" gebeurtenissen in het leven kan worden geroepen die voor de luchtvaartmaatschappij een volledige vrijstelling van haar verplichtingen betekent.

36. Deze analyse wordt volgens mij bevestigd door de doelstelling van deze verordening en de context waarin deze artikelen voorkomen.

37. Zoals het Hof in zijn arrest van 19 november 2009, Sturgeon e.a. [12] in herinnering heeft gebracht, volgt immers duidelijk uit de punten 1 tot en met 4 van de considerans van verordening nr. 261/2004 dat deze verordening een hoog niveau van bescherming van luchtreizigers beoogt te waarborgen, ongeacht of zij worden geconfronteerd met een instapweigering, een annulering of een vertraging van de vlucht, aangezien zij in al deze gevallen soortgelijke ernstige moeilijkheden en ongemak ondervinden die verband houden met het luchtvervoer. [13]

38. Uit dien hoofde wordt met de verplichting van de luchtvaartmaatschappij, die erin bestaat om verzorging te verstrekken aan de passagiers wier vlucht werd geannuleerd, te weten door hun verfrissingen, maaltijden en accommodatie te verstrekken of middelen voor communicatie met derden ter beschikking te stellen, beoogd om ter plaatse te voorzien in de onmiddellijke behoeften van de passagiers, ongeacht de oorzaak van de annulering of de vertraging van de vlucht [14] alsook om de bescherming van de belangen van deze passagiers te verbeteren [15].

39. De bestaansreden van deze verplichting tot verzorging onderscheidt zich, gezien haar aard en het beoogde doel, van de verplichting tot compensatie waartoe de luchtvaartmaatschappij is gehouden indien zij de passagiers niet tijdig heeft verwittigd van de annulering van de betrokken vlucht.

11 — Zie Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 27/2003, door de Raad vastgesteld op 18 maart 2003 (PB C 125 E, p. 63), en mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement van 25 maart 2003 over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van een verordening 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 [SEC(2003) 361 def., blz. 4]. Het begrip „buitengewone omstandigheden" werd op voorstel van de Raad om redenen van juridische duidelijkheid verkozen boven het begrip „overmacht". Zie eveneens het bij eerste lezing aangenomen standpunt van het Europees Parlement van 24 oktober 2002 (blz. 5).

12 — C-402/07 en C-432/07, Jurispr. blz. I-10923.

13 — Punt 44.

14 — Arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 86).

15 — Ibidem (punt 48).

40. De op de artikelen 5, lid 1, sub c, en 7, van verordening nr. 261/2004 gebaseerde compensatie beoogt inderdaad een door de annulering van de vlucht veroorzaakte schade te herstellen, die voor alle passagiers nagenoeg identiek is en bestaat in het geleden tijdsverlies dat gelet op het onomkeerbare karakter ervan slechts door een compensatie kan worden goedgemaakt.[16] Het was duidelijk de wil van de Uniewetgever om luchtvaartmaatschappijen aan te moedigen om de passagiers van de betrokken vlucht op voorhand te waarschuwen teneinde hun alle moeilijkheden en ongemakken te besparen en hen in staat te stellen tijdig maatregelen te treffen.[17] Enkel wanneer de annulering van de vlucht is veroorzaakt door buitengewone omstandigheden, kan de luchtvaartmaatschappij worden vrijgesteld van een dergelijke verplichting aangezien de Uniewetgever van mening was dat zij in een dergelijke situatie niet verantwoordelijk is voor de annulering van de vlucht.[18]

41. Geheel anders is de bestaansreden van de in de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 voorziene verplichting tot verzorging. Met deze verzorging, middels de verstrekking van verfrissingen, maaltijden en, in voorkomend geval, accommodatie, wordt beoogd de passagiers in staat te stellen hun reis voort te zetten in bevredigende omstandigheden en te vermijden dat zij aan hun lot worden overgelaten terwijl zij wachten op hun andere vlucht of op een vervangoplossing.

42. De verzorging bestaat dus in bijstand die wordt geboden aan vliegtuigpassagiers die in dergelijke omstandigheden als bijzonder kwetsbaar worden beschouwd. Deze bijstand is bijgevolg des te meer onontbeerlijk wanneer de passagiers op de luchthaven geblokkeerd zijn vanwege het plotse ontstaan van buitengewone omstandigheden.

43. Dat is volgens mij de reden waarom de Uniewetgever van oordeel was dat de verplichting tot verzorging – in tegenstelling tot de verplichting tot compensatie die niet verschuldigd is wanneer de luchtvaartmaatschappij aantoont dat de annulering van de vlucht het gevolg is van het plotse ontstaan van onvermijdbare buitengewone omstandigheden – moet blijven voortduren ongeacht de gebeurtenis die tot de annulering heeft geleid en ongeacht of de luchtvaartmaatschappij al dan niet verantwoordelijk is voor deze gebeurtenis.

44. Het komt mij dus voor dat de verzorging van vliegtuigpassagiers des te belangrijker en essentiëler is wanneer hun vlucht wordt geannuleerd vanwege een vulkaanuitbarsting die gedurende meerdere dagen de sluiting van het luchtruim boven meerdere lidstaten teweegbrengt en daardoor bepaalde passagiers dwingt om op de luchthaven te blijven, vaak ver weg van huis, in afwachting dat het luchtruim opnieuw wordt geopend.

45. Indien men in dergelijke omstandigheden zou moeten aanvaarden dat de luchtvaartmaatschappij niet is gehouden om haar passagiers te verzorgen, zou dit tot gevolg hebben dat het nuttig effect van artikel 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 en het systeem waarin deze bepalingen zich situeren, dat zoals gezegd beoogt een hoog niveau van bescherming van luchtreizigers te waarborgen, aanzienlijk wordt aangetast.

46. Bijgevolg ben ik van mening dat de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 261/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat omstandigheden als de sluiting van het luchtruim ten gevolge van een vulkaanuitbarsting buitengewone omstandigheden in de zin van deze verordening vormen.

47. Gelet op deze overwegingen, behoeven de tweede en derde vraag volgens mij niet te worden beantwoord.

16 — Arrest Sturgeon e.a., reeds aangehaald (punt 52).

17 — Zie voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de gemeenschappelijke regels voor compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten [COM(2001) 784 def., punt 22 van de toelichting].

18 — Ibidem (punt 20 van de toelichting).

B – *Vierde en vijfde vraag*

48. Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bij de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 261/2004 voorziene verplichting tot verzorging, in de tijd of financieel, moet worden beperkt wanneer de annulering van de vlucht is veroorzaakt door buitengewone omstandigheden. Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of deze bepalingen dan ongeldig zijn voor zover zij een schending vormen van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, van het in het Verdrag van Montreal vastgelegde beginsel van „billijk evenwicht van de belangen" alsook van de artikelen 16 en 17 van het Handvest.

49. Ryanair stelt dat de verplichting tot verzorging waartoe de luchtvaartmaatschappij is gehouden, dient te worden beperkt wanneer de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden. Zo meent Ryanair bijvoorbeeld dat de accommodatie moet worden beperkt tot een forfaitair dagelijks bedrag, te weten 80 EUR per nacht, en tot maximaal drie nachten. Tevens meent zij dat er een tijdelijke en geldelijke begrenzing moet zijn wat de verzorging van maaltijden en verfrissingen betreft en dat het dragen van de kosten van het transport tussen de luchthaven en de plaats van de accommodatie moet worden beperkt tot de prijs van een rit met het openbaar vervoer.

50. Naar mijn mening bevatten de artikelen 5 en 9 geen dergelijke impliciete beperking van de verzorging van passagiers wier vlucht werd geannuleerd ten gevolge van buitengewone omstandigheden.

51. Ten eerste heeft de Uniewetgever immers, zoals de Franse regering heeft opgemerkt [19], bewust geweigerd om luchtvaartmaatschappijen vrij te stellen van hun verplichting tot verzorging van de passagiers wier vlucht werd geannuleerd ten gevolge van buitengewone omstandigheden [20].

52. Bovendien blijkt de verzorging, zoals ik reeds in punt 44 van deze conclusie heb uitgelegd, bijzonder belangrijk wanneer zich buitengewone omstandigheden voordoen die blijven voortduren. Juist wanneer de wachttijd ten gevolge van de annulering van een vlucht bijzonder lang is, moet worden verzekerd dat de passagier wiens vlucht werd geannuleerd toegang kan hebben tot producten en diensten voor zijn eerste levensbehoeften en dit gedurende de volledige wachttijd. In dit opzicht vestig ik er de aandacht op dat artikel 9 van verordening nr. 261/2004, ver van het impliciet beperken van de verzorging, bepaalt dat passagiers gratis „maaltijden en verfrissingen [krijgen], *in redelijke verhouding tot de wachttijd*". [21] Er is dus op geen enkele manier sprake van het tijdelijk of financieel begrenzen van de verzorging.

53. Opnieuw meen ik dat een beperking zoals voorgesteld door Ryanair tot gevolg zou hebben dat de artikelen 5 en 9 van deze verordening gedeeltelijk hun nuttig effect wordt ontnomen, aangezien de betrokken vliegtuigpassagiers na enkele dagen aan hun lot zouden worden overgelaten.

54. Volgens mij is deze analyse niet van dien aard dat daardoor, zoals Ryanair oppert, de geldigheid van deze bepalingen in twijfel wordt getrokken.

55. Wat, ten eerste, het evenredigheidsbeginsel betreft, heeft het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest IATA en ELFAA de gelegenheid gehad om bij de beoordeling van de geldigheid van met name de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004, die naar artikel 9 ervan verwijzen, er de aandacht op te vestigen dat de gestandaardiseerde, onmiddellijke compensatie, zoals het verder vervoeren van passagiers, de verstrekking van verfrissingen, maaltijden, accommodatie of de terbeschikkingstelling

19 — Punten 43 tot en met 49 van haar opmerkingen.

20 — Zie arrest IATA en ELFAA, reeds aangehaald (punten 51 tot en met 54).

21 — Cursivering van mij.

van middelen voor communicatie met derden, variëren naargelang van de omvang van de door de passagiers geleden schade, en dat dus niet blijkt dat deze maatregelen kennelijk niet passend zijn alleen omdat de vervoerders zich niet kunnen beroepen op het verweer wegens buitengewone omstandigheden. [22]

56. Volgens de Europese Commissie dient de verplichting tot verzorging op grond van artikel 9 van verordening nr. 261/2004 te worden toegepast zonder de luchtvaartmaatschappijen een onevenredige en onrechtvaardige last op te leggen en dient de bijstand bijgevolg te worden geboden binnen de grenzen van het evenredige en redelijke, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het geval en met de kosten van de verzorging en van het alternatieve vervoer. [23] De Commissie noemt tevens een aantal criteria die de luchtvaartmaatschappijen in aanmerking zou kunnen nemen, zoals de afstand tussen de luchthaven en de woonplaats, de afstand tussen de accommodatie en de luchthaven en de beschikbaarheid en de gemiddelde prijzen van de accommodatie in de relevante zone. [24]

57. Naar mijn mening zou de toepassing van dergelijke criteria door luchtvaartmaatschappijen in werkelijkheid neerkomen op het impliciet beperken van de verzorging. Volgens mij staat het aan de nationale rechter om, in voorkomend geval, in geval van betwisting, rekening te houden met die criteria en na te gaan of de door de passagier uit hoofde van de verplichting tot verzorging gevorderde bedragen al dan niet redelijk zijn, rekening houdend met de omstandigheden die eigen zijn aan elk geval.

58. Overigens lijkt het mij ook niet onevenredig om een dergelijke verplichting tot verzorging te doen rusten op de luchtvaartmaatschappijen aangezien het, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft opgemerkt, laatstgenoemden vrij staat om de door deze verplichting teweeggebrachte kosten af te wentelen op de prijzen van het vliegtuigticket. [25]

59. In dit opzicht is interessant dat Ryanair zelf sinds 4 april 2011 een „EU 261” heffing per passagier en per vlucht heeft ingevoerd om zich te vrijwaren voor de door haar gedragen kosten die verband houden met haar verplichting tot verzorging van passagiers wier vlucht werd geannuleerd ten gevolge van overmacht. [26] Ryanair doelt hiermee expliciet op de sluiting van het luchtruim ten gevolge van de IJslandse vulkaan. Zij wijst er tevens op dat deze heffing door de passagiers wordt aanvaard wanneer zij hun contract met Ryanair ondertekenen op het moment van de reservering en dat, indien de aan de verplichting tot verzorging verbonden kosten in 2011 verminderen, genoemde heffing eveneens zal worden verlaagd in 2012. Omgekeerd zal zij worden verhoogd indien de kosten in 2011 zijn toegenomen. Voor zover Ryanair de kosten van de door haar gedragen compensaties afwentelt op haar passagiers, wat haar recht is, zie ik niet goed in, in welk opzicht zij onder een onbillijke wanverhouding lijdt.

60. De luchtvaartmaatschappij dient, als ervaren marktdeelnemer, dergelijke kosten verbonden aan haar verplichting tot verzorging te voorzien teneinde, in voorkomend geval, aan deze verplichting te voldoen. Uit onderzoek van de door de Commissie [27] voorgelegde cijfers, volgens welke op een totaal van meer dan 10 miljoen passagiers die zijn geraakt door de sluiting van het luchtruim ten gevolge

22 — Zie punt 86.

23 — Zie punt 31 van haar opmerkingen.

24 — Zie punt 33 van haar opmerkingen.

25 — Zie punt 23 van haar opmerkingen.

26 — Het persbericht hierover is beschikbaar op het volgende Internet adres: http://www.ryanair.com/ie/news/briefing-note-cancellation-levy.

27 — Zie MEMO/11/235 van 12 april 2011, getiteld „Eén jaar na de ontwrichting van het vliegverkeer door vulkaanas; hoe staat het met de crisisparaatheid?”

van de uitbarsting van de IJslandse vulkaan, „slechts" ongeveer 10 000 klachten zijn ingediend door de passagiers, blijkt mijns inziens overigens dat de genoemde verplichting niet onoverkomelijk was voor de luchtvaartmaatschappijen aangezien de grote meerderheid van hen deze uit verordening nr. 261/2004 voortvloeiende verplichtingen heeft nageleefd. [28]

61. Gelet op het voorgaande, lijken de artikelen 5 en 9 van deze verordening volgens mij dus niet in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel.

62. Ryanair stelt vervolgens dat de verplichting tot verzorging van de passagiers in geval van een annulering van een vlucht ten gevolge van buitengewone omstandigheden tevens indruist tegen het beginsel volgens hetwelk de schadeloosstelling van consumenten moet zijn gebaseerd op een billijk evenwicht, een beginsel dat beoogd wordt in de derde en vijfde alinea van de preambule van het Verdrag van Montreal.

63. In dit opzicht heeft het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest IATA en ELFAA geoordeeld dat, gezien het feit dat de bijstand en verzorging van de passagiers bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 261/2004 – welk artikel verwijst naar artikel 9 van deze verordening – in geval van een langdurige vertraging van een vlucht, gestandaardiseerde, onmiddellijk uit te voeren compensatiemaatregelen vormen, dit geen maatregelen zijn waarvoor het Verdrag van Montreal de uitvoeringsvoorwaarden vastlegt. [29] Het klopt dat het Hof in zijn arrest Walz [30] van 6 mei 2010 heeft vastgesteld dat het billijk evenwicht van de belangen vereist dat er in de verschillende gevallen waarin de luchtvaartmaatschappij aansprakelijk wordt gesteld, een schadevergoedingsbeperking bestaat zodat er geen zeer zware en moeilijk vast te stellen en te berekenen vergoedingsplicht wordt opgelegd waardoor de economische activiteit van die luchtvaartmaatschappij zou kunnen worden ontwricht of zelfs geparalyseerd. [31] Evenwel was in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot dat arrest, niet de verplichting tot verzorging van de passagiers aan de orde maar hun recht op het verkrijgen van een geïndividualiseerde schadeloosstelling in geval van ondervonden schade, overeenkomstig hoofdstuk III van het Verdrag van Montreal. [32] Het genoemde arrest heeft dus een andere juridische context dan de onderhavige zaak.

64. Naar mijn mening druisen de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 261/2004 dus niet in tegen het in het Verdrag van Montreal vastgelegde beginsel van billijk evenwicht van de belangen.

65. Wat betreft de vraag of deze bepalingen, doordat zij een verplichting tot verzorging van passagiers opleggen die niet wordt opgelegd aan exploitanten van andere vervoersmiddelen, een schending vormen van het algemene beginsel van non-discriminatie, volstaat het eraan te herinneren dat het Hof heeft geoordeeld dat, rekening houdende met hun functioneren, hun toegankelijkheid en het net waarvan zij gebruikmaken, de verschillende vormen van vervoer wat hun gebruiksvoorwaarden betreft niet verwisselbaar zijn. De situatie van ondernemingen die in een bepaalde vervoerssector actief zijn, is derhalve niet vergelijkbaar met die van ondernemingen in een andere vervoerssector. [33] In de context van luchtvervoer verkeren passagiers die te kampen hebben met annulering of langdurige vertraging van vluchten overigens in een situatie die objectief verschilt van die van passagiers van andere vervoersmiddelen bij incidenten van dezelfde aard. [34] Het Hof heeft hieruit afgeleid dat de artikelen 5 tot en met 7 van verordening nr. 261/2004 niet ongeldig zijn wegens schending van het beginsel van gelijke behandeling. [35]

28 — Ibidem, blz. 5 en 6.
29 — Zie punt 46.
30 — C-63/09, Jurispr. blz. I-4239.
31 — Punten 35 en 36.
32 — Zie in het bijzonder punt 17.
33 — Zie arrest IATA en ELFAA (reeds aangehaald, punt 96).
34 — Ibidem (punt 97).
35 — Ibidem (punt 99).

66. Ten slotte is Ryanair van mening dat de verplichting tot verzorging van de passagiers, ingeval de annulering van hun vlucht het gevolg is van buitengewone omstandigheden, de vrijheid van ondernemerschap van luchtvaartmaatschappijen aantast alsook hun recht om hun goederen in eigendom te bezitten, te gebruiken en erover te beschikken, welke rechten verankerd zijn in respectievelijk de artikelen 16 en 17 van het Handvest. Bijgevolg zouden de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 261/2004 ongeldig zijn.

67. Zij meent in wezen dat de verplichting tot verzorging tot gevolg heeft dat haar een deel van de opbrengsten van haar arbeid en investeringen wordt ontnomen. [36]

68. In dit opzicht zij eraan herinnerd dat artikel 52, lid 1, van het Handvest bepaalt dat elke beperking op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden bij wet moet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moet eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

69. In dit opzicht bepaalt artikel 169, lid 1, VWEU, zoals de Franse regering heeft opgemerkt, dat de Unie de belangen van de consumenten bevordert en een hoog niveau van consumentenbescherming waarborgt. [37] Evenzo bepaalt artikel 38 van het Handvest dat in het beleid van de Unie zorg wordt gedragen voor een hoog niveau van consumentenbescherming. Overigens, zoals opgemerkt in punt 37 van deze conclusie, beoogt verordening nr. 261/2004 een hoog beschermingsniveau van luchtreizigers te waarborgen, ongeacht of zij worden geconfronteerd met een instapweigering, een annulering of een vertraging van de vlucht, aangezien zij in al deze gevallen soortgelijke ernstige moeilijkheden en ongemak ondervinden die verband houden met het luchtvervoer.

70. Bovendien lijkt de verplichting tot verzorging van de luchtreizigers, waartoe de luchtvaartmaatschappij overeenkomstig de artikelen 5 en 9 van deze verordening is gehouden, zoals ik in de punten 55 tot en met 61 van deze conclusie heb uiteengezet, niet van dien aard dat daardoor, wanneer de annulering van de vlucht het gevolg is van buitengewone omstandigheden, het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden.

71. Bijgevolg zijn de artikelen 5 en 9 van de genoemde verordening mijns inziens niet in strijd met de artikelen 16 en 17 van het Handvest.

72. Gelet op al deze overwegingen ben ik van mening dat de artikelen 5 en 9 van verordening nr. 261/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat zij geen impliciete vrijstelling of begrenzing inhouden van de verplichting tot verzorging van de passagiers wier vlucht werd geannuleerd ten gevolge van buitengewone omstandigheden. Deze vaststelling is niet van dien aard dat daardoor de geldigheid van deze bepalingen in twijfel wordt getrokken.

36 — Zie punt 45 van haar opmerkingen.

37 — Zie punt 79 van haar opmerkingen.

V – Conclusie

73. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de vragen van de Dublin Metropolitan District Court als volgt te beantwoorden:

„De artikelen 5 en 9 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 dienen in die zin te worden uitgelegd dat:

— omstandigheden als de sluiting van het luchtruim ten gevolge van een vulkaanuitbarsting buitengewone omstandigheden in de zin van verordening nr. 261/2004 vormen, en

— deze bepalingen geen impliciete vrijstelling of begrenzing bevatten van de verplichting tot verzorging van de passagiers wier vlucht werd geannuleerd ten gevolge van buitengewone omstandigheden. Deze vaststelling is niet van dien aard dat daardoor de geldigheid ervan in twijfel wordt getrokken."