

Zaak C-597/20**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

12 november 2020

Verwijzende rechter:

Fővárosi Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 oktober 2020

Verzoekende partij:

Polskie Linie Lotnicze "LOT" SA

Verwerende partij:

Budapest Főváros Kormányhivatala

Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije; hierna: „verwijzende rechter”)

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Verzoekende partij:

[OMISSIS]

Polskie Linie Lotnicze LOT Spółka Akcyjna
([OMISSIS]Polen, Warschau [OMISSIS])

[OMISSIS]

Verwerende partij:

[OMISSIS]

Budapest Főváros Kormányhivatala
(overheidsdienst voor Boedapest
([OMISSIS]Boedapest (Hongarije)[OMISSIS])

[OMISSIS]

Voorwerp van het geding:

[OMISSIS]

Rechterlijke toetsing van een administratief besluit
inzake consumentenbescherming [OMISSIS]**BESLISSING**

De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 16, leden 1 en 2, 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 b instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 (hierna „verordening nr. 261/2004”).

De verwijzende rechter legt het Hof de volgende vraag voor:

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

[OMISSIS] [nationale procesrechtelijke aspecten]

Motivering

- 1 De verwijzende rechter, afdeling bestuursgeschillen, bij wie een geschil inzake consumentenbescherming aanhangig is gemaakt, verzoekt het Hof krachtens artikel 267 VWEU om uitlegging van de bepalingen van Unierecht die noodzakelijk zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.

Voorwerp van het geschil en relevante feiten

- 2 Nadat de vlucht van de verzoekende luchtvaartmaatschappij op 22 september 2019 van New York naar Boedapest meer dan drie uur vertraagd was [OMISSIS], hebben buitenlandse passagiers verweerster, de Hongaarse autoriteit voor consumentenbescherming, verzocht verzoekster te verplichten om ter ongedaanmaking van de overtreding van artikel 5, lid 1, onder c), van verordening nr. 261/2004 de in artikel 7 van de verordening bedoelde compensatie uit te keren. [Or. 2]
- 3 Verweerster heeft in haar naar aanleiding van de bovengenoemde klacht ingeleide procedure genomen besluit van 20 april 2020 vastgesteld dat verzoekster de artikelen 6, lid 1, onder c), en 7, lid 1, onder c), van verordening nr. 261/2004 had geschonden en haar daarom de verplichting opgelegd om aan de betrokken reizigers per persoon 600 EUR compensatie te betalen, alsook om in de toekomst in alle gevallen waarin de annulering, de vertraging of de instapweigering van een door haar uitgevoerde vlucht niet het gevolg is van buitengewone omstandigheden, de voorgeschreven compensatiebedragen te betalen aan reizigers die een klacht hebben ingediend. Verweerster heeft ter motivering van de oplegging van de verplichtingen gesteld dat zij krachtens artikel 16, leden 1 en 2, van verordening nr. 261/2004 bevoegd is om kennis te nemen van klachten betreffende de rechten van reizigers. § 43/A, lid 2, van a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (wet CLX van 1997 op de consumentenbescherming; hierna: „wet op de consumentenbescherming”) bepaalt

dat de autoriteit voor consumentenbescherming verantwoordelijk is – zo nodig na raadpleging van de luchtvaartautoriteit – voor de handhaving van verordening [(EU) 2017/2394] in geval van overtreding van de bepalingen van [verordening nr. 261/2004] binnen de Europese Unie. § 47, lid 1, onder c), van de wet op de consumentenbescherming verleent de autoriteit voor consumentenbescherming de bevoegdheid om ondernemingen te verplichten om binnen een door haar te stellen termijn een einde te maken aan vastgestelde gebreken of tekortkomingen. Krachtens § 47, lid 1, onder i), van de wet op de consumentenbescherming is zij bevoegd om een „boete ter bescherming van de consument” op te leggen.

- 4 Met haar beroep verzoekt verzoekster de verwijzende rechter om **nietigverklaring** van het besluit van verweerster. Zij voert aan dat de vertraging van de betrokken vlucht kan worden beschouwd als een buitengewone omstandigheid die overeenkomstig artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 als vrijstellingsgrond moet worden aangemerkt, en dat zij daarom terecht heeft geweigerd de door de passagiers gevorderde compensatie te betalen.
- 5 Verweerster concludeert tot verwerping van het beroep aangezien zij van mening is dat er geen grond is voor vrijstelling van de compensatieplicht.

Gronden voor de verwijzing en argumenten van partijen

- 6 De verwijzende rechter heeft twijfels omtrent de bevoegdheid van de autoriteit voor consumentenbescherming voor het opleggen van de verplichting tot betaling van de in verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie.
- 7 Volgens *verzoekster* kan de autoriteit voor consumentenbescherming haar niet verplichten om de in verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie te betalen. Dit standpunt wordt ondersteund door de punten 35 tot en met 41 van de conclusie van de advocaat-generaal bij het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-145/15 en C-146/15 (hierna: „arrest van het Hof”), volgens welke de verhouding tussen de luchtvaartmaatschappij en een passagier civielrechtelijk van aard is en derhalve de civiele rechter bevoegd is ter zake van uit deze verhouding voortvloeiende verbintenissenrechtelijke aanspraken van passagiers. De Hongaarse praktijk, waarin de nationale handhavingsinstantie luchtvaartmaatschappijen verplicht om compensatie te betalen, doet afbreuk aan de bevoegdheid van de civiele rechter. Tegen verzoekster zijn door andere passagiers verschillende vorderingen tot compensatie ingediend bij de Hongaarse civiele rechter. Passagiers hebben aldus de mogelijkheid om hun recht op compensatie te doen gelden door het instellen van een civiele vordering bij de civiele rechter.
- 8 *Verweerster* is van mening dat de autoriteit voor consumentenbescherming bevoegd is tot oplegging van de verplichting om de in verordening nr. 261/2004 bedoelde compensatie te betalen. Dit wordt bevestigd door punt 36 van het arrest van het Hof, punt 30 van de conclusie van de advocaat-generaal daarbij en door punt 7.1 van de mededeling van de Commissie van 15 juni 2016 met als titel „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”. Op grond van deze punten zijn nationale handhavingsinstanties niet verplicht om handhavend op te treden om luchtvaartmaatschappijen te verplichten in individuele gevallen de bij de verordening voorziene compensatie te betalen wanneer zij zulks niet noodzakelijk achten. Dat zij daartoe niet verplicht zijn betekent echter geenszins dat het verboden is of dat deze instanties niet de mogelijkheid hebben om handhavend op te treden en tot beoordeling van verzoeken tot compensatie over te gaan, wanneer de in de nationale wetgeving ter zake gestelde voorwaarden zijn vervuld en de nationale wetgeving daartoe de mogelijkheid biedt. Zij wees in dit verband op het in overweging 1 verankerde doel van verordening nr. 261/2004 om een hoog niveau van bescherming van de passagiers te waarborgen, met volledige inachtneming van de eisen op het gebied van consumentenbescherming in het algemeen [Or. 3]. Haar standpunt is dat de rechten van luchtreizigers op het gebied van consumentenbescherming worden uitgehold wanneer de autoriteit voor consumentenbescherming niet bevoegd zou zijn om in geval van individuele klachten de betaling van compensatie te gelasten. De in artikel 16, lid 1, van verordening nr. 261/2004 voorziene aanwijzing van een nationale handhavingsinstantie zou elke betekenis verliezen indien de rol van deze instantie bij individuele klachten beperkt zou blijven tot het informeren van passagiers over hun rechten.

Relevante wettelijke bepalingen

9 Artikel 16, leden 1 en 2, van verordening nr. 261/2004 luidt als volgt:

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

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

10 § 43/A, lid 2, van de wet op de consumentenbescherming bepaalt:

„De autoriteit voor consumentenbescherming is verantwoordelijk – zo nodig na raadpleging van de luchtvaartautoriteit – voor de handhaving van verordening 2017/2394 in geval van overtreding van de bepalingen van [verordening nr. 261/2004] binnen de Europese Unie.”

Aan de vraagstelling ten grondslag liggende redenen

- 11 In het hierboven aangehaalde arrest heeft het Hof geoordeeld dat de autoriteit voor consumentenbescherming *niet verplicht is* luchtvaartmaatschappijen ertoe te bewegen compensatie te betalen. De advocaat-generaal was in zijn conclusie echter de mening toegedaan dat de autoriteit voor consumentenbescherming niet handhavend jegens luchtvaartmaatschappijen kan optreden om hen tot uitkering van de compensatie te dwingen, aangezien deze bevoegdheid de civiele rechter toekomt.
- 12 Gelet op het voorgaande is het inleiden van een prejudiciële procedure noodzakelijk om te verduidelijken of het Hof in het aangehaalde arrest de gestelde vraag met „niet verplicht” heeft beantwoord omdat (a) de vraag van de Nederlandse verwijzende rechter uitdrukkelijk daarop gericht was, of omdat (b) het van het standpunt van de advocaat-generaal wenste af te wijken.
- 13 Bovenstaande vraag is relevant omdat de aan het arrest van het Hof ten grondslag liggende Nederlandse situatie anders is dan de situatie in Hongarije, aangezien in Nederland – blijkens de motivering van het arrest – de civiele rechter bevoegd is ter zake van verzoeken van passagiers tot compensatie en de autoriteit voor consumentenbescherming bij haar ingediende verzoeken daartoe dan ook stelselmatig afwijst. In een dergelijk, door een afgewezen passagier aangespannen geding heeft de Nederlandse verwijzende rechter de vraag gesteld of de autoriteit voor consumentenbescherming „verplicht is” de betrokken luchtvaartmaatschappij te verplichten tot het betalen van compensatie. Deze vraag heeft het Hof met „niet verplicht” beantwoord, ofschoon de advocaat-generaal in zijn conclusie het Hof in overweging gaf om de vraag te beantwoorden met het ruimer geformuleerde – en ook voor de Hongaarse situatie toepasbare – antwoord dat deze autoriteit daartoe „niet kan” overgaan.
- 14 Het arrest geeft inzicht in de gedachtegang van het Hof, maar biedt geen sluitend antwoord in de Hongaarse situatie, waarin de autoriteit voor consumentenbescherming – hoewel de toegang tot de civiele rechter ook in Hongarije open staat – in de regel overgaat tot het verplichten van luchtvaartmaatschappijen om compensatie te betalen. **[Or. 4]**
- 15 § 43/A, lid 2, van de wet op de consumentenbescherming verleent aan de autoriteit voor consumentenbescherming, die is aangewezen als de nationale instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van verordening nr. 261/2004, een algemene bevoegdheid ter zake van overtredingen van deze verordening. De wet op de consumentenbescherming voorziet in een machtiging aan deze instantie om in geval van overtreding van bepalingen op het gebied van

de consumentenbescherming bepaalde rechtsgevolgen (het opleggen van de verplichting om een einde te maken aan vastgestelde gebreken of tekortkomingen, het opleggen van een boete, enz.) toe te passen. De Hongaarse wettelijke regeling voorziet echter – behoudens de bovengenoemde, algemene aanwijzing – niet in een uitdrukkelijk wettelijk mandaat aan de nationale handhavingsinstantie om in geval van een overtreding van verordening nr. 261/2004 handhavend op te treden teneinde betaling van compensatie te verzekeren.

- 16 Voor de beslechting van het hoofdgeding is het noodzakelijk te verduidelijken of de nationale handhavingsinstantie krachtens het Unierecht bevoegd is om een verplichting tot betaling van compensatie op te leggen, aangezien § 92, lid 1, onder a), van a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (wet I van 2017 inzake het bestuursprocesrecht) bepaalt dat een door een onbevoegde instantie genomen besluit zonder inhoudelijke beoordeling nietig moet worden verklaard en de rechter ambtshalve moet onderzoeken of sprake is van een nietigheidsgrond.
- 17 Bovendien kan het tot rechtsonzekerheid op Europees niveau, bevoegdheidsgeschillen, parallelle procedures en forum shopping leiden wanneer in sommige lidstaten van de Europese Unie klagers zich ook tot de nationale handhavingsinstantie kunnen wenden met het verzoek om luchtvervoerders tot het betalen van compensatie te verplichten, terwijl in andere lidstaten uitsluitend de weg naar de civiele rechter openstaat.
- 18 [OMISSIS]
- 19 [OMISSIS] [nationale procesrechtelijke elementen]

Boedapest, 27 oktober 2020

[OMISSIS] [ondertekeningen]