

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:699
Datum uitspraak	11 maart 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 februari 2012 heeft de staatssecretaris een verzoek van [appellante] om handhavend op te treden tegen Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (hierna: KLM) afgewezen.

Volledige tekst

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201302120/1/A3.

Datum uitspraak: 11 maart 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [plaats] ([land]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 februari 2013 in zaak nr. 12/5342 in het geding tussen:

[appellante]

en

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Procesverloop

Bij besluit van 2 februari 2012 heeft de staatssecretaris een verzoek van [appellante] om handhavend op te treden tegen Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (hierna: KLM) afgewezen.

Bij besluit van 22 mei 2012 heeft de staatssecretaris het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 februari 2013 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

KLM heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 maart 2014, waar [appellante], vertegenwoordigd door drs. M.S.J. Hoorntje en A. Hendriks, rechtsbijstandverleners bij Rincón Pardo, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. C.J. Kuiper, mr. I.P.G.M. Rijken, mr. A. Mearadji, J. van Egmond en ing. O.R. van Hees, allen werkzaam bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, zijn verschenen. Voorts is daar KLM, vertegenwoordigd door mr. P.J.F. Huizing, advocaat te Amsterdam, en M.M.C. Holdrinet en P. Neijenhuis, werkzaam bij KLM, als belanghebbende gehoord.

Overwegingen

Verzoek om gelijktijdige behandeling

1. Deze verwijzingsuitspraak en de verwijzingsuitspraak in zaak nr. 201305166/1/A3 zien op dezelfde rechtsvraag. De in deze verwijzingsuitspraak gestelde prejudiciële vraag wordt ook in die verwijzingsuitspraak gesteld. De Afdeling verzoekt het Hof van Justitie daarom deze verwijzingsuitspraak voor het verdere verloop van de procedure gelijktijdig te behandelen met de verwijzingsuitspraak in zaak nr. 201305166/1/A3.

Het recht van de Europese Unie

2. Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB 2004 L 46; hierna: de Verordening):

Artikel 1

1. Deze verordening stelt onder de erin genoemde voorwaarden de minimumrechten vast die luchtreizigers hebben bij:

- a) instapweigering tegen hun wil,
- b) annulering van hun vlucht,
- c) vertraging van hun vlucht.

Artikel 2

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a) "luchtvaartmaatschappij": een luchtvervoersonderneming met een geldige exploitatievergunning;
- b) "de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert": een luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert of voornemens is een vlucht uit te voeren in het kader van een overeenkomst met een passagier of namens een andere natuurlijke of rechtspersoon die een overeenkomst heeft met die passagier;
- c) "communautaire luchtvaartmaatschappij": een luchtvaartmaatschappij met een geldige exploitatievergunning die door een lidstaat is verleend overeenkomstig de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen;

(...)

g) "boekings": het feit dat de passagier een ticket heeft of een ander bewijs dat de boeking is aanvaard en geregistreerd door de luchtvaartmaatschappij of de touroperator;

(...).

Artikel 3

1. Deze verordening is van toepassing

a) op passagiers die vertrekken van een luchthaven die gelegen is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is;

b) op passagiers die vertrekken vanaf een in een derde land gelegen luchthaven naar een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, tenzij zij bepaalde voordelen of compensatie hebben ontvangen en bijstand hebben gekregen in dat derde land, indien de luchtvaartmaatschappij die de vlucht in kwestie uitvoert, een communautaire luchtvaartmaatschappij is.

Artikel 5

In geval van annulering van een vlucht:

(...)

c) hebben de betrokken passagiers recht op de in artikel 7 bedoelde compensatie door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, tenzij

i) de annulering hun tenminste twee weken voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld, of

ii) de annulering hun tussen twee weken en zeven dagen voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld en hun een andere vlucht naar hun bestemming wordt aangeboden die niet eerder dan twee uur voor de geplande vertrektijd vertrekt en hen minder dan vier uur later dan de geplande aankomsttijd op de eindbestemming brengt, of

iii) de annulering hun minder dan zeven dagen voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld en hun een andere vlucht naar hun bestemming wordt aangeboden die niet eerder dan één uur voor de geplande vertrektijd vertrekt en hen minder dan twee uur later dan de geplande aankomsttijd op de eindbestemming brengt.

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.

Artikel 7

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

a) 250 EUR voor alle vluchten tot en met 1.500 km;

b) 400 EUR voor alle intracommunautaire vluchten van meer dan 1.500 km en voor alle andere vluchten tussen 1.500 en 3.500 km;

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

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.

Artikel 16

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

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

3. De door de lidstaten vastgestelde sancties voor overtreding van deze verordening moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Het nationale recht

De Wet luchtvaart

3. Ingevolge artikel 11.15, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 1°, van de Wet luchtvaart is de minister van Verkeer en Waterstaat (thans: de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu) bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Verordening.

Ingevolge artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder e, onderdeel 1°, kan de minister een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Verordening.

Ingevolge artikel 11.27 publiceert de minister, voor zover van toepassing, uiterlijk met ingang van één maand na de inwerkingtreding van dit artikel en daarna steeds maandelijks, in de Staatscourant een lijst van instanties ten aanzien waarvan in de daaraan voorafgaande periode een beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 11.16, eerste lid, onderdeel e, of een beschikking tot toepassing van de bestuursdwang, bedoeld in artikel 11.15, onderdeel b, onder 1°, 6° en 7°, onherroepelijk is geworden.

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

Ingevolge artikel 5:1, eerste lid, van de Awb wordt in deze wet onder overtreding verstaan: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Ingevolge artikel 5:2, eerste lid, wordt in deze wet verstaan onder:

- a. bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak;
- b. herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;
- c. bestraffende sanctie: een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

Ingevolge artikel 5:21 wordt onder een last onder bestuursdwang verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Ingevolge artikel 5:31d wordt onder last onder dwangsom verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Ingevolge artikel 5:32, eerste lid, kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Ingevolge artikel 5:40, eerste lid, wordt onder bestuurlijke boete verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv)

Ingevolge artikel 45, eerste lid, van het Rv, worden exploiten door een daartoe bevoegde deurwaarder gedaan.

Ingevolge het tweede lid kan een daartoe bevoegde deurwaarder, indien de wet dit bepaalt, ook elektronisch exploit doen.

Ingevolge het derde lid van dit artikel vermeldt het exploit ten minste:

- a. de datum van de betekening;
- b. de naam, en in het geval van een natuurlijke persoon tevens de voornamen, en de woonplaats van degene op wiens verzoek de betekening geschiedt;
- c. de voornamen, de naam en het kantooradres van de deurwaarder;
- d. de naam en de woonplaats van degene voor wie het exploit is bestemd;
- e. degene aan wie afschrift van het exploit is gelaten, onder vermelding van diens hoedanigheid of, indien het exploit elektronisch is gedaan als bedoeld in het tweede lid, het elektronisch adres waaraan afschrift van het exploit is gelaten.

Ingevolge artikel 79, eerste lid, kunnen partijen in zaken voor de kantonrechter in persoon procederen.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel kunnen partijen in alle overige zaken niet in persoon procederen, maar slechts bij advocaat.

Ingevolge artikel 93, eerste lid, aanhef en onder a, worden zaken betreffende vorderingen met een beloop van ten hoogste € 25.000,00, de tot aan de dag van dagvaarding verschenen rente daarbij inbegrepen, tenzij de rechtstitel dat bedrag te boven gaat en die rechtstitel wordt betwist, door de kantonrechter behandeld en beslist.

Het geschil

4. [appellante] heeft KLM per e-mail verzocht om compensatie in de zin van de Verordening, omdat de vlucht van Curaçao naar Amsterdam die zij op 17 december 2009 zou maken, 26 uur was vertraagd. KLM heeft hier bij e-mail van 19 februari 2010 afwijzend op gereageerd. Bij brief van 25 februari 2010 heeft [appellante] KLM nogmaals om compensatie voor de vertraagde vlucht verzocht. KLM heeft niet meer gereageerd.

4.1. Bij brief van 1 februari 2012 heeft [appellante] de staatssecretaris verzocht om handhavend op te treden tegen KLM, teneinde de betrokken luchtvaartmaatschappij te bewegen de overtreding van artikel 5, eerste lid, onder c, van de Verordening ongedaan te maken en alsnog compensatie in de zin van artikel 7 te betalen. De staatssecretaris heeft het verzoek van [appellante] afgewezen.

Het toetsingskader

5. Ingevolge artikel 8:69, eerste lid, van de Awb doet de bestuursrechter uitspraak op de grondslag van het beroepsschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. Daarnaast beoordeelt en toetst de bestuursrechter kwesties van openbare orde ambtshalve, dus ook als deze tussen partijen niet in geschil zijn. Kwesties van openbare orde zijn kwesties waarvan de betekenis voor de rechtsorde zo groot is dat de gelding van de toepasselijke regels hoe dan ook moet worden verzekerd. Eén van de kwesties van openbare orde betreft de bevoegdheid van het bestuursorgaan om het bestreden besluit te nemen. Een bestuursrechter, zoals de Afdeling, is gehouden om te toetsen of er voor het betrokken bestuursorgaan een bevoegdheidsgrondslag was om het bestreden besluit te nemen.

Dit betekent dat de Afdeling moet onderzoeken of er een bevoegdheidsgrondslag was voor de staatssecretaris om in dit specifieke geval handhavend tegen de luchtvaartmaatschappij op te treden. De staatssecretaris was immers alleen bevoegd om op het verzoek van [appellante] te beslissen, indien hij ook bevoegd was om tot de door haar verzochte handhaving over te gaan. Gelet hierop zal de Afdeling in de rechtsoverwegingen 6 tot en met 8 ingaan op de grondslag voor handhavend optreden door de staatssecretaris in een geval als dit. Vervolgens zal de Afdeling onder 9 ingaan op de grondslag voor handhaving van de Verordening in het civiele recht. Deze overwegingen en de prejudiciële vraag zijn gelijklopend aan de rechtsoverwegingen 6 tot en met 9 en de prejudiciële vraag die in de verwijzingsuitspraak in de zaak met nr. 201305166/1/A3 zijn opgenomen.

De grondslag voor handhaving van de Verordening in het bestuursrecht

6. Zoals het Hof van Justitie eerder heeft overwogen (zie onder meer het arrest van 28 oktober 2010, in zaak C-367/09, SGS Belgium e.a., ECLI:EU:C:2010:648, punten 32 en 33) hebben de bepalingen van een verordening wegens hun aard en hun functie in het systeem van de bronnen van het Unierecht in het algemeen rechtstreekse werking in de nationale rechtsorden, zonder dat de nationale autoriteiten uitvoeringsmaatregelen hoeven vast te stellen. Voor sommige bepalingen kunnen evenwel uitvoeringsmaatregelen van die autoriteiten noodzakelijk zijn.

Artikel 16 van de Verordening bepaalt dat de lidstaat een instantie dient aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de handhaving van de Verordening en die in voorkomend geval de maatregelen neemt die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd. Voorts bepaalt dit artikel dat de lidstaat sancties voor overtreding van de Verordening dient vast te stellen. Naleving van artikel 16 van de Verordening vergt nadere

uitvoeringsmaatregelen van de autoriteiten (zie onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 26 september 2013, in zaak C-509/11, ÖBB-Personenverkehr AG, ECLI:EU:C:2013:613, punten 59 en 60).

7. De Nederlandse wetgever heeft, ter naleving van artikel 16 van de Verordening, de staatssecretaris aangewezen als de instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving van de Verordening, door hem de bevoegdheid toe te kennen om bij overtreding van de Verordening bestuurlijke sancties aan de overtreder op te leggen. Deze bevoegdheid wordt in de praktijk uitgeoefend door de Inspectie Leefomgeving en Transport, onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Op grond van artikel 11.15, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 10, van de Wet luchtvaart is de staatssecretaris bevoegd om bij overtreding van de Verordening een last onder bestuursdwang op te leggen. Met een last onder bestuursdwang wordt de overtreder gelast de overtreding te herstellen. Doet hij dit niet of niet tijdig, dan is het bestuursorgaan, in dit geval de staatssecretaris, bevoegd om zelf tot herstel van de overtreding over te gaan (de bestuursdwang). In plaats van de last onder bestuursdwang, kan het bestuursorgaan er ook voor kiezen om een last onder dwangsom op te leggen. Ook bij een last onder dwangsom wordt de overtreder gelast de overtreding te herstellen. De overtreder die niet of niet tijdig aan de last voldoet, wordt ertoe verplicht om een geldsom (de dwangsom) te betalen. Op grond van artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder e, onderdeel 10, van de Wet luchtvaart is de staatssecretaris bij overtreding van de Verordening tevens bevoegd om de overtreder een bestuurlijke boete op te leggen. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie die een onvoorwaardelijke verplichting voor de overtreder inhoudt om een geldsom te betalen.

8. In de Wet luchtvaart is voorzien in een algemene grondslag voor de staatssecretaris om handhavend op te treden bij overtreding van de Verordening. Op deze grondslag is de staatssecretaris bijvoorbeeld bevoegd om tot handhaving over te gaan als onderzoek uitwijst dat een luchtvaartmaatschappij jegens passagiers stelselmatig weigert aan haar verplichtingen uit hoofde van de Verordening te voldoen. Naar het oordeel van de Afdeling is de staatssecretaris op de in de Wet luchtvaart voorziene grondslag evenwel niet bevoegd om, op verzoek van een passagier, over te gaan tot handhaving in elk individueel geval afzonderlijk waarin een luchtvaartmaatschappij weigert het uit de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening voortvloeiende recht op compensatie te honoreren. Dit oordeel licht de Afdeling in de rechtsoverwegingen 8.1 tot en met 8.5 toe.

8.1. Een passagier die, op grond van de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening, in samenhang gezien met het arrest van het Hof van Justitie van 19 november 2009 in gevoegde zaken C-402/07 en C-342/07, Sturgeon, ECLI:EU:C:2009:716, wegens annulering of vertraging van een vlucht recht heeft op compensatie als bedoeld in artikel 7 van de Verordening, heeft dit recht tegenover de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert. Dit is gelet op artikel 2, aanhef en onder b, van de Verordening de luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert of voornemens is een vlucht uit te voeren in het kader van een overeenkomst met een passagier of namens een andere natuurlijke of rechtspersoon die een overeenkomst heeft met de passagier. De verhouding tussen de passagier en de luchtvaartmaatschappij is civielrechtelijk van aard. Naar Nederlands recht dient het recht op compensatie daarom te worden geëffectueerd door het instellen van een civiele vordering indien de luchtvaartmaatschappij - om welke reden dan ook - weigert de compensatie aan de passagier te betalen. De passagier zal in dat geval door het uitbrengen van een dagvaarding een geding aanhangig moeten maken bij de civiele rechter, in dit geval de kantonrechter.

8.2. Zou de staatssecretaris wel bevoegd zijn om in een individueel geval te besluiten tot het treffen van bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen jegens de luchtvaartmaatschappij, dan zou hij noodzakelijkerwijs ook moeten beoordelen of de civiele vordering van die passagier tot uitbetaling van de compensatie toewijsbaar is. De bestuursrechter, bij wie tegen de besluiten van de staatssecretaris in beroep kan worden gegaan, dient deze beoordeling dan op rechtmatigheid te toetsen. Dit is niet verenigbaar met de rechterlijke taakverdeling in Nederland, omdat het bij uitstek de taak van de civiele rechter is om te beoordelen of de vordering tot uitbetaling van de compensatie niet onrechtmatig of ongegrond is. Het is dus de civiele rechter die beoordeelt of de weigering van de luchtvaartmaatschappij om de compensatie te betalen al dan niet terecht is.

8.3. Daar komt bij dat, indien in individuele gevallen de bestuursrechtelijke weg naast de civielrechtelijke weg zou openstaan, een passagier twee mogelijkheden heeft: hij heeft de mogelijkheid om zijn vordering tot betaling van de compensatie aanhangig te maken bij de civiele rechter en de mogelijkheid om wat betreft zijn civiele vordering een verzoek om handhaving te doen bij de staatssecretaris. Hij zou ook voor beide mogelijkheden kunnen kiezen. Dit zou tot tegenstrijdige uitkomsten in de civielrechtelijke en de bestuursrechtelijke procedure kunnen leiden. Gedacht kan worden aan de situatie dat de civiele rechter de vordering van een passagier op een luchtvaartmaatschappij afwijst nadat de staatssecretaris op basis van dezelfde claim aan de luchtvaartmaatschappij een handhavingsmaatregel teneinde de luchtvaartmaatschappij tot uitkering van de compensatie te bewegen heeft opgelegd, die inmiddels rechtens onaantastbaar is geworden.

8.4. De beoordeling van compensatieclaims door de civiele rechter is dan ook het uitgangspunt geweest van de wetgever bij wijziging van de Wet luchtvaart ter uitvoering van artikel 16 van de Verordening, zo volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de bepalingen die zijn vervat in artikel 11.15, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 10, en artikel 11.16, eerste lid, aanhef en onder e, onderdeel 10, van de Wet luchtvaart (Kamerstukken II 2005/2006, 30 456, nr. 3, blz. 5). Daarin staat immers het volgende:

"De passagier heeft op basis van de verordening een subjectief recht dat afdwingbaar is bij de civiele rechter. De luchtvaartmaatschappij heeft de plicht om de passagier te informeren over zijn rechten. Voor de overheid is er geen rol namens passagiers van een luchtvaartmaatschappij schadevergoeding te vorderen. De passagier zal zelf, via zijn rechtsbijstandsverzekering of via een consumentenorganisatie, moeten opkomen voor zijn rechten."

8.5. De Afdeling vindt voorts steun voor haar oordeel dat de staatssecretaris niet bevoegd is om in een individueel geval tot handhaving over te gaan in het volgende.

De staatssecretaris zou, zo hij tot handhaving bevoegd is, een bestuurlijke boete kunnen opleggen aan de luchtvaartmaatschappij. Deze bestuurlijke sanctie strekt niet tot beëindiging van de overtreding en bewerkstelligt dus niet dat de luchtvaartmaatschappij alsnog overgaat tot betaling van compensatie. Voorts zou de staatssecretaris, zo hij tot handhaving bevoegd is, een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom aan de luchtvaartmaatschappij kunnen opleggen. Dit zijn bestuurlijke sancties die strekken tot beëindiging van de overtreding. Toch zijn ook deze sancties niet geschikt om de betaling van compensatie in een individueel geval te bewerkstelligen. Het opleggen van een last onder bestuursdwang is niet effectief, aangezien de staatssecretaris het niet in zijn macht heeft om de last, herstel van de overtreding van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening, door feitelijk handelen zelf ten uitvoer te leggen indien deze last niet of niet tijdig door de

luchtvaartmaatschappij wordt uitgevoerd. De staatssecretaris zou zelf een geldsom ter hoogte van de compensatie aan de passagier kunnen uitkeren, maar daarmee zou de overtreding van de luchtvaartmaatschappij nog niet ongedaan zijn gemaakt. Ook het opleggen van een last onder dwangsom is een weinig effectief middel om de betaling van compensatie in een individueel geval te bewerkstelligen. De luchtvaartmaatschappij krijgt weliswaar een last tot herstel van de overtreding opgelegd, maar zou de luchtvaartmaatschappij daar niet aan voldoen, dan wordt deze slechts verplicht om een geldsom aan de staatssecretaris te betalen. De passagier is dan nog steeds niet voor de annulering of vertraging van zijn vlucht gecompenseerd.

De grondslag voor handhaving van de Verordening in het civiele recht

9. Zoals de Afdeling hiervoor onder 8.1 heeft overwogen, heeft een passagier die aanspraak maakt op compensatie als bedoeld in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening, naar Nederlands recht een civiele vordering op de luchtvaartmaatschappij indien deze de compensatie niet betaalt. Deze passagier kan zijn civiele vordering aan de kantonrechter voorleggen, nu deze niet meer dan € 25.000,00 belooft. De passagier maakt de zaak bij de kantonrechter aanhangig door de deurwaarder al dan niet langs elektronische weg een dagvaarding te laten uitbrengen. De passagier kan de civiele procedure voor de kantonrechter vervolgens zelf voeren, nu bijstand door een advocaat niet is vereist.

9.1. Het in de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening, gelezen in samenhang met het arrest van het Hof van Justitie van 19 november 2009 in gevoegde zaken C-402/07 en C-342/07, Sturgeon, ECLI:EU:C:2009:716, neergelegde recht op compensatie is niet afhankelijk van nationale uitvoeringsmaatregelen. In zoverre kan worden vastgesteld dat deze artikelen als zodanig in rechte toepasbaar zijn. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie (bijvoorbeeld het arrest van 17 december 2002 in zaak C-253/00, Muñoz en Superior Fruiticola SA, ECLI:EU:C:2002:497, punt 27) hebben rechtstreeks toepasselijke bepalingen van verordeningen, zoals de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening, in geschillen tussen particulieren, horizontale werking. Een passagier kan zich in de civiele procedure dus rechtstreeks op de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening beroepen.

9.2. Wijst de kantonrechter de civiele vordering op de luchtvaartmaatschappij toe, dan ontvangt de passagier een veroordelend vonnis strekkende tot betaling van een geldsom. Dit vonnis kan door de deurwaarder ten uitvoer worden gelegd indien de luchtvaartmaatschappij niet uit eigen beweging aan het vonnis voldoet.

9.3. Aldus staat voor een passagier met een recht als bedoeld in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening de reguliere civiele rechtsgang open, waarmee hij daadwerkelijke effectuering van dat recht kan bewerkstelligen. Deze rechtsgang voldoet aan de eisen van effectieve rechtsbescherming als verwoord in de jurisprudentie van het Hof van Justitie (bijvoorbeeld de arresten van 16 december 1976 in zaak 33/76, Rewe, ECLI:EU:C:1976:188, punt 5, zaak 45/76, Comet, ECLI:EU:C:1976:191, punten 13 en 16, en van 18 maart 2010 in gevoegde zaken C-317/08, C-318/08, C-319/08 en C-320/08, Alassini e.a., ECLI:EU:C:2010:146, punten 47 en 48).

De prejudiciële vraag

10. Nu de staatssecretaris naar Nederlands recht niet bevoegd is om tot handhaving over te gaan in elk individueel geval afzonderlijk waarin de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening zijn overtreden, rijst de vraag of de Verordening tot bestuursrechtelijke handhaving door de staatssecretaris verplicht. Artikel 16 van de

Verordening gaat over handhaving van het bepaalde in de Verordening, maar de Afdeling twijfelt over de wijze waarop zij dit artikel moet uitleggen. Het artikel is algemeen geformuleerd en het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak nog geen nadere uitleg aan dit artikel gegeven. In punt 22 van de considerans, waarin ook nog op de handhaving van de Verordening wordt ingegaan in slechts algemene bewoordingen, ziet de Afdeling evenmin aanknopingspunten voor de wijze waarop artikel 16 van de Verordening moet worden uitgelegd. Gelet hierop legt de Afdeling het Hof van Justitie de volgende vraag voor:

Verplicht artikel 16 van Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB 2004 L 46), in aanmerking genomen dat het Nederlandse recht toegang tot de civiele rechter biedt ter bescherming van de rechten die passagiers uit hoofde van het Unierecht aan de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening kunnen ontleen, de nationale autoriteiten ertoe om uitvoeringsmaatregelen te nemen die een grondslag bieden voor bestuursrechtelijke handhaving door de op grond van artikel 16 aangewezen instantie in elk individueel geval afzonderlijk waarin de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening worden overtreden, teneinde in elk individueel geval afzonderlijk het recht op compensatie van een passagier te kunnen garanderen?

Schorsing behandeling

11. De behandeling van het hoger beroep van [appellante] zal worden geschorst totdat het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

Verplicht artikel 16 van Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB 2004 L 46), in aanmerking genomen dat het Nederlandse recht toegang tot de civiele rechter biedt ter bescherming van de rechten die passagiers uit hoofde van het Unierecht aan de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening kunnen ontleen, de nationale autoriteiten ertoe om uitvoeringsmaatregelen te nemen die een grondslag bieden voor bestuursrechtelijke handhaving door de op grond van artikel 16 aangewezen instantie in elk individueel geval afzonderlijk waarin de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening worden overtreden, teneinde in elk individueel geval afzonderlijk het recht op compensatie van een passagier te kunnen garanderen?

II. schorst de behandeling van het hoger beroep tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. A. Hammerstein en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.A. Binnema, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Binnema
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2015

589.