



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

31 januari 2013*

„Luchtvervoer — Verordening (EG) nr. 261/2004 — Begrip ‚buitengewone omstandigheden’ — Verplichting tot bijstand aan luchtreizigers in geval van annulering van vlucht vanwege ‚buitengewone omstandigheden’ — Sluiting luchtruim ten gevolge van vulkaanuitbarsting — Uitbarsting van IJslandse Eyjafjallajökull-vulkaan”

In zaak C-12/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Dublin Metropolitan District Court (Ierland) bij beslissing van 10 november 2010, bij het Hof ingekomen op 10 januari 2011, in de procedure

Denise McDonagh

tegen

Ryanair Ltd,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, waarnemend voor de president van de Derde kamer, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz en D. Šváby (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: R. Șereș, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 februari 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- D. McDonagh, vertegenwoordigd door J. Hennessy, solicitor,
- Ryanair Ltd, vertegenwoordigd door G. Berrisch, Rechtsanwalt, M. Hayden, Senior Counsel, en R. Aylward, Barrister-at-Law,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Kemper als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en M. Perrot als gemachtigden,

* Procestaal: Engels.

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Szpunar als gemachtigde,
 - de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ossowski als gemachtigde,
 - het Europees Parlement, vertegenwoordigd door L. G. Knudsen en A. Troupiotis als gemachtigden,
 - de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Karlsson en A. De Elera als gemachtigden,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Simonsson en N. Yerrell als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 maart 2012,
het navolgende

Arrest

- 1 De prejudiciële vraag betreft de uitlegging en beoordeling van de geldigheid van de artikelen 5, lid 1, sub b, 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 (PB L 46, blz. 1, met rectificatie in PB 2006, L 365, blz. 89).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen D. McDonagh en Ryanair Ltd (hierna: „Ryanair”) over de weigering van Ryanair om McDonagh de in artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 261/2004 bedoelde bijstand te verlenen na de uitbarsting van de IJslandse Eyjafjallajökull-vulkaan die de annulering van McDonaghs vlucht en meer algemeen de sluiting van een deel van het Europese luchtruim heeft veroorzaakt.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Het op 28 mei 1999 te Montreal gesloten Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer is op 9 december 1999 door de Europese Gemeenschap ondertekend en in haar naam goedgekeurd bij besluit 2001/539/EG van de Raad van 5 april 2001 (PB L 194, blz. 38; hierna: „Verdrag van Montreal”).
- 4 De laatste alinea van de preambule van het Verdrag van Montreal luidt:

„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 [...]”
- 5 Artikel 29 van genoemd verdrag is in de volgende bewoordingen gesteld:

„Bij het vervoer van passagiers, bagage en goederen kan elke vordering tot schadevergoeding, op welke grond dan ook, hetzij uit hoofde van dit verdrag hetzij op grond van een overeenkomst, een onrechtmatige daad of anderszins, slechts worden ingesteld onder de voorwaarden en binnen de aansprakelijkheidsgrenzen bedoeld in dit verdrag, zonder dat hiermee iets bepaald is omtrent de

personen die een vordering kunnen instellen en omtrent hun onderscheiden rechten. Bij een dergelijke vordering kan men geen schadevergoeding verkrijgen bij wijze van straf of voorbeeld noch uit anderen hoofde dan tot herstel van geleden schade.”

Recht van de Unie

6 De punten 1, 2, 14 en 15 van de considerans van verordening nr. 261/2004 bepalen:

„(1) Het optreden van de Gemeenschap moet onder meer gericht zijn op de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de passagiers, met volledige inachtneming van de eisen op het gebied van consumentenbescherming in het algemeen.

(2) Instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten brengen voor passagiers ernstige moeilijkheden en ongemak met zich mee.

[...]

(14) Evenals in het kader van het Verdrag van Montreal dienen de verplichtingen die worden opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen die de vluchten uitvoeren, 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 onstabieleit, 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.

(15) Wel dient er te worden geacht sprake te zijn van buitengewone omstandigheden wanneer een besluit van het luchtverkeersbeheer voor een specifiek vliegtuig op een specifieke dag een langdurige vertraging, een vertraging van een nacht of de annulering van één of meer vluchten van dat vliegtuig veroorzaakt, ook al heeft de betrokken luchtvaartmaatschappij alle redelijke inspanningen geleverd om de vertragingen of annuleringen te voorkomen.”

7 Artikel 5 van verordening nr. 261/2004, „Annulering”, bepaalt:

„1. In geval van annulering van een vlucht:

a) wordt de betrokken passagiers door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert bijstand geboden als bedoeld in artikel 8; en

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, tenzij

i) de annulering hun ten minste twee weken voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld;

- 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.

[...]”

- 8 Artikel 8 van deze verordening bepaalt de modaliteiten van de door de luchtvaartmaatschappij aan de reizigers geboden bijstand wat betreft hun recht op terugbetaling of een alternatief reisplan.
- 9 Artikel 9 van genoemde verordening, getiteld „Recht op verzorging”, is in de volgende bewoordingen gesteld:

„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.

[...]”

- 10 Onder het opschrift „Verdere compensatie” bepaalt artikel 12, lid 1, van dezelfde verordening dat „[d]eze verordening [...] van toepassing [is] onverminderd de rechten van een passagier op verdere compensatie. De uit hoofde van deze verordening toegekende compensatie kan op eventuele verdere compensatie in mindering worden gebracht.”
- 11 Artikel 16 van verordening nr. 261/2004, met als opschrift „Vertraging”, 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 Commissie mee welke instantie overeenkomstig dit lid is aangewezen.

[...]

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

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 12 Op 11 februari 2010 reserveerde McDonagh bij Ryanair een vlucht van Faro (Portugal) naar Dublin (Ierland) op 17 april 2010, tegen een bedrag van 98 EUR. Op 20 maart 2010 werd de IJslandse Eyjafjallajökull-vulkaan actief. Op 14 april 2010 begon de uitbarsting, waarbij een vulkanische aswolk in de lucht boven Europa terecht kwam. Op 15 april 2010 hebben de bevoegde luchtverkeersleiders het luchtruim boven verscheidene lidstaten gesloten vanwege de risico's voor de luchtvaart.
- 13 Op 17 april 2010 werd verzoeksters vlucht geannuleerd ten gevolge van de sluiting van het Ierse luchtruim. De vluchten van Ryanair tussen continentaal Europa en Ierland werden op 22 april 2010 hervat en McDonagh is pas op 24 april 2010 in Dublin aangekomen.
- 14 In de periode tussen 17 en 24 april 2010 heeft Ryanair verzoekster in het hoofdgeding niet de verzorging verstrekt overeenkomstig de in artikel 9 van verordening nr. 261/2004 vastgestelde modaliteiten.
- 15 McDonagh heeft Ryanair daarop voor de verwijzende rechter gedaagd met het oog op het verkrijgen van een compensatie van 1 129,41 EUR voor de tijdens deze periode gedane uitgaven voor maaltijden, verfrissingen, accommodatie en vervoer.
- 16 Ryanair voert aan dat de sluiting van het luchtruim boven een deel van Europa ten gevolge van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan geen „buitengewone omstandigheid” in de zin van verordening nr. 261/2004 vormt, maar een „omstandigheid die verder gaat dan een buitengewone omstandigheid” die haar niet alleen ontheft van haar verplichting tot compensatie, maar ook van haar verplichtingen tot het verstrekken van verzorging op basis van de artikelen 5 en 9 van deze verordening.
- 17 Gelet op zijn twijfels over de vraag of de verplichting tot het verstrekken van de genoemde verzorging kan worden onderworpen aan beperkingen in omstandigheden zoals die aan de orde in de hoofdzaak en van mening dat het Hof over deze vraag nog geen uitspraak heeft gedaan, heeft de Dublin Metropolitan District Court beslist om 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?
 - 2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, is de aansprakelijkheid voor de verplichting om verzorging te verstrekken overeenkomstig de artikelen 5 en 9 [van verordening nr. 261/2004] in zulke omstandigheden dan uitgesloten?

- 3) Indien vraag 2 ontkennend wordt beantwoord, zijn de artikelen 5 en 9 [van verordening nr. 261/2004] 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 van de grondrechten van de Europese Unie [hierna: ‚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 verordening nr. 261/2004] 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]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 18 De Raad van de Europese Unie voert in wezen aan dat de vragen niet-ontvankelijk zijn omdat zij niet relevant zijn voor het hoofdgeding nu passagiers zich, in geval van annulering van een vlucht om welke reden dan ook, voor een nationale rechtbank niet kunnen beroepen op de niet-nakoming door een luchtvaartmaatschappij van haar in de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 neergelegde verplichting tot verzorging teneinde van deze luchtvaartmaatschappij een compensatie te verkrijgen.
- 19 In dit opzicht zij eraan herinnerd dat de betrokken passagiers volgens artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 261/2004, in geval van annulering van een vlucht, de verzorging door de luchtvaartmaatschappij van de in artikel 9 van genoemde verordening bedoelde kosten voor maaltijden, accommodatie en communicatie aangeboden krijgen onder de in dit punt vastgestelde voorwaarden.
- 20 Het Hof heeft reeds gepreciseerd dat wanneer een luchtvervoerder de krachtens artikel 9 op hem rustende verplichtingen niet nakomt, de luchtreizigers aanspraak kunnen maken op een recht op compensatie op grond van de in dezelfde artikelen vermelde elementen (zie in die zin arrest van 13 oktober 2011, *Sousa Rodríguez e.a.*, C-83/10, Jurispr. blz. I-9469, punt 44), waarbij een dergelijke vordering niet mag worden opgevat als strekkende tot het verkrijgen van een schadevergoeding die, bij wijze van individuele schadeloosstelling, schade vergoedt die het gevolg is van de annulering van de betrokken vlucht onder de, met name, in artikel 22 van het Verdrag van Montreal bepaalde voorwaarden (zie in deze zin arrest *Sousa Rodríguez e.a.*, reeds aangehaald, punt 38).
- 21 Een vordering zoals die aan de orde in het hoofdgeding strekt er immers toe om van de luchtvaartmaatschappij de vervangende uitvoering van zijn uit de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 voortvloeiende verplichting tot verzorging, te verkrijgen. Er zij aan herinnerd dat deze verplichting vóór de in het Verdrag van Montreal neergelegde regeling komt (zie arresten van 22 december 2008, *Wallentin-Hermann*, C-549/07, Jurispr. blz. I-11061, punt 32, en 23 oktober 2012, *Nelson e.a.*, C-581/10 en C-629/10, punt 57).
- 22 De in dit opzicht door de Raad benadrukte omstandigheid dat elke lidstaat een voor de handhaving van verordening nr. 261/2004 verantwoordelijke instantie aanwijst die, in voorkomend geval, de maatregelen neemt die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechten van de passagiers worden

geëerbiedigd en waarbij elke passagier, in overeenstemming met artikel 16 van genoemde verordening, een klacht mag indienen betreffende een schending van deze verordening, doet niet af aan het recht van een passagier op een dergelijke terugbetaling.

- 23 Genoemd artikel mag immers niet zo worden uitgelegd dat het alleen de voor de handhaving van verordening nr. 261/2004 bevoegde nationale instanties opdraagt om de niet-nakoming door de luchtvaartmaatschappijen van hun in de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van deze verordening bedoelde verplichting tot verzorging te bestraffen.
- 24 Bijgevolg dient de conclusie te luiden dat een passagier zich voor een nationale rechtbank kan beroepen op de niet-nakoming door een luchtvaartmaatschappij van de haar bij de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 opgelegde verplichting tot verzorging, teneinde een compensatie te verkrijgen van deze luchtvaartmaatschappij voor de uitgaven die zij op basis van genoemde bepalingen op zich had moeten nemen.
- 25 Aangezien de vragen bijgevolg relevant waren voor de oplossing van het geschil, is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Ten gronde

Eerste vraag

- 26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5 van verordening nr. 261/2004 aldus moet worden uitgelegd dat omstandigheden zoals de sluiting van een deel van het luchtruim ten gevolge van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan „buitengewone omstandigheden” vormen in de zin van deze verordening, die de luchtvaartmaatschappijen niet vrijstellen van hun in de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 neergelegde verplichting tot verzorging, dan wel of dergelijke omstandigheden daarentegen en vanwege hun bijzondere omvang verder gaan dan dit begrip en de luchtvaartmaatschappijen dus van deze verplichting vrijstellen.
- 27 Om te beginnen dient te worden vastgesteld dat het begrip „buitengewone omstandigheden” noch in artikel 2 van verordening nr. 261/2004, noch in de andere bepalingen van deze verordening is omschreven, al valt uit de punten 14 en 15 van de considerans van deze verordening een niet-exhaustieve lijst van deze omstandigheden af te leiden.
- 28 In deze context is het vaste rechtspraak dat 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 (reeds aangehaald arrest Wallentin-Hermann, punt 17).
- 29 In de omgangstaal heeft het begrip „buitengewone omstandigheden” letterlijk betrekking op omstandigheden „buiten het gewone om”. In de context van het luchtvervoer betekent het begrip een gebeurtenis die 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 (arrest Wallentin-Hermann, reeds aangehaald, punt 23). Zoals de advocaat-generaal in punt 34 van zijn conclusie heeft opgemerkt, komen met andere woorden alle omstandigheden in aanmerking die aan de controle van de luchtvaartmaatschappij ontsnappen, ongeacht de aard en de ernst van deze omstandigheden.

- 30 Verordening nr. 261/2004 bevat geen enkele aanwijzing waaruit mag worden afgeleid dat er boven op de in artikel 5, lid 3, van deze verordening vermelde „buitengewone omstandigheden” een onderscheiden categorie van „bijzonder buitengewone” gebeurtenissen wordt erkend die voor de luchtvaartmaatschappij een volledige vrijstelling zou meebrengen van al haar verplichtingen, daaronder begrepen de verplichtingen op basis van artikel 9 van genoemde verordening.
- 31 Wat vervolgens de context en de doelstellingen betreft die artikel 5 van verordening nr. 261/2004 beoogt, dat de verplichtingen van de luchtvaartmaatschappij vastlegt in geval van annulering van een vlucht, zij in herinnering gebracht dat wanneer uitzonderlijke omstandigheden zich voordoen, lid 3 van genoemd artikel de luchtvaartmaatschappij slechts vrijstelt van haar compensatieverplichting op basis van artikel 7 van genoemde verordening. De Uniewetgever was dus van mening dat de verplichting tot verzorging op basis van artikel 9 van dezelfde verordening blijft gelden voor de luchtvaartmaatschappij, ongeacht de gebeurtenis die de annulering van de vlucht heeft veroorzaakt. Anderzijds blijkt duidelijk uit de punten 1 en 2 van de considerans van verordening nr. 261/2004 dat genoemde verordening gericht is op de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de passagiers en de eisen op het gebied van consumentenbescherming in het algemeen in acht moet nemen, aangezien de annulering van een vlucht voor passagiers ernstig ongemak met zich meebrengt (reeds aangehaalde arresten Wallentin-Hermann, punt 18, en Nelson e.a., punt 72).
- 32 Indien omstandigheden zoals die aan de orde in de hoofdzaak verder zouden gaan dan het begrip „buitengewone omstandigheden” in de zin van verordening nr. 261/2004, met name vanwege hun oorsprong en omvang, zou een dergelijke uitlegging niet alleen ingaan tegen de betekenis van dit begrip in de omgangstaal, maar ook tegen de doelstellingen van genoemde verordening.
- 33 Een dergelijke uitlegging zou immers tot gevolg hebben dat de luchtvaartmaatschappijen verplicht zouden zijn om op basis van artikel 9 van verordening nr. 261/2004 verzorging te verstrekken aan passagiers die zich ten gevolge van een annulering van een vlucht in een beperkte situatie van ongemak bevinden terwijl passagiers, zoals verzoekster in het hoofdgeding, die zich in een bijzonder kwetsbare situatie bevinden doordat zij worden gedwongen om meerdere dagen op een luchthaven te blijven, deze verzorging zou worden onthouden.
- 34 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord, dat artikel 5 van verordening nr. 261/2004 aldus moet worden uitgelegd dat omstandigheden zoals de sluiting van een deel van het Europese luchtruim ten gevolge van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan „buitengewone omstandigheden” vormen in de zin van deze verordening, die de luchtvaartmaatschappijen niet vrijstellen van de hun bij de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van deze verordening opgelegde verplichting tot verzorging.
- 35 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

Vierde en vijfde vraag

- 36 Met zijn vierde en zijn vijfde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat de in deze bepalingen neergelegde verplichting tot verzorging van de passagiers tijdelijk of financieel beperkt is wanneer de annulering van een vlucht het gevolg is van „buitengewone omstandigheden” zoals die aan de orde in het hoofdgeding, en zo niet, of de aldus uitgelegde bepalingen ongeldig zijn uit het oogpunt 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.

- 37 In dit opzicht zij opgemerkt dat, voor het geval van annulering van een vlucht wegens het ontstaan van „buitengewone omstandigheden”, de Uniewetgever de in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 261/2004 neergelegde verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen heeft willen aanpassen.
- 38 Volgens de bewoordingen van punt 15 van de considerans en van artikel 5, lid 3, van deze verordening is de luchtvaartmaatschappij, in afwijking van het bepaalde in lid 1 van hetzelfde artikel, dus vrijgesteld van haar verplichting tot compensatie van de passagiers op basis van artikel 7 van genoemde verordening als zij in staat is om aan te tonen dat de annulering te wijten is aan buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet konden worden voorkomen, dat wil zeggen omstandigheden waarop de luchtvervoerder geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen (arrest Nelson e.a., reeds aangehaald, punt 39).
- 39 In dit opzicht heeft het Hof erop gewezen dat in dergelijke omstandigheden de luchtvervoerder enkel wordt vrijgesteld van zijn compensatieplicht op basis van artikel 7 van verordening nr. 261/2004, en dat zijn verplichting tot verzorging overeenkomstig artikel 9 van deze verordening bijgevolg blijft gelden (zie in die zin arrest van 12 mei 2011, Eglitis en Ratnieks, C-294/10, Jurispr. blz. I-3983, punten 23 en 24).
- 40 Bovendien volgt uit de inhoud van verordening nr. 261/2004 geen enkele beperking, zij het tijdelijk of financieel, van de verplichting tot verzorging van passagiers in geval van buitengewone omstandigheden zoals die aan de orde in het hoofdgeding.
- 41 Uit artikel 9 van verordening nr. 261/2004 vloeit immers voort dat alle verplichtingen tot verzorging van de passagiers die het slachtoffer zijn van een annulering van hun vlucht onverkort gelden voor de luchtvaartmaatschappij en dit zolang de betrokken passagiers moeten wachten op een andere vlucht. In deze zin volgt duidelijk uit lid 1, sub b, van dit artikel dat hotelaccommodatie door de luchtvervoerder gratis wordt aangeboden voor de „noodzakelijke” duur.
- 42 Bovendien zou elke andere uitlegging in die zin dat tijdelijke of financiële beperkingen worden gesteld aan de verplichting van de luchtvaartmaatschappij tot verzorging van de passagiers wier vlucht werd geannuleerd, tot gevolg hebben dat de in punt 31 van dit arrest in herinnering gebrachte doelstellingen van verordening nr. 261/2004 ter discussie worden gesteld doordat, afgezien van de geldende beperking, de passagiers elke verzorging zou worden onthouden en zij aan hun lot zouden worden overgelaten. Zoals de advocaat-generaal evenwel in punt 52 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de verplichting tot verzorging bijzonder belangrijk wanneer er zich buitengewone omstandigheden voordoen die lang aanhouden en is het juist wanneer de wachttijd ten gevolge van de annulering van een vlucht bijzonder lang is, dat moet worden verzekerd dat de passagier wiens vlucht werd geannuleerd toegang kan hebben tot producten en diensten voor zijn eerste levensbehoeften en dit zolang de wachttijd duurt.
- 43 Bijgevolg en anders dan Ryanair aanvoert, kan uit verordening nr. 261/2004 niet worden afgeleid dat in omstandigheden zoals die aan de orde in het hoofdgeding, de in de artikelen 5 en 9 van deze verordening bedoelde verplichting tot verzorging van de passagiers tijdelijk of financieel moet worden beperkt.
- 44 Evenwel dient te worden verzekerd dat de in het vorige punt vastgestelde uitlegging de beginselen van evenredigheid, van het „billijk evenwicht van de belangen” als bedoeld in het Verdrag van Montreal, en van non-discriminatie, alsook de artikelen 16 en 17 van het Handvest niet schendt. Volgens een algemeen uitleggingsbeginsel moet een handeling van de Unie namelijk zo veel mogelijk aldus worden uitgelegd, dat de geldigheid ervan niet wordt aangetast en het gehele primaire recht in acht wordt genomen (arrest van 16 september 2010, Chatzi, C-149/10, Jurispr. blz. I-8489, punt 43).

- 45 Wat in de eerste plaats het evenredigheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof in de punten 78 tot en met 92 van zijn arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, Jurispr. blz. I-403), reeds heeft vastgesteld dat de artikelen 5 tot en met 7 van verordening nr. 261/2004 niet ongeldig waren wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.
- 46 Zelfs het ontbreken van een tijdelijke of financiële beperking van de verplichting tot verzorging in omstandigheden zoals die aan de orde in de hoofdzaak, kan geen grond opleveren om de vaststelling van de geldigheid door het Hof in genoemd arrest opnieuw ter discussie te stellen.
- 47 De omstandigheid dat de in artikel 9 van verordening nr. 261/2004 gedefinieerde verplichting tot verzorging, zoals Ryanair aanvoert, zekere financiële gevolgen voor de luchtvervoerders heeft, kan aan genoemde vaststelling niet afdoen, nu deze gevolgen niet als onevenredig aan de doelstelling van een hoog beschermingsniveau voor passagiers kunnen worden beschouwd.
- 48 Het belang van de doelstelling van de bescherming van consumenten, onder wie dus de luchtreizigers, kan immers de voor sommige marktdeelnemers – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen rechtvaardigen (arrest Nelson e.a., reeds aangehaald, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Zoals de advocaat-generaal overigens heeft opgemerkt in punten 58 en 60 van zijn conclusie zouden de luchtvaartmaatschappijen, als ervaren marktdeelnemers, in voorkomend geval, de kosten verbonden aan de uitvoering van hun verplichting tot verzorging moeten voorzien en kunnen zij bovendien de door deze verplichting teweeggebrachte kosten doorberekenen in de prijzen van de vliegtuigtickets.
- 50 Daaruit volgt dat de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 het evenredigheidsbeginsel niet schenden.
- 51 Toch kan een luchtreiziger als vergoeding voor de niet-nakoming door de luchtvaartmaatschappij van haar in de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 bedoelde verplichting tot verzorging, enkel de terugbetaling verkrijgen van de bedragen die, gelet op de bijzondere omstandigheden van elk geval, noodzakelijk, passend en redelijk bleken om het verzuim van de luchtvaartmaatschappij om de verzorging van de betrokken luchtreiziger voor haar rekening te nemen, goed te maken. Het staat aan de nationale rechter om dit te beoordelen.
- 52 Wat, in de tweede plaats, het in de laatste alinea van de preambule van het Verdrag van Montreal bedoelde beginsel van het „billijk evenwicht van de belangen” betreft, kan worden volstaan met eraan te herinneren dat de in verordening nr. 261/2004 neergelegde gestandaardiseerde, onmiddellijk uit te voeren compensatiemaatregelen, waaronder de verplichting tot verzorging van de luchtreizigers wier vlucht is geannuleerd, geen maatregelen zijn waarvoor het Verdrag van Montreal de uitvoeringsvoorwaarden vastlegt (zie in die zin arrest Wallentin-Hermann, reeds aangehaald, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Bijgevolg dient de geldigheid van genoemde bepalingen niet te worden getoetst aan het in genoemd Verdrag bedoelde beginsel van het „billijk evenwicht van de belangen”.
- 54 Wat in de derde plaats het algemene beginsel van non-discriminatie of gelijke behandeling betreft, voert Ryanair aan dat de in de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 neergelegde verplichting tot verzorging in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding aan luchtvaartmaatschappijen verplichtingen oplegt die in vergelijkbare omstandigheden als die waarover het gaat in het hoofdgeding, niet gelden voor andere vervoermiddelen waarvoor een regeling is neergelegd in de verordeningen (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (PB L 315, blz. 14), (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 L 334, blz. 1), en (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 L 55, blz. 1), hoewel de door een wijdverspreide en aanhoudende verstoring van het verkeer geblokkeerde reizigers zich in een identieke situatie bevinden, ongeacht hun vervoermiddel.

- 55 In dit opzicht dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof in de punten 93 tot en met 99 van zijn arrest IATA en ELFAA (reeds aangehaald) reeds heeft vastgesteld dat de artikelen 5 tot en met 7 van verordening nr. 261/2004 het beginsel van gelijke behandeling niet schenden.
- 56 De situatie van ondernemingen die in verschillende vervoerssectoren actief zijn, is immers niet vergelijkbaar nu, 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 (arrest IATA en ELFAA, reeds aangehaald, punt 96).
- 57 In deze omstandigheden heeft de Uniewetgever regels kunnen invoeren die naargelang de betrokken vervoerssector in een verschillend niveau van consumentenbescherming voorzien.
- 58 Daaruit volgt dat de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 het beginsel van gelijke behandeling niet schenden.
- 59 Wat in de vierde plaats de artikelen 16 en 17 van het Handvest betreft, die respectievelijk de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom waarborgen, voert Ryanair aan dat de verplichting tot verzorging van passagiers die in omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding op de luchtvaartmaatschappijen rust, tot gevolg heeft dat hun een deel van de opbrengsten van hun arbeid en investeringen wordt ontnomen.
- 60 In dit opzicht dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat de vrijheid van ondernemerschap en het eigendomsrecht geen absolute gelding hebben, maar in relatie tot hun maatschappelijke functie moeten worden beschouwd (zie in die zin arrest van 6 september 2012, *Deutsches Weintor*, C-544/10, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Vervolgens is in artikel 52, lid 1, van het Handvest erkend dat aan de uitoefening van daarin neergelegde rechten beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover bij wet in deze beperkingen is voorzien, de beperkingen de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, 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.
- 62 Ten slotte, wanneer meerdere door de rechtsorde van de Unie beschermde rechten met elkaar in conflict komen, moeten bij een dergelijke beoordeling de vereisten inzake de bescherming van deze verschillende rechten met elkaar worden verzoend en moet een juist evenwicht tussen deze rechten worden verzekerd (zie in die zin arrest van 29 januari 2008, *Promusicae*, C-275/06, Jurispr. blz. I-271, punten 65 en 66, en arrest *Deutsches Weintor*, reeds aangehaald, punt 47).
- 63 In het onderhavige geval verwijst de verwijzende rechter naar de artikelen 16 en 17 van het Handvest. Evenwel dient tevens rekening te worden gehouden met artikel 38 daarvan dat, zoals artikel 169 VWEU, ertoe strekt om in de beleidsdomeinen van de Unie een hoog niveau van bescherming van de consumenten, daaronder begrepen de luchtreizigers, te waarborgen. Zoals in punt 31 van dit arrest in herinnering is gebracht, vormt de bescherming van deze passagiers immers een van de voornaamste doelstellingen van verordening nr. 261/2004.

- 64 Uit de punten 45 tot en met 49 van dit arrest, die betrekking hebben op het evenredigheidsbeginsel, volgt dat de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 zoals uitgelegd in punt 43 van dit arrest, moeten worden geacht in overeenstemming te zijn met het vereiste om de verschillende aan de orde zijnde grondrechten met elkaar te verzoenen en een juist evenwicht tussen die grondrechten tot stand te brengen.
- 65 Hieruit volgt dat genoemde bepalingen de artikelen 16 en 17 van het Handvest niet schenden.
- 66 Bijgevolg dient op de vierde en de vijfde vraag te worden geantwoord dat de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9 van verordening nr. 261/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat, in geval van annulering van een vlucht wegens „buitengewone omstandigheden” die lang aanhouden zoals in de hoofdzaak, de uit deze bepalingen voortvloeiende verplichting tot verzorging van de luchtreizigers moet worden nagekomen, zonder dat wordt afgedaan aan de geldigheid van genoemde bepalingen.

Evenwel kan de luchtreiziger, als compensatie voor de niet-nakoming door de luchtvaartmaatschappij van de ingevolge de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 op haar rustende verplichting tot verzorging, enkel de terugbetaling verkrijgen van de bedragen die, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, noodzakelijk, passend en redelijk bleken teneinde het verzuim van de luchtvaartmaatschappij om de verzorging van de luchtreiziger voor haar rekening te nemen, goed te maken. Het staat aan de nationale rechter om dit te beoordelen.

Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 5 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 omstandigheden zoals de sluiting van een deel van het Europese luchtruim ten gevolge van de uitbarsting van de Eyjafjallajökull-vulkaan „buitengewone omstandigheden” vormen in de zin van deze verordening, die de luchtvaartmaatschappijen niet vrijstellen van de hun bij de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 opgelegde verplichting tot verzorging.**
- 2) **De artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 moeten aldus worden uitgelegd dat, in geval van annulering van een vlucht wegens „buitengewone omstandigheden” die lang aanhouden zoals in de hoofdzaak, de in deze bepalingen neergelegde verplichting tot verzorging van de luchtreizigers moet worden nagekomen, zonder dat wordt afgedaan aan de geldigheid van genoemde bepalingen.**

Evenwel kan de luchtreiziger, als compensatie voor de niet-nakoming door de luchtvaartmaatschappij van de ingevolge de artikelen 5, lid 1, sub b, en 9, van verordening nr. 261/2004 op haar rustende verplichting tot verzorging, enkel de terugbetaling verkrijgen van de bedragen die, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, noodzakelijk, passend en redelijk bleken teneinde het verzuim van de luchtvaartmaatschappij om de verzorging van de luchtreiziger voor haar rekening te nemen, goed te maken. Het staat aan de nationale rechter om dit te beoordelen.

ondertekeningen