



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. PIKAMÄE

van 16 maart 2021¹

Zaak C-28/20

Airhelp Ltd

tegen

Scandinavian Airlines System SAS

[verzoek van de Attunda tingsrätt (rechter in eerste aanleg Attunda, Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Luchtvervoer – Gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten – Verordening (EG) nr. 261/2004 – Artikel 5, lid 3 – Artikel 7, lid 1 – Recht op compensatie – Vrijstelling – Begrip ‚buitengewone omstandigheden‘ – Aangekondigde staking georganiseerd door een vakbond – Begrip ‚redelijke maatregelen‘ om een buitengewone omstandigheid of de gevolgen van een dergelijke omstandigheid te voorkomen”

Inhoud

I.	Inleiding	4
II.	Toepasselijke bepalingen	4
	A. Recht van de Unie	8
	B. Zweeds recht	8
III.	Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen	11
IV.	Procedure bij het Hof	11
V.	Juridische analyse	11
	A. Voorafgaande opmerkingen	13

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

B. Eerste prejudiciële vraag	13
1. Staking als een omstandigheid die als „buitengewoon” kan worden aangemerkt	14
2. Analyse van het „buitengewone” karakter in het licht van de in de rechtspraak vastgestelde criteria	14
a) Een staking is geen gebeurtenis die inherent is aan de normale uitoefening van de activiteit van de luchtvaartmaatschappij	14
1) Onderscheid tussen „interne” en „externe” factoren die van invloed zijn op de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij	17
2) Analoge toepassing van de rechtspraak inzake technische aspecten op het personeelsbeheer	18
3) De beginselen van het arrest Krüsemann zijn niet van toepassing op het onderhavige geval	20
b) De luchtvaartmaatschappij oefent geen invloed uit op de staking die door een vakbond is veroorzaakt	21
1) De beginselen van het arrest Krüsemann zijn niet van toepassing op de situatie in het hoofdgeding	22
2) Door het Handvest beschermde belangen van de sociale partners en de consumenten en de noodzaak om die belangen tegen elkaar af te wegen	22
i) Algemene opmerkingen	24
ii) Overzicht van de rechtspraak over de oplossing van conflicten tussen belangen van constitutionele rang	24
– Evenwicht tussen grondrechten en fundamentele vrijheden van de interne markt	25
– Evenwicht tussen de grondrechten	27
3) Inaanmerkingneming van de conclusies van de belangenafweging bij de uitlegging van verordening nr. 261/2004	30
c) Tussenconclusie	30
d) Relevantie van de „rechtmatigheid” van een staking en het bestaan van een stakingsaankondiging om een omstandigheid als „buitengewoon” aan te merken	32
3. Criteria voor de vaststelling van de „redelijke maatregelen” die elke luchtvaartmaatschappij moet treffen	32
a) Begrip „redelijke maatregelen” overeenkomstig de rechtspraak	33
b) Opmerkingen over de verdeling van de bevoegdheden tussen de nationale rechter en de Unierechter	33

c)	Aan de verwijzende rechter te verschaffen uitleggingsgegevens	33
1)	Redelijke maatregelen moeten annulering of langdurige vertraging van een vlucht voorkomen	34
2)	De luchtvaartmaatschappij moet alle wettelijke mogelijkheden benutten om haar belangen en die van de passagiers te verdedigen	35
3)	De luchtvaartmaatschappij moet in reservetijd voorzien om eventuele onvoorziene omstandigheden op te vangen	35
4)	De luchtvaartmaatschappij moet er rekening mee houden dat de staking waartoe de vakbond heeft opgeroepen, tevoren is aangekondigd	36
5)	De luchtvaartmaatschappij moet haar materiële en personele middelen zodanig organiseren dat de continuïteit van haar vluchtuitvoering wordt gegarandeerd	37
6)	De luchtvaartmaatschappij moet de toegang vergemakkelijken tot vluchten van andere luchtvaartmaatschappijen die niet door de staking zijn getroffen	38
4.	Antwoord op de eerste prejudiciële vraag	39
C.	Tweede prejudiciële vraag	39
D.	Derde prejudiciële vraag	41
VI.	Conclusie	37

1. In de onderhavige zaak stelt de Attunda tingsrätt (rechter in eerste aanleg Attunda, Zweden) krachtens artikel 267 VWEU het Hof drie prejudiciële vragen over de uitlegging van het begrip „buitengewone omstandigheden” als bedoeld in artikel 5, lid 3, 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. 295/91.²

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen luchtreiziger S. en de luchtvaartmaatschappij Scandinavian Airlines System Denmark – Norway – Sweden (hierna: „SAS”) over de weigering van deze luchtvaartmaatschappij om compensatie te betalen aan deze reiziger na de annulering van zijn vlucht. SAS betoogt in dit verband dat er sprake is van „buitengewone omstandigheden” in de zin van de bovengenoemde bepaling, die te wijten zijn aan een staking van haar personeel waartoe een vakbond heeft opgeroepen teneinde betere arbeidsomstandigheden af te dwingen. SAS is derhalve van mening dat zij moet worden vrijgesteld van de verplichting om de compensatie te betalen die is voorgeschreven bij artikel 5, lid 1, onder c), en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 261/2004.

3. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een staking in de in het vorige punt beschreven situatie kan worden beschouwd als een „buitengewone omstandigheid” die de luchtvaartmaatschappij ontslaat van haar aansprakelijkheid tegenover de passagiers, niet alleen wat de betaling van compensatie betreft, maar ook inzake het treffen van passende

² PB 2004, L 46, blz. 1.

maatregelen om de gevolgen van de staking te verlichten. Deze zaak biedt het Hof de gelegenheid om zijn rechtspraak over de uitlegging van verordening nr. 261/2004 te ontwikkelen en vooral de context te verduidelijken van zijn arrest Krüsemann³, dat weliswaar ook betrekking heeft op de – door het Hof overigens afgewezen – kwalificatie als „buitengewone omstandigheid” van een staking die gevolgen heeft voor de vluchtuitvoering van een luchtvaartmaatschappij, maar waarvan de feiten aanzienlijk verschillen van die in de onderhavige zaak, hetgeen een andere juridische beoordeling kan rechtvaardigen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Recht van de Unie

4. De overwegingen 1, 2 en 12 tot en met 15 van verordening nr. 261/2004 luiden:

- „(1) Het optreden van de [Unie] 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.

[...]

- (12) De overlast en het ongemak voor de passagiers als gevolg van het annuleren van vluchten dienen eveneens te worden verminderd. Dit dient te worden verwezenlijkt door de luchtvaartmaatschappijen ertoe te bewegen passagiers voor de voorziene vertrektijd van annuleringen in kennis te stellen en hen bovendien een redelijk alternatief vervoer aan te bieden, zodat de passagiers andere regelingen kunnen treffen. De luchtvaartmaatschappijen die nalaten dat te doen, dienen de passagiers een compensatie te betalen, tenzij de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden die zelfs door het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen hadden kunnen worden.
- (13) Passagiers van wie de vlucht geannuleerd wordt, moeten hun tickets terugbetaald kunnen krijgen of onder bevredigende voorwaarden een andere vlucht naar hun bestemming krijgen, en moeten tijdens het wachten op een latere vlucht voldoende worden verzorgd.
- (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.

³ Arrest van 17 april 2018 (C-195/17, C-197/17–C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17–C-286/17 en C-290/17–C-292/17, EU:C:2018:258; hierna: „arrest Krüsemann”).

(15) Er dient 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 een of meer vluchten van dat vliegtuig veroorzaakt, ook al heeft de betrokken luchtvaartmaatschappij alle redelijke inspanningen geleverd om de vertragingen of annuleringen te voorkomen.”

5. Artikel 2 van deze verordening, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚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;

[...]

l) ‚annulering’: het niet uitvoeren van een geplande vlucht waarop ten minste één plaats was geboekt.”

6. Artikel 5 van deze verordening, met als opschrift „Annulering”, luidt:

„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;

b) wordt de betrokken passagiers door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert bijstand geboden als bedoeld in artikel 9, lid 1, onder 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, onder b), en artikel 9, lid 1, onder 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, 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.

2. Wanneer de passagiers wordt meegedeeld dat de vlucht is geannuleerd, wordt uitgelegd welk alternatief vervoer er voorhanden is.

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.

4. De bewijslast inzake het al of niet melden van de annulering van de vlucht aan de passagier en het tijdstip waarop dat geschiedt, ligt bij de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert.”

7. Artikel 7 van deze verordening, met als opschrift „Recht op compensatie”, bepaalt:

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

- a) 250 EUR voor alle vluchten tot en met 1500 km;
- b) 400 EUR voor alle intracommunautaire vluchten van meer dan 1500 km, en voor alle andere vluchten tussen 1500 en 3500 km;
- c) 600 EUR voor alle niet onder a) of b) vallende vluchten.

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

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

- a) twee uur voor alle vluchten van 1500 km of minder, of
- b) drie uur voor alle vluchten binnen de Gemeenschap van meer dan 1500 km en voor alle andere vluchten tussen 1500 en 3500 km, of
- c) vier uur voor alle vluchten die niet onder a) of b) vallen,

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

3. De in lid 1 bedoelde compensatie wordt in contant geld uitbetaald, middels een elektronische overmaking aan de bank, per bankoverschrijving, bankcheque of, met de schriftelijke toestemming van de passagier, in de vorm van reisbonnen en/of andere diensten.

4. De in de leden 1 en 2 vermelde afstanden worden gemeten volgens de groot-cirkelmethode (ortodromische lijn).”

8. Artikel 8 van deze verordening, met als opschrift „Recht op terugbetaling of een andere vlucht”, bepaalt:

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

- a) – volledige terugbetaling van het ticket binnen zeven dagen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 7, lid 3, tegen de prijs waarvoor het gekocht was, voor het gedeelte of de gedeelten van de reis die niet zijn gemaakt en voor het gedeelte en de gedeelten die reeds zijn gemaakt indien verder reizen in het licht van het oorspronkelijke reisplan van de passagier geen zin meer heeft, alsmede in voorkomend geval,
 - een retourvlucht naar het eerste vertrekpunt bij de eerste gelegenheid;
- b) een andere vlucht onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden naar hun eindbestemming bij de eerste gelegenheid; of
- c) een andere vlucht onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden naar hun eindbestemming, op een latere datum naar keuze van de passagier, indien er plaats beschikbaar is.

[...]

3. Wanneer, in het geval waarin een stad of regio wordt bediend door meerdere luchthavens, de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert een passagier een vlucht aanbiedt naar een andere luchthaven dan die waarvoor was geboekt, draagt de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert de kosten van de reis van die andere luchthaven naar de luchthaven waarvoor was geboekt of naar een andere met de passagier overeengekomen nabijgelegen bestemming.”

9. Artikel 9 van deze verordening, dat betrekking heeft op het „[r]echt op verzorging”, luidt:

„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 een 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 e-mailberichten 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.”

B. Zweeds recht

10. In § 45 van lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet [wet (1976:580) betreffende inspraak in het beroepsleven] wordt onder andere het volgende bepaald:

„Wanneer een werkgeversorganisatie, werkgever of werknemersorganisatie voornemens is een collectieve actie te ondernemen of een lopende collectieve actie uit te breiden, worden de wederpartij en de Medlingsinstitut [nationaal bemiddelingsinstituut, Zweden] ten minste zeven werkdagen van tevoren schriftelijk geïnformeerd. Een werkdag is elke dag behalve zaterdag, zondag, een andere officiële feestdag, midzomeravond, kerstavond en oudejaarsavond. De termijn wordt berekend vanaf het tijdstip van de dag dat de collectieve actie zal beginnen.”

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

11. Zoals blijkt uit de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing liggen de hieronder uiteengezette feitelijke omstandigheden ten grondslag aan het geding dat aanhangig is bij de verwijzende rechter. Reiziger S. had een vlucht met SAS van Malmö (Zweden) naar Stockholm (Zweden) geboekt. De vlucht zou op 29 april 2019 plaatsvinden, maar is op dezelfde dag geannuleerd als gevolg van een staking onder SAS-piloten in Noorwegen, Zweden en Denemarken. De achtergrond van de pilotenstaking was dat de werknemersorganisaties in Zweden, Noorwegen en Denemarken die SAS-piloten vertegenwoordigden, een eerdere collectieve overeenkomst met SAS voortijdig hadden opgezegd. Deze overeenkomst zou hebben geduurd tot en met 2020. De onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst liepen sinds maart 2019. De pilotenstaking duurde zeven dagen – van 26 april 2019 tot en met 2 mei 2019 – en had tot gevolg dat SAS ruim 4 000 vluchten moest annuleren, waardoor ongeveer 380 000 passagiers werden getroffen, waaronder reiziger S. Deze reiziger is geen mogelijkheid tot omboeking geboden die ertoe zou hebben geleid dat de vertraging minder dan drie uur was geweest. Bij overeenkomst heeft reiziger S. zijn eventueel recht op compensatie aan Airhelp Ltd overgedragen.

12. Airhelp heeft de verwijzende rechter, te weten de Attunda tingsrätt, verzocht SAS te gelasten haar overeenkomstig artikel 5, lid 3, gelezen in samenhang met artikel 7 van verordening nr. 261/2004, een compensatie van 250 EUR te betalen, vermeerderd met vertragingsrente vanaf 10 september 2019 tot het moment van betaling.

13. SAS heeft de vordering van Airhelp betwist op grond dat de pilotenstaking volgens haar een „buitengewone omstandigheid” was die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet kon worden voorkomen. SAS is derhalve niet verplicht om de gevorderde compensatie te betalen.

14. Volgens SAS zijn de onderhandelingen vastgelopen omdat de pilotenvakbonden loonsverhogingen ter hoogte van 13 % over drie jaar eisten, in plaats van de 6,5 % waarin de eerdere collectieve overeenkomst voor dezelfde periode voorzag, en omdat zij eisten dat het werkrooster van de piloten zou worden gewijzigd.

15. Op 25 april 2019 zond de Medlingsinstitut de partijen een verzoek waarin een jaarlijkse loonsverhoging van 2,3 % werd voorgesteld. SAS, die met het verzoek heeft ingestemd, merkt op dat het voorstel van de bemiddelaar voor de loonsverhoging binnen de zogenoemde marktbevinging lag, dat wil zeggen de procentuele loonontwikkeling waarvan de uitvoerende industrie is overeengekomen dat deze zal gelden op de Zweedse arbeidsmarkt, terwijl de pilotenvakbonden een loonontwikkeling eisten die ver boven de marktbevinging lag. Het

uitgangspunt van het Zweedse arbeidsmarktmodel is dat de marktbeving normstellend moet zijn voor de loonvorming op de gehele Zweedse arbeidsmarkt om het Zweedse mededingingsvermogen te behouden en de onderhandelingen voor collectieve arbeidsovereenkomsten te stabiliseren.

16. De pilotenvakbonden hebben dat verzoek afgewezen en zijn op 26 april 2019 met de aangekondigde collectieve acties begonnen.

17. Dit sociale conflict duurde tot de avond van 2 mei 2019, toen een nieuwe driejarige collectieve overeenkomst is gesloten. Deze nieuwe overeenkomst omvat een periode van drie jaar tot en met 2022 en houdt onder andere in dat de piloten een loonstijging ontvangen van 3,5 % voor 2019, 3 % voor 2020 en 4 % voor 2021. De samengestelde loonstijging bedraagt 10,5 % over drie jaar.

18. SAS betoogt dat de pilotenstaking een „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 vormt, aangezien zij buiten de normale uitoefening van haar bedrijf en haar daadwerkelijke invloed valt. Een besluit betreffende een gelijktijdige staking van vier vakbonden maakt namelijk geen deel uit van de normale uitoefening van het bedrijf van SAS, die bestaat uit de uitvoering van luchtvaartactiviteiten. Daar komt bij dat stakingen op de Zweedse arbeidsmarkt zeer ongewoon zijn en dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde staking, waarbij in beginsel alle SAS-piloten betrokken waren, een van de grootste stakingen binnen de luchtvaartindustrie ooit was. Het was voor SAS dus niet mogelijk de uitoefening van haar bedrijf te reorganiseren om de geplande vluchten te kunnen uitvoeren. Aangezien de pilotenstaking rechtmatig was, kon SAS hen ook niet opdragen aan het werk te gaan. De pilotenstaking viel daardoor niet onder haar daadwerkelijke invloed.

19. Bovendien kan de oplossing van het arrest Krüsemann dat een wilde staking inherent is aan de normale uitoefening van het bedrijf van de luchtvaartmaatschappij, niet op het hoofdgeding worden toegepast. De pilotenstaking vond immers haar oorsprong niet in een maatregel van SAS en was ook geen spontane reactie van het personeel op een maatregel die deel uitmaakte van de normale bedrijfsuitoefening van SAS.

20. Aangezien zij, zoals het Zweedse recht vereist, de stakingsaankondiging slechts een week voor het begin van de staking heeft ontvangen, kon SAS ten slotte hoe dan ook niet worden vrijgesteld van de verplichting om de compensatie te betalen die is voorgeschreven in artikel 5, lid 1, onder c), i), en artikel 7, lid 1, onder a), van verordening nr. 261/2004. Uit dat artikel 5 blijkt namelijk dat een luchtvaartmaatschappij slechts van de betaling van deze compensatie kan worden vrijgesteld indien een vlucht ten minste twee weken voor de geplande vertrektijd wordt geannuleerd.

21. De pilotenstaking waarmee SAS te maken had en die maakte dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vlucht werd geannuleerd, vormt dus een „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004, omdat het een gebeurtenis betreft die naar haar aard en oorsprong buiten de normale bedrijfsuitoefening en daadwerkelijke invloed van SAS valt.

22. Airhelp heeft betwist dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde staking kon worden beschouwd als een „buitengewone omstandigheid” in de zin van die bepaling. Het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten maakt namelijk deel uit van de normale bedrijfsuitoefening van een luchtvaartmaatschappij en kan aanleiding geven tot sociale conflicten.

23. Tussen SAS enerzijds en de Noorse, Deense en Zweedse pilotenverenigingen anderzijds gelden collectieve arbeidsovereenkomsten over lonen en algemene arbeidsvoorwaarden voor gezagvoerders en copiloten bij SAS. Tijdens de onderhandelingen over die overeenkomst kunnen de partijen echter collectieve acties ondernemen, zoals een staking of lock-out. Wanneer de partijen een collectieve overeenkomst sluiten, geldt de verplichting tot arbeidsvrede voor zolang de overeenkomst loopt, zodat een staking die tijdens de periode van verplichte arbeidsvrede wordt georganiseerd, een onrechtmatige of wilde staking is.

24. Eerdere conflicten tussen SAS en verschillende werknemersorganisaties hebben in meerdere gevallen geleid tot collectieve acties door de werknemers, die gingen over looneisen en verbetering van de arbeidsomstandigheden, maar ook over de wens van werknemers om zelf invloed te krijgen op de werkplek. Ten tijde van het sociale conflict in 2012 bevond SAS zich op de rand van een faillissement. Omdat er als eis voor verdere leningen aan SAS strenge bezuinigingseisen waren gesteld door de grootaandeelhouders, waren de werknemers toen gedwongen om tijdens de looptijd van de collectieve overeenkomst in te stemmen met een loonsverlaging om hun baan te behouden. Aldus is overeengekomen dat de piloten meer zouden werken en een maand loon per jaar zouden inleveren.

25. Een belangrijke onderliggende oorzaak van de pilotenstaking in 2019 kan worden gevonden in de besluiten die SAS in 2012 heeft genomen, waaronder het loon en de arbeidsvoorwaarden van piloten aanzienlijk te lijden hadden als gevolg van de financiële moeilijkheden van de luchtvaartmaatschappij. Omdat er in 2019 sprake was van een economisch herstel bij SAS, was het zeer voorzienbaar en redelijk dat de piloten, in de context van nieuwe onderhandelingen, hogere lonen en betere arbeidsvoorwaarden zouden willen. De piloten waren van mening dat de hoogte van de lonen bij SAS onder het niveau van de markt lag, terwijl SAS van mening was dat hun looneisen onredelijk hoog waren.

26. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde staking is derhalve onderdeel van de normale uitoefening van het bedrijf van SAS en valt binnen haar daadwerkelijke invloed. Zij kan dus niet worden beschouwd als een „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004, temeer daar deze bepaling strikt moet worden uitgelegd.

27. Bij gebreke van rechtspraak over de vraag of het begrip „buitengewone omstandigheden” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 een staking omvat die is aangekondigd en rechtmatig is begonnen door de werknemersorganisaties, heeft de Attunda tingsrätt besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende vragen te stellen:

- „1) Vormt een staking bij piloten die in dienst zijn bij een luchtvaartmaatschappij en die nodig zijn voor de uitvoering van een vlucht een ‚buitengewone omstandigheid’ in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 wanneer de staking niet wordt gehouden als gevolg van een maatregel die is vastgesteld of meegedeeld door de luchtvaartmaatschappij, maar is aangekondigd en in overeenstemming met het nationale recht is georganiseerd door werknemersorganisaties als collectieve actie met als doel de luchtvaartmaatschappij ertoe te brengen de lonen te verhogen, voorzieningen te bieden of de arbeidsvoorwaarden te verbeteren om te voldoen aan de eisen van de werknemersorganisaties?
- 2) Moet er belang worden gehecht, en zo ja in hoeverre, aan de redelijkheid van de eisen van de werknemersorganisaties en, met name, aan het feit dat de geëiste loonsverhogingen aanzienlijk hoger zijn dan de loonsverhogingen die over het algemeen worden toegepast op de betreffende nationale arbeidsmarkten?

- 3) Moet er belang worden gehecht, en zo ja in hoeverre, aan de omstandigheid dat de luchtvaartmaatschappij, teneinde een staking te voorkomen, instemt met een voorstel voor een minnelijke schikking van een nationale instantie die belast is met de bemiddeling bij arbeidsgeschillen, terwijl de werknemersorganisaties dat niet doen?”

III. Procedure bij het Hof

28. De verwijzingsbeslissing van 16 januari 2020 is op 21 januari 2020 ingekomen ter griffie van het Hof.

29. De partijen in het hoofdgeding, de Deense en de Spaanse regering alsmede de Europese Commissie hebben binnen de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaalde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend.

30. Ter terechtzitting van 16 december 2020 hebben de vertegenwoordigers van de partijen in het hoofdgeding, de Deense, de Franse, de Spaanse en de Duitse regering alsmede de Commissie hun standpunt mondeling toegelicht.

IV. Juridische analyse

A. Voorafgaande opmerkingen

31. Het luchtvervoer van passagiers is een belangrijke economische sector in de Europese Unie. Verschillende luchtvaartmaatschappijen die deze sector thans wereldwijd domineren, zijn in de lidstaten opgericht en zijn dus als het ware boegbeelden van het Europese ondernemerschap geworden. Door passagiers naar verschillende werelddelen te vervoeren brengen deze luchtvaartmaatschappijen mensen dicht bij elkaar en vergemakkelijken zij handelsbetrekkingen en culturele uitwisselingen. Dat verklaart waarom degenen die van betrouwbaar luchtvervoer afhankelijk zijn, stakingen vaak beschouwen als onaangename verstoringen die ernstige gevolgen kunnen hebben voor de passagiers en de luchtvaartmaatschappijen zelf. Het risico bestaat echter dat vanuit deze invalshoek uit het oog wordt verloren dat stakingen door in beginsel legitieme redenen kunnen zijn ingegeven, namelijk de wens van de werknemers om hun arbeidsomstandigheden te verbeteren. Voorts is het duidelijk dat de belangen van de luchtvaartmaatschappij, die als werkgever uiteindelijk het bedrijfsrisico draagt, niet mogen worden verwaarloosd. Al deze overwegingen maken duidelijk dat er bij een staking over het algemeen verschillende belangen met elkaar in conflict komen. Het conflict zodanig bezweren dat naar behoren rekening kan worden gehouden met de belangen van alle partijen is dan ook een echte uitdaging.

32. In de onderhavige zaak wordt het Hof niet verzocht het geschil tussen SAS en haar werknemers op te lossen, aangezien dat reeds intern via vrije onderhandelingen is opgelost. Het staat aan het Hof om verordening nr. 261/2004 uit te leggen, zodat de consument voldoende bescherming geniet in geval van een personeelsstaking en daarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de rechtsorde van de Unie de vrijheid van vereniging op vakverenigingsgebied en het recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie erkent, want deze grondrechten zijn neergelegd in respectievelijk artikel 12 en artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Aangezien het wetgevingsdoel van deze verordening erin bestaat consumenten te beschermen, zal het Hof duidelijke criteria moeten vaststellen aan

de hand waarvan met zekerheid kan worden bepaald welke categorieën stakingen als „buitengewone omstandigheden” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 kunnen worden aangemerkt en de luchtvaartmaatschappij in voorkomend geval kan worden vrijgesteld van haar verplichting om de passagiers compensatie te betalen wegens de gevolgen die daaruit voortvloeien. Het feit dat de nationale rechterlijke instanties dit vraagstuk op heterogene wijze⁴ hebben benaderd, toont aan dat het noodzakelijk is dat het Hof opheldering verschaft. Meer rechtszekerheid zou ook de sociale partners ten goede komen.

33. Het Hof heeft een eerste stap gezet met het arrest Krüsemann, dat in de inleiding van mijn conclusie reeds is aangehaald.⁵ Gelet op de specifieke omstandigheden van die zaak, te weten een „wilde staking” die is georganiseerd door de werknemers zelf (en niet door een vakbond) als reactie op de „onverwachte aankondiging” door de luchtvaartmaatschappij dat de onderneming zou worden geherstructureerd, kan dit arrest volgens mij echter geen antwoord bieden op alle rechtsvragen die zouden kunnen rijzen. Derhalve moet een ruimere rechtspraak worden ontwikkeld met algemene beginselen, waarvan het arrest Krüsemann, gelet op de specifieke aspecten ervan, zeker een onderdeel zou kunnen worden.

34. Mijns inziens kan voor de oplossing van de onderhavige zaak echter geen enkele nuttige conclusie worden getrokken uit het arrest Finnair⁶, waarin het Hof zich moest uitspreken over de vraag of een reorganisatie van vluchten ten gevolge van „buitengewone omstandigheden” een instapweigering kon rechtvaardigen. Ik wijs erop dat de verwijzende rechter in zijn prejudiciële vraag verwees naar een staking van het luchthavenpersoneel aan het vertrekpunt van de betrokken vlucht. Het Hof heeft de redenering van deze rechter overgenomen en heeft wellicht niet uitgesloten dat een staking een dergelijke omstandigheid kan vormen, zonder dat echter in detail te onderzoeken.⁷ Het is juist dat dit zou kunnen worden gezien als een stilzwijgende bevestiging door het Hof van de beoordeling door de verwijzende rechter. Het Hof kan echter ook bewust hebben vermeden een standpunt in te nemen over een rechtsvraag die niet echt de kern van de zaak vormde. Hoe dan ook verdient het de voorkeur dat het Hof zich uitdrukkelijk uitspreekt over een vraag die zo belangrijk is voor het luchtvervoer. Gelet op de dubbelzinnigheid in de uitlegging van dit arrest, neem ik het in mijn redenering niet op als aanwijzing voor de huidige stand van de rechtspraak.

35. Alvorens ik de analyse van de prejudiciële vragen aan het Hof aanvat, dient kort te worden herinnerd aan de *stappen van de juridische analyse* die moeten worden gevolgd om vast te stellen of een luchtvaartmaatschappij kan worden vrijgesteld van de bij artikel 5, lid 1, onder c), en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 261/2004 voorgeschreven verplichting om na de annulering of langdurige vertraging van een vlucht compensatie te betalen. Om te beginnen moet aan de hand van de in de rechtspraak ontwikkelde criteria worden aangetoond dat er sprake is van een „buitengewone omstandigheid”. Ik herinner er echter aan dat, zelfs al zou in casu aan deze

⁴ Zie voor een kwalificatie van een staking door het personeel van een luchtvaartmaatschappij als „buitengewone omstandigheid”: Duitsland [arrest van het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken) van 21 augustus 2012, zaak X ZR 138/11]; Verenigd Koninkrijk [arrest van de West County Court Londen van 17 april 2009, zaak Rigby tegen Iberia (2009) 4 WLUK 299]; Polen [arrest van de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau) van 5 april 2017, XXIII Ga 1889/16 en XXIII Gz 1360/16]; Tsjechië [arrest van de Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag) van 20 november 2019, nr. 18 Co 300/2019]. Zie tegen een dergelijke kwalificatie: Frankrijk [arrest van de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) van 24 september 2009, zaken 08-18.177 en 08-18.178]; Nederland (arrest van de rechtbank Rotterdam van 2 juni 2017, zaak 5277790); Italië [arrest van de giudice di pace di Trieste (vrederechter Trieste) van 17 september 2012, zaak 668/2012]. Deze lijst is weliswaar niet volledig, maar geeft reeds een idee van de verscheidenheid aan rechterlijke uitspraken.

⁵ Zie punt 3 supra.

⁶ Arrest van 4 oktober 2012 (C-22/11, EU:C:2012:604).

⁷ Zie arrest van 4 oktober 2012, Finnair (C-22/11, EU:C:2012:604, punten 33, 37, 38 en 40), en de conclusie van advocaat-generaal Bot in deze zaak (EU:C:2012:223, punten 49 en 55).

voorwaarde zijn voldaan, de luchtvaartmaatschappij slechts kan worden vrijgesteld indien zij kan aantonen alle „redelijke maatregelen” te hebben getroffen om de gevolgen van deze omstandigheid te voorkomen. In deze context merk ik op dat er een samenhang bestaat tussen de prejudiciële vragen en de bovengenoemde stappen van de juridische analyse. Hoewel deze vragen formeel gezien betrekking hebben op de kwalificatie van een situatie als een „buitengewone omstandigheid”, kunnen bepaalde aspecten veeleer relevant blijken in het kader van het onderzoek van de „redelijke maatregelen” die de luchtvaartmaatschappij moet treffen. De prejudiciële vragen worden hierna onderzocht in de volgorde waarin zij door de verwijzende rechter zijn gesteld.

B. Eerste prejudiciële vraag

1. *Staking als een omstandigheid die als „buitengewoon” kan worden aangemerkt*

36. Zoals in de inleiding van deze conclusie is vermeld⁸, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een staking in de in de eerste prejudiciële vraag omschreven situatie als een „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 kan worden beschouwd. Aangezien deze rechtsvraag de kern van de onderhavige zaak vormt, zal mijn analyse zich hierop toespitsen.

37. In dit verband breng ik om te beginnen in herinnering dat er, volgens vaste rechtspraak van het Hof, bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar eveneens met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.⁹ Hoewel verordening nr. 261/2004 het begrip „buitengewone omstandigheid” niet uitdrukkelijk definieert, heeft de Uniewetgever aangegeven dat er bij gebeurtenissen als bedoeld in overweging 14 van deze verordening sprake kan zijn van buitengewone omstandigheden. In deze context moet worden vastgesteld dat deze overweging met name vermeldt: „*stakingen* die gevolgen hebben voor de vluchtuitvoering van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert”.¹⁰ Hoewel de overwegingen van een rechtshandeling geen zelfstandige juridische betekenis hebben, kunnen zij hulp bieden bij de uitlegging, aangezien de wil van de wetgever eruit kan worden afgeleid¹¹, zodat deze vermelding van stakingen mij bijzonder relevant lijkt voor het antwoord op de eerste vraag.

38. Voorts heeft het Hof herhaaldelijk verklaard dat de omstandigheden die als „buitengewoon” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 kunnen worden aangemerkt, „verband houden met een gebeurtenis die, *net als die welke in [overweging 14] van deze verordening zijn opgesomd, niet inherent is aan de normale uitoefening van de activiteit van de betrokken luchtvaartmaatschappij, en deze maatschappij hierop geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen wegens de aard of de oorsprong van die gebeurtenis*”¹². Het is juist dat het Hof heeft verduidelijkt dat de in die overweging genoemde omstandigheden niet noodzakelijkerwijs en automatisch gronden waren voor vrijstelling van de verplichting om compensatie te betalen.¹³ De

⁸ Zie punt 3 supra.

⁹ Arresten van 5 september 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, punt 25); 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland (C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 45), en 17 april 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punt 44).

¹⁰ Cursivering van mij.

¹¹ Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de gevoegde zaken X en Visser (C-360/15 en C-31/16, EU:C:2017:397, punt 132).

¹² Arrest van 22 december 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punt 23). Cursivering van mij.

¹³ Arrest Krüsemann, punt 34.

tekst van overweging 14 suggereert inderdaad dat stakingen dergelijke omstandigheden *kunnen* vormen, zonder dat dit steeds het geval is.¹⁴ Derhalve moet aan de hand van vastgestelde criteria per geval worden onderzocht of een dergelijke kwalificatie mogelijk is.

2. Analyse van het „buitengewone” karakter in het licht van de in de rechtspraak vastgestelde criteria

39. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de omstandigheden die bepaalde gebeurtenissen vergezellen als buitengewoon kunnen worden aangemerkt indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan. De eerste voorwaarde is dat de ermee verband houdende gebeurtenis niet inherent is aan de normale uitoefening van de activiteit van de betrokken luchtvaartmaatschappij. De tweede voorwaarde is dat de betrokken luchtvaartmaatschappij, wegens de aard of de oorsprong van de gebeurtenis, daarop geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen.¹⁵

40. Zoals in de onderstaande analyse zal worden uiteengezet, is aan deze voorwaarden voldaan in het geval van een staking die door een vakbond is georganiseerd, zoals in het hoofdgeding. Het besluit om te staken wordt door de vakbondsvertegenwoordigers van de werknemers in het kader van de autonomie van de sociale partners genomen en valt daarom buiten de besluitvormingsstructuren van de betrokken luchtvaartmaatschappij. Hoewel een staking deel uitmaakt van het economische leven van elke onderneming, oefent die onderneming geen enkele controle uit over de besluiten van een vakbond. Hieruit vloeit voort dat de luchtvaartmaatschappij in de regel ook bij de eigen medewerkers niet op rechtens relevante wijze kan beïnvloeden of deze wel of niet zullen staken.

a) Een staking is geen gebeurtenis die inherent is aan de normale uitoefening van de activiteit van de luchtvaartmaatschappij

41. Wat het eerste criterium betreft, blijkt uit de rechtspraak dat bij de beoordeling rekening moet worden gehouden met de „oorsprong” van de gebeurtenis die de annulering of vertraging van de vlucht heeft veroorzaakt. Zoals sommige belanghebbende partijen in hun opmerkingen hebben vermeld, moet een onderscheid worden gemaakt tussen gebeurtenissen waarvan de oorsprong „intern” is en die waarvan de oorsprong „extern” is aan het luchtvervoer. Volgens deze benadering kunnen alleen gebeurtenissen waarvan de oorsprong „intern” is aan het luchtvervoer, worden beschouwd als „intrinsiek verbonden” met de uitoefening van de activiteit van de luchtvaartmaatschappij.

1) Onderscheid tussen „interne” en „externe” factoren die van invloed zijn op de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij

42. In zijn rechtspraak inzake technische defecten die de werking van een luchtvaartuig aantasten, heeft het Hof een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de „interne” en de „externe” factoren die van invloed zijn op de activiteit van de luchtvaartmaatschappij, zonder dat het uitdrukkelijk deze terminologie heeft gebruikt. Dit is een van de redenen waarom ik voorstel deze benadering te volgen om het aan de orde zijnde probleem op te lossen. Teneinde beter toe te lichten waarom

¹⁴ Arrest van 17 september 2015, Van der Lans (C-257/14, EU:C:2015:618, punt 42).

¹⁵ Arresten van 11 juni 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punt 37); 12 maart 2020, Finnair (C-832/18, EU:C:2020:204, punt 38), en 4 april 2019, Germanwings (C-501/17, EU:C:2019:288, punt 20).

een dergelijk onderscheid relevant is, is het aangewezen om eerst kort de rechtspraak van het Hof dienaangaande samen te vatten, waarbij de aandacht wordt gevestigd op de lering die eruit kan worden getrokken.

43. In het arrest Wallentin-Herrmann¹⁶ heeft het Hof geweigerd de luchtvaartmaatschappij te ontheffen van haar aansprakelijkheid ten aanzien van de passagiers op grond dat het oplossen van een technisch probleem dat werd veroorzaakt door onvolkomenheden bij het onderhoud van een toestel, inherent was aan de normale uitoefening van de activiteit van een luchtvaartmaatschappij. Het Hof heeft zijn redenering gebaseerd op de vaststelling dat de luchtvaartmaatschappijen bij de uitoefening van hun activiteit gewoonlijk het hoofd moesten bieden aan diverse technische problemen, gelet op de bijzondere omstandigheden waarin het luchtvervoer plaatsvindt en de technische perfectie van de luchtvaartuigen. Het Hof heeft erop gewezen dat deze toestellen regelmatig werden onderworpen aan bijzonder strenge controles die deel uitmaken van de gebruikelijke omstandigheden waaronder luchtvaartmaatschappijen worden geëxploiteerd, juist om dergelijke problemen te vermijden en om het hoofd te bieden aan gebeurtenissen die de vliegveiligheid in gevaar brengen. Het Hof is dus tot de slotsom gekomen dat technische problemen die de werking van een luchtvaartuig aantasten, niet onder het begrip „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 vallen.¹⁷

44. Deze rechtspraak is herhaald in het arrest Van der Lans¹⁸, dat betrekking had op de vraag of een storing die wordt veroorzaakt door een voortijdig defect van sommige onderdelen van het luchtvaartuig een dergelijke omstandigheid vormde. Het Hof heeft die vraag ontkennend beantwoord en verduidelijkt dat een dergelijke storing wezenlijk verbonden bleef met het zeer complexe systeem voor de werking van het toestel, dat door de luchtvaartmaatschappij onder vaak moeilijke en zelfs extreme omstandigheden – met name meteorologisch – werd gebruikt, en het voorts zo was dat geen enkel onderdeel van een luchtvaartuig onverslijtbaar was. Het Hof heeft vastgesteld dat een dergelijk incident inherent was aan de normale uitoefening van het bedrijf van de luchtvaartmaatschappij, omdat die luchtvaartmaatschappij gewoonlijk met dit soort technische problemen werd geconfronteerd.¹⁹

45. Mijns inziens dient de bovengenoemde rechtspraak aldus te worden uitgelegd dat de luchtvaartmaatschappij de *verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor het onderhoud en de goede werking van haar toestellen teneinde haar contractuele verplichtingen jegens de passagiers naar behoren na te komen*. Met andere woorden, een luchtvaartmaatschappij kan niet ontkomen aan die verplichtingen door zich te beroepen op technische problemen die zij geacht wordt vast te stellen en op te lossen in het kader van het gebruikelijke beheer van de onderneming.

46. Daarbij wil ik de aandacht vestigen op het feit dat het Hof in de bovengenoemde arresten niet heeft uitgesloten dat technische problemen „buitengewone omstandigheden” kunnen vormen, voor zover zij voortvloeien uit gebeurtenissen die niet inherent zijn aan de normale uitoefening van de activiteit van de betrokken luchtvaartmaatschappij en deze maatschappij hierop geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen. Volgens het Hof zou dit bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de fabrikant van de toestellen waaruit de vloot van de betrokken luchtvaartmaatschappij

¹⁶ Arrest van 22 december 2008 (C-549/07, EU:C:2008:771).

¹⁷ Arrest van 22 december 2008, Wallentin-Herrmann (C-549/07, EU:C:2008:771, punten 24 en 25).

¹⁸ Arrest van 17 september 2015 (C-257/14, EU:C:2015:618).

¹⁹ Arrest van 17 september 2015, Van der Lans (C-257/14, EU:C:2015:618, punten 41 en 42).

is samengesteld, of een bevoegde autoriteit, zou bekendmaken dat deze toestellen – die reeds in dienst zijn – een verborgen fabricagefout vertonen die gevolgen heeft voor de vliegveiligheid. Hetzelfde geldt voor luchtvaartuigen die zijn beschadigd door sabotage of terrorisme.²⁰

47. Mijns inziens komt dit voorbehoud in de rechtspraak van het Hof erop neer dat wordt erkend dat er, ook wat de technische defecten betreft, „externe” factoren zijn waarvoor de luchtvaartmaatschappij niet aansprakelijk kan worden gesteld, omdat haar anders zou worden gevraagd het onmogelijke te doen ter voorkoming van dit soort gebeurtenissen die voor haar vluchtuitvoering gevolgen kunnen hebben.²¹ Aangezien de luchtvaartmaatschappij vaak geen enkele kennis heeft van de verborgen fabricagefouten of de handelingen die derden stellen ter verhindering van haar activiteiten, die veeleer beperkt zijn tot het dagelijkse beheer van de onderneming, lijkt het namelijk niet juist haar een nagenoeg onbeperkte verplichting op te leggen om elk technisch probleem te voorkomen dat gevolgen kan hebben voor de werking van de luchtvaartuigen.

48. De in het vorige punt uiteengezette redenering ligt overigens ten grondslag aan latere rechtspraak van het Hof volgens welke het betrokken defect, indien het uitsluitend is veroorzaakt door een botsing met een „vreemd” voorwerp, niet kan worden beschouwd als wezenlijk verbonden met het systeem voor de werking van het toestel.

49. Dit was het geval in de zaak die heeft geleid tot het arrest Pešková en Peška²², dat betrekking had op schade aan een luchtvaartuig veroorzaakt door de aanvaring tussen dit luchtvaartuig en een vogel, alsook in de zaak die ten grondslag lag aan het arrest Germanwings²³, dat betrekking had op de beschadiging van een band door losliggend puin op de start- of landingsbaan van een vliegveld. Voor de volledigheid dient ook te worden verwezen naar het recentere arrest Moens²⁴, dat betrekking had op de kwalificatie als „buitengewone omstandigheid” van de aanwezigheid van benzine op een start- of landingsbaan van een luchthaven, die niet afkomstig was van een luchtvaartuig van de luchtvaartmaatschappij die deze vlucht had uitgevoerd. Daardoor moest die baan worden gesloten en liep een vlucht een langdurige vertraging op. In bovengenoemde arresten is het Hof tot de conclusie gekomen dat de betrokken omstandigheden naar hun aard of oorsprong niet inherent waren aan de normale uitoefening van het bedrijf van de betrokken luchtvaartmaatschappij.

50. De bovenstaande analyse van de rechtspraak bevestigt dus de hierboven weergegeven stelling²⁵ dat het Hof *een onderscheid wil maken tussen „interne” en „externe” factoren* bij alle omstandigheden die tot gevolg hebben dat de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij worden belemmerd, waarbij alleen de externe factoren als „buitengewoon” kunnen worden aangemerkt.

²⁰ Arresten van 22 december 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punt 26), en 17 september 2015, Van der Lans (C-257/14, EU:C:2015:618, punt 38).

²¹ Het beginsel dat „niemand rechtens tot het onmogelijke is gehouden” („impossibilium nulla obligatio est”) behoort echter tot de algemene beginselen van het Unierecht (zie arresten van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 79, en 3 maart 2016, Daimler, C-179/15, EU:C:2016:134, punt 42).

²² Arrest van 4 mei 2017 (C-315/15, EU:C:2017:342).

²³ Arrest van 4 april 2019 (C-501/17, EU:C:2019:288).

²⁴ Arrest van 26 juni 2019 (C-159/18, EU:C:2019:535).

²⁵ Zie punt 42 supra.

2) Analoge toepassing van de rechtspraak inzake technische aspecten op het personeelsbeheer

51. Aangezien dit onderscheid niet noodzakelijkerwijs beperkt is tot het *technische gebied*, moet het worden uitgebreid tot het *personeelsbeheer*, waarbij het naar analogie wordt toegepast op de gebeurtenissen die gevolgen kunnen hebben voor dat personeelsbeheer. Uiteindelijk steunt een luchtvaartmaatschappij als onderneming niet alleen op haar luchtvaartuigen, maar ook op haar personeel. Het personeel van een luchtvaartmaatschappij is immers van essentieel belang voor haar werking, omdat het verantwoordelijk is voor een hele reeks taken, zoals de navigatie van het luchtvaartuig, de veiligheid van de passagiers en de dienstverlening aan boord.²⁶ Materiële en personele middelen vormen dus fundamentele bestanddelen van elke onderneming die in de sector van het luchtvervoer van passagiers actief is.

52. Het lijkt dan ook logisch dat de luchtvaartmaatschappij ervoor verantwoordelijk is zodanig haar personeel te organiseren en de taken toe te wijzen dat zij de continuïteit van de vluchtuitvoering kan garanderen, hoewel zich versturende incidenten voordoen, zoals de afwezigheid van bepaalde personeelsleden door jaarlijks verlof of ziekteverlof, die overigens worden geregeld door het Unierecht²⁷, de nationale sociale wetgeving en collectieve arbeidsovereenkomsten. Aangezien dergelijke zuiver „interne” incidenten alleen betrekking hebben op de organisatie van de materiële en personele middelen van een onderneming, waarvoor zij als enige verantwoordelijk is, lijkt het logisch om ze te beschouwen als wezenlijk verbonden met haar werking. Bijgevolg behoren zij te worden aangemerkt als incidenten die „inherent” zijn aan de activiteit van een luchtvaartmaatschappij en elke andere onderneming.

53. De situatie is echter anders wanneer het personeel op „externe” factoren reageert, waarover de luchtvaartmaatschappij geen controle heeft. Dit is het geval van een stakingsactie waartoe een werknemersvakbond heeft opgeroepen. Als verenigingen van personen die tot doel hebben gemeenschappelijke beroepsbelangen te verdedigen, vallen vakbonden naar hun aard structureel buiten de invloedssfeer van werkgevers. Vakbonden maken immers geen deel uit van de besluitvormingsstructuur van de onderneming, noch van het systeem voor de exploitatie of werking van de onderneming. Aangezien een vakbond betere arbeidsvoorwaarden wil afdwingen en het personeel ertoe aanzet het werk neer te leggen om de werkgever te dwingen zijn eisen te aanvaarden, moeten zijn activiteiten worden beschouwd als een „externe” factor die de werking van een luchtvaartmaatschappij ernstig kan verstoren. Deze vaststelling geldt ongeacht het feit dat de vrijheid van vereniging op vakverenigingsgebied en het recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie, waaronder het stakingsrecht, in de rechtsorde van de Unie worden erkend. Verderop in mijn analyse zal ik op deze rechten terugkomen.

²⁶ Zie in dit verband verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad (PB 2018, L 212, blz. 1), die onder andere essentiële eisen voor vliegtuigbemanningen (bijlage IV) en vluchtuitvoering (bijlage V) vaststelt. Uit deze bepalingen blijkt dat vliegtuigbemanningen (zowel theoretisch als praktisch) voldoende vakbekwaam en medisch geschikt moeten zijn om hun taken te kunnen uitvoeren.

²⁷ Zie onder andere richtlijn 2000/79/EG van de Raad van 27 november 2000 inzake de inwerkingstelling van de Europese Overeenkomst betreffende de organisatie van de arbeidstijd van mobiel personeel in de burgerluchtvaart gesloten door de Association of European Airlines (AEA), de European Transport Workers' Association (ETF), de European Cockpit Association (ECA), de European Regions Airline Association (ERA) en de International Air Carrier Association (IACA) (PB 2000, L 302, blz. 57), die beperkingen en minimumnormen vaststelt, waaronder bepalingen betreffende jaarlijks betaald verlof, en verordening (EU) nr. 83/2014 van de Commissie van 29 januari 2014 houdende wijziging van verordening (EU) nr. 965/2012 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures voor vluchtuitvoering, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 28, blz. 17), die eisen vaststelt waaraan elke exploitant van commerciële luchtvervoersactiviteiten en zijn bemanningsleden dienen te voldoen wat betreft vlieg- en diensttijdbepalingen en rustverplichtingen voor bemanningsleden.

54. De onderhavige zaak is een goed voorbeeld van hoe ernstig de vluchtuitvoering van een luchtvaartmaatschappij kan worden verstoord als gevolg van de collectieve acties van de vakbonden. Uit het dossier blijkt dat de betreffende staking als grootschalig wordt omschreven, omdat de werknemersorganisaties in Zweden, Noorwegen en Denemarken eraan hebben deelgenomen. De luchtvaartmaatschappij is immers tegelijkertijd getroffen door collectieve acties in de drie landen waar zij het belangrijkste deel van haar economische activiteit uitoefent. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat tot de staking is opgeroepen door de vakbonden die de piloten vertegenwoordigen, dat wil zeggen een personeelscategorie die de verwijzende rechter terecht omschrijft als „nodig voor de uitvoering van een vlucht”. Deze staking duurde zeven dagen en had als gevolg dat de luchtvaartmaatschappij ruim 4 000 vluchten moest annuleren, waardoor ongeveer 380 000 passagiers werden getroffen. Indien elk van die passagiers recht zou hebben gehad op de forfaitaire compensatie van artikel 7 van verordening nr. 261/2004, zou dat volgens de berekeningen die SAS aan het Hof heeft overgelegd ongeveer 117 000 000 EUR hebben gekost. Een dreigende langdurige staking had tot nog meer schade kunnen leiden. Uit deze vaststellingen blijkt dat er qua aard en omvang een aanzienlijk verschil bestaat tussen de stopzetting van de vluchtuitvoering door een vakbondsstaking en het gebruikelijke geval waarin sommige personeelsleden wegens jaarlijks verlof of ziekteverlof afwezig zijn op het werk. Derhalve ben ik van mening dat stakingen juridisch gezien anders moeten worden behandeld.

3) De beginselen van het arrest Krüsemann zijn niet van toepassing op het onderhavige geval

55. Het arrest Krüsemann, waarin het Hof heeft vastgesteld dat een wilde staking geen „buitengewone omstandigheid” was, doet niet af aan de bovenstaande beoordeling, aangezien dit arrest beperkt is tot de omstandigheden van de zaak. De aandacht moet immers worden gevestigd op het feit dat het Hof bij die gelegenheid heeft geoordeeld dat de oorsprong van de staking „intern” was, namelijk de aankondiging van de herstructurering van de onderneming, en dat de vakbonden of personeelsvertegenwoordigers er niet aan hadden deelgenomen.

56. Meer in concreto heeft het Hof vastgesteld, ten eerste, dat de luchtvaartmaatschappij haar herstructureringsplan met een „onverwachte aankondiging” aan het personeel had meegedeeld en, ten tweede, dat de staking niet door de personeelsvertegenwoordigers was georganiseerd maar door de werknemers zelf, die zich ziek hadden gemeld. Uit de analyse van de motivering van dat arrest blijkt dat de kwalificatie van de staking als „inherent” aan de normale uitoefening van het bedrijf van de luchtvaartmaatschappij kennelijk was gemotiveerd door de specifieke omstandigheden van de zaak. In het bijzonder verwijst het Hof in punt 42 van dat arrest naar „de voorwaarden bedoeld in de punten 38 en 39”²⁸, waarin alleen de feitelijke elementen van het hoofdgeding worden samengevat. De specifieke context, met name de beheersmaatregel van de luchtvaartmaatschappij die tot slechtere arbeidsomstandigheden van de werknemers kon leiden, verklaart waarom het Hof zo stellig heeft geoordeeld dat het „gewoon [is] dat luchtvaartmaatschappijen in de uitoefening van hun bedrijf kunnen worden geconfronteerd met onenigheid of zelfs conflicten met de leden van hun personeel of een deel van dat personeel”.

57. Mijns inziens kan daaruit echter geen enkele conclusie worden getrokken met betrekking tot de kwalificatie van een staking waartoe plotseling wordt opgeroepen vanwege onenigheid tussen een vakbond en een werkgever, zoals in de onderhavige zaak het geval is. Er is geen enkele aanwijzing dat SAS een maatregel had aangekondigd of aangenomen waarop het personeel afwijzend zou hebben kunnen reageren. De betreffende staking lijkt veeleer door algemenere overwegingen te zijn ingegeven. Uit het dossier blijkt dat de vakbonden in 2019 hebben besloten

²⁸ Cursivering van mij.

om tot de staking op te roepen, omdat de onderhandelingen met de werkgever waren mislukt of daarbij onvoldoende vooruitgang was geboekt. In dit verband moet worden opgemerkt dat de vakbonden de collectieve overeenkomst met SAS voortijdig hebben beëindigd, waardoor de weg is vrijgemaakt voor collectieve onderhandelingen, met alle risico's van dien. Onderhandelingen bieden immers geen garantie dat de eisen worden ingewilligd. Veeleer moet er een overeenkomst met de tegenpartij worden bereikt. Wanneer de gebeurtenissen die tot de staking hebben geleid, chronologisch worden overlopen, is de eerste gebeurtenis schijnbaar de beëindiging van de genoemde collectieve overeenkomst door de vakbonden zelf en de kennelijke mislukking van hun inspanningen om van de werkgever toezeggingen inzake arbeidsvoorwaarden te verkrijgen. De verwijzing door Airhelp naar de in 2012 – dat wil zeggen zeven jaar vóór de gebeurtenissen die voor het onderzoek van de onderhavige zaak relevant zijn – met SAS gesloten overeenkomst, waarin de vakbonden zouden hebben ingestemd met loonsverlagingen om het voortbestaan van deze luchtvaartmaatschappij te garanderen²⁹, lijkt mijns inziens echter te vaag om een rechtstreeks oorzakelijk verband met het ontstaan van de staking te kunnen leggen.

58. Ook het feit dat in de onderhavige zaak niet het personeel zelf maar veeleer een van de onderneming onafhankelijke vereniging de werking van de luchtvaartmaatschappij door ziekteverzuim van het personeel verstoort, sluit uit dat de beginselen van het arrest Krüsemann op het onderhavige geval worden toegepast. Bijgevolg moet de staking die door de vakbond is begonnen, zonder dat de werkgever iets te verwijten valt, worden beschouwd als een factor die „extern” is aan de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij.

59. De draagwijdte van het arrest Krüsemann moet mijns inziens zoveel mogelijk worden beperkt tot de specifieke omstandigheden die tot dat arrest hebben geleid, anders zou overweging 14 van verordening nr. 261/2004 worden uitgehold. Deze overweging laat er geen twijfel over bestaan wanneer een staking als een „buitengewone omstandigheid” kan worden aangemerkt. Los van de a priori indicatieve aard ervan en van het feit dat uiteraard per geval moet worden beoordeeld of de in die overweging bedoelde omstandigheden aan de twee hierboven gememoreerde cumulatieve voorwaarden³⁰ voldoen, moet de verwijzing naar stakingen worden opgevat als een sterke aanwijzing dat de Uniewetgever voorstander is van een dergelijke kwalificatie.³¹

60. Wat de toekomstige ontwikkelingen in de rechtspraak betreft, is het, los van de onderhavige zaak, aangewezen om bij de beoordeling of een staking inherent is aan de normale uitoefening van het bedrijf van de luchtvaartmaatschappij, een onderscheid te maken tussen de zuiver „interne” versturende factoren en de „externe” factoren.

61. Enerzijds vinden sommige stakingen hun oorsprong in een conflict in de onderneming zelf, zoals het geval was in de zaak die tot het arrest Krüsemann heeft geleid. Anderzijds zijn er stakingen die gevolgen kunnen hebben voor de vluchtuitvoering van de luchtvaartmaatschappij, hoewel zij naar hun aard en oorsprong geen verband houden met het beheer van de onderneming, maar veeleer afhankelijk zijn van de wil van een derde entiteit, bijvoorbeeld een staking van luchtverkeersleiders, brandstofleveranciers, grondafhandelingspersoneel of, over het algemeen, een politieke staking die betrekking heeft op verschillende openbare diensten op het

²⁹ Zie de punten 24 en 25 supra.

³⁰ Zie de punten 35 en 39 supra.

³¹ Zie punt 38 supra.

hele grondgebied van een lidstaat.³² In dit geval zou het zonder enige twijfel onevenredig zijn om de luchtvaartmaatschappij te verplichten ervoor te zorgen dat haar activiteiten niet worden verstoord, en koste wat kost passagiers te vervoeren. In sommige gevallen zou het bijna onmogelijk zijn om een dergelijke verplichting na te komen.

62. Dat geldt des te meer omdat het soort stakingen dat in het vorige punt is genoemd, wordt gekenmerkt door het feit dat zij vooral de *algemene voorwaarden voor de economische activiteit* van de luchtvaartmaatschappij beïnvloeden, waarop deze maatschappij over het algemeen geen enkele invloed heeft. Het lijkt dan ook passend om dit soort stakingen niet te beschouwen als een gebeurtenis die „inherent” is aan de normale uitoefening van de activiteit van de luchtvaartmaatschappij.

63. Hieruit volgt dat een staking die is veroorzaakt door de personeelsvakbond van een luchtvaartmaatschappij, in omstandigheden als die in het hoofdgeding, niet kan worden beschouwd als een gebeurtenis die „inherent” is aan de activiteiten van deze luchtvaartmaatschappij.

b) De luchtvaartmaatschappij oefent geen invloed uit op de staking die door een vakbond is veroorzaakt

64. Zoals hierboven vermeld heeft de luchtvaartmaatschappij geen enkele controle over de activiteiten of de besluitvorming van een vakbond. Een vakbond maakt geen deel uit van de structuur van de onderneming en de werkgever neemt niet deel aan de interne besluitvorming van de vakbond. Het zijn twee afzonderlijke entiteiten, die bovendien niet altijd dezelfde sociale belangen vertegenwoordigen. Het ligt in de aard van de zaak dat een vakbond zijn functie om de werknemers te beschermen onafhankelijk en zonder inmenging van de werkgever uitoefent. Omgekeerd kan een vakbond de werking van een onderneming op beslissende wijze beïnvloeden door de werknemers die hij vertegenwoordigt, ertoe aan te zetten het werk neer te leggen om de onderneming te dwingen aan zijn eisen te voldoen. Indien de staking „rechtmatig” is, mag de werkgever geen arbeidsrechtelijke of procesrechtelijke middelen gebruiken om de staking te verhinderen. Aangezien een staking die door een vakbond is begonnen, een „externe” factor is waarop de luchtvaartmaatschappij geen enkele invloed heeft, lijkt het logisch te besluiten dat zij daarop geen daadwerkelijke invloed uitoefent.

65. In de volgende punten zal ik enkele argumenten aanvoeren ter ondersteuning van de stelling dat een staking zoals door de nationale rechter in de eerste prejudiciële vraag is omschreven, geen gebeurtenis is „waarop invloed kan worden uitgeoefend”. Om te beginnen³³ zal ik uiteenzetten waarom ik van mening ben dat de beginselen van het arrest Krüsemann *niet van toepassing zijn* op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie. Daarbij zal ik van de gelegenheid gebruikmaken om het nut van het door het Hof in dat arrest gehanteerde criterium van de „aansprakelijkheid” voor het uitbreken van de staking aan een *kritische analyse* te onderwerpen. Vervolgens zal ik de rol van de werknemersvakbonden en de werkgevers in de genoemde „sociale

³² In zijn conclusie in de zaak Finnair (C-22/11, EU:C:2012:223, punten 53 en 55), betreffende een staking van het luchthavenpersoneel, heeft advocaat-generaal Bot erop gewezen dat de staking de luchtvaartmaatschappij niet kan worden toegerekend op grond dat zij geen enkele controle over die gebeurtenis heeft. Voorts zij opgemerkt dat het voorstel voor een verordening van de Commissie van 13 maart 2013 houdende wijziging van verordening nr. 261/2004 [COM(2013) 130 final] een niet-exhaustieve lijst bevat van omstandigheden die als „buitengewoon” worden beschouwd, waarin onder meer wordt verwezen naar „arbeidsgeschillen [...] bij de verleners van essentiële diensten, zoals luchthavens en verleners van luchtvaartnavigatiediensten”, hetgeen de door mij bepleite uitlegging lijkt te ondersteunen. Daarbij merk ik op dat „arbeidsgeschillen bij de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert”, zoals het geschil in casu, met deze gevallen worden gelijkgesteld.

³³ Zie de punten 66-69 infra.

dialogoog” toelichten om aan te tonen dat zij zich helemaal niet in een ondergeschiktheidsrelatie bevinden, maar in werkelijkheid *gelijkwaardige partners* zijn, hetgeen uitsluit dat de werkgever eenzijdig het verloop van de staking kan beïnvloeden en daarop dus daadwerkelijke invloed uitoefent. Daartoe zal ik eerst herinneren aan *de bepalingen van het Handvest die de belangen van beide partijen beschermen* en vervolgens voorstellen om *op het niveau van het primaire recht een afweging te maken van de betreffende belangen*.³⁴ Aan de hand van *enkele voorbeelden uit de rechtspraak* zal ik illustreren hoe het Hof conflicten tussen belangen van constitutionele rang in de rechtsorde van de Unie heeft opgelost.³⁵ Een dergelijke afweging heeft als doel te komen tot een uitlegging van verordening nr. 261/2004 die *in overeenstemming is met de grondrechten*, waardoor *de betrokken belangen met elkaar kunnen worden verzoend*. Ik zal afsluiten met enkele *richtsnoeren voor de uitlegging van deze verordening* en met name van het begrip „buitengewone omstandigheid”.³⁶ Alvorens ik inga op de relevantie van andere aspecten van een staking, zal mijn *tussenconclusie* zijn dat in casu is voldaan aan de twee criteria die in de rechtspraak zijn ontwikkeld teneinde vast te stellen of er sprake is van een „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004, zoals uitgelegd in het licht van overweging 14 van deze verordening.³⁷

1) De beginselen van het arrest Krüsemann zijn niet van toepassing op de situatie in het hoofdgeding

66. De conclusies van het Hof in het arrest Krüsemann kunnen mijns inziens niet worden toegepast op de situatie in het hoofdgeding, omdat zij verbonden zijn aan de specifieke omstandigheden van die zaak. Zoals reeds vermeld heeft het Hof in dat arrest vastgesteld dat de wilde staking gedeeltelijk binnen de „daadwerkelijke invloed” van de luchtvaartmaatschappij viel, omdat zij haar oorsprong vond in een besluit van deze luchtvaartmaatschappij. Voor een beter begrip van dit arrest is ook relevant dat het Hof heeft opgemerkt dat deze wilde staking was opgehouden nadat de luchtvaartmaatschappij een akkoord met de werknemersvertegenwoordigers had gesloten. Uit deze vaststellingen kan dus worden afgeleid dat het Hof blijkbaar een verband zag tussen enerzijds de door de luchtvaartmaatschappij aangekondigde maatregel en anderzijds de snelle oplossing van het conflict, mogelijk omdat die maatregel was ingetrokken.

67. Vastgesteld moet worden dat de staking in de onderhavige zaak geenszins een reactie was op welke maatregel inzake het beheer van de onderneming dan ook. Integendeel, gelet op de hierboven geformuleerde overwegingen³⁸, moet, zonder enige aanwijzing van het tegendeel, worden aangenomen dat alleen de looneisen van de werknemers aan de staking ten grondslag lagen. Bijgevolg kan niet alleen de luchtvaartmaatschappij vanwege haar gedrag „verantwoordelijk” worden geacht voor het uitbreken van de staking. Hieruit volgt dat de beginselen van het arrest Krüsemann niet van toepassing zijn op de onderhavige zaak.

³⁴ Zie de punten 70-76 *infra*.

³⁵ Zie de punten 77-81 *infra*.

³⁶ Zie de punten 82-92 *infra*.

³⁷ Zie punt 92 *infra*.

³⁸ Zie punt 57 *supra*.

68. Ik moet wel toegeven dat ik me ongemakkelijk voel bij dit criterium van de „aansprakelijkheid” voor het uitbreken van een staking – dat ten grondslag lijkt te liggen aan de redenering van het Hof in het arrest Krüsemann³⁹ – en met name wat betreft het feit dat het op de onderhavige zaak zou moeten worden toegepast om hetzij de vakbond hetzij de luchtvaartmaatschappij voor de situatie „verantwoordelijk” te stellen. Aangezien het Hof geen enkele informatie heeft over de arbeidsvoorwaarden van de werknemers van SAS, lijkt het mij niet gepast om te beoordelen of de looneisen van de vakbond gerechtvaardigd waren. Bovendien hangt een dergelijke beoordeling af van het standpunt van de sociale partners en de sociaal-economische context in elke lidstaat. Zoals ik hierna in detail zal uiteenzetten, staat het veeleer aan de sociale partners om in het kader van hun onderhandelingsvrijheid, zonder inmenging van de staat of de instellingen, over de lonen en arbeidsvoorwaarden te onderhandelen en die vrijelijk vast te stellen.⁴⁰

69. Afgezien van deze overwegingen zal dat criterium van de „aansprakelijkheid” in de praktijk waarschijnlijk van weinig nut zijn. Daarnaast moet in aanmerking worden genomen dat de sociaal-economische context in een lidstaat autonoom kan wijzigen en tot slechtere arbeidsvoorwaarden kan leiden, ook zonder inmenging van de werkgever, bijvoorbeeld door inflatie die de koopkracht van de burgers aantast, of door een stijging van de kosten van levensonderhoud die met andere factoren verband houdt. In een dergelijk geval kan de werkgever redelijkerwijs niet verantwoordelijk worden gesteld voor de verslechterde situatie van de werknemers. Dat toont aan dat dit criterium niet op alle denkbare situaties kan worden toegepast. Mijns inziens is dat met name het geval in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding, waarin het niet mogelijk is één enkele reden voor de stakingsoproep aan te wijzen.

2) *Door het Handvest beschermde belangen van de sociale partners en de consumenten en de noodzaak om die belangen tegen elkaar af te wegen*

i) Algemene opmerkingen

70. Om te beginnen wordt de sociale dialoog door artikel 151 VWEU erkend als een van de doelstellingen van de Unie. De sociale dialoog „neemt duidelijk een centrale en originele plaats in in de democratische governance van Europa”.⁴¹ In deze context is in artikel 152, lid 1, VWEU het beginsel van de autonomie van de sociale partners neergelegd. Volgens die bepaling „erkent en bevordert [de Unie] de rol van de sociale partners op het niveau van de Unie, en houdt [zij] daarbij rekening met de verschillen tussen de nationale stelsels” en „bevordert [zij] *hun onderlinge dialoog*, met inachtneming van *hun autonomie*”.⁴²

71. Aangezien de sociale partners op dezelfde wijze de bovengenoemde onderhandelingsvrijheid genieten en *dus op voet van gelijkheid staan*, kan niet in ernst worden aangenomen dat de luchtvaartmaatschappij „invloed” uitoefent op de situatie, omdat zij de vakbondseisen volledig had kunnen inwilligen om werkonderbrekingen te voorkomen. Net zoals van het personeel niet kan worden verwacht dat het afziet van een wettelijk toegestane staking, omdat dat zou

³⁹ Zie in die zin Herrmann, C., „Entschädigung der Fluggäste bei wildem Streik – das TUIfly des EuGH vom 17.4.2018”, *Reise-Recht aktuell: Zeitschrift für das Tourismusrecht*, 2018, blz. 102; Croon, J., en Callaghan, J. A., „Wild Cat’ Ruling by the European Court of Justice”, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 2018, nr. 4, blz. 601, waarin wordt aangenomen dat de redenering van het Hof is gebaseerd op de premisse dat de luchtvaartmaatschappij de gevolgen van haar acties moet dragen, aangezien zij normaliter het economische risico moet dragen dat aan het beheer van de onderneming verbonden is.

⁴⁰ Zie punt 74 van mijn conclusie in de zaak EPSU/Commissie, C-928/19 P, EU:C:2021:38.

⁴¹ Mededeling van de Commissie „De Europese sociale dialoog, een kracht voor modernisering en verandering”, [COM(2002) 341 definitief van 26 juni 2002, blz. 6].

⁴² Deze bepaling is van toepassing op de Unie en, via artikel 13 VEU, op alle instellingen. Cursivering van mij.

betekenen dat het afziet van in zijn ogen gerechtvaardigde eisen, kan van de luchtvaartmaatschappij ook niet worden verwacht dat zij in reactie op de werkonderbrekingen alle eisen van de werknemers zonder aarzelen inwilligt om te voorkomen dat de passagiers compensatie eisen.

72. In dit verband zij eraan herinnerd dat de belangen van de sociale partners in beginsel *op gelijkwaardige wijze worden beschermd* door de rechtsorde van de Unie, dat wil zeggen dat deze rechtsorde geen van beide partijen voorrang geeft. Om hun belangen te verdedigen kunnen werknemers en hun vakbondsvertegenwoordigers zich namelijk beroepen op de vrijheid van vereniging, het recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie, waaronder het stakingsrecht, allemaal grondrechten die door artikel 12, lid 1, en artikel 28 van het Handvest zijn gewaarborgd, terwijl de werkgevers zich kunnen beroepen op het recht op collectieve onderhandelingen en op de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap. Aannemen dat een van de twee partijen verplicht is haar belangen op te geven, zou erop neerkomen dat aan de kern van deze rechten wordt voorbijgaan.

73. Als sociale partners delen zij de verantwoordelijkheid om via onderhandelingen tot een akkoord te komen. Een dergelijke benadering heeft ontegenzeggelijk voordelen in vergelijking met andere maatregelen die advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie in de zaken Albany bondig en nauwkeurig heeft samengevat.⁴³ Hij was van mening dat „collectieve overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers kostbare arbeidsconflicten voorkomen, door een collectief en aan regels gebonden onderhandelingsproces de transactiekosten verlagen en de voorspelbaarheid en doorzichtigheid bevorderen. Wanneer beide partijen bij de onderhandelingen in zekere mate aan elkaar gewaagd zijn, levert dit voor beide zijden en voor de gehele samenleving een evenwichtiger resultaat op”. Aangezien personeelsstakingen door hun versturende effect op het passagiersvervoer de belangen van de consumenten schaden, hebben die er overigens ook baat bij dat er zo snel mogelijk een compromis wordt bereikt. De sociale partners dienen dan ook naar behoren rekening te houden met de belangen van consumenten.

74. Uit het voorgaande blijkt dat in het hoofdgeding – althans op enkele punten – tegenstrijdige belangen in het geding zijn. Aangezien deze belangen worden beschermd door de grondrechten in het Handvest en *dus van constitutionele rang zijn*, moeten zij *tegen elkaar worden afgewogen om het conflict doeltreffend op te lossen*.⁴⁴ Een dergelijke benadering is noodzakelijk als gevolg van het feit dat de grondrechten vaak niet zonder beperkingen kunnen worden gewaarborgd, met name als zij botsen met andere door het Unierecht beschermde rechtmatige belangen, zoals blijkt uit de relevante bepalingen van het Handvest. Ten eerste bepaalt artikel 52, lid 1, van het Handvest dat aan de uitoefening van de rechten en vrijheden slechts beperkingen kunnen worden gesteld indien die „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*”.⁴⁵ Ten tweede kan volgens artikel 28 van het Handvest zelf pas worden gestaakt als het „recht van [de Unie]” is geëerbiedigd, dat andere door het Handvest gewaarborgde rechten omvat. Hieruit volgt dat het stakingsrecht zou kunnen worden beperkt om

⁴³ C-67/96, C-115/97 en C-219/97, EU:C:1999:28, punt 181.

⁴⁴ Volgens Hesse, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1999, blz. 28, punt 72, „[moeten] de door het constitutionele recht beschermde rechtmatige belangen [...] tegen elkaar worden afgewogen, zodat elk ervan concrete vorm krijgt. Aan deze belangen moeten grenzen worden gesteld voor een optimale doeltreffendheid”. Zie ook Alexy, R., „Constitutional Rights and Proportionality”, *Journal for constitutional theory and philosophy of law*, 2014, nr. 22, blz. 51, die van mening is dat sommige grondrechten „beginselen [zijn] die tegen elkaar moeten worden afgewogen opdat zij zoveel mogelijk kunnen worden verwezenlijkt, rekening houdend met de juridische en feitelijke mogelijkheden”.

⁴⁵ Cursivering van mij.

de reeds genoemde vrijheid van ondernemerschap, die overigens ook geen absolute gelding heeft⁴⁶, alsook de in artikel 38 van het Handvest bedoelde belangen van consumenten te beschermen.

75. Bij de uitlegging van verordening nr. 261/2004 dient rekening te worden gehouden met de conclusies die uit de bovengenoemde afweging moeten worden getrokken. Ik herinner aan de vaste rechtspraak⁴⁷ dat het recht van de Unie, met inbegrip van het afgeleide recht, moet worden uitgelegd op basis van de grondrechten die in het Handvest zijn opgenomen. Een dergelijke afweging heeft als doel te komen tot een uitlegging van verordening nr. 261/2004 die in overeenstemming is met de grondrechten, aangezien zij de belangen met elkaar zal verzoenen. Het beginsel van de eenheid van de rechtsorde van de Unie vereist ook dat inconsistenties in de globale beoordeling van de in het geding zijnde rechtmatige belangen worden vermeden.

76. Het hierna weergegeven overzicht van de rechtspraak illustreert hoe het Hof *conflicten tussen belangen van constitutionele rang* in de rechtsorde van de Unie heeft opgelost, bijvoorbeeld conflicten tussen de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de interne markt, maar ook tussen de grondrechten onderling. Los van de toepasselijke terminologie hebben de gevallen die ik zal schetsen gemeen dat zij sociale rechten tegenover economische rechten stellen, net als in het hoofdeding. Dit rechtspraakoverzicht wordt gevolgd door enkele overwegingen over de uitlegging van verordening nr. 261/2004.

ii) Overzicht van de rechtspraak over de oplossing van conflicten tussen belangen van constitutionele rang

– Evenwicht tussen grondrechten en fundamentele vrijheden van de interne markt

77. De voorgestelde benadering doet denken aan de benadering die is gevolgd in de zaak die heeft geleid tot het arrest *The International Transport Workers' Federation en The Finnish Seamen's Union*⁴⁸, waarin het Hof het recht om een collectieve actie te voeren, waaronder het stakingsrecht, moest verzoenen met de vrijheid van vestiging. Die zaak had betrekking op een prejudiciële verwijzing over de uitlegging van artikel 43 EG (thans artikel 49 VWEU). Meer in het bijzonder wenste de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een particuliere onderneming zich op deze fundamentele vrijheid kon beroepen om zich te verzetten tegen de door een vakbond tegen haar gevoerde collectieve actie. Na te hebben gewezen op het fundamentele karakter van het recht om te staken in de rechtsorde van de Unie, heeft het Hof in dat arrest vastgesteld dat dat niet meebrengt dat dit recht buiten de werkingssfeer van de fundamentele vrijheden van de interne markt valt.⁴⁹ Vervolgens is het Hof tot de bevinding gekomen dat de betrokken collectieve acties beperkingen van de vrijheid van vestiging waren, waarna het heeft onderzocht of zij ook gerechtvaardigd waren.⁵⁰ Het is van belang dat het Hof heeft erkend dat het

⁴⁶ Arrest van 22 januari 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, punt 45).

⁴⁷ Zie arresten van 13 mei 2014, *Google Spain en Google* (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 68); 3 juli 2014, *Kamino International Logistics en Datema Hellmann Worldwide Logistics* (C-129/13 en C-130/13, EU:C:2014:2041, punt 69); 11 september 2014, *A* (C-112/13, EU:C:2014:2195, punt 51), en 25 mei 2016, *Meroni* (C-559/14, EU:C:2016:349, punt 45).

⁴⁸ Arrest van 11 december 2007 (C-438/05, EU:C:2007:772).

⁴⁹ Arrest van 11 december 2007, *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, punt 47).

⁵⁰ Arrest van 11 december 2007, *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, punt 74).

recht om een collectieve actie te voeren die de bescherming van werknemers tot doel had, een legitiem belang vormde dat in beginsel een beperking van een van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kon rechtvaardigen.⁵¹

78. Het Hof heeft echter in herinnering gebracht dat de Gemeenschap niet alleen een interne markt omvatte, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, maar ook een beleid op sociaal gebied. Het Hof heeft aldus vastgesteld dat, aangezien de Gemeenschap niet alleen een economisch maar ook een sociaal doel had, de uit het EG-Verdrag voortvloeiende rechten met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal dienden te worden afgewogen tegen de doelen van de sociale politiek, waaronder met name de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang mogelijk werd gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog.⁵² Op basis van een afweging van de uiteenlopende belangen heeft het Hof de nationale rechter nadien aanwijzingen gegeven betreffende de uitlegging van artikel 43 EG om hem in staat te stellen uitspraak te doen in het bij hem aanhangige geding.

– *Evenwicht tussen de grondrechten*

79. De arresten *Scarlet Extended*⁵³ en *SABAM*⁵⁴ lijken mij eveneens relevant gelet op de problematiek van de onderhavige zaak. In deze arresten heeft het Hof zich uitgesproken over het evenwicht dat moet worden gevonden tussen de bescherming van het intellectuele-eigendomsrecht, dat deel uitmaakt van het in artikel 17 van het Handvest neergelegde grondrecht op eigendom, en de bescherming van de reeds vermelde vrijheid van ondernemerschap. Aan deze zaken liggen geschillen ten grondslag tussen enerzijds een auteursrechtenorganisatie die auteurs, componisten en uitgevers van muziekwerken vertegenwoordigde, en anderzijds een exploitant van een sociaalnetwerksite alsmede een internetprovider. Meer in concreto had de verzoekster in het hoofdgeding de nationale rechterlijke instanties verzocht om de verweersters te gelasten de inbreuken op het auteursrecht te beëindigen. De nationale rechterlijke instanties hadden vervolgens bij het Hof verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend die ertoe strekten vast te stellen of het Unierecht de lidstaten toestond een nationale rechter de bevoegdheid te verlenen een bevel tot staking tegen de verweersters uit te vaardigen en hun te gelasten een filtersysteem te installeren dat in staat was om de elektronische bestanden te identificeren die muzikale, cinematografische of audiovisuele werken bevatten waarop de verzoekster de intellectuele-eigendomsrechten zou hebben gehouden, om de met het auteursrecht strijdige terbeschikkingstelling van die werken aan het publiek te blokkeren.

80. Hoewel het Hof meteen heeft gewezen op het belang van het intellectuele-eigendomsrecht, heeft het duidelijk gesuggereerd dat noch uit artikel 17, lid 2, van het Handvest noch uit de rechtspraak voortvloeit dat dit recht „onaantastbaar is en daarom absolute bescherming moet genieten”.⁵⁵ Integendeel, het Hof heeft aangegeven dat de bescherming van dit recht „[moest]

⁵¹ Arrest van 11 december 2007, *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, punt 77).

⁵² Arrest van 11 december 2007, *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, punten 78 en 79).

⁵³ Arrest van 24 november 2011 (C-70/10, EU:C:2011:771).

⁵⁴ Arrest van 16 februari 2012 (C-360/10, EU:C:2012:85).

⁵⁵ Arresten van 24 november 2011, *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:771, punt 43), en 16 februari 2012, *SABAM* (C-360/10, EU:C:2012:85, punt 41).

worden *afgewogen* tegen de bescherming van andere grondrechten”.⁵⁶ Het Hof heeft de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties verzocht een „juist evenwicht” te verzekeren tussen de bescherming van het intellectuele-eigendomsrecht, die houders van auteursrechten toekwam, en de bescherming van de vrijheid van ondernemerschap, die de verweersters krachtens artikel 16 van het Handvest genoten.^{57 58} Het Hof is tot de slotsom gekomen dat het rechterlijke bevel om het litigieuze filtersysteem toe te passen niet voldeed aan het vereiste dat een dergelijk evenwicht tussen de grondrechten werd verzekerd, waarbij het zich op een reeks argumenten heeft gebaseerd die kunnen worden uitgelegd als uitleggingsrichtsnoeren voor de verwijzende rechterlijke instanties. Meer in concreto heeft het Hof kritiek geuit op de gevolgen van een dergelijk filtersysteem, omdat het afbreuk kon doen aan het recht van de gebruikers op bescherming van hun persoonsgegevens en hun vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie, welke rechten door de artikelen 8 en 11 van het Handvest worden beschermd.⁵⁹ Bovendien heeft het Hof vastgesteld dat een dergelijk rechterlijk bevel tot een ernstige aantasting van de vrijheid van ondernemerschap van de verweersters zou leiden, aangezien zij een ingewikkeld, kostbaar en permanent computersysteem zouden moeten installeren dat alleen door hen zou worden bekostigd.⁶⁰ Het Hof heeft aldus geoordeeld dat het Unierecht, „uitgelegd tegen de achtergrond van de vereisten die voortvloeien uit de bescherming van de toepasselijke grondrechten”, aldus moest worden uitgelegd dat het eraan in de weg stond dat de verweersters door de rechter werden gelast een filtersysteem te installeren.⁶¹

81. Ten slotte dient het arrest McDonagh⁶² te worden vermeld, dat is geweest in hetzelfde rechtsgebied als waartoe de onderhavige zaak behoort. In dat arrest heeft het Hof onderzocht of artikel 5, lid 1, onder b), en artikel 9 van verordening nr. 261/2004, die de luchtvaartmaatschappij de verplichting opleggen om de passagiers te verzorgen wier vlucht werd geannuleerd, verenigbaar waren met de artikelen 16 en 17 van het Handvest, die respectievelijk de vrijheid van ondernemerschap en het eigendomsrecht waarborgen. Het Hof heeft om te beginnen opgemerkt dat de vrijheid van ondernemerschap en het eigendomsrecht geen absolute gelding hadden, maar in relatie tot hun maatschappelijke functie moesten worden beschouwd.⁶³ Het Hof heeft erop gewezen dat in artikel 52, lid 1, van het Handvest onder bepaalde voorwaarden was erkend dat aan de uitoefening van daarin neergelegde rechten beperkingen konden worden gesteld.⁶⁴ Het heeft eraan herinnerd dat, „wanneer meerdere door de rechtsorde van de Unie beschermde rechten met elkaar in conflict komen bij een dergelijke beoordeling de vereisten inzake de bescherming van deze verschillende rechten met elkaar [moeten] worden verzoend en [...] een *juist evenwicht* tussen deze rechten [moet] worden verzekerd”.⁶⁵ Het Hof heeft terecht

⁵⁶ Arresten van 24 november 2011, *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:771, punt 44), en 16 februari 2012, *SABAM* (C-360/10, EU:C:2012:85, punt 42).

⁵⁷ Arresten van 24 november 2011, *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:771, punt 46), en 16 februari 2012, *SABAM* (C-360/10, EU:C:2012:85, punten 43 en 44).

⁵⁸ Everson, M., en Correia Gonçalves, R., „Article 16 – Freedom to Conduct a Business”, in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., en Ward, A. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Oxford, 2014, blz. 455, punt 16.40, wijzen op het belang van de in de vorige voetnoot genoemde arresten, omdat zij de nationale rechterlijke instanties verplichten het eigendomsrecht af te wegen tegen de vrijheid van ondernemerschap, hetgeen tot gevolg heeft dat de vrijheid van ondernemerschap wordt omgezet in een particuliere verplichting of een subjectief recht.

⁵⁹ Arresten van 24 november 2011, *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:771, punt 50), en 16 februari 2012, *SABAM* (C-360/10, EU:C:2012:85, punt 48).

⁶⁰ Arresten van 24 november 2011, *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:771, punt 48), en 16 februari 2012, *SABAM* (C-360/10, EU:C:2012:85, punt 46).

⁶¹ Arresten van 24 november 2011, *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:771, punt 54), en 16 februari 2012, *SABAM* (C-360/10, EU:C:2012:85, punt 52).

⁶² Arrest van 31 januari 2013 (C-12/11, EU:C:2013:43).

⁶³ Arrest van 31 januari 2013, *McDonagh* (C-12/11, EU:C:2013:43, punt 60).

⁶⁴ Arrest van 31 januari 2013, *McDonagh* (C-12/11, EU:C:2013:43, punt 61).

⁶⁵ Arrest van 31 januari 2013, *McDonagh* (C-12/11, EU:C:2013:43, punt 62).

opgemerkt dat bij een afweging niet alleen rekening moet worden gehouden met de grondrechten van de artikelen 16 en 17 van het Handvest, maar ook met artikel 38 daarvan dat er, net als artikel 169 VWEU, toe strekte om in het beleid van de Unie een hoog niveau van bescherming van de consumenten, daaronder begrepen de luchtreizigers, te waarborgen.⁶⁶ Het Hof heeft aldus vastgesteld dat „[artikel] 5, lid 1, [onder] b, en [artikel 9] van verordening nr. 261/2004 [moesten] 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*”.⁶⁷ Het Hof is tot de slotsom gekomen dat de bovengenoemde bepalingen in overeenstemming zijn met de artikelen 16 en 17 van het Handvest.

3) Inaanmerkingneming van de conclusies van de belangenafweging bij de uitlegging van verordening nr. 261/2004

82. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de uitlegging van verordening nr. 261/2004 in de onderhavige zaak ervoor moet zorgen dat het machtsevenwicht tussen de sociale partners wordt behouden. Meer in concreto moeten werknemers met behulp van deze uitlegging in staat zijn om collectieve acties te voeren zonder dat de luchtvaartmaatschappij daarvan onaanvaardbare nadelen ondervindt die een bedreiging vormen voor het voortbestaan van de onderneming. Het lijkt mij vanzelfsprekend dat een dergelijke uitkomst in niemands belang zou zijn. Op basis van deze algemene opmerkingen geef ik hierna enkele richtsnoeren die het Hof zullen helpen om de noodzakelijke afweging te maken die van invloed zal zijn op de uitlegging van verordening nr. 261/2004.

83. Ik ben gevoelig voor het door sommige belanghebbende partijen in de onderhavige zaak aangevoerde argument dat de luchtvaartmaatschappij zich moet kunnen beroepen op een „buitengewone omstandigheid” in geval van een staking van haar eigen personeel wanneer zij, net als de werknemers, haar belangen in het kader van onderhandelingen probeert te behartigen. In dit verband herinner ik eraan dat het doel van verordening nr. 261/2004 erin bestaat de consumenten te beschermen, zoals blijkt uit overweging 1 daarvan. De wetgever heeft met de vaststelling van verordening nr. 261/2004 de belangen van de luchtreizigers met die van de luchtvaartmaatschappijen willen verzoenen.⁶⁸ De wetgever heeft daarentegen niet het recht van de werknemers willen beschermen om in geval van conflicten tussen belangen over te gaan tot een collectieve actie, waaronder staking, teneinde hun belangen te verdedigen.

84. Indien de annulering of langdurige vertraging van een vlucht is veroorzaakt door een staking van de werknemers, brengt de toekenning van een recht op compensatie aan de passagiers het risico met zich dat dit recht op compensatie voor doeleinden van sociale bewegingen wordt „gebruikt”. De werknemers zouden er immers voor kunnen zorgen dat een groot aantal passagiers van de luchtvaartmaatschappij compensatie eist, waardoor extra druk op de directie van de onderneming wordt uitgeoefend en ernstige economische schade aan deze onderneming

⁶⁶ Arrest van 31 januari 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punt 63).

⁶⁷ Arrest van 31 januari 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punt 64). Cursivering van mij.

⁶⁸ Zie arresten van 11 juni 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punt 52); 19 november 2009, Sturgeon e.a. (C-402/07 en C-432/07, EU:C:2009:716, punt 67), en 23 oktober 2012, Nelson e.a. (C-581/10 en C-629/10, EU:C:2012:657, punt 39).

wordt toegebracht, die, zonder de mogelijkheid van vrijstelling, in beginsel verplicht zou zijn om in geval van annuleringen of langdurige vertragingen compensatie te betalen. Dit zou aanzienlijke financiële lasten voor de luchtvaartmaatschappijen meebrengen.⁶⁹

85. In deze context vestig ik de aandacht op het feit dat een luchtvaartmaatschappij over het algemeen minder gunstig wordt behandeld dan andere marktdeelnemers in soortgelijke omstandigheden. Zoals sommige belanghebbende partijen ter terechtzitting hebben vermeld, verplicht verordening nr. 261/2004 luchtvaartmaatschappijen om bijna „automatisch” compensatie te betalen, terwijl andere marktdeelnemers zich in beginsel kunnen beroepen op vrijstellingsbepalingen en -clausules, vervat in respectievelijk nationale wettelijke regelingen inzake schadevergoeding en de contracten zelf, om zich op goede gronden tegen schadevorderingen te verzetten.⁷⁰ Aangezien deze ongelijke behandeling moeilijk valt te begrijpen, rijst de vraag of een „corrigerende” uitlegging van verordening nr. 261/2004 nodig is om in een mogelijkheid te voorzien om luchtvaartmaatschappijen een vrijstelling te verlenen.

86. Krachtens artikel 13 van verordening nr. 261/2004 mag in gevallen waarin een luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert compensatie betaalt of aan de overige verplichtingen voldoet die krachtens deze verordening op haar rusten, geen enkele bepaling ervan worden uitgelegd als een beperking van het recht van de luchtvaartmaatschappij om volgens het geldende nationale recht schadevergoeding te verlangen van enige persoon, inclusief derden. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een dergelijke vergoeding de financiële lasten van de luchtvaartmaatschappij gedeeltelijk of zelfs geheel kan compenseren.⁷¹ Ik betwijfel echter of de financiële verliezen door een eventuele verplichting om de passagiers compensatie te betalen in geval van een staking kunnen worden gecompenseerd door een hypothetisch recht van de luchtvaartmaatschappij om op grond van deze bepaling verhaal te nemen op derden.⁷² Onder voorbehoud van het in een gegeven geval in het toepasselijke nationale recht bepaalde zou een dergelijke vordering tot verhaal zeer waarschijnlijk moeten zijn gericht tegen de natuurlijke of rechtspersoon die geacht wordt de schade te hebben veroorzaakt. Evenwel valt niet uit te sluiten dat een dergelijke vordering wordt afgewezen in geval van een „rechtmatige” staking, dat wil zeggen een collectieve actie tegen de werkgever die in overeenstemming is met het nationale sociale en arbeidsrecht.⁷³ Aangezien een dergelijke optie blijkbaar niet mogelijk is zonder

⁶⁹ Zie in die zin Kučko, M., „The decision in TUIfly: are the Ryanair Strikes to be seen as extraordinary circumstances?”, *Air and Space Law*, 06/2019, deel 44, nr. 3, blz. 334, die stelt dat een dergelijke uitkomst, zelfs als zij de rechten van de passagiers zou versterken, niet wenselijk zou zijn voor de luchtvaartmaatschappijen, omdat het risico bestaat dat de vakbonden hierdoor een oneerlijk voordeel krijgen. Het vooruitzicht om de passagiers compensatie te moeten betalen én tijdens de stakingsperiode geaccumuleerde verliezen te lijden kan de luchtvaartmaatschappijen dwingen om het even welke eis van de vakbonden in te willigen (zelfs onredelijke); Flöthmann, M., „Verbraucherschutz: Ausgleichszahlungen nach Flugausfall trotz wilden Streiks des Flugpersonals”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2018, blz. 461, die vreest dat werknemers er daardoor toe worden aangezet collectieve acties tegen de luchtvaartmaatschappijen te voeren om hen te dwingen hun eisen in te willigen.

⁷⁰ Sommige belanghebbende partijen hebben eraan herinnerd dat het recht op schadevergoeding in het nationale recht is onderworpen aan de voorwaarde dat de marktdeelnemer aan de berokkende schade „schuld” heeft (er is sprake van „opzet” of „nalatigheid”). Zij hebben ook aangevoerd dat een marktdeelnemer zich in beginsel kan beroepen op de vrijstellingsclausules van het contract of op grond van de contractuele autonomie opnieuw met zijn handelspartner over dat contract kan onderhandelen.

⁷¹ Arresten van 4 mei 2017, Pešková en Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, punt 36); 17 september 2015, Van der Lans (C-257/14, EU:C:2015:618, punt 46), en 19 november 2009, Sturgeon e.a. (C-402/07 en C-432/07, EU:C:2009:716, punt 68).

⁷² Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Finnair (C-22/11, EU:C:2012:223, punt 56), waarin hij deze oplossing heeft voorgesteld. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat, ten eerste, deze zaak verschilt van de onderhavige omdat zij een staking van het luchthavenpersoneel betrof (en niet van het personeel van de luchtvaartmaatschappij op initiatief van een vakbond), en dat, ten tweede, de advocaat-generaal alleen heeft beweerd dat een dergelijk recht in beginsel kon bestaan, in overeenstemming met het toepasselijke nationale recht.

⁷³ Zie in die zin Wendeling-Schröder, „Schadensersatz drittbetroffener Unternehmen bei Streiks?”, *Arbeit und Recht*, 03/2017, deel 65, nr. 3, blz. 96, en Unterschütz, J., „Strike and Remedies for Unlawful Strikes in the Legal System of Poland, Hungary, and Slovakia”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2014, deel 30, nr. 3, blz. 335, die uiteenzetten dat het recht op vergoeding volgens het Duitse, het Poolse, het Hongaarse en het Slowaakse recht slechts kan worden uitgeoefend na onrechtmatige stakingen of onrechtmatige handelingen bij een staking.

uitzonderingen, ben ik derhalve van mening dat deze niet van dien aard is dat de door de staking veroorzaakte schade wordt gecompenseerd en aldus tegemoet wordt gekomen aan de belangen van de luchtvaartmaatschappij.

87. Hoewel het recht op collectieve acties is ontworpen om de werknemers te helpen hun belangen ten aanzien van de werkgever te behartigen en de eventuele erkenning door het Hof van een recht van de passagiers om compensatie te verkrijgen in geval van een staking van het personeel van de luchtvaartmaatschappij ertoe zou bijdragen dat doel te verwezenlijken, gaat een uitlegging van verordening nr. 261/2004 in die zin volgens mij verder dan nodig is om de werknemers te beschermen. Ik betwijfel ten zeerste of de Uniewetgever de in de vorige punten beschreven uitkomst, namelijk een onevenredige verschuiving van het machtsevenwicht ten gunste van de werknemers, voor ogen had.

88. De bij artikel 16 van het Handvest verleende bescherming omvat de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging, zoals voortvloeit uit de toelichting bij dit artikel, die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest voor de uitlegging daarvan in acht moeten worden genomen.⁷⁴ De luchtvaartmaatschappij heeft als werkgever het recht om haar belangen te verdedigen en te eisen dat elk geschil met het personeel via onderhandelingen wordt opgelost. Aangezien zij het financiële risico draagt, heeft de luchtvaartmaatschappij bovendien het recht om de beheersmaatregelen te nemen die zij passend acht om het voortbestaan van de onderneming te verzekeren. Zij heeft eveneens het recht te worden beschermd tegen elke verstoring door derden, met inbegrip van het eventuele misbruik van een recht⁷⁵, die haar voortbestaan in gevaar kan brengen.⁷⁶ De in de vorige punten beschreven uitkomst zou juist als gevolg hebben dat de werkgever de facto het recht wordt ontzegd om zijn belangen daadwerkelijk te verdedigen, want als hij de eisen van het personeel niet inwilligt, is het alternatief dat hij het risico aanvaardt dat de onderneming failliet gaat, hetgeen mijns inziens onverenigbaar is met de in het Handvest gewaarborgde grondrechten.

89. Om het wettelijke doel van verordening nr. 261/2004 te verwezenlijken, acht ik het ook niet noodzakelijk dat in alle gevallen van stakingen een recht op compensatie van de passagiers moet worden erkend. Dat belang is reeds beschermd door het feit dat de passagiers die worden getroffen door een annulering of langdurige vertraging van hun vlucht wegens een staking van de werknemers krachtens artikel 8 van verordening nr. 261/2004 recht blijven hebben op terugbetaling of een andere vlucht, en krachtens artikel 9 van die verordening op verzorging. Dat toont aan dat er evenredige middelen zijn om de consument te beschermen, waarbij rekening wordt gehouden met het legitieme belang van de werknemers en de werkgevers om over collectieve arbeidsovereenkomsten te onderhandelen en deze te sluiten.

90. Uit het voorgaande volgt dat een staking die door een vakbond in de in de onderhavige conclusie omschreven omstandigheden is veroorzaakt, buiten de „invloed” van een luchtvaartmaatschappij valt. Als werkgever heeft de luchtvaartmaatschappij het recht en de

⁷⁴ Arrest van 22 januari 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, punt 42).

⁷⁵ Zie in die zin Gernigon, B., Odero, A., en Guido, H., *ILO principles concerning the right to strike*, Genève, 2000, blz. 42, die erop wijzen dat het stakingsrecht geen absoluut recht is en moet worden uitgeoefend in overeenstemming met de andere grondrechten van de burgers en de werkgevers. Nationale wettelijke regelingen voorzien over het algemeen in sancties voor dergelijke gevallen van misbruik, die afhankelijk van de ernst van de gevolgen ervan kunnen variëren van ontslag tot verschillende soorten financiële of strafrechtelijke sancties.

⁷⁶ Zie in die zin Everson, M., en Correia Gonçalves, R., „Article 16 – Freedom to Conduct a Business”, in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., en Ward, A. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Oxford, 2014, blz. 459, punt 16.52, die de aandacht erop vestigen dat de vrijheid van ondernemerschap nauw verbonden is met het eigendomsrecht en het recht op arbeid, hetgeen tot gevolg heeft dat zij als een „existentieel recht” moet worden beschouwd.

verantwoordelijkheid om met de werknemers over een overeenkomst te onderhandelen in het kader van de onderhandelingsvrijheid die de sociale partners genieten. Zij kan echter niet als enige verantwoordelijk worden gesteld voor de gevolgen van de collectieve acties van het personeel.

c) Tussenconclusie

91. Mijn onderzoek van de feiten brengt mij tot de slotsom dat in casu is voldaan aan de twee criteria die in de rechtspraak zijn ontwikkeld teneinde vast te stellen of er sprake is van een „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004, zoals uitgelegd in het licht van overweging 14 van die verordening.

92. De *tussenconclusie* luidt derhalve dat de uitoefening van het stakingsrecht door het personeel van een luchtvaartmaatschappij onder het begrip „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 valt indien tot de staking is opgeroepen door een vakbond teneinde betere arbeidsomstandigheden af te dwingen, dat wil zeggen indien zij niet is uitgelokt door een eerder besluit van de werkgever, maar is ingegeven door de eisen van de werknemers.

d) Relevantie van de „rechtmatigheid” van een staking en het bestaan van een stakingsaankondiging om een omstandigheid als „buitengewoon” aan te merken

93. Zoals reeds in deze conclusie is vermeld, kan het feit dat de staking „rechtmatig” is, dat wil zeggen dat de collectieve actie door de vakbond is ondernomen in overeenstemming met de nationale arbeidsrechtelijke regels, enige invloed hebben op de handelingsruimte waarover de werkgever in een dergelijke situatie beschikt.⁷⁷ Hetzelfde geldt voor de vraag of de staking is „aangekondigd”, hetgeen overigens ook door het nationale recht wordt geregeld. Deze twee aspecten zijn nauw met elkaar verbonden en moeten daarom samen worden onderzocht op hun relevantie voor het onderzoek van de vraag of de luchtreizigers recht hebben op compensatie.

94. Om te beginnen wil ik benadrukken dat het volgens mij, anders dan de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vraag suggereert, juridisch gezien niet passend is om deze aspecten te onderzoeken uit het oogpunt van de „daadwerkelijke invloed” van een omstandigheid als relevant criterium om die omstandigheid als „buitengewoon” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 aan te merken. Ik acht het passender deze te onderzoeken uit het oogpunt van de „redelijke maatregelen” die de luchtvaartmaatschappij moet treffen om de typische gevolgen van een „buitengewone omstandigheid” te voorkomen, namelijk de annulering of langdurige vertraging van een vlucht.⁷⁸ Verschillende redenen, die ik hierna zal uiteenzetten, pleiten ervoor deze aspecten in dit stadium van de juridische analyse te onderzoeken.

95. Ten eerste staat vast dat deze aspecten uitsluitend onder het nationale recht vallen. Met andere woorden, het nationale recht stelt de wettelijke voorschriften vast waaraan zij moeten voldoen, en bepaalt uiteindelijk of een staking „rechtmatig” is of niet. Ik sluit mij aan bij het oordeel van het Hof, zoals dat blijkt uit de motivering van het arrest Krüsemann, waarin is vastgesteld dat een onderscheid tussen stakingen die naar het toepasselijke nationale recht rechtmatig zijn en stakingen die dat niet zijn, om te bepalen of zij als „buitengewone

⁷⁷ Zie de punten 64 en 86 supra.

⁷⁸ Zie de punten 108-111 (over de rechtmatigheid van een staking) en de punten 114-116 (over de noodzaak om er rekening mee te houden dat de staking tevoren is aangekondigd) infra.

omstandigheden” moeten worden aangemerkt, tot gevolg zou hebben dat het recht van passagiers op compensatie afhankelijk wordt gesteld van de arbeidswetgeving van elke lidstaat, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan de in de overwegingen 1 en 4 genoemde doelstellingen van verordening nr. 261/2004 om een hoog niveau van bescherming van passagiers te waarborgen en ervoor te zorgen dat luchtvaartmaatschappijen hun bedrijf onder geharmoniseerde voorwaarden uitoefenen op het grondgebied van de Unie.⁷⁹ Bijgevolg mag de eventuele „rechtmatigheid” van een staking niet worden beschouwd als een doorslaggevend criterium om vast te stellen of zij een „buitengewone omstandigheid” vormt.

96. Ten tweede zou het maken van een onderscheid op basis van de „rechtmatigheid” van een staking erop neerkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de overwegingen die ten grondslag liggen aan de analyse in deze conclusie, waaruit blijkt dat een staking, zoals beschreven in de eerste prejudiciële vraag, buiten de „daadwerkelijke invloed” van de luchtvaartmaatschappij valt, omdat de oorsprong en de verdere ontwikkeling ervan niet uitsluitend van de wil van de werkgever afhangen, maar ook van de bedoelingen van de werknemersvakbond, die, zoals ik in detail heb uiteengezet, een autonome entiteit vormt waarop de werkgever geen enkele invloed heeft.⁸⁰ Juist om deze redenen valt niet uit te sluiten dat de vakbond eventueel besluit om te staken, ongeacht of een dergelijke aanpak in overeenstemming is met de nationale arbeidsrechtelijke regels. Dit geldt in het bijzonder voor de naleving van de regels inzake aankondiging. Wanneer een vakbond mogelijk onrechtmatige collectieve acties heeft ondernomen, heeft de werkgever in een dergelijk geval alleen maar de mogelijkheid om bij de bevoegde rechtbanken een verzoek om een bevel tot staking van die acties in te dienen. Aangezien een dergelijke procedure tijd vergt, valt echter niet uit te sluiten dat een rechterlijke beslissing pas wordt genomen nadat de werkgever reeds enorme economische schade heeft geleden. Uit deze overwegingen blijkt mijns inziens duidelijk dat de „rechtmatigheid” van een staking op zich geen geschikt criterium is om uit te maken of een incident „buitengewoon” is.

97. Ten derde ben ik van mening dat het antwoord op de vraag of een staking waartoe een werknemersvakbond heeft opgeroepen als een „buitengewone omstandigheid” moet worden aangemerkt, zo belangrijk is voor de rechtszekerheid dat dit niet aan het toeval mag worden overgelaten. Dat zou het geval zijn als elke keer zou moeten worden nagegaan of voldaan is aan de voorwaarden die het nationale recht voorschrijft voor een behoorlijke organisatie van een staking door de werknemers van een luchtvaartmaatschappij. Het gevolg zou een uiterst casuïstische, zelfs willekeurige aanpak zijn, die nauwelijks zou verschillen van de huidige rechterlijke praktijk. Om de rechtspraak voorspelbaar te maken en om de verwijzende rechter duidelijke en eenvoudige beoordelingscriteria te geven, geef ik het Hof in overweging in het algemeen te erkennen dat een staking, zoals beschreven in de eerste prejudiciële vraag, een „buitengewone omstandigheid” is, en dat de factoren die het hoofdgeding kenmerken, zoals de overeenstemming met de nationale arbeidsrechtelijke regels die onder meer voorschrijven dat een staking moet worden aangekondigd, enkel een rol kunnen spelen in het onderzoek van de vraag of de luchtvaartmaatschappij „redelijke maatregelen” heeft getroffen.

98. Een dergelijke aanpak voor de toepassing van verordening nr. 261/2004 zou het voordeel hebben dat de analyse wordt vereenvoudigd en dat de nationale rechter de omstandigheden van het concrete geval kan beoordelen. Bovendien zou deze aanpak geen enkel nadeel inhouden voor de luchtreizigers, aangezien niet alle „buitengewone omstandigheden” zijn vrijgesteld. Een dergelijke kwalificatie van de staking sluit a priori immers het recht op compensatie voor de

⁷⁹ Arrest Krüsemann, punt 47.

⁸⁰ Zie de punten 40 en 64 supra.

getroffen passagiers niet uit, maar maakt het veeleer mogelijk om rekening te houden met verschillende relevante aspecten, zoals de rechtmatigheid van de staking en de naleving van de regels inzake de aankondiging ervan, en om aldus tot een genuanceerdere conclusie te komen.

3. Criteria voor de vaststelling van de „redelijke maatregelen” die elke luchtvaartmaatschappij moet treffen

a) Begrip „redelijke maatregelen” overeenkomstig de rechtspraak

99. Op grond van de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld welke „redelijke” maatregelen de luchtvaartmaatschappij moet treffen om de gevolgen van een staking zoals die in het hoofdgeding te voorkomen. Met zijn prejudiciële vraag wenst de nationale rechter te vernemen in hoeverre bepaalde feitelijke elementen relevant zijn, meer bepaald het feit dat zij binnen de door het nationale recht voorgeschreven termijn over de staking is geïnformeerd. Deze elementen moeten dus afzonderlijk worden onderzocht in het licht van de criteria die in de rechtspraak van het Hof zijn ontwikkeld.

100. Zoals reeds vermeld in mijn voorafgaande opmerkingen⁸¹ blijkt uit deze rechtspraak dat de luchtvaartmaatschappij in geval van een „buitengewone omstandigheid” slechts van haar compensatieverplichting uit hoofde van artikel 5, lid 1, onder c), en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 261/2004 is vrijgesteld wanneer zij kan bewijzen dat zij aan de situatie aangepaste maatregelen heeft getroffen met inzet van alle beschikbare materiële, financiële en personele middelen, om te voorkomen dat deze situatie zou leiden tot annulering of langdurige vertraging van de betrokken vlucht, waarbij evenwel niet van haar kan worden verlangd dat zij offers brengt die uit het oogpunt van de mogelijkheden van haar onderneming op het relevante tijdstip onaanvaardbaar zijn.⁸²

101. Het Hof heeft aan het begrip „redelijke maatregel” dus een flexibele en geïndividualiseerde invulling gegeven, waarbij het aan de nationale rechterlijke instantie wordt overgelaten om uit te maken of de luchtvaartmaatschappij in de omstandigheden van het concrete geval kan worden geacht aan de situatie aangepaste maatregelen te hebben genomen.⁸³ Daarbij heeft het Hof aangegeven dat uitsluitend rekening mag worden gehouden met de maatregelen waarvan de verplichting om deze te treffen daadwerkelijk op haar kan rusten, onder uitsluiting van de maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van derden vallen.⁸⁴

102. Hoewel deze aanpak flexibel en geïndividualiseerd is, stel ik vast dat de bovengenoemde rechtspraak, in het belang van de consumentenbescherming, zeer strikte voorwaarden stelt aan de vrijstelling, doordat de luchtvaartmaatschappij ertoe wordt verplicht om alles te ondernemen wat objectief gezien mogelijk is met de beschikbare middelen teneinde de annulering of langdurige vertraging van een vlucht te voorkomen. Daarnaast mag niet worden vergeten dat de vervoersverplichting inhoudt dat de passagier zijn eindbestemming zo snel mogelijk bereikt, en niet alleen de overstapplaats.⁸⁵ De luchtvaartmaatschappij kan bijgevolg niet op goede gronden aanvoeren dat zij deze verplichting „gedeeltelijk heeft vervuld”.

⁸¹ Zie punt 35 supra.

⁸² Arrest van 11 juni 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punt 57).

⁸³ Arresten van 26 juni 2019, Moens (C-159/18, EU:C:2019:535, punt 27), en 4 mei 2017, Pešková en Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, punt 30).

⁸⁴ Arresten van 26 juni 2019, Moens (C-159/18, EU:C:2019:535, punt 27), en 4 mei 2017, Pešková en Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, punt 43).

⁸⁵ Zie arrest van 26 februari 2013, Folkerts (C-11/11, EU:C:2013:106, punten 35 en 47).

103. Tegen deze achtergrond moet worden vastgesteld wat moet worden verstaan onder het vereiste om alle „redelijke maatregelen” te treffen die nodig zijn om de annulering van een vlucht door een staking van het personeel van de luchtvaartmaatschappij te voorkomen, in een context als in het onderhavige geval.

b) Opmerkingen over de verdeling van de bevoegdheden tussen de nationale rechter en de Unierechter

104. Alvorens deze aspecten te onderzoeken, wil ik eraan herinneren dat de rol van het Hof in de krachtens artikel 267 VWEU ingestelde procedure ertoe beperkt is duidelijkheid te verschaffen over de draagwijdte van het begrip „redelijke maatregelen”. Het staat namelijk aan het Hof om de verwijzende rechter de uitleggingsgegevens en aanwijzingen te geven die hij nodig heeft om zelf de feiten juridisch te kunnen beoordelen en de bepalingen van verordening nr. 261/2004 in overeenstemming met de verkregen uitlegging te kunnen toepassen. De inachtneming van de verdeling van de bevoegdheden tussen de nationale rechter en de Unierechter is van cruciaal belang om de goede werking van het door de Verdragen ingestelde rechtsstelsel te waarborgen.⁸⁶

105. Om het Hof in staat te stellen zijn bevoegdheid uit te oefenen, dient de verwijzende rechter de feiten zorgvuldig te vergaren, zodat het Hof kan begrijpen wat er in de te beslechten zaak op het spel staat. In deze context mag de verantwoordelijkheid van de verwijzende rechter voor de vaststelling van de feiten niet worden onderschat, aangezien niet kan worden uitgesloten dat er relevante aspecten zijn waarmee in de analyse van deze prejudiciële vraag rekening moet worden gehouden en die aan de aandacht van het Hof ontsnappen wanneer noodzakelijke informatie ontbreekt, bijvoorbeeld met betrekking tot de logistieke, technische en financiële middelen waarover de luchtvaartmaatschappij beschikt. De mate van nauwkeurigheid van de aanwijzingen die het Hof aan de verwijzende rechter geeft, hangt in belangrijke mate af van de ontvangen informatie.

c) Aan de verwijzende rechter te verschaffen uitleggingsgegevens

106. De navolgende uitleggingsgegevens zijn bedoeld om de verwijzende rechter de aanwijzingen te geven die hij nodig heeft om zelf de feiten op een gerichte en doeltreffende manier te kunnen beoordelen.

1) Redelijke maatregelen moeten annulering of langdurige vertraging van een vlucht voorkomen

107. Om te beginnen zij opgemerkt dat de redelijke maatregelen die de luchtvaartmaatschappij op grond van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 moet treffen, erop moeten zijn gericht de passagiers te vrijwaren van de typische, en bijgevolg voorzienbare, nadelige gevolgen van een „buitengewone omstandigheid”, namelijk de annulering of langdurige vertraging van de betrokken vlucht. Gelet op de *tussenconclusie* dat een staking, zoals beschreven in de prejudiciële vraag, als een „buitengewone omstandigheid” moet worden aangemerkt⁸⁷, hoeft de verwijzende rechter dus niet per se na te gaan of de luchtvaartmaatschappij de staking zelf had kunnen voorkomen. Een dergelijke conclusie lijkt mij logisch, aangezien het uiteindelijk inherent is aan het begrip „buitengewone omstandigheid” dat zij door de betrokken partijen niet kan worden voorspeld.

⁸⁶ Zie de punten 67 en 68 van mijn conclusie in de zaak *Transportes Aéreos Portugueses* (C-74/19, EU:C:2020:135).

⁸⁷ Zie punt 92 *supra*.

2) *De luchtvaartmaatschappij moet alle wettelijke mogelijkheden benutten om haar belangen en die van de passagiers te verdedigen*

108. Een genuanceerdere beoordeling is evenwel gerechtvaardigd als blijkt dat de staking *onrechtmatig* is, omdat zij niet voldoet aan de nationale sociaal- en arbeidsrechtelijke voorwaarden. Het aspect „rechtmatigheid” van een staking, waarop de verwijzende rechter wijst, kan inderdaad tot op zekere hoogte relevant zijn wanneer moet worden uitgemaakt welke „redelijke maatregelen” de luchtvaartmaatschappij dient te treffen.⁸⁸ Ik ben van mening dat de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij de verplichting moet omvatten alle wettelijke mogelijkheden te benutten om haar belangen en – indirect – die van de passagiers te verdedigen. Een van die mogelijkheden is dat de luchtvaartmaatschappij haar zaak aanhangig maakt bij de bevoegde rechtbanken om de arbeidsrechtelijke geschillen te beslechten. Het doel van een dergelijke aanpak zou erin bestaan de bevoegde rechtbanken te verzoeken de onrechtmatigheid van de collectieve acties vast te stellen en, in voorkomend geval, de beëindiging ervan te gelasten.⁸⁹

109. In dit verband merk ik op dat artikel 28 van het Handvest het recht van werknemers om collectieve actie te ondernemen slechts beschermt „overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken”. Deze verduidelijking heeft tot doel de werkingssfeer van het grondrecht af te bakenen. Op zichzelf zegt artikel 28 van het Handvest echter niets over cruciale aspecten als de voorwaarden waaraan een rechtmatige staking moet voldoen, zodat die moeten worden gespecificeerd door het recht waarnaar dit artikel verwijst.⁹⁰ Artikel 52, lid 6, van het Handvest, krachtens welke „[m]et de nationale wetgevingen en praktijken [...] ten volle rekening [moet] worden gehouden, zoals bepaald in dit Handvest”, moet in dezelfde zin worden uitgelegd.⁹¹

110. Opgemerkt zij dat de Unie zeer beperkte wetgevende bevoegdheden heeft op de gebieden die binnen de bovengenoemde werkingssfeer vallen. Artikel 153, lid 1, onder f), VWEU bepaalt immers dat het Parlement en de Raad door middel van richtlijnen minimumvoorschriften kunnen vaststellen inzake „de vertegenwoordiging en *collectieve verdediging van de belangen van werknemers* en werkgevers”.⁹² Volgens artikel 153, lid 5, VWEU is deze bepaling echter niet van toepassing „op de beloning, het recht van vereniging, *het stakingsrecht* of het recht tot uitsluiting”.⁹³ Hieruit volgt dat de Unie geen enkele wetgevende bevoegdheid heeft om regels betreffende de uitoefening van het stakingsrecht vast te stellen.⁹⁴ Om die reden regelen sommige richtlijnen die naar collectieve onderhandelingen en acties verwijzen, deze aspecten overigens niet zelf. Desondanks is het zeker niet uitgesloten dat het Hof in de toekomst via de rechtspraak de kern van dit recht zal definiëren op basis van de grondwettelijke tradities die de lidstaten gemeen hebben.⁹⁵

⁸⁸ Zie punt 94 supra.

⁸⁹ Zie in die zin Jarec, W., „Eindeutiges und Widersprüchliches im Urteil des EuGH in der Rs Krüsemann ua/TUIfly”, *Ecolex*, 2019, nr. 1, blz. 102.

⁹⁰ Zie Krebber, S., „Art. 28 Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen”, in Callies, C., en Ruffert, M. (red.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 4e druk, C. H. Beck, blz. 2903, punt 3.

⁹¹ Zie in die zin Barnard, C., „Article 28 – Right of Collective Bargaining and Action”, in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., en Ward, A. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Oxford, 2014, blz. 792, punt 28.57.

⁹² Cursivering van mij.

⁹³ Cursivering van mij.

⁹⁴ Zie in die zin Lembke, U., „Art. 28 Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen”, in von der Groeben, H., Schwarze, J., en Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht. Kommentar*, 7e druk, Nomos, 2015, deel 1, blz. 682, punt 15.

⁹⁵ Zie in dit verband Krebber, S., „Art. 28 Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen”, in Callies, C., en Ruffert, M. (red.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 4e druk, C. H. Beck, blz. 2903, punt 8.

111. Bij gebreke van relevante Unierechtelijke bepalingen is het nationale recht van toepassing. De verwijzing naar de „nationale wetgevingen en praktijken” moet worden uitgelegd als een legaliteitsvoorwaarde die door het nationale recht wordt bepaald. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat de werknemers zich niet op goede gronden kunnen beroepen op het in artikel 28 van het Handvest neergelegde recht indien zij de regels inzake collectieve acties schenden. Het lijkt geen twijfel dat de door artikel 16 van het Handvest beschermde vrijheid van ondernemerschap van de luchtvaartmaatschappij in geval van een conflict moet opgaan. Niettemin is het aan de luchtvaartmaatschappij om haar rechten te doen gelden door de beschikbare beroepswegen aan te wenden. De lidstaten moeten in de nodige rechtsmiddelen voorzien om effectieve rechterlijke bescherming van de sociale partners in geval van conflict te verzekeren, zoals bepaald in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest.

3) De luchtvaartmaatschappij moet in reservetijd voorzien om eventuele onvoorziene omstandigheden op te vangen

112. Voorts moet rekening worden gehouden met het feit dat de luchtvaartmaatschappij meer armslag heeft naarmate meer tijd verstrijkt tussen de gebeurtenis die een „buitengewone omstandigheid” vormt en de vertrek- of aankomsttijd van een vlucht die door die gebeurtenis kan worden getroffen. Met andere woorden, wanneer de luchtvaartmaatschappij over voldoende tijd beschikt, zijn er normaal gesproken verschillende mogelijkheden die zij kan aanwenden om de betrokken passagier naar zijn eindbestemming te vervoeren. Die mogelijkheden zullen daarentegen heel beperkt of zelfs bijna onbestaand zijn indien zij weinig tijd heeft.⁹⁶ Bijgevolg moet de luchtvaartmaatschappij in voldoende reservetijd voorzien om eventuele onvoorziene omstandigheden op te vangen.

113. Het Hof heeft in het arrest *Eglitis en Ratnieks*⁹⁷ namelijk in herinnering gebracht dat een redelijke luchtvaartmaatschappij haar middelen naar behoren dient te organiseren zodat zij over voldoende reservetijd beschikt om alternatieve oplossingen te kunnen bieden. Een zorgvuldige en verstandige planning van de routes door de luchtvaartmaatschappij is derhalve van wezenlijk belang om de passagiers te vrijwaren van moeilijkheden en ongemak als gevolg van annuleringen van vluchten en langdurige vertragingen, overeenkomstig het in overweging 12 van verordening nr. 261/2004 beoogde doel.

4) De luchtvaartmaatschappij moet er rekening mee houden dat de staking waartoe de vakbond heeft opgeroepen, tevoren is aangekondigd

114. De argumenten die ik heb uiteengezet ter ondersteuning van mijn standpunt dat het noodzakelijk is om in voldoende reservetijd te voorzien om eventuele onvoorziene omstandigheden op te vangen, zijn ook relevant in een context als die van het hoofdgeding, waarin de vakbond binnen de door de nationale wetgeving voorgeschreven termijn tot de staking heeft opgeroepen.⁹⁸ Gelet op het belang dat het Hof hecht aan een reservetijd, lijkt het mij onverantwoord dat een luchtvaartmaatschappij van die extra tijd geen gebruik maakt om alle mogelijkheden te benutten om de gevolgen van de staking op haar activiteiten te verminderen. Dit geldt in het bijzonder in een situatie zoals die in het hoofdgeding, waarin de pilotenverenigingen op 2 april 2019 een staking hadden aangekondigd die zou beginnen vanaf 26 april 2019. SAS beschikte dus over een aantal weken – een langere termijn dan de in de

⁹⁶ Zie in dit verband mijn conclusie in de zaak *Transportes Aéreos Portugueses* (C-74/19, EU:C:2020:135, punt 72).

⁹⁷ Arrest van 12 mei 2011 (C-294/10, EU:C:2011:303, punt 28).

⁹⁸ Zie punt 93 supra.

Zweedse wetgeving voorgeschreven minimumtermijn (van ten minste zeven werkdagen) – om de nodige regelingen te treffen. Bijgevolg dient aan de verwijzende rechter te worden geantwoord dat de luchtvaartmaatschappij verplicht is om in haar planning rekening te houden met het feit dat zij binnen de door de nationale wetgeving voorgeschreven termijn over de uitoefening van het stakingsrecht is geïnformeerd.

115. Voor de volledigheid zij erop gewezen dat in bepaalde gevallen de vraag kan rijzen of de in artikel 5, lid 1, onder c), ii), van verordening nr. 261/2004 bedoelde vrijstellingen van toepassing zijn. Uit deze bepaling blijkt dat de betrokken passagiers in geval van annulering van een vlucht recht hebben op de in artikel 7 van deze verordening bedoelde compensatie „[tenzij] de annulering hun tussen twee weken en zeven dagen voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld”. Naargelang van het geval zou dit vereiste kunnen leiden tot een overlapping van de werkingssfeer van de genoemde bepalingen, namelijk in de gevallen waarin de nationale wetgeving bepaalt dat de stakingsoproep binnen een bepaalde termijn moet plaatsvinden.

116. Ik ben evenwel van mening dat deze mogelijkheid op zich niet kan afdoen aan de toepasselijkheid van de bepalingen die recht geven op compensatie, te weten artikel 5, lid 1, onder c), en artikel 7, lid 1, van verordening nr. 261/2004, die het voorwerp zijn van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing. Aangezien SAS niet stelt zich te hebben beroepen op de in artikel 5, lid 1, onder c), van deze verordening opgesomde vrijstellingen om de passagiers geen compensatie te hoeven betalen, is deze problematiek volgens mij bovendien louter hypothetisch en bijgevolg irrelevant voor de analyse van de onderhavige zaak.

5) De luchtvaartmaatschappij moet haar materiële en personele middelen zodanig organiseren dat de continuïteit van haar vluchtuitvoering wordt gegarandeerd

117. In de onderhavige conclusie⁹⁹ is reeds uiteengezet dat de luchtvaartmaatschappij op materiële en personele middelen steunt om de werking van de onderneming te verzekeren. Ik stel voor om, naar analogie met de rechtspraak betreffende het recht op compensatie bij een technisch defect van het luchtvaartuig, de luchtvaartmaatschappij de verantwoordelijkheid op te leggen om haar personeel zodanig te organiseren en de taken zodanig toe te wijzen dat zij de continuïteit van haar vluchtuitvoering kan garanderen, ook als zich versturende incidenten voordoen. Deze aanpak is in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof, dat uitdrukkelijk eist dat de luchtvaartmaatschappij „*alle beschikbare materiële, financiële en personeelsmiddelen* [inzet] om te voorkomen dat [een buitengewone omstandigheid] zou leiden tot annulering of aanzienlijke vertraging van de betrokken vlucht”.¹⁰⁰ Dit vereist uiteraard inzet op het gebied van personeelsreorganisatie. Net zoals de luchtvaartmaatschappij ervoor moet zorgen dat er voldoende personeel is om de afwezigheden door jaarlijks verlof en ziekteverlof op te vangen¹⁰¹, moet zij mijns inziens, voor zover mogelijk, ook over geschikt personeel beschikken om de taken van stakende collega's over te nemen als dat nodig is.

118. In dit verband is het van belang op te merken dat de verwijzing in de prejudiciële vraag naar het feit dat de staking betrekking heeft op „piloten die in dienst zijn bij een luchtvaartmaatschappij” alsook naar de omstandigheid dat de staking „in overeenstemming met het nationale recht” is georganiseerd, twee aspecten aan de orde stelt die de armslag van de

⁹⁹ Zie punt 51 supra.

¹⁰⁰ Arrest van 4 april 2019, *Germanwings* (C-501/17, EU:C:2019:288, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Cursivering van mij.

¹⁰¹ Zie in dit verband Flöthmann, M., „Verbraucherschutz: Ausgleichszahlungen nach Flugausfall trotz wilden Streiks des Flugpersonals”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2018, blz. 461. Volgens Flöthmann mag van een luchtvaartmaatschappij worden verwacht dat zij over voldoende personeel beschikt om haar vluchten uit te voeren.

werkgever bij de inzet van personeelsreorganisatiemaatregelen aanzienlijk kunnen beperken en waarmee de verwijzende rechter bij zijn beoordeling van de feiten rekening zal moeten houden. Het betreft de feitelijke en regelgevende beperkingen.

119. Wat de *feitelijke* beperkingen betreft, zij opgemerkt dat piloten een centrale functie uitoefenen op het gebied van luchtvervoer van passagiers, aangezien deze functie grote verantwoordelijkheidszin en een perfecte beheersing van de technische aspecten van de vluchtuitvoering vereist. Daarom moeten piloten een specifieke, intensieve opleiding volgen en vervolgens regelmatig worden bijgeschoold. De verwijzende rechter is dus terecht van mening dat zij „nodig [zijn] voor de uitvoering van een vlucht”. Aangezien piloten niet op zinvolle wijze kunnen worden vervangen door andere bemanningsleden die andere functies uitoefenen, lijkt het mij redelijk om van de luchtvaartmaatschappij te verlangen dat zij zoveel mogelijk voor *operationele continuïteit* zorgt. Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om te beoordelen of en in hoeverre een dergelijke operationele continuïteit in casu was gegarandeerd.

120. Uit *regelgevend* oogpunt dient te worden opgemerkt dat het voor de analyse relevant kan zijn dat de nationale wetgeving de onderneming verbiedt personeel aan te werven om stakers te vervangen. Ik herinner eraan dat de rechtspraak de maatregelen die een „onaanvaardbaar offer [betekenen] gelet op de mogelijkheden van [de] onderneming” niet als „redelijk” aanmerkt, waarbij uiteraard wordt verwezen naar maatregelen die op personeel, technisch en economisch gebied aanvaardbaar zijn. Hoewel het Hof zich nog niet uitdrukkelijk heeft uitgesproken over de vraag of dit begrip ook wettelijk toelaatbare maatregelen omvat, twijfel ik er niet aan dat het antwoord op die vraag bevestigend is. Het Unierecht kan van een luchtvaartmaatschappij niet eisen het nationale recht opzettelijk te schenden, temeer omdat artikel 28 van het Handvest werknemers „overeenkomstig [...] de nationale wetgevingen en praktijken” het recht waarborgt collectieve actie te ondernemen, zoals ik reeds heb vermeld. Aangezien deze bepaling naar het nationale recht verwijst en dit recht *de draagwijdte van het stakingsrecht*¹⁰² specificceert en *grenzen stelt aan de bevoegdheden van de werkgever*, is de werkgever dus verplicht deze in acht te nemen.

121. Hieruit volgt dat de omstandigheid dat het nationale recht eventueel verbiedt personeel aan te werven om stakers te vervangen, van bijzonder belang is. Met die omstandigheid dient bijgevolg rekening te worden gehouden bij de beoordeling van de „redelijke maatregelen” die de luchtvaartmaatschappij mogelijk had moeten treffen.

6) De luchtvaartmaatschappij moet de toegang vergemakkelijken tot vluchten van andere luchtvaartmaatschappijen die niet door de staking zijn getroffen

122. De verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij ten aanzien van de passagiers eindigt niet bij een staking. Integendeel, zij is verplicht de passagiers makkelijker toegang te geven tot vluchten van andere luchtvaartmaatschappijen die niet door de staking zijn getroffen, een onderwerp waarover het arrest *Transportes Aéreos Portugueses*¹⁰³ waardevolle aanwijzingen geeft. Ik breng in herinnering dat het Hof heeft aangegeven dat „wanneer zich een buitengewone omstandigheid voordoet, een luchtvaartmaatschappij die wenst te ontkomen aan haar [...] verplichting om aan de passagiers compensatie te betalen, [...] *zich in beginsel niet ertoe kan*

¹⁰² Zie punt 111 supra.

¹⁰³ Arrest van 11 juni 2020 (C-74/19, EU:C:2020:460).

beperken de betrokken passagiers alternatief vervoer naar hun eindbestemming aan te bieden met de volgende vlucht die zijzelf uitvoert en die op de dag na de oorspronkelijk geplande dag van aankomst ter bestemming aankomt".¹⁰⁴

123. Het Hof heeft in dat arrest geoordeeld dat „[d]e zorgvuldigheid die van deze luchtvaartmaatschappij wordt vereist om te kunnen worden vrijgesteld van haar verplichting tot compensatie, veronderstelt [...] dat zij alle haar ter beschikking staande middelen aanwendt om ervoor te zorgen dat er bij de eerste gelegenheid en onder bevredigende voorwaarden een redelijk alternatief vervoer beschikbaar is. Dat kan onder meer betekenen dat *zij moet zoeken naar andere rechtstreekse of indirecte vluchten die eventueel worden uitgevoerd door andere luchtvaartmaatschappijen die al dan niet tot dezelfde luchtvaartalliantie behoren* en die minder laat aankomen dan de volgende vlucht van de betrokken luchtvaartmaatschappij.”¹⁰⁵

124. Het Hof vervolgt dat „[a]lleen indien er geen enkele zetel beschikbaar is op een andere rechtstreekse of indirecte vlucht waarmee de betrokken passagier zijn eindbestemming minder laat kan bereiken dan de volgende vlucht van de betrokken luchtvaartmaatschappij, of wanneer het organiseren van dergelijk alternatief vervoer voor deze luchtvaartmaatschappij een onaanvaardbaar offer vormt, gelet op de mogelijkheden van haar onderneming op het relevante tijdstip, [...] deze luchtvaartmaatschappij dus [moet] worden geacht alle middelen te hebben aangewend waarover zij beschikte wanneer zij de betrokken passagier met een andere, namelijk de volgende door haar uitgevoerde vlucht ter bestemming brengt”.¹⁰⁶

125. Uit dat arrest volgt dat de luchtvaartmaatschappij in beginsel verplicht is ook in de mogelijkheid van alternatief vervoer via rechtstreekse of indirecte vluchten te voorzien, die eventueel worden uitgevoerd door andere luchtvaartmaatschappijen, voor zover het organiseren van dergelijk alternatief vervoer voor deze luchtvaartmaatschappij geen „onaanvaardbaar offer” vormt gelet op de mogelijkheden van haar onderneming, hetgeen de verwijzende rechter dient te beoordelen.

4. Antwoord op de eerste prejudiciële vraag

126. Gelet op al deze elementen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een staking van een omvang als aan de orde in het hoofdgeding¹⁰⁷ onder piloten die in dienst zijn bij een luchtvaartmaatschappij en die nodig zijn voor de uitvoering van een vlucht, moet worden aangemerkt als een „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004, indien zij is aangekondigd en in overeenstemming met het nationale recht is georganiseerd door werknemersorganisaties als collectieve actie met als doel de luchtvaartmaatschappij ertoe te brengen de lonen te verhogen, voordelen te bieden of de arbeidsvoorwaarden te verbeteren om te voldoen aan de eisen van werknemersorganisaties.

127. In omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding is de luchtvaartmaatschappij verplicht redelijke maatregelen te treffen om de annulering of langdurige vertraging van een vlucht te voorkomen. In het bijzonder moet zij alle wettelijke mogelijkheden benutten om haar belangen en die van de passagiers te verdedigen, in voldoende reservetijd voorzien om eventuele onvoorziene omstandigheden op te vangen, er rekening mee houden dat de staking waartoe de

¹⁰⁴ Arrest van 11 juni 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punt 58). Cursivering van mij.

¹⁰⁵ Arrest van 11 juni 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punt 59). Cursivering van mij.

¹⁰⁶ Arrest van 11 juni 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, punt 60).

¹⁰⁷ Zie punt 54 supra.

vakbond heeft opgeroepen, tevoren is aangekondigd, haar materiële en personele middelen zodanig organiseren dat de continuïteit van de vluchtuitvoering wordt gegarandeerd en de toegang vergemakkelijkt tot vluchten van andere luchtvaartmaatschappijen die niet door de staking zijn getroffen.

C. Tweede prejudiciële vraag

128. Met zijn tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof om, voor de beoordeling van de vraag of een staking een „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004 vormt, te preciseren welk belang er in voorkomend geval moet worden gehecht aan de redelijkheid van de eisen van de werknemersorganisaties en, met name, aan het feit dat de geëiste loonsverhogingen aanzienlijk hoger zijn dan de loonsverhogingen die over het algemeen op de betrokken nationale arbeidsmarkten worden toegepast.

129. Gelet op het door mij voorgestelde antwoord op de eerste prejudiciële vraag acht ik het niet meer nodig om de tweede prejudiciële vraag te onderzoeken. De volgende opmerkingen worden dan ook alleen voor de volledigheid en de duidelijkheid vermeld.

130. Om te beginnen onderschrijf ik volledig het standpunt van de partijen in het hoofdgeding dat het niet aan het Hof staat om ten gronde de vraag te onderzoeken of een eis „redelijk” is. Indien het Hof of een nationale rechter bij wie een geschil over de toepassing van verordening nr. 261/2004 aanhangig is, de standpunten van de sociale partners zou moeten beoordelen, bestaat het risico dat zij zich mengen in de onderhandelingen, waardoor zou worden afgedaan aan het beginsel van de vrijheid van collectieve onderhandelingen. Zoals in deze conclusie is uiteengezet, houdt die vrijheid in dat het aan de sociale partners staat om te onderhandelen en vrijelijk, zonder inmenging van de staat of de instellingen, de lonen en arbeidsvoorwaarden vast te stellen. Volledigheidshalve vestig ik de aandacht op het feit dat het Hof hoe dan ook over onvoldoende informatie beschikt om met kennis van zaken over deze vraag een beslissing te kunnen nemen.¹⁰⁸

131. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging deze prejudiciële vraag niet te beantwoorden. Het Hof zal aldus voorkomen een standpunt in te nemen voor de ene of de andere partij met het risico dat wordt afgedaan aan de vrijheid van de sociale partners om collectieve onderhandelingen te voeren.

D. Derde prejudiciële vraag

132. De derde prejudiciële vraag strekt ertoe om, met het oog op de beoordeling van het begrip „buitengewone omstandigheid” in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 261/2004, te bepalen welk belang er in voorkomend geval moet worden gehecht aan de omstandigheid dat de luchtvaartmaatschappij, teneinde een staking te voorkomen, instemt met een voorstel voor een minnelijke schikking van een nationale instantie die belast is met de bemiddeling bij arbeidsgeschillen, terwijl de werknemersorganisaties dat niet doen.

133. Gelet op het door mij voorgestelde antwoord op de eerste prejudiciële vraag, acht ik het niet meer nodig om de derde prejudiciële vraag te onderzoeken. In het kader van mijn analyse zal ik echter voor de volledigheid en de duidelijkheid op die vraag ingaan.

¹⁰⁸ Zie punt 68 supra.

134. In dit verband zij allereerst opgemerkt dat het nut van de verschillende mechanismen voor geschillenbeslechting, waaronder bemiddeling, niet mag worden overschat. Deze mechanismen zijn geschikt om het de sociale partners mogelijk te maken tot een akkoord te komen waarin hun belangen in aanmerking worden genomen.¹⁰⁹ In mijn ogen lijkt het weinig twijfel dat bemiddeling in de eerste plaats moet worden opgevat als een gebaar van goede wil, dat blijk geeft van oprechte inzet om een duurzaam compromis te vinden.

135. Aangezien de rechtsorde van de Unie uitdrukkelijk het recht van de sociale partners erkent om hun geschillen vrijelijk via onderhandelingen en op voet van gelijkheid op te lossen¹¹⁰, zou het volgens mij inconsequent zijn om van hen te eisen dat zij gebruikmaken van een welbepaald mechanisme voor geschillenbeslechting. Zij kunnen veeleer autonoom het geschikte middel kiezen om tot een akkoord te komen en – afhankelijk van hun belangen – een voorstel tot verzoening te aanvaarden (of af te wijzen). Hun kan derhalve niet worden verweten dat zij deze belangen nastreven op een manier die voor hen het best werkt.

136. Juist deze speelruimte is een van de factoren die verklaren waarom de staking een gebeurtenis wordt waarop de sociale partners – elk afzonderlijk beschouwd – geen „daadwerkelijke invloed” uitoefenen, zoals reeds is uiteengezet in het kader van het onderzoek van de criteria voor het begrip „buitengewone omstandigheid”.¹¹¹ Aangezien het elke sociale partner vrij staat om een voorstel voor een akkoord af te wijzen (en in voorkomend geval een tegenvoorstel te doen), kan redelijkerwijs niet worden gesteld dat een staking, die blijk geeft van een groot meningsverschil, een gebeurtenis is waarop de luchtvaartmaatschappij „invloed kan uitoefenen”.

137. Voorts wijs ik in deze context op een zekere overeenstemming met het voorwerp van de tweede prejudiciële vraag, omdat het Hof met de aan de orde zijnde vraag duidelijk wordt verzocht zich in wezen erover uit te spreken of de onderhandelingspositie van de partijen „redelijk” is. Om de redenen die ik reeds in het kader van het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag heb uiteengezet, zou het Hof echter geen standpunt voor de ene of de andere partij moeten innemen.

138. Ingeval het Hof toch zou beslissen om deze prejudiciële vraag te beantwoorden, wil ik mijn bedenkingen uiten bij een mogelijke benadering die erin zou bestaan de verwijzende rechter te verzoeken *criteria* toe te passen *die verband houden met de houding of het gedrag van de sociale partners voor en tijdens de staking*.¹¹² Mijns inziens kan dit soort criteria veeleer een *extra onzekerheidsfactor* worden voor de rechterlijke praktijk, aangezien deze criteria de deur openzetten voor een casuïstiek waarvan moeilijk te voorspellen is hoe die zal evolueren. Aangezien de houding of het gedrag van de sociale partners van geval tot geval sterk kan verschillen, afhankelijk van wat op het spel staat, valt namelijk te vrezen dat de uitkomst van een geschil onvoorspelbaar wordt.

¹⁰⁹ García, A., Romero Pender, E., Medina, F., en Euwema, M., „Mediation in Collective Labor Conflicts”, *Industrial Relations & Conflict Management*, 2019, blz. 5 en 10, zetten uiteen dat collectieve arbeidsconflicten een onvermijdelijk onderdeel zijn van het leven in een onderneming. Spanningen tussen de belangen en de rechten van de werknemers, de directie en de eigenaars, als aandeelhouders of overheidsfunctionarissen, kunnen al gauw destructieve gevolgen hebben. Om die reden werken ondernemingen juridische regelingen uit om deze conflicten op te lossen. Een van de middelen om geschillen te beslechten is bemiddeling, die kan worden omschreven als elke vorm van bijstand door derden aan de partijen om hen te helpen een escalatie van het conflict te voorkomen, het conflict te beëindigen en via onderhandelingen tot een oplossing te komen.

¹¹⁰ Zie punt 71 supra.

¹¹¹ Zie punt 90 supra.

¹¹² Criteria zoals de „constructieve houding en openheid voor dialoog” van de sociale partners of de „aanvaarding dat een bemiddelaar wordt ingeschakeld”.

139. Mocht het Hof deze criteria relevant achten, dan vrees ik bovendien dat een burgerlijke rechter die zich over een geschil als het onderhavige moet uitspreken, onvermijdelijk wordt geconfronteerd met *gevoelige arbeidsrechtelijke kwesties* die buiten zijn bevoegdheid vallen. Indien het geschil voor een nationale rechter zou moeten worden gebracht die gespecialiseerd is in arbeidsrecht, bestaat het risico dat deze rechter de omstandigheden van de zaak anders beoordeelt dan de burgerlijke rechter. Dat zou juist ingaan tegen het doel dat het Hof zou moeten nastreven, namelijk *objectieve criteria vaststellen* die de rechtszekerheid kunnen bevorderen en uiteenlopende rechterlijke beslissingen voorkomen.¹¹³ Aangezien de onderhavige zaak uitsluitend betrekking heeft op de uitlegging van verordening nr. 261/2004, is het aan te raden geen overwegingen uit een ander rechtsgebied, te weten het arbeidsrecht, te importeren.

140. Bovenstaande opmerkingen zijn des te relevanter daar verordening nr. 261/2004 als Uniehandeling *autonoom* moet worden *uitgelegd* om de *uniforme toepassing* ervan in alle lidstaten te waarborgen. Aangezien ten eerste verschillende arbeidsrechtelijke aspecten die in het kader van de onderhavige zaak aan de orde zijn gesteld, onder de bevoegdheid van de nationale wetgever vallen¹¹⁴, waardoor zij aanzienlijk kunnen verschillen tussen de lidstaten, en ten tweede de toepasselijke bepalingen van deze verordening geen enkele verwijzing naar het nationale recht bevatten, zie ik niet in waarom deze aspecten als criteria voor de uitlegging van het begrip „buitengewone omstandigheid” zouden moeten worden gebruikt.

141. Om de hierboven uiteengezette redenen geef ik het Hof in overweging de derde prejudiciële vraag niet te beantwoorden.

V. Conclusie

142. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Attunda tingsrätt te beantwoorden als volgt:

„– Een staking van een omvang als aan de orde in het hoofdgeding onder piloten die in dienst zijn bij een luchtvaartmaatschappij en die nodig zijn voor de uitvoering van een vlucht, moet worden beschouwd als een ‚buitengewone omstandigheid’ in de zin van artikel 5, lid 3, 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, indien zij is aangekondigd en in overeenstemming met het nationale recht is georganiseerd door werknemersorganisaties als collectieve actie met als doel de luchtvaartmaatschappij ertoe te brengen de lonen te verhogen, voordelen te bieden of de arbeidsvoorwaarden te verbeteren om te voldoen aan de eisen van werknemersorganisaties.

¹¹³ Zie punt 32 supra.

¹¹⁴ Zie punt 93 supra.

- In omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding is de luchtvaartmaatschappij verplicht redelijke maatregelen te treffen om de annulering of langdurige vertraging van een vlucht te voorkomen. In het bijzonder moet zij alle wettelijke mogelijkheden benutten om haar belangen en die van de passagiers te verdedigen, in voldoende reservertijd voorzien om eventuele onvoorziene omstandigheden op te vangen, er rekening mee houden dat de staking waartoe de vakbond heeft opgeroepen, tevoren is aangekondigd, haar materiële en personele middelen zodanig organiseren dat de continuïteit van de vluchtuitvoering wordt gegarandeerd en de toegang vergemakkelijken tot vluchten van andere luchtvaartmaatschappijen die niet door de staking zijn getroffen.”