DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. januar 2006 *

I sag C-344/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 14. juli 2004, indgået til Domstolen den 12. august 2004, i sagen

The Queen, efter anmodning fra:

International Air Transport Association,

European Low Fares Airline Association

mod

Department for Transport,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann og J. Malenovský (refererende dommer) samt dommerne C. Gulmann, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis og A. Borg Barthet,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. juni 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

— International Air Transport Association ved M. Brealey, QC, barrister M. Demetriou, efter mandat af solicitor J. Balfour

— European Low Fares Airline Association ved Rechtsanwalt G. Berrisch og abogado C. Garcia Molyneux

— Det Forenede Kongeriges regering ved M. Bethell, som befuldmægtiget, bistået af barrister C. Lewis

— Europa-Parlamentet ved K. Bradley og M. Gómez Leal, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson, K. Michoel og R. Szostak, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Benyon og M. Huttunen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. september 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører for det første gyldigheden af artikel 5, 6 og 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EFT L 46, s. 1). Anmodningen vedrører endvidere fortolkningen af artikel 234, stk. 2, EF.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag anlagt af International Air Transport Association (herefter »IATA«) og European Low Fares Airline Association (herefter »ELFAA«) mod Department for Transport (Transportministeriet) vedrørende gennemførelsen af forordning nr. 261/2004.

Retsforskrifter

Internationale bestemmelser

3 Konventionen om indførelse af visse ensartede regler for international luftbefordring blev godkendt ved Rådets beslutning af 5. april 2001 (EFT L 194, s. 38, herefter »Montreal-konventionen«).

4 Montreal-konventionens kapitel 3, som har overskriften »Luftfartselskabets erstatningsansvar og erstatningens omfang«, består af artikel 17-37.

5 Montreal-konventionens artikel 19, der har overskriften »Forsinkelse«, bestemmer følgende:

»Luftfartsselskabet er ansvarligt for skader, som skyldes forsinket transport af passagerer, bagage eller gods. Luftfartsselskabet er dog ikke ansvarligt for skader, som skyldes forsinkelse, hvis det godtgør, at det selv, dets ansatte og dets agenter har taget alle forholdsregler, som med rimelighed kan forlanges, for at undgå skaden, eller at det ikke har været muligt for dem at gøre det.«

6 Konventionens artikel 22, stk. 1, begrænser luftfartsselskabets erstatningsansvar for skader, som skyldes forsinkelse, til 4 150 særlige trækningsrettigheder for hver passager. Artikel 22, stk. 5, bestemmer i det væsentlige, at denne grænse ikke gælder, hvis skaden skyldes forsømmelighed fra luftfartsselskabets side, og dette har handlet forsætligt eller uagtsomt vel vidende, at skaden kunne opstå.

7 Konventionens artikel 29, med overskriften »Grundlaget for erstatningskrav«, bestemmer følgende:

»Erstatningssager i forbindelse med transport af passagerer, bagage og gods kan, uanset om de rejses i henhold til denne konvention, til en kontrakt, som erstatningsretligt søgsmål eller på anden måde, kun anlægges på grundlag af denne konventions betingelser og erstatningsgrænser, uanset hvem der har ret til at anlægge sag og uanset vedkommendes rettigheder. I sådanne sager kan der ikke tilkendes bod eller andre former for økonomisk oprejsning ud over den normale erstatning.«

Fællesskabsbestemmelser

Forordning (EF) nr. 2027/97

8 Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 af 9. oktober 1997 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker (EFT L 285, s. 1) er blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 889/2002 af 13. maj 2002 (EFT L 140, s. 2, herefter »forordning nr. 2027/97«).

9 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2027/97 har følgende ordlyd:

»Fællesskabets luftfartsselskabers erstatningsansvar for passagerer og deres bagage er underlagt alle bestemmelserne i Montreal-konventionen vedrørende sådant erstatningsansvar.«

10 Bilaget til forordning nr. 2027/97 indeholder bl.a. følgende bestemmelser under overskriften »Passagerforsinkelser«:

»I tilfælde af passagerforsinkelse har luftfartsselskabet pligt til at betale erstatning for skade, medmindre det har truffet alle nødvendige forholdsregler for at undgå skade, eller det var umuligt at træffe sådanne forholdsregler. Erstatningsansvaret for passagerforsinkelser er begrænset til 4 150 SDR (cirkabeløb i lokal valuta).«

Forordning nr. 261/2004

11 Første og anden betragtning til forordning nr. 261/2004 har følgende ordlyd:

»1) Handling fra Fællesskabets side, når det drejer sig om lufttransport, bør bl.a. sigte på at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer. Endvidere bør der fuldt ud tages hensyn til forbrugerbeskyttelseskrav generelt.

2) Boardingafvisning og aflysning eller lange forsinkelser forårsager alvorlige problemer og gener for passagererne.«

12 I 12. betragtning til forordningen anføres følgende:

»Problemer og gener for passagererne på grund af aflysning bør også begrænses. Dette bør opnås ved, at luftfartsselskaberne tilskyndes til at informere passagererne om aflysninger før den planlagte afgangstid og derudover tilbyder dem en rimelig omlægning af rejsen, således at de kan træffe andre dispositioner. Luftfartsselskaber, der undlader dette, bør yde passagererne kompensation, medmindre aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet.«

13 Det hedder i 14. betragtning til forordningen:

»Ligesom under Montreal-konventionen bør de transporterende luftfartsselskabers forpligtelser begrænses eller bortfalde, hvis en begivenhed skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet. Sådanne omstændigheder kan navnlig indtræffe som følge af politisk ustabilitet, vejrforhold, der er uforenelige med gennemførelsen af den pågældende flyvning, sikkerhedsrisici, uforudsete sikkerhedsproblemer eller strejker, der berører det transporterende luftfartsselskabs drift.«

14 Artikel 5 i forordning nr. 261/2004, som har overskriften »Aflysning«, bestemmer:

»1. Hvis en flyafgang aflyses, skal berørte passagerer:

a) tilbydes bistand af det transporterende luftfartsselskab i overensstemmelse med artikel 8

b) tilbydes bistand af det transporterende luftfartsselskab i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, litra a), og artikel 9, stk. 2, samt i tilfælde af omlægning af rejsen, når det nye afgangstidspunkt med rimelighed kan forventes at være senest dagen efter det planlagte afgangstidspunkt, bistand som specificeret i artikel 9, stk. 1, litra b) og c)

c) have ret til kompensation fra det transporterende luftfartsselskab i overensstemmelse med artikel 7, medmindre

i) de får meddelelse om aflysningen mindst to uger før det planlagte afgangstidspunkt, eller

ii) de får meddelelse om aflysningen mellem to uger og syv dage før det planlagte afgangstidspunkt og får tilbudt en omlægning af rejsen, så de kan afrejse højst to timer før det planlagte afgangstidspunkt og ankomme til det endelige bestemmelsessted senest fire timer efter det planlagte ankomsttidspunkt, eller

iii) de får meddelelse om aflysningen mindre end syv dage før det planlagte afgangstidspunkt og får tilbudt en omlægning af rejsen, så de kan afrejse højst en time før det planlagte afgangstidspunkt og ankomme til det endelige bestemmelsessted senest to timer efter det planlagte ankomsttidspunkt.

2. Ved meddelelsen til passagererne om aflysningen skal der orienteres om eventuelle alternative transportmuligheder.

3. Et transporterende luftfartsselskab har ikke pligt til at udbetale kompensation i henhold til artikel 7, hvis det kan godtgøre, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet.

4. Bevisbyrden med hensyn til, hvorvidt og hvornår passageren har fået meddelelse om aflysningen af flyafgangen, påhviler det transporterende luftfartsselskab.«

15 Artikel 6 i forordning nr. 261/2004, som har overskriften »Forsinkelser«, bestemmer følgende:

»1. Hvis et transporterende luftfartsselskab med rimelighed forventer, at en flyafgang bliver forsinket ud over tidspunktet for den planlagte afgang

a) med to timer eller mere for alle flyvninger på 1 500 km eller mindre eller

b) med tre timer eller mere for alle flyvninger inden for Fællesskabet på mere end 1 500 km og for alle andre flyvninger på mellem 1 500 km og 3 500 km eller

c) med fire timer eller mere for alle flyvninger, som ikke falder ind under a) eller b)

tilbyder det transporterende luftfartsselskab passagererne

i) den bistand, der er specificeret i artikel 9, stk. 1, litra a), og artikel 9, stk. 2

ii) den bistand, der er specificeret i artikel 9, stk. 1, litra b) og c), når det nye afgangstidspunkt med rimelighed kan forventes at være senest dagen efter det planlagte afgangstidspunkt

iii) den bistand, der er specificeret i artikel 8, stk. 1, litra a), når forsinkelsen er på mindst fem timer.

2. Bistand skal under alle omstændigheder tilbydes inden for de tidsfrister, der er anført ovenfor i forbindelse med hver enkelt afstandskategori.«

16 Artikel 7 i forordning nr. 261/2004, som har overskriften »Kompensationsret«, bestemmer:

»1. Når der henvises til denne artikel, modtager passageren en fast kompensation som følger:

a) 250 EUR for alle flyvninger på højst 1 500 km

b) 400 EUR for alle flyvninger inden for Fællesskabet på mere end 1 500 km og for alle andre flyvninger på mellem 1 500 og 3 500 km

c) 600 EUR for alle flyvninger, der ikke falder ind under a) eller b).

Ved fastsættelse af distancen er grundlaget det sidste bestemmelsessted, hvor boardingafvisning eller aflysning forsinker passagerens ankomst efter det planmæssige ankomsttidspunkt.

2. Hvis en passager i henhold til artikel 8 får tilbudt omlægning af rejsen til vedkommendes endelige bestemmelsessted på en alternativ flyvning, og ankomsttidspunktet ikke overstiger det planlagte ankomsttidspunkt på den oprindeligt reserverede flyvning

a) med to timer for så vidt angår alle flyvninger på 1 500 km eller mindre, eller

b) med tre timer for så vidt angår alle flyvninger inden for Fællesskabet på over 1 500 km og for alle andre flyvninger på mellem 1 500 km og 3 500 km, eller

c) med fire timer for alle flyvninger, som ikke falder ind under a) eller b),

kan det transporterende luftfartsselskab nedsætte den i stk. 1 omhandlede kompensation med 50%.

3. Det i stk. 1 nævnte kompensationsbeløb udbetales kontant, ved elektronisk bankoverførsel, med bankanvisning eller bankcheck eller, med passagerens skriftlige billigelse, i rejsekuponer og/eller andre tjenesteydelser.

4. De i stk. 1 og 2 nævnte afstande måles efter storcirkelmetoden.«

17 Artikel 8 i forordning nr. 261/2004, med overskriften »Ret til refusion eller omlægning af rejsen«, bestemmer:

»1. Når der henvises til denne artikel, tilbydes passageren valget mellem:

a) — refusion inden syv dage i henhold til reglerne i artikel 7, stk. 3, af den fulde købspris for billetten for så vidt angår den del eller de dele af rejsen, der ikke

er blevet foretaget, og for så vidt angår den del eller de dele, der allerede er foretaget, såfremt flyvningen ikke længere tjener noget formål i passagerens oprindelige rejseplan, samt, hvis det er relevant

— en returflyvning til vedkommendes første afgangssted ved førstgivne lejlighed

b) omlægning af rejsen under sammenlignelige transportbetingelser til vedkommendes endelige bestemmelsessted ved førstgivne lejlighed

c) omlægning af rejsen under sammenlignelige transportbetingelser til vedkommendes endelige bestemmelsessted på en senere dato efter passagerens eget valg, hvis der er ledige pladser.

2. Stk. 1, litra a), gælder også for passagerer, hvis flyvninger er en del af en pakkerejse, medmindre retten til refusion følger af direktiv 90/314/EØF.

3. Hvis en by, et byområde eller en region betjenes af flere lufthavne, og et transporterende luftfartsselskab tilbyder en passager en flyvning til en alternativ lufthavn i forhold til den, som reservationen gælder for, betaler det transporterende luftfartsselskab omkostningerne ved at overføre passageren fra den alternative lufthavn enten til den lufthavn, som reservationen blev foretaget til, eller til et andet nærliggende bestemmelsessted efter aftale med passageren.«

18 Artikel 9 i forordning nr. 261/2004, med overskriften »Ret til forplejning og indkvartering«, har følgende ordlyd:

»1. Når der henvises til denne artikel tilbydes passagererne gratis:

a) måltider og forfriskninger, som står i rimeligt forhold til ventetiden

b) hotelophold

— hvis overnatning en eller flere nætter bliver nødvendig, eller

— hvis yderligere ophold ud over passagerens oprindelige hensigt bliver nødvendigt

c) transport mellem lufthavnen og overnatningsstedet (hotel eller andet).

2. Herudover tilbydes passagererne gratis to telefonopringninger, telex-, telefax- eller e-postmeddelelser.

3. I forbindelse med anvendelsen af denne artikel tager det transporterende luftfartsselskab særlige hensyn til de behov, som bevægelseshæmmede personer og eventuelle ledsagepersoner måtte have, samt til uledsagede børns behov.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

19 IATA er et selskab, som samler 270 luftfartsselskaber fra 130 lande, der transporterer ca. 98% af luftfartspassagererne på rutefly verden over. ELFAA er en forening, som blev oprettet i januar 2004, og som repræsenterer interesserne for ti europæiske lavpris-luftfartsselskaber fra ni europæiske lande. De to selskaber har ved High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) anlagt to sager (»judicial review«) mod Transportministeriet vedrørende lovligheden af gennemførelsen af forordning nr. 261/2004.

20 Da High Court of Justice fandt, at sagsøgerne i hovedsagens argumenter ikke var ugrundede, besluttede den at forelægge Domstolen de syv spørgsmål, som var rejst af sagsøgerne, og som anfægter gyldigheden af forordning nr. 261/2004. Da transportministeriet har udtrykt tvivl om, hvorvidt en forelæggelse af seks af spørgsmålene var nødvendig, da de rejste spørgsmål efter ministeriets opfattelse ikke reelt rejste tvivl om forordningernes gyldighed, ønsker High Court of Justice oplyst, hvilke betingelser der skal være opfyldt, eller hvilken tærskel der skal være overskredet, før et spørgsmål om en fællesskabsretsakts gyldighed skal forelægges Domstolen i henhold til artikel 234, stk. 2, EF. Det er under disse omstændigheder, at High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 6 i forordning nr. 261/2004 ugyldig, fordi den er uforenelig med konventionen om indførelse af visse ensartede regler for international

luftbefordring, også benævnt Montreal-konventionen af 1999, navnlig artikel 19, 22 og 29 i Montreal-konventionen af 1999, og påvirker dette (sammen med andre relevante forhold) gyldigheden af forordningen som helhed?

2) Blev ændringen af forordningens artikel 5 under behandlingen af Forligsudvalgets udkast foretaget på en sådan måde, at den er uforenelig med de processuelle krav i artikel 251 EF, og er forordningens artikel 5 i givet fald ugyldig, og påvirker dette (sammen med andre relevante forhold) i bekræftende fald gyldigheden af forordningen som helhed?

3) Er artikel 5 og 6 i forordning nr. 261/2004 (eller dele heraf) ugyldige, fordi de er uforenelige med retssikkerhedsprincippet, og påvirker denne ugyldighed (sammen med andre relevante forhold) i givet fald gyldigheden af forordningen som helhed?

4) Er artikel 5 og 6 i forordning nr. 261/2004 (eller dele heraf) ugyldige, fordi de ikke støttes af nogen eller nogen tilstrækkelig begrundelse, og påvirker denne ugyldighed (sammen med andre relevante forhold) i givet fald gyldigheden af forordningen som helhed?

5) Er artikel 5 og 6 i forordning nr. 261/2004 (eller dele heraf) ugyldige, fordi de er uforenelige med proportionalitetsprincippet, som skal være overholdt ved alle fællesskabsforanstaltninger, og påvirker denne ugyldighed (sammen med andre relevante forhold) i givet fald gyldigheden af forordningen som helhed?

6) Er artikel 5 og 6 i forordning nr. 261/2004 (eller dele heraf) ugyldige, fordi de forskelsbehandler, navnlig medlemmer af sagsøger 2 på en måde, der er vilkårlig og ikke objektivt berettiget, og påvirker denne ugyldighed (sammen med andre relevante forhold) i givet fald gyldigheden af forordningen som helhed?

7) Er forordningens artikel 7 (eller dele heraf) ugyldig, fordi det forhold, at der pålægges et fast ansvar i tilfælde af aflysning af en flyafgang, når det ikke er muligt at gøre usædvanlige omstændigheder gældende, indebærer forskelsbehandling, ikke opfylder proportionalitetsprincippet, der skal være overholdt ved alle fællesskabsforanstaltninger, eller er tilstrækkeligt begrundet, og påvirker denne ugyldighed (sammen med andre relevante forhold) i givet fald gyldigheden af forordningen som helhed?

8) Under omstændigheder, hvor en national ret har antaget en sag til realitetsbehandling, der rejser spørgsmål om gyldigheden af et fællesskabsinstruments bestemmelser, og som den anser for at være tvivlsomme og ikke ugrundede, findes der da fællesskabsretlige principper om krav eller tærskler, som den nationale ret skal anvende, når den i henhold til artikel 234, stk. 2, EF, træffer afgørelse om, hvorvidt disse gyldighedsspørgsmål skal forelægges Domstolen?«

21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 24. september 2004 forkastedes begæringen fra den forelæggende ret om at undergive de foreliggende sager den hasteprocedure, der er fastsat i procesreglementets artikel 104a, stk. 1.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det ottende spørgsmål

22 Med det ottende spørgsmål, som bør behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 234, stk. 2, EF skal fortolkes således, at en national ret alene er forpligtet til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af en fællesskabsretsakt, hvis der er en vis grad af tvivl om gyldigheden.

Formaliteten

23 Europa-Parlamentet har anført, at spørgsmålet ikke bør antages til realitetsbehandling, idet den besvarelse, Domstolen kan give, ikke vil være til nogen nytte for afgørelsen af den tvist, som den forelæggende ret skal tage stilling til vedrørende gyldigheden af forordning nr. 261/2004.

24 Herved skal der henvises til fast retspraksis, hvorefter det alene er muligt at afvise et spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61, af 5.6.1997, sag C-105/94, Celestini, Sml. I, s. 2971, præmis 22, og af 7.9.1999, sag C-355/97, Beck og Bergdorf Sml. I, s. 4977, præmis 22). Bortset fra sådanne tilfælde er Domstolen principielt forpligtet til at træffe afgørelse om præjudicielle spørgsmål, der vedrører fortolkningen af bestemmelser i fællesskabsretten (jf. Bosman-dommen, præmis 59).

25 Da sagsøgerne i hovedsagen anfægtede gyldigheden af forordning nr. 261/2004 ved den forelæggende ret, opstod der for denne et spørgsmål om, hvorvidt denne anfægtelse af forordningens gyldighed berettiger til forelæggelse for Domstolen af et præjudicielt spørgsmål under de betingelser, som følger af artikel 234 EF. Den fortolkning af bestemmelsen, som retten anmoder om med nærværende spørgsmål, kan således ikke betragtes som værende uden forbindelse med realiteten i hovedsagen. Den omstændighed, at retten samtidig har forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende gyldigheden af forordning nr. 261/2004, og at besvarelsen af disse spørgsmål kan løse tvisten i hovedsagen, kan ikke rejse tvivl om, at spørgsmålet om fortolkningen af artikel 234 EF er relevant i sig selv.

26 Det forelagte spørgsmål skal således besvares.

Realiteten

27 Det bemærkes, at de nationale retter ifølge Domstolens praksis ikke er beføjede til at erklære retsakter fra Fællesskabets institutioner ugyldige. Den kompetence, der er tillagt Domstolen ved artikel 234 EF, har nemlig til hovedformål at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten ved de nationale retter. Dette krav om ensartethed er af særlig betydning, når der rejses tvivl om gyldigheden af en fællesskabsretsakt. Meningsforskelle hos retterne i medlemsstaterne med hensyn til gyldigheden af fællesskabsretsakter kan anfægte selve enheden af den fællesskabsretlige retsorden og anfægte det grundlæggende krav om retssikkerhed (dom af 22.10.1987, sag C-314/85, Foto-Frost, Sml. I, s. 4199, præmis 15, af 15.4.1997, sag C-27/95, Bakers of Nailsea, Sml. I, s. 1847, præmis 20, og af 6.12.2005, sag C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur, Sml. I, s. 10513, præmis 21). Kun Domstolen er således beføjet til at fastslå, at en fællesskabsretsakt er ugyldig (dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, præmis 17, og af 21.3.2000, sag C-6/99, Greenpeace France m.fl., Sml. I, s. 1651, præmis 54).

28 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 234 EF ikke udgør en søgsmålsadgang for parterne i en sag ved den nationale ret, og at den nationale ret ikke, blot fordi en af parterne hævder, at sagen rejser spørgsmål om gyldigheden af fællesskabsretten, er tvunget til at lægge til grund, at der herved er rejst spørgsmål i artikel 234 EF's forstand (jf. i denne retning dom af 6.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 9). Det følger heraf, at den omstændighed, at gyldigheden af en fællesskabsretsakt er blevet anfægtet ved den nationale ret, ikke i sig selv betyder, at der skal forelægges et præjudicielt spørgsmål for Domstolen.

29 Vedrørende nationale retter, hvis afgørelser ifølge nationale retsregler kan appelleres, har Domstolen fastslået, at de kan behandle spørgsmålet om gyldigheden af en fællesskabsretsakt, og hvis de finder, at anbringenderne vedrørende ugyldigheden, som parterne har påberåbt sig for dem, savner grundlag, kan de også forkaste disse anbringender og fastslå, at retsakten er fuldt gyldig. Når de handler således, rejser de nemlig ikke tvivl om, at fællesskabsretsakten gyldigt foreligger (Foto-Frost-dommen, præmis 14).

30 Finder de nationale retter derimod, at et eller flere af anbringenderne vedrørende ugyldigheden, som parterne har påberåbt sig for dem, eller i givet fald er rejst ex officio af den nationale ret (jf. i denne retning dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563, præmis 7), er begrundede, er de forpligtet til at udsætte sagen og at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden.

31 Den samarbejdsånd, som skal gøre sig gældende for den præjudicielle forelæggelse, indebærer i øvrigt, at den nationale ret i kendelsen gør rede for grundende til, at den har fundet en forelæggelse nødvendig.

32 Herefter skal det ottende spørgsmål besvares med, at når en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler kan appelleres, finder, at et eller flere

anbringender vedrørende ugyldigheden af en fællesskabsretsakt, som parterne har fremført, eller som i givet fald er blevet rejst ex officio, er begrundede, skal den udsætte sagen og forelægge Domstolen en præjudiciel anmodning med henblik på bedømmelse af gyldigheden.

De øvrige spørgsmål

33 Med de syv første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, 6 og 7 i forordning nr. 261/2004 er ugyldige, og om deres ugyldighed i givet fald har indflydelse på gyldigheden af forordningen i sin helhed.

Om foreneligheden af artikel 6 i forordning nr. 261/2004 med Montreal-konventionen

34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 6 i forordning nr. 261/2004 er forenelig med bestemmelserne i artikel 19, 22 og 29 i Montreal-konventionen.

35 Indledningsvis bemærkes, at det følger af artikel 300, stk. 7, EF, at »[a]ftaler, der indgås på betingelserne i denne artikel, er bindende for Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne«. Det følger af Domstolens praksis, at disse aftaler har forrang frem for den afledte fællesskabsret (dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52, og af 1.4.2004, sag C-286/02, Bellio F.lli, Sml. I, s. 3465, præmis 33).

36 Montreal-konventionen, som blev undertegnet af Kommissionen den 9. december 1999 med hjemmel i artikel 300, stk. 2, EF, blev godkendt ved Rådets beslutning af 5. april 2001 og trådte for så vidt angår Fællesskabet i kraft den 28. juni 2004. Det følger heraf, at fra dette tidspunkt udgør konventionens bestemmelser ifølge fast restpraksis en integreret del af Fællesskabets retsorden (dom af 30.4.1974, sag 181/73, Haegeman, Sml. I, s. 449, præmis 5, og af 30.9.1989, sag 12/86, Demirel, Sml. I, s. 3719, præmis 7). Det er efter denne dato, at den forelæggende ret ved afgørelse af 14. juli 2004 inden for rammerne af den »judicial review«, den skal foretage, har forelagt nærværende præjudicielle spørgsmål for Domstolen.

37 Det bestemmes i artikel 6 i forordning nr. 261/2004, at i tilfælde af lange forsinkelser på en flyafgang er det transporterende luftfartsselskab forpligtet til at tilbyde passagererne bistand og at sørge for dem. Det følger ikke af bestemmelsen, at luftfartsselskabet kan frigøre sig for disse forpligtelser i tilfælde af usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet.

38 IATA og ELFAA har i deres anmodning ved den forelæggende ret og for Domstolen gjort gældende, at artikel 6 således er uforenelig med bestemmelserne i Montreal-konventionen, som i artikel 19 og 22, stk. 1, indeholder klausuler, der er ansvarsfritagende og -begrænsende for luftfartsselskabet i tilfælde af forsinkelser i personbefordringen, og som i artikel 29 bestemmer, at erstatningssager kun kan anlægges på grundlag af konventionens betingelser og erstatningsgrænser, uanset hvordan de rejses.

39 Herved bemærkes, at artikel 19, 22 og 29 i Montreal-konventionen tilhører de bestemmelser, i henhold til hvilke Domstolen vurderer gyldigheden af retsakter fra Fællesskabets instanser, idet hverken arten eller opbygningen af konventionen er til hinder herfor, og idet de tre artiklers bestemmelser, henset til deres indhold, fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise.

40 For så vidt angår fortolkningen af de nævnte bestemmelser skal det understreges, at ifølge Domstolens faste retspraksis skal en international traktat fortolkes både efter sin ordlyd og på baggrund af sine formål. Det bestemmes herom i artikel 31 i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten og Wienerkonventionen af 21. marts 1986 vedrørende retten til at indgå traktater mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes, som i denne forbindelse er udtryk for den almindelige internationale sædvaneret, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål (jf. i denne retning dom af 20.11.2001, sag C-268/99, Jany m.fl., Sml. I, s. 8615, præmis 35).

41 Det fremgår af præamblen til Montreal-konventionen, at de kontraherende stater er klar over, »at det er vigtigt at sikre forbrugernes interesser i international luftfart, og at der er behov for rimelig godtgørelse på grundlag af restitutionsprincippet«. Det er således henset til dette formål, at den rækkevidde, forfatterne har villet give bestemmelserne i artikel 19, 22 og 29, skal fortolkes.

42 Det fremgår af de omhandlede bestemmelser i Montreal-konventionen, som står i kapitel III, med overskriften »Luftfartselskabets erstatningsansvar og erstatningens omfang«, at de fastsætter betingelserne for, hvornår passagerer, der har lidt et tab som følge af en forsinkelse, kan anlægge erstatningssag mod luftfartsselskaberne. Bestemmelserne begrænser luftfartselskabets ansvar til 4 150 særlige trækningsrettigheder pr. passager.

43 Det skal bemærkes, at enhver forsinkelse i luftbefordringen af passagerer — og særligt, hvis der er tale om lange forsinkelser — generelt kan give anledning til to typer skade. For det første kan en for lang forsinkelse give anledning til skader, som næsten er identiske for alle passagerer, og som kan afhjælpes via en standardiseret og umiddelbar bistand eller ved, at der sørges for alle de berørte med eksempelvis drikkevarer, måltider, overnatning og telefonopkald. For det andet kan passagererne

lide individuel skade afhængig af grunden til deres rejse. En sådan skades afhjælpning kræver en vurdering i hvert enkelt tilfælde af omfanget af de opståede skader og kan således alene gøres til genstand for en efterfølgende individuel kompensation.

44 Det fremgår imidlertid klart af Montreal-konventionens artikel 19, 22 og 29, at de alene fastsætter de betingelser, hvorunder de berørte passagerer efter en flyafgangs forsinkelse kan anlægge sag for at opnå individuel erstatning, dvs. kompensation, fra de flyselskaber, der er ansvarlige for den af forsinkelsen følgende skade.

45 Det fremgår hverken af disse bestemmelser eller af andre bestemmelser i Montreal-konventionen, at konventionens forfattere ønskede at friholde flyselskaberne for andre former for indgriben, navnlig sådanne, som de offentlige myndigheder kunne påtænke for på en standardiseret og umiddelbar måde at afhjælpe de skader, som de ubehageligheder, der skyldes forsinkelser i luftbefordringen af passagerer, er udtryk for, uden at disse skal bære ulemperne ved anlæggelse af erstatningssager ved domstolene.

46 Montreal-konventionen kunne således ikke være til hinder for fællesskabslovgivers indgriben ved fastsættelse — inden for rammerne af den kompetence, Fællesskabet er tildelt på området for transport og forbrugerbeskyttelse — af betingelserne for afhjælpning af skader forbundet med de nævnte gener. Hvad angår den bistand, forplejning og indkvartering af passagerer, som er omhandlet i artikel 6 i forordning nr. 261/2004 i tilfælde af en flyafgangs lange forsinkelse, er sådanne standardiserede og umiddelbare afhjælpningsforanstaltninger ikke omfattet af den gruppe, som konventionen fastsætter betingelser for gennemførelsen af. Den i artikel 6 omhandlede bestemmelse er således blot blandt dem, der følger af Montreal-konventionen.

47 De standardiserede og umiddelbare foranstaltninger til bistand, forplejning og indkvartering er ikke i sig selv til hinder for, at de berørte passagerer — i tilfælde af, at samme forsinkelse i øvrigt har givet anledning til skader, som giver ret til erstatning — kan anlægge erstatningssag efter betingelserne i Montreal-konventionen.

48 Disse foranstaltninger, der forbedrer beskyttelsen af passagerernes interesser, og de betingelser, hvorunder afhjælpningsprincippet kan anvendes over for dem, kan således ikke betragtes som uforenelige med Montreal-konventionen.

Om gyldigheden af artikel 5 i forordning nr. 261/2004, henset til artikel 251 EF

49 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det i artikel 251 EF omhandlede Forligsudvalg ved at ændre artikel 5 i udkastet til forordning nr. 261/2004, således som det fremgår af fælles holdning (EF) nr. 27/2003 af 18. marts 2003 (EFT C 125 E, s. 63, herefter »udkast til forordning«), tilsidesatte de processuelle krav i artikel 251 EF.

50 Indledningsvis skal der henvises til den sammenhæng, hvori Forligsudvalget er inddraget i proceduren vedrørende vedtagelse af forordning nr. 261/2004, henset navnlig til fællesskabslovgivers tvivl om, hvorvidt der skal tages hensyn til omstændigheder, som kan fritage luftfartsselskaberne fra deres forpligtelser til at yde bistand til og sørge for passagererne i tilfælde af en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelse.

51 I fælles holdning nr. 27/2003 besluttede Rådet, at luftfartsselskaberne kunne blive fritaget fra deres forpligtelser til at yde erstatning og sørge for passagererne, som bestemt i artikel 5 i udkast til forordning i forbindelse med en flyafgangs aflysning, og deres forpligtelse til at sørge for passagererne i tilfælde af lange forsinkelser i henhold til artikel 6 i udkastet, såfremt de kunne bevise, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet.

52 Parlamentet foreslog ingen ændring af artikel 5 ved anden læsning af den fælles holdning den 3. juli 2003. Derimod vedtog Parlamentet bl.a. ændring 11 vedrørende artikel 6 i udkastet, således at enhver henvisning til undtagelsesbestemmelsen om usædvanlige omstændigheder (herefter »undskyldningen om usædvanlige omstændigheder«) blev slettet.

53 Ved skrivelse af 22. september 2003 meddelte Rådet, at det ikke kunne godkende alle Parlamentets ændringer, og Rådets præsident indkaldte i samarbejde med Parlamentets præsident Forligsudvalget til et møde.

54 På Forligsudvalgets møde den 14. oktober 2003 nåede udvalget til enighed om et fælles udkast, som blev godkendt den 1. december 2003, hvorefter der særligt i artikel 5 i udkast til forordning blev slettet enhver henvisning til undskyldningen om usædvanlige omstændigheder, der gav luftfartsselskaberne mulighed for at unddrage sig forpligtelsen til at sørge for passagererne i tilfælde af et flys aflysning. Forordningen blev i overensstemmelse med det fælles udkast fra Forligsudvalget godkendt af Parlamentet ved tredje læsning den 18. december 2003 og af Rådet den 26. januar 2004.

55 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at ved at ændre artikel 5 i udkast til forordning, når denne bestemmelse ikke havde været genstand for ændring under Parlamentets anden læsning, overtrådte Forligsudvalget grænserne for sin kompetence i henhold til artikel 251 EF.

56 Det bemærkes i denne forbindelse, at Forligsudvalget indkaldes inden for rammerne af samarbejdsproceduren, når Rådet ikke er enig i de af Parlamentet under anden læsning foreslåede ændringer. Det er ubestridt, at der forelå en sådan uenighed i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 261/2004, hvorfor indkaldelsen af Forligsudvalget var berettiget.

57 I modsætning til, hvad IATA har gjort gældende, er det ikke Forligsudvalgets opgave — når det er blevet indkaldt — at nå til enighed om de ændringer, Parlamentet har foreslået, men, som det fremgår af ordlyden af artikel 251 EF, skal Forligsudvalget »skabe enighed om et fælles udkast«, ved at gennemgå Rådets fælles holdning på grundlag af Parlamentets foreslåede ændringer. Ordlyden af artikel 251 EF indeholder derfor ikke i sig selv nogen begrænsninger vedrørende indholdet af de foranstaltninger, som bliver truffet for at nå til enighed om et fælles udkast.

58 Ved at anvende udtrykket »forlig« har traktatens forfattere villet give proceduren en effektiv virkning, og har overladt Forligsudvalget en bred skønsmargin. Ved at fastsætte, at uoverensstemmelser skal løses på denne måde, har de netop ønsket, at tilnærmelsen af Parlamentets og Rådets holdninger sker på baggrund af en undersøgelse af alle forhold ved uoverensstemmelsen og med Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers aktive deltagelse i Forligsudvalgets arbejde, idet Kommissionen skal »[tage] de nødvendige initiativer med sigte på at søge at tilnærme [...] Parlamentets og Rådets holdninger til hinanden«.

59 Henset til den mæglingsfunktion, som Kommissionen således er tillagt, og til den frihed, Parlamentet og Rådet har til at godkende eller forkaste det fælles udkast, som Forligsudvalget har vedtaget, kan artikel 251 EF herefter ikke forstås på en sådan måde, at den principielt begrænser udvalgets beføjelser. Den omstændighed, at artikel 5 i udkast til forordning ikke er blevet ændret af Parlamentet ved anden læsning, kan således ikke i sig selv betyde, at udvalget har overskredet rækkevidden af sine beføjelser i henhold til artikel 251 EF.

60 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at principperne om repræsentativt demokrati er blevet tilsidesat, da Forligsudvalgets møder ikke var offentlige.

61 Parlamentets effektive deltagelse i Fællesskabets lovgivningsprocedure ifølge de procedurer, der er omhandlet af traktaten, udgør et væsentligt element i den institutionelle ligevægt, som følger af traktaten. Parlamentet er imidlertid selv repræsenteret i Forligsudvalget i henhold til de forskellige politiske gruppers størrelse i Parlamentet. Det fælles udkast, som Forligsudvalget har vedtaget, skal endvidere forelægges Parlamentet til godkendelse i henhold til artikel 251, stk. 5, EF. Denne forelæggelse, der er et nødvendigt led i det sædvanlige krav om gennemsigtighed i denne forsamlings arbejde, sikrer således under alle omstændigheder, at Parlamentet tager effektiv del i lovgivningsproceduren i overensstemmelse med principperne om repræsentativt demokrati.

62 Det skal bemærkes, at den uoverensstemmelse, som Forligsudvalget skulle tage stilling til i nærværende sag, navnlig drejede sig om, hvorvidt luftfartsselskaberne kunne gøre undskyldningen om usædvanlige omstændigheder gældende for at unddrage sig forpligtelsen til at yde assistance og sørge for passagererne i henhold til artikel 6 i udkast til forordning i tilfælde af lange forsinkelser af en flyafgang. Forligsudvalget kom til enighed om at slette enhver henvisning til undskyldningen

om usædvanlige omstændigheder i artikel 6 i udkastet, således at passagererne er garanteret en umiddelbar assistance, forplejning og indkvartering uanset årsagen til forsinkelsen. Udvalget blev endvidere enigt om af hensyn til sammenhængen og symmetrien at slette samme henvisning i udkastets artikel 5 vedrørende forpligtelsen til at yde assistance til og sørge for passagererne i tilfælde af en flyafgangs aflysning.

63 Herefter har Forligsudvalget ikke overskredet grænserne for sine beføjelser ved at ændre artikel 5 i udkast til forordning.

Om begrundelsespligten og retssikkerhedsprincippet

64 Med det tredje og det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5 og 6 i forordning nr. 261/2004 er ugyldige, fordi de er uforenelige med retssikkerhedsprincippet, eller fordi de ikke støttes af nogen tilstrækkelig begrundelse. Med det syvende spørgsmål har retten ligeledes rejst tvivl om, hvorvidt forordningens artikel 7 er støttet af en tilstrækkelig begrundelse.

65 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at den anfægtede forordning er tvetydig, ligesom den indeholder mangler og selvmodsigelser af betydning for gyldigheden, henset såvel til begrundelsesforpligtelsen som til retssikkerhedsprincippet.

66 Det påpeges, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter artikel 253 EF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den omhandlede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin

kontrol, kræves det dog ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter (jf. bl.a. dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29, af 14.12.2004, sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 63, og af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 133).

67 Spørgsmålet, om begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til retsaktens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Når der som i det foreliggende tilfælde er tale om en almengyldig retsakt, behøver begrundelsen kun at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde (jf. bl.a. dom af 10.3.2005, sag C-342/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1975, præmis 55). Hvis det mål, der forfølges af institutionerne, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være overflødigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionerne har truffet (jf. bl.a. dom af 5.7.2001, sag C-100/99, Italien mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 5217, præmis 64, og dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 134).

68 Vedrørende retssikkerhedsprincippet udtales, at dette er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som kræver, at en ordning er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand Frères og Garancini, Sml. s. 1931, af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27, og af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 30).

69 I lyset af den nævnte retspraksis skal det for det første bemærkes, at bestemmelserne i artikel 5 og 6 i forordning nr. 261/2004 på en præcis og klar måde fastsætter de forpligtelser, der påhviler luftfartsselskaberne i tilfælde af en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelse. Bestemmelsernes formål fremgår klart af første og anden betragtning til forordningen, hvorefter handling fra Fællesskabets side, når det

drejer sig om lufttransport, bl.a. bør sigte på at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagererne, og der bør fuldt ud tages hensyn til forbrugerbeskyttelseskrav generelt, idet aflysning eller lange forsinkelser forårsager alvorlige problemer og gener for passagererne.

70 Det følger endvidere af 12. og 13. betragtning til forordningen, at passagerer fra aflyste flyafgange som følge af, at de ikke i tide er blevet informeret om aflysningen, enten bør kunne få refunderet billetprisen eller omlagt deres rejse under tilfredsstillende forhold, og der bør sørges for dem på passende måde, mens de venter på en senere afgang. Det bestemmes i 17. betragtning til forordningen, at der på passende vis bør sørges for passagerer fra flyafgange, der er forsinket i et nærmere angivet tidsrum, og passagererne bør kunne aflyse deres flyvning og få refunderet billetprisen eller have mulighed for at fortsætte deres rejse under tilfredsstillende forhold. Af disse betragtninger kan hovedformålet med forordningen udledes.

71 Det er i øvrigt ubestridt, at passagererne kan lide forskellige skader i tilfælde af en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelse. Det er ikke godtgjort — og er i øvrigt ikke blevet gjort gældende — at sådanne hændelser kun udgør et ubetydeligt fænomen. Det fremgår imidlertid hverken af artikel 253 EF eller af nogen anden bestemmelse, at gyldigheden af den omhandlede fællesskabsretsakt afhænger af, om den indeholder præcise oplysninger, som berettiger fællesskabslovgivers indgriben.

72 Der ville ikke med rette kunne stilles krav om, at forordning nr. 261/2004 skulle indeholde en specifik begrundelse for hver teknisk mulighed. Henset til formålet om passagerernes beskyttelse, som i denne forbindelse kræver standardiserede og effektive godtgørelsesforanstaltninger, der ikke kan give anledning til tvivl på tidspunktet for deres anvendelse — hvilket undskyldningen om usædvanlige omstændigheder klart ville have kunnet gøre — kunne fællesskabslovgiver, uden at tilsætte sin begrundelsespligt, have undladt at redegøre for begrundelsen for, at

man fandt, at luftfartsselskaberne ikke skulle kunne gøre en sådan undskyldning gældende for at unddrage sig de forpligtelser, der fremgår af forordningens artikel 5 og 6. I modsætning til, hvad ELFAA har anført, kunne fællesskabslovgiver — uden at den omhandlede akt blev ugyldig — i forordningens artikel 7 fastsætte bestemmelser for og størrelsen af den godtgørelse, der skal ydes i tilfælde af en flyafgangs aflysning, uden at redegøre for, hvorfor denne foranstaltning og dette beløb er valgt.

73 De standardiserede og umiddelbare foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 6 i forordning nr. 261/2004, er for det andet ikke blandt de foranstaltninger, som der fastsættes betingelser for i Montreal-konventionen, og foranstaltningerne er ikke uforenelige med denne konvention. Heraf følger, at forordningens bestemmelser om visse rettigheder for passagerer i tilfælde af en flyafgangs lange forsinkelse kan være undergivet andre betingelser end dem, der er fastsat i konventionen vedrørende andre rettigheder. De er således på ingen måde i strid med bestemmelserne i forordning nr. 2027/97, som i overensstemmelse med artikel 1 er fastsat for at gennemføre de relevante bestemmelser i Montreal-konventionen.

74 Herefter kan sagsøgerne i hovedsagen for det første ikke med rette gøre gældende, at forordning nr. 261/2004 er vedtaget i strid med begrundelsesforpligtelsen ved ikke at henvise til sidstnævnte forordning. Forordningens artikel 6 skal for det andet ikke forstås således, at bestemmelsen i strid med retssikkerhedsprincippet har frataget de virksomheder, der repræsenteres af sagsøgerne i hovedsagen, muligheden for uden tvetydighed at være bekendt med de forpligtelser, der påhviler dem efter bestemmelserne i forordning nr. 2027/97.

75 Sagsøgerne i hovedsagen har for det tredje gjort gældende, at det i 14. og 15. betragtning til forordning nr. 261/2004 på en »usammenhængende« måde udtales, at usædvanlige omstændigheder kan begrænse eller fratage luftfartsselskaberne deres ansvar i tilfælde af en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelse, mens forordningens artikel 5 og 6 — som omhandler luftfartsselskabernes forpligtelser i sådanne tilfælde — ikke indeholder en sådan ansvarsfriholdelse, bortset fra erstatningsforpligtelsen.

76 Det skal imidlertid i denne forbindelse dels bemærkes, at selv om betragtningerne til en fællesskabsretsakt kan præcisere dennes indhold (jf. dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 91), kan betragtningerne ikke påberåbes som undtagelse til retsaktens bestemmelser (dom af 19.11.1998, sag C-162/97, Nilsson m.fl., Sml. I, s. 7477. præmis 54, og af 24.11.2005, sag C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, Sml. I, s. 10095, præmis 32), dels fremgår det vel af betragtningernes ordlyd, at luftfartsselskaberne generelt skal kunne fritages for deres forpligtelser i tilfælde af usædvanlige omstændigheder, hvilket giver anledning til en vis tvetydighed mellem den intention, fællesskabslovgiver således har givet udtryk for, og indholdet af selve artiklerne 5 og 6 i forordning nr. 261/2004, som ikke giver denne ansvarsfriholdelse generel karakter. En sådan tvetydighed har imidlertid ikke en sådan rækkevidde, at den gør de i de nævnte artikler fastsatte bestemmelser usammenhængende, idet bestemmelserne i sig selv er utvetydige.

77 Herefter kan artikel 5, 6 og 7 i forordning nr. 261/2004 ikke anses for ugyldige som følge af en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet eller begrundelsespligten.

Om proportionalitetsprincippet

78 Med det femte og det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i artikel 5, 6 og 7 i direktiv 261/2004 er ugyldige som følge af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

79 Det bemærkes indledningsvis, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 59, og af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments)

og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 122, samt Swedish Match-dommen, præmis 47).

80 For så vidt angår domstolskontrollen med de betingelser, som er nævnt i den foregående præmis, skal det fremhæves, at der må indrømmes fællesskabslovgiver et vidt skøn inden for områder, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 58, af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 55 og 56, og af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 61, samt dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 123). Dette gør sig særligt gældende på området for den fælles transportpolitik (jf. i denne retning bl.a. dom af 17.7.1997, forenede sager C-248/95 og C-249/95, SAM Schiffahrt og Stapf, Sml. I, s. 4475, præmis 23, og af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569, præmis 63).

81 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at foranstaltningerne med henblik på assistance, forplejning, indkvartering og erstatning til passagererne, som omhandlet i artikel 5, 6 og 7 i forordning nr. 261/2004 i tilfælde af en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelse, ikke giver mulighed for at nå det mål at nedbringe antallet af tilfælde af aflysning og forsinkelse, ligesom de under alle omstændigheder er uforholdsmæssige i forhold til det tilsigtede formål på grund af de væsentlige økonomiske byrder, der pålægges luftfartsselskaberne.

82 Med henblik på at vurdere nødvendigheden af de omhandlede foranstaltninger skal det understreges, at det umiddelbare formål, som fællesskabslovgiver forfølger, og som fremgår af de fire første betragtninger til forordning nr. 261/2004, er at styrke beskyttelsen af de passagerer, der bliver udsat for en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelse, ved på en standardiseret og umiddelbar måde at godtgøre den skade, personer i en sådan situation måtte lide.

83 Forordningen kan vel, ud over dette direkte formål, der udtrykkeligt er angivet af fællesskabslovgiver, som enhver anden generel ordning, forfølge andre sekundære formål, såsom en nedbringelse af antallet af aflysninger og forsinkelser, hvilket sagsøgerne i hovedsagen har lagt vægt på. Det tilkommer Domstolen at vurdere, om de omhandlede foranstaltninger åbenbart er uegnede i forhold til forordningens udtrykkelige formål, nemlig en styrkelse af beskyttelsen af passagererne, hvis lovlighed ikke i sig selv er anfægtet.

84 Det bemærkes for det første, at de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 5 og 6 i forordning nr. 261/2004, i sig selv gør det muligt umiddelbart at godtgøre visse af de skader, som passagererne måtte lide i tilfælde af en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelse, og garanterer således det høje beskyttelsesniveau af de berørte, som forordningen tilsigter.

85 Det er for det andet ubestridt, at rækkevidden af de forskellige foranstaltninger, som fællesskabslovgiver har valgt, varierer i forhold til størrelsen af den skade, passagererne har lidt, hvilket vurderes enten i forhold til varigheden af forsinkelsen og ventetiden til næste flyafgang, eller i forhold til den tid, der er gået, før de berørte er blevet informeret om en flyafgangs aflysning. De kriterier, der således lægges til grund ved fastsættelsen af passagerernes ret til at nyde disse begunstigelser, forekommer således ikke at være i strid med kravet om proportionalitet.

86 Hvad for det tredje angår de standardiserede og umiddelbare foranstaltninger, såsom omlægning af rejsen for passagererne eller at der sørges for forfriskninger, måltider, overnatning eller kommunikationsmidler, tilsigter disse at opfylde passagerernes umiddelbare behov på stedet, uanset hvad årsagen er til flyafgangens aflysning eller forsinkelse. Da foranstaltningerne varierer som beskrevet i foregående præmis i forhold til størrelsen af passagerernes skade, ses disse foranstaltninger i øvrigt ikke at være åbenbart upassende, alene fordi luftfartsselskaberne ikke kan påberåbe sig undskyldningen om usædvanlige omstændigheder.

87 For det fjerde at det ikke godtgjort, at passagerernes frivillige tegning af en forsikring til dækning af risikoen for flyafganges forsinkelser og aflysning, således som ELFAA har anført, under alle omstændigheder kan godtgøre den skade, de berørte lider på stedet. En sådan foranstaltning kan således ikke betragtes som mere velegnet til at nå det tilsigtede formål end de foranstaltninger, fællesskabslovgiver har valgt.

88 For det femte er den skade, der skyldes den forsinkelse, som forordning nr. 261/2004 skal afhjælpe, uden forbindelse med prisen på den pågældende flybillet. Argumentationen om, at foranstaltningerne til godtgørelse af skade burde have været fastsat i forhold til billetprisen, kan således ikke tages til følge.

89 Hvad for det sjette angår IATA og ELFAA's argumentation om, at foranstaltningerne kan have væsentlige følger for luftfartsselskabernes omkostninger, og ikke forfølger forordningens sekundære formål, som tilsigter at nedbringe antallet af flyafganges aflysninger og lange forsinkelser, skal det bemærkes, at der ikke i forbindelse med forhandlingerne for Domstolen er blevet fremlagt oplysningerne om hyppigheden af de pågældende forsinkelser og aflysninger. De teoretiske omkostninger, disse foranstaltninger betyder for luftfartsselskaberne, som de berørte parter har fremhævet, kan således under alle omstændigheder ikke godtgøre, at foranstaltningerne er uforholdsmæssige i forhold til foranstaltningerne formål.

90 Det skal tillige bemærkes, at de forpligtelser, der følger af forordning nr. 261/2004, ikke begrænser luftfartsselskabernes ret til at søge kompensation hos enhver person, herunder tredjemand, i overensstemmelse med gældende national ret, således som det følger af forordningens artikel 13. En sådan kompensation kan således lette eller fjerne den økonomiske byrde for luftfartsselskaberne som følge af de pågældende forpligtelser. Det findes endvidere ikke urimeligt, at udgifterne under forbehold for den ovennævnte regresmulighed umiddelbart afholdes af det luftfartsselskab, som de pågældende passagerer er bundet til ved en transportkontrakt, hvorefter de har ret til en flyafgang, der ikke bør hverken aflyses eller blive forsinket.

91 Hvad for det syvende angår kompensationen efter artikel 7 i forordning nr. 261/2004 — som passagererne i henhold til artikel 5 har ret til, når de først for sent er blevet informeret om en flyafgangs aflysning — kan luftfartsselskaberne fritages for at betale denne kompensation, hvis de kan godtgøre, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet. Henset til, at der findes en sådan undtagelse, og til, at der er fastsat restriktive bestemmelser for gennemførelsen af forpligtelsen, som luftfartsselskaberne fritages for, hvis informationen gives tilstrækkeligt tidligt eller ledsages af et tilbud om omlægning af rejsen, ses forpligtelsen ikke at være åbenbart for vidtgående i forhold til det tilsigtede formål. Kompensationens størrelse, som er fastsat til 250, 400 eller 600 EUR afhængig af flyrutens længde, findes ikke at være for stor og svarer i øvrigt i det væsentlige til den kompensationsstørrelse, der er gældende i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 295/91 af 4. februar 1991 om en ordning for kompensation til ruteflypassagerer, der afvises på grund af overbookning (EFT L 36, s. 5), henset til inflationen efter forordningens ikrafttræden, hvilket Kommissionen uimodsagt har gjort gældende i sit indlæg.

92 Herefter skal det fastslås, at artikel 5, 6 og 7 i forordning nr. 261/2004 ikke er ugyldige som følge af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Om princippet om forbud mod forskelsbehandling

93 Med det sjette og det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, 6 og 7 i forordning nr. 261/2004 er ugyldige som følge af en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

94 ELFAA er af den opfattelse, at de lavprisflyselskaber, sammenslutningen repræsenterer, er udsat for forskelsbehandling i og med, at de foranstaltninger, som omhandles i de nævnte bestemmelser, pålægger alle luftfartsselskaber samme forpligtelser uden at skelne på baggrund af deres prispolitik og den tilbudte service. Fællesskabsretten lægger endvidere ikke samme forpligtelser på andre transportmidler.

95 Det følger af fast retspraksis, at princippet om forbud mod forskelsbehandling indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (Swedish Match-dommen, præmis 70).

96 Det skal i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at de forskellige transportmidler, henset navnlig til den måde, de fungerer på, betingelserne for deres tilgængelighed og deres nets udbredelse, ikke er substituerbare for så vidt angår anvendelsesbetingelserne (jf. i denne retning dommen i sagen SAM Schiffahrt og Stapf, præmis 34). Situationen for de virksomheder, der opererer inden for hvert af disse transportområder, kan således ikke sammenlignes.

97 Videre bemærkes for så vidt angår luftfartsbefordring, at de passagerer, der bliver udsat for en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelser, befinder sig i en situation, som objektivt er forskellig fra den, som passagerer fra andre transportmidler befinder sig i i lignende tilfælde. De gener, som de berørte lider i sådanne tilfælde, kan således ikke sammenlignes, navnlig på grund af lufthavnes placering, der typisk er uden for bycentrum, samt de særlige forhold omkring indtjekning og udlevering af bagage.

98 Endelig er de skader, som luftfartspassagerer lider i tilfælde af en flyafgangs aflysning eller lange forsinkelse, sammenlignelige, uanset hvilket luftfartsselskab der er tale om, og hænger ikke sammen med luftfartsselskabets prispolitik. Det påhvilede således fællesskabslovgiver at behandle alle luftfartsselskaber ens i forhold til forordning nr. 261/2004's formål om højere beskyttelse af luftfartspassagerer, uden at dette er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

99 Herefter er artikel 5, 6 og 7 i forordning nr. 261/2004 ikke ugyldige som følge af en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

100 Henset til ovenstående bemærkninger skal de syv første spørgsmål besvares således, at gennemgangen heraf intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5, 6 og 7 i forordning nr. 261/2004.

Sagens omkostninger

101 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Når en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler kan appelleres, finder, at et eller flere anbringender vedrørende ugyldigheden af en fællesskabsretsakt, som parterne har fremført, eller som i givet fald er blevet rejst ex officio, er begrundede, skal den udsætte sagen og forelægge Domstolen en præjudiciel anmodning med henblik på bedømmelse af gyldigheden.**

2) **Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5, 6 og 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91.**

Underskrifter