ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

10 januari 2006 *

In zaak C-344/04,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk), bij beslissing van 14 juli 2004, ingekomen bij het Hof op 12 augustus 2004, in de procedure

The Queen, op verzoek van

International Air Transport Association,

European Low Fares Airline Association

tegen

Department for Transport,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann en J. Malenovský (rapporteur), kamerpresidenten, C. Gulmann, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis en A. Borg Barthet, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juni 2005,

gelet op de opmerkingen van:

— International Air Transport Association, vertegenwoordigd door M. Brealey, QC, M. Demetriou, barrister, geïnstrueerd door J. Balfour, solicitor,

— European Low Fares Airline Association, vertegenwoordigd door G. Berrisch, Rechtsanwalt, en C. Garcia Molyneux, abogado,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door M. Bethell als gemachtigde, bijgestaan door C. Lewis, barrister,

— het Europees Parlement, vertegenwoordigd door K. Bradley en M. Gómez Leal als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Karlsson, K. Michoel en R. Szostak als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Benyon en M. Huttunen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 september 2005,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft in de eerste plaats de geldigheid van de artikelen 5, 6 en 7 van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46, blz. 1). Het betreft in de tweede plaats de uitlegging van artikel 234, tweede alinea, EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds International Air Transport Association (hierna: „IATA") en European Low Fares Airline Association (hierna: „ELFAA"), en anderzijds het Department for Transport (ministerie van Vervoer) inzake de uitvoering van verordening nr. 261/2004.

Het rechtskader

De internationale regeling

3 Het Verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer is goedgekeurd bij besluit van de Raad van 5 april 2001 (PB L 194, blz. 38; hierna: „Verdrag van Montreal").

4 De artikelen 17 tot en met 37 van het Verdrag van Montreal vormen hoofdstuk III, „Aansprakelijkheid van de vervoerder en omvang van de vergoeding van de schade".

5 Artikel 19 van dit verdrag, „Vertraging", luidt als volgt:

„De vervoerder is aansprakelijk voor de schade voortvloeiend uit vertraging in het luchtvervoer van passagiers, bagage of goederen. De vervoerder is echter niet aansprakelijk voor de schade voortvloeiend uit een vertraging indien hij bewijst dat hij en zijn hulppersonen alle maatregelen hebben genomen die redelijkerwijs gevergd konden worden om de schade te vermijden, of dat het hun onmogelijk was, die maatregelen te nemen."

6 Artikel 22, lid 1, van dit verdrag begrenst de aansprakelijkheid van de vervoerder ten gevolge van vertraging tot 4 150 bijzondere trekkingsrechten per passagier. Artikel 22, lid 5, bepaalt in hoofdzaak dat deze beperking niet van toepassing is indien de schade het gevolg is van een handelen of nalaten van de vervoerder dat plaatsvond hetzij met de bedoeling schade te veroorzaken, hetzij roekeloos en met de wetenschap dat schade waarschijnlijk het gevolg zou zijn.

7 Artikel 29 van dit verdrag, „Basis voor vorderingen", luidt als volgt:

„Bij het vervoer van passagiers, bagage en goederen kan elke vordering tot schadevergoeding, op welke grond dan ook, hetzij uit hoofde van dit verdrag hetzij op grond van een overeenkomst, een onrechtmatige daad of anderszins, slechts worden ingesteld onder de voorwaarden en binnen de aansprakelijkheidsgrenzen bedoeld in dit Verdrag, zonder dat hiermee iets bepaald is omtrent de personen die een vordering kunnen instellen en omtrent hun onderscheiden rechten. Bij een dergelijke vordering kan men geen schadevergoeding verkrijgen bij wijze van straf of voorbeeld noch uit anderen hoofde dan tot herstel van geleden schade."

De communautaire regeling

Verordening (EG) nr. 2027/97

8 Verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad van 9 oktober 1997 betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen (PB L 285, blz. 1) is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 (PB L 140; blz. 2, hierna: „verordening nr. 2027/97").

9 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2027/97 luidt als volgt:

„De aansprakelijkheid van een luchtvervoerder van de Gemeenschap met betrekking tot de passagiers en hun bagage is onderworpen aan alle bepalingen van het Verdrag van Montreal die op die aansprakelijkheid betrekking hebben."

10 De bijlage bij verordening nr. 2027/97 bevat met name de volgende bepaling, onder het kopje „Vertraging van passagiers":

„In geval van vertraging van passagiers is de luchtvaartmaatschappij aansprakelijk voor schade die ontstaat, tenzij zij alle redelijke maatregelen getroffen heeft om de schade te voorkomen of in de onmogelijkheid verkeerde om dergelijke maatregelen te treffen. De aansprakelijkheid voor vertraging van passagiers is beperkt tot 4 150 bijzondere trekkingsrechten (bedrag bij benadering in plaatselijke munt)."

Verordening nr. 261/2004

11 De eerste en de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 261/2004 luiden als volgt:

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

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

12 De twaalfde overweging van de considerans van deze verordening luidt:

„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 De veertiende overweging van de considerans van de verordening luidt:

„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 onstabiliteit, 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."

14 Artikel 5 van verordening nr. 261/2004, „Annulering", bepaalt:

„1. In geval van annulering van een vlucht:

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

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."

15 Artikel 6 van verordening nr. 261/2004, „Vertraging", luidt:

„1. Wanneer een luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert redelijkerwijs kan verwachten dat een vlucht een vertraging tot na de geplande vertrektijd oploopt, en wel

a) van twee uur of meer voor alle vluchten van 1 500 km of minder,

b) van drie uur of meer voor alle vluchten binnen de Gemeenschap van meer dan 1 500 km en voor alle andere vluchten tussen 1 500 en 3 500 km, of

c) van vier uur of meer voor alle vluchten die niet onder a of b vallen,

wordt de passagiers door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, bijstand geboden als bedoeld in:

i) artikel 9, lid 1, onder a, en artikel 9, lid 2, en

ii) artikel 9, lid 1, onder b, en artikel 9, lid 1, onder c, ingeval de vertrektijd, naar redelijkerwijs wordt verwacht, ten vroegste daags na de geplande vertrektijd is, en

iii) artikel 8, lid 1, onder a, in geval van een vertraging van ten minste vijf uur.

2. In ieder geval volgt de aanbieding van de bijstand binnen de in dit artikel voor iedere vluchtafstand bepaalde tijdspanne."

16 Artikel 7 van verordening nr. 261/2004, „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 1 500 km;

b) 400 EUR voor alle intracommunautaire vluchten van meer dan 1 500 km, en voor alle andere vluchten tussen 1 500 en 3 500 km;

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

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

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 1 500 km of minder, of

b) drie uur voor alle vluchten binnen de Gemeenschap van meer dan 1 500 km en voor alle andere vluchten tussen 1 500 en 3 500 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 grootcirkelmethode (ortodromische lijn)."

17 Artikel 8 van verordening nr. 261/2004, „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.

2. Lid 1, onder a, is ook van toepassing op passagiers wier vlucht onderdeel is van een pakket, behalve wat het recht op terugbetaling betreft indien dit recht bestaat krachtens richtlijn 90/314/EEG.

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."

18 Artikel 9 van verordening nr. 261/2004, „Recht op verzorging", bepaalt:

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

a) maaltijden en verfrissingen, in redelijke verhouding tot de wachttijd;

b) hotelaccommodatie in gevallen:

— waarin een verblijf van één of meer nachten noodzakelijk wordt, of

— waarin een langer verblijf noodzakelijk wordt dan het door de passagier geplande verblijf;

c) vervoer tussen de luchthaven en de plaats van de accommodatie (hotel of andere accommodatie).

2. Bovendien kunnen de passagiers twee gratis telefoongesprekken of telex-, fax- of 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."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

19 IATA is een vereniging van 279 luchtvaartmaatschappijen uit 130 landen, welke wereldwijd 98 % van de reizigers in het reguliere internationale luchtverkeer vervoeren. ELFAA is een de facto in januari 2004 opgerichte vereniging die de belangen behartigt van tien low fare airlines uit negen Europese landen. Deze twee verenigingen hebben bij de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), tegen het ministerie van Vervoer twee verzoeken ingediend tot rechterlijke toetsing („judicial review") met betrekking tot de uitvoering van verordening nr. 261/2004.

20 Daar de High Court of Justice de argumenten van verzoeksters in het hoofdgeding niet bij voorbaat ongegrond achtte, heeft hij het Hof de zeven vragen voorgelegd die verzoeksters hadden gesteld om de geldigheid van verordening nr. 261/2004 aan te vechten. Het ministerie van Vervoer betwijfelde of verwijzing voor zes van de zeven vragen opportuun was, daar deze geen aanleiding gaven tot reële twijfel aan de geldigheid van die verordening. De High Court of Justice vroeg daarom tevens, aan welk criterium moet zijn voldaan of welke drempel moet zijn overschreden voordat een vraag over de geldigheid van een communautaire handeling op grond van artikel 234, tweede alinea, EG, aan het Hof moet worden voorgelegd. De High Court of Justice (England & Wales), Queens' Bench Division (Administrative Court), heeft daarom de behandeling geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is artikel 6 van verordening nr. 261/2004 ongeldig op grond dat het onverenigbaar is met het Verdrag [...] van Montreal [...], inzonderheid met de

artikelen 19, 22 en 29 van dit verdrag? Heeft dit (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

2) Is de wijze waarop artikel 5 van verordening [nr. 261/2004] is geamendeerd bij het bespreken van de ontwerptekst door het bemiddelingscomité, onverenigbaar met de door artikel 251 EG voorgeschreven procedure? Zo ja, is artikel 5 van de [ze] verordening dan ongeldig en heeft dit (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

3) Zijn de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004 geheel of ten dele ongeldig op grond dat zij onverenigbaar zijn met het rechtszekerheidsbeginsel? Zo ja, heeft dit (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

4) Zijn de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004 geheel of ten dele ongeldig op grond dat zij niet of onvoldoende gemotiveerd zijn? Zo ja, heeft dit (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

5) Zijn de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004 geheel of ten dele ongeldig op grond dat zij onverenigbaar zijn met het evenredigheidsbeginsel, aan welk beginsel elke maatregel van de [Europese] Gemeenschap moet voldoen? Zo ja, heeft dit (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

6) Zijn de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004 geheel of ten dele ongeldig op grond dat zij op willekeurige wijze of zonder objectieve rechtvaardiging discriminerend zijn, inzonderheid ten opzichte van de leden van de tweede verzoekende organisatie? Zo ja, heeft dit (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

7) Is artikel 7 van de verordening geheel of ten dele nietig of ongeldig op grond dat het opleggen van een vaste compensatie in geval van annulering van een vlucht om redenen die niet onder het verweer wegens buitengewone omstandigheden vallen, discriminerend is, in strijd is met het voor elke communautaire maatregel geldende evenredigheidsbeginsel, of onvoldoende is gemotiveerd? Zo ja, heeft deze ongeldigheid (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

8) Moet een nationale rechter die een vordering welke vragen over de geldigheid van de bepalingen van een gemeenschapsinstrument doet rijzen, toelaatbaar heeft verklaard met het oordeel dat de vordering verdedigbaar en niet ongegrond is, beginselen van gemeenschapsrecht betreffende criteria of drempels in acht nemen wanneer hij krachtens artikel 234 [tweede alinea] EG beslist of deze vragen over de geldigheid aan het Hof van Justitie moeten worden voorgelegd?"

21 Bij beschikking van de president van het Hof van 24 september 2004 is het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 104 bis, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering, afgewezen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De achtste vraag

22 Met zijn achtste vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 234, tweede alinea, EG aldus moet worden uitgelegd dat een nationale rechterlijke instantie ter beoordeling van de geldigheid van handelingen van een gemeenschapsinstelling, het Hof alleen dan een prejudiciële vraag dient te stellen wanneer er meer dan een zekere mate van twijfel aan die geldigheid bestaat.

De ontvankelijkheid

23 Het Europees Parlement betoogt dat de vraag niet-ontvankelijk is omdat het antwoord dat het Hof hierop zou kunnen geven, geen nut heeft voor de uitkomst van het bij de verwijzende rechterlijke instantie aanhangige geschil, dat betrekking heeft op de geldigheid van verordening nr. 261/2004.

24 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat het afwijzen van een verzoek van een nationale rechter slechts mogelijk is wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 61; 5 juni 1997, Celestini, C-105/94, Jurispr. blz. I-2971, punt 22, en 7 september 1999, Beck en Bergdorf, C-355/97, Jurispr. blz. I-4977, punt 22). Behoudens in dergelijke gevallen, is het Hof in beginsel verplicht om te antwoorden op prejudiciële vragen over de uitlegging van de regels van gemeenschapsrecht (zie arrest Bosman, reeds aangehaald, punt 59).

25 Aangezien verzoeksters in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter de geldigheid van verordening nr. 261/2004 hebben betwist, rees voor deze de vraag of deze betwisting van de geldigheid van de verordening het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof rechtvaardigde onder de in artikel 234 EG neergelegde voorwaarden. De uitlegging van dit artikel die de verwijzende rechter met de onderhavige vraag verzoekt, kan derhalve niet worden aangemerkt als een vraag die geen verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding. Dat de verwijzende rechter het Hof daarnaast ook vragen heeft gesteld over de geldigheid van verordening nr. 261/2004 en dat de antwoorden die daarop zullen worden gegeven het hoofdgeding tot een oplossing kunnen brengen, doet niet af aan de relevantie van het verzoek om uitlegging van artikel 234 EG op zich.

26 Derhalve moet de gestelde vraag worden beantwoord.

Ten gronde

27 Volgens vaste rechtspraak zijn de nationale rechterlijke instanties niet bevoegd om handelingen van de gemeenschapsinstellingen ongeldig te verklaren. De in artikel 234 EG aan het Hof toegekende bevoegdheden hebben immers hoofdzakelijk ten doel, een uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht door de nationale rechterlijke instanties te verzekeren. Deze uniforme toepassing is inzonderheid geboden wanneer het gaat om de geldigheid van een gemeenschapshandeling. Verschillen van inzicht tussen de rechterlijke instanties van de lidstaten over de geldigheid van gemeenschapshandelingen zouden de eenheid van de communautaire rechtsorde zelf in gevaar kunnen brengen en afbreuk kunnen doen aan het fundamentele vereiste van rechtszekerheid (arresten van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, Jurispr. blz. 4199, punt 15; 15 april 1997, Bakers of Nailsea, C-27/95, Jurispr. blz. I-1847, punt 20, en 6 december 2005, Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, Jurispr. blz. I-10513, punt 21). Alleen het Hof is dus bevoegd om de ongeldigheid van handelingen van de gemeenschapsinstellingen vast te stellen (arresten van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, C-143/88 en C-92/89, Jurispr. blz. I-415, punt 17, en 21 maart 2000, Greenpeace France e.a, C-6/99, Jurispr. blz. I-1651, punt 54).

28 Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 234 EG geen rechtsmiddel is ten behoeve van de partijen in een bij de nationale rechter aanhangig geschil, en het enkele feit dat een partij stelt dat het geschil een vraag van geldigheid van het gemeenschapsrecht doet rijzen, is voor de betrokken rechter dus geen dwingende reden om aan te nemen dat er een vraag is opgeworpen in de zin van artikel 234 EG (zie in die zin arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a., 283/81, Jurispr. blz. 3415, punt 9). Hieruit volgt dat het feit dat de geldigheid van een communautaire handeling voor de nationale rechter wordt betwist, op zich niet voldoende rechtvaardiging is voor het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof.

29 Met betrekking tot rechterlijke instanties waarvan de beslissingen naar nationaal recht vatbaar zijn voor hoger beroep heeft het Hof geoordeeld dat deze instanties een onderzoek kunnen instellen naar de geldigheid van een gemeenschapshandeling en, indien zij menen dat de door partijen aangevoerde middelen van ongeldigheid ongegrond zijn, deze verwerpen door vast te stellen dat de handeling ten volle geldig is. Door zo'n uitspraak wordt het bestaan van de gemeenschapshandeling immers niet in gevaar gebracht (arrest Foto-Frost, reeds aangehaald, punt 14).

30 Indien dergelijke rechterlijke instanties daarentegen menen dat een of meer van de door partijen aangevoerde middelen van ongeldigheid of, in voorkomend geval, een ambtshalve opgeworpen vraag van ongeldigheid (zie in die zin arrest van 16 juni 1981, Salonia, 126/80, Jurispr. blz. 1563, punt 7), gegrond zijn, dienen zij de behandeling te schorsen en bij prejudiciële verwijzing het Hof te verzoeken om beoordeling van de geldigheid.

31 Overigens impliceert de geest van samenwerking waarin prejudiciële verzoeken moeten worden gedaan, dat de nationale rechterlijke instantie in haar verwijzingsbeslissing de redenen uiteenzet waarom zij een dergelijke verwijzing noodzakelijk acht.

32 Bijgevolg dient op de achtste vraag te worden geantwoord dat, wanneer een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht vatbaar

zijn voor hoger beroep, meent dat een of meer van de door partijen aangevoerde middelen van ongeldigheid of, in voorkomend geval, een ambtshalve opgeworpen vraag van ongeldigheid, gegrond zijn, zij de behandeling dient te schorsen en bij prejudiciële verwijzing het Hof te verzoeken om beoordeling van de geldigheid.

De andere vragen

33 Met zijn eerste zeven vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 5, 6 en 7 van verordening nr. 261/2004 ongeldig zijn, en zo ja, of deze ongeldigheid meebrengt dat de verordening als geheel ongeldig is.

De verenigbaarheid van artikel 6 van verordening nr. 261/2004 met het Verdrag van Montreal

34 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6 van verordening nr. 261/2004 onverenigbaar is met de artikelen 19, 22 en 29 van het Verdrag van Montreal.

35 Allereerst zij eraan herinnerd dat krachtens artikel 300, lid 7, EG „de akkoorden gesloten onder de in dit artikel vastgestelde voorwaarden verbindend zijn voor de instellingen van de Gemeenschap en voor de lidstaten". Volgens de rechtspraak van het Hof zijn deze overeenkomsten van hogere rang dan de bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht (arresten van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 52, en 1 april 2004, Bellio F.lli, C-286/02, Jurispr. blz. I-3465, punt 33).

36 Het Verdrag van Montreal, dat door de Gemeenschap op 9 december 1999 is ondertekend op de grondslag van artikel 300, lid 2, EG, is goedgekeurd bij besluit van de Raad van 5 april 2001 en met betrekking tot de Gemeenschap in werking getreden op 28 juni 2004. Hieruit volgt dat de bepalingen van dit verdrag vanaf deze laatste datum een integrerend bestanddeel der communautaire rechtsorde vormen (arresten van 30 april 1974, Haegeman, 181/73, Jurispr. blz. 449, punt 5, en 30 september 1987, Demirel, 12/86, Jurispr. blz. 3719, punt 7). Bij beslissing van 14 juli 2004, dus na die datum, heeft de verwijzende rechter in het kader van de bij hem ingediende verzoeken tot „judicial review" het Hof de onderhavige prejudiciële vragen gesteld.

37 Artikel 6 van verordening nr. 261/2004 bepaalt dat in geval van langdurige vertraging de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, de betrokken passagiers bijstand en verzorging moet bieden. Het bepaalt niet dat deze vervoerder zich van dergelijke verplichtingen kan bevrijden in geval van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet konden worden voorkomen.

38 IATA en ELFAA hebben in hun verzoek aan de verwijzende rechter betoogd, en zij betogen dit ook voor het Hof, dat artikel 6 bijgevolg onverenigbaar is met het Verdrag van Montreal, hetwelk in de artikelen 19 en 22, lid 1, uitsluitingen en beperkingen van de aansprakelijkheid van de luchtvaartmaatschappij bevat voor gevallen van vertraging bij het vervoer van passagiers, en dat in artikel 29 bepaalt dat elke vordering tot schadevergoeding, op welke grond dan ook, slechts kan worden ingesteld onder de voorwaarden en binnen de grenzen van dit verdrag.

39 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de artikelen 19, 22 en 29 van het Verdrag van Montreal tot de normen behoren aan de hand waarvan het Hof de geldigheid van handelingen van de communautaire instellingen toetst, daar noch de aard noch de opzet van dit verdrag zich hiertegen verzetten en de bepalingen van deze drie artikelen inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk, en voldoende nauwkeurig vóórkomen.

40 Aangaande de uitlegging van deze artikelen moet worden beklemtoond dat volgens vaste rechtspraak een internationaal verdrag moet worden uitgelegd aan de hand van de bewoordingen waarin het is opgesteld en in het licht van zijn doelstellingen. Dienaangaande bepalen artikel 31 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, en artikel 31 van het Verdrag van Wenen van 21 maart 1986 inzake het recht van verdragen tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, die in die zin het algemene internationale gewoonterecht weergeven, dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van het voorwerp en het doel van dat verdrag (zie in die zin arrest van 20 november 2001, Jany e.a., C-268/99, Jurispr. blz. I-8615, punt 35).

41 Blijkens de preambule van het Verdrag van Montreal erkennen de staten die bij dat verdrag partij zijn „het belang van het waarborgen van bescherming van de belangen van consumenten in het internationale luchtvervoer en de noodzaak van billijke schadevergoeding gegrond op het beginsel van restitutie". Derhalve moet de strekking die de opstellers van dit verdrag aan de artikelen 19, 22 en 29 hebben willen toekennen, worden beoordeeld tegen de achtergrond van deze doelstelling.

42 Uit genoemde bepalingen van het Verdrag van Montreal, die zijn opgenomen in hoofdstuk III, „Aansprakelijkheid van de vervoerder en omvang van de vergoeding van de schade", blijkt dat zij de voorwaarden vastleggen waaronder passagiers die stellen door een vertraging schade te hebben geleden, tegen luchtvaartmaatschappijen vorderingen kunnen instellen. De aansprakelijkheid van de vervoerder wordt daarbij beperkt tot 4 150 bijzondere trekkingsrechten per passagier.

43 Vastgesteld moet worden dat elke vertraging in het vervoer van passagiers door de lucht, in het bijzonder langdurige vertraging, over het algemeen twee soorten schade kan veroorzaken. Enerzijds zal een te grote vertraging schade veroorzaken die voor alle passagiers vrijwel identiek is en die kan worden gecompenseerd door onmiddellijk gestandaardiseerde bijstand of verzorging aan alle belanghebbenden, bijvoorbeeld door middel van de verstrekking van verfrissingen, maaltijden, accommodatie en de gelegenheid tot het voeren van telefoongesprekken. Anderzijds

kunnen passagiers individuele schade lijden die aan de reden van hun verplaatsing inherent is, en waarvan de vergoeding van geval tot geval moet worden beoordeeld naar gelang van de omvang van de veroorzaakte schade. Deze schade kan derhalve slechts achteraf en op individuele basis worden vergoed.

44 Uit de artikelen 19, 22 en 29 van het Verdrag van Montreal blijkt echter duidelijk dat deze alleen de voorwaarden regelen waaronder de betrokken passagiers na vertraging van een vlucht vorderingen kunnen instellen tot vergoeding van hun individuele schade, dat wil zeggen een vergoeding van de schade door de vervoerders die aansprakelijk zijn voor schade die het gevolg is van deze vertraging.

45 Noch uit deze bepalingen, noch uit enige andere bepaling van het Verdrag van Montreal blijkt dat de verdragsauteurs de vervoerders wilden vrijwaren van elke andere vorm van interventie, met name door de overheid die wil voorzien in onmiddellijke en gestandaardiseerde compensatie van het ongemak dat wordt veroorzaakt door vertraging in het vervoer van passagiers door de lucht, zonder dat deze passagiers de moeite hoeven nemen, een schadevergoedingsvordering in te stellen bij de rechter.

46 Het Verdrag van Montreal kon derhalve voor de communautaire wetgever geen beletsel vormen om, in het kader van de aan de Gemeenschap op het gebied van vervoer en consumentenbescherming toegekende bevoegdheden, de voorwaarden vast te leggen waaronder de schade in verband met eerdergenoemd ongemak, moest worden gecompenseerd. Aangezien de in artikel 6 van verordening nr. 261/2004 bedoelde bijstand en verzorging van passagiers in geval van langdurige vertraging van vluchten, dergelijke gestandaardiseerde, onmiddellijk uit te voeren compensatiemaatregelen vormen, zijn dit geen maatregelen waarvoor dit verdrag de uitvoeringsvoorwaarden vastlegt. De regeling van artikel 6 komt derhalve eenvoudigweg bovenop die van het Verdrag van Montreal.

47 De gestandaardiseerde, onmiddellijke bijstand en verzorging staan er op zich niet aan in de weg dat de betrokken passagiers, ingeval zij door diezelfde vertraging bovendien schade lijden die recht geeft op schadevergoeding, daarnaast een vordering tot vergoeding van die schade kunnen instellen onder de voorwaarden van het Verdrag van Montreal.

48 Deze maatregelen, die een verbetering vormen van de bescherming van de belangen van de passagiers en de voorwaarden waaronder het beginsel van schadevergoeding jegens hen wordt toegepast, kunnen derhalve niet worden beschouwd als onverenigbaar met het Verdrag van Montreal.

De geldigheid van artikel 5 van verordening nr. 261/2004 tegen de achtergrond van artikel 251 EG

49 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 251 EG bedoelde bemiddelingscomité, door zijn amendering van artikel 5 van de ontwerptekst van verordening nr. 261/2004, in de versie van het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 27/2003 van 18 maart 2003 (PB C 125 E, blz. 63; hierna: „ontwerpverordening"), de procedurele eisen van artikel 251 EG heeft geëerbiedigd.

50 Allereerst moet worden herinnerd aan de context waarin het bemiddelingscomité in de procedure tot vaststelling van verordening nr. 261/2004 is opgetreden, met name gezien de overwegingen van de communautaire wetgever om al dan niet rekening te houden met omstandigheden waarin de luchtvaartmaatschappijen bij annulering of langdurige vertraging van vluchten kunnen worden vrijgesteld van hun verplichtingen tot bijstand en verzorging van passagiers.

51 In het gemeenschappelijk standpunt nr. 27/2003 heeft de Raad besloten dat luchtvaartmaatschappijen konden worden vrijgesteld van hun verplichtingen tot schadevergoeding en verzorging die, voor het geval van annulering van vluchten, zijn neergelegd in artikel 5 van de ontwerpverordening, en van hun verplichtingen tot het bieden van verzorging die, voor het geval van langdurige vertraging, zijn neergelegd in artikel 6 van de ontwerptekst, indien de maatschappijen konden bewijzen dat de annulering of de vertraging het gevolg was van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden.

52 Bij de behandeling van dit gemeenschappelijk standpunt op 3 juli 2003 heeft het Parlement in tweede lezing geen amendementen op artikel 5 van de ontwerpverordening voorgesteld. Wel heeft het onder meer een amendement nr. 11 aangenomen op artikel 6 van dit ontwerp, waarbij met name de exoneratieclausule in verband met buitengewone omstandigheden, werd geschrapt (hierna: „verweer wegens buitengewone omstandigheden").

53 Bij brief van 22 september 2003 heeft de Raad laten weten dat hij niet alle amendementen van het Parlement kon goedkeuren, en de voorzitter van de Raad heeft in overeenstemming met de voorzitter van het Parlement een vergadering van het bemiddelingscomité bijeengeroepen.

54 Dit comité heeft tijdens zijn vergadering van 14 oktober 2003 overeenstemming bereikt over een gemeenschappelijke ontwerptekst, die op 1 december 2003 is goedgekeurd. Daarin werd met name het verweer wegens buitengewone omstandigheden, op grond waarvan luchtvervoerders werden vrijgesteld van hun verzorgingsverplichting bij annulering van vluchten, uit artikel 5 van de ontwerpverordening geschrapt. De verordening is overeenkomstig dit gemeenschappelijk ontwerp van het bemiddelingscomité door het Parlement aangenomen in derde lezing op 18 december 2003, en door de Raad op 26 januari 2004.

55 Verzoeksters in het hoofdgeding betogen dat het bemiddelingscomité, door artikel 5 van de ontwerpverordening te wijzigen terwijl het Parlement dit artikel in tweede lezing niet had geamendeerd, zijn bevoegdheden uit hoofde van artikel 251 EG heeft overschreden.

56 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het bemiddelingscomité in het kader van de medebeslissingsprocedure bijeen wordt geroepen, wanneer de Raad niet akkoord gaat met de door het Parlement in tweede lezing voorgestelde amendementen. Vaststaat dat dit geval zich in de procedure tot vaststelling van verordening nr. 261/2004 heeft voorgedaan, waardoor bijeenroeping van het comité gerechtvaardigd was.

57 Anders dan IATA stelt, heeft het bemiddelingscomité wanneer het bijeen is geroepen niet tot taak overeenstemming te bereiken over de door het Parlement voorgestelde amendementen, maar, zoals reeds blijkt uit de bewoordingen van artikel 251 EG, om „overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke ontwerptekst", door het gemeenschappelijke standpunt van de Raad te onderzoeken op basis van de amendementen van het Parlement. De tekst van artikel 251 EG zelf houdt derhalve geen beperking in ten aanzien van de inhoud van de maatregelen waarmee overeenstemming over een gemeenschappelijke ontwerptekst kan worden bereikt.

58 Door het gebruik van de term „bemiddeling" hebben de verdragsauteurs de gekozen procedure effectiviteit willen geven en het bemiddelingscomité een ruime beoordelingsbevoegdheid. Door deze wijze van beslechting van onenigheid te kiezen, hebben zij precies beoogd, dat de zienswijze van het Parlement en die van de Raad nader tot elkaar worden gebracht op basis van een onderzoek van alle aspecten van deze onenigheid en dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen, die „alle nodige initiatieven om de standpunten van het [...] Parlement en de Raad nader tot elkaar te brengen" dient te nemen, actief aan het werk van het bemiddelingscomité deelneemt.

59 Vanuit dit perspectief kan artikel 251 EG, gelet op de aldus aan de Commissie toegekende bemiddelingsbevoegdheid en de vrijheid waarover het Parlement en de Raad uiteindelijk beschikken om al dan niet in te stemmen met het door het bemiddelingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerp, niet aldus worden gelezen dat het in principe de bevoegdheid van dit comité beperkt. Het enkele feit dat het Parlement artikel 5 van de ontwerpverordening in tweede lezing niet heeft geamendeerd, betekent niet dat dit comité een onjuist gebruik heeft gemaakt van de hem door artikel 251 EG verleende bevoegdheden.

60 Voorts stellen verzoeksters in het hoofdgeding dat, doordat de vergaderingen van het bemiddelingscomité niet openbaar zijn, de beginselen van de parlementaire democratie zijn geschaad.

61 Weliswaar is de daadwerkelijke deelname van het Parlement aan het wetgevingsproces van de Gemeenschap volgens de in het Verdrag neergelegde procedures een wezenlijk bestanddeel van het institutionele evenwicht dat door dit Verdrag wordt nagestreefd, maar vaststaat dat het Parlement zelf in het bemiddelingscomité vertegenwoordigd is en wel overeenkomstig de grootte van de politieke fracties in het Parlement. Bovendien moet de door het bemiddelingscomité aangenomen gemeenschappelijke ontwerptekst ingevolge artikel 251, lid 5, EG nog voor onderzoek aan het Parlement zelf ter goedkeuring worden voorgelegd. Dit onderzoek, dat moet geschieden volgens de normale transparantievoorwaarden voor de werkzaamheden van deze instelling, waarborgt aldus in elk geval dat het Parlement actief aan het wetgevingsproces deelneemt volgens de beginselen van de parlementaire democratie.

62 Gelet op de stukken zij opgemerkt dat de onenigheid die in casu aan het bemiddelingscomité is voorgelegd met name betrekking had op de vraag of de luchtvaartmaatschappijen al dan niet het verweer wegens buitengewone omstandigheden konden aanvoeren om te worden bevrijd van hun bijstands- en verzorgingsverplichtingen jegens de passagiers in geval van langdurige vertraging van een vlucht, als bedoeld in artikel 6 van de ontwerpverordening. Het bemiddelingscomité heeft overeenstemming bereikt in die zin dat het verweer

wegens buitengewone omstandigheden uit artikel 6 van het ontwerp is geschrapt, om te garanderen dat de passagiers onmiddellijke verzorging en bijstand krijgen, ongeacht de oorzaak van de vertraging van de vlucht. Ook heeft het comité met het oog op een samenhangende en evenwichtige benadering besloten dit verweer te schrappen uit artikel 5 van het ontwerp, betreffende de verzorgingsverplichtingen jegens de passagiers in geval van annulering van een vlucht.

63 Bijgevolg heeft het bemiddelingscomité de grenzen van zijn bevoegdheden niet overschreden door artikel 5 van de ontwerpverordening te wijzigen.

De motiveringsplicht en de eerbiediging van het beginsel van rechtszekerheid

64 Met zijn derde en zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004 ongeldig zijn op grond dat zij niet in overeenstemming zijn met het rechtszekerheidsbeginsel dan wel niet voldoen aan de motiveringsplicht. Met zijn zevende vraag wil hij tevens weten of artikel 7 van de verordening aan deze verplichting voldoet.

65 Verzoeksters in het hoofdgeding betogen dat de betwiste verordening onduidelijkheden, leemten en tegenstrijdigheden vertoont, waardoor de verordening onwettig is, zowel gelet op de motiveringsplicht als op de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel.

66 Er zij aan herinnerd dat de door artikel 253 EG vereiste motivering weliswaar de redenering van de gemeenschapsinstelling die de betrokken handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen

en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, maar dat het niet noodzakelijk is dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, erin worden gespecificeerd (zie met name arresten van 29 februari 1996, Commissie/Raad, C122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 29; 14 december 2004, Swedish Match, C-210/03, Jurispr. blz. I-11893, punt 63, en 12 juli 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 en C-155/04, Jurispr. blz. I-6451, punt 133).

67 Of de motiveringsplicht is nagekomen, moet overigens niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de bewoordingen van de handeling, doch ook van de context ervan, en van het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Betreft het, zoals in het hoofdgeding, een handeling die algemene toepassing moet vinden, dan kan in de motivering worden volstaan met de vermelding in het algemeen van de omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen (zie met name arrest van 10 maart 2005, Spanje/Raad, C-342/03, Jurispr. blz. I-1975, punt 55). Indien de essentie van het door de instellingen nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, zou het derhalve nutteloos zijn, voor elke technische keuze van deze instellingen een specifieke motivering te verlangen (zie met name arresten van 5 juli 2001, Italië/Raad en Commissie, C-100/99, Jurispr. blz. I-5217, punt 64, en Alliance for Natural Health e.a., reeds aangehaald, punt 134).

68 Het rechtszekerheidsbeginsel is een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht, dat onder meer verlangt dat een regeling duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie arresten van 9 juli 1981, Gondrand Frères en Garancini, 169/80, Jurispr. blz. 1931; 13 februari 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27, en 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 30).

69 Tegen de achtergrond van de aangehaalde rechtspraak zij in de eerste plaats opgemerkt dat de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004 de verplichtingen van de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, in geval van annulering of langdurige vertraging van vluchten, nauwkeurig en duidelijk vastleggen. Het doel van deze bepalingen blijkt eveneens duidelijk uit de eerste en de tweede overweging van de considerans van deze verordening, waarin staat dat het optreden van de

Gemeenschap onder meer gericht moet zijn op de waarborging van een hoog niveau van bescherming van de passagiers en de eisen op het gebied van consumentenbescherming in het algemeen in acht moet nemen, aangezien annulering of langdurige vertraging van vluchten voor passagiers ernstig ongemak met zich meebrengt.

70 Bovendien moeten volgens de twaalfde en de dertiende overweging van de considerans van de verordening passagiers van wie de vlucht wordt geannuleerd, een compensatie kunnen krijgen als zij niet tijdig van deze annulering in kennis zijn gesteld, moeten zij hun tickets terugbetaald kunnen krijgen of onder bevredigende voorwaarden een andere vlucht naar hun bestemming kunnen krijgen, en tijdens het wachten op een latere vlucht voldoende worden verzorgd. Volgens de zeventiende overweging van de considerans van deze verordening moeten passagiers van wie de vlucht voor een bepaalde tijd is vertraagd, voldoende worden verzorgd en moeten zij hun vlucht kunnen annuleren met terugbetaling van hun tickets, dan wel hun reis onder bevredigende voorwaarden kunnen voortzetten. Deze punten geven dus de essentie van het nagestreefde doel weer.

71 Voorts staat vast dat de verschillende vormen van schade die passagiers lijden in geval van annulering of langdurige vertraging van vluchten, reëel zijn. Niet bewezen en overigens ook niet gesteld is dat dergelijke incidenten nauwelijks voorkomen. Noch uit artikel 253 EG, noch uit enige andere bepaling blijkt echter dat voor de geldigheid van de betrokken gemeenschapshandeling vereist is dat zij precieze cijfers bevat die rechtvaardigen dat de communautaire wetgever handelend optreedt.

72 Evenmin kan worden verlangd dat verordening nr. 261/2004 een specifieke motivering bevat voor elke technische keuze. Daar het doel, bescherming van de passagiers, eist dat een doeltreffende gestandaardiseerde compensatie wordt geboden die niet tot discussie kan leiden op het moment dat zij wordt verstrekt, wat bij het verweer wegens buitengewone omstandigheden zeker het geval zou zijn, heeft de communautaire wetgever niet in strijd gehandeld met zijn motiveringsplicht toen hij ervan afzag de redenen te vermelden waarom de luchtvaartmaatschappijen zich niet op een dergelijk verweer konden beroepen om zich van hun

verplichtingen ingevolge de artikelen 5 en 6 van de verordening te bevrijden. Anders dan ELFAA stelt, heeft de communautaire wetgever tevens, zonder dat de betrokken handeling daarmee onrechtmatig is geworden, in artikel 7 van de verordening het beginsel en het bedrag van de forfaitaire compensatie die in geval van annulering van een vlucht verschuldigd is, kunnen vastleggen zonder de motieven uiteen te zetten op grond waarvan hij tot deze maatregel en dit bedrag had besloten.

73 In de tweede plaats zijn de in artikel 6 van verordening nr. 261/2004 bedoelde gestandaardiseerde, onmiddellijk uit te voeren maatregelen geen maatregelen waarvoor het Verdrag van Montreal de uitvoeringsvoorwaarden vastlegt en zijn zij niet met dit verdrag onverenigbaar. Hieruit volgt dat voor de bepalingen van deze verordening die de passagiers aldus bepaalde rechten verlenen in geval van langdurige vertraging van vluchten, andere voorwaarden mochten worden gesteld dan de voorwaarden die in dit verdrag worden gesteld met betrekking tot andere rechten. Zij zijn dus zeker niet strijdig met de maatregelen van verordening nr. 2027/97, die, overeenkomstig artikel 1 van die verordening, zijn genomen ter uitvoering van de relevante bepalingen van het Verdrag van Montreal.

74 In deze omstandigheden kunnen verzoeksters in het hoofdgeding niet stellen dat verordening nr. 261/2004, door niet te verwijzen naar verordening nr. 2027/97, is vastgesteld in strijd met de motiveringsplicht. Ook kan artikel 6 van verordening nr. 261/2004 niet aldus worden gelezen dat dit artikel, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, de door verzoeksters in het hoofdgeding vertegenwoordigde ondernemingen de mogelijkheid heeft ontnomen, ondubbelzinnig hun verplichtingen uit hoofde van verordening nr. 2027/97 te kennen.

75 In de derde plaats stellen verzoeksters in het hoofdgeding dat in de veertiende en de vijftiende overweging van de considerans van verordening nr. 261/2004 op inconsistente wijze wordt gezegd dat buitengewone omstandigheden de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, in geval van annulering of langdurige vertraging van vluchten geheel of gedeeltelijk van haar aansprakelijkheid kunnen ontslaan, terwijl de artikelen 5 en 6 van deze verordening, die de verplichtingen van de maatschappij in een dergelijk geval regelen, de mogelijkheid van ontslag van aansprakelijkheid niet kennen, behalve voor de compensatieplicht.

76 Dienaangaande zij evenwel in de eerste plaats opgemerkt dat de considerans van een gemeenschapshandeling de inhoud ervan weliswaar kan preciseren (zie arrest Alliance for Natural Health e.a., reeds aangehaald, punt 91), maar dat deze niet kan worden aangevoerd om van de bepalingen zelf van die handeling af te wijken (arresten van 19 november 1998, Nilsson e.a, C-162/97, Jurispr. blz. I-7477, punt 54, en 24 november 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, Jurispr. blz. I-10095, punt 32). In de tweede plaats valt uit de bewoordingen van deze overwegingen van de considerans af te leiden dat de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, in het algemeen van al haar verplichtingen moet worden ontheven wanneer sprake is van buitengewone omstandigheden, zodat een zekere ambiguïteit ontstaat tussen de aldus uitgedrukte bedoeling van de communautaire wetgever en de inhoud van de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004 op zich, waarin dit ontslag van aansprakelijkheid minder algemeen is geformuleerd. Deze onduidelijkheid is echter niet zo ernstig dat de regeling die is neergelegd in deze twee artikelen, die zelf zeker niet voor meer dan één uitleg vatbaar zijn, daardoor inconsistent wordt.

77 Uit voorgaande overwegingen volgt dat de artikelen 5, 6 en 7 van verordening nr. 261/2004 niet ongeldig zijn wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel en de motiveringsplicht.

De eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel

78 Met zijn vijfde en zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 5, 6 en 7 van verordening nr. 261/2004 ongeldig zijn wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.

79 Allereerst zij eraan herinnerd dat op grond van het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, de middelen waarmee een communautaire bepaling het gestelde doel beoogt te bereiken, passend dienen te zijn en niet verder dienen te gaan dan daartoe noodzakelijk is (zie met name arresten van 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00,

Jurispr. blz. I-6453, punt 59, en 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 122, en arrest Swedish Match, reeds aangehaald, punt 47).

80 Wat het rechterlijk toezicht op de in het voorgaande punt vermelde voorwaarden betreft, beschikt de gemeenschapswetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Derhalve is een op deze gebieden vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig, wanneer zij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel [zie in die zin arresten van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 58; 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punten 55 en 56, en 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 61, en arrest British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, reeds aangehaald, punt 123]. Dit geldt in het bijzonder op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid (zie in die zin met name arresten van 17 juli 1997, SAM Schiffahrt en Stapf, C-248/95 en C-249/95, Jurispr. blz. I-4475, punt 23, en 12 maart 2002, Omega Air e.a., C-27/00 en C-122/00, Jurispr. blz. I-2569, punt 63).

81 Verzoeksters in het hoofdgeding betogen dat de bijstand, verzorging en compensatie voor passagiers in geval van annulering en langdurige vertraging van vluchten, zoals bedoeld in de artikelen 5, 6 en 7 van verordening nr. 261/2004, niet geschikt zijn om het doel, vermindering van het aantal gevallen van annulering en vertraging, te bereiken, en dat deze maatregelen wegens de aanzienlijke financiële lasten die zij voor de communautaire luchtvaartmaatschappijen zullen meebrengen, in elk geval volstrekt niet in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

82 Voor de beoordeling of de betrokken maatregelen noodzakelijk zijn, moet worden benadrukt dat het onmiddellijke doel van de communautaire wetgever, zoals dit blijkt uit de eerste vier overwegingen van de considerans van verordening nr. 261/2004, is om de bescherming van passagiers die met annulering of langdurige vertraging van vluchten te kampen hebben, te vergroten door onmiddellijk en gestandaardiseerd compensatie te bieden voor bepaalde vormen van schade die de belanghebbenden in dergelijke situaties ondervinden.

83 Naast dit onmiddellijke doel, dat door de communautaire wetgever expliciet wordt uiteengezet, kan de verordening, net als elke andere algemene regeling, impliciet andere, secundaire doelstellingen hebben, bijvoorbeeld, zoals verzoeksters in het hoofdgeding betogen, bovendien het aantal annuleringen en langdurige vertragingen van vluchten terug te brengen. Het is aan het Hof om allereerst te beoordelen of de genomen maatregelen kennelijk ongeschikt zijn voor het bereiken van het expliciete doel van de verordening, een betere bescherming van passagiers, waarvan de rechtmatigheid op zich niet wordt betwist.

84 In de eerste plaats zij opgemerkt dat de maatregelen van de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 261/2004 zelf het karakter hebben van onmiddellijke compensatie voor bepaalde vormen van schade voor de passagiers in geval van annulering of langdurige vertraging van vluchten, en dus geschikt zijn om voor de belanghebbenden een hoog beschermingsniveau te garanderen, zoals de bedoeling van de verordening is.

85 In de tweede plaats staat vast dat de reikwijdte van de verschillende door de communautaire wetgever voorziene maatregelen varieert naar gelang van de omvang van de door de passagiers geleden schade, die wordt beoordeeld aan de hand van hetzij de duur van de vertraging en het wachten op de volgende vlucht, hetzij de tijd die is verlopen totdat de belanghebbenden in kennis zijn gesteld van de annulering van de vlucht. De aldus gehanteerde criteria voor vaststelling van het recht van de passagiers op deze maatregelen lijken dus niet in strijd te zijn met het evenredigheidsvereiste.

86 In de derde plaats wordt met de gestandaardiseerde, onmiddellijke compensatie, zoals een andere vlucht, de verstrekking van verfrissingen, maaltijden, accommodatie of de terbeschikkingstelling van middelen voor communicatie met derden, beoogd om ter plaatse te voorzien in de onmiddellijke behoeften van de passagiers, ongeacht de oorzaak van de annulering of de vertraging van de vlucht. Aangezien deze maatregelen, zoals in het voorgaande punt van dit arrest is gezegd, variëren naar gelang van de omvang van de door de passagiers geleden schade, blijkt evenmin dat zij kennelijk niet passend zijn, alleen omdat de vervoerders zich niet kunnen beroepen op het verweer wegens buitengewone omstandigheden.

87 In de vierde plaats is niet bewezen dat de vrijwillige afsluiting door passagiers van een verzekering tegen de risico's van vertraging en annulering van vluchten, zoals door ELFAA wordt voorgestaan, in alle gevallen de schade van de belanghebbenden ter plaatse compenseert. Derhalve kan een dergelijke maatregel niet worden aangemerkt als geschikter om het nagestreefde doel te bereiken dan de door de communautaire wetgever getroffen maatregelen.

88 In de vijfde plaats zijn de door de vertraging veroorzaakte schadelijke gevolgen waarvoor verordening nr. 261/2004 compensatie beoogt te bieden, niet gerelateerd aan de prijs van het ticket. Het argument dat de maatregelen ter verzachting van deze gevolgen hadden moeten worden vastgesteld naar evenredigheid van de prijs van het ticket, kan derhalve niet worden aanvaard.

89 In de zesde plaats stellen IATA en ELFAA weliswaar dat de maatregelen aanzienlijke financiële gevolgen voor de vervoerders dreigen mee te brengen en niet geschikt zijn ter verwezenlijking van het secundaire doel van de verordening, volgens hen terugbrenging van het aantal annuleringen en langdurige vertragingen van vluchten, maar in de behandeling voor het Hof zijn geen cijfers overgelegd betreffende de frequentie van deze vertragingen en annuleringen. Derhalve kan op grond van de theoretische kosten van die maatregelen voor de luchtvaartmaatschappijen, zoals deze door belanghebbenden zijn gesteld, hoe dan ook niet bewezen worden geacht dat deze gevolgen onevenredig zijn aan het belang van die maatregelen.

90 Er zij nog opgemerkt dat, het feit dat de verplichtingen op grond van verordening nr. 261/2004 onverlet laat dat de luchtvaartmaatschappijen van eenieder, ook van derden, volgens het nationale recht terugbetaling kunnen vorderen, zoals artikel 13 van deze verordening bepaalt. Deze terugbetaling kan de financiële lasten die deze vervoerders als gevolg van deze verplichtingen dragen, geheel of gedeeltelijk compenseren. Voorts lijkt het niet onredelijk dat die lasten, onder voorbehoud van eerdergenoemd recht op terugbetaling, in principe worden gedragen door de luchtvaartmaatschappijen, waaraan de betrokken passagiers zijn gebonden door een vervoerscontract dat hun recht geeft op een vlucht die niet geannuleerd of vertraagd zou mogen zijn.

91 In de zevende plaats kunnen de luchtvaartmaatschappijen met betrekking tot de compensatie van artikel 7 van verordening nr. 261/2004, waarop passagiers uit hoofde van artikel 5 aanspraak kunnen maken wanneer zij te laat van de annulering van een vlucht in kennis zijn gesteld, van de verplichting tot betaling van deze compensatie worden bevrijd indien zij aantonen dat de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden. Gelet op het bestaan van een dergelijke exoneratiegrond en de restrictieve voorwaarden voor de naleving van deze verplichting, die de luchtvaartmaatschappijen niet hoeven na te komen wanneer de informatie tijdig wordt gegeven of vergezeld gaat van een aanbod voor een andere vlucht, lijkt deze verplichting in verhouding tot het nagestreefde doel niet kennelijk ongeschikt. Voorts lijkt het compensatiebedrag dat, afhankelijk van de afstand van de betrokken vluchten, is vastgesteld op 250, 400 en 600 EUR, niet excessief en is dit voorts, zoals de Commissie in haar opmerkingen onweersproken stelt, in essentie gelijk aan het compensatiebedrag zoals bijgesteld bij verordening (EEG) nr. 295/91 van de Raad van 4 februari 1991 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor compensatie bij instapweigering in het geregelde luchtvervoer (PB L 36, blz. 5), rekening houdend met de inflatie sinds de inwerkingtreding van die verordening.

92 Uit voorgaande overwegingen volgt dat de artikelen 5, 6 en 7 van verordening nr. 261/2004 niet ongeldig zijn wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.

De eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling

93 Met zijn zesde en zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 5, 6 en 7 van verordening nr. 261/2004 ongeldig zijn wegens schending van het gelijkheidsbeginsel.

94 ELFAA stelt dat de low fare airlines die zij vertegenwoordigt, worden gediscrimineerd aangezien de in deze artikelen voorziene maatregelen aan alle luchtvaartmaatschappijen dezelfde verplichtingen opleggen, zonder onderscheid naar hun prijsbeleid en de diensten die zij aanbieden. Bovendien stelt het gemeenschapsrecht dezelfde verplichtingen niet aan andere middelen van vervoer.

95 Volgens vaste rechtspraak vereist het beginsel van gelijke behandeling of nondiscriminatie dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (arrest Swedish Match, reeds aangehaald, punt 70).

96 Dienaangaande zij allereerst opgemerkt dat de verschillende vormen van vervoer, met name gelet op hun functioneren, hun toegankelijkheid en het net waarvan zij gebruik maken, wat hun gebruiksvoorwaarden betreft niet verwisselbaar zijn (zie in die zin arrest SAM Schiffahrt en Stapf, reeds aangehaald, punt 34). De situatie van ondernemingen die in een bepaalde vervoerssector actief zijn, is derhalve niet vergelijkbaar met die van ondernemingen in een andere vervoerssector.

97 Vervolgens moet met betrekking tot het vervoer door de lucht worden vastgesteld dat passagiers die te kampen hebben met annulering of langdurige vertraging van vluchten, in een situatie verkeren die objectief verschilt van de situatie van passagiers van andere transportmiddelen bij incidenten van dezelfde aard. In het bijzonder vanwege de locatie van luchthavens, die in het algemeen buiten het stadscentrum gelegen zijn, en de specifieke voorschriften voor het inchecken en afhalen van bagage, is het ongemak voor de betrokkenen bij dergelijke incidenten niet vergelijkbaar.

98 Ten slotte is de schade die passagiers van luchtvaartmaatschappijen in geval van annulering of langdurige vertraging van vluchten lijden, vergelijkbaar, ongeacht met welke maatschappij zij een overeenkomst hebben gesloten, en is zij niet gerelateerd aan het prijsbeleid van deze maatschappijen. Om niet in strijd te handelen met het gelijkheidsbeginsel, moest de communautaire wetgever derhalve, gelet op het doel van de verordening, een betere bescherming van alle passagiers van luchtvaartmaatschappijen, alle luchtvaartmaatschappijen gelijk behandelen.

99 Hieruit volgt dat de artikelen 5, 6 en 7 van verordening nr. 261/2004 niet ongeldig zijn wegens schending van het gelijkheidsbeginsel.

100 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste zeven vragen te worden geantwoord dat uit het onderzoek daarvan niets is gebleken dat afdoet aan de geldigheid van de artikelen 5, 6 en 7 van verordening nr. 261/2004.

Kosten

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

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Wanneer een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht vatbaar zijn voor hoger beroep, meent dat een of meer van de door partijen aangevoerde middelen van ongeldigheid of, in voorkomend geval, een ambtshalve opgeworpen vraag van ongeldigheid, gegrond zijn, dient zij de behandeling te schorsen en bij prejudiciële verwijzing het Hof te verzoeken om beoordeling van de geldigheid.**

2) **Uit het onderzoek van de gestelde vragen is niets gebleken dat afdoet aan de geldigheid van de artikelen 5, 6 en 7 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.**

ondertekeningen