DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 januari 2006 *

I mål C-344/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket), genom beslut av den 14 juli 2004 som inkom till domstolen den 12 augusti 2004, i målet

The Queen, på begäran av:

International Air Transport Association,

European Low Fares Airline Association,

mot

Department for Transport,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, och J. Malenovský (referent) samt domarna C. Gulmann, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis och A. Borg Barthet,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 juni 2005,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— International Air Transport Association, genom M. Brealey, QC, M. Demetriou, barrister, befullmäktigade genom J. Balfour, solicitor,

— European Low Fares Airline Association, genom G. Berrisch, Rechtsanwalt, och C. Garcia Molyneux, abogado,

— Förenade kungarikets regering, genom M. Bethell, i egenskap av ombud, biträdd av C. Lewis, barrister,

— Europaparlamentet, genom K. Bradley och M. Gómez Leal, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom E. Karlsson, K. Michoel och R. Szostak, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom F. Benyon och M. Huttunen, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 september 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser för det första giltigheten av artiklarna 5, 6 och 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (EUT L 46, s. 1). För det andra avser denna begäran tolkningen av artikel 234 andra stycket EG.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan International Air Transport Association (nedan kallad IATA) och European Low Fares Airline Association (nedan kallad ELFAA) och å andra sidan Department for Transport (transportministeriet). Målet rörde genomförandet av förordning nr 261/2004.

Tillämpliga bestämmelser

De internationella bestämmelserna

3 Konventionen om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter godkändes genom rådets beslut av den 5 april 2001 (EGT L 194, s. 38) (nedan kallad Montrealkonventionen).

4 Kapitel III i Montrealkonventionen, som har rubriken "Fraktförarens skadeståndsansvar och ersättningens omfattning", består av artiklarna 17–37.

5 I artikel 19, som har rubriken "Försening", föreskrivs följande:

"Transportören ansvarar för skador till följd av försening vid lufttransporter av passagerare, bagage och gods. Transportören ansvarar dock inte för sådana skador om transportören visar att denne och dennes anställda eller uppdragstagare har vidtagit alla de åtgärder som rimligen kan begäras för att undvika skadorna eller att det var omöjligt att vidta sådana åtgärder."

6 Enligt artikel 22.1 i konventionen är transportörens skadeståndsansvar vid försening begränsat till 4 150 särskilda dragningsrätter för varje passagerare. I artikel 22.5 föreskrivs huvudsakligen att denna begränsning inte gäller om transportören genom en handling eller underlåtenhet orsakat skadan i avsikt att skada eller av grov oaktsamhet och med vetskap om att en skada troligen skulle bli följden.

7 Artikel 29 i Montrealkonventionen, som har rubriken "Grund för ersättningskrav", har följande lydelse:

"I fråga om transporter av passagerare, bagage eller gods får en talan om skadestånd, oavsett hur den grundats — med stöd av konventionen, inomkontraktuellt, utomkontraktuellt eller på annan grund — föras endast på de villkor och inom de gränser som fastställs i denna konvention, oavsett vem eller vilka som har rätt att föra talan och vilken rätt som tillkommer dem. Vid en sådan talan är bestraffande, avskräckande eller andra icke-kompensatoriska skadeposter inte ersättningsgilla."

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

Förordning (EG) nr 2027/97

8 Rådets förordning (EG) nr 2027/97 av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor (EGT L 285, s. 1) ändrades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 889/2002 av den 13 maj 2002 (EGT L 140, s. 2) (nedan kallad förordning nr 2027/97).

9 I artikel 3.1 i förordning nr 2027/97 föreskrivs följande:

"Ett EG-lufttrafikföretags skadeståndsansvar för passagerare och deras bagage regleras av alla de bestämmelser i Montrealkonventionen som är relevanta för sådant skadeståndsansvar."

10 I bilagan till förordning nr 2027/97 återfinns under rubriken "Förseningar av passagerare" bland annat följande bestämmelser:

"Vid förseningar av passagerare är flygbolaget skadeståndsansvarigt, om det inte vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika skadan eller om det var omöjligt för det att vidta sådana åtgärder. Skadeståndsansvaret vid förseningar av passagerare är begränsat till 4150 SDR (ungefärligt belopp i lokal valuta)."

Förordning nr 261/2004

11 Skälen 1 och 2 i förordning nr 261/2004 har följande lydelse:

"1. Gemenskapens verksamhet på lufttrafikområdet bör bland annat syfta till att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna. Dessutom bör full hänsyn tas till de allmänna konsumentskyddskraven.

2. Nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar skapar allvarliga problem och olägenheter för passagerarna."

12 Skäl 12 i nämnda förordning har följande lydelse:

"Problem och olägenheter för passagerarna som orsakas av inställda flygningar bör också minskas. Detta bör åstadkommas genom att trafikföretagen förmås att före den tidtabellsenliga avgångstiden informera passagerna om inställda flygningar och att de dessutom erbjuder en rimlig ombokning, för att passagerarna skall kunna vidta andra åtgärder. I annat fall bör lufttrafikföretagen kompensera passagerarna om inställningen av flygningen inte beror på extraordinära omständigheter som inte kunde ha undvikits även om alla rimliga åtgärder vidtagits."

13 Skäl 14 i nämnda förordning har följande lydelse:

"Liksom i Montrealkonventionen bör skyldigheterna för det lufttrafikföretag som utför flygningen vara helt eller delvis begränsade i sådana fall där en händelse har orsakats av extraordinära omständigheter som inte kunde ha undvikits även om alla rimliga åtgärder vidtagits. Sådana omständigheter kan särskilt förekomma i händelse av politisk instabilitet, meteorologiska förhållanden som omöjliggör flygningen i fråga, säkerhetsrisker, oförutsedda brister i flygsäkerheten och strejker som påverkar verksamheten för det lufttrafikföretag som utför flygningen."

14 I artikel 5 i förordning nr 261/2004, som har rubriken "Inställd flygning", föreskrivs följande:

"1. Vid inställd flygning skall de berörda passagerarna

a) erbjudas assistans i enlighet med artikel 8 av det lufttrafikföretag som utför flygningen, och

b) erbjudas assistans i enlighet med artikel 9.1.a och 9.2 samt, om omdirigering sker och den nya flygningens rimligen förväntade avgångstid är åtminstone dagen efter den avgång som var planerad för den inställda flygningen, assistans i enlighet med artikel 9.1.b och 9.1.c, och

c) ha rätt till kompensation i enlighet med artikel 7 av det lufttrafikföretag som utför flygningen såvida inte

i) de minst två veckor före den tidtabellsenliga åvgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, eller

ii) de mellan två veckor och sju dagar före den tidtabellsenliga avgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, och erbjuds ombokning så att de kan avresa högst två timmar före den tidtabellsenliga avgångstiden och nå sin slutliga bestämmelseort senast fyra timmar efter den tidtabellsenliga ankomsttiden, eller

iii) de mindre än sju dagar före den tidtabellsenliga avgångstiden underrättas om att flygningen är inställd, och erbjuds ombokning så att de kan avresa högst en timme före den tidtabellsenliga avgångstiden och nå sin slutliga bestämmelseort senast två timmar efter den tidtabellsenliga ankomsttiden.

2. När passagerarna underrättas om att flygningen ställs in, skall en upplysning lämnas om eventuell alternativ transport.

3. Lufttrafikföretaget som utför flygningen skall inte vara skyldigt att betala kompensation enligt artikel 7, om det kan visa att den inställda flygningen beror på extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits.

4. Bevisbördan för om passageraren har underrättats om den inställda flygningen samt när detta skett skall åvila det lufttrafikföretag som utför flygningen."

15 Artikel 6 i förordning nr 261/2004, som har rubriken "Försening", har följande lydelse:

"1. När det lufttrafikföretag som utför flygningen har rimlig anledning att anta att en flygning kommer att försenas i förhållande till den tidtabellsenliga avgångstiden

a) med två timmar eller mer vid alla flygningar på 1 500 kilometer eller mindre, eller

b) med tre timmar eller mer vid alla flygningar inom gemenskapen på mer än 1500 kilometer och vid alla övriga flygningar på mellan 1 500 och 3 500 kilometer, eller

c) med fyra timmar eller mer vid alla flygningar som inte omfattas av a eller b,

skall lufttrafikföretaget erbjuda passagerarna

i) assistans i enlighet med artikel 9.1 a och artikel 9.2,

ii) om den rimligen förväntade avgångstiden är åtminstone dagen efter den tidigare tillkännagivna avgångstiden, assistans i enlighet med artikel 9.1 b och 9.1 c,

iii) om förseningen är åtminstone fem timmar, assistans i enlighet med artikel 8.1 a.

2. Under alla omständigheter skall assistansen erbjudas inom de tidsfrister som anges ovan med avseende på varje avståndssegment."

16 Artikel 7 i förordning nr 261/2004, som har rubriken "Rätt till kompensation", innehåller följande föreskrifter:

"1. Vid hänvisning till denna artikel skall passagerare få kompensation som uppgår till

a) 250 euro för alla flygningar på högs. 1 500 kilometer,

b) 400 euro för alla flygningar inom gemenskapen på mer än 1500 kilometer, och för alla övriga flygningar på mellan 1 500 och 3 500 kilometer,

c) 600 euro för alla flygningar som inte omfattas av a och b.

När avståndet beräknas skall utgångspunkten vara den sista bestämmelseort där nekad ombordstigning eller inställd flygning kommer att leda till att passagerarens ankomst i förhållande till tidtabell försenas.

2. När passagerare erbjuds ombokning till den slutliga bestämmelseorten med en alternativ flygning i enlighet med artikel 8, och ankomsttiden för denna inte överstiger den tidtabellsenliga ankomsttiden för den ursprungligen bokade flygningen

a) med två timmar för alla flygningar på 1 500 kilometer eller mindre, eller

b) med tre timmar för alla flygningar inom gemenskapen på mer än 1 500 kilometer och för alla övriga flygningar mellan 1 500 kilometer och 3 500 kilometer, eller

c) med fyra timmar för alla flygningar som inte omfattas av a eller b,

får det lufttrafikföretag som utför flygningen minska den kompensation som föreskrivs i punkt 1 med 50 procent.

3. Kompensationen i punkt 1 skall betalas kontant, med elektronisk banköverföring, bankgirering eller check eller, med passagerarens skriftliga samtycke, med resevouchers och/eller andra tjänster.

4. De avstånd som anges i punkterna 1 och 2 skall mätas efter storcirkelmetoden (ortodromisk linje).

17 I artikel 8 i förordning nr 261/2004, som har rubriken "Rätt till återbetalning eller ombokning", föreskrivs följande:

"1. Vid hänvisning till denna artikel skall passagerare erbjudas att välja mellan

a) — återbetalning inom sju dagar, i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.3, av hela inköpspriset för biljetten, för den del eller de delar av resan som inte

fullföljts och för den del eller de delar som fullföljts, om flygningen inte längre har något syfte med avseende på passagerarens ursprungliga resplan, samt dessutom, i relevanta fall,

— en returflygning till den första avgångsorten snarast möjligt,

b) ombokning till den slutliga bestämmelseorten snarast möjligt, under likvärdiga transportvillkor, eller

c) ombokning till den slutliga bestämmelseorten till ett senare datum som passageraren finner lämpligt, under likvärdiga transportvillkor, beroende på platstillgång.

2. Punkt 1 a skall även gälla passagerare vars flygning ingår i ett paket, med undantag av rätten till återbetalning, om denna rättighet regleras i direktiv 90/314/EEG.

3. När flera olika flygplatser svarar för flygtrafiken till och från en stad eller region och det lufttrafikföretag som utför flygningen som alternativ erbjuder en passagerare en flygning till en annan flygplats än den som bokningen avsåg, skall lufttrafikföretaget stå för kostnaderna för passagerarens transport från den alternativa flygplatsen antingen till den flygplats som bokningen gällde eller till en annan närliggande destination som överenskommits med passageraren."

18 I artikel 9 i förordning nr 261/2004, som har rubriken "Rätt till service", föreskrivs följande:

"1. I de fall hänvisning görs till denna artikel skall passagerare utan kostnad erbjudas

a) måltider och förfriskningar i skälig proportion till väntetiden,

b) hotellrum i sådana fall

— då övernattning under en eller flera nätter blir nödvändig, eller

— då en längre vistelse än den passageraren planerat blir nödvändig,

c) transport mellan flygplatsen och inkvarteringsorten (hotell eller annan).

2. Passagerare skall dessutom erbjudas att utan kostnad ringa två telefonsamtal eller skicka två telex, fax eller e-postmeddelanden.

3. Vid tillämpningen av denna artikel skall det lufttrafikföretag som utför flygningen ta särskild hänsyn till behoven hos personer med nedsatt funktionsförmåga och medföljande personer samt behoven hos barn som reser ensamma."

Målet vid den nationella domstolen och de hänskjutna frågorna

19 IATA är en sammanslutning som representerar 270 flygbolag från 130 länder som transporterar ungefär 98 procent av passagerarna på den internationella reguljärflygtrafiken. ELFAA är en sammanslutning som bildades i januari 2004 och som representerar tio europeiska lågprisbolag från nio EU-länder. Dessa båda sammanslutningar väckte talan vid High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) mot transportministeriet i två mål angående rättsprövning (judicial review) avseende genomförandet av förordning nr 261/2004.

20 High Court of Justice fann att det inte saknades fog för de argument som sökandena i målen vid den nationella domstolen anfört och beslutade att till domstolen hänskjuta de sju frågor som de hade ställt i syfte att ifrågasätta giltigheten av förordning nr 261/2004. Transportministeriet uttryckte tvivel angående nödvändigheten av att hänskjuta sex av frågorna, eftersom de frågorna enligt transportministeriets uppfattning inte gav upphov till allvarligt tvivel om förordningens giltighet. High Court of Justice sökte därför få klarhet i vilket kriterium eller vilken gräns som skall tillämpas för att avgöra om en fråga angående giltigheten av en gemenskapsrättsakt skall hänskjutas till domstolen med stöd av artikel 234 andra stycket EG. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till domstolen:

"1. Är artikel 6 i förordning nr 261/2004 ogiltig på grund av att den är oförenlig med ... Montrealkonventionen ..., i synnerhet artiklarna 19, 22 och 29 däri, och

påverkar det (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

2. Genomfördes den ändring av artikel 5 i förordning [nr 261/2004] som gjordes under utarbetandet av förlikningskommitténs utkast på ett sätt som strider mot det förfarande som föreskrivs i artikel 251 EG, och är i så fall artikel 5 i förordningen ogiltig, och, påverkar det i så fall (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

3. Är artiklarna 5 och 6 i förordning nr 261/2004 (helt eller delvis) ogiltiga på grund av att de är oförenliga med rättssäkerhetsprincipen, och påverkar den ogiltigheten i så fall (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

4. Är artiklarna 5 och 6 i förordning nr 261/2004 (helt eller delvis) ogiltiga på grund av att de saknar motivering eller i vart fall en tillräcklig sådan, och påverkar den ogiltigheten i så fall (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

5. Är artiklarna 5 och 6 i förordning nr 261/2004 (helt eller delvis) ogiltiga på grund av att de är oförenliga med den proportionalitetsprincip som gäller för alla gemenskapsåtgärder, och påverkar den ogiltigheten i så fall (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

6. Är artiklarna 5 och 6 i förordning nr 261/2004 (helt eller delvis) ogiltiga på grund av att särskilt den andra sökandesammanslutningens medlemmar diskrimineras på ett sätt som är godtyckligt och inte rättfärdigat av sakliga skäl, och påverkar i så fall den ogiltigheten (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

7. Saknar artikel 7 i förordningen (helt eller delvis) rättslig verkan eller är den (helt eller delvis) ogiltig på grund av att den bestämmelse, som innebär att ett i förväg fastställt belopp skall betalas när en flygning ställs in av annan anledning än extraordinära omständigheter, är diskriminerande, inte uppfyller de krav på proportionalitet som gäller för alla gemenskapsåtgärder eller inte är tillräckligt motiverad, och påverkar denna ogiltighet i så fall (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

8. Finns det, i fall när en nationell domstol tar upp en talan till prövning och talan ger upphov till frågor avseende giltigheten av en gemenskapsrättsakts bestämmelser, vilka den nationella domstolen bedömer vara befogade och inte ogrundade, några gemenskapsrättsliga principer enligt vilka den nationella domstolen skall tillämpa ett kriterium eller en gräns när den i enlighet med artikel 234 [andra stycket] EG avgör huruvida dessa frågor skall hänskjutas till domstolen?"

21 Genom beslut av domstolens ordförande av den 24 september 2004 avslogs den nationella domstolens begäran om att förevarande mål skall handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 104a första stycket i rättegångsreglerna.

Prövning av de hänskjutna frågorna

Den åttonde frågan

22 Den nationella domstolen har ställt den åttonde frågan, vilken skall bedömas först, för att få klarhet i huruvida artikel 234 andra stycket EG skall tolkas så, att en nationell domstol är skyldig att hänskjuta en fråga angående giltigheten av en gemenskapsrättsakt endast om den hyser ett visst mått av tvivel angående denna giltighet.

Upptagande till sakprövning

23 Europaparlamentet har hävdat att denna fråga skall avvisas, eftersom domstolens svar på den inte på något sätt skulle kunna vara användbart för att avgöra målet vid den nationella domstolen, vilket rör giltigheten av förordning nr 261/2004.

24 Det följer av fast rättspraxis att domstolen kan avvisa en begäran från en nationell domstol bara då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållandena eller de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt (se bland annat dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 61, av den 5 juni 1997 i mål C-105/94, Celestini, REG 1997, s. I-2971, punkt 22, och av den 7 september 1999 i mål C-355/97, Beck och Bergdorf, REG 1999, s. I-4977, punkt 22). Domstolen är, med undantag för nämnda fall, i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts avser tolkningen av gemenskapsrättsliga bestämmelser (se domen i det ovannämnda målet Bosman, punkt 59).

25 Sökandena har i målet vid den nationella domstolen ifrågasatt giltigheten av förordning nr 261/2004. Den nationella domstolen hade därigenom att ta ställning till huruvida detta ifrågasättande av nämnda förordnings giltighet motiverade att en begäran om förhandsavgörande hänsköts till domstolen i enlighet med föreskrifterna i artikel 234 EG. Det kan därför inte anses att den tolkning av nämnda artikel som den nationella domstolen har begärt genom förevarande fråga saknar samband med föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen. Att den nationella domstolen samtidigt ställer frågor om giltigheten av förordning nr 261/2004 och att svaren på dessa frågor kan ge den nationella domstolen vägledning till hur den skall avgöra målet, innebär inte att frågan om hur artikel 234 EG skall tolkas blir irrelevant.

26 Frågan skall således besvaras.

Prövning i sak

27 Det följer av fast rättspraxis att de nationella domstolarna inte är behöriga att ogiltigförklara gemenskapsinstitutionernas rättsakter. Det huvudsakliga syftet med den behörighet som domstolen har tillerkänts genom artikel 234 EG är nämligen att säkerställa att de nationella domstolarna tillämpar gemenskapsrätten enhetligt. Denna enhetliga tillämpning är särskilt viktig när giltigheten av en gemenskapsrättsakt ifrågasätts. Om det rådde skilda uppfattningar mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om giltigheten av gemenskapens rättsakter skulle detta äventyra enhetligheten i själva gemenskapens rättsordning och innebära ett åsidosättande av grundläggande rättssäkerhetskrav (dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987, s. 4199, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 9, s. 233, av den 15 april 1997 i mål C-27/95, Bakers of Nailsea, REG 1997, s I-1847, punkt 20, och av den 6 december 2005 i mål C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur, ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen, punkt 21). Domstolen är således ensam behörig att slå fast att en gemenskapsrättsakt är ogiltig (dom av den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest, REG 1991, s. I-415, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 11, s. 19, och av den 21 mars 2000 i mål C-6/99, Greenpeace France m.fl., REG 2000, s. I-1651, punkt 54).

28 Det skall i detta avseende påpekas att det inte genom artikel 234 EG öppnas en form av talan för parterna i ett mål som pågår vid en nationell domstol. Det räcker alltså inte att en part gör gällande att målet ger upphov till en fråga om giltigheten av gemenskapsrätten för att den berörda nationella domstolen skall anse att det har uppkommit en fråga i den mening som avses i artikel 234 EG (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, Cilfit m.fl., REG 1982, s. 3415, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513). Av detta följer att det inte i sig räcker att giltigheten av en gemenskapsrättsakt har ifrågasatts vid en nationell domstol för att det skall vara motiverat att hänskjuta en fråga till domstolen.

29 De nationella domstolar mot vars avgöranden det finns rättsmedel enligt nationell lagstiftning får pröva frågan om en gemenskapsrättsakt är giltig, och om de finner att de omständigheter som parterna åberopar till stöd för att rättsakten skall anses ogiltig saknar grund får de lämna dessa utan avseende och slå fast att rättsakten är giltig. Genom ett sådant förfarande sätter de nämligen inte gemenskapsrättsaktens existens i fråga (domen i det ovannämnda målet Foto-Frost, punkt 14).

30 Om dessa domstolar däremot finner att det finns grund för en eller flera av de omständigheter som parterna åberopar, eller som domstolarna i förekommande fall prövar ex officio, till stöd för att rättsakten skall anses ogiltig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 1981 i mål 126/80, Salonia, REG 1981, s. 1563, punkt 7; svensk specialutgåva, volym 6, s. 129), skall de vilandeförklara målet och hänskjuta giltighetsfrågan till EG-domstolen.

31 Den samarbetsanda som skall råda vid behandlingen av begäran om förhandsavgörande innebär vidare att den nationella domstolen i beslutet om hänskjutande redogör för skälen till varför den finner ett sådant hänskjutande nödvändigt.

32 Den åttonde frågan skall således besvaras så, att om de nationella domstolar mot vars avgöranden det finns rättsmedel enligt nationell lagstiftning finner att det finns

grund för en eller flera av de omständigheter som parterna åberopar, eller som domstolarna i förekommande fall prövar ex officio, till stöd för att rättsakten skall anses ogiltig, skall de vilandeförklara målet och hänskjuta giltighetsfrågan till EG-domstolen

De övriga frågorna

33 Den nationella domstolen har ställt de sju första frågorna för att få klarhet i huruvida artiklarna 5, 6 och 7 i förordning nr 261/2004 är ogiltiga och huruvida denna eventuella ogiltighet kan medföra att förordningen i sin helhet är ogiltig.

Huruvida artikel 6 i förordning nr 261/2004 är förenlig med Montrealkonventionen

34 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6 i förordning nr 261/2004 är oförenlig med bestämmelserna i artiklarna 19, 22 och 29 i Montrealkonventionen.

35 Det skall inledningsvis påpekas att det följer av artikel 300.7 EG att "[a]vtal som ingåtts i den ordning som anges i denna artikel skall vara bindande för gemenskapernas institutioner och för medlemsstaterna". Sådana avtal har enligt domstolens rättspraxis företräde framför gemenskapens sekundärrätt (dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland, REG 1996, s. I-3989, punkt 52, och av den 1 april 2004 i mål C-286/02, Bellio F.lli, REG 2004, s. I-3465, punkt 33).

36 Montrealkonventionen undertecknades på gemenskapens vägnar den9 december 1999 med stöd av artikel 300.2 EG, godkändes genom rådets beslut av den 5 april 2001 och trädde i kraft med avseende på gemenskapen den 28 juni 2004. Från detta datum utgör bestämmelserna i denna konvention enligt fast rättspraxis således en integrerad del av gemenskapens rättsordning (dom av den 30 april 1974 i mål 181/73, Haegeman, REG 1974, s. 449, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 2, s. 281, och av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel, REG 1987, s. 3719, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 9, s. 175). Det var således vid en senare tidpunkt som den nationella domstolen genom beslut av den 14 juli 2004 inom ramen för det vid nämnda domstol pågående förfarandet för "judicial review" hänsköt förevarande begäran om förhandsavgörande till domstolen.

37 I artikel 6 i förordning nr 261/2004 föreskrivs att lufttrafikföretaget vid kraftig försening skall erbjuda berörda passagerare assistans och service. Det föreskrivs inte att lufttrafikföretaget kan undslippa dessa skyldigheter om det föreligger extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits.

38 IATA och ELFAA har i sin ansökan till den nationella domstolen och även vid domstolen gjort gällande att nämnda artikel 6 är oförenlig med bestämmelserna i Montrealkonventionen. Artiklarna 19 och 22.1 i konventionen innehåller nämligen bestämmelser om undantag och om begränsning av lufttrafikföretagets ansvar vid försening av passagerartransporter, och i artikel 29 föreskrivs att talan om skadestånd, oavsett hur den grundats, får föras endast på de villkor och inom de gränser som fastställs i nämnda konvention.

39 Det skall härvid konstateras att artiklarna 19, 22 och 29 i Montrealkonventionen ingår bland de regler som domstolen skall beakta när den prövar giltigheten av gemenskapsinstitutionernas rättsakter, eftersom nämnda konventions beskaffenhet och systematik, för det första, inte utgör hinder för detta. Bestämmelserna i dessa artiklar framstår, för det andra, med avseende på deras innehåll som ovillkorliga och tillräckligt precisa.

40 Med avseende på tolkningen av dessa artiklar skall det betonas att det följer av fast rättspraxis att ett internationellt fördrag skall tolkas på grundval av sin ordalydelse samt mot bakgrund av sina mål. I artiklarna 31 i Wienkonventionerna av den 23 maj 1969 om traktaträtten och av den 21 mars 1986 om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan, vilka ger uttryck för allmän internationell sedvanerätt, föreskrivs i detta hänseende att en traktat skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens ordalydelse sedd i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 november 2001 i mål C-268/99, Jany m.fl., REG 2001, s. I-8615, punkt 35).

41 Det följer av ingressen till Montrealkonventionen att de fördragsslutande staterna har erkänt "betydelsen av att skydda konsumenternas intressen i samband med internationella lufttransporter och av att sörja för rättvis ersättning enligt kompensationsprincipen". Vilken räckvidd som nämnda konventions upphovsmän avsåg att ge bestämmelserna i artiklarna 19, 22 och 29 skall således bedömas mot bakgrund av denna målsättning.

42 Villkoren för passagerares möjlighet att väcka talan om skadestånd mot lufttrafikföretag på grund av försening anges i dessa bestämmelser i Montrealkonventionen, vilka återfinns i kapitel III som har rubriken "Fraktförarens skadeståndsansvar och ersättningens omfattning". Transportörens skadeståndsansvar är enligt dessa bestämmelser begränsat till 4 150 särskilda dragningsrätter för varje passagerare.

43 Förseningar vid lufttransporter av passagerare kan, i synnerhet vid kraftiga förseningar, i allmänhet ge upphov till två typer av skador. För det första kan en kraftig försening orsaka skador som är i stort sett identiska för alla passagerare och som kan ersättas genom standardiserad och omedelbar assistans eller service, till exempel i form av förfriskningar, måltider, hotellrum och telefonsamtal. För det

andra kan passagerarna individuellt åsamkas skada beroende på skälet för deras resa. Omfattningen av sådana skador kan endast bedömas i varje enskilt fall och ersättning kan därför endast ges individuellt och i efterhand.

44 Det framgår tydligt av bestämmelserna i artiklarna 19, 22 och 29 i Montrealkonventionen att de endast reglerar de villkor på vilka berörda passagerare, efter en försenad flygning, kan väcka talan om individuell ersättning, det vill säga skadestånd, mot det lufttrafikföretag som är ansvarigt för skadan till följd av en försening.

45 Det följer varken av dessa bestämmelser eller av någon annan bestämmelse i Montrealkonventionen att konventionens upphovsmän hade för avsikt att befria lufttrafikföretagen från att vidta alla andra möjliga åtgärder, bland annat sådana åtgärder som offentliga myndigheter skulle kunna föreskriva för att skador till följd av förseningar vid lufttransport av passagerare på ett standardiserat sätt omedelbart skall ersättas utan att passagerarna behöver drabbas av de negativa konsekvenser som naturligt följer av en skadeståndstalan vid domstol.

46 Montrealkonventionen utgjorde därmed inte hinder för att gemenskapslagstiftaren, inom ramen för gemenskapens behörighet på området för transport och konsumentskydd, fastställde villkoren för ersättning av skador på grund av de ovannämnda olägenheterna. Eftersom sådan assistans och service till passagerare vid kraftig försening som avses i artikel 6 i förordning nr 261/2004 utgör standardiserad och omedelbar ersättning, ingår dessa åtgärder inte bland de åtgärder som regleras av konventionen. De åtgärder som föreskrivs i nämnda artikel 6 föregår helt enkelt de åtgärder som kan vidtas enligt Montrealkonventionen.

47 Denna standardiserade och omedelbara assistans och service utgör inte i sig hinder för att berörda passagerare, om samma försening dessutom åsamkar dem skada som ger rätt till ersättning, väcker skadeståndstalan på de villkor som föreskrivs i Montrealkonventionen.

48 Dessa åtgärder, som leder till ett förbättrat skydd av passagerarnas intressen och som gör det möjligt för nämnda passagerare att på förmånligare villkor göra gällande kompensationsprincipen, kan således inte anses oförenliga med Montrealkonventionen.

Huruvida artikel 5 i förordning nr 261/2004 är giltig mot bakgrund av artikel 251 EG

49 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida den förlikningskommitté som föreskrivs i artikel 251 EG iakttog de förfaranderegler som anges i denna bestämmelse då den ändrade artikel 5 i förslaget till förordning nr 261/2004 så som den utformats i den gemensamma ståndpunkten (EG) nr 27/2003 av den 18 mars 2003 (EUT C 125 E, s. 63) (nedan kallat förslaget till förordning).

50 Domstolen erinrar inledningsvis om bakgrunden till förlikningskommitténs deltagande i förfarandet för antagande av förordning nr 261/2004, särskilt med avseende på gemenskapslagstiftarens resonemang i fråga om huruvida vissa omständigheter kunde medföra att lufttrafikföretagen befriades från skyldigheten att erbjuda passagerarna assistans och service vid inställda flygningar eller vid kraftiga förseningar.

51 Rådet beslöt i sin gemensamma ståndpunkt nr 27/2003 att lufttrafikföretagen inte skulle vara skyldiga att erbjuda sådan ersättning och service som vid inställda flygningar föreskrevs i artikel 5 i förslaget till förordning eller sådan service som vid kraftiga förseningar föreskrivs i artikel 6 i nämnda förslag, om de kunde visa att den inställda flygningen eller förseningen berodde på extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits.

52 Parlamentet föreslog inte några ändringar av artikel 5 i förslaget till förordning vid den andra behandlingen av den gemensamma ståndpunkten den 3 juli 2003. Däremot antog parlamentet ändring nr 11 avseende artikel 6 i förslaget till förordning, innebärande att alla hänvisningar till undantagsbestämmelsen grundad på extraordinära omständigheter (nedan kallad undantaget grundat på extraordinära omständigheter) avlägsnades.

53 Rådet meddelade genom skrivelse av den 22 september 2003 att det inte godkände alla de ändringar som parlamentet föreslagit och rådets ordförande sammankallade i samförstånd med parlamentets ordförande förlikningskommittén.

54 Förlikningskommittén enades vid sitt sammanträde den 14 oktober 2003 om ett gemensamt utkast, vilket godkändes den 1 december 2003. Enligt detta gemensamma utkast avlägsnades från artikel 5 i förslaget till förordning alla hänvisningar till det undantag grundat på extraordinära omständigheter som möjliggjorde för lufttrafikföretagen att undgå skyldigheten att erbjuda service vid inställda flygningar. Förordningen antogs i enlighet med förlikningskommitténs gemensamma utkast av parlamentet vid den tredje behandlingen den 18 december 2003 och av rådet den 26 januari 2004.

55 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att förlikningskommittén överskred sin behörighet enligt artikel 251 EG genom att ändra artikel 5 i förslaget till förordning trots att parlamentet inte hade vidtagit någon ändring vid den andra behandlingen.

56 Det skall erinras om att förlikningskommittén sammankallas inom ramen för medbeslutandeförfarandet i de fall då rådet inte godkänner de ändringar som parlamentet föreslår vid den andra behandlingen. Det är klarlagt att rådet inte hade godkänt dessa ändringar inom ramen för förfarandet för antagande av förordning nr 261/2004. Det var således motiverat att sammankalla nämnda kommitté.

57 Till skillnad från vad IATA har gjort gällande har inte förlikningskommittén i uppdrag att, när den har sammankallats, uppnå enighet angående de ändringar parlamentet föreslagit utan att, såsom det framgår av artikel 251 EG, "uppnå enighet om ett gemensamt utkast", genom att ta ställning till rådets gemensamma ståndpunkt med utgångspunkt i de ändringar som parlamentet föreslagit. Det föreskrivs således inte i artikel 251 EG i sig några begränsningar vad gäller lydelsen av de bestämmelser som har gjort det möjligt att uppnå enighet om ett gemensamt utkast.

58 Genom att använda ordet förlikning avsåg fördragets upphovsmän att garantera det föreskrivna förfarandets ändamålsenliga verkan och ge förlikningskommittén ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Syftet med detta förfarande för att lösa oenigheter var just att uppnå en tillnärmning av parlamentets och rådets ståndpunkter på grundval av en bedömning av alla sidor av denna oenighet. Europeiska gemenskapernas kommission skall under detta förfarande aktivt delta i förlikningskommitténs arbete och skall därvid "ta alla nödvändiga initiativ för att närma [parlamentets] och rådets ståndpunkter till varandra".

59 Mot denna bakgrund och med hänsyn till kommissionens medlande uppgift liksom till den frihet att godkänna eller inte godkänna förlikningskommitténs gemensamma utkast som parlamentet och rådet faktiskt har, kan inte artikel 251 EG tolkas så att förlikningskommitténs behörighet i princip är begränsad. Endast den omständigheten att parlamentet inte föreslog några ändringar i artikel 5 i förslaget till förordning vid den andra behandlingen kan inte innebära att det är klarlagt att nämnda kommitté överskred sin behörighet enligt artikel 251 EG.

60 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har vidare gjort gällande att principerna för en representativ demokrati har åsidosatts på grund av att förlikningskommitténs sammanträden inte är offentliga.

61 Att parlamentet på ett effektivt sätt deltar i gemenskapens lagstiftningsprocess enligt de förfaranden som föreskrivs i fördraget är visserligen väsentligt för den jämvikt mellan institutionerna som eftersträvas i fördraget. Det är emellertid utrett att parlamentet är representerat i förlikningskommittén och dessutom på ett sådant sätt som återspeglar betydelsen av varje politisk grupp inom parlamentet. Vidare skall förlikningskommitténs gemensamma utkast enligt artikel 251.5 EG underställas parlamentet för godkännande. Denna behandling, som med nödvändighet äger rum då denna församlings verksamhet sker under vanliga öppna former, garanterar under alla omständigheter att parlamentet på ett effektivt sätt deltar i lagstiftningsprocessen med iakttagande av principerna för en representativ demokrati.

62 Det framgår av handlingarna i målet att den oenighet förlikningskommittén hade att ta ställning till särskilt rörde frågan huruvida lufttrafikföretagen skulle kunna åberopa undantaget grundat på extraordinära omständigheter för att undgå den skyldighet att vid kraftig försening erbjuda passagerarna assistans och service som föreskrevs i artikel 6 i förslaget till förordning. Förlikningskommittén uppnådde enighet om att alla hänvisningar till undantaget grundat på extraordinära omständigheter skulle avlägsnas från artikel 6 i förslaget till förordning så att

passagerarna garanterades omedelbar service och assistans oavsett skälet till att flygningen försenats. Kommittén enades även om att, i syfte att säkerställa enhetlighet och symmetri i bestämmelserna, avlägsna denna hänvisning från artikel 5 i nämnda förslag vad gäller skyldigheten att erbjuda passagerarna assistans vid inställda flygningar.

63 Förlikningskommittén har under dessa förhållanden inte överskridit sin behörighet genom att ändra artikel 5 i förslaget till förordning.

Motiveringsskyldigheten och huruvida rättssäkerhetsprincipen har iakttagits

64 Den nationella domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 5 och 6 i förordning nr 261/2004 är ogiltiga på grund av att de är oförenliga med rättssäkerhetsprincipen eller på grund av att motiveringsskyldigheten inte är uppfylld avseende dessa artiklar. Den nationella domstolen har ställt den sjunde frågan likaså för att få klarhet i huruvida motiveringsskyldigheten är uppfylld med avseende på artikel 7 i nämnda förordning.

65 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har anfört att den omtvistade förordningen är tvetydig, ofullständig och motsägelsefull, vilket medför att dess laglighet kan ifrågasättas med avseende både på motiveringsskyldigheten och iakttagandet av rättssäkerhetsprincipen.

66 Domstolen erinrar härvid om att det av den motivering som krävs enligt artikel 253 EG klart och tydligt skall framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det krävs

dock inte att alla relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter anges (se, bland annat, dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 29, av den 14 december 2004 i mål C-210/03, Swedish Match, REG 2004, s. I-11893, punkt 63, och av den 12 juli 2005 i de förenade målen C-154/04 och C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., REG 2005, s. I-6451, punkt 133).

67 Bedömningen av huruvida motiveringsskyldigheten är uppfylld skall vidare ske inte endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området. När det såsom i förevarande fall rör sig om en allmänt tillämplig rättsakt kan motiveringen dessutom begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av rättsakten och de allmänna mål som skall uppnås med den (se, bland annat, dom av den 10 mars 2005 i mål C-342/03, Spanien mot rådet, REG 2005, s. I-1975, punkt 55). Om följaktligen det väsentliga i det mål som institutionerna eftersträvar framgår av den omtvistade rättsakten, är det onödigt att fordra en särskild motivering för vart och ett av de val som gjorts (se bland annat dom av den 5 juli 2001 i mål C-100/99, Italien mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. I-5217, punkt 64, och domen i de ovannämnda förenade målen Alliance for Natural Health m.fl., punkt 134).

68 Rättssäkerhetsprincipen utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som bland annat ställer krav på att en reglering skall vara klar och precis, så att de enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (se dom av den 9 juli 1981 i mål 169/80, Gondrand Frères och Garancini, REG 1981, s. 1931, av den 13 februari 1996 i mål C-143/93, Van Es Douane Agenten, REG 1996, s. I-431, punkt 27, och av den 14 april 2005 i mål C-110/03, Belgien mot kommissionen, REG 2005, s. I-2801, punkt 30).

69 Mot bakgrund av ovannämnda rättspraxis skall det för det första påpekas att det i bestämmelserna i artiklarna 5 och 6 i förordning nr 261/2004 på ett precist och klart sätt fastslås vilka skyldigheter som åligger lufttrafikföretaget vid inställda eller kraftigt försenade flygningar. Målsättningen med dessa bestämmelser framgår lika klart av skälen 1 och 2 i denna förordning. Enligt dessa skäl bör gemenskapens

verksamhet på lufttrafikområdet bland annat syfta till att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna, och hänsyn bör tas till de allmänna konsumentskyddskraven, eftersom inställda eller kraftigt försenade flygningar skapar allvarliga problem och olägenheter för passagerarna.

70 Det föreskrivs dessutom i skälen 12 och 13 i förordningen att passagerare vars flygning ställts in bör ges möjlighet att kompenseras om de inte i tid informerats om inställningen, få ersättning för biljetten eller få resan ombokad under tillfredsställande villkor samt bli omhändertagna på lämpligt sätt i väntan på en senare flygning. I skäl 17 i förordningen föreskrivs att passagerare vars flygning är försenad med en angiven tid bör bli omhändertagna på lämpligt sätt och ges möjlighet att avbeställa flygningen med ersättning för biljetten eller fortsätta resan under tillfredsställande villkor. Den huvudsakliga målsättningen framkommer således genom dessa omständigheter.

71 Det är vidare klarlagt att de olägenheter som drabbar passagerarna vid inställda eller kraftigt försenade flygningar verkligen förekommer. Det är inte styrkt och det har för övrigt aldrig påstått att dessa tillbud endast utgör ett negligerbart problem. Det följer varken av artikel 253 EG eller av någon annan bestämmelse att den aktuella gemenskapsrättsakten är giltig endast om den innehåller exakta sifferuppgifter som motiverar nödvändigheten av gemenskapsrättsliga lagstiftningsåtgärder.

72 Det kan inte heller krävas att förordning nr 261/2004 skall innehålla en särskild motivering för vart och ett av de val som gjorts. Målet att skydda passagerarna kräver åtgärder för standardiserad och effektiv ersättning som inte kan ifrågasättas då de skall vidtas, vilket ett undantag grundat på extraordinära omständigheter säkerligen hade medfört. Gemenskapslagstiftaren kunde därför, utan att åsidosätta motiveringsskyldigheten, underlåta att ange skälen till varför den fann att lufttrafikföretagen inte borde ha rätt att åberopa ett sådant undantag för att undgå

de skyldigheter som föreskrivs i artiklarna 5 och 6 i förordningen. På samma sätt kunde gemenskapslagstiftaren, i motsats till vad ELFAA har hävdat, utan att rättsakten blev rättsstridig, i artikel 7 i nämnda förordning fastslå principen om standardersättning vid inställda flygningar liksom ersättningens storlek utan att ange skälen till varför denna åtgärd och dessa belopp valts.

73 De standardiserade och omedelbara åtgärder som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 261/2004 ingår inte bland de åtgärder som regleras i Montrealkonventionen och de är inte oförenliga med denna konvention. Av detta följer att andra villkor, än dem som föreskrivs i nämnda konvention angående andra rättigheter, kan gälla bestämmelserna i denna förordning rörande vissa av passagerarrättigheterna vid kraftigt försenade flygningar. Dessa bestämmelser strider således inte mot bestämmelserna i förordning nr 2027/97, vilka enligt förordningens artikel 1 har antagits för att genomföra relevanta bestämmelser i Montrealkonventionen.

74 Sökandena i målet vid den nationella domstolen kan under dessa omständigheter inte med framgång göra gällande att motiveringsskyldigheten åsidosattes när förordning nr 261/2004 antogs på grund av att hänvisning inte gjordes till förordning nr 2027/97. Vidare skall artikel 6 i förordning nr 261/2004 inte tolkas så, att de företag som representeras av sökandena i målet vid den nationella domstolen, i strid med rättssäkerhetsprincipen, inte har möjlighet att på ett otvetydigt sätt få kännedom om de skyldigheter som åligger dem enligt föreskrifterna i förordning nr 2027/97.

75 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har för det tredje gjort gällande att det i skälen 14 och 15 i förordning nr 261/2004 på ett motsägelsefullt sätt anges att lufttrafikföretagets skyldigheter vid inställda eller kraftigt försenade flygningar helt eller delvis kan begränsas vid extraordinära omständigheter, medan artiklarna 5 och 6 i denna förordning, vilka reglerar lufttrafikföretagens skyldigheter i sådana fall, endast innehåller en sådan ansvarsbegränsande bestämmelse med avseende på skyldigheten att betala kompensation.

76 Det skall i detta hänseende påpekas, å ena sidan, att även om ingressen till en gemenskapsrättsakt kan precisera rättsaktens innehåll (se domen i de ovannämnda förenade målen Alliance for Natural Health m.fl., punkt 91) kan den inte åberopas till stöd för undantag från själva bestämmelserna i den aktuella rättsakten (dom av den 19 november 1998 i mål C-162/97, Nilsson m.fl., REG 1998, s. I-7477, punkt 54, och av den 24 november 2005 i mål C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, REG 2005, s. I-10095, punkt 32). Å andra sidan antyds det visserligen i dessa skäl rent allmänt att lufttrafikföretaget borde befrias från alla sina skyldigheter vid extraordinära omständigheter och det uppstår således en viss tvetydighet mellan gemenskapslagstiftarens sålunda uttryckta avsikt och själva bestämmelserna i artiklarna 5 och 6 i förordning nr 261/2004 i vilka denna undantagsbestämmelse inte är lika allmänt hållen. Denna tvetydighet är emellertid inte av en sådan omfattning att bestämmelserna i dessa båda i sig otvetydiga artiklar blir motsägelsefulla.

77 Av det ovan anförda följer att artiklarna 5, 6 och 7 i förordning nr 261/2004 inte är ogiltiga på grund av att rättssäkerhetsprincipen eller motiveringsskyldigheten har åsidosatts.

Huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits

78 Den nationella domstolen har ställt den femte och den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 5, 6 och 7 i förordning nr 261/2004 är ogiltiga på grund av att proportionalitetsprincipen åsidosatts.

79 Domstolen erinrar inledningsvis om att det enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, krävs att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämmelse är ägnade att leda till att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, dom av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453, punkt 59, av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, REG

2002, s. I-11453, punkt 122, samt domen i det ovannämnda målet Swedish Match, punkt 47).

80 Vad gäller domstolskontrollen av de krav som nämns i föregående punkt, skall det framhållas att gemenskapslagstiftaren skall ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning på ett område inom vilket gemenskapslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplexa bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 58, av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkterna 55 och 56, av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211, punkt 61, samt domen i det ovannämnda målet British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, punkt 123). Detta gäller i synnerhet i fråga om den gemensamma transportpolitiken (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 17 juli 1997 i de förenade målen C-248/95 och C-249/95, SAM Schiffahrt och Stapf, REG 1997, s. I-4475, punkt 23, och av den 12 mars 2002 i de förenade målen C-27/00 och C-122/00, Omega Air m. fl., REG 2002, s. I-2569, punkt 63).

81 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att de åtgärder för assistans, service och kompensation som vid inställda eller kraftigt försenade flygningar skall erbjudas enligt artiklarna 5, 6 och 7 i förordning nr 261/2004 inte gör det möjligt att uppnå målet att minska antalet inställda eller försenade flygningar. Med hänsyn till de betydande finansiella kostnader som dessa åtgärder medför för gemenskapens lufttrafikföretag är de i vart fall fullständigt oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet.

82 För att bedöma huruvida de aktuella åtgärderna är nödvändiga, skall det betonas att gemenskapslagstiftarens direkta syfte, såsom detta anges i de fyra första skälen i förordning nr 261/2004, är att förbättra skyddet för passagerare som drabbas av inställda eller kraftigt försenade flygningar genom att erbjuda dem standardiserad och omedelbar ersättning för de olägenheter som följer av sådana incidenter.

83 Utöver detta direkta syfte som gemenskapslagstiftaren uttryckligen har angett kan nämnda förordning, i likhet med alla allmänna rättsakter, visserligen underförstått ha andra bisyften. Till dessa hör, såsom sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande, målet att minska antalet inställda eller kraftigt försenade flygningar. Domstolen skall först pröva huruvida de föreskrivna åtgärderna är uppenbart olämpliga mot bakgrund av förordningens uttryckliga mål att förbättra skyddet för passagerarna, vilket i sig inte har ifrågasatts.

84 Domstolen påpekar för det första att de åtgärder som föreskrivs i artiklarna 5 och 6 i förordning nr 261/2004 i sig omedelbart kan utgöra ersättning för vissa av de skador som drabbar passagerna vid inställda eller kraftigt försenade flygningar. Dessa åtgärder möjliggör sålunda att förordningens syfte att sörja för ett långtgående skydd för passagerarna uppnås.

85 Det är för det andra utrett att omfattningen av de åtgärder som gemenskapslagstiftaren har föreskrivit varierar beroende på omfattningen av den skada som passagerarna åsamkas. Skadornas omfattning fastställs antingen med utgångspunkt i förseningens längd och väntetiden till nästkommande flyg, eller med utgångspunkt i hur långt i förväg de berörda informerats om att flygningen ställts in. De kriterier som sålunda fastställts för att bedöma i vilken mån passagerarna skall komma i åtnjutande av dessa åtgärder framstår följaktligen inte alls som oproportionerliga.

86 För det tredje, sådan standardiserad och omedelbar ersättning som ombokning av passagerarna eller förfriskningar, måltider, hotellrum eller möjligheter till att kontakta utomstående syftar till att på plats tillfredsställa passagerarnas omedelbara behov oavsett skälet till att flygningen ställts in eller försenats. Med hänsyn till att omfattningen av dessa åtgärder varierar, såsom det har angetts i föregående punkt, beroende på omfattningen av de skador som passagerarna åsamkats, framstår de inte heller som uppenbart olämpliga endast på grund av att lufttrafikföretagen inte kan åberopa undantaget grundat på extraordinära omständigheter.

87 Det är för det fjärde inte klarlagt att sådana frivilliga försäkringar som passagerarna kan teckna för att skydda sig mot risker för försenade och inställda flygningar, vilka ELFAA har förespråkat, skulle kunna ersätta de skador som de berörda åsamkas på plats. En sådan åtgärd kan därför inte anses lämpligare för att uppnå det eftersträvade målet än de åtgärder som gemenskapslagstiftaren har föreskrivit.

88 För det femte har de negativa konsekvenser av en försening som förordning nr 261/2004 har till syfte att avhjälpa inte något samband med biljettpriset. Argumentet att de åtgärder som föreskrivs för att avhjälpa dessa konsekvenser borde ha stått i proportion till biljettpriset kan således inte godtas.

89 IATA och ELFAA har gjort gällande att de ovannämnda åtgärderna kan ge upphov till betydande finansiella kostnader för lufttrafikföretagen och att de inte är lämpliga för att uppnå förordningens bisyfte att minska antalet inställda eller kraftigt försenade flygningar. Domstolen påpekar härvid att det under förfarandet inte har ingetts några sifferuppgifter angående frekvensen av sådana förseningar och inställda flygningar. Det kan under alla omständigheter inte anses att sökandena vid den nationella domstolen genom sin hänvisning till sådana teoretiska kostnader för flygbolagen på grund av nämnda åtgärder har styrkt att nämnda kostnader är oproportionerliga i förhållande till intresset av dessa åtgärder.

90 Det skall även påpekas att det i artikel 13 i förordning nr 261/2004 föreskrivs att lufttrafikföretagen fullgör sina skyldigheter enligt förordningen utan hinder av deras rätt att begära kompensation från någon, däribland tredje man, i enlighet med tillämplig lag. Sådan kompensation kan således minska eller till och med utplåna de finansiella kostnader som lufttrafikföretagen har haft till följd av nämnda skyldigheter. Med förbehåll för den ovannämnda rätten att begära kompensation framstår det inte heller som orimligt att dessa skyldigheter först åligger de lufttrafikföretag med vilka de berörda passagerarna har slutit ett transportavtal som ger passagerarna rätt till en flygning som varken borde ställas in eller försenas.

91 För det sjunde kan lufttrafikföretagen undgå att betala sådan kompensation enligt artikel 7 i förordning nr 261/2004 som passagerarna enligt artikel 5 har rätt till när de informerats för sent om att en flygning ställts in om de kan visa att den inställda flygningen beror på extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits. Mot bakgrund av att det förekommer en sådan undantagsbestämmelse och med hänsyn till de restriktiva villkoren för verkställelse av denna skyldighet som inte åligger lufttrafikföretagen om information lämnas tillräckligt tidigt eller om ombokning erbjuds, framstår inte nämnda skyldighet som uppenbart olämplig för att uppnå det eftersträvade målet. Kompensationens storlek, vilken fastställts till 250, 400 eller 600 euro beroende på de berörda flygningarnas längd, framstår heller inte som oskälig utan motsvarar i huvudsak, såsom kommissionen oemotsagd har hävdat i sitt yttrande, den uppräknade ersättningsnivå som föreskrivs i rådets förordning (EEG) nr 295/91 av den 4 februari 1991 om införande av gemensamma regler om kompensation till passagerare som nekas ombordstigning på luftfartyg i regelbunden lufttrafik (EGT L 36, s. 5; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 7), med hänsyn till den inflation som uppstått sedan förordningens ikraftträdande.

92 Av det ovan anförda följer att artiklarna 5, 6 och 7 i förordning nr 261/2004 inte är ogiltiga på grund av att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

Huruvida likabehandlingsprincipen har iakttagits

93 Den nationella domstolen har ställt den sjätte och den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 5, 6 och 7 i förordning nr 261/2004 är ogiltiga på grund av att likabehandlingsprincipen har åsidosatts.

94 ELFAA har hävdat att de lågprisflygbolag som sammanslutningen representerar diskrimineras, eftersom de åtgärder som föreskrivs i nämnda artiklar innebär att samma skyldigheter åligger samtliga lufttrafikföretag utan åtskillnad med hänsyn till deras respektive prispolitik eller utbud av tjänster. Dessutom åläggs inte andra transportmedel likadana skyldigheter enligt gemenskapsrätten.

95 Enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (domen i det ovannämnda målet Swedish Match, punkt 70).

96 Det skall i detta avseende inledningsvis påpekas att olika transportmedel, mot bakgrund av hur de fungerar, hur tillgängliga de är och hur respektive transportleder fördelas, inte är utbytbara med avseende på deras användningsvillkor (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen SAM Schiffahrt och Stapf, punkt 34). De företag som är verksamma inom sektorn för vart och ett av dessa transportmedel befinner sig således inte i likadana situationer.

97 Det kan vidare konstateras att passagerare som vid lufttransport drabbas av att en flygning ställs in eller är kraftigt försenad befinner sig i en situation som objektivt sett skiljer sig från den situation som andra passagerare befinner sig i vid samma slags incidenter avseende ett annat transportmedel. Olägenheterna för de berörda vid detta slags incidenter är nämligen inte jämförbara, särskilt med hänsyn till att flygplatser i allmänhet är belägna utanför städerna och mot bakgrund av de specifika metoderna för incheckning och uthämtning av bagage.

98 De skador som lufttrafikföretagens passagerare åsamkas vid inställda eller kraftigt försenade flygningar är liknande oavsett med vilket flygbolag de slutit avtal och har inte något samband med flygbolagens prispolitik. Med hänsyn till att målsättningen för förordning nr 261/2004 är att förbättra skyddet för alla passagerare hos lufttrafikföretagen var gemenskapslagstiftaren således skyldig att behandla alla flygbolag lika, eftersom likabehandlingsprincipen annars skulle ha åsidosatts.

99 Bestämmelserna i artiklarna 5, 6 och 7 i förordning nr 261/2004 är således inte ogiltiga på grund av att likabehandlingsprincipen har åsidosatts.

100 Mot bakgrund av det ovan anförda skall de sju första frågorna besvaras så, att det vid prövningen av desamma inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av bestämmelserna i artiklarna 5, 6 och 7 i förordning nr 261/2004.

Rättegångskostnader

101 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Om de nationella domstolar mot vars avgöranden det finns rättsmedel enligt nationell lagstiftning finner att det finns grund för en eller flera av de omständigheter som parterna åberopar, eller som domstolarna i förekommande fall prövar ex officio, till stöd för att rättsakten skall anses ogiltig, skall de vilandeförklara målet och hänskjuta giltighetsfrågan till EG-domstolen.**

2) **Vid prövningen av de ställda frågorna har det inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av artiklarna 5, 6 och 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91.**

Underskrifter