WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 10 stycznia 2006 r.*

W sprawie C-344/04

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 14 lipca 2004 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 sierpnia 2004 r., w postępowaniu:

The Queen, na wniosek

International Air Transport Association,

European Low Fares Airline Association

przeciwko

Department for Transport,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann i J. Malenovský (sprawozdawca), prezesi izb, C. Gulmann, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis i A. Borg Barthet, sędziowie,

rzecznik generalny: L.A. Geelhoed,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 czerwca 2005 r.

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu International Air Transport Association przez M. Brealeya, QC, M. Demetriou, barrister, umocowanych przez J. Balfoura, solicitor,

— w imieniu European Low Fares Airline Association przez G. Berrischa, Rechtsanwalt oraz C. Garbię Molyneux, abogado,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez M. Bethella, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez przez C. Lewisa, barrister,

— w imieniu Parlamentu Europejskiego przez K. Bradleya oraz M. Gómez Leal, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez E. Karlsson oraz K. Michoel oraz R. Szostaka, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez F. Benyona oraz M. Huttunena, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy po pierwsze ważności art. 5, 6 i 7 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. L 46, str. 1), a po drugie wykładni art. 234 akapit drugi WE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy International Air Transport Association (zwanego dalej „IATA") i European Low Fares Airline Association (zwanego dalej „ELFAA") a Department for Transport (ministerstwo transportu) w przedmiocie wykonania rozporządzenia nr 261/2004.

Ramy prawne

Uregulowanie międzynarodowe

3 Konwencja w sprawie ujednolicenia niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego została zatwierdzona decyzją Rady z dnia 5 kwietnia 2001 r. (Dz.U. L 194, str. 38, zwaną dalej „konwencją montrealską").

4 Artykuły 17–37 konwencji montrealskiej stanowią jej rozdział III, zatytułowany „Odpowiedzialność przewoźnika i zakres odszkodowania za szkody".

5 Artykuł 19 tej konwencji, zatytułowany „Opóźnienie", stanowi:

„Przewoźnik ponosi odpowiedzialność za szkodę wynikłą z opóźnienia w przewozie lotniczym osób, bagażu lub ładunku. Jednakże przewoźnik nie ponosi odpowiedzialności za szkodę wynikłą z opóźnienia, jeśli udowodni, że on sam oraz jego pracownicy i agenci podjęli wszystkie rozsądnie konieczne środki, aby uniknąć szkody, lub że niemożliwe było podjęcie przez nich takich środków".

6 Artykuł 22 ust. 1 tej konwencji ogranicza odpowiedzialność przewoźnika za szkodę wynikłą z opóźnienia do kwoty 4150 specjalnych praw ciągnienia. Artykuł 22 ust. 5 stanowi przede wszystkim, że ograniczenie to nie ma zastosowania, jeśli szkoda wynikła z działania lub zaniechania przewoźnika, dokonanych z zamiarem spowodowania szkody lub lekkomyślnie i ze świadomością, że szkoda najprawdopodobniej powstanie.

7 Artykuł 29 tej samej konwencji, zatytułowany „Podstawa roszczeń", został zredagowany w następujący sposób:

„W przewozie osób, bagażu i ładunku jakiekolwiek powództwo dla uzyskania odszkodowania, jakkolwiek uzasadnione, zarówno na podstawie niniejszej konwencji, jak i z umowy lub deliktu, może zostać wszczęte wyłącznie z zastrzeżeniem warunków i takich granic odpowiedzialności, jak określone w niniejszej konwencji, bez uszczerbku dla tego, kim są osoby mające prawo wniesienia pozwu i jakie są ich odpowiednie uprawnienia. W każdym takim postępowaniu sądowym zadośćuczynienie, odszkodowania z nawiązką lub jakiekolwiek inne odszkodowanie niekompensacyjne nie są zasądzane".

Uregulowania wspólnotowe

Rozporządzenie (WE) nr 2027/97

8 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z dnia 9 października 1997 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych (Dz.U. L 285, str. 1) zostało zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 889/2002 z dnia 13 maja 2002 r. (Dz.U. L 140, str. 2) (zwane dalej „rozporządzeniem 2027/97").

9 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2027/97 stanowi:

„Odpowiedzialność przewoźnika lotniczego Wspólnoty w odniesieniu do pasażerów i ich bagażu podlega postanowieniom Konwencji montrealskiej określającym tę odpowiedzialność".

10 Załącznik do rozporządzenia nr 2027/97 zawiera w tytule „Spóźnienia pasażera" w szczególności poniższe postanowienia:

„W przypadku spóźnienia się pasażera przewoźnik lotniczy jest odpowiedzialny za szkody, chyba że dokonał wszystkich racjonalnie uzasadnionych czynności w celu uniknięcia szkody lub nie miał możliwości wykonania takich działań zapobiegawczych. Odpowiedzialność za spóźnienie się pasażera zawinione przez przewoźnika jest ograniczona do 4150 SDR (kwota w przeliczeniu na walutę lokalną)".

Rozporządzenie nr 261/2004

11 Motywy 1 i 2 rozporządzenia nr 261/2004 zostały sformułowane w następujący sposób:

„1. Działanie Wspólnoty w dziedzinie transportu lotniczego powinno mieć na celu, między innymi, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów. Ponadto powinno się w pełni zwracać uwagę na ogólne wymogi ochrony konsumentów.

2. Odmowa przyjęcia na pokład i odwołanie lub duże opóźnienie lotów powodują poważne problemy i niedogodności dla pasażerów".

12 Zgodnie z motywem 12 tego rozporządzenia:

„Powinno się również zminimalizować trudności i niedogodności dla pasażerów wynikające z odwołania lotów. W tym celu należy nakłaniać przewoźników do informowania pasażerów o odwołaniach lotów przed planową godziną odlotu i ponadto do oferowania pasażerom możliwych do przyjęcia zmian planów podróży, tak by mieli oni możliwość dostosowania się do nich. W przypadku nieuczynienia tego, przewoźnicy lotniczy byliby zobowiązani do wypłacenia odszkodowania pasażerom, chyba że odwołanie jest spowodowane zaistnieniem wyjątkowych okoliczności, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków".

13 Zgodnie z motywem 14 tego samego rozporządzenia:

„Podobnie jak w konwencji montrealskiej, zobowiązania przewoźników lotniczych powinny być ograniczone lub ich odpowiedzialność wyłączona, w przypadku gdy zdarzenie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć, pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków. Okoliczności te mogą, w szczególności, zaistnieć w przypadku destabilizacji politycznej, warunków meteorologicznych uniemożliwiających dany lot, zagrożenia bezpieczeństwa, nieoczekiwanych wad mogących wpłynąć na bezpieczeństwo lotu oraz strajków mających wpływ na działalność przewoźnika".

14 Artykuł 5 rozporządzenia nr 261/2004, zatytułowany „Odwołanie", stanowi:

„1. W przypadku odwołania lotu pasażerowie, których to odwołanie dotyczy:

a) otrzymują pomoc od obsługującego przewoźnika lotniczego, zgodnie z art. 8; oraz

b) otrzymują pomoc od obsługującego przewoźnika lotniczego, zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. a) i art. 9 ust. 2, jak również, w przypadku zmiany trasy, gdy racjonalnie spodziewany czas startu nowego lotu ma nastąpić co najmniej jeden dzień po planowym starcie odwołanego lotu, pomoc określoną w art. 9 ust. 1 lit. b) i c); oraz

c) mają prawo do odszkodowania od obsługującego przewoźnika lotniczego, zgodnie z art. 7, chyba że:

i) zostali poinformowani o odwołaniu co najmniej dwa tygodnie przed planowym czasem odlotu; lub

ii) zostali poinformowani o odwołaniu w okresie od dwóch tygodni do siedmiu dni przed planowym czasem odlotu i zaoferowano im zmianę planu podróży, umożliwiającą im wylot najpóźniej dwie godziny przed planowym czasem odlotu i dotarcie do ich miejsca docelowego najwyżej cztery godziny po planowym czasie przylotu; lub

iii) zostali poinformowani o odwołaniu w okresie krótszym niż siedem dni przed planowym czasem odlotu i zaoferowano im zmianę planu podróży, umożliwiającą im wylot nie więcej niż godzinę przed planowym czasem odlotu i dotarcie do ich miejsca docelowego najwyżej dwie godziny po planowym czasie przylotu.

2. Gdy pasażerowie zostali poinformowani o odwołaniu, otrzymują oni wyjaśnienie dotyczące możliwości alternatywnego połączenia.

3. Obsługujący przewoźnik lotniczy nie jest zobowiązany do wypłaty rekompensaty przewidzianej w art. 7, jeżeli może dowieść, że odwołanie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć, pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków.

4. Ciężar dowodu tego, czy i kiedy pasażerowie zostali poinformowani o odwołaniu lotu, spoczywa na obsługującym przewoźniku lotniczym".

15 Artykuł 6 rozporządzenia nr 261/2004, zatytułowany „Opóźnienie", ma następujące brzmienie:

„1. Jeżeli obsługujący przewoźnik lotniczy ma uzasadnione powody, by przewidywać, że lot będzie opóźniony w stosunku do planowego startu:

a) o dwie lub więcej godzin w przypadku lotów do 1500 kilometrów; lub

b) o trzy lub więcej godzin w przypadku wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości pomiędzy 1500 a 3500 kilometrów, lub

c) o cztery lub więcej godzin w przypadku wszystkich innych lotów niż loty określone w lit. a) lub b),

pasażerowie otrzymują od obsługującego przewoźnika lotniczego:

i) pomoc określoną w art. 9 ust. 1 lit. a) i art. 9 ust. 2; oraz

ii) gdy oczekiwany w sposób uzasadniony czas odlotu nastąpi co najmniej dzień po terminie poprzednio zapowiedzianego odlotu, pomoc określoną w art. 9 ust. 1 lit. b) i c); oraz

iii) gdy opóźnienie wynosi co najmniej pięć godzin, pomoc określoną w art. 8 ust. 1 lit. a).

2. W każdym przypadku pomoc jest oferowana w ramach limitów czasowych określonych powyżej w odniesieniu do poszczególnego przedziału odległości".

16 Artykuł 7 rozporządzenia nr 261/2004, zatytułowany „Prawo do odszkodowania", stanowi:

„1. W przypadku odwołania do niniejszego artykułu, pasażerowie otrzymują odszkodowanie w wysokości:

a) 250 EUR dla wszystkich lotów o długości do 1 500 kilometrów;

b) 400 EUR dla wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości od 1500 do 3500 kilometrów;

c) 600 EUR dla wszystkich innych lotów niż loty określone w lit. a) lub b).

Przy określaniu odległości podstawą jest ostatni cel lotu, do którego przybycie pasażera nastąpi po czasie planowego przylotu na skutek opóźnienia spowodowanego odmową przyjęcia na pokład lub odwołaniem lotu.

2. Jeżeli pasażerom zaoferowano, zgodnie z art. 8, zmianę planu podróży do ich miejsca docelowego na alternatywny lot, którego czas przylotu nie przekracza planowego czasu przylotu pierwotnie zarezerwowanego lotu:

a) o dwie godziny w przypadku wszystkich lotów o długości do 1500 kilometrów; lub

b) o trzy godziny w przypadku wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości od 1500 do 3500 kilometrów; lub

c) o cztery godziny w przypadku wszystkich innych lotów niż loty określone w lit. a) lub b),

obsługujący przewoźnik lotniczy może pomniejszyć odszkodowanie przewidziane w ust. 1 o 50%.

3. Odszkodowanie określone w ust. 1 jest wypłacane w gotówce, elektronicznym przelewem bankowym, przekazem bankowym lub czekami bankowymi albo, za pisemną zgodą pasażera, w bonach podróżnych i/lub w formie innych usług.

4. Odległości podane w ust. 1 i 2 mierzone są metodą trasy po ortodromie".

17 Zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 261/2004, zatytułowanym „Prawo do zwrotu należności lub zmiany planu podróży":

„1. W przypadku odwołania do niniejszego artykułu pasażerowie mają prawo wyboru pomiędzy:

a) — zwrotem w terminie siedmiu dni, za pomocą środków przewidzianych w art. 7 ust. 3, pełnego kosztu biletu po cenie za jaką został kupiony, za część

lub części nie odbytej podróży oraz za część lub części już odbyte, jeżeli lot nie służy już dłużej jakiemukolwiek celowi związanemu z pierwotnym planem podróży pasażera, wraz z, gdy jest to odpowiednie,

— lotem powrotnym do pierwszego miejsca odlotu, w najwcześniejszym możliwym terminie;

b) zmianą planu podróży, na porównywalnych warunkach, do ich miejsca docelowego, w najwcześniejszym możliwym terminie; lub

c) zmianą planu podróży, na porównywalnych warunkach, do ich miejsca docelowego, w późniejszym terminie dogodnym dla pasażera, w zależności od dostępności wolnych miejsc.

2. Ustęp 1 lit. a) ma również zastosowanie do pasażerów, których lot stanowi część imprezy turystycznej, z wyjątkiem prawa do zwrotu należności, gdy to prawo wynika z dyrektywy 90/314/EWG.

3. Jeżeli w przypadku gdy miasto lub region jest obsługiwane przez kilka lotnisk, obsługujący przewoźnik lotniczy oferuje pasażerowi lot na inne lotnisko niż to, do którego została zrobiona rezerwacja, obsługujący przewoźnik lotniczy ponosi koszt transportu pasażera z tego innego lotniska na lotnisko, do którego została zrobiona rezerwacja lub na inne pobliskie miejsce uzgodnione z pasażerem".

18 Zgodnie z art. 9 rozporządzenia 261/2004, zatytułowanym „Prawo do opieki":

„1. W przypadku odwołania do niniejszego artykułu pasażerowie otrzymują bezpłatnie:

a) posiłki oraz napoje w ilościach adekwatnych do czasu oczekiwania;

b) zakwaterowanie w hotelu w przypadku:

— gdy występuje konieczność pobytu przez jedną albo więcej nocy, lub

— gdy zachodzi konieczność pobytu dłuższego niż planowany przez pasażera;

c) transport pomiędzy lotniskiem a miejscem zakwaterowania (hotelem lub innym).

2. Ponadto pasażerom bezpłatnie przysługują dwie rozmowy telefoniczne, dwa dalekopisy, dwie przesyłki faksowe lub e-mailowe.

3. Stosując niniejszy artykuł, obsługujący przewoźnik lotniczy powinien zwracać szczególną uwagę na potrzeby osób o ograniczonej możliwości poruszania się i wszelkich osób im towarzyszących, jak również na potrzeby dzieci podróżujących bez dorosłych opiekunów".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

19 IATA jest zrzeszeniem 270 spółek powietrznych ze 130 państw i przewozi 98% pasażerów regularnych międzynarodowych linii lotniczych. ELFAA jest zrzeszeniem założonym w styczniu 2004 r. i reprezentuje interesy 10 niskokosztowych spółek lotniczych w dziewięciu państwach europejskich. Te dwa zrzeszenia wniosły do High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) dwie skargi przeciwko ministerstwu transportu dotyczące kontroli zgodności z prawem („judicial review") dotyczące wykonania rozporządzenia nr 261/2004.

20 Uznając, że argumenty skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym nie były bezzasadne, High Court of Justice postanowił przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości siedem pytań prejudycjalnych sformułowanych przez skarżących w celu podważenia ważności rozporządzenia nr 261/2004. W związku z tym, że minister transportu wyraził wątpliwość co do konieczności przedłożenia sześciu spośród tych pytań twierdząc, że jego zdaniem nie stanowią one wyrazu poważnych wątpliwości co do ważności tego rozporządzenia, High Court of Justice pragnie dowiedzieć się, jakie warunki muszą być spełnione lub jaki próg musi zostać przekroczony przed przedłożeniem Trybunałowi na podstawie art. 234 ust. 2 WE pytania dotyczącego ważności aktu wspólnotowego. W tej sytuacji High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócił się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

„1) Czy art. 6 rozporządzenia nr 261/2004 jest nieważny z powodu jego sprzeczności z [...] konwencją [...] montrealską, w szczególności z jej art. 19,

22 i 29, i czy (w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami) ma to wpływ na ważność rozporządzenia jako całości?

2) Czy zmiana art. 5 rozporządzenia [nr 261/2004] w trakcie rozpatrywania jego wersji roboczej przez Komitet Pojednawczy dokonana była w sposób sprzeczny z wymogami proceduralnymi przewidzianymi w art. 251 WE, a jeśli tak, to czy art. 5 [ww.] rozporządzenia jest nieważny, a jeśli tak, to czy (w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami) ma to wpływ na ważność rozporządzenia jako całości?

3) Czy art. 5 i 6 rozporządzenia nr 261/2004 są (w całości lub w części) nieważne z powodu ich sprzeczności z zasadą pewności prawa, a jeśli tak, to czy nieważność ta (w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami) wpływa na ważność rozporządzenia jako całości?

4) Czy art. 5 i 6 rozporządzenia nr 261/2004 (lub ich część) są nieważne z tej przyczyny, że nie są podparte żadną lub też żadną stosowną argumentacją, a jeśli tak, to czy nieważność ta (w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami) wpływa na ważność rozporządzenia jako całości?

5) Czy art. 5 i 6 rozporządzenia nr 261/2004 są (w całości lub w części) nieważne z powodu ich sprzeczności z zasadą proporcjonalności wymaganą dla każdego środka wspólnotowego, a jeśli tak, to czy nieważność ta (w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami) wpływa na ważność rozporządzenia jako całości?

6) Czy art. 5 i 6 rozporządzenia nr 261/2004 są (w całości lub w części) nieważne z tego powodu, że dyskryminują one w szczególności drugą spośród organizacji skarżących w sposób arbitralny i pozbawiony obiektywnego uzasadnienia, a jeśli tak, to czy nieważność ta (w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami) wpływa na ważność rozporządzenia jako całości?

7) Czy art. 7 ww. rozporządzenia jest (w całości lub w części) nieważny z tej przyczyny, że nałożenie odpowiedzialności w kwocie z góry określonej na wypadek odwołania lotu z przyczyn, których nie obejmuje podstawa egzoneracyjna nadzwyczajnych okoliczności, jest dyskryminujące, nie spełnia kryteriów proporcjonalności wymaganych dla każdego środka wspólnotowego lub też jest pozbawione wystarczającego uzasadnienia, a jeśli tak, to czy nieważność ta (w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami) wpływa na ważność rozporządzenia jako całości?

8) Czy w sytuacji gdy sąd krajowy przyjął do rozpoznania skargę, która w przedmiocie ważności aktu wspólnotowego podnosi kwestie zdaniem sądu możliwe do obrony i niebezpodstawne, istnieją zasady prawa wspólnotowego w zakresie testu czy też progu, które ten sąd krajowy powinien stosować przy podejmowaniu decyzji o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 234 akapit drugi WE?".

21 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 24 września 2004 r. wniosek sądu odsyłającego o zastosowanie w odniesieniu do niniejszego odesłania prejudycjalnego trybu przyspieszonego przewidzianego w art. 104 a akapit pierwszy regulaminu Trybunału został oddalony.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania ósmego

22 Za pomocą pytania ósmego, które należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy wykładni art. 234 akapit drugi WE należy dokonywać w ten sposób, że sąd krajowy jest zobowiązany przedłożyć Trybunałowi pytanie prejudycjalne celem poddania pod rozwagę kwestii ważności aktu wspólnotowego jedynie wtedy, gdy występuje pewien określony stopień wątpliwości co do jego ważności.

W przedmiocie dopuszczalności

23 Parlament Europejski uważa, że pytanie to jest niedopuszczalne, ponieważ odpowiedź, której miałby udzielić Trybunał, nie ma żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem odsyłającym, który to spór dotyczy ważności rozporządzenia nr 261/2004.

24 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że odmowa wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd odsyłający, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa wspólnotowego, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, lub gdy problem jest natury hipotetycznej lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (zob. w szczególności wyroki z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. str. I-4921, pkt 61, z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-105/94 Celestini, Rec. str. I-2971, pkt 22, i z dnia 7 września 1999 r. w sprawie C-355/97 Beck i Bergdorf, Rec. str. I-4977, pkt 22). Poza takimi sytuacjami Trybunał jest co do zasady zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni norm prawa wspólnotowego (zob. ww. wyrok w sprawie Bosman, pkt 59).

25 W sprawie głównej skarżący zakwestionowali ważność rozporządzenia nr 261/2004 w toku postępowania przed sądem odsyłającym, w związku z czym zadał on sobie pytanie, czy takie podważenie ważności rozporządzenia uzasadnia zwrócenie się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z warunkami określonymi w art. 234 WE. Nie można zatem uznać, że wykładnia tego przepisu, o którą wnosi sąd odsyłający w pytaniu ósmym, jest pozbawiona jakiegokolwiek związku z przedmiotem postępowania przed sądem krajowym. Okoliczność, iż jednocześnie sąd ten zwrócił się do Trybunału również o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące ważności rozporządzenia nr 261/2004 i że odpowiedzi, które sąd ten otrzyma, mogą służyć wydaniu wyroku w postępowaniu przed sądem krajowym, nie może poddawać wątpliwość znaczenia pytania dotyczącego wykładni art. 234 WE.

26 Zatem na pytanie to należy udzielić odpowiedzi.

Co do istoty

27 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy krajowe nie mają kompetencji do stwierdzania nieważności aktów instytucji wspólnotowych. Otóż kompetencje przyznane Trybunałowi przez art. 234 WE mają w szczególności na celu zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe. Wymóg spójności jest szczególnie istotny, gdy chodzi o ważność aktu wspólnotowego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów Państw Członkowskich dotyczące ważności aktu wspólnotowego mogłyby zagrozić spójności samego wspólnotowego porządku prawnego i naruszyć podstawowy wymóg pewności prawa (wyroki z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 Foto-Frost, Rec. str. 4199, pkt 15, z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie C-27/95 Bakers of Nailsea, Rec. str. I-1847, pkt 20, i z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie C-461/03 Gaston Schul Douane-expediteur, Zb.Orz. str. I-10513, pkt 21). W związku z tym Trybunał jest jako jedyny uprawniony do stwierdzenia nieważności aktu wspólnotowego (wyrok z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, Rec. str. I-415, pkt 17, i wyrok z dnia 21 marca 2000 r. w sprawie C-6/99 Greenpeace France i in., Rec. str. I-1651, pkt 54).

28 W tym kontekście należy zauważyć, że art. 234 WE nie ustanawia środka zaskarżenia dostępnego dla stron sporu przed sądem krajowym, a zatem utrzymywanie przez stronę, że spór dotyczy ważności prawa wspólnotowego nie wystarcza, aby dany sąd krajowy musiał uznać, iż jest to podniesione pytanie w rozumieniu art. 234 WE (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Cilfit i in., Rec. str. 3415, pkt 9). Z tego wynika, że zakwestionowanie ważności aktu wspólnotowego przed sądem krajowym samo w sobie nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla przedłożenia pytania prejudycjalnego Trybunałowi.

29 W przypadku sądów, których orzeczenia podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, Trybunał orzekł, iż sądy te mogą dokonywać oceny aktu wspólnotowego i jeżeli nie uznają za zasadne podnoszonych przed nimi argumentów stron dotyczących nieważności tych aktów, sądy te mogą oddalić te zarzuty, stwierdzając, że akt ten jest ważny w całości. Postępując bowiem w ten sposób, sądy te nie podważają istnienia aktu wspólnotowego (ww. wyrok w sprawie Foto-Frost, pkt 14).

30 Natomiast gdy sądy te uznają, że zarzut lub więcej zarzutów nieważności, czy to podniesionych przez strony, czy to zbadanych z urzędu (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 1981 r. w sprawie 126/80 Salonia, Rec. str. 1563, pkt 7), są zasadne, ciąży na nich obowiązek zawieszenia postępowania i zwrócenia się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dokonującego oceny ważności.

31 Podobnie idea współpracy, która powinna stanowić podstawę funkcjonowania instytucji odesłania prejudycjalnego, implikuje, że sąd krajowy przedstawia w swoim odesłaniu prejudycjalnym powody, dla których uważa wydanie orzeczenia prejudycjalnego za konieczne.

32 W konsekwencji na pytanie ósme należy odpowiedzieć, że jeżeli sąd, którego orzeczenia podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego uzna, że zarzut lub

więcej zarzutów nieważności, czy to podniesionych przez strony, czy to zbadanych z urzędu, są zasadne — ciąży na nim obowiązek zawieszenia postępowania i zwrócenia się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dokonującego oceny ważności.

W przedmiocie pozostałych pytań

33 Formułując pierwszych siedem pytań, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy art. 5, 6 i 7 rozporządzenia 261/2004 są nieważne, a jeśli tak, to czy ich nieważność wpływa na nieważność rozporządzenia w całości.

W przedmiocie zgodności art. 6 rozporządzenia nr 261/2004 z konwencją montrealską

34 Za pomocą pytania pierwszego sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy art. 6 rozporządzenia nr 216/2004 narusza postanowienia art. 19, 22 i 29 konwencji montrealskiej.

35 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 300 ust. 7 WE „umowy zawarte zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule wiążą instytucje Wspólnoty oraz Państwa Członkowskie". Zgodnie z orzecznictwem Trybunału umowy te mają pierwszeństwo w stosowaniu przed przepisami wtórnego prawa wspólnotowego (wyrok z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3989, pkt 52, i wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-286/02 Bellio F.lli, Rec. str. I-3465, pkt 33).

36 Konwencja montrealska, podpisana przez Wspólnotę na podstawie art. 300 ust. 2 WE w dniu 9 grudnia 1999 r., została zatwierdzona decyzją Rady z dnia 5 kwietnia 2001 r. i weszła w życie w odniesieniu do Wspólnoty w dniu 28 czerwca 2004 r. W związku z tym, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, od tej ostatniej daty postanowienia tej konwencji stanowią integralną część wspólnotowego porządku prawnego (wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 181/73 Haegeman, Rec. str. 449, pkt 5, i wyrok z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel, Rec. str. 3719, pkt 7). Dopiero po tej dacie, postanowieniem z dnia 14 lipca 2004 r. sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału w ramach zawisłej przed nim sprawy dotyczącej żądań „judicial review" o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

37 Artykuł 6 rozporządzenia nr 261/2004 stanowi, że w przypadku dużego opóźnienia lotu obsługujący przewoźnik proponuje pasażerom pomoc i opiekę. Artykuł ten nie przewiduje, czy przewoźnik może uwolnić się od tych zobowiązań w przypadku szczególnych okoliczności, których nie można było uniknąć, mimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków.

38 IATA i ELFAA twierdziły w swojej skardze przed sądem odsyłającym i podtrzymują przed Trybunałem, że art. 6 jest w związku z tym niezgodny z postanowieniami konwencji montrealskiej, która zawiera w art. 19 i 22 ust. 1 klauzule egzoneracyjne i ograniczające odpowiedzialność przewoźnika w przypadku opóźnienia w transporcie pasażerów i która stanowi w art. 29, że jakiekolwiek powództwo dla uzyskania odszkodowania, jakkolwiek uzasadnione, może zostać wszczęte wyłącznie z zastrzeżeniem warunków i takich granic odpowiedzialności, jak określone w tej konwencji.

39 W tym kontekście należy stwierdzić, że art. 19, 22 i 29 konwencji montrealskiej należą do przepisów, w odniesieniu do których Trybunał dokonuje oceny ważności aktów instytucji Wspólnoty, ponieważ po pierwsze nie sprzeciwia się temu ani natura ani konstrukcja tej konwencji, a po drugie treść postanowień tych trzech artykułów jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna.

40 W odniesieniu do wykładni tych artykułów należy pokreślić, że —zgodnie z utrwalonym orzecznictwem — wykładni traktatu międzynarodowego należy dokonywać zgodnie z jego brzmieniem i w świetle jego celów. Artykuły 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. i Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z dnia 21 marca 1986 r., które dają w tym sensie wyraz międzynarodowemu ogólnemu prawu zwyczajowemu, stanowią w tym względzie, że traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu (zob. podobnie wyrok z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie C-268/99 Jany i in., Rec. str. I-8615, pkt 35).

41 Z preambuły konwencji montrealskiej wynika, że państwa-strony uznały „wagę zapewnienia ochrony interesów konsumentów w międzynarodowym przewozie lotniczym i potrzebę sprawiedliwej rekompensaty opartej na zasadzie naprawienia szkody". Zatem to z uwzględnieniem tego celu należy dokonywać wykładni znaczenia, które autorzy tej konwencji chcieli nadać postanowieniom art. 19, 22 i 29.

42 Z tych postanowień konwencji montrealskiej, zawartych w rozdziale III zatytułowanym „Odpowiedzialność przewoźnika i zakres odszkodowania za szkody", wynika, że ustanawiają one warunki, w których powództwa o odszkodowanie przeciwko przewoźnikom lotniczym mogą wnosić pasażerowie powołujący się na szkodę spowodowaną opóźnieniem. Postanowienia te ograniczają odpowiedzialność przewoźnika do 4150 SDR.

43 Należy stwierdzić, że wszelkie opóźnienia w pasażerskim transporcie lotniczym, w szczególności duże, mogą powodować — ogólnie rzecz ujmując — powstanie dwóch rodzajów szkód. Z jednej strony zbyt długie opóźnienie powoduje szkody niemal identyczne dla wszystkich pasażerów, których naprawienie może przybrać formę ujednoliconej i natychmiastowej pomocy lub opieki dla wszystkich poszkodowanych, na przykład w formie zapewnienia napojów orzeźwiających,

posiłku, zakwaterowania i rozmów telefonicznych. Z drugiej strony pasażerowie mogą ponieść szkody indywidualne, związane z powodem odbywanej przez nich podróży, których naprawienie wymaga zindywidualizowanej oceny a casu ad casum rozmiaru spowodowanych szkód i może w konsekwencji stanowić wyłącznie przedmiot zindywidualizowanego świadczenia odszkodowawczego a posteriori.

44 Otóż z postanowień art. 19, 22 i 29 konwencji montrealskiej wynika w oczywisty sposób, że ograniczają się one od określania warunków, w których po opóźnionym locie zainteresowani pasażerowie mogą wnosić powództwa o naprawienie szkód indywidualnych, to znaczy o odszkodowanie od przewoźników ponoszących odpowiedzialność za powstanie szkód wynikających z tego opóźnienia.

45 Ani z tych, ani z pozostałych postanowień konwencji montrealskiej nie wynika, że intencją jej autorów było ochronienie tych przewoźników przed podejmowaniem w stosunku do nich innych działań, w szczególności tych, którymi mogą być zainteresowane władze publiczne w celu naprawienia w sposób ujednolicony i natychmiastowy szkód, które stanowią niedogodności wynikające z opóźnienia w pasażerskim transporcie lotniczym, bez narażania pasażerów na niedogodności związane z sądowym dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych.

46 Konwencja montrealska nie może zatem stanowić przeszkody dla interwencji prawodawcy wspólnotowego mającej na celu określenie w ramach kompetencji przyznanych Wspólnocie w dziedzinie transportu i ochrony konsumentów warunków, w których należy naprawić szkody związane z wyżej wskazanymi niedogodnościami. Ponieważ pomoc pasażerom i opieka przewidziane w art. 6 rozporządzenia nr 261/2004 w przypadku dużego opóźnienia lotu stanowią ujednolicony i natychmiastowy środek służący naprawieniu szkody, nie należą one do środków, względem których konwencja ta określa warunki, w jakich mogą być egzekwowane. Środki przewidziane w art. 6 uzupełniają zatem uregulowanie konwencji montrealskiej.

47 Ujednolicona i natychmiastowa pomoc i opieka nie stanowią same w sobie przeszkody w dochodzeniu przez poszkodowanych pasażerów ponadto odszkodowania za szkody powstałe wskutek tego samego opóźnienia, stanowiącego podstawę roszczenia odszkodowawczego, na warunkach określonych przez konwencję montrealską dla powództwa o odszkodowanie.

48 Środki te, poprawiające ochronę interesów pasażerów oraz warunki, w których zasada odszkodowania znajduje w stosunku do nich zastosowanie, nie mogą w związku z tym być uznane za niezgodne z konwencją montrealską.

W przedmiocie ważności art. 5 rozporządzenia nr 261/2004 w świetle art. 251 WE

49 Formułując pytanie drugie, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy zmieniając art. 5 pierwotnej wersji rozporządzenia nr 261/2004 wynikającej ze wspólnego stanowiska (WE) nr 27/2003 z dnia 18 marca 2003 r. (Dz.U. C 125 E, str. 63, zwanego dalej „projektem rozporządzenia"), komitet pojednawczy przewidziany w art. 251 WE dochował wymogów proceduralnych przewidzianych przez ten przepis.

50 Tytułem wstępu należy przypomnieć kontekst, w którym komitet pojednawczy wkroczył w procedurę przyjmowania rozporządzenia nr 261/2004, w szczególności w odniesieniu do zainteresowania prawodawcy wspólnotowego w kwestii uwzględnienia lub nieuwzględniania okoliczności umożliwiających zwolnienie przewoźników lotniczych z zobowiązania do zapewnienia opieki i udzielenia pomocy pasażerom w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia lotu.

51 We wspólnym stanowisku nr 27/2003 Rada zdecydowała, że przewoźnicy lotniczy mogą zostać zwolnieni z przewidzianego obowiązku odszkodowania i zapewnienia opieki w przypadku odwołania lotu zgodnie z art. 5 projektu rozporządzenia i z obowiązku zapewnienia opieki przewidzianego w przypadku dużego opóźnienia lotu zgodnie z art. 6 tego samego projektu, jeżeli przewoźnicy dowiodą, że odwołanie lub opóźnienie było spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć, pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków.

52 Podczas oceny w dniu 3 lipca 2003 r. tego wspólnego projektu w ramach drugiego czytania Parlament nie zaproponował żadnej zmiany do art. 5 projektu rozporządzenia. Natomiast Parlament przyjął między innymi zmianę nr 11 dotyczącą art. 6 tego samego projektu, w szczególności usuwając wszelkie odwołania do klauzuli egzoneracyjnej dotyczące nadzwyczajnych okoliczności (zwanych dalej „podstawą egzoneracyjną w postaci nadzwyczajnych okoliczności").

53 Pismem z dnia 22 września 2003 r. Rada poinformowała, że nie może zatwierdzić wszystkich zmian zaproponowanych przez Parlament i przewodniczący Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu zwołali posiedzenie komitetu pojednawczego.

54 W wyniku posiedzenia w dniu 14 października 2003 r. komitet pojednawczy doprowadził do porozumienia w przedmiocie wspólnego projektu, zatwierdzonego w dniu 1 grudnia 2003 r., zgodnie z którym, w szczególności, z art. 5 projektu rozporządzenia usunięte zostały wszystkie odniesienia do podstawy egzoneracyjnej ze względu na nadzwyczajne okoliczności umożliwiające przewoźnikom lotniczym uwolnienie się od ich zobowiązań do zapewniania opieki w przypadku odwołania lotu. Rozporządzenie zostało przyjęte, zgodnie z tym projektem wspólnym komitetu pojednawczego, przez Parlament w ramach trzeciego czytania w dniu 18 grudnia 2003 r. i przez Radę w dniu 26 stycznia 2004 r.

55 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą, że zmieniając art. 5 projektu rozporządzenia, mimo iż nie był on przedmiotem żadnej poprawki zaproponowanej przez Parlament podczas drugiego czytania, komitet pojednawczy przekroczył kompetencje przyznane mu w art. 251 WE.

56 W tym kontekście należy przypomnieć, że komitet pojednawczy jest powoływany w ramach procedury współdecydowania, w przypadku rozbieżności zdań pomiędzy Radą a Parlamentem w odniesieniu do poprawek zaproponowanych przez Parlament podczas drugiego czytania. Jest oczywiste, że tego rodzaju rozbieżność miała miejsce w trakcie procedury przyjmowania rozporządzenia nr 261/2004, co uzasadniało powołanie komitetu pojednawczego.

57 Wbrew twierdzeniu IATA, zadaniem powołanego już komitetu pojednawczego nie jest osiągnięcie porozumienia co do poprawek zaproponowanych przez Parlament, lecz — jak wynika z postanowień tegoż art. 251 WE — „doprowadzenie do porozumienia w sprawie wspólnego projektu", poprzez analizę wspólnego stanowiska Rady na podstawie poprawek zgłoszonych przez Parlament. Brzmienie art. 251 WE nie zawiera samo w sobie żadnego ograniczenia co do środków, za pomocą których komitet może dążyć do osiągnięcia porozumienia w sprawie wspólnego projektu.

58 Posługując się pojęciem „pojednawczy" autorzy traktatu zamierzali zapewnić wprowadzanej procedurze pełną skuteczność (effet utile) i przyznać komitetowi pojednawczemu szeroki zakres uznania. Wprowadzając ten sposób usuwania rozbieżności zmierzali oni właśnie do tego, by zbliżenie stanowisk Parlamentu i Rady odbyło się na podstawie analizy wszystkich aspektów rozbieżności i przy aktywnym udziale w pracach komitetu pojednawczego Komisji Wspólnot Europejskich, która podejmuje „wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu [...] i Rady".

59 Z tej perspektywy, biorąc również pod uwagę uprawnienia mediacyjne Komisji oraz swobodę — na końcowym etapie — Parlamentu i Rady, które mogą przyjąć lub odrzucić wspólny projekt zatwierdzony przez komitet pojednawczy, nie można rozumieć art. 251 WE w ten sposób, że z zasady ogranicza on kompetencje przyznane temu komitetowi. Sama okoliczność, że w niniejszym przypadku art. 5 projektu rozporządzenia nie stanowił przedmiotu poprawek zaproponowanych przez Parlament podczas drugiego czytania, nie stanowi podstawy dla uznania, że komitet ten przekroczył granice kompetencji przyznanych mu przez art. 251 WE.

60 Ponadto skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą, że skoro posiedzenia komitetu pojednawczego nie odbywają się jawnie, należy zwrócić uwagę na zasady demokracji przedstawicielskiej.

61 Oczywiście efektywny udział Parlamentu we wspólnotowym procesie prawodawczym, zgodnie z procedurami przewidzianymi przez traktat, stanowi konieczny element równowagi instytucjonalnej przewidzianej przez ten traktat. Jednakże bezsporne jest, że Parlament jest reprezentowany w komitecie pojednawczym i że skład tej reprezentacji odpowiada ponadto względnemu znaczeniu każdej grupy politycznej w Parlamencie. Ponadto wspólny projekt sformułowany przez komitet pojednawczy musi jeszcze zgodnie z art. 251 ust. 5 WE zostać poddany ocenie samego Parlamentu w celu jego zatwierdzenia. Ta ocena, która musi nastąpić w zwykłych warunkach otwartości i przejrzystości prac tego zgromadzenia, gwarantuje zatem, w każdym wypadku, efektywny udział Parlamentu w procesie prawodawczym z zachowaniem zasad demokracji przedstawicielskiej.

62 Z akt sprawy wynika, że w niniejszym przypadku rozbieżność, która leżała u podstawy powołania komitetu pojednawczego, dotyczyła w szczególności kwestii, czy w przypadku dużego opóźnienia lotu przewoźnicy lotniczy mogą powołać się na podstawę egzoneracyjną nadzwyczajnych okoliczności dla wyłączenia swojego obowiązku pomocy na rzecz pasażerów, przewidzianego w art. 6 projektu rozporządzenia, czy też nie. Komitet pojednawczy osiągnął porozumienie, zgodnie z którym z art. 6 tego projektu zostały wykreślone wszystkie odwołania do

nadzwyczajnych okoliczności w celu zagwarantowania pasażerom natychmiastowej pomocy w przypadku opóźnienia lotu, niezależnie od przyczyny opóźnienia. Komitet zdecydował również, że — celem zagwarantowania spójności i symetryczności systemu — z art. 5 tego projektu wykreślone zostaną te same podstawy egzoneracyjne w odniesieniu do obowiązku udzielenia pasażerom opieki w przypadku odwołania lotu.

63 W tej sytuacji, zmieniając art. 5 projektu rozporządzenia, komitet pojednawczy nie przekroczył granic swoich kompetencji.

W przedmiocie obowiązku uzasadnienia i przestrzegania zasady pewności prawa

64 Formułując pytanie trzecie i czwarte, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy art. 5 i 6 rozporządzenia nr 261/2004 są nieważne z powodu ich sprzeczności z zasadą pewności prawa lub ze względu na nieprzestrzeganie obowiązku uzasadnienia. Za pomocą pytania siódmego sąd ten pytał również o znaczenie tego obowiązku w odniesieniu do art. 7 tego rozporządzenia.

65 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą, że zaskarżone rozporządzenie zawiera dwuznaczności, luki oraz sprzeczności, które wpływają na jego ważność, tak w związku z obowiązkiem uzasadnienia, jak i zasadą pewności prawa.

66 Należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia wymagany przez art. 253 WE wymaga wprawdzie przedstawienia jasno i bez dwuznaczności rozumowania organu wspólnotowego będącego autorem danego aktu, w sposób pozwalający zainteresowanym poznanie motywów podjętego środka, a Trybunałowi umożliwiający

wykonanie jego kontroli, niemniej jednak nie jest konieczne podanie wszystkich istotnych względów prawnych i faktycznych (zob. w szczególności wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-881, pkt 29, wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 Swedish Match, Rec. str. I-11893, pkt 63, oraz wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. str. I-6451, pkt 133).

67 Przestrzeganie obowiązku uzasadnienia powinno być ponadto oceniane z punktu widzenia nie tylko brzmienia aktu, lecz również jego kontekstu oraz ogółu norm prawnych regulujących daną dziedzinę. Gdy jak w sprawie przed sądem krajowym, chodzi o akt powszechnie obowiązujący, uzasadnienie może ograniczać się do wskazania, po pierwsze, całości sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólnych celów, jakim ma służyć ten akt prawny (zob. w szczególności wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-342/03 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-1975, pkt 55). Jeżeli z zaskarżonego aktu można wywnioskować zasadniczy cel, jaki realizowała instytucja, to byłoby zbędnym żądanie odrębnego uzasadnienia dla każdego z technicznych rozstrzygnięć przyjętych przez instytucję (zob. w szczególności wyrok z dnia 5 lipca 2001 r. w sprawie C-100/99 Włochy przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. I-5217, pkt 64, oraz ww. wyrok w sprawach połączonych Alliance for Natural Health i in., pkt 134).

68 Jeśli chodzi o zasadę pewności prawa, stanowi ona podstawową zasadę prawa wspólnotowego, które wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w konsekwencji odpowiednie kroki (zob. wyrok z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand Frères i Garancini, Rec. str. 1931, wyrok z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, Rec. str. I-431, pkt 27, oraz wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-2801, pkt 30).

69 W świetle wyżej przywołanego orzecznictwa należy stwierdzić po pierwsze, że postanowienia art. 5 i 6 rozporządzenia nr 261/2004 określają obowiązki nałożone na przewoźników lotniczych na wypadek odwołania lub dużego opóźnienia lotu precyzyjnie i jasno. Cel tych przepisów wynika równie jasno z pierwszego i drugiego motywu tego rozporządzenia, zgodnie z którymi działanie Wspólnoty w dziedzinie

transportu lotniczego powinno mieć na celu, między innymi, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów oraz uwzględnienie ogólnych wymogów ochrony konsumentów, podczas gdy odmowa przyjęcia na pokład i odwołanie lub duże opóźnienie lotów powodują poważne problemy i niedogodności dla pasażerów.

70 Ponadto motywy 12 i 13 tego samego rozporządzenia stanowią, że jeżeli w stosownym czasie pasażerowie, których lot został odwołany, nie zostali poinformowani o odwołaniu lotu, powinni mieć możliwość otrzymania odszkodowania, zwrotu należności za bilety albo oferty zmiany trasy podróży na satysfakcjonujących warunkach a w czasie oczekiwania na późniejszy lot powinni zostać otoczeni należytą opieką. Motyw 17 tego rozporządzenia stanowi, że pasażerom, których loty są opóźnione o określony czas, powinno się udzielić odpowiedniej opieki oraz powinni oni mieć możliwość rezygnacji ze swoich lotów i otrzymania zwrotu należności za bilety albo kontynuowania podróży na satysfakcjonujących warunkach. Z tych elementów można wywnioskować istotę przyjętego celu.

71 Ponadto bezsporne jest, że w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia lotu pasażerowie ponoszą rozmaite szkody. Nie wykazano ani nawet nie podnoszono, że zdarzenia tego rodzaju są wyłącznie wynikiem niestaranności. Otóż ani z art. 253 WE, ani z żadnego innego przepisu nie wynika, że ważność danego aktu prawnego jest uzależniona od podania w nim dokładnych danych usprawiedliwiających konieczność interwencji wspólnotowego prawodawcy.

72 Nie można również wymagać, by rozporządzenie nr 261/2004 zawierało specjalne uzasadnienie dla każdego z technicznych rozstrzygnięć. Ponieważ cel w postaci ochrony pasażerów wymaga wyboru ujednoliconych i skutecznych środków służących naprawieniu szkody, które w chwili gdy muszą zostać zastosowane, nie mogą być przedmiotem dyskusji, co z pewnością umożliwiała podstawa egzoneracyjna w postaci nadzwyczajnych okoliczności, wspólnotowy prawodawca mógł, nie naruszając spoczywającego na nim obowiązku uzasadnienia, powstrzymać się od przedstawienia powodów, ze względu na które uznał on, że obsługujący przewoźnicy lotniczy nie będą mogli powoływać się na tę przesłankę egzoneracyjną celem

uwolnienia się od swoich zobowiązań przewidzianych w art. 5 i 6 tego rozporządzenia. Tak samo, wbrew argumentom ELFAA, wspólnotowy prawodawca mógł określić w art. 7 tego rozporządzenia zasadę i ryczałtową kwotę odszkodowania należnego w przypadku odwołania lotu, nie przedstawiając powodów, dla których zdecydował się na wybranie tego środka i takiej kwoty i nie ryzykując przy tym, że odnośny akt może być bezprawny.

73 Po drugie, ujednolicone i natychmiastowe środki przewidziane w art. 6 rozporządzenia nr 261/2004 nie należą do tych, których warunki wdrożenia określa konwencja montrealska i nie są z tą konwencją niezgodne. Z tego wynika, że przepisy tego rozporządzenia przyznające pasażerom pewne prawa na wypadek dużego opóźnienia lotu mogą podlegać odmiennym warunkom niż te, które konwencja ustanawia względem innych praw. Nie są zatem wcale sprzeczne z tymi, które zawarte są w rozporządzeniu nr 2027/97 i — zgodnie z jego art. 1 — zostały ustanowione w celu wykonania istotnych przepisów konwencji montrealskiej.

74 W tej sytuacji, po pierwsze, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym nie mogą skutecznie podnosić, że rozporządzenie nr 261/2004 zostało przyjęte z naruszeniem obowiązku uzasadnienia z tego względu, że nie powołuje się na rozporządzenie nr 2027/97. Po drugie, art. 6 rozporządzenia nr 261/2004 nie należy rozumieć w ten sposób, że uchybiając zasadzie pewności prawa, pozbawia on reprezentowanych przez skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym przedsiębiorców możliwości uzyskania w jednoznaczny sposób wiedzy o obowiązkach, jakie zostały na nich nałożone jako konsekwencja mechanizmu wynikającego z rozporządzenia nr 2027/97.

75 Po trzecie, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą, że rozporządzenie nr 261/2004 przewiduje w motywach 14 i 15 w niespójny sposób, że nadzwyczajne okoliczności mogą ograniczać lub wyłączać odpowiedzialność obsługujących przewoźników lotniczych w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia lotu, podczas gdy art. 5 i 6 tego rozporządzenia, które regulują ich obowiązki w takim przypadku, przewidują tego rodzaju wyłączenie odpowiedzialności wyłącznie w zakresie obowiązku wypłaty rekompensaty.

76 Jednakże w tym kontekście należy stwierdzić po pierwsze, że o ile preambuła aktu wspólnotowego może doprecyzować jego treść (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Alliance for Natural Health i in., pkt 91), to jednak nie może być przywoływana w celu uzasadnienia odstępstw od samych przepisów danego aktu (wyrok z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-162/97 Nilsson i in., Rec. str. I-7477, pkt 54, oraz wyrok z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie C-136/04 Deutsches Milch-Kontor, Zb.Orz. str. I-10095, pkt 32). Po drugie, brzmienie tych motywów rzeczywiście pozwala wywnioskować, że ogólnie rzecz ujmując, obsługujący przewoźnik lotniczy powinien zostać zwolniony ze wszystkich zobowiązań w przypadku nadzwyczajnych okoliczności i w związku z tym powstaje pewna niejasność pomiędzy intencją wyrażoną w ten sposób przez prawodawcę wspólnotowego a samą treścią art. 5 i 6 rozporządzenia nr 261/2004, które nie przyznają tej podstawie egzoneracyjnej charakteru równie ogólnego. Jednakże tego rodzaju niejasność nie ma takiego znaczenia, aby spowodować niespójność mechanizmu wprowadzonego na podstawie tych dwóch artykułów.

77 Z powyższych rozważań wynika, że art. 5, 6 i 7 rozporządzenia nr 261/2004 nie są nieważne z powodu naruszenia zasady pewności prawa lub obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie przestrzegania zasady proporcjonalności

78 Formułując pytania piąte i siódme, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy art. 5, 6 i 7 rozporządzenia nr 261/2004 są nieważne z powodu naruszenia zasady proporcjonalności.

79 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą proporcjonalności, która zalicza się do podstawowych zasad prawa wspólnotowego, środki podejmowane w trybie przepisów wspólnotowych muszą być zdatne do realizacji zamierzonego celu i nie mogą wychodzić poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käserei

Champignon Hofmeister, Rec. str. I-6453, pkt 59, wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. str. I-11453, pkt 122, oraz ww. wyrok w sprawie Swedish Match, pkt 47).

80 Odnośnie do kontroli sądowej warunków wymienionych w poprzednim punkcie należy przypomnieć, że ustawodawcy wspólnotowemu należy przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinach zakładających konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niego dokonywania globalnych ocen. W konsekwencji jedynie oczywiście niewłaściwy charakter aktu wydanego w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki realizują odpowiednie instytucje, może naruszyć ważność takiego aktu [zob. podobnie wyrok z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. I-5755, pkt 58, wyrok z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-2405, pkt 55 i 56, wyrok z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-2211, pkt 61, jak również ww. wyrok w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 123]. Tak jest w szczególności w dziedzinie wspólnej polityki transportu (zob. w szczególności podobny wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawach połączonych C-248/95 i C-249/95 SAM Schiffahrt i Stapf, Rec. str. I-4475, pkt 23, oraz wyrok z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. str. I-2569, pkt 63).

81 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą, że przewidziane w art. 5, 6 i 7 rozporządzenie nr 261/2004 środki w postaci obowiązku pomocy, opieki i odszkodowania na rzecz pasażerów w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia lotu nie pozwalają na osiągnięcie celu polegającego na zredukowaniu liczby odwołań i opóźnień lotów, a w każdym razie, powodując znaczne nakłady finansowe obciążające wspólnotowych przewoźników lotniczych, są całkowicie nieproporcjonalnie do przyjętego celu.

82 W odniesieniu do oceny konieczności wprowadzenia tych środków należy podkreślić, że bezpośrednim celem prawodawcy wspólnotowego, jak wynika z czterech pierwszych motywów rozporządzenia nr 261/2004, jest podniesienie poziomu ochrony pasażerów poszkodowanych wskutek odwołania lub dużego opóźnienia lotów, poprzez naprawienie, w ujednolicony i natychmiastowy sposób, niektórych szkód przez nich poniesionych.

83 Oczywiście jak każde ogólne uregulowanie prawodawcy wspólnotowego, rozporządzenie to może wykraczać poza ten bezpośredni, wyraźnie wskazany cel i w sposób dorozumiany realizować cele drugoplanowe, takie jak wskazane przez skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym zredukowanie na przyszłość liczby odwołań i opóźnień lotów. Do Trybunału należy w pierwszej kolejności dokonanie oceny, czy przyjęte środki są oczywiście niewłaściwe do wyraźnie wskazanego celu rozporządzenia, polegającego na podniesieniu poziomu ochrony pasażerów, którego zgodność z prawem jest bezsporna.

84 Po pierwsze należy stwierdzić, że środki przewidziane przez art. 5 i 6 rozporządzenia nr 261/2004 umożliwiają natychmiastowe naprawienie niektórych szkód poniesionych przez pasażerów w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia lotu i w związku z tym umożliwiają zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony poszkodowanych, stanowiącego cel tego rozporządzenia.

85 Po drugie bezsporne jest, że zakres różnych środków przyjętych przez prawodawcę wspólnotowego różni się w zależności od rozmiaru szkody poniesionej przez pasażerów, która jest oceniana w zależności od długości opóźnienia i czasu oczekiwania na następny lot bądź czasu, w którym pasażerowie zostali poinformowani o odwołaniu lotu. Kryteria te, służące określeniu praw pasażerów do korzystania z tych środków, nie wydają się zatem w żaden sposób sprzeczne z wymogiem proporcjonalności.

86 Po trzecie, co się tyczy ujednoliconych i natychmiastowych środków służących naprawieniu szkody, takich jak zmiana trasy podróży pasażerów lub zapewnienie napojów, posiłków, zakwaterowania, lub udostępnienie środków komunikacji z osobami trzecimi, są one dostosowane do bezpośrednich potrzeb, na miejscu, pasażerów, którzy ponieśli szkody, niezależnie od przyczyny odwołania lub dużego opóźnienia lotu. Ponieważ środki te różnią się, jak wskazano w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, w zależności od rozmiaru szkody poniesionej przez pasażerów, nie wydaje się, aby miały one charakter oczywiście niewłaściwy ze względu na sam fakt, że przewoźnicy nie mogą powoływać się na przesłankę egzoneracyjną w postaci nadzwyczajnych okoliczności.

87 Po czwarte, nie jest pewne, czy zawarcie przez pasażerów umów dobrowolnego ubezpieczenia od kosztów przerwania i przedłużenia podróży, takiego jak zalecane przez ELFAA, pozwalałoby w każdej sytuacji na naprawienie szkód poniesionych na miejscu przez pasażerów. Tego rodzaju środek nie może zatem być uznany za właściwszy dla realizacji przyjętego celu niż środki przyjęte przez prawodawcę wspólnotowego.

88 Po piąte, niekorzystne następstwa powodowane przez opóźnienie lotu, którym rozporządzenie nr 261/2004 próbuje zaradzić nie pozostają w żadnym związku z ceną nabytego biletu. Dlatego argument, że środki przyjęte w celu złagodzenia tych następstw powinny być dostosowane do ceny biletu, nie może zostać uwzględniony.

89 Po szóste, jeżeli IATA i ELFAA twierdzą, że wyżej wymienione środki mogą spowodować poważne skutki w zakresie kosztów transportu i nie są właściwe dla realizacji drugoplanowego celu rozporządzenia, to znaczy obniżenia liczby odwołań i dużych opóźnień lotów, należy stwierdzić, że w postępowaniu przed Trybunałem nie wskazano liczb dotyczących częstotliwości opóźnień i odwołań. W związku z tym teoretyczne koszty tych środków dla spółek lotniczych, takie jak przytoczone przez zainteresowanych, nie pozwalają w każdym razie uznać za udowodnione, że wpływ ten nie zachowuje proporcji do korzyści wynikających z tych środków.

90 Ponadto należy stwierdzić, że zobowiązania nałożone przez rozporządzenie nr 261/2004 nie ograniczają prawa przewoźnika lotniczego do dochodzenia, zgodnie z właściwym prawem krajowym, odszkodowania od jakiejkolwiek innej osoby, jak przewiduje art. 13 tego rozporządzenia. Tego rodzaju odszkodowanie może w związku z tym zmniejszyć lub nawet wyeliminować obciążenie finansowe przewoźników wynikające z ich zobowiązań. Ponadto nie wydaje się nierozsądnym, by — z zastrzeżeniem wskazanego prawa do odszkodowania — były one ponoszone bezpośrednio przez przewoźników lotniczych, z którymi zainteresowani pasażerowie są związani umową przewozu, uprawniającą ich do odbycia lotu, który nie powinien być ani odwołany, ani opóźniony.

91 Po siódme, w odniesieniu do odszkodowania przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004, którego pasażerowie mogą dochodzić zgodnie z art. 5, jeżeli zostali poinformowani o odwołaniu lotu zbyt późno, przewoźnicy lotniczy mogą być zwolnieni z obowiązku zapłaty odszkodowania, jeżeli udowodnią, że odwołanie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć, pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków. Biorąc pod uwagę istnienie takiej podstawy egzoneracyjnej, a także przesłanek ograniczających wykonanie tego obowiązku, z którego przewoźnicy lotniczy są zwolnieni, jeżeli informacji udzielono wystarczająco wcześnie lub jeżeli towarzyszyło jej zaoferowanie zmiany trasy podróży, obowiązek ten nie wydaje się oczywiście niewłaściwy dla zamierzonego celu. Ponadto odszkodowanie w wysokości odpowiednio 250, 400 i 600 EUR w zależności od długości lotu nie stanowi nadmiernego obciążenia i dodatkowo, zgodnie z uwagami Komisji, których pozostałe strony nie kwestionowały, stanowi aktualizację poziomu odszkodowania przewidzianego przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 295/91 dnia 4 lutego 1991 r. ustanawiające wspólne zasady systemu odszkodowań dla pasażerów, którym odmówiono przyjęcia na pokład w regularnych przewozach lotniczych (Dz.U. L 36, str. 5) z uwzględnieniem inflacji, która miała miejsce od czasu jego wejścia w życie.

92 Z powyższych rozważań wynika, że art. 5, 6 i 7 rozporządzenia nr 261/2004 nie są nieważne z powodu naruszenia zasady proporcjonalności.

W przedmiocie zasady równego traktowania

93 Formułując pytania szóste i siódme, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy art. 5, 6 i 7 rozporządzenia nr 261/2004 są nieważne ze względu na naruszenie zasady równego traktowania.

94 ELFAA twierdzi, że reprezentowane prze nią niskokosztowe linie lotnicze zostały potraktowane w dyskryminujący sposób, gdyż środki przewidziane w tych artykułach nakładają takie same obowiązki na wszystkich przewoźników lotniczych, bez rozróżnienia ze względu na ich politykę cenową i usługi, które oferują. Ponadto prawo wspólnotowe nie nakłada takich samych obowiązków w odniesieniu do innych środków transportu.

95 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równego traktowania lub zasada niedyskryminacji wymagają, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (ww. wyrok w sprawie Swedish Match, pkt 70).

96 W tym kontekście po pierwsze należy zauważyć, że biorąc pod uwagę w szczególności ich zasady funkcjonowania, warunki dostępności oraz podział sieci, pod względem warunków korzystania z różnych rodzajów sieci różne środki transportu nie są zamienne (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie SAM Schiffahrt i Stapf, pkt 34). Sytuacje przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze każdego z tych rodzajów transportu nie są w związku z tym porównywalne.

97 Następnie należy stwierdzić, że w dziedzinie transportu lotniczego, pasażerowie poszkodowani wskutek odwołania lub dużego opóźnienia lotu znajdują się w sytuacji obiektywnie odmiennej niż pasażerowie innych środków transportu w przypadku zdarzenia tego samego rodzaju. W szczególności ze w względu na położenie lotnisk, co do zasady na obrzeżach centrów miast i specyficznych sposobów nadawania i odbierania bagażu, niedogodności doświadczane przez pasażerów w wyniku tych zdarzeń nie są porównywalne.

98 Na koniec szkody ponoszone przez pasażerów transportu lotniczego w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia lotu są podobne, niezależnie od tego z jakimi liniami lotniczymi zawarli oni umowę i pozostają bez związku z polityką cenową tych linii. Zatem prawodawca wspólnotowy był zobowiązany do potraktowania w ten sam sposób wszystkich spółek lotniczych, nie naruszając zasady równości w odniesieniu do celu rozporządzenia nr 261/2004, to jest zwiększenia ochrony wszystkich pasażerów transportu lotniczego.

99 Z tego wynika, że art. 5, 6 i 7 rozporządzenia nr 261/2004 nie są nieważne ze względu na naruszenie zasady równego traktowania.

100 W świetle wszystkich rozważań przedstawionych powyżej na siedem pierwszych pytań należy odpowiedzieć, że ich analiza nie wykazała niczego, co mogłoby wpłynąć na ważność przepisów art. 5, 6 i 7 rozporządzenia nr 261/2004.

W przedmiocie kosztów

101 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego należy zatem rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Jeżeli sąd, którego orzeczenia podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego uzna, że zarzut lub więcej zarzutów nieważności aktu wspólnotowego, czy to podniesionych przez strony, czy to zbadanych z urzędu, są zasadne, sąd ten powinien zawiesić postępowanie w sprawie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kwestii ważności tego aktu.**

2) **Analiza przedstawionych pytań nie wykazała niczego, co mogłoby wpłynąć na ważność przepisów art. 5, 6 i 7 rozporządzenia nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91.**

Podpisy.