FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 8. september 2005 [1]

I — Indledning

1. Denne anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører for det første gyldigheden af artikel 5, 6 og 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (herefter »forordning nr. 261/2004 eller forordningen«) [2]. For det andet vedrører den fortolkningen af artikel 234 EF, stk. 2.

II — Retsforskrifter

Montreal-konventionen

2. Konventionen om indførelse af visse ensartede regler for international luftbefordring (i det følgende benævnt Montreal-konventionen) [3] blev undertegnet af Det Europæiske Fællesskab den 9. december 1999. Den blev godkendt ved Rådets beslutning af 5. april 2001 [4]. Den trådte, for så vidt angår Det Europæiske Fællesskab, i kraft den 28. juni 2004.

3. Artikel 19 i Montreal-konventionen, som har overskriften »Forsinkelse«, bestemmer følgende:

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

4. Artikel 22, stk. 1, i Montreal-konventionen begrænser luftfartsselskabets erstat-

1 — Originalsprog: engelsk.
2 — EUT 2004 L 46, s. 1.
3 — EFT 2001 L 194, s. 39.
4 — EFT 2001 L 194, s. 38.

ningsansvar for skader, som skyldes forsinkelse, jf. artikel 19, til 4 150 særlige trækningsrettigheder for hver passager. Artikel 22, stk. 5, bestemmer dog, at denne grænse ikke gælder, hvis skaden skyldes forsømmelighed fra luftfartsselskabets side, og dette har handlet forsætligt eller uagtsomt vel vidende, at skaden kunne opstå.

5. Artikel 29, som har overskriften »Grundlaget for erstatningskrav«, bestemmer følgende:

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

Forordning nr. 889/2002

6. Artikel 1, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 889/2002 af 13. maj 2002 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2027/97 af 9. oktober 1997 om luftfartsselskabers erstatningsansvar i tilfælde af ulykker [5] erstatter artikel 3 i forordning nr. 2027/97 med følgende:

»1. Fællesskabets luftfartsselskabers erstatningsansvar for passagerer og deres bagage er underlagt alle bestemmelserne i Montrealkonventionen vedrørende sådant erstatningsansvar.«

7. Artikel 1, stk. 10, i forordning nr. 889/2002 knytter et bilag til forordning nr. 2027/97, som bl.a. indeholder følgende bestemmelser under overskriften »Passagerforsinkelser«:

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

5 — EFT 2002 L 140, s. 2.

Forordning nr. 261/2004

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

tilbyder det transporterende luftfartsselskab passagererne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Artikel 8 i forordning nr. 261/2004 bestemmer:

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

a) refusion inden syv dage i henhold til reglerne i artikel 7, stk. 3, af den fulde købspris for billetten for så vidt angår

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

— en returflyvning til vedkommendes første afgangssted ved førstgivne lejlighed

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

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

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

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

12. Artikel 9 i forordning nr. 261/2004 bestemmer, at:

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

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

b) hotelophold

— hvis overnatning en eller flere nætter bliver nødvendig, eller

— hvis yderligere ophold ud over passagerens oprindelige hensigt bliver nødvendigt

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

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

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

III — De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

13. International Air Transport Association (herefter »IATA«), som repræsenterer interesserne for ca. 270 luftfartsselskaber fra ca. 130 lande, der transporterer ca. 98% af de påregnede internationale luftfartspassagerer verden over, og European Low Fares Airline Association (herefter »ELFAA«), en forening, som blev oprettet i januar 2004, og som repræsenterer interesserne for ti europæiske lavpris-luftfartsselskaber fra ni EU-lande (herefter samlet »sagsøgerne«), har ved High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige) (herefter »High Court«) anlagt to sager mod Department for Transport of the Government of the United Kingdom and Northern Ireland vedrørende prøvelse af gennemførelsen af forordning nr. 261/2004.

14. På den baggrund, at sagsøgernes argumenter fandtes bæredygtige og derfor ikke ugrundede, besluttede High Court at forelægge Domstolen syv spørgsmål, som var rejst af sagsøgerne, og som anfægter gyldigheden af forordning nr. 261/2004. Da Department for Transport har udtrykt tvivl om, hvorvidt en forelæggelse af seks af spørgsmålene var nødvendig, da de rejste spørgsmål efter Department for Transports opfattelse ikke reelt rejste tvivl om forordningernes gyldighed, ønsker High Court oplyst, hvilke betingelser der skal være opfyldt, eller hvilken tærskel der skal være overskredet, før et spørgsmål om et fællesskabsinstruments gyldighed skal forelægges Domstolen i henhold til artikel 234, stk. 2, EF. Det er under disse omstændigheder, at den nationale ret har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 6 i forordning nr. 261/2004 ugyldig, fordi den er uforenelig med konventionen om indførelse af visse ensartede regler for international luftbefordring, også benævnt Montreal-konventionen af 1999, navnlig artikel 19, 22 og 29 i Montreal-konventionen af 1999, og påvirker dette (sammen med andre relevante forhold) gyldigheden af forordningen som helhed?

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

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

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

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

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

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

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

15. Forelæggelseskendelsen fra High Court blev modtaget af Domstolen den 12. august 2004. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne, Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering. Retsmødet blev holdt den 7. juni 2005.

IV — Bedømmelse

16. I denne anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører syv ud af otte spørgsmål gyldigheden af forordning nr. 261/2004.

17. Forordning nr. 261/2004 dækker boardingafvisning (artikel 4), aflysning (artikel 5) og forsinkelser (artikel 6).

18. I hver af disse situationer har luftfartsselskabet visse forpligtelser:

— Ved boardingafvisning: kompensation (artikel 7), omlægning af rejsen/refusion (artikel 8) samt forplejning og indkvartering (artikel 9).

— Ved aflysning af en flyvning: bistand i form af omlægning af rejsen eller refusion (artikel 8) samt forplejning og indkvartering i form af måltider og lign. (artikel 9), men ingen kompensation (artikel 7), såfremt passagererne har fået information i god tid, eller hvis luftfartsselskabet kan godtgøre, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder.

— Ved forsinkelse: kun forplejning og indkvartering i henhold til artikel 9, medmindre forsinkelsen er af en varighed på fem timer eller mere. I en sådan situation har passageren også ret til refusion i henhold til artikel 8.

19. Endvidere har luftfartsselskaberne pligt til at informere passagererne om deres rettigheder, så de er i stand til reelt at udøve

disse [6]. Disse oplysninger omfatter oplysninger om, hvordan passagererne kan henvende sig til det organ, som er pålagt den opgave at sikre og overvåge, at deres luftfartsselskaber generelt efterlever forordningen [7].

20. Forpligtelserne over for passagerer i henhold til forordningen må ikke begrænses eller ophæves ved f.eks. en undtagelse eller restriktiv klausul i transportkontrakten [8].

21. Sagsøgernes klagepunkter i hovedsagen vedrører ikke artikel 4's lovlighed og luftfartsselskabernes forpligtelse til at yde kompensation eller bistå passagerer, der afvises fra boarding, men pligten i artikel 5 og 6 til at yde kompensation, refusion eller omlægning af rejsen samt bistå passagerer i tilfælde af aflysning og forsinkelse.

22. Sammenfattende har de fremsat følgende anbringender:

— Uoverensstemmelse mellem forordningens artikel 6 og Montreal-konventionen.

— Proceduremangel: ændring af forordningens artikel 5 i strid med proceduren i artikel 251 EF.

— Manglende retssikkerhed og utilstrækkelig begrundelse.

— Tilsidesættelse af princippet om forholdsmæssighed.

— Tilsidesættelse af det principielle forbud mod forskelsbehandling.

— Betaling af en fast kompensation er uforholdsmæssig, indebærer forskelsbehandling og er ikke tilstrækkeligt begrundet.

Det første spørgsmål (uforenelighed med Montreal-konventionen)

23. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forordningens

6 — Jf. betragtning 20 og artikel 14.
7 — Jf. betragtning 22 og artikel 16.
8 — Jf. artikel 15.

artikel 6 (forsinkelse) er ugyldig, da den er uforenelig med artikel 19, 22 og 29 i Montreal-konventionen.

24. I henhold til forordningens artikel 6 er et luftfartsselskab ved en forsinkelse på mindst to timer forpligtet til at tilbyde omsorg i overensstemmelse med artikel 9. Ved en forsinkelse på mindst fem timer har passageren i henhold til artikel 8 også ret til refusion/omlægning af rejsen. Artikel 6 giver ikke luftfartsselskaberne nogen mulighed for at gøre »usædvanlige omstændigheder« gældende.

25. IATA og ELFAA har gjort gældende, at på grund af denne manglende mulighed for at gøre »usædvanlige omstændigheder« gældende, er forordningens artikel 6 uforenelig med artikel 19, 22, stk. 1, og artikel 29 i Montreal-konventionen og derfor ugyldig.

26. Montreal-konventionen fastsætter en sådan mulighed for at forsvare sig. Efter deres opfattelse følger det af artikel 29, at erstatningssager i forbindelse med transport af passagerer med fly, uanset grundlaget, er underlagt betingelserne, således som de er opstillet i konventionen. Derfor skal enhver bestemmelse om skader, som skyldes forsinket transport af passagerer med fly, overholde artikel 19 og 22 i konventionen.

27. De anfører, at Montreal-konventionen er bindende for Fællesskabet, at konventionen skal tillægges større vægt end artikel 6 i forordningen, og at artikel 19, 22, stk. 1, og artikel 29 i Montreal-konventionen har direkte virkning.

28. Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at der ingen konflikt er mellem forordningen og konventionen, fordi disse foranstaltninger vedrører to forskellige ordninger, som har to forskellige formål. De gør gældende, at kravet om at yde omsorg og bistand ikke udgør kompensation for skade som omhandlet i Montreal-konventionens artikel 19.

29. De har anført, at de krav, som luftfartsselskaber i henhold til artikel 6 i forordningen skal overholde, er bestemmelser af offentligretlig karakter. Sådanne forpligtelser har intet med et sædvanligt erstatningssøgsmål at gøre. De indebærer kun, at der ved forsinkelse skal ydes bistand til passagerer på stedet til opfyldelse af deres umiddelbare behov.

30. På retsmødet uddybede IATA og ELFAA deres holdning til Parlamentets, Rådets og Kommissionens indlæg. De anførte, at fællesskabsinstitutionernes argumenter er baseret på en streng fortolkning af begrebet

»skader, som skyldes forsinkelse« i artikel 19 i Montreal-konventionen. De bestrider også argumenterne om, at konventionen kun delvist harmoniserer visse regler.

31. Hvad angår den strenge fortolkning gør de gældende, at den er i strid med forbrugernes interesser, i strid med Domstolens retspraksis [9] og i strid med domme afsagt af andre retsinstanser (som i medfør af artikel 19 i Montreal-konventionen ydede passagerer kompensation for hoteludgifter og lign.). For det andet følte Fællesskabet på grund af denne strenge fortolkning, at det frit kunne udfylde en lakune på trods af, at det giver anledning til yderligere forvirring, da forordning nr. 2027/97 og forordning nr. 261/2004 efter deres opfattelse begge har til formål at fastsætte ensartede bestemmelser og begge vedrører luftfartsselskabers erstatningsansvar for skade, som skyldes forsinkede fly. Det er efter deres opfattelse umuligt at forene de to forordninger. De henviser til ordet »kompensation«*, som anvendes i begge forordninger, men tilsyneladende med forskellige betydninger: kompensation for skade (forordning nr. 2027/97) og kompensation for manglende skade (forordning nr. 261/2004) [10] [*Generaladvokaten går i sit forslag til afgørelse ud fra de engelske sprogversioner af de pågældende forordninger. I disse anvendes ordet »compensation«. »Compensation« er i de danske sprogversioner oversat til henholdsvis »erstatning« og »kompensation«. I det følgende vil ordet »kompensation« blive anvendt. Oversætters note.] Efter deres opfattelse er denne sondring, som institutionerne har foretaget, temmelig forvirrende. Den ødelægger den forenkling og klarhed, som der henvises til i betragtning 12 i forordning nr. 2027/97, som ændret ved forordning nr. 889/2002, den ødelægger den afbalancerede ordning, der er fastsat i Montreal-konventionen, og den er en åbenbar tilsidesættelse af denne konvention. Efter deres opfattelse er kompensation for manglende skade en anden måde at sige ikke-økonomisk skade på. Hvis dette er tilfældet, er artikel 6 i forordning nr. 261/2004 i strid med artikel 29 i Montreal-konventionen og med artikel 3 i forordning nr. 2027/97 som ændret, der fritager luftfartsselskaberne fra ansvaret for at foretage sådanne betalinger.

Bedømmelse

32. Fællesskabet er part i Montreal-konventionen, og der hersker ingen tvivl om, at Fællesskabet er bundet af denne konvention. Konventionen blev indgået og undertegnet på grundlag af artikel 300 EF. Aftaler, som er indgået i medfør af artikel 300 EF, er bindende for institutionerne og medlemssta-

9 — Sagsøgerne henviser til Domstolens dom af 10.3.2005, sag C-336/03, easyCar, Sml. I, s. 1947, og til dom af 12.3.2002, sag C-168/00, Leitner, Sml. I, s. 2631. Det følger af easyCar-dommen, at undtagelser fra bestemmelserne om forbrugerbeskyttelse skal fortolkes strengt. Sagsøgerne anfører på grundlag af Leitner-dommen, at begrebet skade omfatter ikke-økonomisk skade, og at det samme bør gælde for begrebet skade som omhandlet i artikel 19 i Montreal-konventionen og i forordning nr. 2027/97.

10 — De henviser i denne henseende til definitionen af »person entitled to compensation« i forordning nr. 2027/97, som ændret, og ordlyden af artikel 15 i forordning nr. 261/2004, der omhandler »additional compensation«. I såvel den engelske som den franske version af begge forordninger anvendes ordet »compensation« respektive »indemnisation«, mens forskellen er mere udtalt i andre sprogversioner, f.eks. den tyske (Schadenersatzberechtigte, zusätzliche Ausgleichsleistung) og den nederlandske (schadevergoedingsgerechtigde; aanvullende compensatie).

terne og udgør, efter at de er trådt i kraft, en integreret del af Fællesskabets retsorden [11]. At forordningen blev vedtaget, før Montreal-konventionen trådte i kraft for Det Europæiske Fællesskab, ændrer ikke det ansvar, som Fællesskabets institutioner har i henhold til international ret. Montreal-konventionen er en international aftale og som sådan bindende for dens parter og skal gennemføres i god tro. Selv om Fællesskabet endnu ikke formelt har deponeret sit ratifikationsinstrument, må Fællesskabets institutioner derfor ikke handle i strid med internationale aftaler. Institutionerne havde fra den 9. december 1999, hvor aftalen blev undertegnet, pligt til at afholde sig fra at foretage handlinger, der medfører, at konventionen mister sit formål og sin hensigt [12]. Der foreligger derfor en forpligtelse til at afholde sig fra at vedtage fællesskabsbestemmelser, som kan være uforenelige med Montreal-konventionen.

33. Spørgsmålet er derfor, om konventionens anvendelsesområde og formål er det samme som anvendelsesområdet og formålet for den anfægtede forordning nr. 261/2004 (de heri anfægtede bestemmelser), og om der foreligger en konflikt mellem disse.

34. Formålet med Montreal-konventionen af 1999 er, i lighed med dens forgængers (Warszawa-konventionen af 1929, som ændret), at indføre ensartede regler for det ansvar, der opstår i forbindelse med international luftbefordring.

35. Bestemmelserne, som er relevante for den foreliggende sag, er fastsat i kapitel III i Montreal-konventionen, der vedrører luftfartsselskabets erstatningsansvar og erstatningens omfang. Artikel 17 vedrører skade som følge af passagerers død eller tilskadekomst og beskadigelse af bagage. Artikel 18 vedrører beskadigelse af gods. Artikel 19 vedrører skader, som skyldes forsinket transport af passagerer, bagage eller gods, som luftfartsselskabet er ansvarlig for. Det følger af artikel 19, at et luftfartsselskab formodes at være ansvarligt, men at det kan afkræfte denne formodning, hvis det godtgør, at det selv, dets ansatte og dets agenter har taget alle forholdsregler, som med rimelighed kan forlanges, for at undgå skaden, eller at det ikke har været muligt for dem at gøre det.

36. De følgende artikler, begyndende med artikel 20-28, vedrører forskellige forhold, herunder ansvarsbegrænsning som f.eks. begrænsningen af luftfartsselskabernes erstatningsansvar til 4 150 særlige trækningsrettigheder for hver passager ved skader, der skyldes forsinkelse af persontransport.

11 — Jf. dom af 30.4.1974, sag 181/73, Haegeman mod Den Belgiske Stat, Sml. s. 449, og af 26.10.1982, sag 104/81, Hauptzollamt Mainz mod Kupferberg, Sml. s. 3641.

12 — Jf. artikel 18 i Wienerkonventionen om traktatretten. Artikel 18 kodificerer princippet om god tro i den folkeretlige sædvaneret på følgende måde: »En stat er forpligtet til at afholde sig fra handlinger, der ville berove traktaten dens formål og hensigt, når: a) den har undertegnet traktaten eller udvekslet de instrumenter, der udgør traktaten under forbehold af ratifikation, accept eller godkendelse, så længe den ikke klart har tilkendegivet, at det er dens hensigt ikke at blive deltager i traktaten, eller b) den har udtrykt sit samtykke til at være bundet af traktaten, så længe traktaten ikke er trådt i kraft, forudsat at denne ikrafttræden ikke utilbørligt forsinkes.«

37. Artikel 29 bestemmer, at erstatningssøgsmål ved en ret kun kan rejses på grundlag af betingelser og begrænsninger, som fastsat i konventionen. Artikel 33 fastsætter, hvilke retter der har kompetence, og at procedurespørgsmål skal behandles efter gældende lov på det sted, hvor sagen anlægges. Endvidere fastsætter artikel 35 en periode på to år, efter hvilken erstatningsretten fortabes, hvis der ikke er anlagt sag.

38. For så vidt angår Fællesskabet er de relevante bestemmelser i konventionen blevet indarbejdet i forordning nr. 2027/1997, således som denne er blevet ændret ved forordning nr. 889/2002. Den ændrede udgave har fundet anvendelse siden den 28. juni 2004, den dag hvor Montreal-konventionen trådte i kraft for Fællesskabet [13].

39. Forordning nr. 2027/97, som ændret, har derfor udvidet sit anvendelsesområde til også at omfatte luftfartsselskabers civilretlige ansvar for skader, som skyldes forsinkelse. Dette afspejles f.eks. i artikel 3, stk. 1, i forordningen og i bilaget til forordningen, som er en de facto-meddelelse, der skal anvendes af luftfartsselskaberne i henhold til artikel 6 i forordning nr. 2027/97, og som sammenfatter de ansvarsregler, som EF-luftfartsselskaber anvender i henhold til fællesskabslovgivningen og Montreal-konventionen.

40. I tillæg til luftfartsselskabernes civilretlige ansvar i henhold til Montreal-konventionen og fællesskabslovgivningen ved skader, der skyldes forsinkelse, indeholder forordning nr. 261/2004, den anfægtede forordning, særlige forpligtelser for luftfartsselskaber i forbindelse med boardingafvisning, aflysning og forsinkelser.

41. Hvad angår forsinkelse skal luftfartsselskabet yde omsorg (måltider, hotel og lign.) og bistand under forsinkelsen. Der kan ikke opnås fritagelse for denne forpligtelse ved at gøre »usædvanlige omstændigheder« gældende. Debatten fokuserer derfor ikke kun på anvendelsesområdet for og formålet med Montreal-konventionen, men også på betydningen af »skader, som skyldes forsinkelse« (sidstnævnte blev taget op af sagsøgerne i hovedsagen), da der i henhold til Montreal-konventionen er en mulighed for at forsvare sig, mens en sådan mulighed ikke foreligger i henhold til den anfægtede forordning.

42. Efter min opfattelse supplerer Montreal-konventionen og forordningen hinanden og er ikke i modstrid med hinanden, hvilket jeg vil redegøre nærmere for nedenfor.

43. For det første er det hævet over tvivl, at Montreal-konventionen harmoniserer visse bestemmelser om international luftbefordring, f.eks. luftfartsselskabernes civilretlige

13 — Jf. artikel 2 i forordning nr. 889/2002.

ansvar ved skader, der skyldes forsinkelse og efterfølgende erstatningssøgsmål, som individuelle passagerer kan rejse ved en ret. Denne harmonisering vedrører dog ikke alle forhold, der kan opstå i forbindelse med forsinkelse.

44. Som Kommissionen og Rådet har anført, regulerer Montreal-konventionen den type søgsmål, som kan rejses ved en ret i tilfælde af skade, der skyldes forsinkelse. Artikel 29 i konventionen henviser i denne henseende til »[e]rstatningssager«, men ikke til »søgsmål vedrørende forsinkelse«.

45. For så vidt angår erstatningssøgsmål i tilfælde af forsinkelse er Montreal-konventionen derfor udtømmende, men den udelukker ikke foranstaltninger, som ikke vedrører et »erstatningssøgsmål«. Konventionen udelukker f.eks. ikke foranstaltninger, der pålægger luftfartsselskaberne at opfylde visse minimumskrav i forbindelse med den omsorg, de skal yde under forsinkelsen.

46. For det andet er det åbenbart, at artikel 6 i forordningen ikke omhandler civilretligt skadesansvar eller skadeserstatningssøgsmål. Som Parlamentet, Rådet og Kommissionen også har anført, kræver et skadeserstatningssøgsmål en bedømmelse af, om der er opstået en skade, om der findes en årsagssammenhæng mellem forsinkelsen og skaden, skadens omfang og om luftfartsselskabet kan forsvare sig mod søgsmålet. Disse overvejelser er relevante, hvis et søgsmål (om erstatning) rejses ved (en af) de kompetente domstole (som omhandlet i artikel 33 i konventionen).

47. Disse overvejelser er ikke relevante i forbindelse med artikel 6 i forordningen. Formålet med artikel 6 er at beskytte passagererne ved at pålægge luftfartsselskaberne at yde omsorg og bistand til strandede passagerer, uanset om en skade er opstået eller ej. En skade behøver ikke at blive påvist, og eventuelle fejl fra luftfartsselskabets side savner relevans i denne henseende. Derfor er der heller ikke behov for at forsvare sig.

48. Forpligtelsen til at yde et minimum af service under forsinkelsen, og dermed den beskyttelse, som ydes til passagerer, er bestemmelser af offentligretlig karakter.

49. Det siger sig selv, at hvis en passager lider skade som følge af forsinkelsen, kan denne rejse skadeserstatningssøgsmål i hen-

hold til artikel 19 i Montreal-konventionen ved en af de kompetente retter, der nævnes i artikel 33 i konventionen. Artikel 12 i forordningen regulerer sådanne eventuelle skadessøgsmål.

50. Efter min opfattelse er det åbenbart, at de forpligtelser, som pålægges luftfartsselskaberne i henhold til artikel 6, ikke er uforenelige med Montreal-konventionen. Montreal-konventionen og forordning nr. 2027/97 på den ene side og forordning nr. 261/2004 på den anden er af helt forskellig karakter. Som vi har set ovenfor, vedrører Montreal-konventionen kun en passagers ret til at anlægge sag ved en domstol for at kræve erstatning for en skade, denne måtte have lidt som følge af forsinkelse — en situation, der reguleres af international privatret — mens artikel 6 i forordningen har til formål at opstille visse forpligtelser for luftfartsselskabet, hvorved der samtidig skabes en ret for alle passagerer til at få umiddelbar omsorg og bistand under forsinkelsen.

51. Efter min opfattelse er det åbenbart, at en sådan lovfæstet forpligtelse ikke er det samme som et civilt skadesansvar for skader, der skyldes forsinkelse (i betydningen tab som følge af forsinkelsen) i henhold til Montreal-konventionen.

52. Som Parlamentet også har påpeget, understreges den offentligretlige karakter af de forpligtelser, som luftfartsselskaberne pålægges af forordning nr. 261/2004, endvidere af, at mekanismen, gennem hvilke disse håndhæves, er en anden. I henhold til forordningen skal hver medlemsstat udpege et organ, der har ansvaret for håndhævelse af forordningen, og »[i] givet fald træffer dette organ de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at passagerernes rettigheder overholdes«. Hvis et luftfartsselskab ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til forordningen, og dermed nægter passagererne deres rettigheder, kan passagererne indgive klage til dette organ. Endvidere skal medlemsstaterne også sikre, som en backup-funktion, at der findes en effektiv, proportional og afskrækkende sanktionsmekanisme.

53. Desuden kan passageren anlægge en retssag, hvis luftfartsselskabet ikke opfylder sine offentligretlige forpligtelser. Et sådant sagsanlæg har åbenbart til formål at tvinge luftfartsselskaber til at opfylde deres forpligtelser, uanset om en passager har lidt skade som følge af denne manglende opfyldelse eller ej. Formålet med sagsanlægget og et luftfartsselskabs forpligtelser er med andre ord identiske.

Det andet spørgsmål (artikel 251 EF)

54. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret klarhed over a) om artikel 5

(aflysning) er ugyldig, eftersom den blev ændret af Forligsudvalget i strid med artikel 251 EF, og b) i bekræftende fald, om denne ugyldighed i forbindelse med andre relevante omstændigheder påvirker gyldigheden af forordningen i sin helhed.

55. IATA og ELFAA har gjort gældende, at det ikke var lovligt af Forligsudvalget at fjerne luftfartsselskabernes mulighed for at påberåbe sig »usædvanlige omstændigheder« ved krav i henhold til artikel 9 (forplejning og indkvartering) i tilfælde af aflysning, da der i denne henseende ingen uoverensstemmelse var mellem Rådets fælles standpunkt og Parlamentets andenbehandling.

56. De har i al væsentlighed gjort gældende, at Forligsudvalget ikke kan ændre nogen bestemmelse i den foreslåede foranstaltning, medmindre Parlamentet og Rådet tidligere har været uenige i spørgsmålet i andenbehandlingen. De har på dette punkt henvist til den klare ordlyd af artikel 251, stk. 4, EF, i henhold til hvilken Forligsudvalget skal tage den fælles holdning op på grundlag af de ændringer, som Parlamentet har foreslået. De har også gjort gældende, at en anden fortolkning indebærer en underforstået tildeling af magt til Forligsudvalget, der vil underminere den institutionelle balance i lovgivningsprocessen og skabe et større demokratisk underskud end det, som artikel 251 EF havde til formål at afhjælpe.

57. De har anført, at hvis Forligsudvalget kan indføre nye ændringer til Rådets fælles standpunkt, kan parlamentsmedlemmer, som deltager i Forligsudvalget, i praksis omgå Parlamentets plenarforsamlings vilje. De henviser til forskellen mellem afstemningsprocedurerne i anden og tredje behandling. Under andenbehandlingen stemmer Parlamentet separat om hver foreslået ændring, således at hvert medlem individuelt kan godkende eller forkaste en foreslået ændring, mens Parlamentet under tredjebehandlingen kun kan godkende eller forkaste det fælles udkast i sin helhed.

58. Forligsudvalgets indførelse af nye og ikke tidligere diskuterede ændringer vil også hæmme Kommissionens lovgivningsmæssige beføjelser.

59. Rådet, Parlamentet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at Forligsudvalget ikke overskred sine beføjelser. Efter deres opfattelse støtter ordlyden af artikel 251, stk. 4, EF ikke IATA og ELFAA's strenge holdning.

Bedømmelse

60. Inden for rammerne af medbestemmelse benyttes Forligsudvalgets procedurer kun,

når Parlamentet og Rådet er uenige om affattelsen af en foreslået foranstaltning efter to behandlinger i hvert organ.

61. I den foreliggende sag havde Parlamentet under sin andenbehandling vedtaget flere ændringer til Rådets fælles holdning. Rådet godkendte ikke alle ændringerne. Derfor blev et forligsudvalg indkaldt i medfør af artikel 251, stk. 4, EF.

62. Forligsudvalget nåede til enighed den 14. oktober 2003. En del af denne aftale bestod i, at luftfartsselskaber skal yde omsorg uden mulighed for at forsvare sig ved at påberåbe sig »usædvanlige omstændigheder«. Afstemningen i Europa-Parlamentet om den fælles aftale fandt sted den 18. december 2003. Der blev afgivet 467 stemmer for, 4 imod og 13 var hverken for eller imod. Den 26. januar 2004 vedtog Rådet med kvalificeret flertal det fælles udkast, som var godkendt af Forligsudvalget.

63. Jeg vil begynde med en kortfattet beskrivelse af artikel 251 EF.

64. Medbestemmelsesproceduren, som blev indført ved Maastricht-traktaten og ændret ved Amsterdam-traktaten, og hvis anvendelsesområde blev yderligere udvidet ved Nice-traktaten, er i dag Det Europæiske Fællesskabs hovedlovgivningsprocedure. Den har til formål at forhindre vedtagelse af en foranstaltning, som ikke både Rådet og Europa-Parlamentet har godkendt. Der lægges dermed hovedvægt på at nå et i fællesskab aftalt udkast, hvor Rådet og Parlamentet er ligeværdige.

65. Proceduren består af tre trin (førstebehandling, andenbehandling og tredjebehandling med mægling), men proceduren kan afsluttes på et hvilket som helst af disse tre trin, såfremt der opnås enighed mellem Parlamentet og Rådet.

66. En medbestemmelsesprocedure begynder altid med et forslag fra Kommissionen. Kommissionen forelægger sit forslag for Parlamentet og Rådet på samme tid.

67. Kommissionens forslag førstebehandles i Parlamentet, med eller uden ændringer. Det vedtages af et flertal af de medlemmer, som deltager i afstemningen.

68. Hvis Parlamentet vedtager ændringer, skal Kommissionen afgive en udtalelse og fremsende denne sammen med det

(ændrede) forslag til Rådet. Hvis Rådet godkender alle Parlamentets ændringer, eller hvis Parlamentet ikke foreslår nogen ændringer, kan Rådet vedtage retsakten. Ellers afslutter Rådet sin førstebehandling, når det vedtager en såkaldt fælles holdning.

69. Den fælles holdning skal, sammen med de grunde, der førte til, at Rådet antog denne holdning, meddeles Europa-Parlamentet, ligesom Kommissionens udtalelse om den fælles holdning skal det. Parlamentet kan inden for tre måneder (eller fire ved forlængelse) godkende den fælles holdning (retsakten vedtages) [14], afvise den (hvorved proceduren afsluttes) eller ændre den i sin andenbehandling. Den fælles holdning afvises eller ændringer til den vedtages af et absolut flertal af medlemmerne (mindst 367 stemmer).

70. Parlamentets holdning i andenbehandlingen sendes til Rådet, som derefter har tre måneder (eller fire ved forlængelse) til sin andenbehandling. Hvis Rådet godkender alle ændringerne, vedtages retsakten. Hvis Kommissionen har afgivet en negativ udtalelse om mindst én ændring, kan Rådet kun tiltræde Parlamentets holdning i sin helhed med enstemmighed. Hvis Rådet ikke kan godkende alle ændringerne, indledes mæglingsproceduren. Dette gøres af formanden for Rådet efter aftale med formanden for Parlamentet.

71. Mægling er tredje og sidste fase i medbestemmelsesproceduren.

72. Forligsudvalget sammensættes af Rådets medlemmer eller deres repræsentanter og et tilsvarende antal repræsentanter for Europa-Parlamentet. Kommissionen deltager også i dette udvalg.

73. Artikel 251, stk. 4, EF bestemmer følgende:

— Forligsudvalget har til opgave at »skabe enighed om et fælles udkast«, og ved udførelsen af denne opgave skal Forligsudvalget »gennemg[å] den fælles holdning på grundlag af Europa-Parlamentets foreslåede ændringer«.

— Kommissionens rolle er at »tage[r] de nødvendige initiativer med sigte på at søge at tilnærme Europa-Parlamentets og Rådets holdninger til hinanden«.

14 — Det samme gælder, hvis Parlamentet ikke har truffet en beslutning ved udløbet af tidsfristen.

74. Hvis Forligsudvalget ikke godkender et fælles udkast, anses den foreslåede retsakt for ikke at være vedtaget. Dermed er et fælles udkast, der er godkendt af Forligsudvalget, dvs. et fælles udkast, som er godkendt af repræsentanterne fra Europa-Parlamentet (med flertallet af stemmerne) og repræsentanterne for Rådet (med kvalificeret flertal) i dette udvalg, en forudsætning for en endelig vedtagelse.

75. Foreligger der et godkendt fælles udkast, har Parlamentet (med et absolut flertal af stemmerne) sammen med Rådet (med et kvalificeret flertal af stemmerne) det sidste ord. Kun hvis begge institutioner er enige, anses retsakten for at være vedtaget.

76. Kommissionens rolle i denne sidste fase adskiller sig fra de foregående faser, i hvilke den afgiver sin udtalelse om Parlamentets førstebehandling, Rådets førstebehandling og Parlamentets andenbehandling. At Kommissionen i tredje fase ikke længere kan trække sit forslag tilbage eller hindre Rådet i at handle med kvalificeret flertal uden dens samtykke betyder ikke, at dens funktion er mindre vigtig. Tværtimod er dens funktion af væsentlig betydning. Kommissionen deltager i alle møderne og har den delikate opgave at lette og fremme forhandlingerne mellem de to grene af den lovgivende myndighed ved på upartisk måde at tage alle nødvendige initiativer, f.eks. ved at udarbejde kompromisforslag [15].

77. Denne kortfattede beskrivelse viser klart, at den væsentligste egenskab ved medbestemmelsesproceduren er ligestillingen mellem Rådet og Parlamentet. Parlamentet er i direkte dialog med Rådet og vice versa. Begge grene af den lovgivende myndighed skal være enige om Kommissionens lovforslag. Det følger af procedurens karakter, at Rådets og Parlamentets politiske anskuelser ikke altid er identiske. En mæglingsprocedure, under hvilken begge grene af den lovgivende myndighed kan undersøge, om det er muligt at finde et fælles ståsted, som kan accepteres af begge institutioner, er derfor nødvendig [16].

78. Da hverken Rådet eller Parlamentet kan vedtage lovgivning på egen hånd uden samtykke fra den anden part, er begge med andre ord forpligtet til at finde måder, hvorpå de kan bygge bro over deres meningsforskelle.

15 — Jf. også punkt III, stk. 2, i den fælles erklæring om den praktiske gennemførelse af den nye fælles beslutningsprocedure, EFT 1999 C 148, s. 1.

16 — I praksis går en såkaldt »trialog« forud herfor, et uformelt trepartsmøde mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen, af effektivitetshensyn, hvorved hver delegation handler på grundlag af et mandat.

79. Dette betyder, at repræsentanternes mandat i Forligsudvalget skal være tilstrækkeligt fleksibelt til at kunne bygge bro over de indledende meningsforskelle. Hvis repræsentanterne skulle forhandle med hænderne bundet på ryggen, ville mæglingsproceduren ikke tjene noget som helst formål.

80. Det betyder også, at ingen af institutionerne kan betragte deres indledende standpunkt som uangribeligt.

81. Formålet med mæglingsproceduren er at forhindre, at medbestemmelsesproceduren i tilfælde af, at Rådets og Parlamentets anskuelser adskiller sig fra hinanden, går i en hårdknude, som kan skade Fællesskabets interesser.

82. At forsøge at nå til enighed indebærer indgåelse af kompromiser. For at nå til et kompromis kan det være nødvendigt at overveje bestemmelser på ny, som ikke tidligere har givet anledning til meningsforskelle. Endvidere kan en aftalt ændring udløse en anden ændring for at sikre, at foranstaltningen som helhed er sammenhængende, når den vedtages.

83. Den fleksibilitet, som følger af ordlyden i artikel 251, stk. 4, EF, afspejles også i den konstruktive rolle, som Kommissionen spiller i mæglingsproceduren. Dens rolle er at tage *alle* initiativer, der måtte være nødvendige for at *nærme* Parlamentets og Rådets standpunkter til hinanden.

84. Disse initiativer er ikke begrænset til spørgsmål, som institutionerne er uenige om.

85. Sammenfattende er det korrekt, at det i henhold til artikel 251, stk. 4, kræves, at Forligsudvalget behandler det fælles udkast på grundlag af de ændringer, der er foreslået af Europa-Parlamentet. Men det betyder ikke, at udvalget kun må tage bestemmelser i den foreslåede foranstaltning, som Parlamentet og Rådet er uenige om, op til overvejelse, eller at en bestemmelse i det fælles udkast, som Parlamentet ikke har ændret i sin andenbehandling, skal godkendes uden ændring i det udkast, der endeligt vedtages. Et sådant resultat ville være i strid med selve formålet med mæglingsproceduren, som er at finde et fælles ståsted for begge grene af den lovgivende myndighed. En sådan fortolkning ville også hindre Kommissionen i at spille sin upartiske rolle som mægler.

86. Det er også klart, at omfanget af Forligsudvalgets beføjelser ikke er ubegrænset. For det første er det logiske udgangs-

punkt for at opnå enighed den udestående uenighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet. For det andet må anvendelsesområdet for den foreslåede foranstaltning ikke ændres grundlæggende.

87. IATA og ELFAA's argumenter skal betragtes i lyset af det ovenfor anførte.

88. Deres første argument er, at Forligsudvalget kun må behandle de ændringer, der er vedtaget af Parlamentet under andenbehandlingen, og som Rådet og Parlamentet er uenige om.

89. Af de ovenfor nævnte grunde er det åbenbart, at sagsøgernes strenge fortolkning i hovedsagen kan udgøre en alvorlig hindring for, at der opnås enighed. Der findes heller ikke støtte for deres synspunkt i ordlyden af artikel 251, stk. 4, EF eller i mæglingsprocedurens formål. I henhold til artikel 251, stk. 4, EF »gennemgår Forligsudvalget den fælles holdning på grundlag af Europa-Parlamentets foreslåede ændringer«. Ordene »på grundlag af« angiver netop, at disse ændringer ikke er bindende for udvalget. Ændringerne skal kun være udgangspunkt for forhandlingerne under mæglingsproceduren. Artikel 251, stk. 4, EF fastsætter derfor ikke, at udvalget kun må behandle bestemmelser, som er genstand for meningsforskelle, eller at en bestemmelse i det fælles udkast, som Parlamentet ikke har ændret i sin andenbehandling, skal godkendes uden ændring i det endeligt vedtagne udkast.

90. For det andet har IATA og ELFAA gjort gældende, at muligheden for at tilføje »nye« ændringer under mæglingsproceduren forstyrrer den institutionelle balance, fører til en mangel på gennemsigtighed og underminerer fællesskabsretsakternes demokratiske legitimitet.

91. IATA og ELFAA har henvist til retspraksis, hvori Domstolen har fastslået, at en overtrædelse af bestemmelserne i traktaten eller den afledte fællesskabsret om Fællesskabets beslutningstagning, som har til formål at sikre Fællesskabets institutionelle balance, udgør en krænkelse af et nødvendigt formkrav, og at Parlamentets rolle i beslutningsprocessen afspejler et grundlæggende demokratisk princip. De har anført, at Forligsudvalgets rolle på grundlag af den institutionelle balance skal begrænses til at nå et kompromis vedrørende Parlamentets foreslåede ændringer. Endvidere har de gjort gældende, at Forligsudvalgets ændringsbeføjelser underminerer Kommissionens eneret til at tage lovgivningsinitiativer.

92. Efter min opfattelse har den retspraksis [17], som der henvises til, ingen relevans for den foreliggende sag. Det er åbenbart, at Parlamentet er fuldt inddraget i en medbestemmelsesprocedure. Som jeg har anført flere gange tidligere, udgør mæglingsproceduren en væsentlig del af proceduren under artikel 251 EF, som skal følges, såfremt der ikke kan opnås enighed efter andenbehandlingen. En overenskomst om et fælles udkast mellem repræsentanterne fra begge grene af den lovgivende myndighed er en absolut forudsætning for vedtagelsen af en fællesskabsretsakt. Det betinger en vis fleksibilitet på begge sider.

93. Mæglingsproceduren, som er beskrevet og forklaret ovenfor, er i sin natur et væsentligt element i den institutionelle balance. Proceduren sørger for, at begge grene af den lovgivende myndighed deltager fuldt ud på lige fod og gør det muligt for Kommissionen at udføre sin funktion som mægler fuldt ud. Derfor holder argumentet om, at repræsentanterne for Parlamentet i mæglingsproceduren kun må befatte sig med disse ændringer i andenbehandlingen, ikke. Jeg har allerede henvist til, at dette ville være en uønskelig situation og vil vende tilbage til dette punkt nedenfor.

17 — I denne sammenhæng har de bl.a. henvist til dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, af 29.10.1980, sag 139/79, Maizena, Sml. s. 3393, af 16.7.1992, sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4593, af 5.7.1995, sag C-21/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1827, og af 10.6.1997, sag C-392/95, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 3213.

94. For det andet kan udvalget, som tidligere nævnt, ikke ændre den foreslåede retsakts anvendelsesområde.

95. For så vidt angår afstemningen i Europa-Parlamentet fører det ikke til en »gidsel«-situation eller mindre demokrati, at hvert parlamentsmedlem under andenbehandlingen kan stemme om hver enkelt foreslået ændring, mens medlemmerne i tredjebehandlingen kun kan godkende eller afvise det fælles udkast i sin helhed. Det er en naturlig del af selve proceduren, at den ikke kan vare for evigt. Til slut må der tages en beslutning, det være sig en godkendelse eller en afvisning.

96. Endvidere bemærkes det, at repræsentanterne for Parlamentet i Forligsudvalget får deres mandat fra Parlamentet, at sammensætningen af medlemmer i Forligsudvalget på retfærdig vis afspejler partierne i Parlamentet, og at det er deres opgave åbent og ærligt at forsøge at nå til enighed. Når først det fælles udkast er godkendt, kan det ikke genåbnes, således at hvert medlem kan stemme om hver del af det kompromis, der er indgået.

97. Endvidere har jeg noteret, at medlemmerne af Rådet, der ikke repræsenterer Rådet som institution, men udtrykker deres hold-

ning som medlemmer af Rådet, også er medlemmer af deres respektive regeringer — regeringer, der kontrolleres demokratisk i deres respektive medlemsstater.

98. Endelig står Kommissionens initiativret heller ikke på spil. Udvalget er i sine forhandlinger ikke begrænset til de ændringer, som Rådet og Parlamentet er uenige om, men i sidste ende skal det fælles udkast have samme genstand som det oprindelige forslag fra Kommissionen [18].

99. I nærværende sag ligger ændringerne, som er aftalt i Forligsudvalget, inden for rammerne af den foreslåede retsakt. Det er sandt, at Parlamentet ikke foreslog en specifik ændring af artikel 5 for så vidt angår at kunne gøre »usædvanlige omstændigheder« gældende. Det gjorde den kun i forbindelse med artikel 6. Det er imidlertid åbenbart, at der består en parallelitet mellem de to bestemmelser. Begge disse bestemmelser udgjorde en del af diskussionen i de faser, som gik forud for mæglingen. Jeg deler Parlamentets, Rådets og Kommissionens opfattelse, at den ændring, der blev foretaget under mæglingsproceduren, lå klart inden for rammerne af den foregående lovgivningsprocedure.

Det tredje og det fjerde spørgsmål (retssikkerhed og begrundelse)

100. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret afklaret, om artikel 5 (aflysning) og artikel 6 (forsinkelse) i forordningen er ugyldige, fordi de er uforenelige med retssikkerhedsprincippet. Det fjerde spørgsmål vedrører manglen på tilstrækkelig begrundelse og/eller saglig berettigelse.

101. IATA og ELFAA har gjort gældende, at ordlyden af artikel 5 og 6 er i strid med betragtning 14 og 15 i forordningen og derfor giver anledning til retsusikkerhed.

102. Ifølge fast retspraksis kræver retssikkerhedsprincippet, at en ordning, der pålægger personer forpligtelser, er klar og utvetydig, for at disse personer ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser, således at de kan handle derefter [19]. Det er også fast retspraksis, at præamblen til en fællesskabsretsakt ikke er retligt bindende og ikke kan påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt [20].

18 — Kravet om at holde sig inden for rammerne af den foregående lovgivningsprocedure afspejles også i den melleminstitutionelle fælles erklæring om den praktiske gennemførelse af den nye fælles beslutningsprocedure, nævnt ovenfor i punkt 14. Jf. kapitel III, punkt 4.

19 — Jf. dom af 19.7.1981, sag 169/80, Gondrand Frères og Garancini, Sml. s. 1931, præmis 17, og af 16.1.2003, sag C-439/01, Cipra og Kvasnicka, Sml. I, s. 745, præmis 49.

20 — Jf. dom af 19.11.1998, sag C-162/97, Nilsson m.fl., Sml. I, s. 7477, præmis 54.

103. I den foreliggende sag er ordlyden af artikel 5 og 6 helt utvetydig. Som jeg allerede har anført, skal luftfartsselskabet ved en forsinkelse altid tilbyde omsorg og refusion/omlægning af rejsen. Passageren har også ret til kompensation, medmindre luftfartsselskabet kan bevise, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet. Hvad angår forsinkelse har passagererne ikke ret til kompensation i henhold til artikel 7, selv om luftfartsselskabet fortsat har pligt til at tilbyde omsorg og refusion/omlægning af rejsen.

104. Jeg ser derfor intet grundlag for påstanden om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Endvidere er betragtningerne, sammenholdt med artikel 5 og 6, helt klare. Selv hvis man ser bort fra, at præamblen til en fællesskabsretsakt ikke er retligt bindende, er betragtningerne også klare.

105. Betragtning 12-16 vedrører aflysning, mens betragtning 17 og 18 vedrører forsinkelse. Betragtning 12 anfører, at luftfartsselskaber bør yde passagererne kompensation, hvis de ikke informerer passagererne om aflysninger før den planlagte afgangstid, og derudover tilbyde dem en rimelig omlægning af rejsen, medmindre aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder. Betragtning 13 anfører passagerernes øvrige rettigheder (refusion eller omlægning af rejsen og omsorg). Betragtning 14 indeholder eksempler på usædvanlige omstændigheder. Der henvises til Montreal-konventionen. Det er imidlertid også åbenbart, at forordningen og Montreal-konventionen behandler forskellige spørgsmål, da sidstnævnte ikke behandler forpligtelser som f.eks. omsorg eller omlægning af rejsen/refusion. Det er derfor åbenbart, at muligheden for at gøre usædvanlige omstændigheder gældende, som nævnes i betragtning 14, henviser til luftfartsselskabets pligt til at yde kompensation i tilfælde af aflysning. Betragtning 15 vedrører vel også forsinkelse, men da der ikke foreligger nogen forpligtelse til at yde kompensation i tilfælde af forsinkelse, er henvisningen hertil i betragtning 15 overflødig.

106. ELFAA har på grundlag af den påståede forskel mellem betragtningerne og artikel 5 og 6 i forordningen endvidere gjort gældende, at forpligtelsen, som forordningen pålægger, til at yde refusion, omlægning af rejsen og omsorg i tilfælde af aflysning og forsinkelse, som skyldes usædvanlige omstændigheder, er utilstrækkeligt begrundet. ELFAA har anført, at fællesskabslovgiver ikke har fremlagt bevis for antallet af passagerer, som hvert år berøres af aflysninger eller lange forsinkelser. For det andet vil forpligtelsen, som forordningen pålægger, ikke bidrage til at nå målet om at mindske de problemer og gener, som passagerer oplever ved aflysning eller forsinkelse, og for det

tredje har fællesskabslovgiver ikke forklaret, hvorfor man besluttede at indføre uforholdsmæssigt tyngende forpligtelser på luftfartsselskaber, navnlig på lavprisselskaber.

107. Efter min opfattelse foreligger der ingen forskel, som kan have nogen retslig virkning.

108. I henhold til artikel 253 EF skal forordninger, direktiver og beslutninger være begrundede.

109. Det er fast retspraksis, at begrundelsespligtens omfang afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almengyldige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde [21]. Hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet [22].

110. De 25 betragtninger i forordningen viser klart de væsentligste mål, som forfølges i forordningens endeligt vedtagne ordlyd. I henhold til de indledende betragtninger bør fællesskabets handlinger på lufttrafikområdet blandt andet have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau for forbrugerne (betragtning 1). Derefter anføres det, at boardingafvisning, aflysning eller lange forsinkelser forårsager alvorlige problemer og gener for passagererne. På trods af forordning nr. 295/91 er der stadig for mange passagerer, der afvises mod deres vilje, eller berøres af aflysninger uden forudgående varsel eller af lange forsinkelser, og Fællesskabet bør derfor højne kriterierne for forbrugerbeskyttelse (betragtning 3 og 4). Aflysninger og forsinkelser behandles navnlig i betragtning 12, 13 og 17. Betragtning 12 angiver f.eks. klart, at de gener, som forårsages af aflysning, bør begrænses, bl.a. ved at luftfartsselskaberne tilskyndes til at informere passagererne om aflysninger før den planlagte afgangstid.

111. Efter min opfattelse er der derfor ingen tvivl om, at kravene i artikel 253 EF er opfyldt.

21 — Jf. dom af 13.3.1968, sag 5/67, Beus, Sml. 1965-1968, s. 469; org.ref.: Rec. s. 125.

22 — Jf. bl.a. dom af 20.6.1973, sag 80/72, Lassiefabrieken, Sml. s. 635, og af 19.11.1998, sag C-150/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 7235.

Det femte spørgsmål (proportionalitet)

112. Med sit femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 5 og 6 i forordningen er i strid med proportionalitetsprincippet.

113. IATA og ELFAA har gjort gældende, at manglende mulighed for at kunne påberåbe sig »usædvanlige omstændigheder« over for et krav, som grunder sig på artikel 8 og 9 vedrørende aflysning (artikel 5) og forsinkelse (artikel 6) ikke vil mindske antallet af forsinkelser og aflysninger, og at forudsætningen om, at en foranstaltning skal være et hensigtsmæssigt middel til at opnå et lovligt mål, ikke er opfyldt. Efter deres opfattelse er det andet krav om, at foranstaltningen ikke må være uforholdsmæssig, heller ikke opfyldt. De har anført, at de økonomiske følger for luftfartsselskaberne er uforholdsmæssige, navnlig for lavprisselskaber.

114. Som bekendt kræves det i henhold til proportionalitetsprincippet — og IATA og ELFAA har allerede henvist til de relevante betingelser — at de foranstaltninger, der iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det [23]. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende derfor vælges.

115. Det er også fast retspraksis, at den materielle domstolsprøvelse er begrænset på områder med komplekse politiske valg, hvor fællesskabslovgiver er tillagt et vidt skøn. I sådanne tilfælde skal en retsakt kun kendes ugyldig, hvis den åbenbart overskrider grænserne for lovgivers beføjelser [24].

116. For at gennemføre den — begrænsede — domstolsprøvelse er det nødvendigt at identificere formålet med de anfægtede bestemmelser.

117. Som anført ovenfor er formålet med forordningen at sikre et højt beskyttelsesniveau for passagerer samt at reducere de problemer og gener, som forårsages af

23 — Jf. dom af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air, Sml. I, s. 2569, af 10.12.2002, sag C-491/01, British America Tobacco, Sml. I, s. 11453, af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825, og sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, samt af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m. fl., Sml. I, s. 6451.

24 — Jf. foregående fodnote og den deri nævnte retspraksis.

aflysninger med kort varsel og forsinkelser. Dette sker ved, at [kompensation og] assistance tilbydes i form af refusion eller omlægning af rejsen og omsorg for passagererne under særlige omstændigheder.

118. Endvidere kræver artikel 153, stk. 2, EF at fællesskabslovgiver tager hensyn til kravene om forbrugerbeskyttelse på andre politiske områder, f.eks. som i nærværende sag, inden for transportpolitikken.

119. Forbrugerbeskyttelse er derfor uden tvivl et lovligt mål, som udtrykkeligt er nævnt i traktaten. Der henvises ikke kun til forbrugerbeskyttelse i artikel 153, stk. 2, men også i artikel 95, stk. 3, EF, som udtrykkeligt kræver et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

120. Det næste spørgsmål er, om den anfægtede foranstaltning udgør et egnet middel til at opnå dette mål, og om foranstaltningen ikke er mere vidtgående end nødvendigt for at nå dette mål.

121. Som allerede nævnt mange gange er formålet med forordningen at reducere problemerne og generne for passagerer, der strander som følge af forsinkelse (på to timer eller mere) eller aflysning i sidste øjeblik.

122. Betragtning 3 nævner, at antallet af passagerer, som afvises mod deres vilje, fortsat er for højt, og at det samme gør sig gældende for aflysninger uden forudgående varsel og lange forsinkelser. Det er måske sandt, at foranstaltningen som sådan ikke direkte bidrager til at mindske antallet af aflysninger og forsinkelser, men det er heller ikke hovedformålet med forordningen. Hovedformålet er, at der straks på stedet ydes bistand til passagererne uanset billettens pris, og uanset om luftfartsselskabet er ansvarligt for forsinkelsen eller aflysningen eller ej. Generne for passagererne er de samme i begge tilfælde.

123. Efter min opfattelse hersker der ingen tvivl om, at pligten til at yde bistand og omsorg, som pålægges luftfartsselskaberne, er et egnet middel til at reducere passagerernes problemer og gener som følge af forsinkelser og aflysninger.

124. Fællesskabslovgiver har ved afvejningen af de forskellige interesser, som står på spil, dvs. luftfartsselskabernes og passagerernes, endvidere taget hensyn til, at passagererne er

stærkt afhængige af luftfartsselskabets effektivitet og gode vilje, når noget går skævt, at luftfartsselskaberne har bedre informationer om flydriften end de strandede passagerer, og at luftfartsselskaberne har bedre muligheder for at yde bistand og omsorg.

125. Efter min opfattelse er det også logisk, at der ikke findes nogen undtagelse til forpligtelsen til at yde bistand og omsorg i situationer, hvor passagererne stilles over for forsinkelser eller aflysninger. Som fællesskabsinstitutionerne har påpeget, kan manglen på information let føre til misbrug af undtagelsen i forbindelse med usædvanlige omstændigheder, der ville efterlade passagererne uden omsorg. Det samme gør sig gældende i situationer, hvor årsagen til en forsinkelse er usikker, eller hvor forsinkelsen kan henføres til mere end én årsag.

126. Fællesskabslovgiver gik derfor ikke ud over sine skønsbeføjelser, da man afgjorde, at muligheden for at påberåbe sig usædvanlige omstændigheder ville underminere forordningens formål.

Det sjette spørgsmål (forskelsbehandling)

127. Dette spørgsmål vedrører to aspekter: 1) en påstået forskelsbehandling mellem lavpris-selskaber i lufttransportsektoren og andre former for (lavpris)-transport af passagerer, og 2) en påstået forskelsbehandling mellem lavpris-luftfartsselskaber og fuldpris-luftfartsselskaber.

128. Hvad angår første del af spørgsmålet har ELFAA gjort gældende, at ingen andre transportformer end lufttransport er genstand for regler ad modum dem, forordningen foreskriver.

129. Hvad angår anden del har ELFAA anført, at forretningsmodellen for dens medlemmer og andre luftfartsselskaber med lignende omkostninger bygger på den forudsætning, at de til stadighed tilbyder lave priser (i gennemsnit 50 EUR) på alle flyvninger. Forretningsmodellen for fuldpris-luftfartsselskaberne bygger på trods af, at nogle af dem lejlighedsvist sælger sæder til lave priser, på den forudsætning, at størstedelen af deres indkomst hidrører fra meget dyrere billetter, og at de derfor har bedre mulighed for at bære konsekvenserne af et ansvar i henhold til artikel 5 og 6 på en given flyvning. Det samme kan ikke siges om ELFAA's medlemmer, som dermed forskelsbehandles som følge af forordningen.

130. I henhold til princippet om forbud mod forskelsbehandling eller ligebehandling, som er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, må ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og forskellige forhold må ikke behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet [25].

131. Det er åbenbart, at der er en forskel mellem lufttransport og andre transportsektorer som f.eks. vej-, jernbane- og søtransport. De forskellige transportsektorer er omfattet af forskellige folkeretlige regler, og det er også tilfældet inden for fællesskabsretten.

132. Endvidere udføres transporttjenesterne med forskellige transportformer under forskellige omstændigheder, hvilket som sådan begrunder, at de er omfattet af forskellige regler. Disse forskelle udgør ikke forskelsbehandling.

133. I øvrigt bemærker jeg, at Kommissionen for nylig har fremlagt et forslag [26] om jernbanetransport, der indeholder lignende bestemmelser om forbrugerbeskyttelse ad modum dem, som findes i forordningen.

134. Hvad angår den påståede forskelsbehandling mellem lavpris-luftfartsselskaber og fuldpris-luftfartsselskaber har jeg følgende bemærkninger. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, er alle luftfartsselskaber i fællesskabet omfattet af de samme retlige rammer og navnlig af forordning nr. 2407/92 [27] om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber, forordning nr. 2408/92 [28] om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet og forordning nr. 2409/92 [29] om billetpriser og rater inden for luftfart. I henhold til sidstnævnte forordning fastsætter EF-luftfartsselskaberne frit flybilletpriserne.

135. Luftfartsselskaberne kan altså frit fastsætte deres egne priser. De kan også frit anvende denne prispolitik til at skaffe sig adgang til visse markeder. Trods denne økonomiske frihed er de dog ikke fritaget fra at overholde visse offentligretlige bestemmelser, som er indført med det formål at beskytte forbrugerne.

136. Tanken om, at økonomiske forskelle, der er en direkte følge af markedsadfærd og markedsstrategier, skulle indebære, at virksomhederne er omfattet af andre eller

25 — Jf. f.eks. dommen i sagen Alliance for National Health m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 115.

26 — KOM(2004)143 endelig.

27 — Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 af 23.7.1992 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber, EFT 1992 L 240, s. 1.

28 — Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23.7.1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet, EFT 1992 L 240, s. 8.

29 — Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23.7.1992 om billetpriser og rater inden for luftfart, EFT 1992 L 240, s. 15.

mindre strenge betingelser, vil vende systemet på hovedet og indebære en fuldstændig tilsidesættelse af, at reglerne om forbrugerbeskyttelse skal være generelt anvendelige, uanset hvilken pris der er betalt for billetten.

137. Lave priser giver med andre ord ikke ret til en privilegeret retlig stilling.

138. En sådan privilegeret stilling ville ikke kun underminere forbrugerbeskyttelsen, men også føre til forskelsbehandling. Det er åbenbart, at fællesskabslovgiver, når der vedtages love, ikke kan tage hensyn til de strategier, som vælges af de forskellige luftfartsselskaber.

Det syvende spørgsmål

139. Med sit syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forordningens artikel 7, som bestemmer, at et fast beløb skal betales, når forordningen foreskriver betaling af kompensation, er ugyldig på grund af, at den er diskriminerende, uforholdsmæssig og utilstrækkeligt begrundet.

140. Det skal erindres, at kompensation kun skal betales ved boardingafvisning og aflysning. ELFAA sætter i hovedsagen ikke spørgsmålstegn ved pligten til at yde kompensation til passagerer ved boardingafvisning og anfægter derfor ikke denne i nærværende præjudicielle sag.

141. Hvad angår aflysning er kompensation kun aktuel, hvis luftfartsselskabet ikke har informeret passageren om aflysningen i tilstrækkelig god tid før den planlagte afrejse. Et luftfartsselskab har ikke pligt til at betale kompensation overhovedet, hvis det kan godtgøre, at aflysningen skyldes usædvanlige omstændigheder, som ikke kunne have været undgået, selv om alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, faktisk var blevet truffet.

142. Den af sagsøgerne påberåbte ugyldighed vedrører dermed kun de begrænsede situationer, hvor luftfartsselskabet ikke har informeret passagererne i tilstrækkelig god tid, og hvor undtagelsen om »usædvanlige omstændigheder« ikke kan gøres gældende.

143. Hvad angår ugyldigheden, som påberåbes på grundlag af uforholdsmæssighed og forskelsbehandling henviser jeg til mine bemærkninger under spørgsmål 5 og 6.

144. Desuden vil jeg gerne understrege, at bestemmelsen om tre forskellige kompensationsniveauer, afhængig af rejsens længde, har til formål at sikre, at kompensationen står i et rimeligt forhold til de gener, som passagererne udsættes for. Dette er efter min opfattelse rimeligt.

145. Endvidere er de beløb, som endeligt blev vedtaget, i alt væsentligt en opdatering af kompensationsbeløbets størrelse, hvor der tages hensyn til den løbende inflation, siden forordning nr. 295/91 — som ydede passagerer kompensation i tilfælde af boardingafvisning — trådte i kraft.

146. Tilsyneladende er beløbet på 250 EUR det vigtigste anliggende for ELFAA. Som Parlamentet har anført, ligger dette beløb tæt på beløbet 225 EUR, som Association of European Airlines i 2002 foreslog som mindsteniveauet for kompensation ved boardingafvisning. Efter min opfattelse har fællesskabslovgiver ikke pligt til at give en detaljeret redegørelse for sin beslutning om at vælge et beløb på 250 EUR og ikke 50 EUR mere eller mindre.

Det ottende spørgsmål

147. Med sit ottende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke betingelser der skal være opfyldt, før et eller flere spørgsmål om et fællesskabstiltags gyldighed skal forelægges Domstolen.

148. Efter Europa-Parlamentets opfattelse må dette spørgsmål afvises fra realitetsbehandling, fordi den nationale ret allerede har besluttet at forelægge Domstolen en række spørgsmål, som vedrører forordningens gyldighed, og også har gjort det. Europa-Parlamentet mener, at dette spørgsmål ikke har nogen som helst indflydelse på den nationale rets beslutning eller sagens udfald.

149. Domstolen sås vel i flere sager at have fastslået, at den ikke kan træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det bl.a. er åbenbart, at tolkningen eller gyldigheden af fællesskabsretten, som denne ret har anmodet om, savner forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller hvis problemet er af hypotetisk karakter [30]. Det er ikke Domstolens opgave i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål.

150. Efter min opfattelse kan der dog være undtagelser, hvor det kan være nyttigt at hjælpe en national dommer med at afgøre,

30 — Jf. f.eks. British America Tobacco-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 23, og den deri nævnte retspraksis.

om og under hvilke omstændigheder han kan eller skal forelægge spørgsmål for Domstolen. For et nyere eksempel henviser jeg til Gaston Schul-sagen, som endnu ikke er afgjort af Domstolen. I sit forslag til afgørelse [31] har generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer foreslået, at Domstolen ikke anlægger et formalistisk synspunkt i denne sag, da det vil være i strid med visse af Domstolens opgaver. Sagen drejer sig om, hvorvidt en national domstol som omhandlet i artikel 234, stk. 3, EF har pligt til at forelægge et spørgsmål vedrørende gyldigheden af bestemmelser i en forordning, hvis Domstolen har fastslået, at analoge bestemmelser i en anden, sammenlignelig forordning er ugyldige, eller om den i lyset af den klare lighed mellem de pågældende bestemmelser og bestemmelserne, som er erklæret ugyldige, må undlade dette.

151. Selv om det i den foreliggende sag ikke er nødvendigt at besvare spørgsmålet, er jeg ikke desto mindre af den opfattelse, at det kan være nyttigt.

152. Svaret kan udledes af ordlyden af artikel 234 EF, som Domstolen har yderligere belyst i CILFIT-dommen [32] og Foto-Frost-dommen [33].

153. Fra dommen i CILFIT-sagen véd vi, at den nationale ret ikke, blot fordi en af parterne hævder, at sagen rejser spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, er tvunget til at lægge til grund, at der herved er rejst spørgsmål i artikel 234 EF's forstand. Det følger også af ordlyden af artikel 234 EF og af CILFIT-dommen, at det tilkommer den nationale ret at afgøre, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig, for at den kan dømme i sagen, selv om den ret, der træffer afgørelse i sidste instans, har pligt til at anmode om en præjudiciel afgørelse, medmindre spørgsmålet ikke er irrelevant eller den berørte fællesskabsbestemmelse allerede er blevet fortolket af Domstolen, eller hvis den korrekte anvendelse af fællesskabsretten fremgår med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl. Fra Foto-Frost-dommen véd vi, at en national ret ikke har pligt til at forelægge et spørgsmål, hvis den finder, at de anbringender vedrørende ugyldighed, som parterne har påberåbt sig, savner grundlag, men at den kan forkaste disse anbringender og fastslå, at retsakten er fuldt gyldig. Hvis den er af samme opfattelse, skal den forelægge spørgsmålet, da en national ret ikke har beføjelse til at fastslå ugyldigheden af retsakter fra fællesskabets institutioner.

154. Det fremgår af indlæggene fra Det Forenede Kongeriges regering, at reglerne om søgsmålskompetence er relativt liberale i England og Wales, at en hvilken som helst person kan begære en retslig prøvelse, hvis vedkommende har tilstrækkelig interesse i spørgsmålet, og at den kompetente ret har

31 — Jf. forslag til afgørelse af 30.6.2005, sag C-461/03, Gaston Schul.

32 — Jf. dom af 6.10.1982, sag 283/81, CILFIT, Sml. s. 3415.

33 — Jf. dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199.

anlagt en meget bred fortolkning af, hvad tilstrækkelig interesse betyder med den mulige konsekvens, at et stort antal søgsmål vedrørende gyldigheden af fællesskabets retsforskrifter kan blive indbragt for den nationale ret.

155. Selv om dette måtte være sandt, tilkommer det alene den nationale ret at afgøre, om der foreligger tvivl om gyldigheden af fællesskabstiltag, som begrunder en forelæggelse for Domstolen.

V — Forslag til afgørelse

156. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, således:

— Undersøgelsen af de første syv spørgsmål har intet frembragt, som kan påvirke gyldigheden af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91.

— Inden for rammerne af det domstolssamarbejde, som er indført ved artikel 234 EF, tilkommer det den nationale ret at vurdere, om det er nødvendigt at anmode om en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, i givet fald under hensyntagen til de principper, som er fastslået af Domstolen i CILFIT-dommen og Foto-Frost-dommen.