CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED van 8 september 2005 [1]

I — Inleiding

1. Deze prejudiciële verwijzing betreft in de eerste plaats de geldigheid van de artikelen 5, 6 en 7 van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 (hierna: „verordening nr. 261/2004" of „de verordening"). [2] In de tweede plaats betreft zij de uitlegging van artikel 234, tweede alinea, EG.

II — Wetgevingskader

Het Verdrag van Montreal

2. Het verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (hierna: „verdrag van Montreal") [3] is door de Europese Gemeenschap ondertekend op 9 december 1999. Het is goedgekeurd bij besluit van de Raad van 5 april 2001. [4] Voorzover het de Europese Gemeenschap betreft, is het in werking getreden op 28 juni 2004.

3. Artikel 19 van het verdrag van Montreal, onder het kopje „Vertraging", bepaalt:

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

4. Artikel 22, lid 1, van het verdrag van Montreal beperkt de aansprakelijkheid van

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.
2 — PB L 46, blz. 1.
3 — PB 2001, L 194, blz. 39.
4 — PB L 194, blz. 38.

de vervoerder voor in artikel 19 bedoelde vertragingen tot 4 150 bijzondere trekkingsrechten per passagier. Artikel 22, lid 5, bepaalt dat deze beperking niet van toepassing is indien de schade het gevolg is van een handeling of nalaten van de vervoerder welke plaats vond hetzij met de bedoeling schade te veroorzaken, hetzij roekeloos en met de wetenschap dat schade waarschijnlijk het gevolg zou zijn.

5. Artikel 29, „Basis voor vorderingen", luidt als volgt:

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

Verordening nr. 889/2002

6. Bij artikel 1, lid 4, van verordening (EG) nr. 889/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 13 mei 2002 houdende wijziging van verordening (EG) nr. 2027/97 van de Raad betreffende de aansprakelijkheid van luchtvervoerders bij ongevallen [5] is artikel 3 van verordening nr. 2027/97 vervangen door het volgende:

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

7. Bij artikel 1, lid 10, van verordening nr. 889/2002 is een bijlage toegevoegd aan verordening nr. 2027/97, die onder meer, onder het kopje „Vertraging van passagiers", de volgende bepalingen bevat:

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

5 — PB L 140, blz. 2.

Verordening nr. 261/2004

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

„1. In geval van annulering van een vlucht:

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

b) wordt de betrokken passagiers door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert bijstand geboden als bedoeld in artikel 9, lid 1, sub a, en artikel 9, lid 2, en — in het geval van een andere vlucht die naar redelijke verwachting ten vroegste daags na de geplande vertrektijd van de geannuleerde vlucht zal vertrekken — als bedoeld in artikel 9, lid 1, sub b, en artikel 9, lid 1, sub c;

c) hebben de betrokken passagiers recht op de in artikel 7 bedoelde compensatie door de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, tenzij

i) de annulering hun tenminste twee weken voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld, of

ii) de annulering hun tussen twee weken en zeven dagen voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld en hun een andere vlucht naar hun bestemming wordt aangeboden die niet eerder dan twee uur voor de geplande vertrektijd vertrekt en hen minder dan vier uur later dan de geplande aankomsttijd op de eindbestemming brengt, of

iii) de annulering hun minder dan zeven dagen voor de geplande vertrektijd wordt meegedeeld en hun een andere vlucht naar hun bestemming wordt aangeboden die niet eerder dan één uur voor de geplande vertrektijd vertrekt en hen minder dan twee uur later dan de geplande aankomsttijd op de eindbestemming brengt.

2. Wanneer de passagiers wordt meegedeeld dat de vlucht is geannuleerd, wordt uitgelegd welk alternatief vervoer er voorhanden is.

3. Een luchtvaartmaatschappij die een vlucht uitvoert, is niet verplicht compensatie te betalen als bedoeld in artikel 7 indien zij kan aantonen dat de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden.

4. De bewijslast inzake het al of niet melden van de annulering van de vlucht aan de passagier en het tijdstip waarop dat geschiedt, ligt bij de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert."

9. Artikel 6 van verordening nr. 261/2004, „Vertraging", bepaalt het volgende:

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

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

b) van drie uur of meer voor alle vluchten binnen de Gemeenschap van meer dan 1500 km en voor alle andere vluchten tussen 1 500 en 3 500 km, of

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

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

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

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

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

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

10. Artikel 7 van verordening nr. 261/2004, „Recht op compensatie" bepaalt:

„1. Wanneer naar dit artikel wordt verwezen, krijgen de passagiers compensatie ten belope van:

a) 250 EUR voor alle vluchten tot en met 1 500 km;

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

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

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

2. Indien de passagiers een andere vlucht naar hun eindbestemming wordt aangeboden overeenkomstig artikel 8, en de aankomsttijd niet meer dan hieronder vermeld afwijkt van de geplande aankomsttijd van de oorspronkelijk geboekte vlucht:

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

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

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

kan de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert de compensatiebedragen vermeld in lid 1 met 50 % verlagen.

3. De in lid 1 bedoelde compensatie wordt in contant geld uitbetaald, middels een elektronische overmaking aan de bank, per bankoverschrijving, bankcheque of, met de schriftelijke toestemming van de passagier, in de vorm van reisbonnen en/of andere diensten.

4. De in de leden 1 en 2 vermelde afstanden worden gemeten volgens de groot-cirkelmethode (ortodromische lijn)."

11. Artikel 8 van verordening nr. 261/2004 luidt:

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

a) — volledige terugbetaling van het ticket binnen zeven dagen, overeenkomstig het bepaalde in artikel 7, lid 3, tegen de prijs waarvoor het gekocht was, voor

het gedeelte of de gedeelten van de reis die niet zijn gemaakt en voor het gedeelte en de gedeelten die reeds zijn gemaakt indien verder reizen in het licht van het oorspronkelijke reisplan van de passagier geen zin meer heeft, alsmede in voorkomend geval,

— een retourvlucht naar het eerste vertrekpunt bij de eerste gelegenheid;

b) een andere vlucht onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden naar hun eindbestemming bij de eerste gelegenheid; of

c) een andere vlucht onder vergelijkbare vervoersvoorwaarden naar hun eindbestemming, op een latere datum naar keuze van de passagier, indien er plaats beschikbaar is.

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

3. Wanneer, in het geval waarin een stad of regio wordt bediend door meerdere luchthavens, de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert een passagier een vlucht aanbiedt naar een andere luchthaven dan die waarvoor was geboekt, draagt de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert de kosten van de reis van die andere luchthaven naar de luchthaven waarvoor was geboekt of naar een andere met de passagier overeengekomen nabijgelegen bestemming."

12. Artikel 9 van verordening nr. 261/2004 bepaalt:

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

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

b) hotelaccommodatie in gevallen

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

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

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

2. Bovendien kunnen de passagiers twee gratis telefoongesprekken of telex-, fax- of e-mailberichten verzenden.

3. Bij het toepassen van dit artikel schenkt de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert bijzondere aandacht aan de behoeften van personen met beperkte mobiliteit en hun eventuele begeleiders, alsook aan de behoeften van alleenreizende kinderen."

III — De feiten, het procesverloop en de prejudiciële vragen

13. De International Air Transport Association (hierna: „IATA"), die de belangen behartigt van 270 luchtvaartmaatschappijen uit 130 landen, welke wereldwijd 98 % van de geregelde internationale luchtreizigers vervoeren, en de European Low Fares Airline Association (hierna: „ELFAA"), een in januari 2004 opgerichte organisatie die de belangen behartigt van 10 Europese „low fare airlines" uit negen EU-landen (hierna samen: „verzoeksters"), hebben bij de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk) (hierna: „de High Court"), tegen het Department of Transport of the Government of the United Kingdom and Northern Ireland (Ministerie van Vervoer van het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland) twee verzoeken ingediend tot rechterlijke toetsing van de uitvoering van verordening nr. 261/2004.

14. Daar de High Court de argumenten van verzoeksters ontvankelijk en niet bij voorbaat ongegrond achtte, heeft hij het Hof zeven vragen voorgelegd, zoals voorgesteld door verzoeksters, die de geldigheid van verordening nr. 261/2004 aanvechten. Het Ministerie betwijfelde of verwijzing voor zes van de vragen wel noodzakelijk was, nu de gestelde vragen geen aanleiding gaven tot reële twijfel aan de geldigheid van die verordening. De High Court vroeg daarom tevens, aan welk criterium moet zijn voldaan of welke drempel moet zijn overschreden voordat een vraag over de geldigheid van een communautair instrument op grond van artikel 234, tweede alinea, EG aan het Hof moet worden voorgelegd. De nationale rechter heeft het Hof daarom de volgende vragen gesteld:

„1) Is artikel 6 van verordening nr. 261/2004 ongeldig op grond dat het onverenigbaar is met het verdrag tot het brengen van eenheid in enige bepalingen inzake het internationale luchtvervoer (‚verdrag van Montreal van 1999'), inzonderheid met de artikelen 19, 22 en 29 van dit verdrag? Heeft dit (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

2) Is de wijze waarop artikel 5 van de verordening is geamendeerd bij het bespreken van de ontwerp-tekst door het bemiddelingscomité, onverenigbaar met de door artikel 251 EG voorgeschreven procedure? Zo ja, is artikel 5 van de verordening dan ongeldig en heeft dit (samen met andere relevante factoren) invloed op de geldigheid van de hele verordening?

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

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

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

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

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

8) Moet een nationale rechter die een vordering welke vragen over de geldigheid van de bepalingen van een gemeenschapsinstrument doet rijzen, toelaatbaar heeft verklaard met het oordeel dat de vordering verdedigbaar en niet ongegrond is, beginselen van gemeenschapsrecht betreffende criteria of drempels in acht nemen wanneer hij krachtens artikel 234, lid 2, EG beslist of deze vragen over de geldigheid aan het Hof van Justitie moeten worden voorgelegd?"

15. De beschikking van de High Court is bij het Hof ingekomen op 12 augustus 2004. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoeksters, het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk. Op 7 juni 2005 heeft een terechtzitting plaatsgevonden.

IV — Beoordeling

16. In dit verzoek om een prejudiciële beslissing hebben zeven van de acht vragen betrekking op de geldigheid van verordening nr. 261/2004.

17. Verordening nr. 261/2004 bevat regelingen betreffende instapweigering (artikel 4), annulering (artikel 5) en vertraging (artikel 6).

18. Voor elke situatie heeft de luchtvaartmaatschappij bepaalde verplichtingen:

— In geval van instapweigering: compensatie (artikel 7), een andere vlucht of terugbetaling (artikel 8) en verzorging (artikel 9).

— In geval van annulering van een vlucht: bijstand in de vorm van een andere vlucht of terugbetaling (artikel 8) en verzorging, in de vorm van maaltijden en dergelijke (artikel 9), maar geen compensatie (artikel 7), mits de passagiers tijdig op de hoogte zijn gesteld of de luchtvaartmaatschappij kan aantonen dat de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden.

— In geval van vertraging: alleen verzorging op grond van artikel 9, behalve bij een vertraging van vijf uur of meer. In dat geval heeft de passagier tevens recht op terugbetaling overeenkomstig artikel 8.

19. Daarnaast zijn de luchtvaartmaatschappijen verplicht, de passagiers over hun rechten te informeren, zodat zij daadwerke-

lijk van hun rechten gebruik kunnen maken. [6] Deze informatie moet onder meer de nodige gegevens bevatten om contact op te kunnen nemen met de instantie die tot taak heeft te zorgen voor en toe te zien op de naleving van de verordening door de luchtvaartmaatschappijen. [7]

20. Voorts mogen deze verplichtingen jegens de passagiers niet worden beperkt of tenietgedaan door bijvoorbeeld een beperkings- of ontheffingsclausule in de vervoerovereenkomst. [8]

21. De vorderingen van verzoeksters in het hoofdgeding hebben geen betrekking op de wettigheid van artikel 4 en de verplichting van de luchtvaartmaatschappijen tot compensatie of bijstand van passagiers in geval van instapweigering, maar op de in de artikelen 5 en 6 neergelegde verplichtingen tot compensatie, terugbetaling of het aanbieden van een andere vlucht en tot verzorging van luchtreizigers in geval van annulering en vertraging.

22. Samengevat luiden hun grieven als volgt:

— onverenigbaarheid van artikel 6 van de verordening met het verdrag van Montreal;

— procedurefout (de wijziging van artikel 5 van de verordening is in strijd met de in artikel 251 EG voorgeschreven procedure);

— onvoldoende rechtszekerheid en ontoereikende motivering;

— schending van het evenredigheidsbeginsel;

— schending van het non-discriminatiebeginsel;

— betaling van compensatie in de vorm van een vast bedrag is onevenredig, discriminerend en onvoldoende gemotiveerd.

De eerste vraag (onverenigbaarheid met het verdrag van Montreal)

23. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 6

6 — Zie punt 20 van de considerans en artikel 14.
7 — Zie punt 22 van de considerans en artikel 16.
8 — Zie artikel 15.

(vertraging) van de verordening ongeldig is wegens onverenigbaarheid met de artikelen 19, 22 en 29 van het verdrag van Montreal.

24. In geval van een vertraging van ten minste twee uur is een luchtvaartmaatschappij ingevolge artikel 6 van de verordening verplicht om verzorging te bieden overeenkomstig artikel 9. Wanneer de vertraging ten minste vijf uur bedraagt, heeft de passagier tevens recht op terugbetaling of een andere vlucht overeenkomstig artikel 8. Artikel 6 geeft de luchtvaartmaatschappij geen verweer wegens „buitengewone omstandigheden".

25. Volgens IATA en ELFAA is artikel 6 van de verordening door dit ontbreken van een verweer wegens „buitengewone omstandigheden", onverenigbaar met de artikelen 19, 22, lid 1, en 29 van het verdrag van Montreal en dus ongeldig.

26. Een dergelijk verweer is wel neergelegd in het verdrag van Montreal. Volgens verzoeksters volgt uit artikel 29 dat in geval van vervoer van passagiers door de lucht een vordering tot schadevergoeding, op welke grond dan ook, slechts kan worden ingesteld onder de in dit verdrag gestelde voorwaarden. Bepalingen betreffende schade die het gevolg is van vertraging in het vervoer van passagiers door de lucht moeten derhalve in overeenstemming zijn met de artikelen 19 en 22 van dat verdrag.

27. Volgens verzoeksters is het verdrag van Montreal voor de Gemeenschap bindend, heeft het verdrag voorrang op artikel 6 van de verordening en hebben de artikelen 19, 22, lid 1, en 29 van het verdrag van Montreal rechtstreekse werking.

28. Het Parlement, de Raad, de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk zijn van mening dat de verordening en het verdrag van Montreal niet conflicteren, daar die maatregelen betrekking hebben op twee verschillende stelsels, met verschillende doelstellingen. De verplichting tot het aanbieden van verzorging en bijstand is volgens hen geen vergoeding van schade in de zin van artikel 19 van het verdrag van Montreal.

29. Zij wijzen erop dat de bij artikel 6 van de verordening aan luchtvaartmaatschappijen gestelde eisen bepalingen zijn met een publiek karakter. Een dergelijke verplichting heeft niets van doen met een bij de rechter ingediende schadevordering. Zij verlangt slechts de verlening van bijstand ter plekke aan passagiers voor hun onmiddellijke behoeften in geval van vertraging.

30. Ter terechtzitting zijn IATA en ELFAA nader op de opmerkingen van het Parlement, de Raad en de Commissie ingegaan. Zij stellen dat de argumenten van de gemeenschapsinstellingen berusten op een restric-

tieve uitlegging van het begrip „schade voortvloeiend uit vertraging" in artikel 19 van het verdrag van Montreal. Ook zijn zij het oneens met het betoog dat dit verdrag slechts een gedeeltelijke harmonisatie van bepaalde regels inhoudt.

31. De restrictieve uitlegging achten zij in tegenspraak met het consumentenbelang, met de rechtspraak van het Hof[9] en met de uitspraken van andere rechterlijke instanties (waarbij op basis van artikel 19 van het verdrag van Montreal aan passagiers vergoeding van hotelkosten en dergelijke werd toegekend). In de tweede plaats heeft de Gemeenschap zich als gevolg van deze restrictieve uitlegging vrij gevoeld om in de leemte te voorzien, ook al leidt dit tot verdere verwarring, aangezien volgens verzoeksters zowel verordening nr. 2027/97 als verordening nr. 261/2004 eenvormige regels willen stellen en betrekking hebben op de aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen voor schade als gevolg van vertraagde vluchten. Naar de mening van verzoeksters zijn deze verordeningen onmogelijk met elkaar te verenigen. Zij wijzen op het woord „compensation", dat in de Engelse taalversie van beide verordeningen wordt gebruikt maar kennelijk verschillende betekenissen heeft: vergoeding bij schade (verordening nr. 2027/97) en vergoeding zonder schade (verordening nr. 261/2004).[10] Volgens verzoeksters leidt dit door de instellingen gemaakte onderscheid tot verwarring. Het doet de eenvoud en duidelijkheid teniet waarvan wordt gesproken in overweging 12 van de considerans van verordening nr. 2027/97, zoals gewijzigd bij verordening nr. 889/2002, het doet het evenwichtige stelsel van het verdrag van Montreal teniet en het is in kennelijke strijd met dat verdrag. Vergoeding zonder schade is volgens verzoeksters een andere uitdrukking voor schadevergoeding die geen compensatie is. In dat geval conflicteert artikel 6 van verordening nr. 261/2004 met artikel 29 van het verdrag van Montreal en met artikel 3 van verordening nr. 2027/97, zoals gewijzigd, waarbij de luchtvaartmaatschappij wordt gevrijwaard van aansprakelijkheid voor dergelijke betalingen.

Beoordeling

32. De Gemeenschap is partij bij het verdrag van Montreal en het lijdt geen twijfel dat zij aan dit verdrag gebonden is. Het verdrag is ondertekend en gesloten op de grondslag van artikel 300 EG. Akkoorden die zijn gesloten overeenkomstig artikel 300 EG zijn verbindend voor de instellingen en de lidstaten en

9 — Verzoeksters beroepen zich op de arresten van 10 maart 2005, easyCar (C-336/03, Jurispr. blz. I-1947), en 12 maart 2002, Leitner (C-168/00, Jurispr. blz. I-2631). Uit het arrest easyCar volgt dat afwijkingen van de regels inzake consumentenbescherming restrictief moeten worden uitgelegd. Op basis van de zaak Leitner betogen verzoeksters dat het begrip schade tevens immateriële schade omvat en dat hetzelfde moet gelden voor schade in de context van artikel 19 van het verdrag van Montreal en in de context van verordening nr. 2027/97.

10 — Zij verwijzen in dit verband naar de definitie van „schadevergoedingsgerechtigde" in verordening nr. 2027/97, zoals gewijzigd, en de formulering van artikel 15 van verordening nr. 261/2004, dat betrekking heeft op aanvullende compensatie. In de Engelse en de Franse taalversie van beide verordeningen wordt weliswaar het woord „compensation" respectievelijk „indemnisation" gebruikt, maar in andere taalversies, zoals de Duitse (Schadenersatzberechtigte, zusätzliche Ausgleichsleistung) en de Nederlandse (schadevergoedingsgerechtigde, aanvullende compensatie) is het verschil duidelijker.

vormen integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Gemeenschap zodra zij in werking zijn getreden. [11] Het feit dat de verordening is vastgesteld voordat het verdrag van Montreal voor de Europese Gemeenschap in werking trad, doet niet af aan de internationaalrechtelijke verplichtingen van de gemeenschapsinstellingen. Het verdrag van Montreal is een internationaal akkoord, het is als zodanig verbindend voor degenen die daarbij partij zijn en dient te goeder trouw te worden nageleefd. Derhalve mogen de gemeenschapsinstellingen, al is de Gemeenschap nog niet formeel tot ratificatie overgegaan, niet handelen in strijd met internationale akkoorden. De instellingen waren met ingang van 9 december 1999, de ondertekeningsdatum, verplicht zich te onthouden van handelingen die aan het verdrag zijn voorwerp en doel zouden ontnemen. [12] Zij waren dus verplicht zich te onthouden van de aanneming van gemeenschapswetgeving die onverenigbaar kon zijn met het verdrag van Montreal.

33. De vraag is dus of de omvang en het doel van dat verdrag dezelfde zijn als die van de bestreden (bepalingen van) verordening nr. 261/2004, en of er een conflict bestaat tussen die twee.

34. De bedoeling van het verdrag van Montreal van 1999, evenals die van zijn voorloper (het verdrag van Warschau van 1929, zoals gewijzigd), is het brengen van eenheid in enige bepalingen in verband met aansprakelijkheid die ontstaat tijdens het internationaal luchtvervoer.

35. De voor de onderhavige zaak relevante bepalingen staan in hoofdstuk III van het verdrag van Montreal, dat de aansprakelijkheid van de vervoerder en de omvang van de schadevergoeding betreft. Artikel 17 betreft schade in geval van dood of letsel van passagiers en schade aan bagage. Artikel 18 betreft schade aan goederen. Artikel 19 betreft schade voortvloeiend uit vertraging in onder de aansprakelijkheid van de vervoerder vallend vervoer van passagiers, bagage of goederen. Uit artikel 19 volgt dat wordt uitgegaan van de aansprakelijkheid van de vervoerder, maar dat hij dit vermoeden kan weerleggen door te bewijzen dat hij en zijn hulppersonen alle maatregelen hebben genomen die redelijkerwijs gevergd konden worden om de schade te vermijden, of dat het hun onmogelijk was dergelijke maatregelen te nemen.

36. De daarop volgende bepalingen, te beginnen met de artikelen 20 tot en met 28, betreffen verschillende onderwerpen, onder meer beperkingen van de aansprakelijkheid, zoals de beperking van de aansprakelijkheid van de vervoerder tot 4 150 bijzondere trekkingsrechten per passagier in geval van vertraging van personen.

11 — Zie arresten van 30 april 1974, Haegeman (181/73, Jurispr. blz. 449), en 26 oktober 1982, Kupferberg (104/81, Jurispr. blz. 3641).

12 — Zie artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. Artikel 18 codificeert het beginsel van goede trouw van het internationale gewoonterecht als volgt: „Een staat moet zich onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen, indien: a) hij het verdrag heeft ondertekend of de akten die het verdrag vormen heeft uitgewisseld onder voorbehoud van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, totdat hij zijn bedoeling geen partij te willen worden bij het verdrag kenbaar heeft gemaakt; of b) hij zijn instemming door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking heeft gebracht in de periode die aan de inwerkingtreding van het verdrag voorafgaat op voorwaarde dat deze inwerkingtreding niet onnodig wordt vertraagd".

37. Vervolgens bepaalt artikel 29 dat een vordering tot schadevergoeding slechts bij de rechter kan worden ingesteld onder de voorwaarden en binnen de grenzen bedoeld in het verdrag. In artikel 33 is vastgelegd welke rechterlijke instanties bevoegd zijn en wordt bepaald dat de rechtspleging wordt beheerst door de wet van de rechter voor wie de zaak aanhangig is gemaakt. Voorts wordt in artikel 35 een termijn van twee jaar gesteld voor het instellen van een vordering.

38. Wat de Gemeenschap betreft, zijn de relevante bepalingen opgenomen in verordening nr. 2027/97 door wijziging daarvan bij verordening nr. 889/2002. De gewijzigde versie geldt sinds 28 juni 2004, de datum van inwerkingtreding van het verdrag van Montreal voor de Gemeenschap. [13]

39. Daarmee heeft verordening nr. 2027/97 haar werkingssfeer in die zin verruimd dat daaronder nu ook de civielrechtelijke aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen voor schade in geval van vertraging valt. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in artikel 3, lid 1, van deze verordening, alsook in de bijlage bij de verordening, die in wezen een kennisgeving is waarvan de vervoerders overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 2027/97 gebruik moeten maken en waarin de door luchtvervoerders in de Gemeenschap gehanteerde aansprakelijkheidsregels worden samengevat zoals in de gemeenschapswetgeving en het verdrag van Montreal is voorgeschreven.

13 — Artikel 2 van verordening nr. 889/2002.

40. Naast de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de luchtvaartmaatschappij ingevolge het verdrag van Montreal en het gemeenschapsrecht voor schade als gevolg van vertraging, bevat verordening nr. 261/2004, de bestreden verordening, specifieke verplichtingen voor de luchtvaartmaatschappij in geval van instapweigering, annulering en vertraging.

41. Wat vertraging betreft, dient de luchtvaartmaatschappij verzorging (maaltijden, hotels etc.) en bijstand tijdens de vertraging te bieden. Op deze verplichting is geen uitzondering gemaakt via een verweer wegens „buitengewone omstandigheden". De discussie betreft dus niet alleen omvang en doel van het verdrag van Montreal, maar ook de betekenis van „door vertraging veroorzaakte schade" (een punt dat aan de orde is gesteld door verzoeksters in het hoofdgeding), daar dit verweer volgens het verdrag van Montreal wel mogelijk is, maar volgens de bestreden verordening niet.

42. Zoals ik hierna zal uiteenzetten, vullen naar mijn mening het verdrag van Montreal en de verordening elkaar aan en zijn zij niet met elkaar in conflict.

43. In de eerste plaats vormt het verdrag van Montreal zonder enige twijfel de harmonisatie van bepaalde regels voor het internationaal vervoer door de lucht, zoals de civiele

aansprakelijkheid van luchtvaartmaatschappijen in geval van door vertraging veroorzaakte schade en dientengevolge ingestelde schadevorderingen die door individuele passagiers bij de nationale rechter aanhangig kunnen worden gemaakt. Deze harmonisatie geldt echter niet alle aspecten die zich kunnen voordoen in geval van vertraging.

44. Zoals de Commissie en de Raad hebben opgemerkt, stelt het verdrag van Montreal regels voor het type vordering dat bij de rechter aanhangig kan worden gemaakt in geval van schade als gevolg van vertraging. In dit verband spreekt artikel 29 van het verdrag van „elke vordering tot schadevergoeding", maar niet van „elke vordering met betrekking tot vertraging".

45. Voorzover het dus een vordering tot schadevergoeding in geval van vertraging betreft, is het verdrag van Montreal uitputtend, maar het staat niet in de weg aan maatregelen die geen verband houden met een „vordering tot schadevergoeding". Het verdrag sluit bijvoorbeeld maatregelen waarbij aan luchtvaartmaatschappijen bepaalde minimumvereisten worden gesteld voor de service die zij tijdens de vertraging moeten bieden, niet uit.

46. In de tweede plaats is duidelijk dat artikel 6 van de verordening geen betrekking heeft op civielrechtelijke aansprakelijkheid of schadevorderingen. Zoals ook het Parlement, de Raad en de Commissie hebben opgemerkt, moet voor een schadevordering worden bezien of er überhaupt schade is opgetreden, of er causaal verband bestaat tussen de vertraging en de schade, hoe hoog de schade is en of de vervoerder zich kan verweren. Deze overwegingen zijn relevant wanneer een vordering (tot schadevergoeding) wordt ingediend bij (een van) de bevoegde rechterlijke instanties (als bedoeld in artikel 33 van het verdrag).

47. Deze overwegingen zijn niet relevant in de context van artikel 6 van de verordening. Het doel van artikel 6 is bescherming van de passagiers, door de vervoerder te verplichten om verzorging te bieden en gestrande passagiers bij te staan, ongeacht of er schade is. Er behoeft geen schade te worden aangetoond, en of de luchtvaartmaatschappij schuld heeft, is in dit verband irrelevant. Bijgevolg bestaat aan een verweer ook geen behoefte.

48. De verplichting om een minimale hoeveelheid service te verlenen tijdens de vertraging, en daarmee ook de aan de passagiers verleende bescherming, zijn voorschriften met een publiek karakter.

49. Overigens spreekt vanzelf dat een passagier die door de vertraging tevens schade lijdt, op grond van artikel 19 van

het verdrag van Montreal een schadevordering kan indienen bij een van de in artikel 33 van dat verdrag genoemde bevoegde rechterlijke instanties. Artikel 12 garandeert de mogelijkheid van dergelijke schadevorderingen.

50. Het is mijns inziens duidelijk dat de verplichtingen die de luchtvaartmaatschappijen bij artikel 6 worden gesteld, niet in strijd zijn met het verdrag van Montreal. Het verdrag van Montreal en verordening nr. 2027/97 enerzijds en verordening nr. 261/2004 anderzijds hebben een volkomen verschillend karakter. Zoals gezegd regelt het verdrag van Montreal het recht van de individuele passagier om in rechte een vordering in te stellen tot vergoeding van de schade die hij heeft geleden door vertraging, de situatie die door het internationaal privaatrecht wordt beheerst, terwijl artikel 6 van de verordening tot doel heeft de luchtvaartmaatschappij bepaalde verplichtingen op te leggen, waarbij tegelijkertijd voor alle passagiers het recht wordt gecreëerd op onmiddellijke verzorging en bijstand tijdens de vertraging.

51. Naar mijn mening is duidelijk dat een dergelijke verplichting niet hetzelfde is als civielrechtelijke aansprakelijkheid voor schade voortvloeiend uit vertraging (in de zin van een als gevolg van de vertraging geleden verlies) op grond van het verdrag van Montreal.

52. Voorts wordt het publieke karakter van de verplichtingen die verordening nr. 261/2004 de luchtvaartmaatschappijen oplegt, zoals ook door het Parlement is uiteengezet, onderstreept doordat het toezicht op de handhaving verschillend geregeld is. Volgens de verordening moet elke lidstaat een instantie aanwijzen die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening en „in voorkomend geval neemt deze instantie de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de rechten van de passagiers worden geëerbiedigd". Wanneer een luchtvaartmaatschappij haar verplichtingen op grond van de verordening niet nakomt, en de passagiers daarmee rechten onthoudt, kunnen de passagiers bij die instantie een klacht indienen. Bovendien moeten de lidstaten er tevens — als stok achter de deur — voor zorgen dat er een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctieregeling geldt.

53. Daarnaast kan de passagier een vordering bij de rechter aanhangig maken wanneer de vervoerder niet aan zijn publiekrechtelijke verplichtingen heeft voldaan. Een dergelijke vordering is duidelijk bedoeld om de luchtvaartmaatschappijen te dwingen hun verplichtingen na te komen, ongeacht of een passagier als gevolg van deze niet-nakoming schade heeft geleden. Met andere woorden, het doel van de vordering en dat van de verplichtingen van een vervoerder is identiek.

De tweede vraag (artikel 251 EG)

54. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen a) of artikel 5

(annulering) ongeldig is omdat het in strijd met artikel 251 EG door het bemiddelingscomité is gewijzigd, en b) zo ja, of dit (samen met andere relevante factoren) invloed heeft op de geldigheid van de hele verordening.

55. Volgens IATA en ELFAA is de schrapping door het bemiddelingscomité van het verweer van de vervoerder wegens „buitengewone omstandigheden" bij vorderingen uit hoofde van artikel 9 (verzorging) in geval van annulering, terwijl er geen verschil bestond tussen het gemeenschappelijk standpunt van de Raad en de tweede lezing van het Parlement op dit punt, onwettig.

56. Hun betoog houdt in dat het bemiddelingscomité geen bepalingen van de voorgestelde maatregel kan wijzigen, tenzij het Parlement en de Raad daarover voordien tijdens de tweede lezing van mening verschilden. Zij verwijzen op dit punt naar de duidelijke formulering van artikel 251, lid 4, EG, dat bepaalt dat het bemiddelingscomité het gemeenschappelijk standpunt bestudeert op basis van de door het Parlement voorgestelde amendementen. Een andere uitlegging zou gelijkstaan aan een impliciete toekenning van bevoegdheden aan het comité, hetgeen het institutioneel evenwicht van het wetgevingsproces zou ondermijnen en een grotere leemte in de democratie zou veroorzaken dan die waarin artikel 251 EG beoogt te voorzien.

57. Indien het bemiddelingscomité nieuwe amendementen op het standpunt van de Raad zou kunnen indienen, dan zouden de in het bemiddelingscomité participerende parlementsleden de wil van het plenum van het Parlement effectief kunnen doorkruisen. Verzoeksters wijzen op de verschillen tussen de stemprocedure in tweede en in derde lezing. In tweede lezing stemt het Parlement over elk amendement afzonderlijk, zodat elk lid een ingediend amendement individueel kan goed- of afkeuren, terwijl het Parlement in derde lezing alleen de gemeenschappelijke ontwerptekst in zijn geheel kan aannemen of verwerpen.

58. De indiening van nieuwe amendementen waarover niet eerder is gedebatteerd, zou ook de wetgevingsbevoegdheden van de Commissie beperken.

59. De Raad, het Parlement, de Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk zijn van mening dat het bemiddelingscomité zijn bevoegdheid niet heeft overschreden. De formulering van artikel 251, lid 4, EG biedt geen steun aan de restrictieve opvatting van IATA en ELFAA.

Beoordeling

60. In het kader van de medebeslissingsprocedure wordt het bemiddelingscomité

alleen ingeschakeld wanneer het Parlement en de Raad het na twee lezingen per instelling over de tekst van de voorgestelde maatregel oneens zijn.

61. In casu heeft het Parlement in zijn tweede lezing verschillende amendementen op het standpunt van de Raad aangenomen. Niet al die amendementen zijn door de Raad goedgekeurd. Bijgevolg is een bemiddelingscomité bijeengeroepen ingevolge artikel 251, lid 4, EG.

62. Het bemiddelingscomité heeft overeenstemming bereikt op 14 oktober 2003. Onderdeel van die overeenstemming was dat luchtvaartmaatschappijen verzorging moeten bieden, zonder de mogelijkheid zich te beroepen op „buitengewone omstandigheden". De stemming in het Europees Parlement over de door bemiddeling bereikte overeenstemming vond plaats op 18 december 2003, met 467 stemmen vóór, 4 tegen en 13 onthoudingen. Op 26 januari 2004 heeft de Raad bij gekwalificeerde meerderheid de door het bemiddelingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerptekst aangenomen.

63. Ik zal beginnen met een korte schets van artikel 251 EG.

64. De medebeslissingsprocedure, ingevoerd bij het Verdrag van Maastricht en gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam, en wat de toepassing betreft uitgebreid bij het Verdrag van Nice, is thans de belangrijkste wetgevingsprocedure van de Europese Gemeenschap. Zij is ontworpen om te voorkomen dat een maatregel wordt aangenomen die niet de goedkeuring heeft van zowel de Raad als het Europees Parlement. De nadruk ligt dan ook op het komen tot een gemeenschappelijke ontwerptekst, waarbij de Raad en het Parlement op gelijke voet beslissen.

65. De procedure bestaat uit drie fasen (eerste lezing, tweede lezing en derde lezing met bemiddeling), maar zij kan in elk van deze fasen worden afgerond indien overeenstemming tussen het Parlement en de Raad wordt bereikt.

66. Een medebeslissingsprocedure begint altijd met een voorstel van de Commissie. De Commissie dient haar voorstel tegelijkertijd in bij het Parlement en de Raad.

67. Het voorstel van de Commissie komt in eerste lezing in het Parlement, met of zonder amendementen. Het wordt aangenomen door een meerderheid van de leden die aan de stemming deelnemen.

68. Wanneer het Parlement amendementen aanneemt, zal de Commissie advies uitbrengen en het samen met een (geamendeerd)

voorstel aan de Raad sturen. Indien de Raad alle amendementen van het Parlement goedkeurt of het Parlement geen amendementen voorstelt, kan de Raad het besluit vaststellen. Anders zal de Raad zijn eerste lezing afsluiten door het innemen van een zogeheten gemeenschappelijk standpunt.

69. Het gemeenschappelijk standpunt, met de redenen die de Raad tot dat standpunt hebben gebracht, zal worden meegedeeld aan het Europees Parlement, evenals het advies van de Commissie over het gemeenschappelijk standpunt. Binnen drie maanden (of vier, in geval van verlenging) kan het Parlement het gemeenschappelijk standpunt goedkeuren (besluit wordt aangenomen) [14], verwerpen (in welk geval de procedure is afgelopen) of amenderen in zijn tweede lezing. Tot verwerping van het gemeenschappelijk standpunt of de aanneming van amendementen daarop, wordt beslist bij volstrekte meerderheid van de leden (ten minste 367 stemmen).

70. Het standpunt van het Parlement in tweede lezing wordt naar de Raad gestuurd, die vervolgens beschikt over drie maanden (of vier, in geval van verlenging) voor zijn tweede lezing. Wanneer de Raad alle amendementen aanvaardt, wordt het besluit aangenomen. Wanneer de Commissie over minstens één amendement negatief advies heeft uitgebracht, kan de Raad slechts met eenparigheid van stemmen het standpunt van het Parlement in zijn geheel aannemen. Is de Raad niet in staat alle amendementen aan te nemen, dan zal de bemiddelingsprocedure in gang worden gezet. Dit gebeurt door de voorzitter van de Raad, in overeenstemming met de voorzitter van het Europees Parlement.

14 — Hetzelfde geldt wanneer het Parlement bij het verstrijken van de termijn geen beslissing heeft genomen.

71. Bemiddeling is de derde en laatste fase van de medebeslissingsprocedure.

72. Het bemiddelingscomité bestaat uit de leden van de Raad of hun vertegenwoordigers en een gelijk aantal vertegenwoordigers van het Europees Parlement. Ook de Commissie neemt aan dit comité deel.

73. Artikel 251, lid 4, EG bepaalt het volgende:

— het bemiddelingscomité heeft tot taak „overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke ontwerptekst", en bij de vervulling van deze taak „bestudeert het bemiddelingscomité het gemeenschappelijk standpunt op basis van de door het Europees Parlement voorgestelde amendementen";

— de rol van de Commissie is het nemen van „alle nodige initiatieven om de standpunten van het Europees Parlement en de Raad nader tot elkaar te brengen".

74. Wanneer het bemiddelingscomité niet tot goedkeuring van een gemeenschappelijke ontwerptekst komt, wordt het voorgestelde besluit geacht niet te zijn aangenomen. Een goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerptekst is dus een voorwaarde voor definitieve aanneming, dat wil zeggen een gemeenschappelijke ontwerptekst die is goedgekeurd door de vertegenwoordigers van het Europees Parlement (bij meerderheid) en de vertegenwoordigers van de Raad (bij gekwalificeerde meerderheid) in dit comité.

75. Wanneer er een gemeenschappelijke ontwerptekst is, heeft het Parlement (bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen) samen met de Raad (bij gekwalificeerde meerderheid) het laatste woord. Alleen wanneer beide wetgevers het eens zijn, wordt het besluit geacht te zijn aangenomen.

76. De rol van de Commissie in deze laatste fase is een andere dan in de vorige fasen, waarin zij haar advies geeft over de eerste lezing van het Parlement, over die van de Raad, en over de tweede lezing van het Parlement. Het feit dat de Commissie haar voorstel niet meer kan intrekken of de Raad kan beletten in de derde fase bij gekwalificeerde meerderheid te handelen zonder haar instemming, betekent niet dat haar functie minder belangrijk is. Integendeel, haar functie is van essentieel belang. Zij neemt deel aan alle vergaderingen en heeft de netelige taak de onderhandelingen tussen de beide wetgevingsinstellingen te vergemakkelijken en te bevorderen door alle nodige initiatieven te nemen, bijvoorbeeld door compromisvoorstellen op te stellen [15], een en ander op onpartijdige wijze.

77. Uit deze korte schets blijkt duidelijk dat het belangrijkste kenmerk van de medebeslissingsprocedure de gelijkwaardigheid van Raad en Parlement is. Het Parlement staat in rechtstreekse dialoog met de Raad en omgekeerd. Beide wetgevingsinstellingen moeten het met elkaar eens zijn over het wetgevingsvoorstel van de Commissie. Het is inherent aan het karakter van de procedure dat de politieke opvatting van de Raad en die van het Parlement niet altijd identiek zijn. Een bemiddelingsprocedure, waarin de beide wetgevingsinstellingen kunnen bezien of het mogelijk is om punten van overeenstemming te vinden die voor beide instellingen aanvaardbaar zijn, is daarom essentieel. [16]

78. Met andere woorden, omdat noch de Raad, noch het Parlement zonder de instemming van de ander wetgeving kan aannemen, zijn zij beide verplicht om manieren te vinden om hun verschillen te overbruggen.

15 — Zie ook punt III.2 van de gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de nieuwe medebeslissingsprocedure, PB 1999, C 148, blz. 1.

16 — In de praktijk zal hieraan de zogeheten „trialoog" voorafgaan, een informele, tripartite vergadering tussen het Parlement, de Raad en de Commissie in het belang van de efficiency, waarbij elke delegatie handelt onder mandaat.

79. Dit houdt in dat het mandaat van de vertegenwoordigers in het bemiddelingscomité voldoende flexibel moet zijn om het aanvankelijke verschil te overbruggen. Zouden de vertegenwoordigers moeten onderhandelen met gebonden handen, dan had de bemiddelingsprocedure geen enkele zin.

80. Dit betekent ook dat geen van beide instellingen haar oorspronkelijke standpunt als onaantastbaar kan beschouwen.

81. De raison d'être van een bemiddelingsprocedure is, te voorkomen dat de medebeslissingsprocedure in geval van verschillen van inzicht tussen de Raad en het Parlement in een impasse belandt die de belangen van de Gemeenschap zou kunnen schaden.

82. Tot overeenstemming trachten te komen betekent compromissen sluiten. Om tot een compromis te komen kan het nodig zijn bepalingen opnieuw te overwegen die eerder geen aanleiding tot meningsverschil hebben gegeven. Bovendien kan een overeengekomen amendement aanleiding geven tot een ander amendement, om te garanderen dat de maatregel wanneer zij is aangenomen een samenhangend geheel zal vormen.

83. De door de formulering van artikel 251, lid 4, EG geboden flexibiliteit komt ook tot uiting in de constructieve rol die de Commissie moet spelen in de bemiddelingsprocedure. Het is haar rol om *alle* nodige initiatieven te nemen om de standpunten van het Parlement en de Raad *nader tot elkaar te brengen.*

84. Deze initiatieven zijn niet beperkt tot onderwerpen waarover de andere instellingen het oneens zijn.

85. Samenvattend: het is juist dat artikel 251, lid 4, EG eist dat het comité het gemeenschappelijk standpunt bestudeert op basis van de door het Europees Parlement voorgestelde amendementen; dit betekent echter niet dat het comité zich alleen mag buigen over bepalingen van de voorgestelde maatregel waarover het Parlement en de Raad het oneens zijn, of dat een bepaling van het gemeenschappelijk standpunt die door het Parlement in tweede lezing niet is geamendeerd, in de uiteindelijk aangenomen tekst ongewijzigd moet worden aanvaard. Dit resultaat zou strijdig zijn met het eigenlijke doel van de bemiddelingsprocedure, namelijk punten van overeenstemming tussen beide wetgevingsinstellingen te vinden. Een dergelijke uitlegging zou tevens de Commissie belemmeren bij het vervullen van haar onpartijdige rol als bemiddelaar.

86. Ook is duidelijk dat de bevoegdheid van het bemiddelingscomité niet onbeperkt is. In de eerste plaats is het logische vertrekpunt

voor het streven naar overeenstemming de bestaande onenigheid tussen de Raad en het Europees Parlement. In de tweede plaats mag aan de strekking van de voorgestelde maatregel niet wezenlijk worden getornd.

87. De argumenten van IATA en ELFAA moeten worden bezien in het licht van het voorgaande.

88. Hun eerste argument is dat het bemiddelingscomité alleen die door het Parlement in tweede lezing aangenomen amendementen mag bestuderen waarover tussen de Raad en het Parlement onenigheid bestaat.

89. Om de hiervóór uiteengezette redenen is duidelijk dat de strikte uitlegging van verzoeksters in het hoofdgeding het bereiken van overeenstemming ernstig zou kunnen belemmeren. Voor hun opvatting is ook geen steun te vinden in de formulering van artikel 251, lid 4, EG of in de raison d'être van de bemiddelingsprocedure. Ingevolge artikel 251, lid 4, EG „bestudeert het bemiddelingscomité het gemeenschappelijk standpunt op basis van de door het Europees Parlement voorgestelde amendementen". De woorden „op basis van" geven precies aan dat deze amendementen voor het comité niet bindend zijn. Deze amendementen behoren slechts het vertrekpunt te zijn voor de onderhandelingen in de context van de bemiddelingsprocedure. Artikel 251, lid 4, EG bepaalt dan ook niet dat het comité alleen bepalingen mag bespreken waarover onenigheid bestaat, of dat een bepaling van het gemeenschappelijk standpunt die door het Parlement in tweede lezing niet is geamendeerd, in de uiteindelijk aangenomen tekst ongewijzigd moet worden aanvaard.

90. In de tweede plaats stellen IATA en ELFAA dat de mogelijkheid om in de loop van de bemiddeling „nieuwe" amendementen toe te voegen, het institutioneel evenwicht verstoort, tot onvoldoende transparantie leidt en de democratische legitimiteit van gemeenschapshandelingen ondermijnt.

91. IATA en ELFAA verwijzen naar rechtspraak waarin het Hof heeft verklaard dat niet-naleving van de bepalingen van het Verdrag of van afgeleide wetgeving inzake communautaire besluitvorming die zijn bedoeld om het institutionele evenwicht in de Gemeenschap te bewaren, een schending van een wezenlijk vormvoorschrift vormt en dat de rol van het Parlement in de besluitvormingsprocedure de afspiegeling is van een democratisch grondbeginsel. In verband met het institutioneel evenwicht moet de rol van het bemiddelingscomité beperkt blijven tot het vinden van een compromis over de door het Parlement voorgestelde amendementen. Voorts ondermijnt de amenderingsbevoegdheid van het bemiddelingscomité het exclusieve recht van de Commissie om wetgeving te initiëren.

92. De aangehaalde rechtspraak [17] lijkt mij voor het onderhavige geval niet relevant. Het is duidelijk dat het Parlement in een medebeslissingsprocedure bij alle fasen betrokken is. Zoals ik reeds herhaaldelijk heb gezegd, is de bemiddelingsprocedure een intrinsiek onderdeel van de krachtens artikel 251 EG te volgen procedure wanneer na tweede lezing geen overeenstemming is bereikt. Een akkoord over een gemeenschappelijke ontwerptekst tussen de vertegenwoordigers van de beide wetgevingsinstellingen is conditio sine qua non voor de aanneming van een gemeenschapshandeling. Dit impliceert een zekere ruimte voor flexibiliteit aan beide zijden.

93. Deze bemiddelingsprocedure, zoals hiervóór beschreven en uitgelegd, is naar haar aard een wezenlijk bestanddeel van het institutioneel evenwicht. De procedure garandeert dat de beide wetgevingsinstellingen op gelijke voet erbij betrokken zijn en stelt de Commissie in staat haar functie als bemiddelaar ten volle uit te oefenen. Het argument dat de vertegenwoordigers van het Parlement zich in de bemiddelingsprocedure alleen mogen uitspreken over de amendementen in tweede lezing, treft dus geen doel. Zoals ik reeds heb opgemerkt, zou dit een onwenselijke situatie zijn. Ik kom daarop hierna nog terug.

94. Ten tweede kan het comité, zoals gezegd, de strekking van de voorgestelde handeling tijdens de bemiddeling niet wijzigen.

95. Wat de stemming binnen het Europees Parlement betreft, het feit dat ieder parlementslid kan stemmen over elk voorgesteld amendement in tweede lezing, terwijl de leden in derde lezing alleen de gemeenschappelijke tekst kunnen aannemen of verwerpen, betekent niet dat dit leidt tot een „gijzelingssituatie" of tot minder democratie. Het is inherent aan de procedure dat deze niet ad infinitum kan voortduren. Uiteindelijk moet een beslissing worden genomen, of dit nu goedkeuring dan wel verwerping is.

96. Bovendien, zoals bekend, ontvangen de vertegenwoordigers van het Parlement in het bemiddelingscomité hun mandaat van het Parlement, is de samenstelling van de leden van het comité een getrouwe afspiegeling van de partijen in het Parlement en hebben zij tot taak om te goeder trouw tot een akkoord te komen. Wanneer over de gemeenschappelijke tekst eenmaal een akkoord is bereikt, kan dit niet worden opengebroken door elk lid over elk onderdeel van het bereikte compromis te laten stemmen.

97. Terzijde merk ik op dat de leden van de Raad, die niet de Raad als instelling vertegenwoordigen maar hun opvatting te kennen

17 — In dit verband verwijzen zij onder meer naar de arresten van 10 juni 1997, Parlement/Raad (C-392/95, Jurispr. blz. I-3213); 5 juli 1995, Parlement/Raad (C-21/94, Jurispr. blz. I-1827); 29 oktober 1980, Maizena (139/79, Jurispr. blz. 3393); 16 juli 1992, Parlement/Raad (C-65/90 Jurispr. blz. I-4593), en 29 oktober 1980, Roquette Frères (138/79, Jurispr. blz. 3333).

geven als lid van de Raad, elk tevens lid zijn van hun regering, die in elke lidstaat aan democratische controle onderhevig is.

98. Ten slotte is ook het initiatiefrecht van de Commissie niet in het geding. In zijn onderhandelingen is het comité stellig niet beperkt tot de amendementen waarover de Raad en het Parlement van mening verschillen, maar uiteindelijk moet de gemeenschappelijke tekst hetzelfde onderwerp hebben als het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. [18]

99. In dit geval blijven de amendementen waarover in het bemiddelingscomité overeenstemming is bereikt, binnen de strekking van de voorgestelde handeling. Het is waar dat het Parlement geen specifiek amendement op artikel 5 had voorgesteld inzake het verweer wegens „buitengewone omstandigheden". In de context van artikel 6 was dat wel het geval. Het is echter duidelijk dat er een zekere parallellie bestaat tussen deze bepalingen. Het is een feit dat deze bepalingen onderwerp van de discussie zijn geweest in de aan de bemiddeling voorafgaande fase. Ik ben met het Parlement, de Raad en de Commissie van mening dat de tijdens de bemiddelingsprocedure aangebrachte wijziging duidelijk binnen de strekking van de voorafgaande wetgevingsprocedure lag.

De derde en de vierde vraag (rechtszekerheid en motivering)

100. Met zijn de derde vraag wil de verwijzende rechter weten of artikel 5 (annulering) en artikel 6 (vertraging) van de verordening ongeldig zijn op grond dat zij onverenigbaar zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. De vierde vraag betreft het ontbreken van toereikende motivering en/of feitelijke rechtvaardiging.

101. IATA en ELFAA stellen dat de formulering van de artikelen 5 en 6 in tegenspraak is met de overwegingen 14 en 15 van de considerans van de verordening en dus tot rechtsonzekerheid leidt.

102. Volgens vaste rechtspraak vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een regeling die aan rechtssubjecten verplichtingen oplegt, duidelijk en nauwkeurig bepaald is, opdat zij ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen. [19] Eveneens volgens vaste rechtspraak heeft de considerans van een gemeenschapshandeling geen bindende rechtskracht en kan zij niet worden aangevoerd om van de bepalingen zelf van die handeling af te wijken. [20]

18 — Het vereiste om binnen de strekking van de voorafgaande wetgevingsprocedure te blijven, komt ook tot uiting in de gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de nieuwe medebeslissingsprocedure. Zie punt III.4.

19 — Arresten van 16 januari 2003, Libor Cipra en Vlastimil Kvasnicka (C-439/01, Jurispr. blz. I-745, punt 47), en 9 juli 1981, Gondrand Frères en Garancini (169/80, Jurispr. blz. 1931, punt 17).

20 — Arrest van 19 november 1998, Nilsson e. a. (C-162/97 Jurispr. blz. I-7477, punt 54).

103. In casu is de formulering van de artikelen 5 en 6 niet voor meer dan één uitleg vatbaar. Zoals gezegd, moet de luchtvaartmaatschappij in geval van annulering altijd verzorging en terugbetaling of een andere vlucht aanbieden. De passagier heeft tevens recht op compensatie, tenzij de luchtvaartmaatschappij kan bewijzen dat de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden. Wat vertraging betreft, hebben de passagiers geen recht op compensatie op grond van artikel 7, al is de vervoerder nog steeds verplicht verzorging en terugbetaling of een andere vlucht aan te bieden.

104. Ik zie dan ook geen grondslag voor de stelling dat de rechtszekerheid is geschonden. Bovendien zijn de overwegingen van de considerans, gelezen in samenhang met de artikelen 5 en 6, overduidelijk. Zelfs afgezien van het feit dat de considerans van een gemeenschapshandeling geen bindende rechtskracht heeft, zijn de overwegingen ook duidelijk.

105. Overwegingen 12 tot en met 16 van de considerans betreffen annulering, terwijl overwegingen 17 en 18 betrekking hebben op vertraging. In overweging 12 wordt gezegd dat de luchtvaartmaatschappijen de passagiers compensatie dienen te betalen wanneer zij nalaten de passagiers vóór de voorziene vertrektijd in kennis te stellen van annuleringen en hen een redelijk alternatief vervoer dienen aan te bieden, tenzij de annulering het gevolg is van buitengewone omstandigheden. Overweging 13 noemt de overige rechten van de passagier (terugbetaling of een andere vlucht en verzorging). Overweging 14 geeft voorbeelden van buitengewone omstandigheden. Verwezen wordt naar het verdrag van Montreal. Duidelijk is evenwel ook dat de verordening en het verdrag van Montreal niet dezelfde onderwerpen regelen, daar het verdrag zich niet uitlaat over verplichtingen zoals een andere vlucht of terugbetaling. Het is dus duidelijk dat het in overweging 14 van de considerans genoemde verweer betrekking heeft op de verplichting van de vervoerder om compensatie te bieden in geval van annulering. Weliswaar wordt in overweging 15 tevens gesproken van vertraging, maar aangezien er in geval van vertraging geen compensatieverplichting bestaat, is het noemen van vertraging in overweging 15 overbodig.

106. ELFAA stelt voorts dat er discrepantie bestaat tussen de overwegingen van de considerans en de artikelen 5 en 6 van de verordening, zodat de in de verordening neergelegde verplichtingen tot terugbetaling, een andere vlucht en verzorging in geval van annulering en vertraging als gevolg van buitengewone omstandigheden, onvoldoende gemotiveerd zijn. Volgens ELFAA heeft de gemeenschapswetgever geen gegevens verschaft over het aantal passagiers per jaar dat geconfronteerd wordt met annulering of langdurige vertragingen. Ten tweede zullen de verplichtingen van de verordening niet bijdragen tot het bereiken van het doel: moeilijkheden en ongemak voor de passagiers als gevolg van annulering of vertraging te verminderen; en ten derde heeft de

gemeenschapswetgever niet uitgelegd waarom hij heeft besloten onevenredige verplichtingen op te leggen aan de vervoerders, in het bijzonder de „low fare airlines".

107. Mijns inziens is er geen sprake van een discrepantie die rechtsgevolgen kan hebben.

108. Volgens artikel 253 EG moeten verordeningen, richtlijnen en beschikkingen met redenen worden omkleed.

109. Volgens vaste rechtspraak hangt de omvang van de motiveringsplicht af van de aard van de handeling, en, wanneer een handeling algemeen toepassing moet vinden, kan als motivering worden volstaan met vermelding van het geheel van de omstandigheden welke tot haar uitvaardiging hebben geleid enerzijds en van haar algemene doelstellingen anderzijds. [21] Indien het door de instelling nagestreefde doel, wat het wezenlijke betreft, uit de betwiste handeling blijkt, zou het te ver gaan om voor elke technische keuze van die instelling een specifieke motivering te verlangen. [22]

110. Uit de 25 overwegingen van de considerans van de verordening komen de wezenlijke doelstellingen die met het uiteindelijk aangenomen corpus van de verordening worden nagestreefd, duidelijk naar voren. Volgens de eerste overwegingen moet het optreden van de Gemeenschap onder meer gericht zijn op de waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming (overweging 1). Vervolgens wordt gesteld dat instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten voor passagiers ernstige moeilijkheden en ongemak met zich meebrengen. Voorts blijft in weerwil van verordening nr. 295/91 het aantal passagiers aan wie tegen hun wil de toegang tot een vlucht wordt geweigerd te hoog, evenals het aantal passagiers dat wordt getroffen door annuleringen zonder voorafgaande waarschuwing en door langdurige vertragingen, en dient de Gemeenschap derhalve de consumentenbeschermingsnormen te verhogen (overwegingen 3 en 4). Annulering en vertraging komen in het bijzonder aan bod in overwegingen 12, 13 en 17. Zo wordt in overweging 12 duidelijk verklaard dat het ongemak als gevolg van het annuleren van vluchten dient te worden verminderd, onder meer door de luchtvaartmaatschappijen ertoe te bewegen passagiers voor de voorziene vertrektijd van annuleringen in kennis te stellen.

111. Het lijdt mijns inziens dan ook geen twijfel dat aan de vereisten van artikel 253 EG is voldaan.

21 — Zie arrest van 13 maart 1968, Beus (5/67, Jurispr. blz. 83).

22 — Zie onder meer arresten van 20 juni 1973, Lassiefabrieken (80/72, Jurispr. blz. 635), en 19 november 1998, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-150/94, Jurispr. blz. I-7235).

De vijfde vraag (evenredigheid)

112. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de artikelen 5 en 6 van de verordening in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

113. IATA en ELFAA stellen dat het ontbreken van een verweer wegens „buitengewone omstandigheden" in geval van een vordering op grond van de artikelen 8 en 9 bij annulering (artikel 5) en vertraging (artikel 6), niet bijdraagt tot het terugbrengen van het aantal vertragingen en annuleringen, en dat derhalve niet is voldaan aan de voorwaarde dat een maatregel een passende methode moet zijn voor het bereiken van een legitiem doel. In hun ogen is ook niet voldaan aan de tweede voorwaarde, dat de maatregel niet onevenredig is. De financiële gevolgen zijn onevenredig voor de luchtvaartmaatschappijen, in het bijzonder de „low fare airlines".

114. Zoals welbekend is, en IATA en ELFAA hebben de relevante voorwaarden reeds genoemd, eist het evenredigheidsbeginsel dat de middelen waarmee een communautaire bepaling het gestelde doel beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is.[23] Wanneer er kan worden gekozen tussen meerdere passende maatregelen moet dus de minst belastende worden gekozen.

115. Eveneens vaste rechtspraak is dat op gebieden waar gecompliceerde beleidskeuzen moeten worden gemaakt en de gemeenschapswetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, het inhoudelijk rechterlijk toezicht op de wetgevingshandelingen beperkt is. In zulke gevallen dient een wetgevingshandeling alleen te worden vernietigd wanneer de grenzen van de bevoegdheid van de wetgever daarmee kennelijk zijn overschreden.[24]

116. Om de — beperkte — rechterlijke toetsing te kunnen uitvoeren, moet worden bepaald wat het doel van de bestreden bepalingen is.

117. Zoals gezegd, zijn de doelstellingen van de verordening verzekering van een hoog niveau van passagiersbescherming en vermindering van de moeilijkheden en het ongemak als gevolg van annulering op korte termijn en vertragingen. Daartoe schrijft de

23 — Arresten van 12 juli 2005, Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 en C-155/04, Jurispr. blz. I-6451); 14 december 2004, Arnold André (C-434/02, Jurispr. blz. I-11825); 10 december 2002, BAT (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453), en 12 maart 2002, Omega Air e.a. (C-27/00 en C-122/00, Jurispr. blz. I-2569).

24 — Zie de in de vorige voetnoot aangehaalde rechtspraak.

verordening (compensatie en) bijstand in de vorm van terugbetaling of een andere vlucht en verzorging van de passagiers in bijzondere omstandigheden voor.

118. Voorts moet de gemeenschapswetgever op grond van artikel 153, lid 2, EG met de eisen van consumentenbescherming rekening houden op andere beleidsgebieden, bijvoorbeeld in casu het vervoersbeleid.

119. Consumentenbescherming is dus ongetwijfeld een in het Verdrag uitdrukkelijk gesteld, legitiem doel. Consumentenbescherming wordt niet alleen genoemd in artikel 153, lid 2, EG maar ook in artikel 95, lid 3, EG, dat uitdrukkelijk een hoog niveau van consumentenbescherming voorschrijft.

120. De volgende vraag is of de betwiste maatregel een passend middel is voor het bereiken van dit doel en of de maatregel niet verder gaat dan voor het bereiken van zijn doel noodzakelijk is.

121. Zoals reeds herhaaldelijk is gezegd, heeft de verordening tot doel, de moeilijkheden en het ongemak te verminderen voor passagiers die zijn gestrand als gevolg van vertraging (van twee uur of meer) of annulering op het laatste moment.

122. In overweging 3 van de considerans wordt immers opgemerkt dat het aantal passagiers aan wie tegen hun wil de toegang tot een vlucht wordt geweigerd nog steeds te hoog is, evenals het aantal passagiers dat wordt getroffen door annulering zonder voorafgaande waarschuwing en door langdurige vertraging. Hoewel de maatregel op zich wellicht niet rechtstreeks bijdraagt aan vermindering van het aantal annuleringen en vertragingen, is dat ook niet het voornaamste doel van de verordening. Dat doel is dat voor de passagiers onmiddellijk en ter plaatse wordt gezorgd, ongeacht de prijs van het ticket en ongeacht of de luchtvaartmaatschappij al dan niet voor de vertraging of annulering verantwoordelijk is. In beide gevallen is het ongemak voor de passagiers hetzelfde.

123. Mijns inziens lijdt het geen twijfel dat de verplichting van de luchtvaartmaatschappijen om bijstand en verzorging te bieden, een passend middel is om de moeilijkheden en het ongemak voor passagiers als gevolg van vertraging of annulering te verminderen.

124. Voorts heeft de gemeenschapswetgever, door de verschillende in het spel zijnde belangen, dat wil zeggen die van de luchtvaartmaatschappijen en die van de passa-

giers, met elkaar in evenwicht te brengen, er rekening mee gehouden dat de passagiers sterk afhankelijk zijn van de efficiëntie en de goede wil van de luchtvaartmaatschappij als er iets misgaat, dat vervoerders beter op de hoogte zijn van de verschillende vluchten dan gestrande passagiers, en dat luchtvaartmaatschappijen beter in staat zijn om bijstand en verzorging te geven.

125. Naar mijn mening is het ook logisch dat er geen uitzondering is gemaakt op de verplichting om bijstand en verzorging te bieden in situaties dat passagiers worden getroffen door vertraging of annulering. Zoals de gemeenschapsinstellingen hebben uiteengezet, zou gebrek aan informatie gemakkelijk kunnen leiden tot misbruik van de uitzondering wegens buitengewone omstandigheden, waardoor de passagiers onverzorgd blijven. Hetzelfde geldt in situaties waar de oorzaak van een vertraging niet duidelijk is of de vertraging is toe te schrijven aan meer dan één oorzaak.

126. De gemeenschapswetgever heeft derhalve zijn discretionaire bevoegdheid niet overschreden met zijn opvatting dat een verweer wegens buitengewone omstandigheden het bereiken van de doelstellingen van de verordening zou ondermijnen.

De zesde vraag (discriminatie)

127. Deze vraag betreft twee aspecten: 1) discriminatie die zou bestaan tussen „low fare airlines" in de sector luchtvervoer ten opzichte van ander (goedkoop) vervoer van passagiers, en 2) discriminatie tussen „low fare airlines" en reguliere luchtvaartmaatschappijen.

128. Wat het eerste deel van de vraag betreft, betoogt ELFAA dat voor geen enkele andere vervoerswijze dan het luchtvervoer regels zijn gesteld als die van de verordening.

129. Wat het tweede deel betreft, stelt ELFAA dat het ondernemingsmodel van haar leden en andere luchtvaartmaatschappijen met vergelijkbare kosten, uitgaat van het voortdurend op alle vluchten aanbieden van lage tarieven (gemiddeld 50 EUR). Het ondernemingsmodel van duurdere maatschappijen, die nu en dan wel stoelen verkopen tegen lagere prijzen, gaat ervan uit dat hun inkomen grotendeels afkomstig is uit veel duurdere tickets, zodat zij veel beter in staat zijn de gevolgen van aansprakelijkheid uit hoofde van de artikelen 5 en 6 op een individuele vlucht, op te vangen. Dit kan niet worden gezegd van ELFAA-leden, die derhalve door de verordening gediscrimineerd worden.

130. Het beginsel van non-discriminatie of gelijke behandeling, een grondbeginsel van gemeenschapsrecht, eist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij het onderscheid objectief gerechtvaardigd is. [25]

131. Het is duidelijk dat er verschil is tussen vervoer door de lucht en andere vervoerssectoren, zoals vervoer over de weg, per spoor en over zee. De verschillende vervoerssectoren worden beheerst door verschillende regelgeving naar internationaal recht, en dit is ook het geval in de context van het gemeenschapsrecht.

132. Voorts worden de vervoersdiensten, door middel van verschillende vervoersmethoden, uitgevoerd onder diverse omstandigheden, die als zodanig verschillen in regelgeving rechtvaardigen. Deze verschillen vormen geen discriminatie.

133. Terzijde wijs ik erop dat de Commissie onlangs voor het spoorwegvervoer een voorstel [26] heeft ingediend dat op het punt van de consumentenbescherming vergelijkbare bepalingen bevat als die van de verordening.

134. Wat de gestelde discriminatie tussen goedkope en dure maatschappijen betreft, merk ik het volgende op. De Commissie heeft er terecht op gewezen dat alle luchtvaartmaatschappijen in de Gemeenschap zich moeten houden aan hetzelfde wetgevingskader, en in het bijzonder aan verordening (EEG) nr. 2407/92 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen [27], verordening (EEG) nr. 2408/92 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes [28], en verordening (EEG) nr. 2409/92 inzake tarieven voor luchtdiensten. [29] Volgens deze laatste verordening dienen de vervoerders hun prijzen vrijelijk vast te stellen.

135. De luchtvaartmaatschappijen zijn dus vrij om hun eigen prijzen te bepalen. Zij zijn ook vrij om dit prijsbeleid te gebruiken om zich op bepaalde markten te begeven. Deze economische vrijheid betekent echter niet dat zij zijn vrijgesteld van de verplichting, zich te houden aan voorschriften met een publiekrechtelijk karakter die zijn vastgesteld in het belang van de consumentenbescherming.

136. De gedachte dat economische verschillen die het rechtstreeks gevolg zijn van marktgedrag en marktstrategieën, zouden betekenen dat voor die ondernemingen

25 — Zie bijvoorbeeld arrest Alliance for National Health e.a., aangehaald in voetnoot 23, punt 115.

26 — COM/2004/143 def.

27 — Verordening van de Raad van 23 juli 1992 (PB L 240, blz. 1).

28 — Verordening van de Raad van 23 juli 1992 (PB L 240, blz. 8).

29 — Verordening van de Raad van 23 juli 1992 (PB L 240, blz. 15).

andere of minder stringente voorwaarden zouden gelden, zou het systeem op zijn kop zetten en volledig voorbijgaan aan het feit dat voorschriften voor consumentenbescherming van algemene toepassing moeten zijn, ongeacht de prijs die voor het ticket is betaald.

137. Met andere woorden, lage prijzen brengen geen rechtens bevoorrechte positie mee.

138. Zo'n bevoorrechte positie zou niet alleen de consumentenbescherming ondermijnen, maar ook discriminerend zijn. Het is duidelijk dat de gemeenschapswetgever bij de naleving van wetgeving geen rekening kan houden met de door de verschillende luchtvaartmaatschappijen gekozen strategieën.

De zevende vraag

139. Met zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 7 van de verordening, waarin een forfaitair compensatiebedrag wordt vastgesteld dat moet worden betaald in gevallen dat de verordening compensatie voorschrijft, ongeldig is op grond dat het discriminerend, onevenredig of onvoldoende gemotiveerd is.

140. Zoals gezegd, behoeft alleen compensatie te worden betaald in gevallen van instapweigering en annulering van vluchten. De verplichting de passagiers compensatie te betalen in geval van instapweigering wordt door ELFAA in het hoofdgeding niet betwist en is als zodanig geen geschilpunt in deze prejudiciële verwijzing.

141. Wat annulering betreft, is compensatie alleen in geschil wanneer de vervoerder de passagier niet tijdig vóór de voorziene vertrektijd heeft geïnformeerd. Een vervoerder behoeft in het geheel geen compensatie te betalen wanneer hij kan bewijzen dat de annulering is veroorzaakt door buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden.

142. De door verzoeksters gestelde ongeldigheid heeft dus alleen betrekking op de beperkte situaties waarin de vervoerder de passagiers niet tijdig heeft geïnformeerd en er geen plaats is voor de uitzondering wegens „buitengewone omstandigheden".

143. Wat het beroep op ongeldigheid wegens onevenredigheid en discriminatie betreft, verwijs ik naar mijn opmerkingen over de vragen 5 en 6.

144. Daarnaast merk ik op dat de vaststelling van drie verschillende compensatieniveaus naar gelang van de duur van de vlucht, bedoeld is om te zeker te stellen dat de compensatie evenredig is met het door de passagiers ondervonden ongemak. Dit lijkt mij billijk.

145. Voorts komen de uiteindelijk vastgestelde bedragen neer op aanpassing van het compensatiebedrag aan de inflatie sinds de inwerkingtreding van verordening nr. 295/91, die de passagiers compensatie verleende in geval van instapweigering.

146. Het belangrijkste bezwaar van ELFAA geldt kennelijk het bedrag van 250 EUR. Zoals het Parlement opmerkt, ligt dit bedrag dicht bij het bedrag van 225 EUR dat was voorgesteld als minimumcompensatie voor instapweigering door de Association of European Airlines in 2002. Het komt mij voor dat de gemeenschapswetgever niet verplicht is een dermate gedetailleerde motivering te geven van zijn redenen om uiteindelijk een bedrag van 250 EUR te kiezen en niet 50 EUR meer of minder.

De achtste vraag

147. Met zijn achtste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen welk criterium moet worden aangelegd bij de beslissing of een bepaalde vraag of vragen over de geldigheid van een maatregel van gemeenschapswetgeving zal of zullen worden voorgelegd.

148. Volgens het Europees Parlement is deze vraag niet-ontvankelijk, omdat de nationale rechter reeds heeft besloten om het Hof een aantal vragen te stellen over de geldigheid van de verordening, en aan dit besluit ook gevolg heeft gegeven. Het antwoord op deze vraag heeft dan ook geen enkele invloed op de beslissing van de nationale rechter of op de uitkomst van het geschil.

149. Inderdaad heeft het Hof in verschillende zaken verklaard dat het zich niet kan uitspreken over een door een nationale rechterlijke instantie voorgelegde vraag, onder meer wanneer de door de nationale rechter gevraagde uitlegging of beoordeling van de geldigheid van een communautair voorschrift klaarblijkelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is.[30] Het is niet de taak van het Hof in het kader van een prejudiciële beslissing om adviezen uit te brengen over algemene of hypothetische vragen.

150. Ik meen dat er uitzonderingen kunnen zijn, waarin het zinvol kan zijn een nationale rechter te helpen bij zijn beslissing of, en zo

30 — Zie bijvoorbeeld arrest BAT, aangehaald in voetnoot 23, en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

ja onder welke omstandigheden, hij prejudiciële vragen kan of moet stellen. Voor een recent voorbeeld verwijs ik naar de zaak Gaston Schul, waarin het Hof nog geen uitspraak heeft gedaan. In zijn conclusie geeft advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer [31] het Hof in overweging geen formalistische benadering te kiezen in die zaak, omdat dit ook in strijd zou zijn met bepaalde taken van het Hof. Die zaak betreft de vraag of een nationale rechterlijke instantie als bedoeld in artikel 234, derde alinea, EG ook verplicht is een vraag te stellen over de geldigheid van bepalingen van een verordening waarvan het Hof heeft verklaard dat parallelbepalingen van een andere, vergelijkbare verordening ongeldig zijn, dan wel de verplichting om een prejudiciële beslissing te verzoeken mag negeren, gezien de duidelijke analogieën tussen de in geding zijnde en de ongeldig verklaarde bepalingen.

151. Hoewel de vraag in casu niet behoeft te worden beantwoord, ben ik niettemin van mening dat dit zin kan hebben.

152. Het antwoord kan worden ontleend aan de bewoordingen van artikel 234 EG, zoals verduidelijkt door het Hof in de arresten CILFIT [32] en Foto-Frost. [33]

153. Uit het arrest CILFIT weten wij dat het enkele feit dat een partij stelt dat het geschil een vraag van uitlegging van het gemeenschapsrecht doet rijzen, voor de betrokken rechter geen dwingende reden is om aan te nemen dat er een vraag is opgeworpen in de zin van artikel 234 EG. Uit de bewoordingen van artikel 234 EG en het arrest CILFIT volgt tevens dat het aan de nationale rechter is om te beslissen of voor de beslechting van het geschil een prejudiciële beslissing nodig is, al is de rechter die in laatste instantie rechtspreekt verplicht om een prejudiciële beslissing te verzoeken, tenzij de vraag niet relevant is of de betrokken gemeenschapsbepaling reeds door het Hof is uitgelegd of de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan. Uit het arrest Foto-Frost weten wij dat een nationale rechter niet verplicht is een vraag te stellen; wanneer hij meent dat de door partijen aangevoerde middelen van ongeldigheid ongegrond zijn, kan hij deze verwerpen door vast te stellen dat de handeling ten volle geldig is. Wanneer hij de desbetreffende opvatting deelt, moet hij de zaak verwijzen, daar een nationale rechter niet bevoegd is om handelingen van de gemeenschapsinstellingen ongeldig te verklaren.

154. Uit de opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk blijkt dat de regels voor procesbelang in Engeland en Wales betrekkelijk ruimhartig zijn, dat eenieder die voldoende belang heeft bij de zaak een verzoek tot rechterlijke herziening kan indienen, en dat de bevoegde rechter het

31 — C-461/03, conclusie van 30 juni 2005.

32 — Arrest van 6 oktober 1982 (283/81, Jurispr. blz. 3415).

33 — Arrest van 22 oktober 1987 (314/85, Jurispr. blz. 4199).

criterium wat voldoende belang is, zeer ruim heeft uitgelegd, met als mogelijk gevolg dat een groot aantal vorderingen betreffende de geldigheid van wetgevingsinstrumenten van de Gemeenschap bij de nationale rechter aanhangig kan worden gemaakt.

155. Dit moge zo zijn, het is niettemin uitsluitend aan de nationale rechter om te beslissen of er zodanige twijfel bestaat over de geldigheid van de communautaire maatregel dat deze voorlegging aan het Hof verdient.

V — Conclusie

156. Op basis van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, als volgt te beantwoorden:

„1) Uit het onderzoek van de eerste zeven vragen is niets gebleken dat afdoet aan de geldigheid van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91.

2) In het kader van de bij artikel 234 EG voorgeschreven rechterlijke samenwerking is het aan de nationale rechter om te beoordelen of het noodzakelijk is het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, waarbij hij zo nodig rekening houdt met de door het Hof in de arresten CILFIT en Foto-Frost geformuleerde beginselen."