FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 8 september 2005 [1]

I — Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande rör för det första giltigheten hos artiklarna 5, 6 och 7 i av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av (nedan kallad eller förordningen). [2] Den rör för det andra tolkningen av artikel 234 andra stycket EG.

II — Tillämpliga bestämmelser

Montrealkonventionen

2. Konventionen om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter (nedan kallad Montrealkonventionen) [3] undertecknades av Europeiska gemenskapen den 9 december 1999. Den godkändes genom beslut av rådet den 5 april 2001 [4]. Den trädde i kraft, i de delar som rör Europeiska gemenskapen, den 28 juni 2004.

3. I artikel 19 i Montrealkonventionen, med rubriken "Försening", föreskrivs följande:

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

4. I artikel 22.1 i Montrealkonventionen begränsas transportörens skadeståndsansvar

1 — Originalspråk: engelska.
2 — EUT L 46, 2004, s. 1.
3 — EGT L 194, 2001, s. 39.
4 — EGT L 194, 2001, s. 38.

för skador på grund av försening enligt artikel 19 till 4 150 särskilda dragningsrätter för varje passagerare. I artikel 22.5 föreskrivs att denna gräns inte gäller om skadan beror på en handling eller underlåtenhet av transportören i avsikt att skada eller av grov oaktsamhet och med vetskap om att en skada troligen skulle bli följden.

5. I artikel 29, med rubriken "Grund för ersättningskrav", föreskrivs följande:

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

6. Artikel 1.4 i av den 13 maj 2002 om ändring av rådets av den 9 oktober 1997 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor [5] ersätter artikel 3 i med följande:

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

7. Genom artikel 1.10 i läggs en bilaga till, vilken bland annat innehåller följande bestämmelser under rubriken "Förseningar av passagerare":

"Vid förseningar av passagerare är flygbolaget skadeståndsansvarigt, om det inte vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika skadan eller om det var omöjligt för det att vidta sådana åtgärder. Skadeståndsansvaret vid förseningar av passagerare är begränsat till 4 150 SDR (ungefärligt belopp i lokal valuta)."

5 — EGT L 140, 2002, s. 2.

8. I artikel 5 i , med rubriken "Inställd flygning", föreskrivs följande:

"1. Vid inställd flygning skall de berörda passagerarna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. I artikel 6 i , med rubriken "Försening", föreskrivs följande:

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

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

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

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

skall lufttrafikföretaget erbjuda passagerarna

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

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

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

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

10. I artikel 7 i , med rubriken "Rätt till kompensation", föreskrivs följande:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. I artikel 8 i föreskrivs följande:

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

a) återbetalning inom sju dagar, i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.3, av hela inköpspriset för biljetten, för den

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

— en returflygning till den första avgångsorten snarast möjligt,

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

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

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

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

12. I artikel 9 i föreskrivs följande:

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

a) måltider och förfriskningar i skälig proportion till väntetiden,

b) hotellrum i sådana fall

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

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

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

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

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

III — Bakgrunden, förfarandet och tolkningsfrågorna

13. International Air Transport Association (nedan kallad IATA), som representerar 270 flygbolag från 130 länder och som transporterar 98 procent av passagerarna på den internationella reguljärtrafiken över hela världen, och European Low Fares Airline Association (nedan kallad ELFAA), en sammanslutning som bildades i januari 2004 och som representerar tio europeiska lågprisbolag från nio EU-länder (nedan gemensamt kallade sökandena), väckte vid High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket) (nedan kallad High Court), talan i två rättsliga förfaranden mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regerings Department for Transport för domstolsprövning avseende införandet av .

14. Eftersom High Court anser att det kan finnas fog för sökandenas argument som därmed inte är ogrundade, har den beslutat att hänskjuta sju frågor till domstolen, vilka har ställts av sökandena, som ifrågasätter giltigheten av . Eftersom Department for Transport betvivlade att en hänskjutning av sex av frågorna var nödvändig, då de ställda frågorna inte gav upphov till något verkligt tvivel avseende denna förordnings giltighet, ville High Court veta vilket test som måste genomföras, eller vilken tröskel som måste passeras, innan en fråga avseende ett gemenskapsinstruments giltighet måste hänskjutas till domstolen på grundval av artikel 234 EG andra stycket. Det var under dessa omständigheter som den nationella domstolen hänsköt följande frågor till domstolen:

"1. Är artikel 6 i ogiltig på grund av att den är oförenlig med 1999 års Montrealkonvention, i synnerhet artiklarna 19, 22 och 29 däri, och påverkar det (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

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

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

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

5. Är artiklarna 5 och 6 i (eller delar därav) ogiltiga på grund av att de strider mot den proportionalitetsprincip som gäller för alla gemenskapsåtgärder, och påverkar den ogiltigheten i så fall (i förening med andra relevanta omständigheter) giltigheten av förordningen i dess helhet?

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

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

8. Finns det, i fall när en nationell domstol tar upp en talan till prövning och talan ger upphov till frågor om huruvida bestämmelserna i en gemenskapsförfattning är giltiga, vilka frågor den nationella domstolen bedömer vara befogade och inte ogrundade, några gemenskapsrättsliga principer enligt vilka den nationella domstolen skall tillämpa ett test eller en tröskel när den i enlighet med artikel 234.2 EG avgör huruvida dessa giltighetsfrågor skall hänskjutas till domstolen?"

15. Beslutet av High Court togs emot av domstolen den 12 augusti 2004. Skriftliga yttranden lämnades av sökandena, Europaparlamentet, rådet, kommissionen och Förenade kungariket[s regering]. Den 7 juni 2005 hölls en muntlig förhandling.

IV — Bedömning

16. I denna begäran om förhandsavgörande rör sju av åtta frågor giltigheten hos förordning nr 261/2004.

17. Förordning nr 261/2004 avser nekad ombordstigning (artikel 4), inställd flygning (artikel 5) och försening (artikel 6).

18. För varje situation har lufttrafikföretaget vissa skyldigheter:

— Vid nekad ombordstigning: kompensation (artikel 7), ombokning/återbetalning (artikel 8) och service (artikel 9).

— Vid inställd flygning: assistans i form av ombokning eller återbetalning (artikel 8) samt service i form av måltider med mera (artikel 9), men ingen kompensation (artikel 7), förutsatt att passagerarna informerades i god tid eller om lufttrafikföretaget kan bevisa att inställningen orsakas av extraordinära omständigheter.

— Vid försening: endast service enligt artikel 9, utom vid förseningar på fem timmar eller mer. I denna situation har en passagerare också rätt till återbetalning i enlighet med artikel 8.

19. Dessutom är lufttrafikföretag skyldiga att informera passagerare om deras rättigheter,

så att de faktiskt kan utöva sina rättigheter.[6] Denna information måste omfatta kontaktinformation om det organ som har fått till uppgift att sörja för och övervaka att lufttrafikföretag allmänt följer förordningen.[7]

20. Vidare får dessa förpliktelser gentemot passagerarna inte begränsas eller åsidosättas, exempelvis genom undantag eller en begränsande klausul i transportavtalet.[8]

21. Sökandenas påståenden i målet vid den nationella domstolen rör inte lagligheten hos artikel 4 eller lufttrafikföretagens skyldighet att kompensera eller assistera passagerare som nekas ombordstigning, utan de skyldigheter som föreskrivs i artikel 5 och artikel 6 att kompensera, återbetala eller boka om och att erbjuda service till flygpassagerare vid inställd flygning eller försening.

22. I korthet är deras grunder för talan följande:

— Artikel 6 i förordningen är oförenlig med Montrealkonventionen.

— Fel i förfarandet (artikel 5 i förordningen har ändrats i strid med det förfarande som föreskrivs i artikel 251 EG).

— Bristande rättssäkerhet och otillräcklig motivering.

— Proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

— Icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts.

— Kompensation som innebär att ett fastställt belopp skall betalas är oproportionerlig, diskriminerande och har inte motiverats på ett tillräckligt sätt.

Den första frågan (oförenlighet med Montrealkonventionen)

23. Genom sin första fråga vill den nationella domstolen få klarhet i om artikel 6

6 — Se skäl 20 och artikel 14.
7 — Se skäl 22 och artikel 16.
8 — Se artikel 15.

(försening) i förordningen är ogiltig eftersom den är oförenlig med artiklarna 19, 22 och 29 i Montrealkonventionen.

24. Vid en försening på minst två timmar är ett lufttrafikföretag enligt artikel 6 i förordningen skyldigt att erbjuda service i enlighet med artikel 9. Om förseningen varar i minst fem timmar har passageraren också rätt till återbetalning/ombokning i enlighet med artikel 8. Lufttrafikföretagen får inte genom artikel 6 rätt till något undantag på grund av "extraordinära omständigheter".

25. IATA och ELFAA har anfört att artikel 6 i förordningen på grund av denna brist på undantag avseende "extraordinära omständigheter" är oförenlig med artiklarna 19, 22.1 och 29 i Montrealkonventionen och därför ogiltig.

26. Ett sådant undantag föreskrivs i Montrealkonventionen. De anser att det följer av artikel 29 att i fråga om transport av passagerare med flyg gäller de villkor som föreskrivs i konventionen för alla skadeståndsanspråk, oavsett hur de grundats. Därmed måste varje bestämmelse om skador som uppstår på grund av försenad passagerartransport med flyg uppfylla artiklarna 19 och 22 i konventionen.

27. De har anfört att Montrealkonventionen är bindande för gemenskapen, att konventionen har företräde framför artikel 6 i förordningen och att artiklarna 19, 22.1 och 29 i Montrealkonventionen har direkt effekt.

28. Parlamentet, rådet, kommissionen och Förenade kungarikets regering är av den åsikten att förordningen och konventionen inte är oförenliga, eftersom dessa åtgärder avser två olika system, med olika syften. De har gjort gällande att kravet att erbjuda service och assistans inte utgör kompensation för skada i den mening som avses i artikel 19 i Montrealkonventionen.

29. De har noterat att de krav som åläggs lufttrafikföretag genom artikel 6 i förordningen är bestämmelser av offentligrättslig karaktär. En sådan skyldighet har inget att göra med en skadeståndstalan vid en domstol. Den innebär bara att passagerarna skall erbjudas assistans avseende sina omedelbara behov, på plats, vid en försening.

30. Vid förhandlingen uttalade sig IATA och ELFAA ytterligare om de yttranden som hade lämnats av parlamentet, rådet och kommissionen. De har anfört att gemenskapsinstitutionernas argument grundar sig

på en restriktiv tolkning av begreppet "skador till följd av försening" i artikel 19 i Montrealkonventionen. De håller heller inte med om argumenten att konventionen bara delvis harmoniserar vissa regler.

31. När det gäller den restriktiva tolkningen har de anfört att den strider mot konsumenternas intresse, mot rättspraxis i denna domstol [9] och mot domar från andra rättsområden (genom vilka passagerare på grundval av artikel 19 i Montrealkonventionen beviljades kompensation för hotellkostnader m.m.). För det andra kände sig gemenskapen till följd av denna restriktiva tolkning fri att fylla luckan, trots att det ger upphov till ytterligare förvirring eftersom de anser att både och har till syfte att fastställa enhetliga regler och att båda rör lufttrafikföretags skadeståndsansvar på grund av försenade flygningar. De anser att det är omöjligt att göra de två förordningarna förenliga med varandra. De hänvisar till ordet kompensation[*], vilket används i båda förordningarna men förefaller ha olika betydelse, nämligen kompensation för skada (förordning nr 2027/97) och kompensation för utebliven skada (förordning nr 261/2004) [10] De anser att denna distinktion, som görs av institutionerna, är förvirrande. Den förstör den enkelhet och klarhet som avses i skäl 12 i , i dess lydelse enligt förordning nr 889/2002, den förstör det balanserade system som avses i Montrealkonventionen och den är tydligt oförenlig med denna konvention. De anser att kompensation för utebliven skada är ett annat sätt att säga icke kompenserande skadestånd. Om så är fallet strider artikel 6 i förordning nr 261/2004 mot artikel 29 Montrealkonventionen och mot artikel 3 i förordning nr 2027/97, i ändrad lydelse, eftersom lufttrafikföretaget befrias från skyldigheten att göra sådana betalningar. [*Generaladvokaten utgår från de engelska språkversionerna av förordningarna i fråga. I dessa används ordet compensation. Compensation har i de svenska språkversionerna översatts med ersättning respektive kompensation. Nedan kommer ordet kompensation att användas. Övers. anm.]

Bedömning

32. Gemenskapen är part i Montrealkonventionen och det föreligger inget tvivel om att gemenskapen är bunden av denna konvention. Konventionen undertecknades och slöts på grundval av artikel 300 EG. Avtal som sluts i enlighet med artikel 300 EG är bindande för institutionerna och medlemsstaterna och utgör en integrerad del av

9 — Sökandena har hänvisat till dom av den 10 mars 2005 i mål C-336/03, easyCar (REG 2005, s. I-1947), och av den 12 mars 2002 i mål C-168/00, Leitner (REG 2002, s. I-2631). Det följer av domen i målet easyCar att undantag från reglerna om konsumentskydd skall tolkas restriktivt. Sökandena har på grundval av domen i målet Leitner anfört att begreppet skada innefattar ideell skada och att detsamma bör gälla för begreppet skada i samband med artikel 19 i Montrealkonventionen och i samband med förordning nr 2027/97.

10 — De hänvisar i detta avseende till definitionen av "ersättningsberättigad" i förordning nr 2027/97, i ändrad lydelse, och ordalydelsen i artikel 15 i förordning nr 261/2004, som handlar om ytterligare ersättning. I såväl de engelska som de franska versionerna av båda förordningarna används ordet kompensation respektive ordet ersättning, medan skillnaden är mer uttalad i andra språkversioner, såsom i den tyska (Schadenersatzberechtigte, zusätzliche Ausgleichsleistung) och i den nederländska (schadevergoedingsgerechtigde; aanvullende compensatie).

gemenskapens rättsordning när de har trätt i kraft. [11] Det faktum att förordningen antogs före Montrealkonventionens ikraftträdande för Europeiska gemenskapen förändrar inte gemenskapsinstitutionernas folkrättsliga skyldigheter. Montrealkonventionen är ett internationellt avtal och är som sådant bindande för de avtalsslutande parterna och måste fullgöras ärligt. Därför får gemenskapsinstitutionerna, trots att gemenskapen ännu inte formellt har deponerat sin ratifikationshandling, inte handla i strid med internationella avtal. Institutionerna var från och med den 9 december 1999, dagen för undertecknandet, förpliktade att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra konventionens ändamål och syfte. [12] Det fanns därmed en förpliktelse att avhålla sig från att anta gemenskapslagstiftning som skulle kunna vara oförenlig med Montrealkonventionen.

33. Frågan är därför huruvida konventionens omfattning och syfte är desamma som i de omtvistade bestämmelserna i och huruvida de två är oförenliga.

34. Syftet med 1999 års Montrealkonvention är, precis som för dess föregångare (1929 års Warszawakonvention, i ändrad lydelse), att uppnå enhetlighet i vissa regler som rör skadeståndsansvar som uppstår i samband med internationell lufttrafik.

35. De relevanta bestämmelserna i förevarande mål finns i kapitel III i Montrealkonventionen, som rör fraktförarens skadeståndsansvar och kompensationens omfattning. Artikel 17 rör skadestånd till följd av passagerares dödsfall eller skada och skada på bagage. Artikel 18 rör skada på gods. Artikel 19 rör skada till följd av försening vid lufttransporter av passagerare, bagage eller gods för vilken transportören ansvarar. Det följer av artikel 19 att det finns en presumtion att transportören är ansvarig men att denne kan häva denna presumtion genom att bevisa att denne och dennes anställda eller uppdragstagare har vidtagit alla de åtgärder som rimligen kan begäras för att undvika skadorna eller att det var omöjligt att vidta sådana åtgärder.

36. De följande artiklarna, med början med artiklarna 20 till 28, rör olika frågor, bland annat ansvarsbegränsning för transportören till 4 150 särskilda dragningsrätter för varje passagerare vid skador på grund av försening.

11 — Se dom av den 30 april 1974 i mål 181/73, Haegeman mot Belgien (REG 1974, s. 449; svensk specialutgåva, volym 2, s. 281), och av den 26 oktober 1982 i mål 104/81, Hauptzollamt Mainz mot Kupferberg (REG 1982, s. 3641; svensk specialutgåva, volym 6, s. 531).

12 — Se artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtten. I artikel 18 kodifieras principen om god tro i internationell sedvanerätt på följande sätt: "En stat är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte när a) den har undertecknat traktaten eller utväxlat de instrument som utgör traktaten med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, så länge den icke har uttryckt sin avsikt att ej bli part i traktaten; eller b) den har uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av traktaten, så länge traktaten ej har trätt i kraft, förutsatt att ikraftträdandet icke otillbörligt fördröjs."

37. I artikel 29 föreskrivs sedan att varje talan om skadestånd endast får föras på de villkor och inom de gränser som fastställs i konventionen. I artikel 33 föreskrivs vid vilka domstolar talan skall väckas och att i rättegångsfrågor skall lagen i den stat där målet prövas tillämpas. Vidare föreskrivs i artikel 35 en tvåårig tidsfrist för att väcka talan.

38. För gemenskapens del har de relevanta bestämmelserna i konventionen införts i förordning nr 2027/97 genom dess ändring enligt förordning nr 889/2002. Den ändrade versionen har gällt sedan den 28 juni 2004, dagen för Montrealkonventionens ikraftträdande för gemenskapen. [13]

39. Därmed har tillämpningsområdet för förordning nr 2027/97, i ändrad lydelse, utvidgats till att även omfatta civilt skadeståndsansvar för lufttrafikföretag i händelse av försening. Det avspeglas exempelvis i artikel 3.1 i denna förordning samt i förordningens bilaga, som i själva verket är ett informationsmeddelande som skall användas av lufttrafikföretag i enlighet med artikel 6 i förordning nr 2027/97 och som sammanfattar de regler om skadeståndsansvar som tillämpas av gemenskapens lufttrafikföretag enligt kraven i gemenskapslagstiftningen och Montrealkonventionen.

13 — Artikel 2 i förordning nr 889/2002.

40. Utöver lufttrafikföretagens civila skadeståndsansvar enligt Montrealkonventionen och gemenskapsrätten för skador som orsakas av försening innehåller förordning nr 261/2004, den omtvistade förordningen, specifika skyldigheter för ett lufttrafikföretag vid nekad ombordstigning, inställd flygning och försening.

41. När det gäller försening måste lufttrafikföretaget erbjuda service (måltider, hotell m.m.) och assistans under förseningen. Denna skyldighet omfattas inte av undantaget för "exceptionella omständigheter". Debatten är därför inte bara fokuserad på Montrealkonventionens tillämpningsområde och syfte utan också på innebörden av "skada som orsakas av försening" (det sistnämnda togs upp av sökandena vid huvudförhandlingen) eftersom det föreskrivs ett undantag i Montrealkonventionen, men inte i den omtvistade förordningen.

42. Jag anser att Montrealkonventionen och förordningen kompletterar varandra och att de inte är oförenliga med varandra, såsom kommer att förklaras nedan.

43. För det första är det ställt utom allt tvivel att Montrealkonventionen innebär en harmonisering av vissa regler som rör internationell lufttrafik, såsom lufttrafikföreta-

gens civila skadeståndsansvar i händelse av en skada som orsakas av försening och senare skadeståndstalan som enskilda passagerare kan väcka vid domstolar. Denna harmonisering rör emellertid inte alla tänkbara aspekter av en försening.

44. Som kommissionen och rådet har noterat regleras i Montrealkonventionen de typer av anspråk som skulle kunna prövas i domstol vid skada till följd av försening. I detta avseende rör artikel 29 i konventionen "en talan om skadestånd", men inte "en talan med avseende på försening".

45. När det gäller en skadeståndstalan i händelse av försening är Montrealkonventionen därmed uttömmande, men den utgör inte hinder för åtgärder som inte rör en "skadeståndstalan". Konventionen hindrar exempelvis inte åtgärder som innebär vissa minimikrav på lufttrafiksföretag när det gäller den service som de måste erbjuda under förseningen.

46. För det andra är det tydligt att artikel 6 i förordningen inte rör civilt skadeståndsansvar eller en civil skadeståndstalan. Såsom även parlamentet, rådet och kommissionen har noterat kräver en skadeståndstalan en bedömning av huruvida skada alls har uppstått, huruvida det finns ett orsakssamband mellan förseningen och skadan, skadans omfattning och huruvida luftföretaget skulle kunna åberopa ett undantag eller ej. Dessa överväganden är relevanta om en talan (om skadestånd) väcks vid (en av) de behöriga domstolarna (i den mening som avses i artikel 33 i konventionen).

47. Dessa överväganden är inte relevanta i samband med artikel 6 i förordningen. Syftet med artikel 6 är att skydda passagerare genom att ålägga lufttrafikföretagen att erbjuda service och assistera strandsatta passagerare oavsett om någon skada har uppstått eller ej. Det behöver inte bevisas att någon skada har uppstått, och eventuella fel av lufttrafikföretaget saknar relevans i detta avseende. Därför finns det heller inget behov av ett undantag.

48. Skyldigheten att erbjuda en minsta service under förseningen, och därmed det skydd som erbjuds passagerare, är bestämmelser av offentligrättslig karaktär.

49. Det är för övrigt självklart att om en passagerare lider skada till följd av förseningen kan denne väcka skadeståndstalan

enligt artikel 19 i Montrealkonventionen, vid en av de behöriga domstolar som nämns i artikel 33 i konventionen. I artikel 12 i förordningen regleras sådana möjliga skadeståndsanspråk.

50. Jag anser att det är tydligt att de skyldigheter som åläggs lufttrafikföretag enligt artikel 6 inte är oförenliga med Montrealkonventionen. Montrealkonventionen och å ena sidan och å andra sidan är av helt olika karaktär. Som vi har sett ovan rör Montrealkonventionen en enskild passagerares rätt att väcka talan vid domstol för att kräva skadestånd för en skada som han har lidit till följd av försening, den situation som styrs av internationell privaträtt, medan artikel 6 i förordningen syftar till att ställa upp vissa skyldigheter för lufttrafikföretaget, och därigenom samtidigt skapa rätten för alla passagerare att få omedelbar service och assistans under förseningen.

51. Jag anser att det är uppenbart att en sådan lagstadgad skyldighet inte är detsamma som civilt skadeståndsansvar för skada som har orsakats av förseningen (i betydelsen förlust som uppstår till följd av förseningen) enligt Montrealkonventionen.

52. Vidare understryks den offentligrättsliga karaktären av de skyldigheter som lufttrafikföretag åläggs genom , som parlamentet också har påpekat, ytterligare av att mekanismen för genomförande är en annan. Enligt förordningen måste varje medlemsstat utse ett organ som ansvarar för genomförandet av förordningen och "när så är lämpligt skall detta organ vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att passagerarnas rättigheter respekteras". Om ett lufttrafikföretag inte uppfyller sina skyldigheter enligt förordningen och därmed nekar passagerarna deras rättigheter kan passagerarna lämna in klagomål till detta organ. Vidare måste medlemsstaterna också — som reservplan — se till att det finns en effektiv, proportionell och avskräckande påföljdsmekanism.

53. Dessutom kan passageraren inleda ett domstolsförfarande om lufttrafikföretagen inte uppfyller sina skyldigheter enligt offentlig rätt. Ett sådant påstående syftar uppenbart till att tvinga lufttrafikföretagen att uppfylla sina skyldigheter, oavsett om en passagerare har lidit skada till följd av detta bristande uppfyllande eller ej. Med andra ord är syftet med talan och lufttrafikföretagets skyldigheter identiska.

Den andra frågan (artikel 251 EG)

54. Genom sin andra fråga vill den nationella domstolen få klarhet i a) huruvida

artikel 5 (inställd flygning) är ogiltig eftersom den ändrades av förlikningskommittén i strid med artikel 251 EG och b) om det i så fall (i förening med andra relevanta omständigheter) påverkar giltigheten av förordningen i dess helhet.

55. Enligt IATA och ELFAA är förlikningskommitténs borttagande av lufttrafikföretagets undantag för "extraordinära omständigheter" när det gäller anspråk enligt artikel 9 (service) vid försening olagligt, trots att det inte förelåg någon motstridighet mellan rådets gemensamma ståndpunkt och parlamentets andra behandling i detta avseende.

56. De har i huvudsak gjort gällande att förlikningskommittén inte kan ändra någon bestämmelse i den föreslagna åtgärden om inte parlamentet och rådet tidigare har varit oeniga i frågan i den andra behandlingen. På denna punkt har de hänvisat till den tydliga ordalydelsen i artikel 251.4 EG, enligt vilken förlikningskommittén skall ta upp den gemensamma ståndpunkten på grundval av de ändringar som har föreslagits av parlamentet. De har också gjort gällande att en annan tolkning innebär att makt underförstått tilldelas kommittén, vilket skulle underminera den institutionella balansen i lagstiftningsprocessen och skapa ett större demokratiskt underskott än det som artikel 251 hade till syfte att avhjälpa.

57. De har anfört att om förlikningskommittén skulle kunna införa nya ändringar av rådets gemensamma ståndpunkt, skulle parlamentsledamöter som deltar i förlikningskommittén i praktiken kunna kringgå parlamentets plenarsammanträdes vilja. De har hänvisat till skillnaden mellan omröstningsförfarandena i den andra och den tredje behandlingen. Under den andra behandlingen röstar parlamentet separat om varje föreslagen ändring, så att varje ledamot för sig kan godkänna eller förkasta varje föreslagen ändring, medan parlamentet i den tredje behandlingen bara kan anta eller förkasta den gemensamma texten i dess helhet.

58. Förlikningsinförandet av nya ändringar som inte tidigare hade diskuterats skulle också hämma kommissionens lagstiftande befogenheter.

59. Rådet, parlamentet, kommissionen och Förenade kungarikets regering har intagit ståndpunkten att förlikningskommittén inte överskred sina befogenheter. De anser att ordalydelsen i artikel 251.4 inte stöder IATA:s och ELFAA:s restriktiva inställning.

Bedömning

60. Inom ramen för medbeslutande uppstår tillgripandet av förfarandet med förlikning-

kommittén bara när parlamentet och rådet är oeniga om texten i den föreslagna åtgärden efter två behandlingar var.

61. I förevarande mål hade parlamentet i sin andra behandling antagit flera ändringar av rådets gemensamma ståndpunkt. Rådet godkände inte alla ändringarna. Därför sammankallades en förlikningskommitté i enlighet med artikel 251.4 EG.

62. Förlikningskommittén nådde en överenskommelse den 14 oktober 2003. En del av denna överenskommelse bestod i att luftrafiksföretagen måste erbjuda service, utan möjlighet att åberopa ett undantag för "extraordinära omständigheter". Omröstningen i Europaparlamentet om den överenskommelse som nåddes genom förlikning ägde rum den 18 december 2003, och gav röstsiffrorna 467 för, 4 mot och 13 avståenden. Den 26 januari 2004 antog rådet genom kvalificerad majoritet den gemensamma text som hade godkänts av förlikningskommittén.

63. Jag skall börja med en kortfattad beskrivning av artikel 251 EG.

64. Medbeslutandeförfarandet, som infördes genom Maastrichtfördraget och ändrades genom Amsterdamfördraget, och vars tillämpning utvidgades ytterligare genom Nicefördraget, är numera det huvudsakliga lagstiftningsförfarandet i Europeiska gemenskapen. Det har utformats för att förhindra att en bestämmelse antas utan att ha godkänts av både rådet och Europaparlamentet. Tonvikten läggs därmed på att nå en gemensamt avtalad text, genom att rådet och parlamentet placeras på jämlik fot.

65. Förfarandet består av tre steg (första behandlingen, andra behandlingen och tredje behandlingen med förlikning), men förfarandet kan slutföras i vilket som helst av dessa tre steg om en överenskommelse nås mellan parlamentet och rådet.

66. Ett medbeslutandeförfarande börjar alltid med ett förslag från kommissionen. Kommissionen lämnar sitt förslag till parlamentet och rådet samtidigt.

67. Kommissionens förslag får sin första behandling inför parlamentet, med eller utan ändringar. Det antas av en majoritet av de ledamöter som deltar i omröstningen.

68. När parlamentet antar ändringar skall kommissionen avge ett yttrande och skicka det, tillsammans med ett (ändrat) förslag, till

rådet. Om rådet godkänner alla parlamentets ändringar, eller om parlamentet inte föreslår några ändringar, får rådet anta rättsakten. Annars avslutar rådet sin första behandling när det antar en så kallad gemensam ståndpunkt.

69. Den gemensamma ståndpunkten skall, tillsammans med de skäl som ledde till att rådet antog denna ståndpunkt, meddelas Europaparlamentet, liksom kommissionens yttrande om den gemensamma ståndpunkten. Inom tre månader (eller fyra, om det förlängs) får parlamentet godkänna den gemensamma ståndpunkten (rättsakten antas) [14], förkasta den (då förfarandet avslutas) eller ändra den i sin andra behandling. Den gemensamma ståndpunkten förkastas, eller ändringar av den antas, av en absolut majoritet av ledamöterna genom omröstning (minst 367 röster).

70. Parlamentets ståndpunkt i den andra behandlingen kommer att skickas till rådet, som sedan har tre månader (eller fyra om det förlängs) på sig för sin andra behandling. Om rådet godkänner alla ändringarna antas rättsakten. Om kommissionen har avgett ett negativt yttrande om minst en ändring kan rådet bara anta parlamentets ståndpunkt i dess helhet genom enhälligt beslut. Om rådet inte kan anta alla ändringarna skall förlikningsförfarandet inledas. Detta görs av rådets ordförande i överenskommelse med parlamentets talman.

71. Förlikning är den tredje och slutliga fasen i medbeslutandeförfarandet.

72. Förlikningskommittén består av ledamöterna i rådet eller deras företrädare och lika många företrädare för parlamentet. Kommissionen deltar också i denna kommitté.

73. I artikel 251.4 EG föreskrivs följande:

— Förlikningskommitténs uppgift är att "uppnå enighet om ett gemensamt utkast", och när den fullgör denna uppgift skall den "behandla den gemensamma ståndpunkten på grundval av de ändringar som Europaparlamentet föreslagit".

— Kommissionens roll är att "ta alla nödvändiga initiativ för att närma Europaparlamentets och rådets ståndpunkter till varandra".

14 — Detsamma gäller om parlamentet inte har fattat något beslut före tidsfristens utgång.

74. Om förlikningskommittén inte godkänner något gemensamt utkast skall den föreslagna rättsakten anses som icke antagen. Därmed skall ett gemensamt utkast som har godkänts av förlikningskommittén vara en förutsättning för ett slutgiltigt antagande, det vill säga ett gemensamt utkast som har godkänts av företrädarna för Europaparlamentet (majoritetsomröstning) och företrädarna för rådet (omröstning med kvalificerad majoritet) inom denna kommitté.

75. När det finns ett godkänt gemensamt utkast skall parlamentet (med absolut majoritet av de avgivna rösterna) fatta det slutliga beslutet tillsammans med rådet (med kvalificerad majoritet). Endast om båda institutionerna är överens anses rättsakten ha antagits.

76. Kommissionens roll i detta sista steg skiljer sig från de tidigare stegen, där den avger sitt yttrande om parlamentets första behandling, rådets första behandling och parlamentets andra behandling. Att kommissionen inte längre kan ta tillbaka sitt förslag eller hindra rådet från att handla med kvalificerad majoritet utan dess samtycke i det tredje steget innebär inte att dess funktion är mindre viktig. Tvärtom är dess funktion av väsentlig betydelse. Kommissionen deltar i alla sammanträden och har den delikata uppgiften att underlätta och främja förhandlingarna mellan den lagstiftande myndighetens två grenar genom att — på ett opartiskt sätt — ta alla nödvändiga initiativ, exempelvis genom att upprätta kompromissförslag. [15]

77. Denna kortfattade beskrivning visar tydligt att den väsentliga egenskapen hos medbeslutandeförfarandet är jämlikhet mellan rådet och parlamentet. Parlamentet har en direkt dialog med rådet och vice versa. Båda grenarna av den lagstiftande myndigheten måste vara överens om kommissionens lagstiftningsförslag. Det ligger i förfarandets natur att rådets och parlamentets politiska åsikter inte alltid är identiska. Ett förlikningsförfarande där båda grenarna av den lagstiftande myndigheten kan undersöka om det är möjligt att hitta en gemensam plattform, som kan godtas av båda institutionerna, är därför nödvändigt. [16]

78. Eftersom varken rådet eller parlamentet kan anta lagstiftning på egen hand utan den andras samtycke är båda med andra ord skyldiga att hitta sätt att överbrygga sina meningsskiljaktigheter.

15 — Se även punkt III.2 i den gemensamma förklaringen om praktiska bestämmelser för det nya medbeslutandeförfarandet (EGT C 148, 1999, s. 1).

16 — I praktiken kommer detta att föregås av den så kallade trialogen, ett informellt trepartsmöte mellan parlamentet, rådet och kommissionen för att främja effektiviteten, där varje delegation agerar med ett mandat.

79. Det antyder att uppdraget för företrädarna i förlikningskommittén måste vara tillräckligt flexibelt för att överbrygga den inledande meningsskiljaktigheten. Om företrädarna var tvungna att förhandla med händerna bakbundna skulle förlikningsförfarandet inte ha något som helst syfte.

80. Det betyder också att ingen av institutionerna kan betrakta sin inledande ståndpunkt som oantastlig.

81. Förlikningsförfarandets syfte är att förhindra att medbeslutandeförfarandet, om åsikterna skiljer sig åt mellan rådet och parlamentet, når ett dödläge som kan skada gemenskapens intressen.

82. Att försöka nå en överenskommelse innefattar att kompromissa. För att nå en kompromiss kan det vara nödvändigt att ompröva bestämmelser som tidigare inte har gett upphov till meningsskiljaktigheter. Dessutom kan en avtalad ändring provocera fram en annan ändring för att säkerställa att åtgärden som helhet är sammanhängande när den antas.

83. Den flexibilitet som följer av ordalydelsen i artikel 251.4 EG avspeglas också i den konstruktiva roll som kommissionen måste spela i förlikningsförfarandet. Dess roll är att ta *alla* nödvändiga initiativ för att *närma* parlamentets och rådets ståndpunkter till varandra.

84. Dessa initiativ är inte begränsade till frågor där institutionerna är oeniga.

85. Sammanfattningsvis är det riktigt att det enligt artikel 251.4 krävs att kommittén behandlar den gemensamma ståndpunkten på grundval av de ändringar som Europaparlamentet föreslagit. Det innebär dock inte att kommittén endast får ta bestämmelser i den föreslagna åtgärd som parlamentet och rådet är oeniga om under övervägande, eller att en bestämmelse i den gemensamma ståndpunkten som parlamentet inte har ändrat i sin andra behandling måste godtas utan ändring i den text som slutligen antas. Det resultatet skulle strida mot själva syftet med förlikningsförfarandet, nämligen att hitta en gemensam plattform för båda grenarna av den lagstiftande myndigheten. En sådan tolkning skulle också hämma kommissionen i dess opartiska roll som medlare.

86. Det är också tydligt att förlikningskommitténs maktbefogenheter inte är obegränsade. För det första är den logiska utgångs-

punkten för att nå enighet den utestående oenigheten mellan rådet och Europaparlamentet. För det andra kan den föreslagna åtgärdens omfattning inte ändras i grunden.

87. Det är mot bakgrund av det ovan nämnda som IATA:s och ELFAA:s argument måste betraktas.

88. Deras första argument är att förlikningskommittén bara får behandla de ändringar som har antagits av parlamentet i den andra behandlingen, avseende vilka det föreligger oenighet mellan rådet och parlamentet.

89. Av de orsaker som anges ovan är det tydligt att sökandenas strikta tolkning i målet vid den nationella domstolen allvarligt skulle kunna motverka att en överenskommelse uppnås. Det finns inte heller något stöd för deras inställning i ordalydelsen i artikel 251.4 EG, eller i förlikningsförfarandets syfte. Enligt artikel 251.4 EG skall kommittén "behandla den gemensamma ståndpunkten på grundval av de ändringar som Europaparlamentet föreslagit". Orden "på grundval av" antyder just att dessa ändringar inte är bindande för kommittén. Dessa ändringar skall bara vara utgångspunkten för förhandlingarna i samband med förlikningsförfarandet. Därför föreskrivs inte i artikel 251.4 EG att kommittén bara får ta hänsyn till bestämmelser där det föreligger meningsskiljaktigheter, eller att en bestämmelse i den gemensamma ståndpunkten som parlamentet inte har ändrat i sin andra behandling måste godtas utan ändring i den text som slutligen antas.

90. För det andra har IATA och ELFAA gjort gällande att möjligheten att lägga till "nya" ändringar under förlikning stör den institutionella balansen, leder till en brist på öppenhet och underminerar gemenskapsrättsakternas demokratiska legitimitet.

91. IATA och ELFAA har hänvisat till rättspraxis där domstolen har slagit fast att ett brott mot reglerna i fördraget eller sekundär lagstiftning vid gemenskapens beslutsfattande som har till syfte att säkerställa gemenskapens institutionella balans utgör en kränkning av ett nödvändigt processrättsligt krav och att parlamentets roll i beslutsfattandet avspeglar en grundläggande demokratisk princip. De har anfört att förlikningskommitténs roll på grundval av den institutionella balansen måste vara begränsad till att nå en kompromiss avseende parlamentets föreslagna ändringar. Vidare har de i sitt yrkande gjort gällande att förlikningskommitténs ändringsbefogenheter underminerar kommissionens exklusiva rätt att ta lagstiftningsinitiativ.

92. Det förefaller mig som att den rättspraxis [17] som avses saknar relevans i förevarande mål. Det är uppenbart att parlamentet är fullt involverat i ett medbeslutandeförfarande. Som jag har sagt många gånger tidigare utgör förlikningsförfarandet en inneboende del av det förfarande enligt artikel 251 EG som skall följas om ingen överenskommelse kan nås efter andra behandlingen. En överenskommelse om ett gemensamt utkast mellan företrädarna för båda grenarna av den lagstiftande myndigheten är ett nödvändigt villkor (*conditio sine qua non*) för antagandet av en gemenskapsrättsakt. Det medför ett visst utrymme för flexibilitet av båda sidorna.

93. Detta förlikningsförfarande, som beskrivs och förklaras ovan, är till sin natur ett nödvändigt element i den institutionella balansen. Genom förfarandet kan båda grenarna av den lagstiftande myndigheten vara fullt involverade på jämlik fot och kommissionen kan till fullo uppfylla sin funktion som medlare. Därför faller argumentet att företrädarna för parlamentet i förlikningsförfarandet endast får ta dessa ändringar i den andra behandlingen under övervägande. Jag har redan anmärkt att detta skulle vara en icke önskvärd situation och jag återkommer till denna punkt nedan.

17 — I detta sammanhang har de bland annat hänvisat till dom av den 10 juni 1997 i mål C-392/95, Europaparlamentet mot rådet (REG 1997, s. I-3213), av den 5 juli 1995 i mål C-21/94, Parlamentet mot rådet (REG 1995, s. I-1827), av den 29 oktober 1980 i mål 139/79, Maizena (REG 1980, s. 3393), av den 16 juli 1992 i mål C-65/90, Parlamentet mot rådet (REG 1992, s. I-4593; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-43), och av den 29 oktober 1980 i mål C-138/79, Roquette Frères mot rådet (REG 1980, s. 3333; svensk specialutgåva, volym 5, s. 405).

94. För det andra kan kommittén, såsom har sagts tidigare, i förlikningen inte ändra den föreslagna rättsaktens omfattning.

95. När det gäller omröstningen inom Europaparlamentet innebär inte det faktum att varje parlamentsledamot kan rösta om varje föreslagen ändring i andra behandlingen, medan ledamöterna i tredje rundan bara kan godkänna eller förkasta det gemensamma utkastet i dess helhet, att en "gisslansituation" uppstår, eller att demokratin försvagas. Det är en naturlig del i förfarandet att det inte kan vara för evigt. Till slut måste ett beslut fattas, oavsett om det är ett godkännande eller ett förkastande.

96. Dessutom bör man komma ihåg att parlamentets företrädare i förlikningskommittén får sitt uppdrag från parlamentet, att sammansättningen av ledamöter i kommittén på ett rättvist sätt avspeglar partierna i parlamentet och att deras uppgift är att försöka nå en överenskommelse i ömsesidig lojalitet. När det gemensamma utkastet har godkänts kan det inte öppnas på nytt så att varje ledamot kan rösta avseende varje del av den kompromiss som har uppnåtts.

97. Jag noterar dessutom att ledamöterna i rådet, som inte företräder rådet som institution utan uttrycker sina åsikter som leda-

möter i rådet, även är ledamöter i sina respektive regeringar — regeringar som kontrolleras demokratiskt i sina respektive medlemsstater.

98. Slutligen står inte heller kommissionens initiativrätt på spel. Kommittén är visserligen inte begränsad i sina förhandlingar till de ändringar som rådet och parlamentet är oeniga om, men i slutänden skall det gemensamma utkastet avse samma föremål som det ursprungliga förslaget från kommissionen. [18]

99. I förevarande mål hålls de ändringar som avtalades i förlikningskommittén inom ramen för den föreslagna rättsakten. Det är riktigt att parlamentet inte föreslog en specifik ändring av artikel 5 när det gäller undantaget för "extraordinära omständigheter". Det gjorde det bara i samband med artikel 6. Det är emellertid tydligt att det finns en likhet mellan de två bestämmelserna. Det är ett faktum att dessa bestämmelser utgjorde en del av diskussionen i de faser som föregick förlikningen. Jag delar parlamentets, rådets och kommissionens åsikt att den ändring som gjordes under förlikningsförfarandet tydligt låg inom ramen för det föregående lagstiftningsförfarandet.

18 — Kravet att hålla sig inom ramen för det föregående lagstiftningsförfarandet avspeglas också i den mellaninstitutionella gemensamma förklaringen om praktiska bestämmelser för det nya medbeslutandeförfarandet. Se kapitel III punkt 4.

Den tredje och den fjärde frågan (rättssäkerhet och motivering)

100. Genom sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om artikel 5 (inställd flygning) och 6 (försening) i förordningen är ogiltiga på grund av att de är oförenliga med rättssäkerhetsprincipen. Den fjärde frågan rör frånvaron av tillräcklig motivering och/eller sakligt berättigande.

101. IATA och ELFAA har anfört att ordalydelsen i artiklarna 5 och 6 strider mot skälen 14 och 15 i förordningen, och därför ger upphov till rättsosäkerhet.

102. Det framgår av fast rättspraxis att rättssäkerhetsprincipen innefattar ett krav på att regler som innehåller skyldigheter för personer skall vara klara och precisa, så att dessa personer på ett otvetydigt sätt kan få kunskap om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed [19]. Det framgår också av fast rättspraxis att ingressen till en gemenskapsrättsakt inte är juridiskt bindande och således inte kan åberopas till stöd för undantag från bestämmelserna i den aktuella rättsakten. [20]

19 — Dom av den 16 januari 2003 i mål C-439/01, Libor Cipra och Vlastimil Kvasnicka mot Bezirkshauptmannschaft Mistelbach (REG 2003, s. I-745), punkt 47, och av den 9 juli 1981 i mål C-169/80, Gondrand Fréres och Garancini (REG 1981, s. 1931), punkt 17.

20 — Dom av den 19 november 1998 i mål C-162/97, Nilsson m.fl. (REG 1998, s. I-7477), punkt 54.

103. I förevarande mål är ordalydelsen i artiklarna 5 och 6 helt otvetydig. Som jag redan har sagt måste lufttrafikföretaget vid en försening alltid erbjuda service och återbetalning/ombokning. Passageraren har också rätt till kompensation, om inte lufttrafikföretaget kan visa att den inställda flygningen beror på extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits. När det gäller försening har passagerarna inte rätt till kompensation enligt artikel 7, även om lufttrafikföretaget fortfarande är skyldigt att erbjuda service och återbetalning/ombokning.

104. Jag ser därför ingen grund för påståendet om brott mot rättssäkerheten. Vidare är skälen, lästa tillsammans med artiklarna 5 och 6, mycket tydliga. Även om man bortser från att ingressen till en gemenskapsrättssakt inte är juridiskt bindande är skälen också tydliga.

105. Skälen 12-16 rör inställd flygning, medan skälen 17 och 18 rör försening. I skäl 12 anges att lufttrafikföretagen skall kompensera passagerare om de inte informerar passagerare om inställda flygningar före den tidtabellsenliga avgångstiden och erbjuda dem en rimlig ombokning, om inställningen av flygningen inte beror på extraordinära omständigheter. I skäl 13 nämns passagerarnas övriga rättigheter (återbetalning eller ombokning samt service). Skäl 14 innehåller exempel på extraordinära omständigheter. Hänvisning görs till Montrealkonventionen. Det är emellertid också tydligt att förordningen och Montrealkonventionen rör olika frågor, eftersom den sistnämnda inte rör skyldigheter som service eller ombokning/återbetalning. Det är därför uppenbart att det undantag som nämns i skäl 14 avser lufttrafikföretagets skyldighet att erbjuda kompensation vid inställd flygning. Det är riktigt att skäl 15 också rör försening, men eftersom det inte föreligger någon skyldighet att erbjuda kompensation vid försening är hänvisningen till försening i skäl 15 överflödig.

106. ELFAA har också anfört, och grundat sitt klagomål på den påstådda skillnaden mellan skälen och artiklarna 5 och 6 i förordningen, att de skyldigheter som föreskrivs i förordningen att erbjuda återbetalning, ombokning eller service vid inställda flygningar och förseningar till följd av extraordinära omständigheter saknar tillräcklig motivering. ELFAA anser att gemenskapslagstiftaren inte inkom med några bevis avseende det antal passagerare som varje år drabbas av inställda flygningar eller kraftiga förseningar. För det andra kommer inte de skyldigheter som föreskrivs i förordningen att bidra till att uppnå målsättningen att minska de problem och olägenheter som drabbar passagerarna till följd av inställningen eller förseningen, och för det tredje

förklarade inte gemenskapslagstiftaren varför den beslutade att införa oproportionerliga skyldigheter på lufttrafikföretag, särskilt lågprisflygbolag.

107. Jag anser att det inte föreligger någon skillnad som kan ha rättslig verkan.

108. Enligt artikel 253 EG skall förordningar, direktiv och beslut vara motiverade.

109. Det framgår av fast rättspraxis att omfattningen av skyldigheten att ange skäl är beroende av beskaffenheten av rättsakten i fråga och att motiveringen av en rättsakt som skall ha allmän räckvidd kan begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av rättsakten och de allmänna mål som skall uppnås med den. [21] Om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten, är det onödigt att kräva en särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts. [22]

110. Av de 25 skälen i förordningen framgår tydligt de huvudsakliga mål som eftersträvades genom förordningens slutligen antagna lydelse. Enligt de inledande skälen bör gemenskapens verksamhet på lufttrafikområdet bland annat syfta till att sörja för ett långtgående konsumentskydd (skäl 1). Därefter anges att nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar skapar allvarliga problem och olägenheter för passagerarna. Trots ligger vidare antalet passagerare som mot sin vilja nekas ombordstigning ändå alltför högt, liksom antalet passagerare som berörs av flygningar som inställs utan förvarning eller av stora förseningar, och gemenskapen bör därför höja konsumentskyddsnormerna (skälen 3 och 4). När det gäller inställda flygningar och förseningar nämns dessa särskilt i skälen 12, 13 och 17. I skäl 12 anges exempelvis tydligt att de olägenheter som orsakas av inställda flygningar bör minskas, bland annat genom att trafikföretagen förmås att före den tidtabellsenliga avgångstiden informera passagerarna om inställda flygningar.

111. Jag anser därför inte att det föreligger någon tvekan om att kraven i artikel 253 EG är uppfyllda.

21 — Se dom av den 13 mars 1968 i mål 5/67, Beus (REG 1968, s. 83).

22 — Se bland annat dom av den 20 juni 1973 i mål 80/72, Lassiefabrieken (REG 1973, s. 635), och av den 19 november 1998 i mål C-150/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1998, s. I-7235).

Den femte frågan (proportionalitet)

112. Genom sin femte fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om artiklarna 5 och 6 i förordningen strider mot proportionalitetsprincipen.

113. IATA och ELFAA har anfört att frånvaron av ett undantag för "extraordinära omständigheter" för ett anspråk som grundar sig på artiklarna 8 och 9 med avseende på inställd flygning (artikel 5) och försening (artikel 6) inte minskar antalet förseningar och inställda flygningar och att därför villkoret att en åtgärd måste vara en lämplig metod för att uppnå ett legitimt mål inte är uppfyllt. De anser att inte heller det andra villkoret, att åtgärden inte får vara orimlig, är uppfyllt. De har anfört att de ekonomiska effekterna är oproportionerliga för lufttrafikföretag, särskilt för lågprisflygbolag.

114. Det är välkänt, och IATA och ELFAA har redan hänvisat till de relevanta villkoren, att det enligt proportionalitetsprincipen krävs att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämmelse är ägnade att leda till att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [23] Om det finns ett val mellan flera lämpliga åtgärder skall således den som är minst betungande väljas.

115. Det framgår också av fast rättspraxis att den materiella domstolsprövningen av lagstiftning är begränsad inom områden med politiska val med komplexa bedömningar, där gemenskapslagstiftaren har ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning. I sådana fall skall lagstiftning endast ogiltigförklaras om det är uppenbart att den innebär att gränserna för lagstiftarens befogenheter har överskridits. [24]

116. För att genomföra den — begränsade — domstolsprövningen är det nödvändigt att identifiera syftet med de omtvistade bestämmelserna.

117. Såsom har angetts ovan är målsättningarna i förordningen att säkerställa en hög nivå på passagerarskydd och att minska de problem och olägenheter som orsakas av inställning med kort varsel och förseningar.

23 — Dom av den 12 juli 2005 i de förenade målen C-154/04 och C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl. (REG 2005, s. I-6451), av den 14 december 2004 i mål C-210/03, Swedish Match (REG 2004, s. I-11891), av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British America Tobacco (REG 2002, s. I-11453), och av den 12 mars 2002 i de förenade målen C-27/00 och C-122/00, Omega Air (REG 2002, s. I-2569).

24 — Se den rättspraxis som nämns i föregående not.

Det sker genom att [kompensation och] assistans erbjuds i form av återbetalning eller ombokning och service för passagerare under särskilda omständigheter.

118. Vidare krävs enligt artikel 153.2 EG att gemenskapslagstiftaren tar hänsyn till kraven på konsumentskydd inom andra politiska områden, till exempel, såsom i förevarande mål, inom transportpolitiken.

119. Konsumentskyddet är därför tveklöst ett legitimt syfte som uttryckligen nämns i fördraget. En hänvisning till konsumentskyddet görs inte bara i artikel 153.2 EG, utan även i artikel 95.3 EG, vilken innehåller ett uttryckligt krav på ett konsumentskydd på hög nivå.

120. Nästa fråga är huruvida den omtvistade åtgärden utgör ett lämpligt sätt för att uppnå detta syfte och huruvida åtgärden inte går bortom vad som är nödvändigt för att uppnå dess syfte.

121. Såsom redan har sagts många gånger är målsättningen i förordningen att minska problemen och olägenheterna för passagerare som blir strandsatta till följd av försening (på två timmar eller mer) eller inställning i sista minuten.

122. I skäl 3 nämns faktiskt att antalet passagerare som mot sin vilja nekas ombordstigning fortfarande är alltför högt, liksom antalet passagerare som berörs av flygningar som ställs in utan förvarning eller av stora förseningar. Trots att det kan stämma att åtgärden som sådan inte direkt bidrar till en minskning av antalet inställda flygningar och förseningar är det emellertid inte huvudmålsättningen i förordningen. Huvudmålsättningen är att passagerare omedelbart tas omhand, oavsett biljettpriset och oavsett om lufttrafikföretaget är ansvarigt för förseningen eller den inställda flygningen eller ej. I båda fallen är olägenheterna för passagerarna desamma.

123. Jag anser att det inte föreligger något tvivel om att de skyldigheter som åläggs lufttrafikföretag vad avser att erbjuda assistans och service är ett lämpligt sätt att minska problemen och olägenheterna för passagerarna till följd av förseningar och inställda flygningar.

124. För att skapa en balans mellan de olika intressen som står på spel, det vill säga lufttrafikföretagens och passagerarnas intressen, tog gemenskapslagstiftaren dessutom

hänsyn till att passagerarna är starkt beroende av flygbolagets effektivitet och goda vilja när något går snett, att lufttrafikföretagen har bättre information om flygverksamheten än de passagerare som strandsätts och att lufttrafikföretagen har bättre möjligheter att ge assistans och erbjuda service.

125. Jag anser också att det är logiskt att det inte finns något undantag till skyldigheten att erbjuda assistans och service i situationer där passagerarna ställs inför förseningar eller inställda flygningar. Som gemenskapsinstitutionerna har påpekat skulle bristen på information lätt kunna leda till ett missbruk av undantaget för extraordinära omständigheter och göra att passagerarna inte fick någon service. Detsamma gäller i situationer där orsaken till en försening är osäker eller då förseningen kan hänföras till mer än en orsak.

126. Gemenskapslagstiftaren gick därmed inte utanför sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom sin bedömning att ett undantag för extraordinära omständigheter skulle underminera uppnåendet av målsättningarna i förordningen.

Den sjätte frågan (diskriminering)

127. Denna fråga rör två aspekter — 1) en påstådd diskriminering av lågprisflygbolag i lufttransportsektorn jämfört med andra former av passagerartransport (till ett lågt pris) och 2) den påstådda diskrimineringen av lågprisflygbolag i förhållande till flygbolag som flyger till ordinarie pris.

128. När det gäller den första delen av frågan har ELFAA hävdat att inget annat transportsätt än lufttransport omfattas av liknande regler som dem som föreskrivs i förordningen.

129. När det gäller den andra delen har ELFAA anfört att affärsmodellen för dess medlemmar och andra flygbolag med liknande kostnader bygger på förutsättningen att de erbjuder låga priser (i genomsnitt 50 euro) för alla flygningar, hela tiden. Affärsmodellen för flygbolag som flyger till ordinarie pris bygger, trots att en del av dem ibland säljer flygstolar till lägre priser, på förutsättningen att huvuddelen av deras inkomster härrör från mycket dyrare biljetter och att de därför har bättre möjligheter att absorbera konsekvenserna av skadeståndsansvaret enligt artiklarna 5 och 6 för en viss flygning. Detsamma kan inte sägas om ELFAA:s medlemmar, som därmed diskrimineras till följd av förordningen.

130. Enligt principen om icke-diskriminering eller likabehandling, en grundläggande princip i gemenskapsrätten, får lika situationer inte behandlas olika och olika situationer inte behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. [25]

131. Det är uppenbart att det finns en skillnad mellan lufttransport och andra transportsektorer, såsom väg-, järnvägs- och sjötransport. De olika transportsektorerna omfattas av olika folkrättsliga regler, och så är också fallet inom gemenskapsrätten.

132. Dessutom utförs transporttjänsterna med olika typer av transport under olika omständigheter, vilket som sådant motiverar att de omfattas av olika regler. Dessa skillnader utgör ingen diskriminering.

133. Jag noterar för övrigt att kommissionen nyligen har framställt ett förslag [26] när det gäller järnvägstransport, vilket innehåller liknande bestämmelser om konsumentskydd som dem som finns i förordningen.

134. När det gäller den påstådda diskrimineringen mellan lågprisflygbolag och flygbolag som flyger till ordinarie pris gör jag följande anmärkningar. Som kommissionen mycket riktigt har påpekat omfattas alla lufttrafikföretag i gemenskapen av samma regelram och särskilt av förordning nr 2407/92 [27] om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag, förordning nr 2408/92 [28] om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen och förordning nr 2409/92 [29] om biljetter och tariffer för lufttrafik. Enligt den sistnämnda förordningen skall lufttrafikföretagen fritt sätta sina priser.

135. Flygbolagen har alltså frihet att fastställa sina egna priser. De har också frihet att använda denna prispolitik för att ta sig in på vissa marknader. Trots denna ekonomiska frihet är de dock inte undantagna från att uppfylla bestämmelser som har karaktären av offentlig rätt som införs i konsumentskyddssyfte.

136. Tanken att ekonomiska skillnader som är en direkt följd av marknadsbeteende och marknadsstrategier skulle innebära att företagen omfattas av andra villkor eller att

25 — Se exempelvis domen i de förenade målen C-154/04 och C-155/04, Alliance for National Health m.fl. (ovan fotnot 22), punkt 115.

26 — KOM/2004/143 slutlig.

27 — Rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (EGT L 240, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 116).

28 — Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (EGT L 240, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 123).

29 — Rådets förordning (EEG) nr 2409/92 av den 23 juli 1992 om biljettpriser och tariffer för lufttrafik (EGT L 240, s. 15; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 130).

mindre restriktiva villkor skulle ställa systemet på ända och innebära ett fullständigt åsidosättande av att reglerna om konsumentskydd måste tillämpas på alla oavsett vilket pris som har betalats för biljetten.

137. Med andra ord ger inte låga priser rätt till en privilegierad rättslig ställning.

138. En sådan privilegierad ställning skulle inte bara underminera konsumentskyddet, utan också utgöra diskriminering. Det är uppenbart att gemenskapslagstiftaren inte kan ta hänsyn till de strategier som väljs av de olika flygbolagen när den antar lagstiftning.

Den sjunde frågan

139. Genom sin sjunde fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om artikel 7 i förordningen, som innebär att ett fastställt belopp skall betalas när det föreskrivs i förordningen att kompensation skall betalas, är ogiltig på grund av att den är diskriminerande, oproportionerlig eller otillräckligt motiverad.

140. Det erinras om att kompensation endast skall betalas vid nekad ombordstigning och inställd flygning. Skyldigheten att kompensera passagerare vid nekad ombordstigning ifrågasätts inte av ELFAA vid förhandlingen i den nationella domstolen och är som sådan inte omtvistad i förevarande mål om förhandsavgörande.

141. När det gäller inställda flygningar är kompensation endast aktuell om lufttransportföretaget inte har informerat en passagerare om den inställda flygningen i tillräckligt god tid före den tidtabellsenliga avgångstiden. Ett lufttrafikföretag är inte skyldigt att betala kompensation alls om det kan visa att inställningen berodde på extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits.

142. Den ogiltighet som åberopas av sökandena avser därmed endast de begränsade situationer där lufttrafikföretaget inte har informerat passagerarna i tillräckligt god tid och där undantaget för "extraordinära omständigheter" inte är tillgängligt.

143. När det gäller den ogiltighet som åberopas på grundval av bristande proportionalitet och diskriminering hänvisar jag till mina anmärkningar avseende frågorna 5 och 6.

144. Jag vill dessutom framhålla att bestämmelsen om tre olika kompensationsnivåer beroende på flygtiden har till syfte att se till att kompensationen är proportionell mot de olägenheter som orsakas passagerarna. Det förefaller vara rimligt.

145. Vidare är de siffror som slutligen har antagits i huvudsak en uppdatering av kompensationsnivån, där hänsyn har tagits till inflationen sedan den dag då förordning nr 295/91, som innebar att passagerarna fick rätt till kompensation vid nekad ombordstigning, trädde i kraft.

146. Det förefaller som om ELFAA:s främsta oro rör siffran 250 euro. Som parlamentet har noterat ligger denna siffra nära siffran 225 euro som föreslogs som lägsta kompensationsnivå för nekad ombordstigning av Association of European Airlines år 2002. Det förefaller mig inte som om gemenskapslagstiftaren är skyldig att lämna en så detaljerad redogörelse av sina skäl till att slutligen välja en siffra som 250 euro i stället för 50 euro mer eller mindre.

Den åttonde frågan

147. Genom sin åttonde fråga söker den hänskjutande domstolen ledning om vilket test som skall användas vid avgörandet av om en eller flera specifika frågor avseende giltigheten hos en bestämmelse i gemenskapsrätten skall hänskjutas till EG-domstolen.

148. Enligt Europaparlamentet kan denna fråga inte tas upp till sakprövning, eftersom den nationella domstolen redan har beslutat att hänskjuta ett antal frågor avseende förordningens giltighet till domstolen, och gjort detta. Europaparlamentet anser att svaret på denna fråga inte har någon som helst inverkan på den nationella domstolens beslut eller på utgången i målet.

149. Jag medger att domstolen i flera mål har uttalat att den inte kan lämna ett förhandsavgörande i en fråga som en nationell domstol har ställt, bland annat då det är uppenbart att den tolkning av en gemenskapsrättslig bestämmelse som har begärts av denna domstol inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller när frågan är av hypotetisk art. [30] Det ingår inte i domstolens uppgifter att i samband med en talan om förhandsavgörande avge rådgivande yttranden avseende generella eller hypotetiska frågor.

150. Jag anser att det kan finnas undantag då det skulle kunna vara lämpligt att hjälpa en nationell domare att avgöra om och under

30 — Se exempelvis domen i målet British America Tobacco (ovan i fotnot 23) och den rättspraxis som citeras i denna dom.

vilka omständigheter han kan eller måste hänskjuta frågor till domstolen. För ett färskt exempel hänvisar jag till målet Gaston Schul, som ännu inte har avgjorts av denna domstol. I sitt förslag till avgörande [31] har generaladvokat Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer föreslagit att domstolen inte skall använda ett formalistiskt synsätt i detta mål, eftersom det också strider mot vissa av domstolens uppgifter. Målet rör frågan huruvida en nationell domstol i den mening som avses i artikel 234 EG även är skyldig att hänskjuta en fråga avseende giltigheten av bestämmelser i en förordning, om domstolen har funnit att identiska bestämmelser i en annan liknande förordning är ogiltiga, eller om den kan lämna nämnda bestämmelser utan avseende mot bakgrund av de särskilda likheterna med de ogiltigförklarade bestämmelserna.

151. Trots att det i förevarande mål inte föreligger något behov av att besvara frågan anser jag ändå att det kan vara lämpligt.

152. Svaret kan hämtas från ordalydelsen i artikel 234 EG, med ytterligare klargöranden från domstolen i målen CILFIT [32] och Foto-Frost [33].

153. Från domen i målet CILFIT vet vi att det inte räcker att en part gör gällande att målet ger upphov till en fråga om tolkning av gemenskapsrätten för att den nationella domstolen skall anse att det har uppkommit en fråga i den mening som avses i artikel 234 EG. Det följer också av ordalydelsen i artikel 234 EG och domen i målet CILFIT att det ankommer på de nationella domstolarna att avgöra om de behöver ett förhandsavgörande för att kunna döma i saken, även om en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel är skyldig att begära ett förhandsavgörande, om inte frågan är irrelevant, den ifrågavarande gemenskapsrättsliga bestämmelsen redan har blivit föremål för en tolkning för EG-domstolens sida eller den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. Från domen i målet Foto-Frost vet vi att en nationell domstol inte är skyldig att hänskjuta en fråga om den finner att de omständigheter som parterna åberopar till stöd för att rättsakten skall anses ogiltig saknar grund, utan den får lämna dem utan avseende och slå fast att rättsakten är giltig. Om den är av samma åsikt måste den hänskjuta frågan, eftersom en nationell domstol inte är behörig att själv fastställa att en rättsakt som antagits av gemenskapens institutioner är ogiltig.

154. Det framgår av yttrandena från Förenade kungarikets regering att reglerna om status är förhållandevis liberala i England och Wales, att vem som helst kan begära en rättslig prövning om denna person har ett tillräckligt intresse i frågan och att den behöriga domstolen har gjort en mycket vid

31 — Förslag till avgörande av den 30 juni 2005 i mål C-461/03, Gaston Schul.

32 — Dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, CILFIT (REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513).

33 — Dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost (REG 1987, s. 4199; svensk specialutgåva, volym 9, s. 233).

tolkning av testet av vad som utgör ett tillräckligt intresse, med den möjliga följden att ett stort antal anspråk avseende giltigheten hos instrument i gemenskapsrätten kan prövas i den nationella domstolen.

155. Trots att det kan stämma är det helt upp till den nationella domstolen att avgöra om det föreligger något tvivel om giltigheten hos gemenskapsbestämmelsen som motiverar en hänskjutning till denna domstol.

V — Förslag till avgörande

156. Jag föreslår således att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, på följande sätt:

— Genom undersökningen av de första sju frågorna har ingenting framkommit som kan påverka giltigheten hos förordning nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning nr 295/91.

— När det gäller det domstolssamarbete som föreskrivs i artikel 234 EG ankommer det på den nationella domstolen att bedöma om det är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från EG-domstolen, och att därvid, när så är lämpligt, ta hänsyn till de principer som har slagits fast av domstolen i målen CILFIT och Foto-Frost.