# OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
# L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 8 września 2005 r. [1]

## I — Wstęp

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy po pierwsze ważności art. 5, 6 i 7 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91 [2], a po drugie wykładni art. 234 akapit drugi WE.

## II — Ramy prawne

*Konwencja montrealska*

2. Konwencja w sprawie ujednolicenia niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego (zwana dalej „konwencją montrealską") [3] została podpisana przez Wspólnotę Europejską w dniu 9 grudnia 1999 r. oraz zatwierdzona decyzją Rady z dnia 5 kwietnia 2001 r. [4]. Weszła ona w życie w odniesieniu do Wspólnoty Europejskiej w dniu 28 czerwca 2004 r.

3. Artykuł 19 konwencji montrealskiej, zatytułowany „Opóźnienie", stanowi:

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

4. Artykuł 22 ust. 1 konwencji montrealskiej ogranicza odpowiedzialność przewoźnika za

1 — Język oryginału: angielski.
2 — Dz.U. 2004, L 46, str. 1.
3 — Dz.U. 2001, L 194, str. 39
4 — Dz.U. 2001, L 194, str. 38

szkodę wynikłą z opóźnienia do kwoty 4 150 specjalnych praw ciągnienia. Artykuł 22 ust. 5 stanowi przede wszystkim, że ograniczenie to nie ma zastosowania, jeśli szkoda wynikła z działania lub zaniechania przewoźnika, dokonanych z zamiarem spowodowania szkody lub lekkomyślnie i ze świadomością, że szkoda najprawdopodobniej powstanie.

5. Artykuł 29 tej konwencji, zatytułowany „Podstawa roszczeń", stanowi:

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

*Rozporządzenie nr 889/2002*

6. Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 maja 2002r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z dnia 9 października 1997 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych [5] nadał następujące brzmienie art. 3 rozporządzenia nr 2027/97:

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

7. Artykuł 1 ust. 10 rozporządzenia nr 889/2002 dodaje Załącznik do rozporządzenia nr 2027/97, który zawiera między innymi następujące postanowienia, zatytułowane „Opóźnienia pasażera":

„W przypadku spóźnienia się pasażera przewoźnik lotniczy jest odpowiedzialny za szkody, chyba że dokonał wszystkich racjonalnie uzasadnionych czynności w celu uniknięcia szkody lub nie miał możliwości wykonania takich zapobiegawczych działań. Odpowiedzialność za spóźnienie się pasażera zawinione przez przewoźnika jest ograniczona do 4 150 SDR (kwota w przeliczeniu na walutę lokalną)".

5 — Dz.U. 2002, L 140, str. 2

*Rozporządzenie nr 261/2004*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) o dwie lub więcej godzin w przypadku lotów do 1 500 kilometrów; lub

b) o trzy lub więcej godzin w przypadku wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1 500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości pomiędzy 1 500 a 3 500 kilometrów; lub

c) o cztery lub więcej godzin w przypadku wszystkich innych lotów niż loty określone w lit. a) lub b) pasażerowie otrzymują od obsługującego przewoźnika lotniczego:

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

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

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

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

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

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

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

b) 400 EUR dla wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1 500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości od 1 500 do 3 500 kilometrów;

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

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

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

a) o dwie godziny w przypadku wszystkich lotów o długości do 1 500 kilometrów; lub

b) o trzy godziny w przypadku wszystkich lotów wewnątrzwspólnotowych dłuższych niż 1 500 kilometrów i wszystkich innych lotów o długości od 1 500 do 3 500 kilometrów; lub

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

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

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

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

11. Zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 261/2004:

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

a) zwrotem w terminie siedmiu dni, za pomocą środków przewidzianych w art. 7 ust. 3, pełnego kosztu biletu

po cenie, za jaką został kupiony, za część lub części nieodbytej podróży oraz za część lub części już odbyte, jeżeli lot nie służy już dłużej jakiemukolwiek celowi związanemu z pierwotnym planem podróży pasażera, wraz z, gdy jest to odpowiednie,

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

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

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

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

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

12. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 261/2004:

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

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

b) zakwaterowanie w hotelu w przypadku:

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

— gdy zachodzi konieczność pobytu dłuższego niż planowany przez pasażera;

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

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

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

**III — Stan faktyczny, postępowanie oraz pytania prejudycjalne**

13. International Air Transport Association (zwane dalej „IATA") reprezentuje interesy 270 linii lotniczych ze 130 państw, które przewożą 98% pasażerów regularnych międzynarodowych linii lotniczych, zaś European Low Fares Airline Association (zwane dalej „ELFAA") jest zrzeszeniem założonym w styczniu 2004 r., reprezentującym interesy 10 niskokosztowych spółek lotniczych z dziewięciu państw Unii Europejskiej (zwanych dalej łącznie „skarżącymi"). Wyżej wymienione zrzeszenia wniosły do High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) (zwanego dalej High Court) dwie skargi przeciwko ministerstwu transportu rządu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii dotyczące kontroli zgodności z prawem (judicial review) dotyczące wykonania rozporządzenia nr 261/2004.

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

„1. Czy art. 6 rozporządzenia nr 261/2004 jest nieważny z powodu jego sprzeczności z konwencją montrealską, w szczególności z jej art. 19, 22 i 29, i czy (w powiązaniu z innymi istotnymi czynnikami) ma to wpływ na ważność rozporządzenia jako całości?

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

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

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

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

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

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

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

15. Postanowienie High Court wpłynęło do Trybunału w dniu 12 sierpnia 2004 r. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Komisję oraz rząd Zjednoczonego Królestwa. W dniu 7 czerwca 2005 r. odbyła się rozprawa.

## IV — Ocena

16. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, siedem spośród ośmiu pytań dotyczy ważności rozporządzenia nr 261/2004.

17. Przedmiotem rozporządzenia nr 261/2004 jest odmowa przyjęcia na pokład (art. 4), odwołanie (art. 5) oraz opóźnienie (art. 6).

18. W każdej z powyższych sytuacji na przewoźniku spoczywają określone zobowiązania:

— W przypadku odmowy przyjęcia na pokład: odszkodowanie (art. 7), zmiana planu podróży/zwrot (art. 8) oraz opieka (art. 9).

— W przypadku odwołania lotu: pomoc w postaci zmiany planu podróży lub zwrotu (art. 8) oraz opieka w postaci posiłków itp. (art. 9), lecz nie odszkodowanie (art. 7), pod warunkiem że pasażerowie zostali poinformowani z odpowiednim wyprzedzeniem, bądź gdy przewoźnik może dowieść, że odwołanie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności.

— W przypadku opóźnienia: jedynie opieka na podstawie art. 9, z wyjątkiem opóźnień o pięć lub więcej godzin. W takiej sytuacji pasażer będzie również uprawniony do zwrotu zgodnie z art. 8.

19. Ponadto przewoźnicy lotniczy zobowiązani są do pełnego poinformowania pasażerów o ich prawach, tak by mogli oni

skutecznie korzystać z przysługujących im praw [6]. Wyżej wymienione informacje muszą zawierać dane kontaktowe organu odpowiedzialnego za zapewnienie przestrzegania rozporządzenia przez przewoźników lotniczych i nadzór nad tym przestrzeganiem [7].

20. Wreszcie nie można ograniczyć ani uchylić się od odpowiedzialności w stosunku do pasażerów, szczególnie w drodze klauzuli wyłączającej lub ograniczającej zawartej w umowie przewozu [8].

21. Roszczenia skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym nie dotyczą ważności art. 4 ani ciążącego na przewoźnikach lotniczych obowiązku wypłaty odszkodowania bądź udzielenia pomocy pasażerom, którym odmówiono wejścia na pokład, lecz przewidzianych w art. 5 oraz w art. 6 obowiązków wypłaty odszkodowania, zwrotu lub zmiany planu podróży oraz udzielenia pomocy pasażerom lotniczym w przypadku odwołania i opóźnienia.

22. W skrócie, podstawy zarzutów są następujące:

— sprzeczność pomiędzy art. 6 rozporządzenia a konwencją montrealską;

— nieprawidłowości proceduralne (zmiana art. 5 rozporządzenia została dokonana z naruszeniem procedury przewidzianej w art. 251 WE);

— brak pewności prawnej i wystarczającego uzasadnienia;

— naruszenie zasady proporcjonalności;

— naruszenie zasady niedyskryminacji;

— fakt, że zapłata odszkodowania w kwocie ryczałtowej jest nieproporcjonalna, dyskryminacyjna oraz niewystarczająco uzasadniona.

*W przedmiocie pytania pierwszego (niezgodność z konwencją montrealską)*

23. Za pomocą pytania pierwszego sąd odsyłający pragnie ustalić, czy art. 6 (opóź-

6 — Zobacz motyw 20 oraz art. 14
7 — Zobacz motyw 22 oraz art. 16
8 — Zobacz art. 15

nienie) rozporządzenia nr 216/2004 jest nieważny z uwagi na niezgodność z art. 19, 22 i 29 konwencji montrealskiej.

24. Na podstawie art. 6 w przypadku opóźnienia lotu o co najmniej dwie godziny obsługujący przewoźnik proponuje pasażerom pomoc i opiekę, zgodnie z art. 9. Gdy opóźnienie wyniesie co najmniej pięć godzin, pasażerowi przysługuje również zwrot/zmiana planu podróży zgodnie z art. 8. Artykuł 6 nie przewiduje podstawy egzoneracyjnej przewoźników w oparciu o „nadzwyczajne okoliczności".

25. IATA i ELFAA utrzymują, iż z uwagi na przedmiotowy brak klauzuli egzoneracyjnej o „nadzwyczajnych okolicznościach" art. 6 rozporządzenia jest niezgodny z art. 19, 22 ust. 1 i 29 konwencji montrealskiej, a w konsekwencji nieważny.

26. Konwencja montrealska przewiduje taką klauzulę egzoneracyjną. Ich zdaniem, z art. 29 wynika, iż w przypadku przewozu lotniczego pasażerów jakiekolwiek powództwo dla uzyskania odszkodowania, jakkolwiek uzasadnione, musi spełniać przesłanki określone w tej konwencji. Tak więc wszelkie postanowienia o szkodach spowodowanych opóźnieniem w przewozie lotniczym pasażerów muszą być zgodne z art. 19 i 22 konwencji.

27. Twierdzą one, że konwencja montrealska jest wiążąca dla Wspólnoty; że konwencja ma pierwszeństwo przed art. 6 rozporządzenia; oraz że art. 19, 22 ust. 1 oraz 29 konwencji montrealskiej mają bezpośrednie zastosowanie.

28. Parlament, Rada, Komisja i rząd Zjednoczonego Królestwa wyrażają pogląd, iż nie występuje żadna sprzeczność pomiędzy rozporządzeniem a konwencją, gdyż są to środki odnoszące się do dwóch różnych systemów o odrębnych celach. Twierdzą, iż wymóg dostarczenia opieki i pomocy nie stanowi odszkodowania z tytułu szkody w rozumieniu art. 19 konwencji montrealskiej.

29. Podmioty te zwracają uwagę, iż wymogi nałożone na przewoźników lotniczych w art. 6 rozporządzenia są normami o charakterze publicznym. Taki obowiązek nie ma żadnego związku z powództwem o odszkodowanie wniesionym do sądu. Stwarza on jedynie wymóg udzielenia na miejscu pomocy pasażerom w realizacji ich bezpośrednich potrzeb w przypadku opóźnienia.

30. W trakcie rozprawy IATA i ELFAA wypowiedziały się bardziej szczegółowo nt. uwag przedstawionych przez Parlament, Radę i Komisję. Twierdzą, iż argumenty instytucji wspólnotowych opierają się na

zwężającej wykładni pojęcia „szkody spowodowanej opóźnieniem", zawartego w art. 19 konwencji montrealskiej. Nie podzielają również argumentów, że konwencja jedynie częściowo ujednolica niektóre zasady.

31. Odnośnie do zwężającej wykładni podnoszą, iż jest ona sprzeczna z interesami konsumentów, z utrwalonym orzecznictwem Trybunału [9] oraz z orzeczeniami innych porządków prawnych (które na podstawie art. 19 konwencji montrealskiej przyznawały pasażerom odszkodowanie za koszty pobytu w hotelu, itp.). Po drugie, wskutek zwężającej wykładni, Wspólnota uznała, iż posiada swobodę wypełnienia luki, powoduje to jednak kolejne niejasności, gdyż w ich mniemaniu zarówno rozporządzenie nr 2027/97, jak i rozporządzenie nr 261/2004 mają na celu ustanowienie jednolitych zasad oraz dotyczą odpowiedzialności przewoźnika z tytułu szkód spowodowanych przez opóźnione loty. Ich zdaniem, nie da pogodzić się obu rozporządzeń. Odsyłają do wyrazu „odszkodowanie" występującego w obu rozporządzeniach, który ewidentnie ma różne znaczenia: odszkodowanie z tytułu szkody (rozporządzenie nr 2027/97) oraz odszkodowanie z tytułu braku szkody (rozporządzenie nr 261/2004) [10]. Ich zdaniem, rozróżnienie poczynione przez instytucje powoduje zamieszanie. Niweczy ono prostotę i jasność wyrażone w motywie 12 rozporządzenia nr 2027/97, zmienionego rozporządzeniem nr 889/2002; niweczy ono wyważony system przewidziany w konwencji montrealskiej oraz stanowi oczywiste naruszenie przedmiotowej konwencji. Ich zdaniem, odszkodowanie z tytułu braku szkody stanowi inny sposób wyrażenia odszkodowania o charakterze niekompensacyjnym. Jeśli tak, to art. 6 rozporządzenia nr 261/2004 jest sprzeczny z art. 29 konwencji montrealskiej oraz z art. 3 rozporządzenia nr 2027/97 ze zmianami, zwalniając przewoźnika od wszelkiej odpowiedzialności za dokonanie takich płatności.

*Ocena*

32. Wspólnota jest stroną konwencji montrealskiej, w związku z czym nie ma żadnych wątpliwości, że Wspólnota jest związana konwencją. Konwencja została podpisana i zawarta na podstawie art. 300 WE. Umowy zawarte zgodnie z art. 300 WE są wiążące dla instytucji i państw członkowskich oraz stanowią integralną część wspólnotowego

9 — Skarżące odsyłają do wyroków z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie C-168/00 Leitner (Rec. str. I-2631) oraz z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-336/03 easyCar (Rec. str. I-1947). Z wyroku w sprawie easyCar wynika, że należy stosować zwężającą wykładnię przy odstępstwach od przepisów o ochronie konsumenta. Skarżący podnoszą argument, iż na podstawie sprawy Leitner, pojęcie szkody obejmuje szkody niematerialne oraz że powyższe należy stosować wobec pojęcia szkody w kontekście art. 19 konwencji montrealskiej oraz w kontekście rozporządzenia nr 2027/97.

10 — W tym względzie odwołują się do definicji „osoby uprawnionej do odszkodowania" w rozporządzeniu nr 2027/97, ze zmianami oraz brzmienia art. 15 rozporządzenia nr 261/2004, które reguluje kwestie dodatkowego odszkodowania. Jest prawdą, że w angielskich i francuskich wersjach obu rozporządzeń użyto odpowiednio wyrazów „compensation" i „indemnisation", to w innych wersjach językowych, np. niemieckiej (Schadenersatzberechtigte, zusätzliche Ausgleichsleistung) i niderlandzkiej (schadevergoedingsgerechtigde; aanvullende compensatie) różnica jest bardziej wymowna.

porządku prawnego z chwilą wejścia w życie [11]. Fakt, że rozporządzenie zostało przyjęte przed wejściem w życie konwencji montrealskiej w stosunku do Wspólnoty Europejskiej, nie wywiera wpływu na zobowiązania instytucji wspólnotowych na podstawie prawa międzynarodowego. Konwencja montrealska jest umową międzynarodową i jako taka jest wiążąca dla jej stron, a zatem musi być wykonywana w dobrej wierze. Wobec powyższego pomimo że Wspólnota jeszcze formalnie nie złożyła swojego dokumentu ratyfikacyjnego, to instytucje wspólnotowe nie mogą działać wbrew umowom międzynarodowym. Z dniem 9 grudnia 1999 r., tj. dniem podpisania, instytucje zostały zobowiązane do powstrzymania się od działań, które udaremniałyby przedmiot i cel konwencji. [12] W konsekwencji istniał obowiązek powstrzymania się od przyjmowania jakichkolwiek przepisów wspólnotowych niezgodnych z konwencją montrealską.

33. Powstaje zatem pytanie, czy zakres i przedmiot konwencji są takie same jak zakwestionowanego rozporządzenia nr 261/2004 (zakwestionowanych przepisów tego rozporządzenia) oraz czy istnieje pomiędzy nimi sprzeczność.

34. Celem konwencji montrealskiej z 1999 r., podobnie jak jej poprzedniczki (konwencji warszawskiej z 1929 r., ze zmianami), jest zapewnienie jednolitości co do niektórych zasad związanych z odpowiedzialnością powstałą w związku z międzynarodowym przewozem lotniczym.

35. Postanowienia dotyczące niniejszej sprawy znajdują się w rozdziale III konwencji montrealskiej nt. odpowiedzialności przewoźnika i zakresu odszkodowania za szkody. Artykuł 17 dotyczy szkody wynikłej w razie śmierci lub uszkodzenia ciała u pasażera oraz w przypadku uszkodzenia bagażu. Artykuł 18 dotyczy uszkodzenia towaru. Artykuł 19 dotyczy szkody spowodowanej opóźnieniem w przewozie pasażerów, bagażu lub towarów, za którą przewoźnik ponosi odpowiedzialność. Wynikałoby zatem z art. 19, że istnieje domniemanie odpowiedzialności przewoźnika, jednakże może on obalić to domniemanie, udowadniając, że on sam i osoby za niego działające podjęli wszelkie środki, jakich można było rozsądnie oczekiwać, w celu uniknięcia szkody, albo że podjęcie takich środków było niemożliwe.

36. Kolejne artykuły, począwszy od art. od 20 do 28, regulują różne kwestie, między innymi ograniczenia odpowiedzialności, jak np. ograniczenie odpowiedzialności przewoźnika do 4 150 SDR w stosunku do każdego pasażera w przypadku opóźnienia osób.

11 — Zobacz wyroki z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 181/73 Haegeman (Rec. str. 449) i z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 Kupferberg (Rec. str. 3641).

12 — Zobacz art. 18 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Artykuł 18 stanowi kodyfikację zasady dobrej wiary w zwyczajowym prawie międzynarodowym, przewidując, że „Państwo jest obowiązane powstrzymywać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy: a) podpisało traktat lub dokonało wymiany dokumentów stanowiących traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, dopóki nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu, lub b) wyraziło zgodę na związanie się traktatem w ciągu okresu poprzedzającego wejście traktatu w życie, jeśli takie wejście w życie zbytnio się nie odwleka".

37. Następnie art. 29 stwierdza, iż wszelkie dochodzenie roszczeń odszkodowawczych może mieć miejsce tylko na warunkach i w granicach odpowiedzialności określonych w konwencji. Artykuł 33 określa właściwość sądu oraz przewiduje, że procedura podlega prawu sądu, do którego wniesiono sprawę. Ponadto art. 35 ustanawia dwuletni okres na wniesienie powództwa, po upływie którego prawo to wygasa.

38. Jeśli chodzi o Wspólnotę, odpowiednie postanowienia konwencji zostały wprowadzone do rozporządzenia nr 2027/97 w drodze jego zmiany rozporządzeniem nr 889/2002. Zmieniona wersja obowiązuje od dnia 28 czerwca 2004 r., tj. od dnia wejścia w życie konwencji montrealskiej w odniesieniu do Wspólnoty [13].

39. Tak więc rozporządzenie nr 2027/97 ze zmianami rozszerzyło swój zakres przedmiotowy, włączając również odpowiedzialność cywilną przewoźników powietrznych za szkodę spowodowaną opóźnieniem. Zostało to przykładowo odzwierciedlone w art. 3 ust. 1 tegoż rozporządzenia, jak również w Załączniku, który jest faktycznie informacją, którą mają stosować przewoźnicy lotniczy zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 2027/97, i który stanowi podsumowanie zasad odpowiedzialności stosowanych przez wspólnotowych przewoźników lotniczych, zgodnie z wymogami ustawodawstwa wspólnotowego i konwencji montrealskiej.

13 — Artykuł 2 rozporządzenia nr 889/2002.

40. Oprócz odpowiedzialności cywilnej przewoźnika za szkody spowodowane opóźnieniem na podstawie konwencji montrealskiej i prawodawstwa wspólnotowego, rozporządzenie nr 261/2004, tzn. rozporządzenie będące przedmiotem sporu, zawiera konkretne obowiązki przewoźnika lotniczego w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania i opóźnienia.

41. Co do opóźnienia, przewoźnik musi zapewnić opiekę (posiłki, hotele, itp.) oraz pomoc w trakcie opóźnienia. Nie może on w żaden sposób uwolnić się od tego obowiązku, powołując się na „nadzwyczajne okoliczności". Wobec powyższego dyskusja nie tylko skupia się nad zakresem i przedmiotem konwencji montrealskiej, lecz również nad znaczeniem „szkody spowodowanej opóźnieniem" (co zostało podniesione przez skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym), gdyż konwencja montrealska przewiduje klauzulę egzoneracyjną, natomiast sporne rozporządzenie jej nie przewiduje.

42. Moim zdaniem, konwencja montrealska i rozporządzenie wzajemnie się uzupełniają i nie są ze sobą sprzeczne, co zostanie wyjaśnione poniżej.

43. Po pierwsze, nie ma żadnych wątpliwości, że konwencja montrealska ujednolica niektóre zasady międzynarodowego przewozu lotniczego, takie jak odpowiedzialność

cywilna przewoźników w przypadku szkody spowodowanej opóźnieniem oraz powództwa o odszkodowanie wytoczone wskutek powyższego, które indywidualni pasażerowie mogą wnieść do sądów. Jednakże harmonizacja ta nie dotyczy wszystkich aspektów, jakie mogą powstać w przypadku opóźnienia.

44. Zgodnie z uwagami poczynionymi przez Komisję i Radę konwencja montrealska reguluje rodzaje roszczeń, jakie mogą zostać wniesione do sądu w przypadku szkody spowodowanej opóźnieniem. W tym względzie art. 29 konwencji mówi o „wszelkim dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych", a nie o „wszelkim dochodzeniu roszczeń z tytułu opóźnienia".

45. Tak więc, w zakresie roszczeń odszkodowawczych w przypadku opóźnienia, konwencja montrealska jest wyczerpująca, lecz nie wyłącza środków niezwiązanych z „roszczeniami odszkodowawczymi". Przykładowo konwencja nie wyłącza środków nakładających na przewoźników lotniczych określonych minimalnych wymogów w zakresie usług, jakie muszą oni wyświadczyć w trakcie opóźnienia.

46. Po drugie, jest oczywiste, że przedmiotem art. 6 rozporządzenia nr 261/2004 nie jest odpowiedzialność cywilna ani roszczenia odszkodowawcze. Roszczenie odszkodowawcze — co również zauważają Parlament, Rada i Komisja — po pierwsze wymaga rozważenia, czy w ogóle powstała szkoda, czy istnieje związek przyczynowy pomiędzy opóźnieniem a szkodą, wysokości szkody oraz czy przewoźnik może podnieść zarzut klauzuli egzoneracyjnej. Te względy są istotne, gdy zostaje wniesione roszczenie (odszkodowawcze) do jednego z właściwych sądów (o których mowa w art. 33 konwencji).

47. Względy te nie są istotne w kontekście art. 6 rozporządzenia. Celem art. 6 jest zapewnienie ochrony pasażerom przez zobowiązanie przewoźników do zapewnienia opieki oraz udzielenia pomocy pasażerom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji, bez względu na to, czy powstała szkoda. Nie ma potrzeby wykazywania jakiejkolwiek szkody, a wszelka wina po stronie przewoźnika lotniczego nie ma dla tych celów znaczenia. W konsekwencji nie jest również potrzebna klauzula egzoneracyjna.

48. Obowiązek zapewnienia minimalnego poziomu usług w trakcie opóźnienia, a w konsekwencji minimum ochrony pasażerom, jest normą o charakterze publicznym.

49. Dodatkowo jest oczywiste, iż w przypadku, gdy pasażer również poniesie szkodę wskutek opóźnienia, to może on wnieść

roszczenia odszkodowawcze na podstawie art. 19 konwencji montrealskiej do jednego z właściwych sądów, o których mowa w art. 33 konwencji. Artykuł 12 rozporządzenia gwarantuje możliwość powyższych potencjalnych powództw odszkodowawczych.

50. W mojej opinii jest oczywiste, że zobowiązania nałożone na przewoźników lotniczych w art. 6 nie są sprzeczne z konwencją montrealską. Z jednej strony konwencja montrealska i rozporządzenie nr 2027/97, a z drugiej strony rozporządzenie nr 261/2004 — mają zupełnie odmienny charakter. Jak widać, konwencja montrealska reguluje kwestię praw pasażerów do wniesienia do sądu indywidualnych powództw odszkodowawczych z tytułu szkody wyrządzonej wskutek opóźnienia, czyli sytuacji podlegającej międzynarodowemu prawu prywatnemu, natomiast art. 6 rozporządzenia ma za cel ustanowienie określonych zobowiązań przewoźnika lotniczego, stwarzając w ten sposób prawo dla wszystkich pasażerów uzyskania bezzwłocznej opieki i pomocy w trakcie opóźnienia.

51. Jest dla mnie oczywiste, iż taki obowiązek ustawowy nie jest tym samym co odpowiedzialność cywilna za szkodę spowodowaną opóźnieniem (jako straty powstałej wskutek opóźnienia) na podstawie konwencji montrealskiej.

52. Ponadto publiczny charakter zobowiązań nałożonych na przewoźników lotniczych rozporządzeniem nr 261/2004 został jeszcze bardziej uwypuklony, gdyż Parlament zwrócił również uwagę na inny mechanizm wykonawczy. Zgodnie z rozporządzeniem każde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za wykonywanie rozporządzenia, a „w razie konieczności organ ten podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów". W przypadku gdy przewoźnik lotniczy nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z rozporządzenia i tym sposobem odmawia praw przysługujących pasażerom, to mogą oni wówczas złożyć skargę do tegoż organu. Państwa członkowskie muszą również zapewnić, by sankcje za naruszenia niniejszego rozporządzenia były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

53. Dodatkowo pasażer może wszcząć postępowanie sądowe w przypadku niewykonania przez przewoźnika zobowiązań publicznoprawnych. Takie roszczenie ma ewidentnie na celu wymuszenie na przewoźnikach lotniczych przestrzegania ich zobowiązań, bez względu na to, czy pasażer poniósł szkodę wskutek nieprzestrzegania tych zobowiązań. Innymi słowy, przedmiot powództwa i zobowiązania przewoźnika są identyczne.

*W przedmiocie pytania drugiego (artykuł 251 WE)*

54. Formułując pytanie drugie, sąd odsyłający pragnie ustalić, a) czy art. 5 (odwołanie)

jest nieważny, gdyż został zmieniony przez komitet pojednawczy niezgodnie z art. 251 WE, oraz b) jeśli tak, czy ten fakt bądź jakikolwiek inny istotny fakt wywierają wpływ na ważność całego rozporządzenia.

55. Według IATA i ELFAA, usunięcie przez komitet pojednawczy klauzuli egzoneracyjnej dotyczącej „nadzwyczajnych okoliczności" w odniesieniu do roszczeń wynikających z art. 9 (opieki) w przypadku odwołania, pomimo że nie występowały żadne rozbieżności pomiędzy wspólnym stanowiskiem Rady a drugim czytaniem w Parlamencie — jest bezprawne.

56. W istocie twierdzą one, że komitet pojednawczy nie może dokonywać zmian w jakimkolwiek przepisie projektu, chyba że istniała w tej kwestii rozbieżność pomiędzy Parlamentem a Radą w trakcie drugiego czytania. W tym względzie odsyłają one do jasnego brzmienia art. 251 ust. 4 WE, które przewiduje, że komitet pojednawczy analizuje wspólne stanowisko na podstawie poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski. Twierdzą również, iż inna wykładnia jest równoznaczna z domniemanym przyznaniem kompetencji komitetowi, które podważa równowagę instytucjonalną procesu prawodawczego oraz stwarza jeszcze większy deficyt demokracji niż ten, któremu miał zaradzić art. 251.

57. Podnoszą one argument, iż gdyby komitet pojednawczy miał możliwość wprowadzania nowych zmian do wspólnego stanowiska Rady, to wówczas członkowie Parlamentu wchodzący w skład komitetu pojednawczego mogliby skutecznie obejść wolę plenarnego posiedzenia Parlamentu. Powołują się oni na różnicę pomiędzy procedurami głosowania w drugim i trzecim czytaniu. Podczas drugiego czytania Parlament głosuje odrębnie nad każdą proponowaną poprawką, wobec czego każdy członek może zatwierdzić lub odrzucić każdą proponowaną poprawkę z osobna, natomiast w trzecim czytaniu Parlament może jedynie przyjąć lub odrzucić całość wspólnego tekstu.

58. Wprowadzenie w trakcie postępowania pojednawczego nowych poprawek, które nie były uprzednio omawiane, krępowałoby również kompetencje prawodawcze Komisji.

59. Rada, Parlament, Komisja oraz rząd Zjednoczonego Królestwa wyrażają pogląd, że komitet pojednawczy nie przekroczył swoich kompetencji. Ich zdaniem, brzmienie art. 251 ust. 4 WE nie przemawia za ścisłym poglądem IATA i ELFAA.

*Ocena*

60. Komitet pojednawczy jest powoływany w ramach procedury współdecyzji jedynie

w przypadku rozbieżności zdań pomiędzy Radą a Parlamentem w odniesieniu do tekstu proponowanego aktu po dwóch czytaniach w obu organach.

61. W niniejszej sprawie Parlament przyjął wiele poprawek do wspólnego stanowiska Rady podczas drugiego czytania. Rada nie zatwierdziła wszystkich tych poprawek. Wobec powyższego powołany został komitet pojednawczy w trybie art. 251 ust. 4 WE.

62. Komitet pojednawczy osiągnął porozumienie w dniu 14 października 2003 r. Część porozumienia przewidywała, że przewoźnicy lotniczy mają zapewnić opiekę bez możliwości powoływania się na klauzulę egzoneracyjną dotyczącą „nadzwyczajnych okoliczności". Głosowanie w Parlamencie Europejskim nad porozumieniem osiągniętym w trakcie postępowania pojednawczego odbyło się w dniu 18 grudnia 2003 r., przy 467 głosach za, 4 przeciw oraz 13 wstrzymujących się od głosu. W dniu 26 stycznia 2004 r. Rada przyjęła kwalifikowaną większością głosów wspólny tekst zatwierdzony przez komitet pojednawczy.

63. Rozpocznę od krótkiego omówienia art. 251 WE.

64. Procedura współdecyzji wprowadzona traktatem z Maastricht oraz zmieniona traktatem amsterdamskim, której stosowanie rozszerzono traktatem nicejskim, stanowi obecnie główną procedurę prawodawczą Wspólnoty Europejskiej. Została ona tak skonstruowana, aby uniemożliwić przyjęcie aktu bez zgody zarówno Rady, jak i Parlamentu Europejskiego. Tak więc położony został nacisk na wypracowanie wspólnie uzgodnionego tekstu, stawiając Radę i Parlament na równorzędnej stopie.

65. Procedura składa się z trzech etapów (pierwsze czytanie, drugie czytanie oraz trzecie czytanie wraz z postępowaniem pojednawczym), choć procedura może dobiec końca na każdym z etapów, jeżeli zostanie osiągnięte porozumienie pomiędzy Radą a Parlamentem.

66. Procedura współdecyzji zawsze rozpoczyna się od przedstawienia projektu przez Komisję. Komisja przedstawia projekt jednocześnie Parlamentowi i Radzie.

67. Pierwsze czytanie projektu Komisji odbywa się w Parlamencie, z poprawkami lub bez poprawek. Jest on uchwalany przez większość członków uczestniczących w głosowaniu.

68. Jeśli Parlament zaproponuje poprawki, to wówczas Komisja wydaje opinię, którą przesyła Radzie wraz ze (zmienionym) pro-

jektem. Jeśli Rada przyjmie wszystkie poprawki Parlamentu, bądź jeśli Parlament nie zaproponuje żadnej poprawki, to wówczas Rada może uchwalić akt. W innych przypadkach Rada zakończy pierwsze czytanie przyjęciem tak zwanego wspólnego stanowiska.

69. Wspólne stanowisko, któremu towarzyszą powody, które doprowadziły Radę do przyjęcia tegoż stanowiska, jest przekazywane Parlamentowi Europejskiemu, jak również opinia Komisji nt. wspólnego stanowiska. W terminie trzech miesięcy (bądź czterech, jeżeli termin uległ przedłużeniu), Parlament może zatwierdzić wspólne stanowisko (akt uważa się za uchwalony) [14], odrzucić go (w takim wypadku procedura zostaje zakończona) lub zaproponuje poprawki w drugim czytaniu. Odrzucenie wspólnego stanowiska lub zaproponowanie poprawek do wspólnego stanowiska ma miejsce w drodze bezwzględnej większości głosów swoich członków (minimum 367 głosów).

70. Stanowisko Parlamentu zajęte w trakcie drugiego czytania jest przekazywane Radzie, która w terminie trzech miesięcy (bądź czterech, jeżeli termin uległ przedłużeniu) przeprowadzi drugie czytanie. Jeśli Rada przyjmie wszystkie poprawki, akt uważa się za uchwalony. Jeśli Komisja przedstawiła negatywną opinię nt. choćby jednej poprawki, to wówczas Rada może przyjąć stanowisko Parlamentu wyłącznie jednomyślnie. Jeśli Rada nie przyjmie wszystkich poprawek, to wówczas zostaje uruchomiona procedura pojednawcza. Jest to dokonywane przez przewodniczącego Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego.

14 — Ma to również zastosowanie, jeżeli Parlament nie podjął decyzji w przewidzianym terminie.

71. Postępowanie pojednawcze jest trzecim i ostatnim etapem procedury współdecyzji.

72. W skład komitetu pojednawczego wchodzą członkowie Rady lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba przedstawicieli Parlamentu. Komisja również uczestniczy w pracach komitetu.

73. Zgodnie z art. 251 ust. 4 WE:

— Komitet pojednawczy ma za zadanie „doprowadzić do porozumienia w sprawie wspólnego projektu"; w celu wywiązania się z tego zadania komitet pojednawczy „analizuje wspólne stanowisko na podstawie poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski";

— Komisja „podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady".

74. W przypadku gdy komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty. Tak więc zatwierdzony wspólny projekt komitetu pojednawczego jest warunkiem wstępnym ostatecznego uchwalenia aktu, to znaczy wspólnego projektu zatwierdzonego przez przedstawicieli Parlamentu Europejskiego (większością głosów) i przedstawicieli Rady (kwalifikowaną większością głosów) w ramach komitetu.

75. Jeśli powstanie uzgodniony wspólny projekt, ostateczną decyzję podejmuje Parlament (głosując bezwzględną większością oddanych głosów) wraz z Radą (głosującą większością kwalifikowaną). Tylko w przypadku zgodnego działania obu prawodawców akt uważa się za uchwalony.

76. Rola Komisji na tym ostatnim etapie jest inna niż na poprzednich etapach, w których przekazuje swoją opinię nt. pierwszego czytania w Parlamencie, pierwszego czytania w Radzie oraz drugiego czytania w Parlamencie. Fakt, że Komisja już nie może wycofać swojego projektu ani nie może uniemożliwić działania Rady w drodze kwalifikowanej większości bez swojej zgody na trzecim etapie, nie oznacza, że jej funkcja jest mniej istotna. Wręcz przeciwnie, jej rola jest nader istotna. Uczestniczy ona we wszystkich spotkaniach oraz ma delikatne zadanie ułatwiania i promowania negocjacji pomiędzy oboma gałęziami prawodawczymi poprzez podejmowanie niezbędnych inicjatyw, np. przygotowanie kompromisowych projektów [15], i to w sposób bezstronny.

77. Powyższe krótkie omówienie jasno wykazuje, iż zasadniczą cechą procedury współdecyzji jest parytet pomiędzy Radą a Parlamentem. Parlament prowadzi bezpośredni dialog z Radą i vice versa. Obie gałęzie prawodawcze muszą dojść do porozumienia w sprawie projektu prawodawczego Komisji. Nieodłączną cechą procedury jest to, że stanowiska polityczne Rady i Parlamentu nie zawsze są identyczne. Wobec powyższego procedura pojednawcza, poprzez którą obie gałęzie prawodawcze badają możliwość znalezienia wspólnego mianownika do przyjęcia dla obu instytucji, jest nieodzowna [16].

78. Innymi słowy, skoro ani Rada, ani Parlament nie mogą uchwalać samodzielnie aktów prawnych bez zgody drugiego podmiotu, to są zobowiązane do poszukiwania sposobów przezwyciężana swoich rozbieżności.

15 — Zobacz również punkt III.2 Wspólnej Deklaracji w sprawie praktycznych ustaleń dla nowej procedury współdecyzji, Dz.U. 1999, C 148, str. 1.

16 — W praktyce jest to poprzedzone tzw. „trialogiem", nieformalnym spotkaniem trójstronnym pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją w imię zapewnienia skuteczności; każda delegacja działa w oparciu o udzielony mandat.

79. Wobec powyższego należy domniemywać, że mandat przedstawiciela w komitecie pojednawczym musi być wystarczająco elastyczny, aby móc zniwelować pierwotne rozbieżności. Jeżeli przedstawiciele musieliby negocjować, mając skrępowane ręce, to wówczas procedura pojednawcza byłaby bezcelowa.

80. Powyższe oznacza również, że żadna z instytucji nie może uważać swojego pierwotnego stanowiska za nienaruszalne.

81. Racją bytu procedury pojednawczej jest zapobieżenie popadnięciu procedury współdecyzji w szkodliwy dla interesów Wspólnoty impas w przypadku rozbieżności pomiędzy Radą a Parlamentem.

82. Próba osiągnięcia porozumienia wiąże się z zawieraniem kompromisów. Aby uzyskać kompromis, może zaistnieć potrzeba zrewidowania przepisów, które wcześniej nie stanowiły przedmiotu rozbieżności. Ponadto uzgodniona poprawka może nieść za sobą kolejną poprawkę w celu zapewnienia spójności całego aktu, gdy zostanie on uchwalony.

83. Elastyczność wynikająca z brzmienia art. 251 ust. 4 WE została również odzwierciedlona w konstruktywnej roli, jaką Komisja ma do odegrania w procedurze pojednawczej. Jej rola polega na podejmowaniu wszelkich niezbędnych inicjatyw na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu i Rady.

84. Powyższe inicjatywy nie ograniczają się do spraw, co do których istnieją rozbieżności pomiędzy pozostałymi instytucjami.

85. Podsumowując: art. 251 ust. 4 WE istotnie stwarza wymóg, aby komitet analizował wspólne stanowisko na podstawie poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski; nie oznacza to jednak, ze Komitet może jedynie rozpatrywać wyłącznie te przepisy proponowanego aktu, co do których istnieje rozbieżność pomiędzy Parlamentem a Radą, bądź że przepis zawarty we wspólnym stanowisku, co do którego Parlament nie zaproponował poprawek w drugim czytaniu, musi zostać przyjęty bez zmian w ostatecznym projekcie. Taki rezultat pozostawałby w sprzeczności z celem samej procedury pojednawczej, to znaczy poszukiwania wspólnego mianownika dla obu gałęzi prawodawczych. Taka wykładnia również krępowałaby Komisję w jej bezstronnej roli mediatora.

86. Jest również oczywiste, że zakres kompetencji komitetu pojednawczego nie jest nieograniczony. Po pierwsze, logicznym

punktem wyjścia dla poszukiwania porozumienia jest właśnie rozbieżność powstała pomiędzy Radą a Parlamentem Europejskim. Po drugie, zakres przedmiotowy projektu aktu nie może ulec zasadniczej zmianie.

87. Argumenty IATA i ELFAA należy analizować w świetle powyższych rozważań.

88. Ich pierwszy argument polega na tym, że komitet pojednawczy może jedynie analizować zmiany zaproponowane przez Parlament w trakcie drugiego czytania, co do których istnieje rozbieżność pomiędzy Radą a Parlamentem.

89. Z podanych wyżej powodów jest oczywiste, że ścisła wykładnia skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym mogłaby poważnie hamować możliwość dojścia do porozumienia. Brzmienie art. 251 ust. 4 WE ani racja bytu procedury pojednawczej nie przemawiają za ich poglądami. Artykuł 251 ust. 4 WE nakłada wymóg, iż komitet „analizuje wspólne stanowisko na podstawie poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski". Wyrazy „na podstawie" dokładnie wskazują, że poprawki te nie wiążą komitetu. Poprawki te powinny jedynie być punktem wyjścia do negocjacji w kontekście procedury pojednawczej. Wobec powyższego art. 251 ust. 4 WE nie przewiduje, że komitet może rozpatrywać jedynie przepisy, co do których istnieją rozbieżności, ani że jakikolwiek przepis zawarty we wspólnym stanowisku, co do którego Parlament nie zaproponował poprawek w drugim czytaniu musi być przyjęty bez zmian w ostatecznym, przyjętym projekcie.

90. Po drugie, IATA i ELFAA podnoszą zarzut, że możliwość dodawania „nowych" poprawek w trakcie procedury pojednawczej narusza równowagę instytucjonalną, prowadzi do braku przejrzystości oraz podważa demokratyczną legitymację aktów wspólnotowych.

91. IATA i ELFAA odwołują się do orzecznictwa, w którym Trybunał orzekł, iż naruszenie norm zawartych w traktacie lub prawie wtórnym o podejmowaniu przez Wspólnotę decyzji, których celem jest zapewnienie równowagi instytucjonalnej Wspólnoty — stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, oraz że rola Parlamentu w procedurze podejmowania decyzji odzwierciedla fundamentalną zasadę demokracji. Podnoszą argument na bazie równowagi instytucjonalnej, iż rola komitetu pojednawczego musi ograniczać się do znalezienia kompromisu odnośnie do poprawek zaproponowanych przez Parlament. Podnoszą oni również, że kompetencje dokonywania poprawek przez komitet pojednawczy podważają wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej Komisji.

92. Uważam, iż przywołane orzecznictwo [17] nie ma żadnego związku z niniejszą sprawą. Jest oczywiste, że Parlament jest w pełni zaangażowany w procedurę współdecyzji. Jak już wiele razy wspominałem, procedura pojednawcza stanowi nierozłączną część procedury przewidzianej w art. 251 WE, która jest stosowana wobec braku porozumienia po drugim czytaniu. Porozumienie co do wspólnego projektu pomiędzy przedstawicielami obu gałęzi prawodawczych stanowi conditio sine qua non uchwalenia aktu wspólnotowego. Zakłada to określony zakres elastyczności po obu stronach.

93. Opisana i objaśniona wyżej procedura pojednawcza stanowi zasadniczy element równowagi instytucjonalnej. Procedura ta przewiduje pełne uczestnictwo na równych warunkach obu gałęzi prawodawczych oraz umożliwia Komisji wykonanie jej funkcji mediatora w pełnym zakresie. Wobec powyższego argument, że przedstawiciele Parlamentu w procedurze pojednawczej ograniczeni są do rozpatrywania poprawek z drugiego czytania — upada. Zwróciłem już uwagę, że byłaby to niepożądana sytuacja, do czego jeszcze później wrócę.

94. Po drugie, o czym już wspomniano, Komisja nie może zmienić przedmiotu projektu aktu w trakcie procedury pojednawczej.

95. Jeśli chodzi o głosowanie w Parlamencie Europejskim, to fakt, iż każdy członek Parlamentu może głosować nad każdą zaproponowaną poprawką z osobna w drugim czytaniu, zaś w trzecim członkowie mogą jedynie przyjąć lub odrzucić cały wspólny projekt, nie oznacza że prowadzi to do sytuacji „zakładnika" bądź że umniejsza demokrację. Nieodłączną częścią procedury jest to, że nie może ona trwać w nieskończoność. W końcu decyzja musi zostać podjęta w postaci zatwierdzenia lub odrzucenia.

96. Należy również pamiętać, że przedstawiciele Parlamentu w komitecie pojednawczym otrzymują swój mandat od Parlamentu; że skład członków komitetu wiernie odzwierciedla układ partyjny w Parlamencie oraz że ich zadaniem jest podjęcie próby dojścia do porozumienia w dobrej wierze. Nie można po uzgodnieniu wspólnego projektu ponownie do niego wracać, umożliwiając każdemu członkowi głosowanie nad każdym elementem uzyskanego kompromisu.

97. Na marginesie pragnę zauważyć, że członkowie Rady, którzy nie reprezentują Rady jako organu, lecz wyrażają swoje

17 — W tym kontekście skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym odsyłają m.in. do wyroków z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79, Roquette Frères przeciwko Radzie (Rec. str. 3333); z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 139/79 Maizena przeciwko Radzie (Rec. str. 3393); z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-65/90 Parlament przeciwko Radzie (Rec. str. I-4593); z dnia 5 lipca 1995 r. w sprawie C-21/94 Parlament przeciwko Radzie (Rec. str. I-1827) oraz z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie C-392/95 Parlament przeciwko Radzie (Rec. str. I-3213).

stanowisko jako członkowie Rady, są również członkami swoich rządów, znajdujących się pod demokratyczną kontrolą w swoich poszczególnych państwach członkowskich.

98. Wreszcie prawo inicjatywy ustawodawczej Komisji również nie jest kwestionowane. W rzeczy samej, w trakcie negocjacji komitet nie jest ograniczony do poprawek, co do których istnieje rozbieżność pomiędzy Radą a Parlamentem, lecz przedmiot wspólnego projektu musi być taki sam jak pierwotnego projektu Komisji [18].

99. W obecnej sprawie poprawki uzgodnione w komitecie pojednawczym nie wykraczają poza przedmiot projektu aktu. Jest prawdą, że Parlament nie zaproponował konkretnej poprawki do art. 5 w sprawie klauzuli egzoneracyjnej dotyczącej „nadzwyczajnych okoliczności". Uczynił to wyłącznie w kontekście art. 6. Jest jednak oczywiste, że pomiędzy oboma przepisami istnieje związek. Pozostaje faktem, że przepisy te stanowiły część dyskusji na etapach poprzedzających procedurę pojednawczą. Podzielam pogląd Parlamentu, Rady oraz Komisji, że zmiana dokonana w trakcie procedury pojednawczej w oczywisty sposób nie wykracza poza przedmiot poprzedniej procedury prawodawczej.

*W przedmiocie pytania trzeciego oraz pytania czwartego (pewność prawa i obowiązek uzasadnienia)*

100. Formułując pytanie trzecie, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy art. 5 (odwołanie) i 6 (opóźnienie) rozporządzenia są nieważne z powodu ich sprzeczności z zasadą pewności prawa. Pytanie czwarte dotyczy braku uzasadnienia lub podstaw faktycznych.

101. IATA i ELFAA podnoszą, że brzmienie art. 5 i 6 pozostaje w sprzeczności z motywami 14 i 15 rozporządzenia, powodując powstanie niepewności prawnej.

102. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada pewności prawa wymaga, by uregulowanie nakładające obowiązki na podmioty prawa było jasne i precyzyjne, tak by mogły one ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz w konsekwencji podjąć odpowiednie kroki [19]. Według utrwalonego orzecznictwa, preambuła wspólnotowego aktu prawnego nie ma wiążącej mocy prawnej i nie może być przywoływana w celu uzasadnienia odstępstw od samych przepisów danego aktu [20].

18 — Wymóg niewykraczania poza przedmiot poprzedniej procedury prawodawczej został również odzwierciedlony w międzyinstytucjonalnej Wspólnej Deklaracji w sprawie praktycznych ustaleń dla nowej procedury współdecyzji. Zobacz rozdział III pkt 4.

19 — Wyroki z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand Frères i Garancini (Rec. str. 1931, pkt 17) i z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-439/01 Cipra i Kvasnicka (C-439/01, Rec. str. I-745, pkt 49).

20 — Wyrok z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-162/97 Nilsson i in. (Rec. str. I-7477, pkt 54).

103. W niniejszej sprawie brzmienie art. 5 i 6 jest zupełnie pozbawione niejednoznaczności. Jak już stwierdziłem, w przypadku odwołania lotu przewoźnik lotniczy jest zawsze zobowiązany do zapewnienia opieki i zwrotu należności/zmiany planu podróży. Pasażer jest również uprawniony do uzyskania odszkodowania, chyba że przewoźnik lotniczy może dowieść, że odwołanie jest spowodowane nadzwyczajnymi okolicznościami, których nie można było uniknąć, pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków. W odniesieniu do opóźnienia pasażerowie nie są uprawnieni do odszkodowania zgodnie z art. 7, choć przewoźnik w dalszym ciągu pozostaje zobowiązany do zapewnienia opieki i zwrotu należności/zmiany planu podróży.

104. Wobec powyższego nie widzę podstaw do zarzutu naruszenia pewności prawna. Ponadto motywy czytane łącznie z art. 5 i 6 są bardzo jasne. Pomijając nawet fakt, iż preambuła aktu wspólnotowego nie ma mocy prawnej, to jednak motywy równie pozostają jasne.

105. Motywy od 12 do 16 dotyczą odwołania, zaś motywy 17 i 18 opóźnienia. W motywie 12 stwierdzono, że przewoźnicy lotniczy powinni wypłacić odszkodowania pasażerom, jeżeli nie poinformowali pasażerów o odwołaniu przed planowym czasem odlotu oraz do zaoferowania pasażerom rozsądnych zmian planów podróży, chyba że odwołanie jest spowodowane zaistnieniem wyjątkowych okoliczności. Motyw 13 wymienia inne prawa pasażerów (zwrot lub zmiana planu podróży oraz opiekę). Motyw 14 podaje przykłady nadzwyczajnych okoliczności. Zawiera on odesłania do konwencji montrealskiej. Jednakże jest również jasne, że rozporządzenie i konwencja montrealska regulują zupełnie inne sprawy, gdyż konwencja nie reguluje zobowiązań takich jak opieka lub zmiany planu/zwrotu należności. Jest zatem oczywiste, że klauzula egzoneracyjna, o której mowa w motywie 14, dotyczy zobowiązania przewoźnika do wypłaty odszkodowania w przypadku odwołania. Jest prawdą, że motyw 15 również przewiduje opóźnienia; skoro jednak nie ma obowiązku wypłaty odszkodowania w przypadku opóźnienia, to odesłanie w motywie 15 do opóźnienia jest zbędne.

106. ELFAA również podnosi, opierając swą skargę na istniejącej w jej opinii sprzeczności pomiędzy motywami a art. 5 i 6 rozporządzenia, że obowiązki nałożone rozporządzeniem w postaci wypłaty odszkodowania, zmiany planu podróży oraz zapewnienia opieki w przypadku odwołań i opóźnień spowodowanych nadzwyczajnymi okolicznościami nie zostały należycie uzasadnione. Według ELFAA, prawodawca wspólnotowy nie przedstawił żadnych informacji nt. liczby pasażerów dotkniętych rocznie odwołaniami lub znacznymi opóźnieniami. Po drugie, obowiązki nałożone rozporządzeniem nie przyczynią się do realizacji celu zminimalizowania trudności i niedogodności dla pasażerów wynikających z odwołania lotów; po trzecie, prawodawca wspólnotowy nie wyjaś-

nił, dlaczego postanowił nałożyć nieproporcjonalne obowiązki na przewoźników, a w szczególności na niskokosztowe linie lotnicze.

107. Moim zdaniem, nie występuje tu żadna niespójność mogąca wywołać skutki prawne.

108. Zgodnie z art. 253 WE rozporządzenia, dyrektywy i decyzje są uzasadniane.

109. Według utrwalonego orzecznictwa, zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru zaskarżonego aktu, a gdy chodzi o akt powszechnie obowiązujący, uzasadnienie może ograniczać się do wskazania, po pierwsze, całości sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólnych celów, jakim ma służyć ten akt prawny [21]. Jeżeli z zaskarżonego aktu można wywnioskować zasadniczy cel, jaki realizowała instytucja, to byłoby zbędne żądanie odrębnego uzasadnienia dla każdego z przyjętych rozwiązań technicznych [22].

110. 25 motywów rozporządzenia jasno przedstawia zasadnicze cele realizowane przez dyspozycję aktu. Zgodnie z początkowymi motywami działanie Wspólnoty w dziedzinie transportu lotniczego powinno mieć między innymi na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów (motyw 1). Następnie stwierdzono, że odmowa przyjęcia na pokład i odwołanie lub duże opóźnienie lotów powodują poważne problemy i niedogodności dla pasażerów. Dalej, pomimo rozporządzenia nr 295/91, liczba pasażerów, którym odmówiono przyjęcia na pokład wbrew ich woli, pozostaje zbyt wysoka, podobnie jak liczba pasażerów poszkodowanych odwołaniem lotu bez uprzedzenia oraz dużymi opóźnieniami, oraz że Wspólnota powinna podnieść standardy ochrony konsumenta (motywy 3 i 4). Jeśli chodzi o odwołanie i opóźnienie, można je w szczególności znaleźć w motywach 12, 13 oraz 17. Przykładowo, motyw 12 jasno wskazuje, że niedogodności dla pasażerów wynikające z odwołania lotów powinny zostać zminimalizowane między innymi przez nakłanianie przewoźników do informowania pasażerów o odwołaniach lotów przed planowym czasem odlotu.

111. Wobec powyższego nie mam żadnych wątpliwości, że wymogi art. 253 WE zostały spełnione.

21 — Wyrok z dnia 13 marca 1968 r. w sprawie 5/67 Beus (Rec. str. 125).

22 — Zobacz, w szczególności, wyroki z dnia 20 czerwca 1973 r. w sprawie 80/72 Koninklijke Lassiefabrieken (Rec. str. 635) i z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-150/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie (Rec. str. I-7235).

*W przedmiocie pytania piątego (zasada proporcjonalności)*

112. Formułując pytanie piąte, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy art. 5, 6 rozporządzenia nr 261/2004 są nieważne z powodu naruszenia zasady proporcjonalności.

113. IATA i ELFAA utrzymują, że brak klauzuli egzoneracyjnej dotyczącej „nadzwyczajnych okoliczności" wobec roszczenia opierającego się na art. 8 i 9 odnośnie do odwołania (art. 5) oraz opóźnienia (art. 6) nie przyczynia się do osiągnięcia celu polegającego na zredukowaniu liczby odwołań i opóźnień lotów, a w konsekwencji warunek, że podejmowane środki muszą być właściwe dla realizacji prawnie uzasadnionego celu, również nie został spełniony. Ich zdaniem, drugi warunek, a mianowicie ten, iż środki nie powinny być nadmierne, również nie został spełniony. Twierdzą oni, że nakłady finansowe są nieproporcjonalne dla przewoźników lotniczych, w szczególności dla niskokosztowych linii lotniczych.

114. Jak powszechnie wiadomo — a IATA i ELFAA już nawiązały do właściwych uwarunkowań — zasada proporcjonalności wymaga, aby środki podejmowane w trybie przepisów wspólnotowych były właściwe dla realizacji zamierzonego celu i aby nie wychodziły poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia [23]. Jeżeli zatem istnieje wybór pomiędzy wieloma odpowiednimi środkami, należy zastosować najmniej uciążliwy.

115. Według utrwalonego orzecznictwa, ustawodawca wspólnotowy posiada szeroki zakres uznania w dziedzinach zakładających konieczność podejmowania złożonych decyzji natury politycznej, wobec czego merytoryczna sądowa kontrola aktów prawodawczych jest ograniczona. W takich przypadkach akt prawodawczy może być uznany za nieważny jedynie wówczas, gdy akt ten w oczywisty sposób wykracza poza kompetencje ustawodawcy [24].

116. W celu dokonania ograniczonej kontroli sądowej należy ustalić cel zakwestionowanych przepisów.

117. Jak już wyżej stwierdzono, celem rozporządzenia jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów oraz zminimalizowanie trudności i niedogodności dla pasażerów wynikających z odwołania lotów z niewielkim wyprzedzeniem i z opóźnień. Realizuje ono ten cel, przewidując [odszko-

23 — Wyrok z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in. (Rec. str. I-2569); z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (Rec. str. I-11453); z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 Swedish Match (Rec. str. I-11891) i z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health e.a. (Zb.Orz. str. I-6451)

24 — Zobacz orzecznictwo cytowane w poprzednim przypisie.

dowanie i] opiekę w postaci zwrotu należności lub zmianę planu podróży oraz opieki dla pasażerów w szczególnych okolicznościach.

118. Ponadto art. 153 ust. 2 nakłada wymóg uwzględniania ochrony konsumentów przez ustawodawcę wspólnotowego przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk Wspólnoty, takich jak np. w niniejszej sprawie, to jest polityki transportowej.

119. Wobec powyższego ochrona konsumenta jest niewątpliwie prawnie uzasadnionym celem wyraźnie przewidzianym w traktacie. Odesłanie do ochrony konsumenta zostało poczynione nie tylko w art. 153 ust. 2 WE, lecz również w art. 95 ust. 3 WE, który wyraźnie nakłada wymóg wysokiego poziomu ochrony konsumenta.

120. Kolejne pytanie to, czy sporny środek jest właściwy dla realizacji tego celu oraz czy środek ten nie wychodzi poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

121. Jak już wielokrotnie powiedziano, celem rozporządzenia jest zminimalizowanie trudności i niedogodności dla pasażerów, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji wynikającej z opóźnień (trwających dwie godziny lub dłużej) lub odwołania lotów w ostatniej chwili.

122. W rzeczy samej, motyw 3 wspomina, że liczba pasażerów, którym odmówiono przyjęcia na pokład wbrew ich woli, pozostaje zbyt wysoka, podobnie jak liczba pasażerów poszkodowanych odwołaniem lotu bez uprzedzenia oraz dużymi opóźnieniami. O ile być może taki środek sam w sobie bezpośrednio nie przyczynia się do zmniejszenia liczby odwołań i opóźnień, nie to jest jednak kluczowym celem rozporządzenia. Kluczowym celem pozostaje, aby pasażerami bezzwłocznie zajęto się na miejscu, bez względu na cenę biletu oraz bez względu na to, czy przewoźnik lotniczy ponosi odpowiedzialność za opóźnienie lub odwołanie. W obu przypadkach niedogodności dla pasażerów pozostają jednakowe.

123. Moim zdaniem, nie ma żadnych wątpliwości, że nałożone na przewoźników lotniczych obowiązki udzielenia pomocy oraz zapewnienia opieki są odpowiednimi środkami zminimalizowania trudności i niedogodności dla pasażerów wynikających z opóźnień lub odwołania lotów.

124. Ponadto, szukając równowagi pomiędzy różnymi sprzecznymi interesami, tzn. przewoźników i pasażerów, ustawodawca wspólnotowy uwzględnił, że pasażerowie

pozostają uzależnieni od sprawności i dobrej woli linii lotniczych w przypadku wystąpienia niepomyślnych okoliczności; że przewoźnicy są znacznie lepiej poinformowani o lotach niż pasażerowie, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji; oraz że przewoźnicy są w lepszej sytuacji, aby udzielić pomocy i zapewnić opiekę.

125. Moim zdaniem, pozostaje również logiczne, że nie ma żadnych wyjątków od obowiązku udzielenia pomocy i zapewnienia opieki w sytuacjach, gdy pasażerowie zostają dotknięci opóźnieniem lub odwołaniem. Instytucje wspólnotowe wskazały, że brak informacji może łatwo prowadzić do nadużywania odstępstwa wynikającego z nadzwyczajnych okoliczności, i pozostawiania pasażerów ich losowi. To samo tyczy się sytuacji, gdy przyczyna opóźnienia jest niepewna albo gdy opóźnienie można przypisać więcej niż jednej przyczynie.

126. Tak więc ustawodawca wspólnotowy nie wykroczył poza granice uznania, oceniając, iż klauzula egzoneracyjna dotycząca nadzwyczajnych okoliczności podważyłaby realizację celów rozporządzenia.

*W przedmiocie pytania szóstego (dyskryminacja)*

127. Pytanie to ma dwa aspekty: 1) podnoszonej dyskryminacji niskokosztowych przewoźników sektora transportu lotniczego względem innych środków (niskokosztowych) transportu pasażerskiego oraz 2) podnoszonej dyskryminacji niskokosztowych przewoźników względem droższych przewoźników.

128. Jeśli chodzi o pierwszą część pytania, ELFAA twierdzi, że żadne inne środki transportu nie podlegają podobnym zasadom, jakie zostały przewidziane w rozporządzeniu.

129. Odnośnie do drugiej części pytania, ELFAA twierdzi, że sposób prowadzenia działalności jej członków i linii lotniczych o podobnej strukturze kosztowej opiera się na założeniu, że oferują one niskie taryfy (przeciętnie 50 EUR) na wszystkie loty o każdym czasie. Sposób prowadzenia działalności droższych przewoźników — choć niektórzy niekiedy sprzedają bilety po niższej cenie — opiera się na założeniu, że największa część ich dochodów pochodzi ze znacznie droższych biletów, w związku z czym znacznie lepiej mogą oni sobie radzić z konsekwencjami odpowiedzialności wynikającej z art. 5 i 6 przy jakimkolwiek konkretnym locie. Nie można tego powiedzieć o członkach ELFAA, które w konsekwencji traktowane są przez rozporządzenie w dyskryminacyjny sposób.

130. Zasada niedyskryminacji lub równego traktowania, podstawowa zasada prawa wspólnotowego, wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. [25]

131. Jest oczywiste, że istnieje różnica pomiędzy transportem lotniczym a innymi sektorami transportu, np. transportem drogowym, kolejowym i morskim. Poszczególne sektory transportu podlegają innym normom prawa międzynarodowego, tak też dzieje się w kontekście prawa wspólnotowego.

132. Ponadto usługi transportowe innych środków transportu świadczone są w innych okolicznościach, które uzasadniają inny sposób regulacji. Różnice te nie stanowią dyskryminacji.

133. Na marginesie pragnę zauważyć, że Komisja ostatnio przedłożyła projekt [26] w sprawie transportu kolejowego, zawierający podobne przepisy o ochronie konsumenta do przepisów zawartych w rozporządzeniu.

134. Jeśli chodzi o rzekomą dyskryminację pomiędzy przewoźnikami niskokosztowymi a drogimi przewoźnikami, przedkładam następujące uwagi. Jak słusznie wskazała Komisja, wszyscy wspólnotowi przewoźnicy lotniczy podlegają tym samym ramom prawnym, w szczególności rozporządzeniu nr 2407/92 [27] w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym, rozporządzeniu nr 2408/92 [28] w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych oraz rozporządzeniu nr 2409/92 [29] w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze. Zgodnie z ostatnim rozporządzeniem przewoźnicy mogą swobodnie ustalać ceny.

135. Tak więc przewoźnicy lotniczy mają swobodę ustalania swoich cen. Mają oni również swobodę stosowania tejże polityki cenowej w celu wejścia na określone rynki. Jednakże pomimo powyższej swobody gospodarczej, nie są oni zwolnieni od przestrzegania przepisów publicznoprawnych ustanowionych w interesie ochrony konsumentów.

136. Pogląd, iż różnice gospodarcze będące bezpośrednim wynikiem zachowania i strategii na rynku oznaczają, że spółki są poddane innym lub mniej restrykcyjnym

25 — Zobacz przykładowo wyrok w sprawie Alliance for Natural Health i in., ww. w przypisie 23, pkt 115.

26 — COM/2004/143 wersja ostateczna.

27 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2407/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym, Dz.U. 1992, L 240, str. 1.

28 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych, Dz.U. 1992, L 240, str. 8.

29 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2409/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze, Dz.U. 1992, L 240, str. 15.

warunkom, prowadziłby do wypaczenia systemu, z zupełnym pominięciem faktu, że przepisy o ochronie konsumentów mają zakres powszechny, bez względu na cenę płaconą za bilet.

137. Innymi słowy, niskie taryfy nie uprawniają w świetle prawa do uprzywilejowanej pozycji.

138. Powyższa uprzywilejowana pozycja nie tylko podważałaby ochronę konsumentów, lecz byłaby równoznaczna z dyskryminacją. Jest oczywiste, że ustawodawca wspólnotowy nie może uwzględniać strategii obranych przez poszczególne linie lotnicze przy stanowieniu prawa.

*W przedmiocie pytania siódmego*

139. Formułując pytanie siódme, sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, czy art. 7 rozporządzenia, który ustala ryczałtowe odszkodowanie wypłacane w przypadku gdy rozporządzenie przewiduje wypłatę odszkodowania, jest nieważny ze względu na to, że jest on dyskryminacyjny, nieproporcjonalny albo nie jest należycie uzasadniony.

140. Należy przypomnieć, że odszkodowanie jest wypłacane jedynie w przypadku odmowy przyjęcia na pokład i odwołania lotów. Obowiązek wypłaty odszkodowania pasażerom w przypadku odmowy przyjęcia na pokład nie jest kwestionowany przez ELFAA w postępowaniu przed sądem krajowym i sam w sobie nie stanowi zagadnienia spornego w niniejszym postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

141. Jeśli chodzi o odwołanie, kwestia odszkodowania powstaje jedynie wówczas, gdy przewoźnik nie poinformuje pasażera o odwołaniu lotu z wystarczającym wyprzedzeniem przed planowanym czasem lotu. Przewoźnik w ogóle nie jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania, jeżeli może dowieść, że odwołanie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć, pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków.

142. Tak więc zarzut nieważności skarżących ograniczony jest do sytuacji, w których przewoźnik nie poinformuje pasażera z wystarczającym wyprzedzeniem oraz gdy nie występuje klauzula egzoneracyjna dotycząca „nadzwyczajnych okoliczności".

143. Odnośnie do zarzutu nieważności opartego na nieproporcjonalności i dyskryminacji, odsyłam do moich uwag w przedmiocie pytania 5 i pytania 6.

144. Ponadto pragnę stwierdzić, że przepis przewidujący trzy różne poziomy odszkodowania, w zależności od długości lotu, został tak skonstruowany, aby zapewnić, że odszkodowanie pozostanie proporcjonalne do niedogodności doznanych przez pasażerów. Sądzę, iż jest to słuszne rozwiązanie.

145. Wreszcie ostatecznie przyjęte liczby stanowią w istocie aktualizację poziomu odszkodowania z uwzględnieniem inflacji od czasu wejścia w życie rozporządzenia nr 295/91, które przyznało pasażerom odszkodowanie w przypadku odmowy przyjęcia na pokład.

146. Wydaje się, iż główna obawa wyrażona przez ELFAA dotyczy liczby 250 EUR. Jak zauważył Parlament, liczba ta jest bliska liczbie 225 EUR, którą proponowano jako minimalny poziom odszkodowania za odmowę przyjęcia na pokład przez Association of European Airlines w 2002 r. Sądzę, iż ustawodawca wspólnotowy nie ma obowiązku przedstawiania szczegółowego uzasadnienia, dlaczego przyjęto liczbę 250 EUR, a nie kwotę mniejszą lub większą o 50 EUR.

*W przedmiocie pytania ósmego*

147. Za pomocą pytania ósmego sąd odsyłający pragnie przede wszystkim ustalić, jakie należałoby stosować kryteria przy rozstrzyganiu, czy konkretne pytanie bądź pytania co do ważności wspólnotowego aktu prawodawczego należy przekazać Trybunałowi.

148. Parlament Europejski uważa, że pytanie to jest niedopuszczalne, gdyż sąd krajowy już postanowił przekazać Trybunałowi kilka pytań nt. ważności rozporządzenia i zresztą już to uczynił. Zdaniem Parlamentu, odpowiedź, której miałby udzielić Trybunał, nie ma żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym.

149. Przyznaję, iż Trybunał w wielu sprawach utrzymywał, ze nie może wydać orzeczenia w trybie prejudycjalnym co do pytania przekazanego przez sąd krajowy, gdy jest oczywiste, że orzeczenie w sprawie wykładni lub ważności prawa wspólnotowego, o które wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym sporu przed sądem krajowym lub jego przedmiotem, bądź gdy problem jest natury hipotetycznej [30]. Nie jest zadaniem Trybunału w kontekście postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sporządzanie opinii doradczych w kwestiach ogólnych lub hipotetycznych.

150. W moim przekonaniu, mogą zaistnieć wyjątki, w których byłoby przydatne udzielenie pomocy sędziemu krajowemu przy

30 — Zobacz przykładowo wyrok w sprawie C-491/01 British American Tobacco, wymienionej w przypisie 23, oraz przywołane w tym wyroku orzecznictwo.

rozstrzyganiu, w jakich okolicznościach mógłby bądź powinien przekazać pytania. Tytułem niedawnego przykładu, odsyłam do sprawy Gaston Schul, której Trybunał jeszcze nie rozstrzygnął. W swojej opinii [31], rzecznik generalny Ruiz-Jarabo Colomer proponuje, aby Trybunał nie przyjmował formalistycznej postawy w tej sprawie, gdyż pozostawałoby to również w sprzeczności z określonymi zadaniami Trybunału. Przedmiotem tej sprawy jest kwestia, czy sąd krajowy lub trybunał, o którym mowa w art. 234 WE akapit trzeci, jest zobowiązany do przekazania pytania również w przypadku, gdy Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że analogiczne przepisy innego porównywalnego rozporządzenia są nieważne, bądź czy może powstrzymać się od obowiązku złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w świetle jasnych analogii pomiędzy kwestionowanymi przepisami a przepisami uznanymi za nieważne.

151. Choć w niniejszej sprawie nie istnieje potrzeba udzielenia odpowiedzi na to pytanie, jestem jednak zdania, iż mogłoby to być przydatne.

152. Odpowiedź można wywnioskować z brzmienia art. 234 WE, które zostało objaśnione przez Trybunał w sprawach CILFIT [32] i Foto-Frost [33].

153. Ze sprawy CILFIT wynika, że sam fakt utrzymywania przez stronę, że spór dotyczy wykładni prawa wspólnotowego, nie wystarcza, aby dany sąd lub trybunał krajowy musiał uznać, iż jest to podniesione pytanie w rozumieniu art. 234 WE. Z brzmienia art. 234 WE oraz ze sprawy CILFIT wynika, że do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie, czy potrzebne jest mu orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym w celu rozstrzygnięcia sprawy, choć sąd ostatniej instancji jest zobowiązany do przekazania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, chyba że pytanie jest nieistotne, albo Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni zakwestionowanego przepisu prawa wspólnotowego, albo prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na zasadne wątpliwości. Ze sprawy Foto-Frost wynika, że sąd krajowy nie jest zobowiązany do przesłania pytania, jeżeli uzna, że argumenty przedstawione temu sądowi przez strony na poparcie nieważności są bezzasadne; może je odrzucić, stwierdzając, że akt jest w zupełności ważny. Gdy natomiast podziela on taką opinię, to musi wnieść sprawę, gdyż sąd krajowy nie jest władny do uznawania aktów instytucji wspólnotowych za nieważne.

154. Z uwag rządu Zjednoczonego Królestwa jasno wynika, że przepisy o legitymacji procesowej są względnie liberalne w Anglii i Walii; że każda osoba może wnieść skargę o dokonanie kontroli sądowej aktu prawnego, jeżeli ma ona w tej sprawie dostateczny interes prawny oraz że właściwe sądy doko-

31 — Sprawa C-461/03 Gaston Schul, opinia z dnia 30 czerwca 2005 r.

32 — Wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 (Rec. str. 3415).

33 — Wyrok z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 (Rec. str. 4199).

nują bardzo szerokiej wykładni kryteriów dostatecznego interesu prawnego, czego ewentualne konsekwencje mogą być takie, że ogromna liczba skarg w sprawie ważności wspólnotowych aktów prawodawczych może zostać wniesiona do sądów krajowych.

155. O ile powyższe jest być może prawdą, to jednak wyłącznie do sądu krajowego należy decyzja, czy istnieje wątpliwość co do ważności aktu wspólnotowego, która uzasadniałaby wniesienie sprawy do tutejszego Trybunału.

## V — Wnioski

156. Proponuję, aby na podstawie powyższych rozważań udzielić następujących odpowiedzi na pytania przedłożone przez High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division:

— Analiza siedmiu pierwszych pytań nie wykazała niczego, co mogłoby wpłynąć na ważność rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91.

— W kontekście współpracy sądowej ustanowionej przez art. 234 WE, do sądu lub trybunału krajowego należy ocena, czy istnieje potrzeba przekazania pytania Trybunałowi Sprawiedliwości w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z uwzględnieniem w razie potrzeby zasad ustanowionych przez Trybunał w sprawach CILFIT i Foto-Frost.